

*Workshop 8*

**URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA  
PER RIGENERARE LA DEMOCRAZIA**

Coordinatori: Michelangelo Savino, Roberto Bobbio

Discussant: Francesco Domenico Moccia, Romeo Farinella

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net)

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



## Workshop 8

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER RIGENERARE LA DEMOCRAZIA

Coordinatori: Michelangelo Savino, Roberto Bobbio

Discussant: Francesco Domenico Moccia, Romeo Farinella

## INTRODUZIONE

L'apertura dei processi decisionali (un tempo ristretti e selettivi) e l'accreditamento di nuovi attori, la diffusione di approcci partecipativi o collaborativi, il sempre più diffuso ricorso a processi di governance e la ricerca di soluzioni condivise sono elementi qualificanti delle politiche urbane e territoriali recenti; soprattutto queste misurano la capacità di innovazione che è possibile registrare nel governo dei processi di trasformazione urbana e nell'assunzione di scelte che hanno vaste ricadute sul territorio.

Dalla valutazione di alcune esperienze degli ultimi anni, è maturata la convinzione di poter riconoscere una notevole portata ed un apprezzabile grado di efficacia delle pratiche che si registrano in differenti contesti, più significative rispetto agli esiti di quanto promosso da recenti iniziative legislative e a quanto si potrebbe conseguire con auspiccate riforme istituzionali. Di molte di queste pratiche si rende opportuna la conoscenza, non per una banale replicabilità — le esperienze sono quasi sempre fortemente legate al contesto e alla congiuntura che le ha determinate e le influenza negli sviluppi e negli esiti — ma per esplorarne le modalità di attivazione, gli obiettivi, le potenzialità e gli esiti; descriverne i limiti, le difficoltà incontrate, i conflitti che hanno affrontato e in alcuni casi generato — e che possono depotenziare i risultati. In questo modo è possibile riconoscere e analizzare criticamente anche le opacità che spesso emergono in esperienze maturate negli ultimi decenni e che riguardano l'accesso alle informazioni quando non vere e proprie asimmetrie informative; strumentalizzazioni quando non forme occulte di cooptazione; l'utilizzo dei vari mezzi di comunicazione, anche solo per l'espressione delle opinioni; i conflitti che si possono generare tra interessi ed obiettivi divergenti. Così come si possono considerare altri vincoli che vanno superati per poter concretamente procedere all'elaborazione di politiche dal basso e conseguire una reale "democratizzazione" del processo decisionale.

Quindi per la costruzione di una partecipazione

sostantiva — ossia per la formulazione di azioni partecipate e, almeno in prospettiva, davvero elaborate dal basso — si rende opportuno un importante lavoro di esplorazione (di esperienze, strumenti, metodiche, pratiche, etc.) ma soprattutto l'applicazione costante di una rigorosa riflessione critica che conduca alla determinazione degli elementi imprescindibili di nuovi processi di decisione e governo che possano rigenerare la democrazia.

La sessione si è posta l'obiettivo di esplorare un universo di pratiche e iniziative una fase sperimentale e costitutiva, di cui si ha percezione, ma non diretta e accurata conoscenza, ma che è importante invece apprezzare più dettagliatamente per misurare la loro capacità di privilegiare approcci integrati, di essere inclusivi anche di soggetti marginali o esclusi, di restituire interessanti fenomeni di autoorganizzazione. Sensibili al più recente dibattito in corso, la sessione vorrebbe essere anche occasione per riflettere anche criticamente sulla gestione dei beni comuni, campo privilegiato e, nello stesso tempo, un'utile fucina di procedimenti partecipativi. Attraverso le diverse narrazioni di esperienze e studi di caso, con un confronto su metodiche (capaci anche di costruire nuovi strumenti — anche informativi — che agevolino la partecipazione o supportino i processi) ed approcci innovativi, si dovrebbe essere in grado di dimostrare come l'urbanistica contribuisca a rigenerare la democrazia attraverso l'azione pubblica.

\* [Miglior paper Workshop 8]

## PAPER DISCUSSI

### PROCESSI IN ITINERE/STUDIO DI CASI

**Istituzioni e comunità: nuovi percorsi per i processi decisionali. Il caso del comune di Acireale**

*Sara Altamore, Venera Pavone*

## Qualità e politiche urbane

*Stefano Aragona*

## Le città sostenibili dei bambini: sfide e opportunità per un'urbanistica democratica

*Antonio Borgogni, Monia Arduini, Elena Dorato*

## People-centered planning processes in New York City: the Jerome Avenue neighborhood study

*Susanna Castiello*

## Rigenerare dal basso la città: strategie, attori, strumenti, prospettive

*Elisa Conticelli, Stefania Proli, Simona Tondelli*

## Democrazia e partecipazione: dalle osservazioni al progetto

*Elisabetta Anna Di Cesare, Michele Campagna*

## A divided community. The case of Taranto

*Antonio Ippolito, Ina Macaione, Roberto La Gioia*

## Verso la sostenibilità dei luoghi della produzione. Un sistema di azioni condivise per riqualificare il territorio

*Lia Marchi*

## Costruzione dei luoghi/costruzione del consenso. Una riflessione a partire dal caso studio della trasformazione della Caserma Mameli a Milano

*Laura Montedoro*

## Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino

*Carolina Pacchi*

## Community planning e community visioning. Visioni e scenari dal basso come "progetto tentativo" per riequilibrare spazio e società e ricostruire territorio e comunità

*Andrea Marçel Pidalà, Ferdinando Trapani*

## "Co-azioni" tra luci ed ombre dei processi partecipativi

*Rita Romano*

## Per un'arte dell'equilibrio in moto. Giardini e parchi, politiche urbane, azione pubblica e azioni comunitarie a New York City

*Flavia Schiavo*

## L'Urbanismo Tattico come processo e strumento abilitante

*Valentina Talu*

## Una scommessa da vincere: Il Piano Urbanistico Comunale partecipato. Il PUC di Anagni (SA)

*Salvatore Visone*

## STRUMENTI E INNOVAZIONE

### Ri-ciclo urbano post-criminale: il caso del Quartiere dei Marinai di Anversa

*Michele Maria Anzalone*

### Sistemi Informativi Territoriali aperti e interattivi come strumenti per rafforzare la coscienza di luogo e definire visioni di futuro. Il caso dei Monti Lepini

*Alberto Budoni, Patrick Maurelli, Valerio Mazzeschi, Gianluca Vavoli*

### La gabbia dell'approccio partecipativo. Autorganizzazione degli abitanti, produzione dei beni comuni e rigenerazione della democrazia

*Giuseppe Caridi*

### Democrazia e nuovo lessico urbanistico

*Antonio Alberto Clemente*

### Infrastrutture, conflitto e partecipazione: primi approcci al dibattito pubblico

*Valentina Colazzo*

**Quale “europeizzazione” del governo del territorio?  
Primi indizi da un’indagine a tutto campo**

*Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin,  
Elena Pedè, Bianca Seardo*

**La partecipazione digitale per una visione nuova  
delle città**

*Antonino Cuva, Marco Picone,  
Benedetto Mazziullo*

**Tra top-down e bottom-up: urbanizzazione  
in-between**

*Enrico Dalla Pietà*

**La sfida della governance nelle città metropolitane**

*Ilaria Delponte*

**Benessere locale e grumi di vicinato. Come cambia  
la geografia urbana al mutamento del sistema di  
welfare e delle esigenze**

*Simone Devoti*

**Gli urban commons come luoghi della democrazia:  
una prospettiva di studio**

*Giancarlo Gallitano*

**Social street e sviluppo territoriale. Attivazione della  
comunità locale per la governance urbana**

*Giulia Ganugi*

**Grand Lyon une métropole intelligente:  
tra democrazia e performatività**

*Eloy Llevat Soy, Giulia Viale*

**Urbanistica informale e governo del territorio.  
Pratiche, sistemi illegali e ordinamenti democratici  
nell’area metropolitana di Napoli**

*Francesco Domenico Moccia*

**\* Il territorio della città politica**

*Roberta Pacelli*

**Il cambiamento climatico si misura con la comunità.  
L’esperienza di un Laboratorio di Quartiere**

*Maria Federica Palestino*

**Ripensare l’Area Vasta per l’azione pubblica:  
Un approccio alla pianificazione territoriale dopo il  
referendum costituzionale**

*Massimo Parrini*

**Principi per la rigenerazione diffusa come ausilio  
alla governance territoriale**

*Michele Pezzagno, Francesco Mazzetti,  
Anna Richièdei*

**Pianificare Trumplandia**

*Laura Saija*

**Oltre le trasformazioni pianificate: il caso la rinascita  
della Scala dei Turchi**

*Valeria Scavone*

**Progetti pronti per l’uso**

*Cecilia Scoppetta*

**Le politiche dell’assenza nell’assenza di politiche:  
una lettura dell’uso dei fondi europei e nazionali  
nella programmazione 2014-2020, con particolare  
attenzione al tema urbano**

*Carlo Torselli, Cheti Pira*

**Il Contratto di Costa quale strumento innovativo per  
il governo del territorio. Il litorale Campania Sud**

*Marcellino Vitolo*

# Istituzioni e comunità: nuovi percorsi per i processi decisionali. Il caso del comune di Acireale

**Sara Altamore**

IUAV, Università di Venezia  
Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in ambienti complessi  
Email: [s.altamore@stud.iuav.it](mailto:s.altamore@stud.iuav.it)  
Tel: +39 3394778736

**Venera Pavone**

Università degli studi Catania  
DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura  
Email: [verapavone@live.it](mailto:verapavone@live.it)  
Tel: +39 3480646383

## Abstract

Negli ultimi anni il sistema-città sembra aver raggiunto nei suoi diversi ambiti un grado di complessità tale che comporta uno scollamento tra la città e il suo essere manifestazione della comunità. Lo stesso coinvolge i sistemi governativi tradizionali, che su alcuni aspetti si dimostrano inadeguati a dar voce alle reali esigenze della comunità. I segnali di crisi dei modelli di democrazia tradizionali si intrecciano alle istanze di cambiamento delle politiche e della politica, stimolando in alcuni casi l'esigenza di processi partecipativi. È richiesto un sempre più elevato grado di dialogo tra amministrazioni e comunità, al fine di soddisfare l'incalzante richiesta di qualità delle politiche pubbliche. Vengono quindi reclamate sedi e strumenti nuovi per permettere un più ampio esercizio della democrazia. Questo paper rappresenta in progress work report in cui è raccontata l'esperienza, ancora in corso, di un nuovo processo di governance nel comune di Acireale, nel tentativo di delineare domande e punti critici utili per nutrire una riflessione sulla democrazia locale. Quando si parla di democrazia locale, gli studiosi fanno riferimento a varie forme di democrazia quale "deliberativa", "partecipativa", "associativa", etc. In particolare, in questo lavoro facciamo riferimento ad una forma di governance nata all'interno di una democrazia "rappresentativa", con la quale si cerca di strutturare un processo decisionale capace di essere influenzato e messo in discussione in un continuo dibattito con la città.

**Parole chiave:** democrazia, governance, partecipazione.

## Introduzione

Il governo del territorio è ancora intriso di una logica duale: da un lato lo Stato "riformatore" (Tosi, 1984) concedente diritti, legittimato dal consenso del popolo che lo ha eletto, dall'altro le comunità, che ricevono servizi e che hanno delegato a dei rappresentanti le proprie volontà. I sistemi governativi democratici tradizionali così descritti risultano spesso lontani dalle reali esigenze della comunità (Busacca, Gravagno, 2006). Negli ultimi decenni, la società contemporanea è stata protagonista di profonde trasformazioni socio-economiche, derivanti dai processi di globalizzazione e sviluppo tecnologico. Questo ha contribuito ad aumentare il grado di complessità già presente nel sistema-città, caratterizzato da una fitta rete di interrelazioni e da un'elevata esposizione ai cambiamenti. In queste nuove configurazioni di città, risulta ineludibile la ricerca di nuovi strumenti di governance. Alla luce dei mutamenti in atto, il cambiamento semantico da government a governance (Dente et al., 2005) permette di interpretare le nuove pratiche di governo come un tentativo di rinnovamento del sistema politico, attualmente costituito dallo schema decisori/destinatari.

Scardinata la visione "unitarista" che vede il rapporto Stato/Società come a senso unico, lo Stato non risulta più essere l'unico soggetto attivo nella costruzione di "pubblico" (Crosta, 2010). La pluralizzazione dei "pubblici locali" (Bender, 2001) richiama ad un processo interattivo, nel quale una moltitudine di attori, interagendo tra loro, si confrontano e mettono in comune conoscenze e valori che vengono continuamente ridefiniti e negoziati (Crosta, 2010). "Locale" in questo contesto non fa riferimento ad un luogo fisico circoscritto, ma ad un "costrutto" (ibid.) che si manifesta come intreccio di relazioni, in una situazione di compresenza di soggetti in un determinato tempo e spazio. Questa dimensione interattiva

permette di leggere più facilmente le pratiche messe in atto per la risoluzione dei problemi percepiti dalle comunità, risultando terreno fertile per le pratiche di democrazia locale (Gelli, Morlino, 2008). Ripensare la struttura del processo di Piano ha permesso di sperimentare pratiche di governo del territorio flessibili e aperte alla produzione delle politiche pubbliche tramite approcci collaborativi e partecipativi.

Gli scopi e le motivazioni che spingono a mettere in atto momenti di coinvolgimento della comunità sono molteplici e studi empirici al riguardo occupano ad oggi una letteratura piuttosto ampia (si veda ad esempio: Scavi, 2002; Gelli, 2005; Bobbio, 2008). Tra le varie forme di partecipazione vi sono esperienze che si muovono “dal basso”, sulla spinta di insorgenze e mobilitazioni, altre sono avviate “dall’alto”, all’interno di processi istituzionalizzati. In questi ultimi, il rischio è quello che le istituzioni intendano la partecipazione della comunità come una modalità strategica di costruzione preventiva di consenso (Fareri, 2009), tentando di coinvolgere i cittadini in precise fasi del momento decisionale, per utilizzare in maniera strumentale le competenze derivanti dall’esperienza di vita e quindi diminuire il grado di complessità dei processi (Crosta, 2010). Diversamente, il tentativo di rielaborare il processo istituzionale di costruzione delle politiche da l’opportunità di aprirsi a pratiche già presenti all’interno della scena urbana e riconoscerle come processi di produzione eventuale di politiche pubbliche (ibid.).

Il caso che viene qui presentato, non riferibile ad una partecipazione della comunità “dal basso”, sebbene nasca dall’occasione della redazione del nuovo Piano Regolatore, si muove con l’obiettivo di strutturare un processo più complesso, nel tentativo di sperimentare nuovi approcci di messa in rete tra gli attori locali. Tra gli obiettivi dichiarati non vi è solo il superamento della frammentazione dei saperi interni ai processi decisionali attuali, ma l’intenzione di una riallocazione dei valori al fine di creare quadri comuni di senso e “produzione di pubblici” (ibid.).

### **Approccio alla ricerca e domande**

Questo lavoro è frutto di una riflessione maturata da un’esperienza all’interno dei lavori del gruppo di ricerca del LabPEAT<sup>1</sup>. Il gruppo, con un approccio di ricerca-azione partecipata (Whyte, 1997), costruisce la propria attività partendo dalla convinzione che comunità e territorio sono legati da specifiche dinamiche. Il ricercatore si immerge nel campo (Micarelli, Pizziolo, 2003), in un processo reciproco di contaminazione (Bateson, 1977; Morin, 1993), per alimentarne la trasformazione, esito della relazione tra sé, gli attori e il contesto. L’azione messa in campo è adattiva alle trasformazioni del sistema e i cambiamenti costituiscono processi in continuo divenire. Essere parte del sistema permette di agevolare la costruzione di nuove pratiche creative dell’agire urbano, integrando il sapere tecnico con conoscenze provenienti da altre discipline, saperi locali e storie di vita (Gravagno, Saija, 2007).

In linea con questo approccio, l’esperienza riportata vuole essere una narrazione soggettiva capace di restituire un punto di vista interno al processo. Riportare l’esperienza di Acireale, mettendo in tensione il ruolo della Pubblica Amministrazione nella sua posizione di soggetto decisore e della comunità nella veste di policy taker, ci sembra utile per far emergere i punti salienti del processo e le difficoltà incontrate nel mettere in atto trasformazioni intrinseche nei nuovi processi decisionali. Il governo locale ha bisogno di una struttura “resiliente” ai continui cambiamenti, ovvero capace di ripensare al significato e l’applicabilità della democrazia, mettendo in atto politiche di governo del territorio attraverso strumenti non tecnocratici (Fischer, 2009). Le nostre riflessioni pongono l’attenzione sul tentativo di cogliere i significati taciti delle difficoltà che il processo di Piano di Acireale sta incontrando.

### **Il processo: gli strumenti**

Il processo si è avviato all’inizio del 2015, con una serie di attività legate alla redazione del nuovo Piano Regolatore Generale, che si prefigge di lavorare sulle dinamiche cardine della rivitalizzazione della città e pertanto è stato definito: Piano di Riordino Ecologico-Urbanistico e di Rivitalizzazione sociale ed economica di Acireale. La strategia con la quale si è pensato di intraprendere questo nuovo cammino prevede degli ambiti tematici centrali da elaborare e degli strumenti con i quali operare, che permettano di effettuare correzioni e aggiustamenti di traiettoria, tenendo quanto più possibile in considerazione anche l’ampio spettro di effetti non attesi.

Gli strumenti sono: l’Ufficio di Piano, l’Urban Center e l’Università degli Studi di Catania.

---

<sup>1</sup> Laboratorio di ricerca afferente al Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura dell’Università degli Studi di Catania, che focalizza le proprie attenzioni nelle vecchie e nuove periferie urbane dei territori della Sicilia Orientale e sui paesaggi derelitti prodotti dalla modernità. Tra gli obiettivi del LabPEAT vi è la ridefinizione di alcuni paradigmi della disciplina urbanistica a partire dai nuovi saperi ecologici

L'Ufficio di Piano, come organo tecnico dell'Amministrazione, oltre a produrre e gestire i quadri di conoscenza che servono a redigere il piano, si occupa di costruire strumenti di governo del territorio e assistere il Consiglio Comunale nella costruzione delle politiche territoriali.

L'Urban Center è invece il luogo d'incontro, fisico e virtuale, e di formazione per i diversi attori che compongono la comunità locale (Busacca, Gravagno, 2006). Si connota come centro di animazione e forum stabile di discussione sulle politiche per la città, con l'obiettivo di promuovere la democrazia urbana, mediante una partecipazione continua dei cittadini ai processi decisionali; è un luogo dove attivare la costruzione e la diffusione della conoscenza, il recupero dei valori memoriali, ma anche luogo catalizzatore del dialogo, del dibattito, del confronto e della nascita di scenari futuri della città. L'Urban Center quindi non è solo un luogo d'ascolto, ma è il luogo in cui si esercita la democrazia.

Il LabPEAT trova fondamento della sua partecipazione al processo, nella convinzione che il suo ruolo dell'Università non si limita alla mera formazione dei quadri dirigenziali, ma può svolgere attività di formazione relative alle trasformazioni del territorio, per tutti coloro che il territorio lo abitano. Diventa supporter nel percorso di scoperta dei saperi urbani, che sottendono la reale consapevolezza di ciò che accade nei luoghi che viviamo.

Il gruppo di ricerca insieme all'Ufficio di Piano ha avviato i processi di partecipazione in concomitanza al lavoro di studio e analisi per l'individuazione degli ambiti e degli obiettivi, in quanto si è ritenuto rilevante non relegare la fase di ascolto ad un momento successivo alla definizione tecnica delle problematiche e delle possibili soluzioni, ma renderla parte integrante della fase di problem setting (Schön, 1993). In questo modo si è voluto strutturare un momento di esplorazione dei problemi in maniera collettiva all'origine del processo, per complessificare il quadro analitico (Balducci, 2000) e avviare un processo dialogico in grado di dar voce ad attori depositari di conoscenze capaci di fare emergere indirizzi e soluzioni condivise (Bobbio, 2004). Sono stati individuati i seguenti ambiti tematici: le risorse culturali, l'ambiente, la scuola, il disagio urbano e l'economia locale. L'Ufficio di Piano, in prima battuta, si è occupato della costruzione della conoscenza di base che, oltre ad una ricognizione della produzione urbanistica sino a quel momento esistente, ha visto la costruzione di un Sistema Informativo Territoriale in cui i tessuti storici sono stati censiti ed analizzati nei loro aspetti morfologici e ambientali in maniera puntuale. Parallelamente l'Urban Center ha avviato una serie di attività con lo scopo di innescare i meccanismi di animazione territoriale della cittadinanza, inclusione e partecipazione sociale, nell'ottica di "fornire un quadro di conoscenze adeguato per co-sviluppare un processo con le persone piuttosto che per le persone" (McIntyre, 2008). A tal fine, per alcuni degli ambiti tematici già citati hanno preso vita diverse iniziative che verranno esposte di seguito.

### **Il processo: le attività**

La prima occasione, legata all'ambito della cultura, è stata l'opportunità di far aderire la città di Acireale alla rete internazionale delle Learning Cities PASCAL<sup>2</sup>. In questa occasione è stato avviato il progetto "Acireale Learning City 1.0", che si configura come prima sperimentazione di un nuovo modello di governance urbana: si è messo in campo un meccanismo di costruzione e alimentazione del capitale sociale, con momenti e pratiche che hanno facilitato il dialogo tra tutti gli attori presenti sulla scena urbana. Attraverso iniziative di ascolto e discussione, sono state evidenziate le criticità e le potenzialità presenti sul territorio acese, che hanno poi generato progettualità sul tema della rete museale della città, sull'arte e l'artigianato - fortemente presenti sul territorio, con maestranze di ottima qualità - e sul tema della formazione permanente.

All'interno del processo di pianificazione partecipata, si inserisce anche l'appuntamento settimanale "Fatto tuo: salva la città". Un appuntamento in cui i cittadini, le associazioni e membri dell'amministrazione si sono riuniti per discutere di tematiche ambientali quali: il ciclo dell'acqua, la permeabilità e il verde urbano, le fonti e le condizioni di inquinamento. Dopo una prima discussione, si è constatato fosse di maggiore urgenza lavorare sul rischio idraulico, per via dell'aumentata frequenza di eventi atmosferici pericolosi che negli ultimi anni hanno colpito la città di Acireale. Tramite la ricostruzione storica della trasformazione della città, il dibattito con i cittadini, l'analisi degli elaborati tecnici e lo studio del deflusso superficiale delle acque, si è arrivati a definire le aree di rischio idraulico presenti in città. Si è pertanto ragionato su quali possono essere i progetti e i microinterventi realizzabili nel breve-medio termine. Allo stesso modo si è ragionato sul sistema del verde: giardini e parchi, orti urbani, verde funzionale e forestazione urbana, sono stati oggetto di un regolamento del verde redatto dai partecipanti, adesso in fase di approvazione.

---

<sup>2</sup> Sono città che hanno fatto della formazione permanente e della cultura il cardine del proprio modello di sviluppo.

In questo momento di formazione e crescita della consapevolezza dello spazio, relativamente alle scuole, si è ritenuto di coinvolgere i bambini e i ragazzi delle scuole primarie e secondarie di I grado in un percorso di ascolto. Periodicamente si sono svolti degli incontri con i dirigenti e gli insegnanti di riferimento, che hanno svolto in aula laboratori in cui i bambini hanno individuato e raccontato la loro visione della città, evidenziando le emozioni legate agli ambienti in cui vivono. In una seconda fase, i contributi sono stati restituiti durante l'evento "RaccontAci: la città che parla". Nell'ambito di tale iniziativa è stato avviato un momento di riflessione e dibattito e si è prodotto un documento finale dal titolo "Manifesto dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze", che farà parte della relazione tecnica propedeutica alle nuove direttive di Piano.

A conclusione di questa prima fase di attività che hanno fornito dei quadri di conoscenza articolati, di concerto con i partecipanti alle iniziative organizzate dall'Urban Center, si è deciso di realizzare un laboratorio di progettazione urbana "Luoghi Comuni 2.0", nel quale gruppi eterogenei per età e background culturale, composti da studenti, cittadini, membri di associazioni, istituzioni e professionisti, hanno collaborato per la progettazione ecologica dello spazio pubblico del centro storico. In particolare, si è puntata l'attenzione sulle micro-occasioni del tessuto urbano, ritenuti potenziali punti strategici alla riqualificazione e rifunzionalizzazione del centro storico. Presupposto di base del laboratorio è stato considerare la città come un diritto (Levfebre, 1968), motivo per cui i cittadini sono stati messi nelle condizioni di poter "progettare" loro stessi i luoghi che abitano. L'esito è stata l'elaborazione di micro-progetti urbani, che hanno acceso i riflettori su l'idea che un cambiamento è possibile anche senza grandi trasformazioni.

### ...e adesso?

L'Urban Center ha dimostrato di essere un'istituzione capace di produrre occasioni di incontro e di attivare processi interattivi, offrendo la possibilità di condividere problemi, soluzioni e punti di vista (Fareri, 1994), senza necessariamente porsi alla guida di questi. Diviene luogo in cui gli attori sono messi nelle condizioni di agire insieme, attorno a ciò che "fa problema" (Crosta, 2009). L'Università, chiamata per accompagnare le fasi del processo e i lavori dell'Urban Center, si è posta come obiettivo quello di creare un terreno di conoscenza fertile, tale da rendere i cittadini consapevoli delle potenzialità della loro azione sulla costruzione di politiche, evitando di creare meccanismi di mero consenso. Con l'obiettivo di mettere insieme coloro che fanno parte della società civile è nata l'associazione di cittadini denominata PRO URBAN CENTER. Lo scopo è quello di supportare, sotto i profili scientifici e culturali, i processi di promozione e formazione volti a diffondere la cultura e la conoscenza del territorio e della città contemporanea, nonché di alimentare e supportare i processi di costituzione degli strumenti di governo e di trasformazione del territorio.

Durante questi anni il processo non è stato esente da conflitti, date le complesse relazioni tra le pluralità di attori che ne fanno parte. I conflitti che si generano sono da un lato manifestazione di pensieri e visioni latenti, che nell'interazione hanno possibilità di essere espressi, dall'altro incentivo di innovazione istituzionale (Gravagno, 2002). Negli ultimi mesi, il processo sembra aver subito un rallentamento, che costituisce per noi spunto di riflessione circa le criticità che lo caratterizzano.

Nonostante l'iniziale entusiasmo della Pubblica Amministrazione nel promuovere un Piano partecipato, questa ha rivolto sempre minore attenzione ai lavori dell'Urban Center. Una possibile motivazione potrebbe essere legata al fatto che strutturare un processo decisionale aperto e inclusivo richiede, non solo una ridistribuzione di compiti e lavori che non sono più concentrati nelle mani di pochi, quanto una nuova distribuzione dei poteri (Crosta, 2009). Questo può destabilizzare il ruolo tradizionale di decisore svolto dalle istituzioni.

In un clima di sfiducia nelle istituzioni, una mancata risposta della Pubblica Amministrazione agli sforzi della collettività, innesta il seme dell'antagonismo nei confronti di chi governa. Tutto il processo che è stato descritto ha avuto l'obiettivo di costruire delle dinamiche sociali, *know how* individuali e scenari economici futuri, in una comunità che proattivamente si prendesse cura dei luoghi che vive. Interessante è stato notare la crescente volontà di impegnarsi nel processo da parte della comunità. Alcuni dei partecipanti, spinti dalla voglia di contribuire, si sono organizzati per fare ricerche indipendentemente e scrivere bozze e proposte da socializzare ai tavoli, arricchendoli di contributi vivi dell'esperienza e del lavoro di ciascuno. Questo è indice di una maggiore responsabilizzazione relativa alle virtù civiche di attivismo sociale. Il progressivo disinteresse della Pubblica Amministrazione che i partecipanti però hanno cominciato a lamentare, ha provocato inizialmente un clima di conflitto, sfociato successivamente in una

perdita di volontà di partecipare, dimostrando nei fatti che la comunità non ha avuto ad oggi il tempo sufficiente per portarsi avanti come forza autonoma.

A conclusione possiamo dire che, fin quando non si verifica un mutamento di carattere strutturale di fondo, di superamento del dualismo Istituzione/Comunità, il processo di governance è ancora debole e ci spinge a riflettere su quali possono essere gli ulteriori strumenti e azioni per renderlo efficace.

### Riferimenti bibliografici

- Balducci A. (2000), "Le nuove politiche urbane e la necessaria riscoperta di approcci partecipativi", Relazione presentata agli Incontri Emiliani Archivio Osvaldo Piacentini, Cavriago 25 marzo.
- Bateson G. (1977), *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano.
- Bender T. (2001), "The new metropolitanism and the pluralized public", in *Harvard Design Magazine*, n. 13.
- Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Bobbio L. (a cura di, 2008), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Esi, Napoli.
- Busacca P., Gravagno F. (a cura di, 2006), *Catania e il mare. Discorsi e materiale per il futuro assetto del frontemare*, Ed.it, Catania.
- Crosta P. L. (2009), *Casi di politiche urbane. La pratica delle pratiche d'uso del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P. L. (2010), *Pratiche. Il territorio" è l'uso che se ne fa": Il territorio" è l'uso che se ne fa"*, FrancoAngeli, Milano.
- Dente B., Bobbio L. & Spada A. (2005), "Government o governance per l'innovazione metropolitana? Milano e Torino a confronto", in *Studi organizzativi*, n. 2, pp. 29-47.
- Fareri P. (1994), *Urban center. L'esperienza statunitense*, Camera di Commercio, Milano
- Fareri P. (2009), *Rallentare: Il disegno delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano.
- Fischer F. (2009), *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*, Oxford University Press
- Gelli F. (2005), "La democrazia e i suoi problemi: dalla prospettiva dell'azione locale", in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 13-50.
- Gelli F. & Morlino L. (2008), "Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie", paper presentato al convegno annuale della SISP, Pavia, pp. 4-6.
- Gravagno F. (2002), "Ermeneutica del conflitto nel processo di piano.", in *Quaderni del Dipartimento di Architettura e Urbanistica*.
- Gravagno F. & Saija L. (2007), "'A Fera o'Luni" di Catania. Racconto di una esperienza di ricerca-azione", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 90, pp. 1000-1012.
- Lefebvre H. (1968), *Le Droit à la Ville*, Anthopos, Paris
- McIntyre A. (2008), *Participatory Action Research*, SAGE Publications, New York.
- Micarelli R. & Pizziolo G. (2003), *L'arte delle relazioni*, Alinea editrice, Firenze.
- Morin, E. (1993), *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Schön D. (1993), "Generative metaphor: A perspective on problem-setting in social policy", in A. Ortony (Ed.), *Metaphor and Thought*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 137-163
- Sclavi, M., Romano I. & Guercio S. (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano.
- Tosi A. (1984), Piano e bisogni: due tradizioni di analisi. Riflessioni ai margini di un progetto di ricerca sulle pratiche abitative. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XV, 21.
- Whyte W. F. (1997), *Creative Problem Solving in the Field. Reflections on a Career*, Sage Publications, Beverly Hills, CA.

# Qualità e politiche urbane

**Stefano Aragona**

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria  
Dipartimento PAU - Patrimonio, Architettura, Urbanistica)  
Email: [saragona@gmail.com](mailto:saragona@gmail.com), [stefano.aragona@gmail.com](mailto:stefano.aragona@gmail.com)

## Abstract

La pianificazione urbanistica moderna, dalla Carta di Atene in poi, ha come funzione principale quella di migliorare le condizioni di vita degli abitanti. Ma questa rientra nelle scelte più ampie della politica che quindi indirizzano le trasformazioni sia del territorio che delle città. Dopo ca. 35 anni di politiche basate sulla cosiddetta liberalizzazione economica, iniziati con la Thatcher in Gb, i risultati sono stati quelli di avere una crescente disparità economica e spaziale. La città dovrebbe essere esito, spazio, di *civitas* condivisa dai *cum-cives*. Governata dalla politica, cioè dall'arte di gestire la polis – che pure mantenendo un fascino ideale, mitico – è però costruita dai cittadini (Cacciari, 1991) con le loro molteplici istanze, passate dall'essere “domanda” indifferenziata a molteplice richiesta individuale, con la cultura di cui sono dotati e nel mondo sociale in cui vivono. Con un atteggiamento fenomenologico, si deve prendere atto che aree periferiche e centri storici sono divenuti, per lo più, luoghi di scadente qualità di vita. La democrazia è espressione dei desideri e delle necessità degli abitanti e l'urbanistica moderna ha il compito di rappresentare tali situazioni e conflitti. Il paper spiega tale situazione e propone ipotesi di politiche/strumenti di azione. Considerando che se gli urbanisti ed i pianificatori non prenderanno posizione e continueranno ad accettare che sia il mercato a guidare le trasformazioni spaziali, il loro ruolo diverrà inutile e le giuste rivolte saranno lasciate in mano ai vari populismi.

**Parole chiave:** citizenship, collaborative urban design, identity.

## 1 | Un breve racconto urbanistico

La liberalizzazione economica sempre più sta diventando finanza, finanza che sta governando le trasformazioni urbane (Tocci, 2009). Queste si sono manifestate in due principali tipologie di conseguenze per il territorio e la città. La prima riguarda gli aspetti sociali ed identitari degli insediamenti storici. Le dinamiche di gentrificazione<sup>1</sup> sono cresciute e sono divenute la prassi nella modificazione delle parti più di pregio delle città. Tante Disneyland ove la reale anima del luogo scompare e rimane solo la facciata, “non luoghi” simili a quelli descritti da Marc Augè (1999, 1993). La conseguenza è avere sempre meno residenti originari e sempre più seconde case di lusso per stranieri o per fasce reddituali elevate. La seconda conseguenza delle scelte politiche/economiche prima dette, è la bassa qualità urbana delle periferie. Si noti che, in accordo con la visione economica prima citata, Agenda Urbana Ue sollecita la polarizzazione sui principali centri urbani ma danneggia il resto del territorio. Tutto partecipa, inoltre, alla distruzione del paesaggio italiano, il “Paese dei 100 Campanili”, e questo è un danno gravissimo. La titolazione dovrebbe invece essere Agenda Territoriale, così mirando anche ad un assetto dei territori più equo e sostenibile.

Va ancora evidenziato che, se è vero che la città che si espande, diventa metropoli, può divenire più produttiva questo avviene a vantaggio di chi? Sempre più sta emergendo nella distribuzione della ricchezza nelle città un crescente gap tra i pochi che posseggono molto ed i molti che posseggono e guadagnano sempre meno. Le recenti rivolte sociali e politiche testimoniano tutto ciò. E l'urbanistica, la pianificazione territoriale, sono scienze sociali – come l'economia – che hanno conferma della loro correttezza solo attraverso la verifica dei risultati, misurati in termini di efficacia.

Giovanni Gennari in *Semiologia della città* nel 1995 parla di pedagogia della città e Lynch ci suggeriva come rendere “leggibile” questa. Ovvero che senso lo spazio urbano poteva/doveva avere per i suoi abitanti, cittadini o visitatori fossero. Purtroppo poi a queste condivisibile visione dello spazio urbano costruito<sup>2</sup> si è sostituita la logica del “city user”, ovvero sia dell'abitante come “consumatore” più che cittadino. Così

---

<sup>1</sup> Termine coniato dalla sociologa inglese Ruth all'inizio degli anni '60 che dall'originario riferimento alla piccola nobiltà (“gentry”) si è poi esteso alla classe media che si insediava nelle parti più pregiate di Londra espellendo le classi meno agiate. Più recentemente agli aspetti residenziali si sono associati quelli di cambiamento di destinazioni d'uso che consentono la sostituzione, nei centri storici, di botteghe o negozi storici o per necessità quotidiane con punti vendita di prodotti di massa.

<sup>2</sup> Che, con altre e più ampie modalità, si può estendere anche al territorio (Socco, 2000).

facendo emerge in modo chiaro il passaggio fondamentale della città come Utopia (Platone, Thomas More), Città del Sole (Campanella), Falansteri (Fourier) alla città prima come esito di produzione industriale (Tafuri), come luogo produttivo, poi sempre più come prodotto (Harvey, 1993). Non è la città del *flâneur* di Baudelaire (poi Benjamin), è divenuta la città del capitalismo finanziario che nega il diritto alla città stessa (Harvey, 2012).

Occorre agire su due piani, due diversi livelli che però abbiano il medesimo fine: migliorare le condizioni di vita degli individui e delle collettività. Mentre è indispensabile proporre scenari complessivi realmente diversi, così interpretando il termine greco crisi, *κρίσις*, come opportunità di cambiamento al tempo stesso è necessario modificare il più possibile “qui” ed “ora” le condizioni di vita, migliorare la qualità urbana. Non vi è più, almeno formalmente, il “principe” che decide come fare entrambe le cose. È nel rapporto tra istituzioni elette democraticamente e ed elettori, cioè nel governo del territorio che si devono trovare risposte a quella che giustamente de Seta (1996, 2010) individua da anni come crisi della civiltà urbana.

I cambiamenti di scenario devono avere alcuni capisaldi da cui partire. Zero consumo di nuovo suolo, elemento da spiegare/motivare ai cittadini ed agire sull'esistente per modificarne i vari aspetti insostenibili sia materialmente (energia, acqua, etc.) che socialmente. Tra gli elementi di fondo nelle scelte della pianificazione è indispensabile arrestare alcune opzioni. Innanzitutto dire alt ai centri commerciali in periferia e fermare i cambiamenti di destinazioni d'uso nei centri storici. I negozi di vicinato, quelli essenziali, alla vita quotidiana sono schiacciati (dumping) dalla concorrenza sleale dei centri commerciali. Assieme a scelte urbanistiche e di gestione urbana, nelle “politiche urbane” – termine che va rilanciato ed in modo rilevante – i Comuni devono caricare su tali luoghi di commercio le esternalità negative che creano di tipo ambientale e sociale. Si noti che, nati con la spiegazione economica del “consumer benefit” legato ai prezzi più bassi dei prodotti, essi hanno effetti devastanti a scala macro territoriale. Costituiscono un emblematico esempio di come la politica – sia nazionale che locale (questa in modo significativo “spinta” da quanto deciso dalla prima) – abbia lasciato il passo all'economia, alla microeconomia, non avendo, o non volendo avere, la consapevolezza delle conseguenze di varia natura di tale scelta. Situazione che in altri Paesi europei, come Francia o Germania, non è così “liberalizzata” nella espansione e localizzazione di tali centri del commercio.

Ma i cittadini si accorgono di queste situazioni pagandole con una ulteriore riduzione della qualità della vita. Anche se ciò avviene in modo contraddittorio e spesso non informato e consapevole. Se ne accorge il gruppo crescente di cittadini, gli anziani ormai divenuti il gruppo maggioritario<sup>3</sup> che hanno sempre più difficoltà per soddisfare le necessità quotidiane<sup>4</sup>. La stessa condizione sta creandosi nei centri storici delle principali città che sono soggetti alla scomparsa di botteghe o negozi tradizionali. Così non soltanto vengono meno molti servizi essenziali ma anche, man mano, si perde l'anima della città (Fig.1).



Figura 1 | Roma, l'antica libreria Croce a Corso Vittorio Emanuele II, come era (sinistra) e quello che è diventata:  
Fonte: parte a sinistra Yara Nardi – F3 Press in [www.roma.repubblica.it/cronaca](http://www.roma.repubblica.it/cronaca), a destra S. Aragona.

Le conseguenze di affidare al mercato, in modo tanto ampio e radicale, le sorti della città si stanno evidenziando in modo così evidente in questi anni poiché i mutamenti innescati sono di tipo “macro”. Non ci si deve sorprendere e pensare che tali effetti non erano prevedibili: tutto questo era ben illustrato nel 1984 da P.L. Crosta nel testo *La produzione sociale del piano*<sup>5</sup>. D'altronde Peter Hall già nel 1989 sulla

<sup>3</sup> Situazione che ad es. a Roma è già in atto dall'inizio degli anni '90 (Collicelli, 1991).

<sup>4</sup> Tutto questo in un quadro di allungamento dell'aspettativa di vita, ma si noti fortemente legato ad una spinta denatalità, ed impoverimento generalizzato (ISTAT, 2017)

<sup>5</sup> L'Introduzione dello stesso Crosta ed i saggi *Struttura sociale e destinazioni d'uso del suolo* di Form e *La pianificazione urbana in America: un'analisi sociologica* scritto da Gans a tale riguardo disegnano un quadro di quello che sarebbe successo in Italia sull'esperienza di

rivista dell'Associazione dei Pianificatori USA evidenzia come in quel Paese vi sia una distanza tra la teoria della pianificazione e la "pratica" di essa, immobiliare ed indifferente a tutti i valori se non a quelli economici/finanziari<sup>6</sup>

## 2 | La tenacia della speranza di una città migliore

Nonostante tutto, nonostante questa contraddizione di fondo nel costruirsi la città vi sono tentativi riformisti in cui si pongono le domande perché, per chi e come progettare. Così in linea con quanto prima accennato di Gennari, negli anni '90 si creano Laboratori di Quartiere, Piani Regolatori delle Bambine e dei Bambini<sup>7</sup>, Commissioni, Uffici, Assessorati dedicati alla qualità con vari nomi e livelli istituzionali. Anche nella sanità e nell'assistenza sociale si creano i presupposti per collegare entrambe alle esigenze del territorio grazie ai Piani Regolatori Sociale (Aragona, 2003). Rodotà (1992) all'avvio della medesima decade sottolinea il ruolo fondamentale dell'informazione e della conoscenza come elementi base della libertà contemporanea. Cacciari (1991) evidenzia il *civis hegeliano* cioè *...il soggetto che vuole e può attuare la polis... Il bourgeois rappresenterà quel civis che si rifiuta di operare il processo dialettico... un socius che non voglia entrare in societas... ma il civis può consapevolmente produrre polis, educandosi trasformarsi in 'homo politicus'* (p.33) ovvero la possibilità del cambiamento può partire dall'attore politico che è il "cittadino", il civis che costruisce la civitas *...insieme dei cum-cives*<sup>8</sup>.

Ma tutto questo necessita di coerenza tra le pratiche partecipative e le scelte politiche. L'inizio degli anni '90 hanno visto un grande slancio, la voglia di essere coinvolti nelle scelte era forte. L'elezione di Sindaci espressione dei partiti del centro- sinistra era la conseguenza di tale spinta. Così come nella seconda metà degli anni '70 in tutte le principali città italiane furono elette Giunte di sinistra, rappresentanza istituzionale delle masse inurbate e prive spesso sia di casa che di servizi. Le istituzioni locali iniziarono a dare risposte operative per dar modo di soddisfare quella che allora era definita "la domanda" di abitazioni, scuole, ospedali, trasporto, verde pubblico. Nascono gli Assessorati alla Riqualificazione delle periferie. Si iniziano a realizzare sempre più Piani di Zona, Edilizia Convenzionata ma il dialogo tra amministrazione locale e cittadini si fa sempre più flebile. Sembra però poco importare perché si sta entrando negli anni di cui emblematica è l'espressione "La Milano da bere", rampantismo sociale e finanza stanno crescendo a dismisura. Sembra che per tutti vi sia la possibilità di arricchirsi materialmente, sembra che ponendosi in competizione ciascuno, individualmente possa farcela, la società come corpo sociale perde consistenza. D'altronde l'Italia del boom economico aveva due motori principali, l'edilizia e l'auto privata: non a caso strade ed autostrade si moltiplicano ed il trasporto su ferro man mano viene sempre più trascurato<sup>9</sup>.

Così centinaia di migliaia di abitazioni vengono costruite, ma rimangono vuote. I costruttori puntano allora su investimenti ancora più grandi e vasti, per loro integrati: nascono e si espandono i centri commerciali. La politica non è capace o non vuole né limitarne le localizzazioni né fare rispettare gli accordi come ad es. la realizzazione delle infrastrutture di collegamento né tanto meno riscuotere gli oneri finanziari dovuti all'Ente locale. In molti casi anche le Cooperative edilizie, non solo perdono la loro funzione originaria di mediazione operativa tra la domanda sociale ed il soddisfacimento di questa – in accordo con le istituzioni locali – dedicandosi anche ad attività finanziarie ma soprattutto viene meno la loro credibilità non rispettando patti ed accordi<sup>10</sup>.

Nonostante tutto ancora la popolazione urbana continua ancora a sperare. E così intorno la metà della prima decade del 2000 i cittadini ridanno fiducia ad amministrazioni espressione di forze politiche ispirate a valori sociali e di bene pubblico. Anzi si fa largo la spinta ad una concezione ancora più ampia, il "bene comune"<sup>11</sup>. A Roma viene promossa una campagna istituzionale per coinvolgere la popolazione dei vari Municipi nell'individuazione di aree ed immobili considerati significativi e conservare e/o ridare qualità

---

altri Paesi come gli USA se si fosse aperto al mercato ed introdotti strumenti quali i c.d. programmi complessi o forse una loro utilizzazione "sbagliata".

<sup>6</sup> Utili altre informazioni le si possono avere nel testo del 1988 *City of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Development in the XXth Century* anche di P. Hall.

<sup>7</sup> Per approfondimenti si veda di S. Aragona (2003) "Il Piano Regolatore dei Bambini e delle Bambine di Roma", in nel testo di G. Fera, R. Ansaldo, E. Mazza E., *I bambini e la città. Strumenti urbanistici e progettazione partecipata*.

<sup>8</sup> Diversamente dal polites, cittadino che deriva dalla polis, la cui nascita è mitica.

<sup>9</sup> Fino ad arrivare allo sciagurato "Taglio dei rami secchi nelle ferrovie" con il Governo Amato del 1992 inizio del taglio dei servizi ai centri "minori" e(o) interni.

<sup>10</sup> Ponendo in grande difficoltà i loro appartenenti sia come proprietari immobiliari che affittuari.

<sup>11</sup> Non casualmente vince con grande forza l'opzione referendaria di mantenere pubblica la gestione dell'acqua.

spaziale e sociale al territorio. Viene elaborata in ciascuno di essi una *Carta dei Valori*<sup>12</sup>, poi sintetizzata in un simile documento esteso a tutta la città (Fig.2). Per riqualificare le aree di margine, in città come Roma molto estese, campagna urbanizzata come definì questa tipologia di aree Emanuel (1990) l'amministrazione bandisce e poi fa una prima assegnazione a cooperative di giovani delle aree agricole abbandonate.



Figura 2 | Roma, Municipio III, Sala Consiliare, incontro conclusivo della prima fase dei Laboratori di progettazione per costruire la Carta dei Valori del Municipio. Fonte: S. Aragona.

A Torino, città emblematica di una visione sociale dello spazio urbano, le realizzazioni ed i progetti di riqualificazione delle periferie sono molti<sup>13</sup>, ma è troppo tardi. D'altronde mentre si ha un centro recuperato di una città di successo, ben amministrata, i luoghi abbandonati dei giochi olimpici ed un grande debito pongono grandi problemi e domande irrisolte<sup>14</sup>. Inoltre le scelte sembrano essere decentrate rispetto le aspettative che non sono più principalmente sulle “cose” ma sulla loro gestione.

A Roma, ove anche da poco si era insediata una Giunta basata su valori che davano la priorità alla città pubblica, si assiste ad un incomprensibile mancanza di rispetto del voto popolare che soprattutto nelle periferie si era espresso nel senso del cambiamento. Così viene fatto cadere il Sindaco senza una reale spiegazione politica, democratica, cioè che aiuti i *cum-cives* a capire. Soprattutto tale atto va in senso contrario alla “pedagogia della città” prima citata. È un esempio emblematico, negativo, di come scoraggiare la partecipazione e la collaborazione dei cittadini da parte degli eletti. Far cadere un Sindaco senza andare in Consiglio Comunale a darne conto e facendo tale atto da un notaio – è ciò che è successo nella Capitale da parte dei Consiglieri Comunali eletti dai cittadini assieme al Sindaco – è sostanzialmente antidemocratico, pure se istituzionalmente non scorretto. Si noti che in tutti i Municipi di Roma, per la prima volta nella sulle stesse posizioni politiche, erano in atto molti processi partecipativi e di coinvolgimento dei cittadini. Questo aspetto non è secondario poiché partecipazione e collaborazione sono strettamente legate anche alle dimensioni territoriali e demografiche<sup>15</sup> ed il Municipio è il “luogo” più idoneo di incontro.

La continuità amministrativa è particolarmente importante per confrontarsi con molteplici questioni di cui quella ambientale è tra le più impellenti. Questione che necessita di cooperazione multi-scalare e partecipata. Ente locale (Città Metropolitana e/o Municipi/Circoscrizioni), Provincia (od area vasta), Regione assieme alle popolazioni dei territori devono trovare un percorso condiviso. Nel caso ora ricordato vi era l'ulteriore grande occasione dovuta al fatto che tutti gli Enti detti erano della medesima collocazione politica, evento mai accaduto in precedenza. Le conseguenze delle scelte politiche prima dette, strumentali ad altri fini, stanno mostrando tutti i problemi e le difficoltà da esse create sicuramente non a vantaggio dei cittadini.

Tale rapporto stretto tra cittadino ed istituzione è indispensabile poiché da tempo non vi è più la “domanda” indifferenziata, ma “grumi di consumo” che si aggregano temporaneamente (CENSIS, 1993).

Le grandi possibilità tecnologiche hanno accresciuto questa individualizzazione delle richieste. E tutto ciò con un elemento sistemico di grande rilievo legato alla mobilità del lavoro che fa venir meno il rapporto tra questo e la residenza, base dei modelli insediativi dell'urbanistica moderna.

<sup>12</sup> Per approfondimenti si veda Aragona (2014) “Urbanistica nella trasformazione: dalle esperienze di partecipazione il percorso per la città ed il territorio ecologico relazione presentata” VIII Giornata di Studi INU: *Una politica per le città italiane* Sessione “Politiche per lo spazio pubblico”, Napoli, 12 – 13 dic..

<sup>13</sup> Si veda l'ottima relazione di Barbieri (2016) su quanto fatto ed in cantiere a Torino dalla Giunta Fassino.

<sup>14</sup> Temi che rimandano al dibattito sull'utilità, per la popolazione, dei grandi eventi.

<sup>15</sup> In questo caso siamo tra i 131.000 abitanti del meno popoloso (VIII, Appia Antica) al più abitato 307.000 (VII, San Giovanni, Cinecittà).

Esempi positivi che un percorso diverso è possibile anche a livello operativo vengono ad es dal PRU. Giustino Imperatore a Roma. Qui il Comune, assieme al Municipio, sono riusciti a realizzare una necessaria sostituzione di edifici di ERP. Dopo una prima fase conflittuale, grazie ad un intenso e proficuo lavoro di colloquio con i residenti, il progetto è stato realizzato costruendo nuove abitazioni sicure ed efficienti sotto il profilo energetico ed ambientale. Anche in abitaECOstruire, Concorso di progettazione promosso dall'ANCAb assieme a Legambiente (2008) in tre Comuni italiani, Pesaro, Foligno(PG) e Tricase (LE). Da svolgersi tutti secondo i criteri dell'ERP, in quest'ultimo comune tra i vari momenti propedeutici e formativi della popolazione di rilievo sono stati gli incontri seminariali svolti sotto il nome de La CURA "(...) intesa nel molteplice significato di manutenzione, affezione al luogo e di accoglienza" (Comune di Tricase, 2007: 1) ed organizzati con vari dipartimenti, da quelli relativi al sociale. L'intero processo era inserito in un PIRP (Programma Intergrato di Riquilificazione delle Periferie) strumento creato dalla Regione Puglia dedicato alla qualità delle aree periferiche (Fig.3).



Figura 3 | Tricase (LE), Partecipazione dei cittadini alle scelte preliminari per i requisiti del Concorso di progettazione abitarECOstruire. Fonte: [www.abitareECOstruire.eu](http://www.abitareECOstruire.eu).

Mentre la simulazione fatta sul campo a Via di Tor Bella Monaca presentato alla *Biennale dello spazio pubblico 2015* mostra che se si coinvolge la cittadinanza, anche in aree considerate problematiche socialmente che spazialmente, emergono risposte inaspettate e positive, molto diverse dai luoghi comuni spesso dati da organi di stampa od altri soggetti. Certamente però poi occorre essere coerenti e consequenziali<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Nel caso citato le vicende politiche della città hanno fatto precipitare la situazione ed impedito che iniziative e progetti

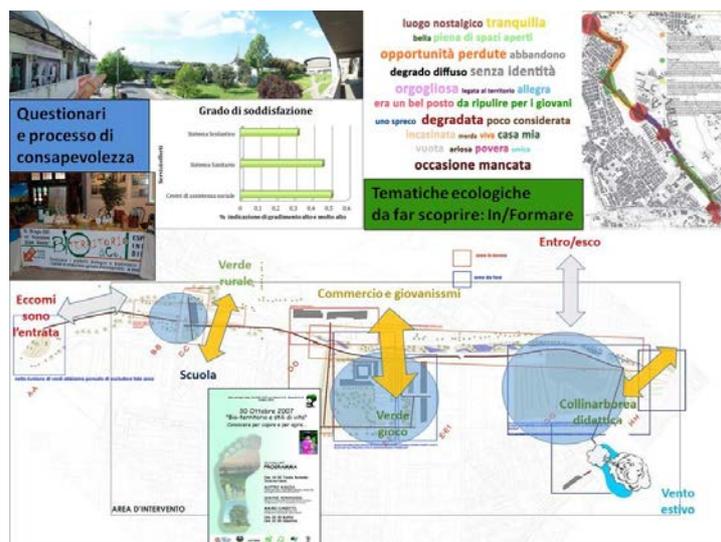


Figura 4 | Biennale dello Spazio Pubblico, La proposta per via di Bella Monica.

Fonte: Workshop La strada: Infra/struttura verde e paesaggi identitari, Biennale dello Spazio Pubblico 2015.

### 3 | Temporanei spunti conclusivi

Come ricordato siamo in un periodo di passaggio. Crisi della società industriale e delle sue modalità di formazione, essenzialmente basate sull'espansione, e ricerca di altri assetti sociali e formali. Inoltre va sottolineato che, considerando con una visione storica le trasformazioni, e soprattutto che queste cambiano di significato con il passare del tempo, con il suo stratificarsi. Come illustrato in questi decenni sono stati creati nuovi strumenti per tentare di cogliere i mutamenti sociali ed il loro rapporto con quelli spaziali. Comunque siamo dinnanzi ad una grande occasione per indirizzare diversamente le traiettorie delle scelte. Così come all'inizio degli anni '70, si è detto in apertura, la scelta politica è stata in un senso, l'azione pubblica e l'Urbanistica può fare una "svolta ad U" e riprendere entrambe la guida delle trasformazioni<sup>17</sup>.

Ricordando i due momenti e tornando al breve/medio periodo, quindi all'operatività ad oggi è troppo presto per dare pareri sui recenti progetti e finanziamenti sulle periferie. Se si tratterà di una reale modificazione, strutturale, nel fare/trasformare la città o solo un rimedio alle tante domande irrisolte di urbanità richieste dalla maggioranza della popolazione, e quindi di votanti, che vivono in esse. In fin dei conti si dovrebbe riannodare realmente quel percorso che nel 1980 la Dioguardi, società di costruzione di Bari, inaugurò con i Laboratori di partecipazione dei cittadini nei progetti che essa faceva. Essenziale è l'informazione ed il colloquio con i cittadini, un urbanista ancor più "riflessivo" (Schön, 1993) che si cala nei contesti.

Fondamentale che la politica si assuma la responsabilità di scegliere: l'antica libreria Croce nel centro storico di Roma nella seconda metà degli anni '70 fu difesa, come tanti altri luoghi emblematici di passato e cultura della città, da delibere comunali. Basterebbe che chi si occupa di territorio e delle sue trasformazioni si richiamasse all'etica come ha ricordato Settis nel 2015. Tutto quanto detto, anche solo avere partecipazione e collaborazione, è particolarmente difficile da realizzare quando la situazione sociale è caratterizzata da criminalità organizzata che controlla il territorio. Situazione ancora più difficile quando a questo si associa una dimensione ridotta dei centri e condizioni economiche non floride, così come è il Sud Italia<sup>18</sup> ed in particolare la Calabria.

#### Riferimenti bibliografici

- Aragona S. (2003a), "Il Piano Regolatore dei Bambini e delle Bambine di Roma", in (a cura di) Fera G., Ansaldo R., Mazza E., *I bambini e la città. Strumenti urbanistici e progettazione partecipata*, IIRITI, Reggio Calabria.
- Aragona S. (2003b), "Piano Urbanistico e Piano Regolatore Sociale", in (a cura di) Bonsinetto F., *Il Pianificatore Territoriale. Dalla formazione alla professione*, Quaderni del DSAT, Gangemi Editore, Roma.

<sup>17</sup> Così come ricordava Valeria Erba già nel 1988 l'Urbanistica e la politica hanno un'efficacia economica.

<sup>18</sup> Dall'Unità in poi, poiché fenomeni come l'emigrazione non erano presenti ed il livello di sviluppo industriale e tecnologico non era certo più arretrato degli altri Stati italiani ed europei.

- Aragona S. (2014), "Urbanistica nella trasformazione: dalle esperienze di partecipazione il percorso per la città ed il territorio ecologico" relazione presentata alla VIII Giornata di Studi INU: *Una politica per le città italiane Sessione "Politiche per lo spazio pubblico"*, Napoli, 12 – 13 dic., in *Urbanistica Informazioni* n. 257.
- Augè M. (1993), *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, elèuthera, Milano.
- Augè M. (1999), *Disneyland e altri non luoghi*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Barbieri C.A. (2016), Sessione Plenaria "Le città nel cambiamento. Buone pratiche ed esperienze in corso", XIX Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti (SIU) *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del Paese*, 16 – 18 giugno, Catania.
- CENSIS (1993), *Indagine sulla popolazione*.
- Collicelli C. (1991), "Il mutamento degli equilibri quantitativi", in CENSIS, *Dossier Infanzia e Anziani. Ripensare le generazioni*, Edilgraf, Roma.
- Comune di Tricase (2007), Relazione introduttiva, materiale del Concorso di progettazione abitaECOstruire.
- Crosta P.L. (1984), "Introduzione" in (a cura di) *La produzione sociale del piano*, Franco Angeli, Milano.
- de Seta C. (1996 I edizione, 2010 II edizione), *La città europea. Origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Il Saggiatore, Milano.
- Emanuel C. (1990), "L'organizzazione reticolare intermetropolitana: alcuni elementi per l'analisi e il progetto", in (a cura di) Curti, F., Diappi, L., *Gerarchie e Reti di Città: Tendenze e Politiche*, F. Angeli, Milano.
- Erba V. (1988), "L'Efficacia dello strumento 'piano regolatore' letta attraverso la produzione di modelli e di generazioni di piano", in (a cura di) Gibelli, M.C., Magnani, I. *Pianificazione Urbanistica come Strumento di Politica Economica*, Coll. Scienze Regionali, F. Angeli, Milano.
- Form W.H. (1984), "Struttura sociale e destinazioni d'uso del suolo", in (a cura di) Crosta P.L. *La produzione Sociale del Piano*, F. Angeli, Milano.
- Gans H.J. (1984), "La pianificazione urbana in America: un'analisi sociologica", in (a cura di) Crosta P.L., *La Produzione Sociale del Piano*, F. Angeli, Milano.
- Gennari G. (1995), *Semiologia della città*, Marsilio, Padova.
- Hall P. (1988), *City of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Development in the XXth Century*, Basil Blackwell Inc., New York.
- Hall P. (1989), *The Larger View. The Turbulent Eight Decade: Challenges to American City Planning*, Journal of the American Planning Association, estate.
- Harvey D. (1993), *La crisi della modernità. Alle origini dei mutamenti culturali*, Il Saggiatore, Milano, (ed. ing., 1990, Blackwell).
- Harvey D. (2012), *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Ombre Corte, Verona.
- Rodotà S. (1992), *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Bari.
- Lynch K. (1974), *L'immagine della città*, Marsilio Editore (ed. or. 1960, *The Image of the city*, MIT, Cambridge).
- Schon D.A. (1993) *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale* (traduzione di A. Barbanente), Dedalo, Bari.
- Socco C. (2000), *Città, Ambiente, Paesaggio. Lineamenti di Progettazione urbanistica*, UTET, Torino.
- Tafuri, M., (1973), "Progetto ed utopia", Laterza, Bari.
- Tocci W. (2009), "L'insostenibile ascesa della rendita urbana", in *Dialoghi Internazionali. Città del mondo* n. 10.

## Sitografia

- ISTAT, *Rapporto annuale 2017* in, <http://www.istat.it/it/archivio/199318>.
- Legambiente, ANCAb/Legacoop (2008), Concorso di progettazione abitaECOstruire in <http://www.abitarecostruire.eu>.
- Settis S. (2014), *L'etica del architetto e il restauro del paesaggio*, Lectio Magistralis per il conferimento della Laurea ad honorem in Architettura, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, in, [https://www.unirc.it/documentazione/materiale\\_didattico/1464\\_2013\\_356\\_18354.pdf](https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/1464_2013_356_18354.pdf).
- Figura 1: Fotografia 1, parte sinistra: Yara Nardi, Libreria Croce, l'ultima giornata di un angolo storico di Roma in, [http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/11/30/foto/libreria\\_croce\\_1\\_ultima\\_giornata-25850257/1/](http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/11/30/foto/libreria_croce_1_ultima_giornata-25850257/1/).
- Figura 4: Workshop La strada: 'infra/struttura verde e paesaggi identitari, Biennale dello Spazio Pubblico 2015 <http://www.biennalespaziopubblico.it/nav-2015/programma-biennale-2015/>.

# Le città sostenibili dei bambini: sfide e opportunità per un'urbanistica democratica

## Antonio Borgogni

Università di Cassino e del Lazio Meridionale  
Dipartimento di Scienze Umane, Sociali e della Salute,  
E-mail: [a.borgogni@unicas.it](mailto:a.borgogni@unicas.it)  
Tel. 0776 2994433

## Monia Arduini

Università di Cassino e del Lazio Meridionale  
Dipartimento di Scienze Umane, Sociali e della Salute,  
E-mail: [m.arduini@unicas.it](mailto:m.arduini@unicas.it)  
Tel. 0776 2994433

## Elena Dorato

Università degli Studi di Ferrara  
Dipartimento di Architettura  
E-mail: [drtlne@unife.it](mailto:drtlne@unife.it)  
Tel. 0532 293663

### Abstract

La prospettiva di una progettazione partecipata che coinvolge le fasce più fragili della popolazione, spesso a ridotta mobilità indipendente, può apportare significativi contributi sia ai pianificatori che agli strumenti urbanistici. Tra le fasce fragili, i bambini, che non godono di rappresentatività politica, sono portatori di esigenze (mobilità autonoma, gioco, attività motoria) che interrogano questioni prettamente urbane quali la camminabilità, la percorribilità in sicurezza e, in generale, l'accessibilità e la struttura stessa degli spazi pubblici.

L'obiettivo del contributo è di indagare se siano ancora valide, e in quali contesti, le ragioni che portarono, a partire dagli anni '70 del '900 nell'Europa centrale e del nord ad una progettazione dello spazio pubblico attenta ai bisogni dell'infanzia e caratterizzata da interventi multiformi che coinvolsero associazioni di cittadini e amministrazioni nella progettazione e ridefinizione di vari spazi pubblici. In Italia si è attenuato l'entusiasmo suscitato da un'avanzata normativa che accompagnò alcune progettualità a partire dagli anni '90. I criteri e gli scopi che caratterizzano i processi deliberativi rimangono tuttavia, in particolare per i gruppi meno rappresentati, indispensabili per una progettazione urbana sostenibile e democratica.

**Parole chiave:** citizenship, public policies, public spaces.

### 1 | Bambini e città: una relazione fragile

L'obiettivo del contributo è di comprendere se siano ancora valide, e in quali contesti, le ragioni che portarono, a partire dagli anni '70 del '900 nell'Europa centrale e del nord ad una progettazione dello spazio pubblico attenta ai bisogni dell'infanzia e caratterizzata da interventi multiformi che coinvolsero associazioni di cittadini e amministrazioni nella progettazione e ridefinizione di vari spazi pubblici.

Fin dal 1947, Aldo van Eyck concepì ed attuò forse il primo e più emblematico intervento urbano capace di relazionare i bisogni emergenti dei più piccoli (in anni di boom demografico, non accompagnato dalla presenza e strutturazione di spazi urbani adeguati) al recupero e rifunzionalizzazione dei numerosissimi spazi vacanti e degradati, lasciato della guerra. Grazie alla progettazione e realizzazione di centinaia di nuovi playground e spazi di gioco per i bambini, ad Amsterdam così come in altre città olandesi, van Eyck contribuì grandemente ad un fondamentale cambio di paradigma: dai modelli top-down di organizzazione spaziale tipici dell'architettura modernista e funzionalista, ad approcci bottom-up capaci di dare spazio e stimolare l'immaginazione degli utenti, ovvero i bambini (Lefaivre, Fuchs, de Roode, 2002). Simili interventi assunsero presto un significato di gran lunga più complesso e lungimirante rispetto a rappresentare una soluzione creativa al riuso temporaneo di lotti inutilizzati, originando una sperimentazione socio-spaziale che ha influenzato positivamente l'infanzia di un'intera generazione.

È risaputo (Borgogni, Farinella, 2017; Borgogni, Dorato, Farinella, 2017) che un punto di svolta fu costituito dalla legislazione olandese del 1976 sui *woonerf*. Ciò che è tenuto in considerazione in misura minore è la complessità del fenomeno che, nascendo come reazione avanzata ad una progettazione urbana e della mobilità centrata sull'automobile, assunse connotazioni sociali e educative ancor prima che urbanistiche. Uno degli elementi connotanti fu la restituzione delle strade ad un uso condiviso e al gioco dei bambini.

Due furono le direzioni di azione: da un lato l'attenzione a spazi sicuri adeguati al gioco e in genere all'uso da parte dei bambini – si consideri qui solo quanto cinquant'anni fa i bambini utilizzassero liberamente lo spazio pubblico rispetto ad oggi (Shaw et al., 2015; Hillman, Adams, Whitelegg, 1990) – dall'altro il loro coinvolgimento nella progettazione.

Tali movimenti non erano esenti da atteggiamenti demagogici in cui i bambini venivano strumentalmente citati, se non usati, per convincere i decisori in merito alle scelte ma vi era, comunque, un'attenzione ad una vivibilità antesignana della sostenibilità, intrisa di valori sociali, educativi e fortemente connotata a livello comunitario.

Nel 1979, Ward pubblica “Il bambino e la città” proponendo una riconcettualizzazione del rapporto, e ponendo le basi per una riflessione che poneva i bambini al centro della progettazione e dell'organizzazione della città, chiamata macchina educante: il bambino ha diritto di percorrere la città che, pensata per l'adulto medio, maschio e automobilista, lo costringe a rinchiudersi in spazi definiti: casa, scuola, impianti sportivi, parchi.

Per oltre un decennio, i movimenti, le ricerche e le realizzazioni che avevano innalzato le sensibilità nei confronti del tema rimasero in una nicchia di sperimentazioni avanzate, a volte naive, senza reciproche connessioni.

## 2 | Le prime progettualità italiane

In Italia almeno tre sono stati le regioni anticipatrici, rispetto ai provvedimenti legislativi citati, di progettazioni che nascono da queste nascenti sensibilità: Marche, Umbria e Piemonte.

Nel 1991, a Fano, nasce il laboratorio “Città dei bambini” che implementa la prima progettualità a scala urbana in Italia. La consulenza del laboratorio venne effettuata da Francesco Tonucci, dell'Istituto di Psicologia del CNR, che tra i primi ha creduto ad una progettazione urbana in cui il bambino fosse direttamente coinvolto con tre modalità integrate: il consiglio dei bambini, la progettazione partecipata, la mobilità autonoma verso e da scuola. Tale coinvolgimento aveva tre obiettivi principali: urbanistico, attraverso la costruzione di ambienti adeguati al bambino; educativo, sviluppando nel bambino capacità progettuali; politico, dando voce ai desideri di una categoria priva di rappresentanza (Tonucci, 1996). La tripartizione operativa del Laboratorio di Fano viene poi adottata nelle varie esperienze che vennero inaugurate in Italia negli anni successivi.

Le esperienze in Umbria si sviluppano intorno alla figura di Raymond Lorenzo, city planner che trasferì in quel contesto, e poi a scala nazionale (Lorenzo, 1998, 2000) alcune esperienze di progettazione a livello di comunità iniziate negli Stati Uniti d'America, e in particolare a Boston, tra gli anni '70 e '90 e poi confluì, nella progettazione della Cooperativa ABCittà di Milano.

Le esperienze piemontesi vengono promosse dall'Associazione la città possibile (Gandino, Manuetti, 1998) e si connettono con la progettazione dei primi interventi di moderazione del traffico in Italia e, tra quelli di interesse per i bambini, le vie residenziali e i percorsi sicuri casa-scuola.

La trasformazione nella legge 176/91<sup>1</sup> della *Convention on the Rights of the Child* (CRC) del 1989 diede adito, in tutto il mondo, alla concretizzazione di progetti fino a quel momento non, o parzialmente, supportati, dalle normative nazionali. In Italia la legge offrì, infatti, agli enti locali più sensibili l'opportunità di attivare progetti centrati sulle due direzioni già individuate negli anni '70: progettazione attenta ai diritti e bisogni dei bambini e dei ragazzi, e partecipata, coinvolgendoli spesso in azioni più ampie relative alla cittadinanza attiva attraverso la costituzione di Consigli di minori. Una sistematizzazione ed espansione avvenne grazie alla Legge 285/97 “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, al progetto “Le città sostenibili delle bambine e dei bambini” del Ministero dell'Ambiente (1998), a iniziative e progetti dell'UNICEF e alla banca dati istituita presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

---

<sup>1</sup> Legge 27 maggio 1991, n. 176 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo.

Varie furono le pubblicazioni che in quel periodo iniziavano a concettualizzare interventi o a descriverli; tra le altre, “Bambini per strada” di La Cecla si soffermò sul rapporto tra strada e bambini in varie parti del mondo aiutando a ricollocare gli interventi italiani nel contesto, più ampio, dei diritti (La Cecla, 1995)

Vari enti locali iniziarono progettazioni integrate basate sui principi o cofinanziate dalla legge 285/97 o da normative regionali. Insieme a questi, furono condotte diverse altre esperienze grazie al coinvolgimento di associazioni nazionali quali Arciragazzi, Lega Ambiente, UNICEF, UISP, WWF sovente supportate dall’ANCI, e regionali o locali quali CAMINA in Emilia-Romagna o Il corpo va in città a Ferrara.

Successivamente a quella significativa stagione progettuale, tuttavia, l’interesse a livello nazionale si è attenuato; la legge 285/97 è, in parte, stata assorbita nella legge 328 del 2000. Senza regia complessiva né finanziamenti, molte iniziative sono terminate, altre hanno continuato e continuano ad esistere grazie a sensibilità locali o regionali senza essere tuttavia inserite in un quadro complessivo.

### **3 | Le prime realizzazioni**

Tra il 1995 e la prima decade del 2000, le progettualità appena descritte consentirono realizzazioni infrastrutturali a diverse scale: cortili e ambienti scolastici, percorsi casa-scuola, parchi gioco, interventi su interi quartieri centrati sui principi della moderazione del traffico con una particolare attenzione dedicata ai bambini (si vedano, tra gli altri i casi di Modena, Reggio Emilia, Torino) e, sul piano amministrativo, l’esperienza dell’Ufficio per il Piano regolatore per la città delle bambine e dei bambini (1998) (Orlandi, Morandini 2001).

Vorremmo qui citare due casi di realizzazioni di piazze, in qualche modo simili e che proprio per questo esprimono uno dei desideri che i bambini vorrebbero vedere realizzato nello spazio pubblico: la presenza di acqua.

La prima riguarda la Piazza dell’amicizia a Viareggio, nel quartiere Bicchio, realizzata nel 2001 grazie alla collaborazione tra il Comune e la Scuola elementare Levante. Anche in questo caso, la progettazione partecipata faceva parte delle azioni supervisionate dal progetto “Le città dei bambini e delle bambine” del CNR coordinate da Tonucci (Comune di Viareggio, 2004). La piazza vede al centro una fontana con uno specchio d’acqua accessibile.

La seconda riguarda Bentivoglio (BO) in cui la riprogettazione di una piazza adiacente alla sede comunale, in collaborazione con la locale Scuola Media, ha portato alla realizzazione di una nuova piazza al cui centro vi è una fontana con un albero “galleggiante”. La contemporanea riqualificazione dell’intera area, precedentemente spazio incolto, ha fatto divenire, dal 2006, la piazza contornata da Via Lipparini luogo di sosta ma anche di passaggio tra il centro cittadino e i parcheggi adiacenti. L’interesse di questo intervento rispetto alla nostra trattazione è dato dal fatto che, oltre a comportare una concreta realizzazione basata sul coinvolgimento dei ragazzi, è stato finanziato, per la parte relativa alla progettazione partecipata, da fondi della citata Legge 285/97 mentre l’intervento stesso è stato curato dal Comune (Balzani, Borgogni, Fava, 2004). La progettazione partecipata, infatti, curata dall’associazione CAMINA e dalla Facoltà di Architettura di Ferrara, era inserita nell’ambito di un vasto progetto di ricerca-intervento portato avanti in contemporanea in dodici Comuni del territorio bolognese.

Ma l’esempio di scala più rilevante rimane tuttora la realizzazione del quartiere delle Coriandoline a Correggio (RE) la cui progettazione partecipata inizia nel 1995, vede la consegna dei primi alloggi nel 2005 e il completamento del quartiere nel 2008. Il processo partecipativo ha prodotto documenti di rilievo quale il “Manifesto delle esigenze abitative dei bambini” (Malavasi, Pantaleoni 1999), su cui si sono basati i principi progettuali. L’insediamento ha tuttavia suscitato critiche, in particolare perché non prende sufficientemente in considerazione le modificazioni socio-demografiche che interverranno (Borgogni, Farinella, 2017).

### **4 | Esempi recenti**

Rispetto al contesto italiano, in Europa sono più numerose le esperienze virtuose che vedono i bambini – fruitori speciali dello spazio pubblico – coinvolti in prima persona in processi partecipati di progettazione e trasformazione urbana, continuando e talvolta reinterpretando una tradizione consolidatasi in diversi Paesi soprattutto a partire dal secondo dopoguerra. Il caso olandese è già stato citato in merito alla sperimentazione del modello delle “strade condivise” degli anni ’70 che, complici la crisi petrolifera ed una rinata sensibilità ambientale, hanno originato un’idea moderna di città come reazione al traffico automobilistico e all’inquinamento (Dorato, 2015). Questi sono spazi in cui i bambini possono tornare a giocare in strada in sicurezza e dove socialità e condivisione ritornano ad essere elementi fondanti del vivere la città.

A distanza di quasi cinquant'anni e dopo aver perso gran parte dell'eredità di van Eyck, Amsterdam è tornata ad essere teatro di sperimentazione progettuale virtuosa coinvolgendo i bambini come attori privilegiati durante l'intero processo. Infatti, nel 2010 è stata inaugurata la prima strada-playground che, in risposta alla mancanza di spazi urbani adeguati al gioco, alla socialità e alla ricreazione specialmente dei più piccoli, ha portato alla trasformazione di 1.500 mq di carreggiata in spazio pubblico a percorrenza esclusivamente pedonale e ciclabile; un lungo parco giochi urbano che ha trasformato il volto e la fruizione di Potgieterstraat. Questa reinterpretazione moderna di *woonerf* è nata grazie ad una forte volontà politica, decisa a dotare il distretto di nuovi spazi pubblici e aree verdi e ricreative, cercando nuove strategie di rafforzamento e rivitalizzazione del contesto urbano particolarmente attente ai bambini e, più in generale, ai pedoni. In quest'ottica, l'intera popolazione del quartiere è stata coinvolta in un percorso di partecipazione per la formulazione di linee guida, così come nella scelta del team progettuale per la realizzazione fisica degli interventi di rigenerazione urbana. Lo studio olandese di architettura del paesaggio Carve, esperto nella progettazione di playground e spazi dedicati ai bambini, ha proposto la chiusura totale della strada al traffico, complice anche la presenza nella via di una scuola elementare carente di spazi ricreativi sicuri, e superati diversi conflitti (con i residenti contrari alla rimozione degli stalli di parcheggio; con i commercianti timorosi che la pedonalizzazione dell'area portasse a perdite economiche; con la nuova amministrazione cittadina che, nel mentre, aveva sostituito quella precedente) quest'intervento ha dimostrato il suo valore sociale e urbano divenendo, inoltre, un modello già più volte replicato in altri quartieri della città.

Tra le limitate esperienze di progettazione partecipata con i bambini recentemente svolte o attualmente in essere in Italia è utile citare quella di Petrucci e Moretti (2015) in vari quartieri di Roma. Le autrici, richiamando il diritto al gioco, hanno attivato processi di coinvolgimento dei bambini attraverso le scuole nella zona di Valco San Paolo, nel Rione Monti, Appio Latino, Appio Tuscolano e a Centocelle. Guidetti, Giangrande, Mortola (2009) hanno sviluppato un lavoro partecipato sia sul versante della formazione delle insegnanti che sul piano applicativo con due principali punti di forza: la progettazione degli spazi esterni delle scuole come spazi educativi estensione di quelli interni, un accordo di programma ampio che ha coinvolto gli stakeholder istituzionali che vertevano sul Municipio di Roma VI.

### **Conclusioni: per un'urbanistica democratica**

È arduo rispondere alla domanda posta all'inizio. Al momento attuale, infatti, la risposta risulterebbe provenire da una visione della città apparentemente sconfitta nei fatti: a distanza di oltre venticinque anni dalla legge 176/91 e dall'entusiasmo nato nella seconda metà degli anni '90, appare evidente l'incompletezza del percorso avviato.

Sul piano legislativo, infatti, il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva adottato nel 2016<sup>2</sup>, nell'ambito dell'obiettivo generale "Incoraggiare la partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali" non va oltre la citazione, al punto 1.4.5, della promozione della realizzazione di "Città amiche dei bambini e delle bambine per favorire la partecipazione ad attività ludiche ricreative e l'inclusione sociale". Nel testo, i riferimenti alla partecipazione dei bambini e, in buona parte anche delle famiglie, non riguardano la progettazione partecipata di spazi o servizi.

Sul piano politico, in particolare a scala locale ove si esplicitano le reali potenzialità di influenzare i processi decisionali e progettuali, le notevoli esperienze di alcune città attualmente in corso non si sono tramutate in buone pratiche da diffondere, adeguandole, in altri ambiti.

Una simile, strutturale mancanza si ritrova anche nelle diverse leggi urbanistiche regionali che, in assenza di ordinamenti nazionali aggiornati tanto sull'urbanistica quanto sulle procedure di coinvolgimento della popolazione, hanno spesso il compito di regolare anche le finalità e lo svolgimento dei processi partecipativi. Ad oggi, infatti, nessuna Regione in Italia fa riferimento esplicito ai bambini come categoria privilegiata di popolazione da coinvolgere all'interno di percorsi e progetti

Potremmo pertanto avviarcì a concludere la trattazione ribadendo le note amare di cui sono cosparsi i paragrafi precedenti. Ci sostengono, invece, una prospettiva e una riflessione. Da un lato le scelte radicali di città europee in cui il paradigma partecipativo e l'attenzione ai bambini rimangono intangibili. Dall'altro rimaniamo convinti che, nella prospettiva di sostanziare processi democratici in un'ottica deliberativa

---

<sup>2</sup> D.P.R. 31 agosto 2016 – Approvazione approvato il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017.

(Forester, 1999), la progettazione partecipata serve, che debba ascoltare i segnali deboli, coinvolgere in particolare i gruppi fragili e con meno rappresentanza, che, sul piano della progettazione urbanistica, ma altrettanto potremmo dire di quella educativa e sociale, le parole-chiave per pianificare e progettare contesti urbani sostenibili siano indispensabili alla città stessa.

### Attribuzioni

Antonio Borgogni è il responsabile scientifico del capitolo e ha redatto i paragrafi 1 e 2, Elena Dorato ha redatto i paragrafi 1 e 4, Monia Arduini ha redatto il paragrafo 3. Gli autori hanno curato insieme le conclusioni.

### Riferimenti bibliografici

- Balzani M., Borgogni A., Fava A.R. (2004), *12 colori per 12 comuni - Ricerca per la realizzazione di Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza*, La Mandragora, Imola.
- Borgogni A., Farinella R. (2017), *Le città attive. Percorsi pubblici nel corpo urbano*, Franco Angeli, Milano.
- Borgogni A., Dorato E., Farinella R. (2017), Dalla città al territorio attivo, in AA. VV. (2017), *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese"*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1576-1581.
- Comune di Viareggio (2004), *I bambini e le bambine progettano: ecco come nasce una piazza!*, Comune di Viareggio, Viareggio.
- Dorato E. (2015), La Città Attiva. Nuovi approcci al progetto dello spazio pubblico urbano/The Active City. New approaches to the design of urban public spaces, *Paesaggio Urbano 1* gen. feb., pp. 52-57.
- Ferrari E. (2003), Coriandoline – Le case amiche dei bambini e delle bambine, *Paesaggio Urbano 1* gen.-feb., pp. 42-47.
- Forester, J. (1999), *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*, Mit Press, Cambridge (MA).
- Gandino B., Manuetti D. (1998), *La città possibile*, RED, Como.
- Guidetti G., Giangrande A., Mortola E. (2009), *Spazi didattici all'aperto. Un processo di progettazione partecipata*, Gangemi, Roma.
- Hillman M., Adams J., Whitelegg J. (1990), *One false move: a study of children's independent mobility*, Policy Studies Institute, Londra.
- La Cecla (a cura di) (1995), *Bambini per strada*, Franco Angeli, Milano.
- Lefaivre L., de Roode I., Fuchs R.H. (a cura di) (2002), *Aldo van Eyck: the playgrounds and the city*, Stedelijk Museum, Amsterdam.
- Lorenzo R. (1998), *La città sostenibile, partecipazione, luogo, comunità*, Elèuthera, Milano.
- Lorenzo R. (2000), *In città ci abito anch'io*, Guerra, Perugia.
- Malavasi L., Pantaleoni L. (1999), *Manifesto delle esigenze abitative dei bambini*, Maggioli, Rimini.
- Orlandi D., Morandini G. (2003), L'ufficio del Piano regolatore della città dei bambini, *Paesaggio Urbano 1* gen.-feb., pp. 48-53.
- Petrucci V., Moretti L. (2015), *Il gioco non si arresta. Pratiche di progettazione partecipata per il diritto alla città di bambini e ragazzi*, Gangemi, Roma.
- Shaw B., Bicket M., Elliott B., Fagan-Watson B., Mocca E., Hillman M. (2015). *Children's Independent Mobility: an international comparison and recommendations for action*. Consultabile su [http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/15650/1/PSI\\_Finalreport\\_2015.pdf](http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/15650/1/PSI_Finalreport_2015.pdf), ultimo accesso 14 maggio 2017.
- Tonucci F. (1998), *La città dei bambini*, Laterza, Roma-Bari.
- UNICEF (2004), *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, UNICEF Italia, Roma.
- Ward C. (2000), *Il bambino e la città*, Ancora del Mediterraneo, Napoli.

# People-centered planning processes in New York City: the Jerome Avenue neighborhood study

**Susanna Castiello**

City of New York

Department of City Planning

Email: [scastiello@planning.nyc.gov](mailto:scastiello@planning.nyc.gov)

## **Abstract**

The paper analyzes the leading role of the participatory planning process in New York City under Mayor Bill De Blasio's administration and its importance in preserving viable neighborhoods, promoting developments, and improving the quality of life for all residents without displacing low-income people and people of color, as previously happened with massive rezonings in the City of New York under Mayor Bloomberg's administration (2002-2014). As part of De Blasio's Housing New York Plan, the Department of City Planning (DCP) launched PLACES (Planning for Livability, Affordability, Community, Economic opportunity and Sustainability), a series of people-centered comprehensive planning neighborhood studies, in which DCP works actively with other sister agencies, communities, stakeholders and elected officials to identify a wide range of strategies and investments to support the neighborhood growth and vitality. The paper will focus on the case study of Jerome Avenue, in the Bronx, where since 2014 the department is actively working with the community to develop comprehensive strategies and recommendations to promote affordable housing, jobs and training and coordinated infrastructure investments to support the area's long-term growth and sustainability. The study follows the general PLACES process that consists of an initial phase of listening, visioning, generating the plan, and then public review and implementation and it's one of the eight planning neighborhood studies currently happening in New York City.

**Parole chiave:** housing, inclusive processes, neighborhood.

## **From rezonings to planning: the central role of the community input in reshaping New York**

New York City has gone through several rezoning in the past decade under the administration of Michael Bloomberg (2002-2014), instrumental to promote the luxury city and to attract capital and investments in the city. Almost 37% of the land in the city was rezoned, the largest sets of rezonings ever, through almost 140 separate rezoning actions (Angotti, 2016). During this process, where both upzoning and downzoning were proposed in small areas throughout the city, the mayor opted for the use of zoning over planning, leaving out the communities in the process of long-term planning. Even if the rezonings didn't target specific communities and specific races, the result was a massive displacement of communities of color and Latinos, as the cases of Williamsburg or Harlem amongst them show very clearly.

In the case of Williamsburg specifically, despite a previous community plan approved by the city planning commission in 2002, the city undertook a massive top-down rezoning in 2005, leading to the development of high-rise luxury housing towards the waterfront and on the entire neighborhood, with the consequential increase of housing cost and residential displacement. This turned a very diverse community, mainly of whom Latinos, into a predominantly white neighborhood. All the public meetings were held when the rezoning proposal was already drafted and the public process was merely seen during the land use review procedure (a formal part of the approval process).

In 2014, New York City Mayor Bill De Blasio, reshaped the role of communities in his new 10 year housing plan, as part of the big One NYC plan, to engage communities in comprehensive planning with the aim of stabilizing and strengthening neighborhoods to ensure they are diverse and livable. The plan aims to create and preserve 200,000 high quality and affordable homes in 10 years for almost half million people in collaboration with the department of Housing Preservation and Development (HPD) and Housing Development Corporation (HDC). As of today, 62,506 affordable homes have been financed for new construction or preservation, the highest rate of affordable housing production in 25 years and \$1.9 billion have been committed to build additional 10.000 units of affordable housing for households who earn less than \$40,000 annually.

Under this new administration, what previously was defined as a typical rezoning, today actively involves communities to create affordable, livable, and healthy neighborhoods focused on housing, economic development, and community resources. The deep involvement of communities is also re-shaping the collaboration between the governmental agencies, the elected officials, community organization and citizens. As part of the mayor proposals to address housing needs, transportation improvements and job growth, the Department of City Planning (DCP) is undertaking a series of places-based planning studies called PLACES (Planning for Livability, Affordability, Community, Economic opportunity and Sustainability) where the department works actively with communities, stakeholders and elected officials to actively shape their neighborhoods. PLACES studies examine and address key land use and zoning issues in defined neighborhoods throughout the city like Jerome Avenue and Southern Boulevard (Bronx), East Harlem (Manhattan), Gowanus, Bushwick and East New York (Brooklyn), Flushing West and Long Island City (Queens) and Bay Street Corridor (Staten Island). Each of these communities will have distinct needs, but the biggest amount of recommendations are usually related to housing, mainly affordable, economic development, and priority investments in infrastructure and community supporting services. The \$1 billion dollar Neighborhood Development Fund, established by the Mayor, has facilitated this process and it's dedicated to projects identified by DCP through above-mentioned plans to ensure that infrastructure improvements in the rezoned neighborhoods will be fully funded.

The PLACES process starts with the Listen and Learn phase, where the city representatives sit down together with the residents, city officials, and community organizations to share their knowledge and their thoughts and perspectives on the neighborhood. The following step, the vision, helps the working team to shape a list of goals and priorities, which will be the key elements to shape the plan. Following that, starting from the goals and priorities, DCP starts drafting the plan in collaboration with the working team with recommendations regarding housing, economic development, land use, zoning and housing among them.

After drafting the plan, the process enters the public review through the ULURP (Land Use Review Process) while the sister agencies continue drafting support strategies to strengthen the overall plan.

### **The Jerome Avenue Neighborhood Study**

The Bronx went through a tough time in the 70s, where the “Bronx is Burning” became the image of the Borough in the world. The South Bronx was actually burning and 7 different census tracts in the area lost more than 97% of their buildings due to fire or abandonment between 1970 and 1980 (Hornik, 2017). In the following years the proposed public policies caused much of the Bronx to remain abandoned, lacking in open spaces, opportunities and education, and without basic services. Many fires were actually started by the owners to then collect insurance from an area that was already considered a loss.

So it doesn't come as a surprise that the current residents of the South Bronx are skeptical about the role of the Government in their neighborhoods, given that for many years the city turned its back to the Borough and its infrastructures. The previous rezoning experiences in other Boroughs and their consequential displacements of low income communities create an additional climate of fear and need to fight against the possible gentrification of the area.

The target area is a 2-mile stretch along Jerome Avenue in Community District 4 and 5 and, as previously mentioned, is part of the PLACES studies, therefore follows the defined steps described in the previous paragraph. Before launching the study, DCP undertook a transportation-focused study to analyze actual traffic and transportation issues and release recommendations to mitigate these. The recommendations focused heavily on the pedestrian experience (safety and walkability) in an area crossed by multiple transportation infrastructures and included both short-term and long-term investments.

The neighborhood study was then launched on October 2014 with a public walking tour held by DCP and today actively involves, among others, the Department of Housing and Development (HPD), the Department of Small Business Services (SBS), Department of Parks & Recreation (DPR), the New York City Department of Transportation (CDOIT) and the Mayor's Office of Immigrant Affairs (MOIA).

On March 2015 DCP and other agencies held three physical and two virtual open houses, in both Spanish and English, sponsored by the involved community districts as part of the first PLACES step towards the completion of the neighborhood plan. Nine stations with different topics, from housing to community resource, allowed participants to informally stop by, ask questions, listen or just observe. Additionally, interactive stations gave participants the chance to share where they live and work, identify neighborhood assets, and make suggestions to improve conditions under the elevated. This allowed DCP to learn more about the neighborhood and its residents and build community-wide consensus around the vision, goals,

and priorities for community development, which will be the basis of the community plan and set the foundation for follow up events. Almost 200 participants from across the study area and beyond attended the open houses. Regarding housing, some of the recommendations received were the needs for affordable housing, improvement of the buildings existing conditions, housing diversity to allow mix income households, a solution for the possible displacement and the emphasis on the role of the employment to support the housing needs. The economic development was one of the main focuses for what concern retail diversity, needs for job training, environmental impacts due to the high amount of auto uses in the area. The community resources focus group highlighted the need for more open space, improvement of mobility in the area, safety and need of more “eyes on the street”, and the need of more cultural institutions and community centers in the area.



Figura 1 | One of the participant groups discuss about goals and strategies and shares its visual preferences during the Jerome Avenue vision session on June 2015.  
Fonte: NYC Department of City Planning photo archive.

Between May and June of the same year, an interagency workshop and vision session with more than 100 participants was held in the neighborhood, as part of the second phase of the PLACES process, and allowed community members to engage in meaningful dialogue with representatives from various city agencies about their goals respectively for Housing, Jobs and Businesses, Community Resources and Access, Mobility & Circulation. Participants were divided in groups and, during the first part, representatives from different agencies rotated to each group asking specific questions related to goals and priorities established by the community stakeholders in the previous outreach and related to the above mentioned topics. A facilitator from DCP helped the groups to physically relate the goals to specific points in the study area and facilitated the discussion around community assets and opportunities. At the end of the first part, a representative from each working group gave an overview of the agreement within each table highlighting the key issues and the points of discussion. Following that, each participant was given a certain amount of dots to vote on the goals they felt more important than others.

The second part of the day, the vision session, had the goal of confirming the community-driven goals as well as identifying geographic areas where those could be achieved. This was an opportunity for community stakeholders to discuss a variety of tradeoffs related to their goals and vision for a particular area. Each group developed a framework to share with the other groups and then started to assign densities, building heights, streetscape improvements and public realm experience. In the meanwhile,

urban designers were sketching the group future vision to give the participants the visual idea of what their vision was generating.

The Table I below shows the goal, per each category, that the community agreed on during the workshop and vision session.

Tabella I | Community goals for Jerome Avenue.

Housing	Job and businesses	Community resources	Access, mobility and circulation
Provide sustainable, high-quality, affordable housing with a range of options for residents at all income levels.	Create greater retail diversity to meet current and growing retail and service needs	Ensure every neighborhood has green streetscapes, quality parks and diverse recreation spaces	Promote a safe, walk-able Jerome Avenue under the elevated train
Protect tenants by improving housing quality and penalizing bad landlords	Help Jerome Avenue residents prepare for jobs and career growth with appropriate job training and skills development	Meet the educational, health and service needs of the community, especially youth and seniors – today and in the future as the neighborhood develops	Make sure the streets are safe and attractive for handicapped, seniors, and others with mobility issues
-	Promote small businesses and support entrepreneurship throughout the corridor	-	Make streets throughout the Jerome Avenue area safe, green, inviting and walkable
-	Support auto-related businesses and workers	-	-

In the follow up step, in November of the same year, DCP started to draft the framework for the land use changes and the related strategies, related to the goals developed by the community. The agencies partnered with the council member and shared with the community the strategies based on the goals and recommendations proposed during the previous outreaches.

For what concerned the land use, through the zoning framework, DCP proposed to provide opportunities for high quality and affordable housing with new buildings coherent with the neighborhood context; provide special rules for buildings along the elevated rail to provide some distance from the infrastructure and to provide better light and air; emphasize the role of the pedestrian corridor in the area and encourage diversity of retail but also maintaining the current zoning in specific areas to preserve existing auto-uses in the area and support the related businesses. Specific geographies were also selected to include mandatory inclusionary housing (MIH), which will ensure permanent affordable units for low-income households. Those resulted in medium to high-density districts throughout the corridor, ranging from R7A to R9A and C4 4D depending on different neighborhood needs and previous conditions. This doesn't differ a lot from the previous districts in the area, which ranged from R7-1 to R8, so that the new developments will have some relations with the existent ones.

Among the other involved agencies, HPD focused its attention on requiring developers to access funds to provide affordable housing for extremely-low to medium income, to guarantee diversity in the neighborhood; DPR announced investments of over \$19 Million in specific parks, to improve the amenities and expand the access to these areas; DOT proposed improvements in streetscape, pedestrian crossings and traffic lights. SBS decided to provide free business services to start-ups and new businesses, to improve the safety of current businesses, to create partnerships with local community organizations and to help reintegrate court involved individuals thanks to specific career services' programs.

In August 2016 DCP released the draft scope of work and the Environmental Assessment Statement and hold a public scoping meeting in September, where in almost 9 hours, 180 people had the chance to publicly speak and leave comments, all officially recorded, that will be addressed where possible in the final scope of work prior to the public review process.

As of today, the Department of City Planning is drafting the community plan and moves forward to the certification, still collecting community inputs during summer outreaches, community boards meeting and focus groups on specific topics (i.e. infrastructures improvements in the Cross Bronx area).

As these neighborhoods plans move forward, there are still some skepticisms and concerns regarding the real involvement of residents versus the role of developers and politics in the process. As previously happened in other neighborhoods in the city, rezonings trigger gentrification and market-rate developments, even if the plans were drafted to address primarily needs for affordable housing. And

there's no real plan to address displacements after rezonings and no studies were made after the previous ones to address the issues and to propose strategies to really support the existing communities.



Figura 2 | Jerome Avenue Neighborhood Study timeline as of March 2017.  
 Fonte: NYC Department of City Planning: process and plan update.

To be able to achieve the affordable housing goal set by the Mayor's housing plan, affordable housing has to be triggered by rezonings with the creation of MIH areas, which force developers to build affordable units, in a situation where maximizing profits would have been impossible for them. What seems to be changed between the previous administration and the current one is that the city is now using rezonings as one of the tools to better plan the future of the city, instead of being the only driver to reshape the future of New York City.

### **Riferimenti bibliografici**

- AA.VV. (2015), *Participatory Urban Planning: planning the city with and for its citizen*, MUEC, Montreal.
- Angotti T., Morse S. (a cura di, 2016), *Zoned Out! Race, displacement and city planning in New York City*, Terreform Inc., New York City.
- Housing New York, A five-borough ten-year plan, disponibile su NYC Housing, anno 2014,  
[http://www1.nyc.gov/assets/housing/downloads/pdf/housing\\_plan.pdf](http://www1.nyc.gov/assets/housing/downloads/pdf/housing_plan.pdf).
- Neighborhood Planning Playbook, disponibile su NYC Housing Preservation and Development, sezione Community, anno 2015,  
<https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdf/community/neighborhood-planning-playbook.pdf>.
- One New York, the plan for a strong and just city, disponibile su One New York, sezione download report, anno 2013,  
<http://www.nyc.gov/html/onenyc/downloads/pdf/publications/OneNYC.pdf>.
- One New York 2017 progress report, disponibile su One New York, sezione download report, anno 2017,  
[http://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2017/04/OneNYC\\_2017\\_Progress\\_Report.pdf](http://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2017/04/OneNYC_2017_Progress_Report.pdf).

### **Sitografia**

- Hornik S. (2017), CityViews: Misconceptions Drive Opposition to De Blasio's Housing Plan, disponibile su CityLimits.org,  
<http://citylimits.org/2017/05/02/cityviews-misconceptions-drive-opposition-to-de-blasios-housing-plan/>.
- Jerome Avenue Neighborhood Study, disponibile su NYC Department of City Planning, sezione Plans/Studies, anno 2014,  
<https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/jerome-ave/jerome-ave.page>.
- PLACES, disponibile su NYC Department of City Planning, sezione Plans/Studies, anno 2014,  
<https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/places.page>.

# Rigenerare dal basso la città: strategie, attori, strumenti, prospettive

**Elisa Conticelli**

Università di Bologna  
DA - Dipartimento di Architettura  
Email: [elisa.conticelli@unibo.it](mailto:elisa.conticelli@unibo.it)

**Stefania Proli**

Università di Bologna  
DA - Dipartimento di Architettura  
Email: [stefania.proli@unibo.it](mailto:stefania.proli@unibo.it)

**Simona Tondelli**

Università di Bologna  
DA - Dipartimento di Architettura  
Email: [simona.tondelli@unibo.it](mailto:simona.tondelli@unibo.it)

## Abstract

La crisi economica del 2008 ha indotto un profondo mutamento sociale ed urbano in Italia così come in Europa e nel resto del mondo occidentale, favorendo la diffusione di una serie di iniziative dal basso che hanno messo in discussione il tradizionale processo urbanistico, spostandolo sempre più verso una collaborazione tra il soggetto pubblico e il soggetto privato. Il ruolo di quest'ultimo molto spesso si va a sostituire alla pubblica amministrazione, laddove essa è assente, o lo affianca in modo decisivo, diventando elemento sostanziale e non più trascurabile nelle prassi urbanistiche. In modo ancora più evidente, in una prospettiva di tipo rigenerativo i classici riferimenti dell'urbanistica tradizionale cambiano rispetto al passato, mettendo in campo nuove strategie che investono, oltre agli attori interessati e alle modalità del loro coinvolgimento, alcuni elementi-chiave del processo urbanistico come i luoghi della trasformazione, l'organizzazione dei tempi e degli usi, gli strumenti a supporto della trasformazione urbana. Attraverso la proposizione di esperienze di successo di rigenerazione urbana e seguendo una griglia di lettura organizzata in luoghi, attori, tempi ed usi e strumenti, il contributo esplora situazioni in cui il confronto e la collaborazione tra sfera pubblica e privata o la libera iniziativa di soggetti privati hanno permesso l'attivazione di processi e di interventi di rigenerazione con chiare finalità di pubblica utilità. L'obiettivo è l'identificazione delle condizioni che consentono di raggiungere, un equilibrio tra azione pubblica e iniziativa privata che sia garante di processi di rigenerazione urbana efficaci e sostenibili.

**Parole chiave:** urban regeneration, participation, social practices.

## Introduzione

Le nuove pratiche di rigenerazione urbana, prevalentemente di natura informale, hanno posto chiaramente davanti ad una sfida la pianificazione urbanistica, tradizionalmente preoccupata dal tema della permanenza (Bishop e Williams, 2012).

In assenza di risorse pubbliche, un numero crescente di amministrazioni sta sperimentando soluzioni *community-based* che, in diversi modi, stanno innovando gli strumenti ed i metodi di pianificazione tradizionali, attraverso soluzioni più flessibili e a breve termine, capaci di generare opportunità di trasformazione su più fronti, contribuendo così al miglioramento della qualità urbana (Persall e Lucas, 2014). Analizzando alcune fra le più significative e recenti esperienze di rigenerazione urbana, emergono in maniera molto chiara le differenze con i riferimenti utilizzati in passato dalla cosiddetta "urbanistica tradizionale": i contesti urbani interessati dalla trasformazione, gli attori coinvolti nel processo di rigenerazione e soprattutto i modi con cui si può e si deve intervenire, richiedono approcci radicalmente diversi e dunque nuove competenze e nuovi modi di operare, finalizzati alla qualificazione della città. Complice la crisi economica del 2008, negli ultimi dieci anni ha infatti preso forma una serie di iniziative dal basso che si strutturano principalmente come esperienze informali e spontanee, spesso autorganizzate, oppure come nuove forme di impresa sociale che si distinguono per professionalità non ancora "codificate" a servizio della collettività e del "bene comune".

I casi di seguito proposti mettono in risalto le potenzialità di questo nuovo approccio maggiormente partecipato, evidenziando: come sia possibile intervenire nei “luoghi della rigenerazione”, molto spesso identificati nei cosiddetti “vuoti urbani” (aree dismesse, sottoutilizzate o in attesa di trasformazione); come siano spesso “soggetti terzi” ad offrire formazione, consulenza o servizi di supporto per tutti coloro che sono impegnati in progetti di riattivazione creativa di ambiti urbani in degrado; come sia importante incentrare la rigenerazione anche sulla temporaneità e dunque su soluzioni che, per la loro natura, si presentano come più economiche, flessibili e capaci di “sollecitare” o “testare” assetti urbani permanenti; come sia necessario dotarsi di strumenti innovativi per guidare il processo di rigenerazione, cioè di veri e propri “manuali d’istruzione” per regolare il rapporto pubblico/privato, e l’istituzione di nuove infrastrutture o luoghi di incontro.

L’obiettivo di questa breve analisi è definire meglio le condizioni che consentono di raggiungere un equilibrio tra azione pubblica e iniziativa privata, cercando di guardare alla collaborazione e alla partecipazione della comunità urbana, sempre più diversificata, come ad una risorsa nuova per le città.

## Luoghi

In Italia la prassi urbanistica degli ultimi trent’anni si è fortemente relazionata con diversi contesti e tematiche particolarmente cruciali, in una prospettiva di riqualificazione della città esistente. La rivalorizzazione e riconfigurazione di ampi comparti dismessi, la necessità di soddisfare un fabbisogno abitativo costantemente impellente o di ridare qualità al patrimonio edilizio esistente o, più in generale, all’ambiente costruito, sono i contesti che hanno maggiormente stimolato le città durante la stagione della riqualificazione urbana (Unep, 2004) e che, ancora adesso, rappresentano criticità irrisolte. Ciò che invece è cambiato in quest’ultimo decennio è l’approccio con cui questi temi vengono trattati (Conticelli, 2015). Probabilmente il modo secondo cui si cerca di ridare senso e valore ai vuoti urbani è il tema che, più degli altri, riesce a rappresentare questo passaggio importante da un approccio di riqualificazione ad un approccio rigenerativo. I vuoti urbani infatti rappresentano da sempre luoghi di degrado, dovuto in prevalenza all’assenza di usi (o di usi legittimi) o ad un loro sottoutilizzo. Rispetto al passato, i vuoti urbani oggi si presentano più diffusamente nelle città e interessano in larga parte anche spazi di dimensioni più contenute. L’approccio rigenerativo spinge a colmare questi vuoti non tanto e non solo attraverso soluzioni architettoniche e urbanistiche, ma piuttosto con azioni di innovazione sociale, che coinvolgono il capitale sociale più che ingenti investimenti immobiliari. In definitiva, è cambiato lo sguardo con cui si percepiscono e si immaginano questi luoghi. A riprova di questo diverso approccio sono ad esempio esperienze illuminanti quelle condotte nelle città di Philadelphia (US) e di Christchurch (NZ), in cui i vuoti urbani, icone di un profondo declino o addirittura di un evento nefasto, diventano punti nevralgici di nuove attività urbane, attraverso approcci e visioni che nulla hanno a che fare con le logiche di mercato e con le trasformazioni urbanistiche della passata stagione. Grazie al progetto denominato *Grounded in Philly*, che non è altro che una mappatura interattiva di tutti i vuoti urbani presenti in città (attorno alle 40.000 unità), Philadelphia ha potuto finalmente mettere in rete il suo immenso patrimonio di spazi abbandonati, generato da continui processi di spopolamento e di deindustrializzazione avvenuti negli ultimi 50 anni (Leob, 2008; Heo, 2014). L’obiettivo del progetto è incoraggiare e facilitare l’iniziativa di singoli o di gruppi di cittadini per trasformare questi vuoti attraverso la promozione di attività legate all’agricoltura urbana di comunità. Ciò permette anche di offrire una risposta diretta ad un grave problema sociale che affligge la città, la povertà alimentare: un quarto della popolazione di Philadelphia vive infatti in povertà e più di 900.000 persone soffrono di fame e di malnutrizione. Dal suo lancio, il progetto *Grounded in Philly* ha permesso di attivare più di 800 giardini comunitari, portando fin da subito benefici immediati agli abitanti. L’azione di rigenerazione che lavora principalmente sui vuoti urbani può spingersi fino ad occuparsi di vuoti che si sono generati a causa di eventi estremi, come un terremoto o un evento catastrofico improvviso, che cancellano in tutto o in parte l’ambiente costruito, considerato elemento costitutivo dell’identità urbana (Amore, 2015). In questa situazione, agire nel breve periodo con interventi che ricostituiscano l’identità dei luoghi e il senso di comunità è fondamentale per ridare vita a tali contesti e renderli maggiormente resilienti. Nella città di Christchurch (NZ), le iniziative condotte da *Gap Filler*, un’associazione costituitosi dopo il terremoto del settembre 2010 che distrusse la città, sono un chiaro esempio di come poter intervenire in situazioni estreme di vuoto urbano come quelle determinate dal post sisma. Grazie all’implementazione di progetti innovativi e sperimentali di arte urbana a basso costo, basati sulla temporaneità, la piccola scala e incentrati sulle persone, è stato possibile riattivare, anche solo temporaneamente, spazi significativi della città rimasti vuoti dopo i crolli. Le prime installazioni hanno reso gli spazi urbani altamente frequentati e hanno dato impulso all’attivazione di altri progetti, come eventi

temporanei o attività semi-permanenti, ospitate in spazi allestiti con materiali a basso costo e grazie all'opera di volontari, contribuendo a riportare la gente in città.

### **Attori**

In genere le situazioni in cui è necessaria un'azione di rigenerazione sono caratterizzate da una maggiore complessità rispetto al passato, legata spesso alla tipologia dei soggetti coinvolti (molto spesso piccoli proprietari) su cui pesa la minore capacità imprenditoriale e di investimento. È proprio in casi come questi che l'attivazione di interventi di rigenerazione urbana è stata possibile grazie al coinvolgimento di nuovi soggetti che diventano intermediari e facilitatori, o grazie allo stimolo di singoli o gruppi di cittadini a farsi promotori e collaboratori della pubblica amministrazione per progettare, curare e gestire luoghi per la collettività.

È il caso ad esempio della società no profit denominata *Renew Newcastle* che, da circa dieci anni, sta lavorando per rivitalizzare la vecchia zona commerciale della città australiana di Newcastle, che stava vivendo un progressivo abbandono dovuto in larga parte alla creazione di grandi *shopping malls* nelle aree suburbane della città. In questo contesto, la società è intervenuta come facilitatore, da un lato, dialogando con i proprietari dei locali abbandonati per prenderli in carico e rimetterli a nuovo, dall'altro individuando progetti culturali promossi da artisti o da gruppi locali, che possono essere ospitati nei locali rinnovati a prezzi di affitto vantaggiosi. L'obiettivo della società non è quindi quello di mettere a reddito immobili attualmente inutilizzati, ma piuttosto di innescare meccanismi di rivitalizzazione progressiva attraverso la promozione di attività creative *community-based* che, per un tempo limitato (breve-medio periodo), possano riportare vivacità agli assi commerciali abbandonati, rendendo l'area nuovamente interessante per l'insediamento di attività commerciali permanenti. Il lavoro di *Renew Newcastle* ha permesso di riattivare più di 70 proprietà dal 2008 al 2014, le quali hanno ospitato quasi 170 progetti creativi<sup>1</sup>.

Un esempio di forte collaborazione tra pubblica amministrazione e comunità urbana è quello promosso dal *NYC Plaza Programme*, bando competitivo lanciato nel 2008 dal *Department of Transport* della città di New York, allo scopo di coinvolgere associazioni no profit della città nella creazione e gestione di nuove piazze di quartiere, ottenute dalla trasformazione di spazi sottoutilizzati, allo scopo di garantire a tutti uno spazio aperto di qualità a pochi minuti a piedi da casa. Il programma prevede che l'amministrazione comunale si faccia carico solamente di finanziare la progettazione e la costruzione delle piazze, mentre richiede alla comunità locale di farsi parte attiva e fattiva di progetti di rigenerazione di spazi pubblici di quartiere a cui viene lasciata l'ideazione e successivamente la manutenzione e la gestione del nuovo spazio pubblico. Le modalità progettuali si basano su un processo di co-creazione in cui i proponenti si preoccupano di coinvolgere gli abitanti e tutti i principali *stakeholders* presenti sul quartiere, per condividere i contenuti del progetto. L'esperienza del *NYC plaza programme* ha mostrato come spazi sottoutilizzati o poco gradevoli possano essere velocemente riconvertiti in spazi sicuri e attraenti e come il coinvolgimento della comunità locale possa dare forza e successo a un progetto sullo spazio pubblico (Walsh, 2012).

### **Tempi e Usi**

Pratiche informali di riuso del territorio possono apportare diversi vantaggi all'urbanistica tradizionale: ad esempio, prediligere forme di rigenerazione urbana attraverso strategie di "adattamento" può dimostrarsi un utile approccio per modificare le funzioni all'interno della città senza modificarne l'assetto fisico (Silva, 2016). Il motivo per cui si favoriscono tali approcci è che, al contrario delle soluzioni a lungo termine, pratiche quali occupazioni temporanee, *guerrilla gardening*, eventi pop-up, forme di governo condiviso del territorio, tattiche urbane, ecc., possono generare benefici immediati e intermedi, contestuali e flessibili, favorendo un processo di trasformazione urbana incrementale (Németh e Langhorst, 2014). In una società in cui la complessità diventa il paradigma più corrente, si ritiene che queste forme di "urbanistica insorgente" (Hou, 2010) possano offrire un modello di urbanizzazione più efficace nel fornire risposte che si adattino alle necessità contingenti della città, prendendo le distanze dall'urbanistica "tradizionale", la cui efficacia è stata ormai fortemente messa in discussione negli ultimi vent'anni (Byrne, 2003). Ad esempio, il surplus di aree intercluse non attuate con i piani urbanistici, oggetto di forte criticità secondo l'approccio tradizionale, diventa un'occasione per molteplici forme di usi temporanei, i quali trovano collocazione proprio nei luoghi incompiuti, negli interstizi fra la trama dell'edificato, nei luoghi abbandonati o sottoutilizzati (Oswalt et al., 2013). Un altro aspetto degno di nota riguarda il superamento della tradizionale divisione tra formazione e attuazione del piano, grazie al fatto che le pratiche informali sono

---

<sup>1</sup> <http://renewnewcastle.org/>.

fondate su un processo che si sviluppa senza discontinuità dal territorio in cui si insedia. È il caso del cosiddetto fenomeno Pop-up, una tendenza che è diventata strumento efficace di rigenerazione urbana grazie ad alcuni elementi vincenti, come la flessibilità propria dell'evento temporaneo, che permette di attivare spazi sotto utilizzati o in disuso con interventi a basso costo. La natura estemporanea di tali iniziative, la cui esistenza è limitata a periodi brevi e puntuali nel tempo, unita alla localizzazione spesso inaspettata o inusuale, contribuiscono ad accrescerne l'interesse.

Ne è un esempio l'evento *Park(ing) Day*<sup>2</sup>, progetto promosso nel 2005 a San Francisco da uno studio di artisti per sollecitare l'opinione pubblica sull'enorme quantità di spazio pubblico dedicato alle automobili, a discapito di altre funzioni di interesse collettivo. Con finalità provocatorie, lo studio ha quindi allestito in uno stallo di parcheggio una piccola aiuola verde, compresa di arredo urbano, pagando per due ore il parchimetro. Al termine del tempo concesso per la sosta, l'allestimento è stato rimosso. Il successo riscosso dall'installazione ha trasformato questo evento pop-up in un movimento globale in cui, a cadenza annuale, cittadini, attivisti, artisti, collaborano per trasformare spazi per la sosta in piccoli spazi verdi attrezzati.

In diverse città, l'iniziativa ha avuto una tale risonanza da diventare un vero e proprio strumento di rigenerazione urbana sfruttandone le caratteristiche salienti: il carattere temporaneo, da usare come iniziativa a breve termine, ma anche come test per interventi più duraturi nel tempo; l'economicità, grazie all'utilizzo di materiali "poveri" e interventi leggeri; la natura partecipata, basata sul coinvolgimento della comunità locale. Evoluzione dell'evento del 2005, con i programmi *Pavement to Plaza* o *Pavement to Park*, promossi rispettivamente nelle città di New York e San Francisco, installazioni temporanee stanno trasformando spazi prima dedicati alle auto in spazi pedonalizzati. In entrambe le città, ciascuna installazione è vista come un laboratorio per testare il potenziale di un progetto di spazio pubblico più permanente, da realizzare in collaborazione fra municipalità e comunità.

## Strumenti

Non è facile "governare" le pratiche di rigenerazione urbana, specie quando di natura informale. Se oramai la letteratura condivide un'opinione positiva sulle opportunità che le pratiche di rigenerazione informale possono garantire per innovare gli strumenti urbanistici tradizionali, da strumenti normativi "rigidi" a strumenti più "flessibili" (Pearsall e Lucas, 2014), tale processo non si presenta come una sfida semplice, tanto è vero che, molto spesso, larga parte di queste iniziative viene portata avanti in maniera indipendente, perché in contrasto con le strategie di rigenerazione urbana più istituzionalizzate (Street Plans Collaborative, 2012; Oswalt et al., 2013). Criticità riguardano ad esempio l'inclusione di tali pratiche in strumenti di controllo spaziale degli usi del suolo, per definizione piuttosto rigidi e basati su previsioni a lungo termine (Moroni, 2015), che adottano un modo di leggere e di governare il territorio basato su un'organizzazione gerarchica degli usi del suolo, delle attività e dei tessuti urbani (Mould, 2014).

Le pratiche di rigenerazione urbana sono allora occasione per rivedere questi strumenti in un'ottica meno gerarchica e più collaborativa e partecipata fra i diversi attori che sono coinvolti nel processo. Se nei passati decenni la partecipazione dei diversi attori riguardava soprattutto gli ambiti consultivi e, più raramente, gli ambiti decisionali del processo di pianificazione, negli ultimi anni l'attenzione si è spostata su nuove forme di collaborazione che attengono anche la gestione condivisa dei beni pubblici.

L'introduzione di nuovi strumenti normativi capaci di regolamentare più agevolmente (e di legalizzare) iniziative informali o che interessano i beni comuni può essere una strada. Tali strumenti possono favorire un cambiamento concreto del ruolo stesso delle amministrazioni da "erogatori di servizi" a "creatori di occasioni e opportunità", creando nuovi strumenti che lasciano opzioni aperte alla cittadinanza (Foster e Iaione, 2016). Tra questi, il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, approvato nel 2014 dal Comune di Bologna in collaborazione con Fondazione del Monte e con Labsus, laboratorio per la sussidiarietà<sup>3</sup>, è un nuovo strumento di governo del territorio che nasce con l'obiettivo di "normare" l'ormai sempre più crescente campo di iniziative di rigenerazione urbana cresciute in maniera informale nei diversi contesti abbandonati o sottoutilizzati della città.

Il Regolamento è incentrato sull'attuazione di diverse modalità di collaborazione in materia di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani, definiti come "i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali

---

<sup>2</sup> <http://parkingday.org/>.

<sup>3</sup> <http://fondazione.delmonte.it/progetti/territorio/le-citta-come-beni-comuni>.

al benessere individuale e collettivo”, per i quali i cittadini possono attivarsi “per condividere con l’amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva”<sup>4</sup>. In questo quadro, l’amministrazione ha il ruolo di *enabler* di processi di rigenerazione che, per scelta, vogliono strutturarsi senza eliminare quei caratteri di spontaneità ed imprevedibilità che spesso risultano come l’elemento chiave per la loro efficacia.

Gli interventi di cura o di rigenerazione, proposti dai cittadini e coprogettati con il Comune, vengono disciplinati dai ‘patti di collaborazione’, che definiscono: l’oggetto di intervento, le modalità e le relative forme di sostegno. Ad oggi sono stati stipulati oltre 300 patti (Comune di Bologna, 2016) suddivisi principalmente in tre tipologie distinte in funzione del grado di incisività delle azioni proposte e dei relativi effetti: interventi di cura volti alla protezione, conservazione e manutenzione dei beni comuni urbani per garantirne fruibilità e qualità; interventi di gestione condivisa, in cui l’elemento determinante è la capacità di inclusione di altri cittadini e organizzazioni; interventi di rigenerazione, mirati ad incidere sul miglioramento della qualità della vita nella città agendo su beni materiali e immateriali, innescando processi sociali di natura anche economica.

A differenza degli strumenti di collaborazione già utilizzati dall’Amministrazione comunale, rivolti principalmente ad associazioni riconosciute, il Regolamento prevede che la stipula dei patti possa essere sottoscritta anche da cittadini singoli e da formazioni sociali non organizzate, che si impegnano a condividere le responsabilità di cura e miglioramento dei beni comuni urbani. Dall’altro lato, l’Amministrazione comunale si impegna a fornire il proprio supporto tramite agevolazioni amministrative, nella messa a disposizione di materiali o personale per la formazione e lo sviluppo dei progetti, per dare visibilità alle proposte tramite i propri canali istituzionali.

Vi è poi un altro tema cruciale legato al governo delle pratiche di rigenerazione urbana, che attiene aspetti più prettamente di natura culturale e cioè la mancanza di competenze o di coscienza critica per affrontare le nuove sfide poste dinanzi alle comunità urbane. Risvegliare la coscienza civica, condividere le conoscenze, aumentare le competenze sono elementi fondamentali per percorrere la strada di una vera rigenerazione urbana. *CivicWISE*<sup>5</sup>, un’organizzazione no profit che nasce a Londra nel 2015, attualmente operativa anche in Francia, Spagna e Italia, nasce proprio in risposta a questa criticità (CivicWise, 2017). Definita come una comunità internazionale che promuove “lo sviluppo dell’intelligenza collettiva nel campo dell’urbanistica, dell’innovazione civica e del *civic empowerment*”, l’organizzazione è finalizzata principalmente a mettere in rete progetti capaci di produrre impatti sul proprio territorio, promossi “dal basso”, dalla cittadinanza; in altre parole si tratta di un luogo di incontro e di un’infrastruttura dove persone con interessi simili si organizzano e si confrontano tra loro per rispondere alle esigenze espresse dai territori. A tal fine, l’organizzazione ha sviluppato un “Civic Design Method”, suddiviso in 10 passaggi (dall’apertura del progetto, alla condivisione, alla sua messa in opera, fino alla misurazione degli impatti) ed incentrato su un processo collaborativo e circolare. L’implementazione dei progetti è supportata da un modello di governance orizzontale strutturato in: Comunità, Circoli, Reti che si strutturano come luoghi di scambio sia fisici che immateriali.

## Conclusioni

I casi trattati in questo contributo non esauriscono di certo le iniziative che, oramai a livello globale, stanno alimentando una tensione, una voglia di progettualità e di cambiamento che pervade la città e il territorio e che ancora non ha trovato piena comprensione, soprattutto da parte dei tecnici e dei progettisti. Manzini (2015) afferma che in un mondo soggetto a continui cambiamenti tutti progettano, dai singoli cittadini alle associazioni alle istituzioni, allo scopo di realizzare proprie strategie di vita. Probabilmente l’urbanistica dovrebbe prendere coscienza del senso di questo cambiamento culturale oramai chiaramente visibile, per far sì che esso ne rappresenti un’evoluzione e un accrescimento piuttosto che una deriva verso un utilizzo funzionale e strumentale della partecipazione e della collaborazione civica, a “compensazione” della diminuzione delle risorse finanziarie ed umane a disposizione della P.A. ed alla conseguente diminuzione del welfare urbano. Il nuovo approccio urbanistico che possiamo definire veramente rigenerativo è allora quello della co-progettazione e della co-responsabilità (ANCI, 2017), in cui tutta la società può essere vista come un grande laboratorio (Manzini, 2015).

---

<sup>4</sup> Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Art.2.

<sup>5</sup> <https://civicwise.org/>.

## Riferimenti bibliografici

- Byrne D. (2003), “Complexity theory and planning theory: a necessary encounter”, in *Planning Theory*, Vol. 2(3), pp. 171–178.
- Coticelli E. (2015), “La rigenerazione energetica ed urbana: verso la costruzione di una città low carbon”, in *Urbanistica informazioni*, no. 263 s.i., pp. 68-71.
- Foster S.R., Iaione C. (2016), “The City as a Commons”, in *Yale Law and Policy Review*, Vol. 34(2), Article 2, pp. 281-349. <http://digitalcommons.law.yale.edu/ylpr/vol34/iss2/2>.
- Heo J. (2014), *Demolition and the Shrinking City: Philadelphia and Camden*, Columbia University Academic Commons.
- Hou J. (a cura di, 2010). *Insurgent public space: guerrilla urbanism and the remaking of the contemporary city*. Routledge, London.
- Leob D. (2008), “Urban Voids: Grounds for Change. Reimagining Philadelphia’s vacant lands”, in *Architectural design*, Vol. 78 (1), pp. 68-73.
- Manzini E. (2015), *Design, when everybody designs. An Introduction to design for social innovation*, The MIT press, Cambridge-London
- Moroni S. (2015), “Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities”, in *Planning Theory*, Vol. 14(3), pp. 248–267.
- Mould O. (2014). “Tactical Urbanism: The New Vernacular of the Creative City”, in *Geography Compass*, Vol. 8(8), pp. 529–539.
- Németh J., Langhorst J. (2014), “Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land”, in *Cities*, Vol. 40, pp. 143–150.
- Oswalt P., Overmayer K. and Misselwitz P. (a cura di, 2013), *Urban Catalyst: The Power of Temporary Use*, Dom Publishers, Berlin.
- Pearsall H., Lucas S. (2014), “Vacant land: the new urban green?”, in *Cities*, Vol. 40, pp. 121-123.
- Silva P. (2016), “Tactical urbanism: Towards an evolutionary cities’ approach?”, in *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 43(6), pp. 1040–1051.
- Street Plans Collaborative, Lydon M., (a cura di, 2012), *Tactical Urbanism Handbook*, 2. [https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tactical\\_urbanism\\_vol\\_2\\_final](https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tactical_urbanism_vol_2_final).
- UNEP (2004), *Guidelines for urban regeneration in the Mediterranean Region. Priority Actions Programme*. Regional Activity Centre.
- Walsh R., National Cooperative Highway Research Program (2012), *Local Policies and Practices that Support Safe Pedestrian Environments. A synthesis of highway practice*. National Academy of sciences.

## Sitografia

- Amore A. (2015), *Regeneration from the rubble. Culture and creative urban renewal in post-earthquake Christchurch, New Zealand*. Disponibile su Academia.edu, [www.academia.edu/9057248/Regeneration\\_from\\_the\\_rubble.\\_Culture\\_and\\_creative\\_urban\\_renewal\\_in\\_post-earthquake\\_Christchurch\\_New\\_Zealand](http://www.academia.edu/9057248/Regeneration_from_the_rubble._Culture_and_creative_urban_renewal_in_post-earthquake_Christchurch_New_Zealand).
- Allulli M., Gramigna A., Piersanti V. – Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) (2017), *L’innovazione sociale e i Comuni. Istruzioni per l’uso*. Disponibile su Community.agendaurbana.it, <https://community.agendaurbana.it/sites/community.ifel.it/files/attachments/Innovazione%20sociale%20e%20Comuni.pdf>.
- CivicWise (2017), *Civic Practices*. Disponibile su CivicWise.org, <https://gumroad.com/l/civicpractices#>.
- Comune di Bologna (2014), “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”. Disponibile su Comune.Bologna.it, [http://comunita.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati\\_blog/odg\\_172\\_reg.beni\\_comuni\\_urbani\\_pgn\\_45010\\_2014.pdf](http://comunita.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati_blog/odg_172_reg.beni_comuni_urbani_pgn_45010_2014.pdf).
- Comune di Bologna (2016), “2014–2016. Due anni di patti di collaborazione”. Disponibile su Comune.Bologna.it, [http://www.comune.bologna.it/media/files/due\\_anni\\_di\\_patti\\_di\\_collaborazione.pdf](http://www.comune.bologna.it/media/files/due_anni_di_patti_di_collaborazione.pdf).
- NYC Department of Transportation (DOT), 2017. NYC Plaza Programme. Application guidelines 2017. Disponibile su NYC.gov, [www.nyc.gov/html/dot/doenloads/pdf/nyc-plaza-progam-guidelines-2017-2017.pdf](http://www.nyc.gov/html/dot/doenloads/pdf/nyc-plaza-progam-guidelines-2017-2017.pdf).

# Democrazia e partecipazione: dalle osservazioni al progetto

**Elisabetta Anna Di Cesare**

Università degli studi di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile Ambientale e Architettura  
Email: [elisabetta.dicesare@unica.it](mailto:elisabetta.dicesare@unica.it)  
Tel: 070/675-5210

**Michele Campagna**

Università degli studi di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile Ambientale e Architettura  
Email: [campagna@unica.it](mailto:campagna@unica.it)  
Tel: 070/675-5203

## Abstract

Nel corso degli ultimi decenni il concetto di sostenibilità è diventato un tema chiave delle politiche di sviluppo territoriale, ed i processi di pianificazione, a qualsiasi scala, si articolano con specifico riferimento al contesto territoriale nel quale i piani dovranno operare. Tale contesto si identifica non solo con l'ambiente naturale e antropizzato, ma anche con il sistema dei soggetti pubblici e privati che verranno coinvolti nelle trasformazioni indotte dal piano e che spesso, a causa del loro diverso *background* culturale e del loro ruolo all'interno del processo decisionale, possono avere visioni diverse sulle strategie prioritarie di sviluppo. Simili principi appaiono particolarmente attuali in riferimento alle innovazioni che la Direttiva Europea 42/2001/CE ha promosso nell'ambito del processo di elaborazione del piano con l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica, ma non sempre vengono messi in atto in maniera efficace nelle pratiche di pianificazione. La necessità di affrontare problemi complessi interdisciplinari, di acquisire dati, documentarli, esprimere i problemi in una maniera formale e comunicarli all'interno di un folto gruppo di attori, aumenta infatti il livello di complessità gestionale del processo. Il presente contributo presenta la sperimentazione dell'applicazione di metodi e strumenti di Geodesign al processo piano-VAS, mediante un caso studio portato avanti nel corso di un *workshop* progettuale collaborativo relativo alla Città Metropolitana di Cagliari.

**Parole chiave:** participation, spatial planning, scenarios.

## 1 | Introduzione

Le recenti innovazioni introdotte in ambito di pianificazione e governo del territorio hanno condotto ad un'evoluzione delle competenze tecniche richieste al pianificatore, da competenze prettamente ingegneristiche ed architettoniche, a competenze legate alla comprensione dei fenomeni ambientali e socio-economici, la capacità di relazionarsi con gli esperti in diversi settori disciplinari, la preparazione scientifica per potersi confrontare con sempre nuovi strumenti tecnologici, la capacità di gestire problemi e processi complessi nei quali sono coinvolti una moltitudine di attori (Perdicoulis, 2011; Zanon, 2014). Il compito del pianificatore non è più quindi quello di individuare la soluzione progettuale migliore da presentare al pubblico ed ai decisori, ma quello di facilitare e guidare il dialogo tra le parti e costruire il consenso (Elling, 2011).

Gli strumenti delle scienze dell'informazione geografica e la sempre crescente disponibilità di dati territoriali, incoraggiata dalla recente Direttiva INSPIRE 02/2007/CE, forniscono certamente nuove opportunità per integrare il sapere scientifico multidisciplinare e facilitare la comunicazione tra gli attori chiave del processo e la comunità locale.

Su queste premesse, il contributo presenta i risultati relativi ad un *workshop* progettuale di *Geodesign* applicato alla Città Metropolitana di Cagliari. In particolare viene descritto il processo progettuale nelle sue fasi principali, sono esplicitati gli strumenti utilizzati e le relazioni con le questioni più problematiche della VAS, che il *Geodesign* può contribuire a risolvere.

## 2 | La partecipazione nella Valutazione Ambientale Strategica

La Direttiva Europea 42/2001/CE, poi recepita nei quadri normativi nazionali e regionali degli Stati Membri, ha introdotto la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) come strumento che accompagna

l'elaborazione di piani e programmi che possano avere un impatto significativo sull'ambiente, allo scopo di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, adozione ed approvazione dei piani e di indirizzare il governo dello sviluppo del territorio secondo i principi di sostenibilità.

Un aspetto particolarmente problematico della VAS è il suo frequente forte disallineamento rispetto al piano (Zoppi, 2012) con una conseguente riduzione di efficacia del suo stesso scopo: l'integrazione delle considerazioni ambientali nel corso della sua elaborazione. Secondo Fisher e Gazzola (2006) ci sono inoltre alcuni aspetti legati alla presenza di determinate condizioni contestuali, fondamentali per garantire l'efficacia della VAS: la presenza di un apparato normativo ben strutturato, una soddisfacente cooperazione inter-istituzionale ed una robusta partecipazione del pubblico. Sebbene negli ultimi anni la VAS sia diventata sempre più un processo sistematico condotto in conformità a specifici principi e linee guida, nelle pratiche di pianificazione, da una parte si riscontra un significativo incremento della cooperazione tra enti pubblici, dall'altra non si assiste ad un' altrettanto diffusa organizzazione di arene di dialogo che coinvolgano anche la cittadinanza nelle fasi di progettazione e valutazione (Rega & Bonifazi, 2014) a causa anche della complessità gestionale, che spesso rende caotico e poco trasparente il processo stesso.

Su queste premesse, il *Geodesign* appare in grado di contribuire a definire una metodologia sistematica per affrontare alcuni degli attuali problemi riscontrati nelle pratiche di pianificazione urbana e territoriale (Campagna & Di Cesare, 2016), ed a rendere il processo decisionale trasparente, sostenibile e partecipato, come la VAS richiede.

### 3 | La partecipazione nel *Geodesign*

Il *Geodesign* rappresenta un approccio metodologico al processo decisionale che integra la creazione di proposte progettuali alla simulazione degli impatti nel loro contesto territoriale (Flaxman, 2010), facendo uso, nella gran parte dei casi, degli strumenti delle scienze dell'informazione territoriale e fornendo strumenti tecnologici per condurre le analisi, rappresentarne in maniera efficace i risultati e favorire la negoziazione tra le parti.

Secondo Carl Steinitz (2012) ciascun processo progettuale finalizzato alla pianificazione di possibili trasformazioni future di un territorio a qualsiasi scala, dovrebbe seguire sei fasi principali, che lui sintetizza in un *framework* (i.e. *Geodesign Framework*) costituito da sei modelli. Si parte dalla raccolta dei dati ambientali, economici e demografici relativi al contesto territoriale di riferimento (i.e. *Representation Model*), si prosegue con l'analisi dei dati e la lettura critica dei processi di trasformazione in atto (i.e. *Process Model*) e la valutazione degli aspetti positivi e negativi (i.e. *Evaluation Model*), per avere una lettura delle peculiarità del territorio prima dell'elaborazione del piano. Alla luce delle analisi svolte, si procede con la progettazione di una serie di scenari alternativi di sviluppo (i.e. *Change Model*), la valutazione degli effetti che simili scelte progettuali potrebbero avere sul territorio (i.e. *Impact Model*), ed infine la scelta della soluzione che meglio concilia gli obiettivi di sviluppo con quelli di salvaguardia dell'ambiente (i.e. *Decision Model*).

Se da una parte le innovazioni che le tecnologie dell'informazione e comunicazione potenzialmente offrono nei processi di costruzione della conoscenza a supporto dei processi decisionali favoriscono lo sviluppo di metodi e tecniche di *Geodesign*, dall'altra non possono essere considerate come il fattore chiave della metodologia, che risiede piuttosto nel tentativo di favorire il coinvolgimento e la collaborazione tra gli attori (McElvaney & Foster, 2014). Gli attori sono identificati da Steinitz (2012) in 4 gruppi: i i professionisti del progetto, quelli delle tecnologie, gli esperti in scienze naturali e sociali, e la comunità locale. Tutti sono chiamati ad apportare il proprio contributo durante le diverse fasi del processo. La comunità locale, in particolare, ha un ruolo chiave: è chiamata a partecipare durante la fase di costruzione della conoscenza dell'area di studio, in virtù della sua conoscenza esperienziale, e successivamente il suo coinvolgimento è essenziale per esaminare e scegliere quali sono i cambiamenti che meglio rispondono alle esigenze proprie del contesto geografico (Steinitz, *ibidem*). Un simile approccio metodologico alla pianificazione permette dunque di non circoscrivere la partecipazione degli *stakeholder* e del pubblico alla sola fase di consultazione/osservazioni di progetti già sviluppati, ma consente a tutti gli attori di apportare il loro specifico contributo anche nelle fasi centrali della progettazione (delle alternative) del piano.

### 4 | La progettazione collaborativa: il *workshop* di Cagliari

L'applicazione del *Geodesign Framework* è stata sperimentata in un caso studio nel corso del *workshop* progettuale "*Future scenarios for the Cagliari Metro Area*" organizzato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale ed Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari, e finalizzato alla progettazione di

scenari alternativi di sviluppo per la nuova Area Metropolitana di Cagliari in un orizzonte temporale di venticinque anni.

Il *workshop*, coordinato da Carl Steinitz e dagli autori secondo un modello già applicato in altri casi studio (Riviero *et al.*, 2015; Nyerges *et al.*, 2016; Campagna *et al.*, 2016), ha permesso di testare le potenzialità della metodologia in fase di progettazione al fine di valutarne l'efficacia.

La preparazione del *workshop* è stata la prima fase a richiedere un articolato processo collaborativo all'interno del team di progetto, costituito da ricercatori con formazioni differenti (i.e. ingegneri edili, ingegneri ambientali, architetti, geoinformatici) che hanno condotto l'analisi dell'area di studio e preparato una serie di mappe che descrivessero i 10 "sistemi" ritenuti più rilevanti per informare il progetto: beni culturali, naturalità, pericolo idrogeologico, turismo, *agrifood*, trasporti, aree residenziali a bassa densità, aree residenziali ad alta densità, commercio ed industria, servizi generali a valore aggiunto. In questa fase inoltre, è stata predisposta la piattaforma collaborativa *GIS-based on-line*, utilizzata come sistema di supporto alla pianificazione, Geodesignhub.com (GDH) di Ballal e Steinitz, che è stata utilizzata successivamente durante le fasi di progettazione e negoziazione tra i gruppi di partecipanti. Per la costruzione della cartografia tematica sono stati utilizzati i dati aperti del Sistema Informativo Territoriale (SITR) della Regione Sardegna insieme, in alcuni casi, a dati geografici volontari ricavati dai *social network* (es. *Instagram*).

Gli organizzatori hanno inoltre elaborato una matrice degli impatti che individuasse il possibile effetto che un progetto relativo ad uno dei 10 sistemi potesse originare su ognuno degli altri e che, durante le attività del *workshop*, potesse consentire il calcolo in tempo reale degli impatti sul territorio di ogni scelta progettuale. Le mappe dei 10 sistemi e le matrici di impatto sono state poi caricate nella piattaforma GDH ed hanno rappresentato la base conoscitiva di partenza da cui i partecipanti hanno iniziato le attività di progettazione.

Le attività progettuali iniziali del *workshop* hanno costituito una seconda fase di collaborazione. I trentadue partecipanti al progetto sono stati divisi in sei gruppi portatori di interessi diversi all'interno del processo decisionale: l'amministrazione della Città Metropolitana, la Regione Autonoma della Sardegna, i conservatori dei beni culturali, gli ecologisti, i promotori dello sviluppo, i promotori dello sviluppo turistico. Ogni gruppo, composto da partecipanti con profili professionali differenti dei settori pubblico e privato (es. tecnici delle pubbliche amministrazioni, liberi professionisti, studenti e ricercatori universitari), in una prima fase ha discusso le priorità di sviluppo che avrebbe dovuto perseguire nella definizione del proprio scenario per poi, nella seconda fase, attraverso uno strumento di *sketch-planning* disponibile all'interno della piattaforma GDH, elaborare una serie di diagrammi georeferenziati, rappresentanti progetti specifici per ognuno dei 10 sistemi. La selezione di una serie di diagrammi progettuali condivisi tra i partecipanti, ha portato ogni gruppo alla definizione dello scenario alternativo di sviluppo che meglio rispondesse agli interessi del portatore di interesse che ciascuno rappresentava. I sei scenari elaborati in questa fase sono stati quindi sottoposti a valutazione di impatto e ciò ha permesso la visualizzazione in tempo reale della performance di ciascuno scenario generato – sia in forma cartografica che diagrammatica – innescando un processo virtuoso attraverso il quale ciascun gruppo ha perfezionato le proprie scelte progettuali al fine di minimizzare gli impatti negativi sul territorio.

Al termine delle attività di progettazione è stato portato avanti un terzo momento di collaborazione durante il quale i sei scenari progettuali sono stati visualizzati all'interno della piattaforma in una schermata di sintesi per la comparazione (Fig. 1), che ha permesso a ciascun gruppo di conoscere le scelte progettuali proposte dai membri degli altri gruppi.

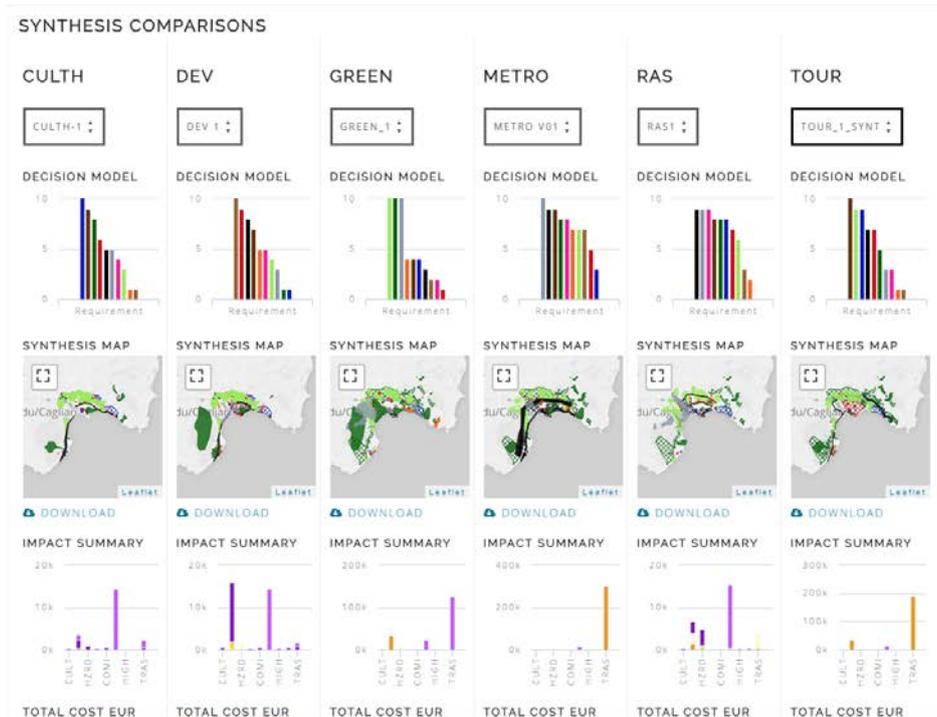


Figura 1 | Comparazione dei sei diversi scenari progettuali.  
Fonte: dati originali degli autori.

In funzione delle affinità rilevate è stato chiesto loro di compilare un sociogramma per la costruzione del consenso (Fig.2) nel quale esprimere un giudizio di compatibilità, da molto negativo a molto positivo, sugli scenari proposti dagli altri gruppi.

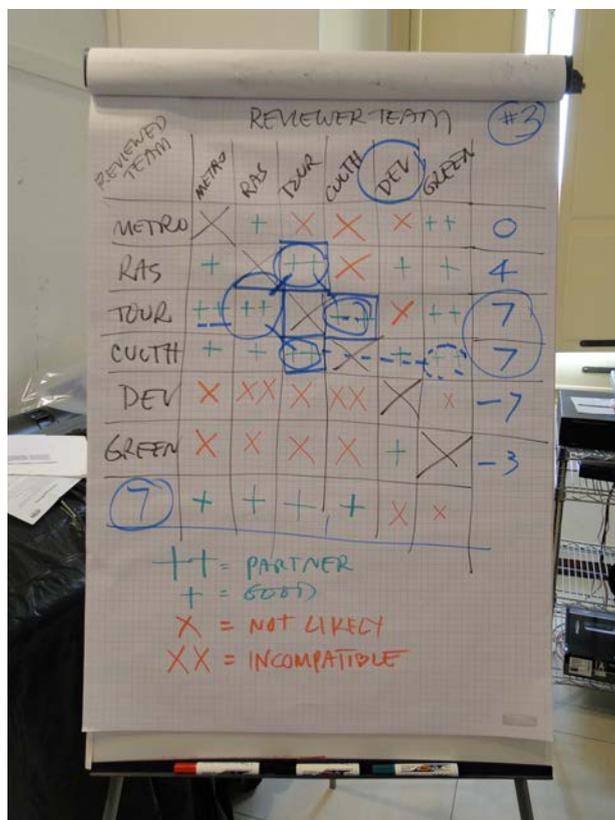


Figura 2 | Sociogramma per la costruzione del consenso  
Fonte: fotografia originale degli autori



## Riferimenti bibliografici

- Campagna M., Moura A. C. M., Borges J., Cocco C. (2016), “Future Scenarios for the Pampulha Region: A Geodesign Workshop”, in *Journal of Digital Landscape Architecture*, no 1, pp. 292-301.
- Campagna M. & Di Cesare E. A. (2016), “Geodesign: lost in regulations (and in practice)”. in Papa, Rocco, Fistola, and Romano (Eds.) *Smart Energy in the Smart City*, Springer International Publishing, pp. 307-327.
- Elling, B. (2011), “Some wider reflections on the challenge of public participation in SEA”, in *Handbook of Strategic Environmental Assessment*, pp. 356-368.
- Fischer, T. B., & Gazzola, P. (2006), “SEA effectiveness criteria—equally valid in all countries? The case of Italy” *Environmental Impact Assessment Review*, no 26(4), pp. 396-409.
- Flaxman, M. (2010), “Fundamentals of Geodesign”, in *Proceedings of Digital Landscape Architecture*, Anhalt University of Applied Science.
- McElvaney, L. A., & Foster, K. (2014), “Enhancing Stakeholder Engagement: Understanding Organizational Change Principles for Geodesign Professionals”, in *Geodesign by Integrating Design and Geospatial Sciences*, Springer International Publishing, pp. 315-329.
- Nyerges T., Ballal H., Steinitz C., Canfield T., Roderick M., Ritzman J., Thanatemanecerat W. (2016), “Geodesign dynamics for sustainable urban watershed development”, in *Sustainable Cities and Society*, Elsevier, no. 25, pp. 13-24.
- Perdicoulis A. (2011), *Building competences for spatial planners. Methods and techniques for performing tasks with efficiency*, Routledge.
- Rega, C., & Bonifazi, A. (2014), “Strategic Environmental Assessment and spatial planning in Italy: sustainability, integration and democracy”, in *Journal of Environmental Planning and Management*, no 57(9), pp. 1333-1358.
- Rivero, R., Smith, A., Ballal, H., & Steinitz, C. (2015), Promoting Collaborative Geodesign in a Multidisciplinary and Multiscale Environment: Coastal Georgia 2050, USA.
- Steinitz C. (2012), *A framework for Geodesign. Changing geography by design*, Esri Press, Redlands, CA.
- Zanon, B. (2014), “Planners' Technical Expertise: Changing Paradigms and Practices in the Italian Experience”, in *Planning Practice and Research*, no 29(1), pp. 75-95.
- Zoppi C. (2012), “Valutazione come sostegno all'efficacia del piano”, in *Valutazione e pianificazione delle trasformazioni territoriali nei processi di governance ed e-governance*, Franco Angeli Editore, pp. 13 -33.

## Riconoscimenti

Elisabetta Anna Di Cesare ha partecipato alla ricerca ed alla stesura del presente articolo nell'ambito del corso di dottorato in Ingegneria civile e architettura dell'Università degli Studi di Cagliari, a.a. 2014/2015 - XXX ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2007-2013 - Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea di Attività I.3.1 “Finanziamento di corsi di dottorato finalizzati alla formazione di capitale umano altamente specializzato, in particolare per i settori dell'ICT, delle nanotecnologie e delle biotecnologie, dell'energia e dello sviluppo sostenibile, dell'agroalimentare e dei materiali tradizionali”.

Il Professor Carl Steinitz ha partecipato alla ricerca nell'ambito del Programma Visiting Scientist finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna - Legge 7 agosto 2007, n. 7 “Promozione ricerca scientifica e innovazione tecnologica in Sardegna”.

# A divided community. The case of Taranto

**Antonio Ippolito**

Università degli Studi della Basilicata  
Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo  
Email: [a.antonioippolito@gmail.com](mailto:a.antonioippolito@gmail.com)

**Ina Macaione**

Università degli Studi della Basilicata  
Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo  
Email: [ina.macaione@unibas.it](mailto:ina.macaione@unibas.it)

**Roberto La Gioia**

Are\_lab  
Email: [roberto.lagioia@unibas.it](mailto:roberto.lagioia@unibas.it)

## Abstract

The present research focuses on the city of Taranto and the state of shock caused by the steel factory, ILVA. The attention is on the contrast between the government action and the community. The stability of a system occurs when there is the balance between resilience and resistance. In ecology, resilience is the capacity of an ecosystem to respond to the anomalies without changing the processes of self-organisation and the basic structures. It is also considered as the ability to regain a steady state after a disturbance. The resistance defines the ability of a system of keeping its state despite environmental perturbations. Both terms denote a reaction to a catastrophic event affecting an ecological system. The shock, threatening the existing balance, is the starting point of an action of resilience or resistance, and without it, the process does not even begin. We should read the communities initiatives from this point of view. Many single entities without a shared project, can act as cohesive communities, neither resilient nor resistant ones. Could it ever be possible to overcome such an emergency event if the project is not truly shared? Can several single communities, unable to group together, overcome such a shock?

**Parole chiave:** neighborhood, community, resilience.

## Background

«Regenerate a city means satisfy urban, socio-economic and environmental needs expressed by population. Citizens, through actions and reversible processes, are able to influence the development of the city. In this perspective, have an active role in shaping the surrounding environment» (Bandura, 1999). «The city is not merely a physical mechanism and an artificial construction. It is involved in the vital process of the people who compose it» (Park et al., 1925). It has become apparent that participatory processes and actions of a community represent essential and fundamental elements in the development of a new type of city which aims to become more dynamic and which puts at the centre of its development, citizens and their needs. The city can't be compared to an «immutable institution», but to a set of interactions between citizens that create a constantly changing system. «Places, temporalities and processes of change are the product of social interactions; they are the result of different processes, and the contextual character of change found a plurality of paths and diverse narratives constitutively heterogeneous; and they are socially constructed, an achievement never definitively accomplished, in a tangle of stories simultaneously becoming» (Cremaschi, 2008). Therefore, cities should be understood as the process of modelling and development undertaken by communities, that determine the physical design of the territory, with the aim to valorise the existing environmental, geographic and logistic conditions. «This is the concept of Community Development because combines the idea of Community with Development. It's based on interaction between people and joint action, rather than individual activity – what some sociologists call “collective agency» (Flora and Flora, 1993). «Development is a process that increases choices. It means new options, diversification, thinking about apparent issues differently and anticipating change» (Christenson et.al., 1989). «Development involves change, improvement and vitality – a directed attempt to improve participation, flexibility, equity, attitudes, the function of institutions and

the quality of life. It is the creation of wealth – wealth meaning the things people value, not just dollars» (Shaffer, 1989). Putting the two terms together – community development – means that a community itself engages in a process aimed at improving the social, economic and environmental situation of the city. «Putting the two terms together – community development – means that a community itself engages in a process aimed at improving the social, economic and environmental situation of the city. If the actions of a community are not shared with other stakeholders they face systemic crises that, by analogy, we could assimilate to the crisis of a society to the persistence of a period of social change, or of settling between new forces or new stakeholders» (Parsons, 1971). «In this way such changes may question the initial social order, creating dysfunctions in the relations between individual institutions composing society» (Merton, 1971). In this case study, Ilva is the breaking element of the existing balance of the entire territory. The presence of the factory brought an economic development for the territory, a specialized working class, and favoured the dependence from the assistance of public funding. «The consequence has been the lack of development of a local dynamic entrepreneurial class and of an industrial sector independent by the iron and steel factory» (Spataro, 2015). This kind of industry conceived by the State, after an initial phase of economic growth, highlighted environmental and health problems due to the pollutant emissions, that now are under investigation by the Prosecutor of Taranto.

### **Taranto: Ilva, Community and Shock**

«The first period was very productive for the factory and this factor brought a doubling of the steel plants and a significant increase of the income per capita - in 1974 the factory exceeded the average national GDP» (Romeo, 1989). «The temporary well-being did not lead to the phenomenon of rejection towards industrial plants, known in the scientific literature as N.I.M.B.Y» (Spina, 2008). «During '80s the European steel crisis hit Taranto» (Salvatore, 2011) and for the first time the citizens started to have doubts about their and of the steel mill future. On 14th July 1982, the Prosecutor of Taranto Franco Sebastio, issued to Italsider a first process for harmful emissions of polluting substances. After this some environmental NGOs, together with Local Administration, brought a civil action against steel plant. Through the D.P.C.M. of 30 November 1990, Taranto was declared area with high risk of environmental crisis per 563 km<sup>2</sup>. In 1995, after the privatization of the company and the environmental report conducted by health and environmental sector, the Apulia Region in collaboration with the Environmental Ministry started a study about possible reclamation actions per Taranto. From that moment the city became an institutionalized emergency, and in 1997, the Apulia Region and Ilva signed a first agreement for the environmental reclamation plan (Primo Atto di Intesa)<sup>1</sup>. In 2001, after an ordinance of the former mayor Di Bello, the judiciary imposed the preventive seizure of the “batteries” - n. 3, 4, 5 and 6 - of the coking plant. After this event, in 2007 started a first process for pollution of the atmosphere and dangerous jet of pollutants, in which were sentenced Emilio Riva (president of the factory) and the manager Capogrosso. «The conviction was confirmed by the court of appeals in 2010» (Spataro, 2015)<sup>2</sup>, but in the Supreme Court it lapsed in statute of limitation. In 2005, PeaceLink<sup>3</sup>, an environmental association, published a report in which are present data of the European Emissions Registry (EPER) underlying that Ilva was the biggest source of emissions of dioxins in Europe. In 2010, the Mayor of Taranto denied the use of green areas of Tamburi – a neighbourhood close to the factory - because contaminated by carcinogenic substances (Beryllium, PCB, and so forth). Furthermore, the Apulia Region ordered the grazing ban for a radius of twenty kilometres from the steel plant. The crisis' peak of Ilva started on 26th of July 2012 when the magistrate of the Taranto, Patrizia Todisco, ordered the seizure of warm area plant. It was the launch of the judicial investigation that evolved in the legal proceeding for environmental disaster (still in progress). «In this judicial investigations are involved leaders of the steel factory and local political exponents. The judiciary's action, called Ambiente Svenduto, confirmed the close ratio between environmental pollution and mortality» (Sanna, 2012; Biggeri et al., 2012). «The investigations showed also the influence of ILVA on the work of the public entities» (ANSA, 2012). This phenomena of crisis, that we can call shock, received a significant attention within community. The term

---

<sup>1</sup> Decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 1998 che prevedere l'approvazione del piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Brindisi.

<sup>2</sup> Tribunale monocratico di Taranto, sentenza n. 408 del 20/04/2007, Est. Martino Rosati, imp. Emilio Riva ed altri, fonte: [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), rivista giuridica online a cura di Luca Ramacci;

<sup>3</sup> Peacelink: Associazione impegnata anche su questioni ambientali che ha avviato campagne di denuncia sull'inquinamento a Taranto da diossina, benzo(a)pirene, mercurio e arsenico.

shock has been central to accounts of the origins of technological and artistic modernity. Its appearance ranges from Baudelaire's use of the term to describe urban experience in the 1860s and the phenomena of railway spine in the same decade to the psychology of shell-shock; from the aesthetic categories of Krakauer, Benjamin and Brecht in the inter-war period to later titles like «The shock of the New». «In any case we can define shock as a perturbation which can disturb the balance of a system; an event that can trigger decline in well-being, which can affect individuals, a community, a region, or even a nation» (World Bank, 2001). As we know, cities are continually subject to shocks and their capacity to be resilient is linked to the function to survive to the stresses factors. According to this concept, the first environmentalist demonstration in Taranto was organized by association Italia Nostra. Since that moment, public awareness on environmental and health issues started to grow. Result of this is that from 2012 – shock period - the community is divided in different parts. In recent years the increasing awareness about the protection of the territory has developed, in the mind of citizens, a strong and motivated environmental consciousness; this brought an increase of associations in the city. Each association, characterized by its own identity, started different kind of interventions in the city with the aim to find alternative forms of development (re-use of abandoned and green area, renewal of abandoned buildings and brownfields, and so forth. Therefore, initiatives aimed to produce collective services, to create social cohesion, to implement multiple strategies for the activation of a participatory processes of urban regeneration for Taranto.

### **Methodology**

Thinking the city as an engine of development means improve living conditions of citizens because many cities are largely porous and discontinuous, consisting of built systems, semi-built and open; formed in part by serious states of environmental unsustainability, as the case of Taranto. Every city needs to be addressed for what it is and about this condition is important the definition of resilience. It is defined as «the ability of a social system to respond and recover from disasters and includes those inherent conditions that allow the system to absorb impacts and cope with an event, as well as post-event, adaptive processes that facilitate the ability of the social system to reorganize, change, and learn in response to a threat» (Cutter et al., 2008). Concept that in ecology is defined as the capacity of an ecosystem to respond to the anomalies factors without changing the processes of self-organization and basic structures. It is also considered as the capacity of regaining a steady state after a disturbance. The adopted research method is qualitative and consists in the analysis and identification of the stakeholders who contribute to raise public awareness on the environmental problems due to the Ilva. «A methodological approach that we know as Grounded Theory» (Glaser and Strauss, 1967). «It is a study in which socials phenomenon are observed and theoretically schematized in a continuous interaction. In this regard, it was applied a participant observation» (Malinowski, 1922) focusing on the internal dynamics of active citizenship and stakeholders. «An implemented work with a direct participation to the processes of the community. Also, through the monitoring of processes and plans of the local government. The analysis was further deepened by unstructured interviews» (Lazarsfeld, 1959) to some privileged observers of the main territorial associations of Taranto. The "bottom-up" method of the Grounded Theory was used with representative interviews that, after the processing, allowed to create a data matrix of actions and attitudes adopted by the individual associations. Through the matrix it was be possible to define the taxonomy of resilient actions and classify it in a scale of indicators to identify their resilience's ability. Godschalk identifies the components useful for analysing the degree of resilience of a city: Redundancy (number of functionally similar components so that the entire system does not collapse when a single component fails), Diversification (number of components with different functionalities in order to protect the system against different hazard), Efficiency (wide availability of energy produced by a dynamic system), Strength (ability to withstand different kinds of events/external attacks), Independence (with connection between the components of the independent systems, so as to support each other), Adaptability (the ability to learn from experience and the necessary flexibility to change), Collaboration (with multiple opportunities to incentives that allow the broadest participation of the actors involved). The data collection has resulted in a diachronic analysis which allowed to better analyse trends and evolution of scenarios consequent to the shocks. In this regard, the study was focused on the different attitudes of the actors at two different period of time: 2012, the first year of the shock, which we defined as Anno Zero, and 2015, year of the seizure of part of the steel plant. This work has made it possible to create two snapshots representing an overall picture of differentiation between social actors who have a resilient behaviour and those who do

not have these characteristics. This comparison was made possible by means of the participant observation.

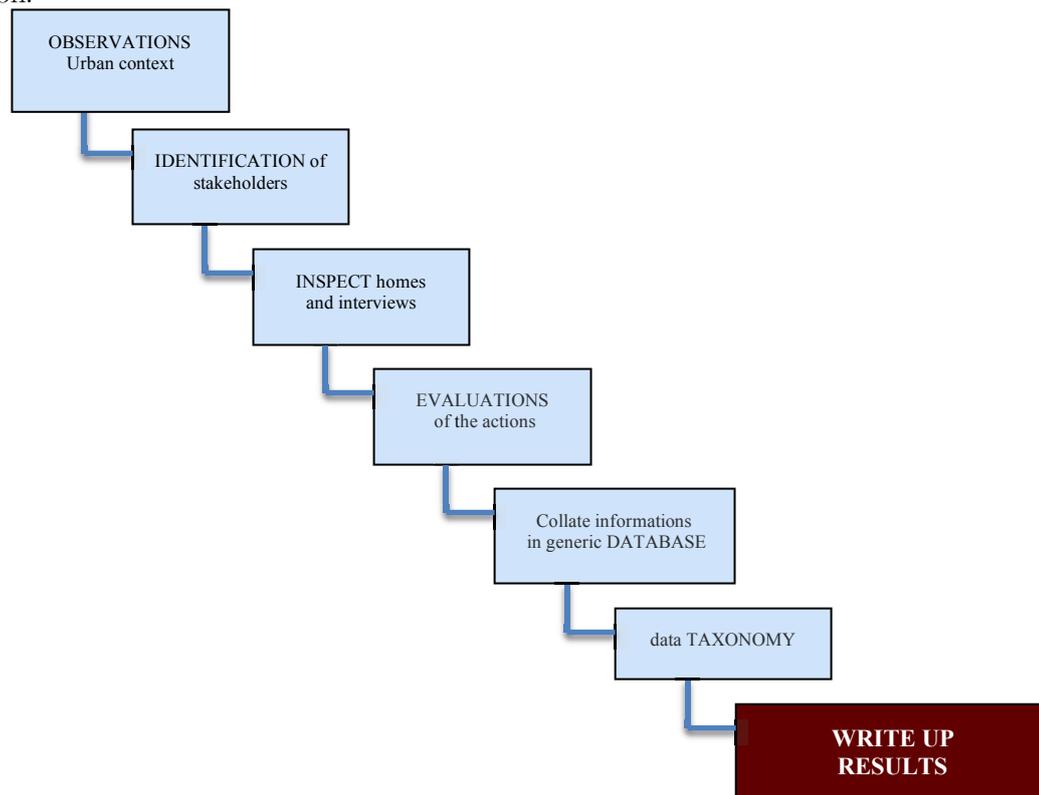


Figure 1. Schematic diagram of methodological process.

## Result and discussion

According to the seven features that Godschalk considers for resilient communities, we classified the stakeholders, as they result from the findings of the second moment of our study, the 2015. «The taxonomy showed four different approaches to the shock. Studying the features of the stakeholders, according to the classification of Godschalk, led to four ideal types» (Weber, 1958) that can describe well the actors involved. This way we were able to create four ideal types that well summarize the features of the stakeholders involved in the study: (Fig. 4): Homogeneous (type A), Heterogeneous (type B), Ductile (type C), Resistant (type D). The first ideal type, i.e. homogeneous communities (type A), have the following common features: redundant, they are able to exist beyond the single parts, because they are made of functional components alike to each other; un-diversified because they do not have a diversity of activities and components; un-collaborative because they do not interact with the other actors; independent, because the single components are interconnected and support each other; un-adaptable, because they do not have the characteristics of flexibility.

This kind of communities are homogeneous, since they are made of environmental organizations with non-diversified civic participation and engagement. These features don't let them collaborate with organizations that do not deal with environmental issues. The second ideal type, i.e. heterogeneous communities (type B), have the following features: un-redundant, they are not able to exist beyond the single part, because they are not made of functional components alike to each other; diversified, because they are made of diverse organizations and activities; collaborative, since they interact with other stakeholders by the mean of events, exhibitions and public debates; independent, because every component is connected to and supported by the others; non-adaptable, because of its lack of flexibility. These kind of communities are heterogeneous because they are constituted by different actors with different functions. Moreover, the organizations that operate inside this ideal type have different strategies for intervention, that make more difficult the collaboration between them. The third ideal type, i.e. ductile communities (type C), have the following features: they are redundant because they are made of components alike to each other; un-diversified because they do not have a diversity of activities and components; un-cooperative, since they do not interact with the other actors involved; dependent,

because the single parts do not interact between them, since they are linked to organizations and actors external to the community; adaptable, since they are able to adapt to changes in the external environment. This ideal type is ductile because, since it is dependent from the external environment and adaptable, it varies according to the measures and decisions taken at a national and regional level. This category includes the national and regional scientific research institutes. The dependence of these actors on the national and local institutions, however, often restricts their freedom. The fourth ideal type, i.e. the durable communities (D), have the following features: un-redundant, not able to exist beyond the single part, because they are not made of components alike to each other; diversified, because they are made of diverse organizations and activities; dependent, because the single parts belong and interact with other institutions; adaptable, because of their flexibility. This ideal type is durable and resistant because it pursues a development model based on the re-establishment of the pre-shock situation. Public institutions, trade unions and the ILVA workers belong to this ideal type. The most important result of this study is the interdependence of these institutions that, otherwise, for other social issues, don't collaborate with each other. The results of the study show how Taranto community, after the shock, from a situation that Prati and Pietrantonio (2009) called «Luna di Miele», began to show the first signs of discord and division. This fragmentation appears between the organizations studied and among the members of the same organization. As shown by the interviews realised for this study, the communities have different approaches for how to overcome the shock situation. In fact, each community has its own view and strategy, that don't let it work together with the others in a participatory process. The lack of points of contact between the stakeholders, is due to what we observed and described, referring to the communities, as the feature of non-adaptability. The same feature is shown by the lack of cooperation between the leaders of the different communities. We can say that the individual interest of the leaders prevails over the general one, that implies a lack of shared and long-term planning, that only can ensure, for the whole community, the overcoming of the shock phase which took place in 2012 and is still going on.

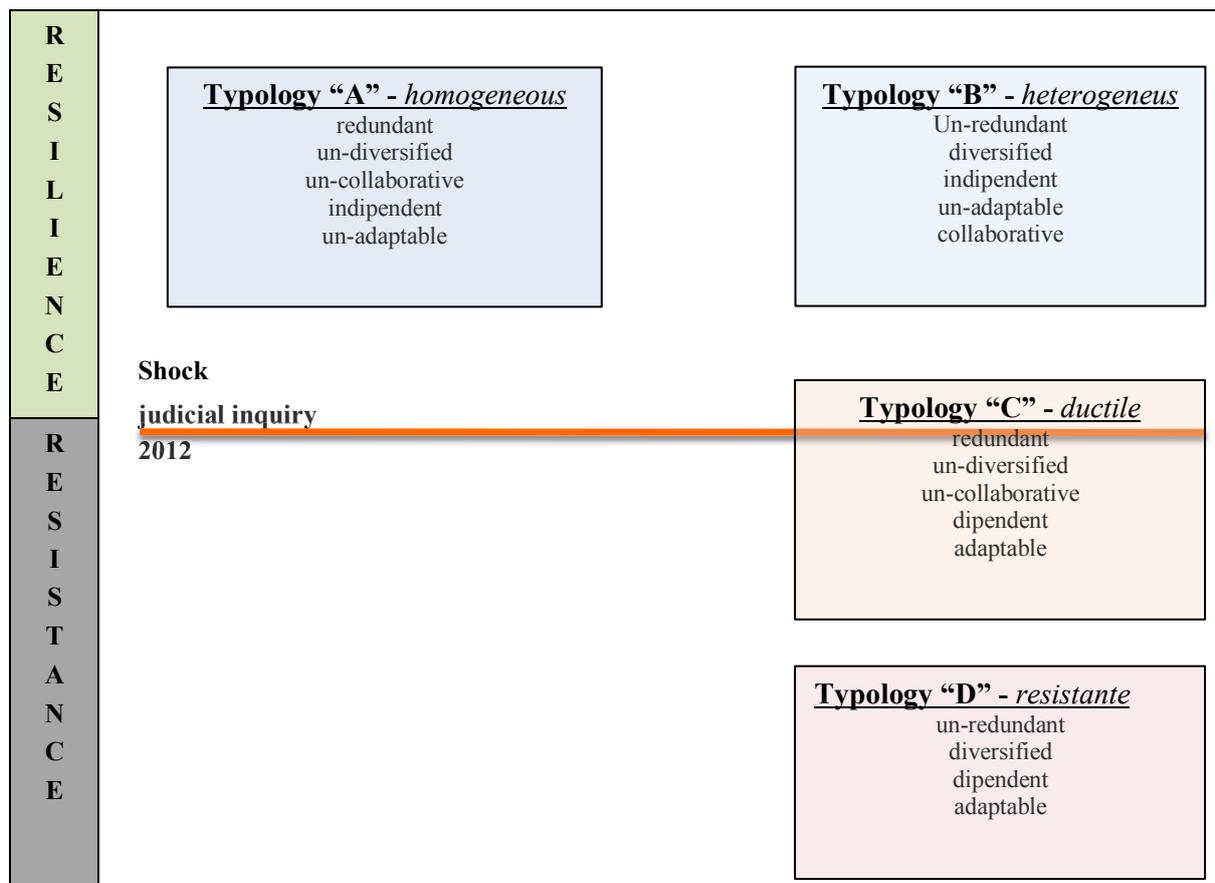


Figure 2. Taxonomic scheme – reported snapshot 2015.

## Conclusions

The analysis of the social context of Taranto, based on the participant observation methodology, provided a fragmented picture of the situation. In fact, on one hand the organizations studied compete with each other and on the other hand they do not show cohesion inside themselves: the individual interest of the leaders prevails over the general one, as much as the different strategies of the organizations compete with each other. The fragmentation of the community is not an obstacle that affects in and of itself a participatory planning. Conversely, the lack of common aims and means to cope with the emergency situation, is a barrier to find a solution. This is the case of Taranto as the results of our study show. There, the absence of a common strategy of the organizations involved becomes lack of a long-term planning on how to overcome the shock. Moreover, another obstacle is represented by the fact that the public institutions, at a local and national level, with the support of the trade unions, are united in protecting the national interest, i.e. the steel production, and so defending the status quo. Therefore, it is of fundamental importance to understand which ideal type, as described in our paper, to use to start a process of urban regeneration and renewal. As the results of our study show, to carry out a participatory process all the ideal types are needed. The first critical step, for a participatory process, is to interface with the institutions of the ideal type D, that have already started an urban regeneration planning. On the other hand, when the urban planner will deal with the active citizenship, it will face radical and self-referential organizations, with a widespread distrust towards any external initiative. In conclusion, in spite of the criticality highlighted, the community has shown an awakening of conscience and a degree of maturity that have generated bottom-up actions and initiatives. Nonetheless, it has paid the price of inexperience in participatory development processes that have to deal with an invasive industrialization, that in the past assured economic growth and social stability.

## Riconoscimenti

Si ringraziano i numerosi stakeholder della città di Taranto che hanno reso possibile questo lavoro. L'associazione Are\_lab che in collaborazione con il Nature\_City Lab conduce la ricerca di cui questo contributo fa parte.

## Riferimenti bibliografici

- ARPA. (2011), *Puglia, Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, ARPA, Bari.
- AUDIS. (2008), *Monitoraggio della rigenerazione urbana attraverso indicatori condivisi*. AUDIS, Bologna.
- Amendola, G. (2008), *Scenari della città nel futuro prossimo venturo*. Laterza, Bari.
- Bandura, A. (1999), "Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioural change." in *The self in social psychology. Key readings*, edited by Roy F. Baumeister, 285-298. Taylor & Francis, Philadelphia.
- Bettini, V. (2004), *Ecologia urbana. L'uomo e la città*, UTET Libreria, Torino.
- Bonelli, A. (2014), *Good Morning Diossina. Taranto, un caso italiano ed europeo*. GEF, Bruxelles.
- Borri, D., Camarda, D. (1990), *Taranto e la crisi dell'acciaio*, Piano, Progetto, Citta, Taranto.
- Christenson, J.A., Robinson, J.W. (1989), *Community Development in Perspective*. State University Press, Iowa.
- Colucci, A. (2012), *Le città resilienti: approcci e strategie*. Jean Monnet Centre of Pavia, Pavia.
- Consiglio, P., Lacava, F. (1985). *Il caso Taranto. Sviluppo economico, lotte sociali, democrazia in fabbrica*. Ediesse, Roma.
- Coyle, S., Duany, A. (2011), *Sustainable and resilient communities. A comprehensive Action Plan for Towns, Cities and Regions*. John Wiley & Sons Inc, New Jersey.
- Cremaschi, M. (2008), *Tracce di Quartieri: Il Legame Sociale nella Città che Cambia*. FrancoAngeli, Milano.
- Cutter et al. (2008), *Resilience is the ability of a social system to respond and recover from disasters and includes those inherent in Cities and disasters*. Taylor&Francis, New York.
- Flora, C.B., Flora, J.L., Spears, J.D., Swanson L.E. (1992), *Rural Communities: Legacy and Change*. Westview Press, Colorado.
- Biggeri, A., et al. (2012), *Conclusioni perizia epidemiologica sull'Ilva di Taranto*. Tribunale di Taranto, Taranto.
- Foschini, G. (2009), *Quindici Passi*. Fandango, Roma.
- Glaser, B., Anselm, S. (1967), *The discovery of Grounded Theory. Strategies for qualitative research*. New Brunswick: Aldine Transaction.
- Godschalk, D.R., Baxter S. (2003), "Urban Hazard Mitigation: Creation resilient cities." In *Natural Hazard Review*. American Society of Civil Engineers, New York.

- Holling, C.S., Gunderson, L. H, (2002), “Resilience and Adaptive Cycles”, in Gunderson L.H. and Holling C.S. (editors), *Panarchy, understanding trasformations in human and natural systems*, Island press, Washington.
- Lazarsfeld, P.F. (1959), *Problems in Methodology*. Il Mulino, Bologna.
- Lewanski, R. (1997), *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Il Mulino, Bologna.
- Macaione, I., Ippolito, A., La Gioia, R., Spataro, E. (2016), Efforts to implement a community resilience activity: The case of Taranto. In *History, Urbanism Resilience. Change and Responsive Planning. The 17th International Planning History Society Conference*. TU Delft Open, Delft;
- Malinowski, B. (1922), *Argonauts of the Western Pacific. An account of native enterprise and adventure in the Archipelagoes of Melanesian New Guinea*. Newton Campion, Roma.
- Merton, R.K. (1971), *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Il Mulino, Bologna.
- Newman, P., Beatley P., Boyer H. (2005) *The Resilient city. How modern cities recover from disaster*. University Press, Oxford.
- Nistri, R., et al. (2011) *L'età dell'acciaio. Taranto negli anni Settanta*, Mandese, Taranto.
- Parsons, T. (1971), *Societies: evolutionary and comparative perspectives*. Il Mulino, Bologna.
- Park, R.E., Burgess, E.W., Mckenzie, R.D. (1925), “The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment.” in *The Heritage of Sociology*, edited by Janowitz Morris. University of Chicago Press, Chicago.
- Pierrì, L. (1997) *Caratteristiche strutturali dell'economia tarantina*. Centro Studi Cgil, Taranto.
- Pirro, F., Guarini, A. (2008), *Grande industria e mezzogiorno*. Cacucci Editore, Bari.
- Prati, G., Pietrantoni, L. (2009), *Psicologia dell'emergenza*. Il Mulino, Bologna.
- Romeo, A. (1989), *Il metalmezzadro*. Piero Lacaita editore, Manduria.
- Rinella, A. (2002), *Oltre l'acciaio. Taranto: problemi e progetti*. Progedit, Bari.
- Sanna, M. (2012), *Conclusioni della perizia chimica sull'Ilva di Taranto* R.G.N.R. N. 938/10 – 4868/10. Tribunale di Taranto, Taranto.
- Shaffer, R.E. (1989), *Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities*. University Press, Iowa.
- Spataro, E. (2015), *Ilva e Taranto. Un matrimonio d'acciaio andato in fumo. Dalla scommessa del Mezzogiorno all'inchiesta “ambiente svenduto”*. Scorpione, Taranto.
- Spina, F. (2008), *Sociologia dei Nimby*. Besa editrice, Modugno.
- Weber, M. (1958), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Einaudi, Torino.
- World Bank. (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press, New York.

# Verso la sostenibilità dei luoghi della produzione. Un sistema di azioni condivise per riqualificare il territorio

**Lia Marchi**

Università di Bologna, Scuola di Ingegneria e Architettura  
DA - Dipartimento di Architettura  
Email: [lia.marchi3@unibo.it](mailto:lia.marchi3@unibo.it)

## **Abstract**

I luoghi della produzione, un tempo cuore della città industriale, sono oggi spazi altri, marginali e indefiniti. Sono tra i maggiori responsabili degli impatti dell'uomo sull'ambiente e al contempo caratterizzano, per mancanza di qualità architettonica e costruttiva, i paesaggi di vita quotidiana, influenzando l'identità del territorio e della comunità che in essi si sostanzia.

Per riconfigurare gli insediamenti industriali come spazi di vita, trasformandoli da detrattori dell'ambiente e del paesaggio a landmark di qualità del territorio, occorre superare l'approccio impositivo dei regolamenti e individuare nuove modalità operative in grado di coniugare la pluralità di interessi coinvolti e sostenere la trasformazione.

Essenziale è il ruolo delle politiche pubbliche per incentivare la trasformazione degli spazi produttivi, ma anche il coinvolgimento degli imprenditori affinché si inneschi un meccanismo virtuoso di riconoscimento dei benefici impliciti nella conversione sostenibile dell'industria. Fondamentale è anche la partecipazione delle comunità insediate, per valutare qualitativamente i livelli di impatto, nonché definire le esigenze e le priorità del territorio.

Mediante la costruzione di un repertorio di buone pratiche e l'individuazione di strategie di mitigazione degli impatti, la ricerca formulerà un protocollo per la valutazione e la promozione della compatibilità paesaggistica ambientale degli insediamenti produttivi, al quale sarà associata un'ipotesi di sistema incentivante pubblico.

**Parole chiave:** industrial sites, urban policies, surveys & analyses.

## **Premessa**

Il presente contributo introduce, in itinere, le principali linee d'indagine della ricerca di dottorato "La compatibilità paesaggistica ambientale degli insediamenti produttivi. Strategie di mitigazione e compensazione per l'industria agro-alimentare in Emilia-Romagna". Lo studio si propone di coniugare in una lettura unitaria sia le interazioni estetico-percettive degli insediamenti produttivi con il paesaggio, sia gli impatti fisici sulle principali matrici ambientali, sia gli effetti sociali indotti sulle comunità più prossime agli insediamenti. Nell'ambito di questa trattazione, si intende focalizzare l'attenzione sulle modalità con cui è possibile coinvolgere i diversi soggetti interessati al rapporto tra spazi di vita e luoghi della produzione.

## **Gli spazi della produzione**

I luoghi della produzione, un tempo cuore della città industriale, sono oggi spazi altri, marginali e indefiniti. Sono spazi che nell'immaginario collettivo si configurano come insalubri e dannosi per l'ambiente, e sono aree dove la mancanza di qualità morfologica e costruttiva dell'edificato incide in maniera rilevante sui paesaggi di vita quotidiana delle comunità.

Ma c'è stato un tempo in cui l'immagine e il ruolo delle fabbriche nella città dell'uomo hanno avuto grande importanza: dalla fabbrica ottocentesca, potente espressione del progresso, all'esaltazione delle fabbriche funzionaliste, fulcro della vita urbana dei primi decenni del Novecento, simbolo della città efficiente ed ospitale (Garnier, 1990: 43). Tuttavia, nel corso del XX secolo la storia degli insediamenti produttivi si è gradualmente allontanata dalla qualità delle sperimentazioni progettuali di quegli anni, riducendosi sempre più a mera applicazione manualistica: economicità, efficienza funzionale e massimizzazione del profitto sono stati i criteri progettuali guida degli anni Cinquanta e Sessanta (Armondi, 2013: 3).

Dallo *zoning* funzionale degli anni Settanta alla diffusione del fenomeno dello *sprawl*, gran parte del parco industriale italiano esistente è il risultato di politiche e di programmi pianificatori progressivamente sviluppatasi secondo modalità contraddittorie ed «esiti qualitativi del tutto anomali rispetto alle altre destinazioni d'uso» (Capra, Gulli, 2008: 84).

A scala nazionale, il “caso Veneto” rappresenta l’apice di questo processo degenerativo secondo il quale negli ultimi cinquant’anni il territorio è stato letteralmente invaso da capannoni industriali di ogni genere e dimensione, accomunati dalla medesima carenza di qualità architettonica e paesaggistica (Turri, 2000: 221). Ciò significa che quotidianamente incontriamo, appena fuori dalle nostre città o lungo gli assi viari principali, insediamenti produttivi la cui presenza sul territorio è sfuggita ad ogni efficace pianificazione e la cui localizzazione disordinata e casuale nel paesaggio deriva perlopiù da logiche fondiarie.

Inoltre, all’impoverimento delle relazioni percettive e strutturali con il territorio, si aggiunge il diffuso e generale scadimento qualitativo delle nostre visioni quotidiane, ampiamente attribuibili alla ripetizione banale ed acritica degli stessi capannoni industriali, privi di qualità architettoniche, omologati alle stesse tipologie strutturali, materiali e tecniche costruttive: «Raramente ci si è interrogati sulla banalità degli esiti spaziali e sociali degli insediamenti produttivi. “Lavorare e produrre” continuano a configurare attività rispetto alle quali i concetti di benessere, comfort, sostenibilità sembrano risultare superflui» (Armondi, 2013: 4).

Ma le interferenze con il paesaggio non sono solo percettive, questi edifici sono al contempo tra i maggiori responsabili degli impatti ambientali in termini di consumi, emissioni ed interferenze con l’ecosistema, a causa delle modalità di realizzazione degli edifici, delle attività che ospitano e dei flussi di traffico che generano.

Dagli anni Ottanta ad oggi l’attenzione di ricercatori e legislatori si è concentrata principalmente sulla compatibilità ambientale delle aree industriali, in accordo con gli obiettivi del Protocollo di Kyoto: dagli Eco-industrial Parks (Lowe, Moran, Holmes, 2001) alle ipotesi di chiusura dei cicli industriali, fino alle APEA – Aree produttive ecologicamente attrezzate<sup>1</sup> – che oltre ad alimentare riflessioni teoriche, si sono concretizzate in molteplici normative e linee guida a livello regionale e provinciale.

Tuttavia, benché negli ultimi anni si registri un’attenzione crescente anche per la qualità insediativa, morfologica e paesaggistica degli impianti industriali, manca ancora una riflessione unitaria capace di coniugare in un’unica visione l’integrazione paesaggistico-ambientale di queste aree (Busquet e Fabregas, 2007).

## **Finalità**

Occorre oggi individuare nuovi, positivi e lungimiranti rapporti di scambio tra città e produzione, in grado di ri-qualificare gli insediamenti industriali come spazi di vita, trasformandoli da detrattori del paesaggio (Cassatella, Gambino, 2013: 7) e dell’ambiente a *landmark* di qualità ed identità del territorio.

Perciò è necessario sviluppare strategie di riqualificazione paesaggistico-ambientale per gli impianti produttivi industriali, finalizzate a mitigarne gli impatti e ad identificare elementi di tutela dinamica del paesaggio (Settis, 2010: 239), tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del luogo, nel rispetto del territorio e della comunità che vi abita, in una logica di sostenibilità e resilienza, intese come mantenimento delle capacità di generazione di valore e di benessere da parte del territorio, con il minimo ricorso a risorse non rinnovabili.

A tal proposito è indispensabile rinnovare l’immaginario collettivo dei luoghi della produzione, attraverso un nuovo lessico in grado di fornire soluzioni mitigative e compensative degli impatti paesaggistici ed ambientali esistenti, e al contempo agire nell’interesse delle imprese, lavorando sul marketing della sostenibilità e sulla riscoperta della bellezza come fattore di sviluppo e di crescita.

Per questo la ricerca propone nuove forme di azione per riqualificare il territorio, basate sulla condivisione e collaborazione dei diversi soggetti coinvolti nella definizione delle strategie operative, nonché sulla individuazione di meccanismi incentivanti e di sensibilizzazione pubblica.

## **Limiti**

La ricerca si focalizzerà sulla definizione di strategie operative per gli impianti produttivi esistenti.

Infatti, si assume che la questione degli insediamenti produttivi futuri sia in parte già determinata dalle attuali normative in materia ambientale e paesaggistica. In aggiunta, la crescita dell’attenzione del panorama legislativo e scientifico verso gli impatti ambientali e paesaggistici degli insediamenti industriali di nuova costruzione, sta progressivamente influenzando anche il mondo imprenditoriale. Lo suggeriscono i numerosi casi virtuosi europei di nuovi distretti produttivi multifunzionali, in cui sito industriale torna ad essere parte attiva della vita urbana, dove sport, tempo libero e produzione coesistono

---

<sup>1</sup> Il Decreto Legislativo 112 del 1998 introduce il concetto di APEA – Aree produttive ecologicamente attrezzate, attribuendo alle regioni il compito di circoscriverne le caratteristiche e gli strumenti applicativi.

in aree verdi, salubri ed attrattive.<sup>2</sup> Tale tendenza è peraltro confermata a livello nazionale dall'azione di alcune importanti aziende italiane, che da alcuni anni hanno percepito l'importanza della "bellezza" come fattore di sviluppo e crescita in tempi di crisi (Baggio, Moretti, 2016).

Al contrario, la sfida più grande oggi riguarda l'esistente, maggiormente vincolato e di più difficile trasformazione. Per questo è necessario individuare potenti strategie di mitigazione degli impatti per proteggere l'ambiente, salvaguardare il paesaggio, le comunità e allo stesso tempo offrire opportunità di crescita per le imprese. Sebbene esistano normative, regolamenti e linee guida per la rigenerazione e riqualificazione degli impianti industriali, tuttavia molte problematiche nell'attuazione di misure di conversione sostenibile dei complessi industriali sorgono laddove l'approccio impositivo tipico dei regolamenti e delle normative si scontra con la divergenza di interessi dei vari attori in gioco.

### **Gli stakeholders**

La ricerca propone dunque di superare il tipico approccio regolamentaristico, prescrittivo e settoriale, mediante l'adozione di una nuova modalità operativa, basata sulla convinzione che solo attraverso la diffusione della consapevolezza del problema e la condivisione di possibili strategie risolutive, si possa tendere realmente ad una trasformazione dell'esistente.

L'approccio che si intende adottare prevede la collaborazione su diversi livelli dei soggetti interessati, nell'ambito di una visione finale d'insieme comune e vantaggiosa per tutti. I principali attori in gioco sono: gli imprenditori, le amministrazioni locali, i lavoratori e le comunità insediate in un territorio.

Gli imprenditori sono i primi attori della trasformazione: il loro agire è generalmente regolato dalla logica del profitto e dalla massimizzazione dei benefici individuali, e sono quindi tra i principali responsabili degli impatti degli insediamenti produttivi su ambiente, paesaggio e comunità. Al contempo rappresentano però i principali decisori del processo, perciò è fondamentale sensibilizzarli e favorirne comportamenti virtuosi attraverso la definizione condivisa degli obiettivi e delle modalità di intervento.

Anche le amministrazioni locali, garanti dell'interesse pubblico, ricoprono un ruolo decisivo nel perseguimento di tale scopo. La funzione del settore pubblico nell'ambito di questa ricerca è di favorire l'adozione di pratiche e strategie virtuose da parte degli imprenditori; infatti, secondo la logica *win-win* (Pagani, 2013: 29), è interesse del pubblico sostenere il settore privato nell'agire in accordo con gli obiettivi comunitari sullo sviluppo sostenibile, oltre che verso la promozione del territorio locale.

Infine i lavoratori e le comunità insediate in un territorio, principali ricettori degli impatti prodotti dall'industria: da una parte vi è il diritto dei lavoratori di operare in ambienti sicuri e salubri, dall'altro vi è il diritto dei cittadini a vivere in un ambiente salubre e di qualità. Lo studio deriva infatti dalla considerazione che la mancanza di qualità architettonica e costruttiva che caratterizza oggi i paesaggi di vita quotidiana, unita al progressivo svuotamento di funzioni urbane delle aree industriali, influenzino l'identità del territorio e della comunità che in esso si sostanzia, così come assunto dalla Convenzione Europea sul Paesaggio (CoE, 2000): tutto il territorio è paesaggio, in quanto ambiente di vita delle popolazioni, e la sua qualità determina l'identità dei propri abitanti. Dunque, se il paesaggio di vita quotidiana è dominato dalla mera logica imprenditoriale, viene meno il suo ruolo di elemento dell'identità sociale e quindi anche il suo valore ne risulta compromesso e svalutato.

### **Metodo**

L'obiettivo della ricerca è di fornire un contributo alla definizione di politiche e misure di conversione sostenibile degli insediamenti industriali, sia esistenti che futuri, proponendo l'adozione di un sistema in grado di definire in maniera condivisa gli strumenti e gli scopi della trasformazione, e costituire una base di regolamentazione delle trasformazioni private, fornendo indicazioni progettuali modulabili e facilmente applicabili caso per caso.

Dunque la ricerca individuerà una serie di indicatori per la misura degli impatti, che verranno validati su alcuni casi-studio e quindi utilizzati per valutare possibili strategie di mitigazione, ricavate da un repertorio di buone pratiche messo a punto nell'ambito della ricerca stessa.

La definizione degli impatti e dei relativi indicatori assume come modello di base il protocollo di sostenibilità GBC-LEED<sup>3</sup>, e lo integra mediante l'analisi di un campione significativo di industrie regionali, al fine dell'identificazione degli impatti ricorrenti su scala locale. La misurazione degli impatti ambientali, prevalentemente quantitativi ed oggettivi, prevede l'integrazione di LEED con le unità di

<sup>2</sup> Lo dimostra la recente introduzione da parte di DGNB (sistema tedesco di certificazione della sostenibilità) di uno specifico protocollo dedicato ai distretti industriali: Sustainable Industrial Location.

<sup>3</sup> La versione di riferimento è "LEED v4 for BD&C/O&M: Warehouses and Distribution Centers", aggiornata al 2016.

misura e le modalità operative prescritte dalle normative e dai regolamenti nazionali. Invece, per quanto riguarda gli effetti degli insediamenti produttivi sul paesaggio, si prevede la possibilità di integrare nel protocollo la valutazione degli impatti, di carattere più qualitativo e soggettivo, con considerazioni ed osservazioni delle comunità locali: mediante la definizione di modalità di misurazione specifiche per determinare le priorità e l'importanza che gli abitanti attribuiscono alle componenti percettive del proprio ambiente di vita (Penning-Rowsell, 1979: 249-255).

Parallelamente la ricerca raccoglierà e catalogherà una serie di casi studio virtuosi, nazionali ed internazionali, al fine di individuare alcune possibili strategie di mitigazione e compensazione degli impatti. Il sistema degli indicatori, utile in una prima fase per valutare il grado di compatibilità paesaggistico-ambientale degli insediamenti produttivi, in un secondo momento verrà associato alle sopraccitate strategie mitigative. Fondamentale è che le strategie individuate e proposte vengano attentamente valutate e condivise in relazione alla logica imprenditoriale. Infatti, un reale cambiamento di prospettive può avvenire solo se l'unico effettivo decisore del processo percepisce e attribuisce un valore non solo simbolico ai vantaggi diretti ed indiretti della trasformazione, ma ne riconosce i valori aggiunti difficilmente monetizzabili: ad esempio, oltre ai ritorni economici sul medio-lungo periodo, derivanti da azioni di riqualificazione energetica, vi sono anche una serie di vantaggi dovuti all'incremento del valore aziendale legato al marketing della sostenibilità e al miglioramento dell'immagine aziendale, all'aumento della fidelizzazione dei consumatori che vedono protetto il proprio ambiente di vita, alla maggiore produttività dei dipendenti indotta da un ambiente di lavoro più salubre, sicuro e gradevole.

In questo contesto è essenziale anche il ruolo delle politiche pubbliche per sensibilizzare ed incentivare la trasformazione degli spazi produttivi, agendo per lo sviluppo e la promozione dell'interesse di tutti gli attori coinvolti. Per questo, ogni strategia sarà associata ad un punteggio; la combinazione di diverse strategie, e quindi dei rispettivi punteggi, permetterà di accedere a diversi livelli di incentivi. Infatti, per promuovere l'attuazione del protocollo, verranno ipotizzate alcune misure premiali di cui proporre l'adozione alle amministrazioni locali.

Il sistema delineato sarà infine validato su un'azienda emiliano-romagnola, proponendo scenari di miglioramento della compatibilità paesaggistico-ambientale degli edifici esistenti e di un nuovo impianto produttivo attualmente in costruzione.

## Conclusioni

Mediante la costruzione di un repertorio di buone pratiche e l'individuazione di strategie di mitigazione degli impatti, la ricerca formulerà un protocollo per la valutazione e la promozione della compatibilità paesaggistico ambientale degli insediamenti produttivi, in grado di assistere le aziende nella definizione di specifiche strategie operative e di confrontare diverse opzioni in base alle proprie preferenze estetiche, capacità economiche, esigenze funzionali, in maniera coerente e sinergica con i valori chiave di cui le aziende si fanno portatrici. Inoltre, il coinvolgimento delle comunità nella valutazione e definizione delle priorità di intervento e delle esigenze del territorio permetterà di instaurare nuovi rapporti di collaborazione tra città ed industria, promossi ed incentivati dalle amministrazioni pubbliche.

La speranza è che la ricerca possa contribuire a diffondere la consapevolezza che lavorare sulla qualità ambientale e paesaggistica degli insediamenti produttivi rappresenta un'opportunità di crescita e miglioramento per tutti gli attori coinvolti: il pubblico, il privato, la collettività.

## Riferimenti bibliografici

Armondi S. (2013), *Fare paesaggio con gli insediamenti produttivi. Riti e ritmi*, paper presentato alla XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali, Palermo.

Baggio R., Moretti E. V. (2016), "La bellezza come fattore di sviluppo economico e sociale", in *Scienze e Ricerche*, 4(28), 63-74.

Busquet i Fabregas J. (a cura di, 2007), *Per una corretta visione del paesaggio: linee guida*, Generalitat de Catalunya, Barcelona. Traduzione italiana a cura di Bortoluzzi R., Longo I. (2008)

Capra G. L., Gulli L. (2008), "Nuovi modelli per gli insediamenti produttivi", in *Parma bellezza capitale. Proposte di qualità urbana*, Raccolta degli atti dei convegni organizzati dall'Agenzia per la Qualità Urbana e Architettura, Parma.

Cassatella C., Gambino R. (2013), *Linee guida per i paesaggi industriali. Un'esperienza di ricerca*, paper presentato alla XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali, Palermo.

- Cipriani L. (2012), *Vita e morte del paesaggio industriale. Indagini e proposte per la marca trevigiana in trasformazione*, Università degli Studi di Trento, Trento.
- Garnier T. (1990), *Una città industriale*, Jaca Book, Milano.
- Lowe E. A., Moran S. R., Holmes D. B. (2001), *Eco-industrial parks: a handbook for local development teams*, RPP international, Blachford.
- Pagani R. (2013), “Identità urbana e sociale”, in Di Giulio R. (a cura di), *Paesaggi periferici: strategie di rigenerazione urbana*, Quodlibet, Macerata, pp. 26-29.
- Penning-Rowsell E. C. (1979), *The Social Value of English Landscapes*, in The National Conference on Applied Techniques for Analysis and Management of the Visual Resource, Incline Village.
- Settis S. (2010), *Paesaggio Costituzione Cemento*, Passaggi Einaudi, Torino.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio editori, Venezia.

### **Sitografia**

Consiglio d'Europa (n.176/2000), *Convenzione europea sul Paesaggio*, Firenze. Disponibile sul sito web del Consiglio d'Europa, in lingua italiana: [http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176?\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_languageId=it\\_IT](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176?_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=it_IT).

# Costruzione dei luoghi/costruzione del consenso. Una riflessione a partire dal caso studio della trasformazione della Caserma Mameli a Milano

**Laura Montedoro**

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [laura.montedoro@polimi.it](mailto:laura.montedoro@polimi.it)

Tel: 02.23.99.56.85

## Abstract

Attraverso il racconto dell'esperienza di «ascolto attivo e progettazione partecipata» svolta nell'ambito del processo di trasformazione urbana della Caserma Mameli a Milano, il contributo intende mettere a fuoco alcune criticità e alcuni punti di forza di una consultazione popolare avviata a progetto già maturo.

In particolare, ci si concentra sulla pratica partecipativa come risorsa per la trasformazione della città; sulla necessità di temperare la domanda locale e attuale a confronto con la rilevanza urbana e di lungo periodo della trasformazione luoghi; sulla potenziale migrazione dalla nozione di 'partecipazione' a quella di 'progetto d'uso'; sul punto di vista del progettista.

Ciò che ha reso 'sperimentale' "Open Mameli" è stata la 'scoperta' che i vincoli dati all'avviamento dell'esperienza possono essere assunti come risorsa, consentendo di pervenire a una sintesi di richieste, raccomandazioni e auspici piuttosto precisa e che le competenze tecniche relative alle discipline del progetto, messe a servizio dell'intelligenza della società civile, possano avere un ruolo centrale per pervenire a tale sintesi. Il contributo intende offrire una riflessione sull'importanza della terzietà e sulla qualità della relazione fiduciaria tra cittadini e 'mediatori'; sul rapporto tra ascolto attivo e progetto aperto; sul ruolo delle competenze tecniche nella produzione di un immaginario urbano e, insieme, nella traduzione dei desideri dei cittadini.

**Parole chiave:** urban projects, citizenship, inclusive processes.

## Il caso studio

L'area militare della ex Caserma Mameli di viale Suzzani (area complessiva: 117.000 mq), in stato di abbandono da 7 anni, è in attesa di un'importante trasformazione urbana, come previsto dal Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano che individua il complesso militare nella categoria degli Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU) e predispone una scheda di indirizzi per il progetto, fissa la massima volumetria accoglibile e stabilisce alcune regole per l'intervento, tra le quali l'obbligo di cessione del 50% dell'area per spazi e servizi pubblici e di riservare il 30% a parco (Montedoro, 2011; Montedoro 2014)<sup>1</sup>.

La posizione strategica dell'area, tra i quartieri di Bicocca, Pratocecentaro e Niguarda (fig. 1-2), le sue potenzialità di nuovo luogo di riferimento e la modesta disponibilità di spazi pubblici all'interno dei tessuti urbani adiacenti candidano l'ex-caserma a diventare un importante centro per la socialità e per la vita della Zona 9, rispetto al quale, negli ultimi anni, sono maturate diverse attese della cittadinanza. L'ottima accessibilità garantita dalla linea 5 della metropolitana, l'origine pubblica delle aree, la prossimità all'importante sistema della formazione dell'Università Statale a Bicocca e della Civica Scuola di Cinema rendono la Caserma un potenziale polo attrattore anche a scala urbana e metropolitana.

---

<sup>1</sup> Si rimanda inoltre al Protocollo d'intesa ai sensi dell'art.15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni tra Ministero della Difesa, Comune di Milano e Agenzia del Demanio, 7 agosto 2014, disponibile e scaricabile sul sito del Comune di Milano. scaricabile sul sito del Comune di Milano.



Figura 1 | Vista aerea della Caserma Mameli tra i quartieri Niguarda, a ovest, Bicocca, a est e PratoCenentato a sud.  
Fonte: Google earth.

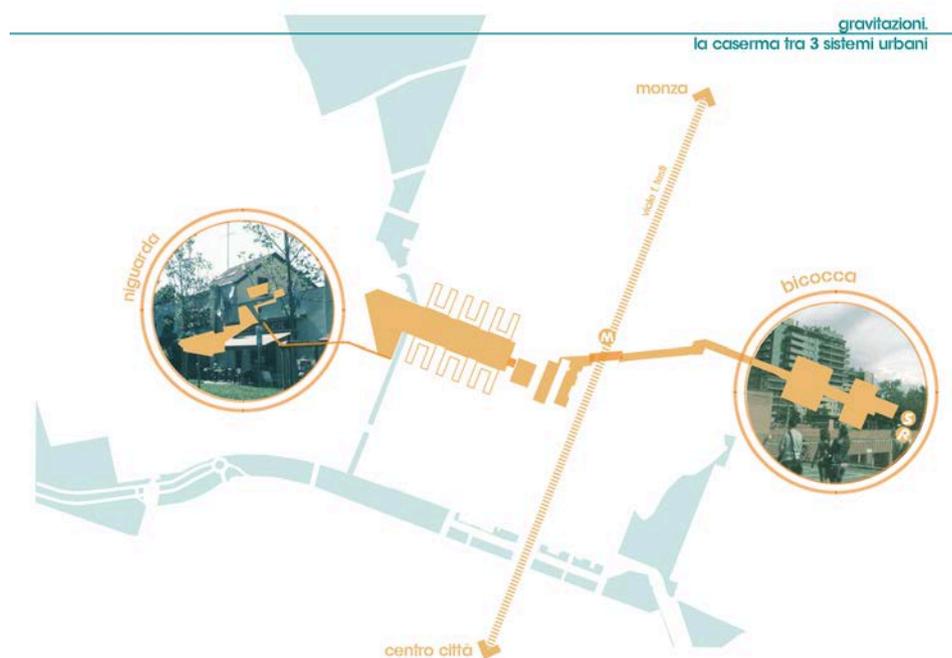


Figura 2 | L'area della Caserma Mameli nel sistema delle gravitazioni urbane.  
Fonte: Gianluca Buzzi, *Caserma Mameli: un nuovo epicentro di urbanità per il quartiere*, Tesi di Laurea, a.a. 2015-2016.

Una parte significativa dell'area – i 6 edifici a forma di C, come le relative corti aperte, e il grande invaso centrale – sono vincolati dalla Soprintendenza ai Beni Architettonici e sono suscettibili di interventi di lieve entità, finalizzati esclusivamente al riuso delle strutture esistenti.

La Cassa Depositi e Prestiti, proprietaria dell'area, ha avviato il procedimento urbanistico per la trasformazione della Caserma al fine di definire il planivolumetrico per la parte privata (un programma complesso di residenza per il libero mercato, residenza sociale e commercio), il progetto degli spazi aperti e il riuso della parte ceduta all'uso pubblico.

Del progetto è stato incaricato lo studio milanese Onsite<sup>2</sup> (fig. 3).



Figura 3 | Planivolumetrico del progetto di trasformazione della Caserma Mameli: ben visibile il mantenimento dell'impianto della caserma e la densificazione sui margini.  
Fonte: OnSite Studio.

### Il mandato

Su invito del Comune di Milano, la Società proprietaria ha incaricato il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano di accompagnare il procedimento urbanistico in corso con un «processo di ascolto attivo e progettazione partecipata» con la Zona e la cittadinanza, coerentemente con l'impegno dell'Amministrazione milanese a praticare percorsi partecipativi sulle più consistenti trasformazioni urbane in corso o in previsione<sup>3</sup>.

Un incarico per condividere le ipotesi progettuali in campo e accogliere istanze, auspici e aspettative rispetto alle funzioni da insediare nella parte destinata all'uso pubblico nel medio periodo e prefigurare ipotesi condivise di riuso temporaneo degli spazi ceduti al Comune nel breve periodo, nell'attesa della cantierizzazione del progetto definitivo già avviato.

La finalità prioritaria del lavoro è stata pertanto quella di offrire attivamente un contributo alla definizione della Convenzione tra proprietà e Amministrazione, attraverso la stesura di linee guida per la trasformazione dell'area, con riferimento agli edifici di uso pubblico, al carattere degli spazi aperti e a proposte per il riuso temporaneo, sintesi degli incontri con la cittadinanza.

### Metodo di lavoro

Le attività si sono svolte assumendo un quadro di previsione dato - norme del PGT, volumetrie insediabili, prefigurazioni progettuali già disponibili - che è stato da subito inteso come un sistema di vincoli con cui confrontarsi e su cui innestare i ragionamenti condivisi. La precisa definizione del campo d'azione e del mandato se da un lato ha frustrato le attese di una esplorazione più ampia delle potenzialità dell'area, dall'altra ha consentito di non disperdere energie nell'esercizio di forme di dissenso che richiedevano altre sedi e strumenti per l'espressione di perplessità e critiche di carattere più generale. Rispetto a tali preoccupazioni, il *team* del Politecnico ha esercitato un ascolto di carattere più passivo e si è impegnato a riportare le obiezioni e i dubbi più ricorrenti nella restituzione finale.

<sup>2</sup> CdP Immobiliare, attraverso una selezione a inviti riservata a studi professionali di giovani architetti, ha incaricato OnsiteStudio (Angelo Lunati e Giancarlo Floridi) di redigere il piano attuativo per la trasformazione dell'area militare.

<sup>3</sup> Una direzione intrapresa con decisione dalla Giunta Pisapia, in particolare nelle attività dall'Assessore all'Urbanistica Lucia De Cesaris, a cui subentra nel luglio del 2015 Alessandro Balducci. L'impegno porta all'approvazione il 30 maggio 2016, del documento Progettare insieme la città. Linee guida per la partecipazione nel Comune di Milano al fine di sperimentare percorsi condivisi nell'urbanistica e nell'edilizia.

A tale presa d'atto, si è accompagnato un invito a interpretare il processo con due attenzioni che trascendessero l'orizzonte minuto di ciascun cittadino, chiedendo esplicitamente di pensare al valore della trasformazione dell'area per l'intera città, e non solo come risorsa locale, e di pensare agli effetti della lunga durata dell'intervento, sottraendosi alla esclusiva impellenza e attualità di alcuni bisogni.

Il programma di lavoro si è sviluppato poi attraverso diverse attività e forme: incontri pubblici; tavole rotonde; workshop a inviti; interviste; sopralluoghi; interventi di tecnici specializzati. Il sito web, una mailing list e i *social network* sono stati utilizzati per la comunicazione e la divulgazione delle informazioni e la condivisione trasparente del percorso *step by step*, al fine di raggiungere e coinvolgere il maggior numero possibile di cittadini<sup>4</sup>.

Gli strumenti utilizzati hanno concorso alla definizione di un metodo di lavoro che ha consentito diversi gradi di intensità dell'ascolto e del dialogo: dal confronto individuale, nelle interviste e nei questionari, al lavoro di gruppo nei tavoli di lavoro e nel workshop, alle forme assembleari, negli incontri pubblici, con una selettività decrescente (fig. 4, 5, 6, 7). I primi - gli intervistati - sono stati individuati in quanto portatori di interessi collettivi, generali o particolari: dunque i rappresentanti delle associazioni, dei comitati e delle istituzioni attivi sul territorio; i secondi, coinvolti nei lavori di gruppo aperti a tutti, sono stati coloro che hanno voluto/potuto partecipare ai lavori: alcuni degli intervistati, ma anche molti altri attori, come i consiglieri di zona e i cittadini del quartiere; infine gli incontri pubblici di carattere assembleare hanno visto il coinvolgimento allargato di figure che si sono mantenute più periferiche rispetto al processo di partecipazione vero e proprio, ma che hanno comunque mostrato interesse verso la trasformazione della caserma, e figure istituzionali apicali tecniche e politiche, i rappresentanti dell'Amministrazione e della proprietà. Un ruolo a sé è stato quello dei progettisti: questi sono stati presenti in tutti i 'Consigli aperti' (all'avviamento del percorso, per raccontare il progetto; tra le due fasi; in conclusione) e si sono resi disponibili al confronto diretto con i cittadini nel primo workshop di progettazione.

La sequenza delle attività e delle interazioni ha consentito una progressiva precisazione delle criticità rilevate nello stato di fatto, dei timori rispetto agli esiti dell'operazione urbanistica e delle richieste di modifica, integrazione e potenziamento delle azioni previste da sottoporre all'Amministrazione e CdP. Quest'ultima fase propositiva è stata restituita nella sintesi del report finale con tre differenti livelli di interesse: le richieste vere e proprie, molte sentite e largamente diffuse; le raccomandazioni, intese come un invito a considerare una serie di opportunità o di caratteristiche tecniche da valutare con attenzione; i suggerimenti, relativi a questioni non fondanti che, tuttavia, sono da considerarsi nel quadro complessivo del riassetto.



Figura 4 | Alcuni momenti del percorso: l'incontro aperto nella Zona 9.  
Fonte: Laura Montedoro.

<sup>4</sup> Attraverso il sito (<http://openmameli.it/>), il social network (pagina facebook dedicata) e la mailing list (continuamente aggiornata) si sono registrate 16.627 interazioni.



*Figura 5* | Alcuni momenti del percorso: il primo workshop al Politecnico di Milano; l'incontro con i progettisti.  
Fonte: Marta Paterlini.



*Figura 6* | Alcuni momenti del percorso: il sopralluogo con cittadini e consiglieri di Zona all'interno dell'area militare.  
Fonte: Fabio Lepratto.



*Figura 7* | Alcuni momenti del percorso: la presentazione del progetto in un Consiglio di Zona aperto alla cittadinanza.  
Fonte: Marta Paterlini

## ‘Criticità’ come risorsa

Il percorso in avviamento presentava alcune palesi criticità: innanzitutto, l’innesto delle attività di partecipazione su uno stato di avanzamento maturo del processo urbanistico, comprensivo di una soluzione progettuale, in via di definizione ma già solidamente impostata. In secondo luogo, la tempistica richiedeva un notevole sforzo di condensazione delle attività nell’arco di soli quattro mesi; infine, la sovrapposizione del processo a un periodo “instabile” quale la vigilia delle elezioni amministrative, che implicava in modo sotteso una radicalizzazione strumentale delle posizioni delle componenti politiche locali, contribuendo a incrementare la conflittualità del Consiglio di Zona. A valle del processo, possiamo affermare che questi elementi “sfavorevoli” non hanno, inaspettatamente, inficiato il buon esito delle attività nei termini della qualità della sintesi. Circa la finalità ultima, ossia la capacità di incidere sul processo urbanistico in corso, non è ancora possibile fare un bilancio perché la discontinuità dell’azione amministrativa ha implicato una provvisoria sospensione del dialogo.

Come già anticipato, assunte le condizioni date, l’avviamento del lavoro si è fondato su una schietta e precisa perimetrazione del campo di azione e del reale contributo possibile: pertanto, da una parte si è molto compressa la ridiscussione delle previsioni degli strumenti urbanistici (relativi alle quantità e alle destinazioni funzionali) e, dall’altra, la disponibilità di una prefigurazione della trasformazione dei luoghi ha reso possibile la concentrazione su questioni molto precise (fig. 8).

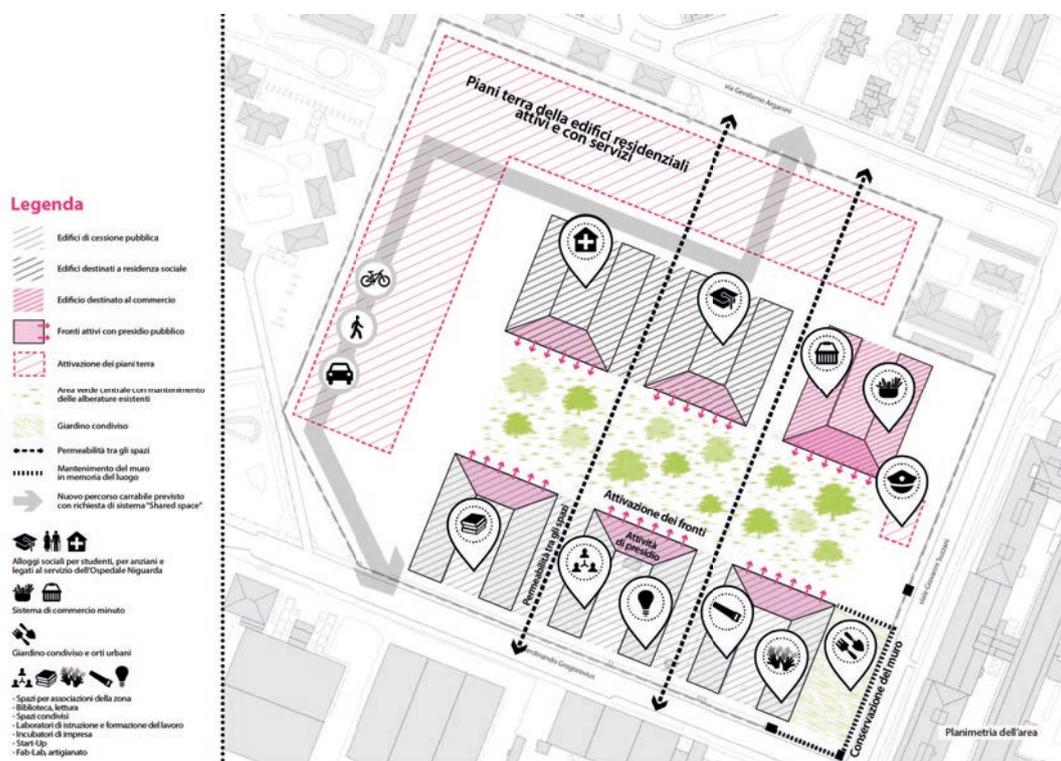


Figura 8 | La sintesi delle richieste, delle raccomandazioni e dei suggerimenti dei cittadini per il progetto di trasformazione.  
Fonte: Report Finale “Open Mameli”.

In altri termini, la sottrazione del processo partecipativo a un campo di possibilità illimitato ha consentito di non disperdersi nei molti e generici desiderata, concentrando l’attenzione su poche ed efficaci azioni con alta probabilità di ricezione da parte dell’Amministrazione, della proprietà e dei progettisti. In questo senso, la disponibilità degli elaborati del progetto, comunicato con i modi propri della rappresentazione architettonica – piante, sezioni, *rendering* – è stata assai importante per produrre un immaginario sul futuro dei luoghi<sup>5</sup> e per innestare un ulteriore senso di possibilità scaturito dall’esplorazione degli usi possibili da parte della cittadinanza.

<sup>5</sup> Tale circostanza è in netta controtendenza con i protocolli della buona partecipazione che tendono ad escludere in fase preliminare la prefigurazione dei luoghi e a mettere in guardia rispetto ad attività partecipative su progetti già sviluppati, seppure non definitivi, intendendo con ciò un notevole depotenziamento del processo “a decisioni già prese”, come se questo avesse la finalità implicita di far digerire scelte calate dall’alto.

Quanto al ristretto scorcio temporale entro cui doveva tenersi il processo, questo ha offerto l'occasione per un'intensità di scambio difficilmente praticabile in una programmazione più distesa che avrebbe diluito gli incontri e le occasioni di confronto.

In ultimo, lo svolgimento della campagna elettorale – che ha sicuramente reso più difficile il clima del Consiglio – ha comportato un lavoro estensivamente e più attentamente inclusivo, finalizzato alla produzione di una sintesi 'al di sopra di ogni sospetto' e, almeno nelle sue potenzialità, durevole e resistente ai successivi possibili cambiamenti politici, individuando una sorta di 'nocciolo duro' delle questioni, meno sensibile a pressioni o interpretazioni polarizzate e strumentali.

### **Le competenze del sapere tecnico e la partecipazione**

Tutti i membri del *team* del Politecnico sono professionisti del progetto di architettura, di urbanistica e di politiche urbane; sono perciò portatori di competenze tecniche fortemente orientate a uno sguardo progettuale. Inoltre, i membri del team avevano già esplorato progettualmente il caso studio della caserma Mameli in diverse occasioni didattiche e di ricerca<sup>6</sup>. Ciò ha consentito di mettere immediatamente a disposizione dei gruppi di lavoro numerosi materiali, analitico-interpretativi e progettuali, nonché le proprie competenze, e di controllare tecnicamente le ipotesi trasformatrici che via via emergevano dagli incontri.

Questo *know how* è stato un ingrediente molto importante del processo e sembra utile sottolinearlo in una stagione che vede affermarsi progressivamente una diffusa e «silenziosa capacità di ribellar[s]i alle élite»<sup>7</sup> (Baricco, 2016) – politiche, culturali e tecniche – e che obbliga a interrogarsi sul ruolo sociale dei ricercatori e dei progettisti. La crisi della politica, e nel contempo la crisi del ruolo dei tecnici, risiede anche nella caduta del valore di intermediazione tra cittadini e cosa pubblica, nella crisi della delega, nella sfiducia nei saperi tecnici, nella convinzione di poter provvedere da soli. «[...] Una mossa animale che noi umani occidentali abbiamo deciso di fare una trentina di anni fa: eliminare tutte le mediazioni che si possono eliminare. La gente si sta allenando a fare a meno degli esperti».

### **Oltre le competenze: terzietà ed empatia**

Tale lettura solleva inoltre alcuni interrogativi sul ruolo degli urbanisti e degli architetti nei processi di partecipazione (Laino, 2012). Il tema è stato ampiamente indagato negli ultimi vent'anni e si incontrano molte e diverse interpretazioni; in particolare, ci si è interrogati sulla neutralità o tendenziosità del *planner*. L'esperienza qui raccontata ha visto in azione figure sicuramente tendenziose, ma indipendenti, abbastanza vicine a quel *policy activist* «in cui *policy* si contrappone a *politics* e *activist* segnala la profonda differenza rispetto al mediatore. All'esperto si chiede di assumere un impegno diretto non solo nella gestione di un processo d'interazione, ma anche nella promozione di un'ipotesi di trasformazione. Si chiede di strutturare un processo intervenendo sui contenuti, costruendo cornici di riferimento, interpretando i territori, innescando attraverso la proposizione di scenari forme di progettazione [...], rafforzando legami e reti del locale verso l'urbano e più in là» (Fareri, 2004). Operatori tendenziosi, dunque, ma indipendenti rispetto ai committenti e rispetto ad altre forme di influenza. Non neutrali ma terzi.

Inoltre, se Open Mameli ha in larga parte 'funzionato', consentendo l'elaborazione di una sintesi molto chiara e condivisa di «linee guida, raccomandazioni e proposte», è perché si è sviluppata una relazione fiduciaria – tra i cittadini che hanno partecipato alle attività, e tra i cittadini e il team del Politecnico – niente affatto scontata, considerando le condizioni di partenza date. Tale rapporto è stato reso possibile dalla frequenza e dalla varietà delle occasioni di incontro, che hanno consentito un senso condiviso di appartenenza a un'esperienza di valore, e dalla pratica del *team* di un'autentica terzietà rispetto al processo; in altri termini, lavorando non con la precipua finalità di veicolare il consenso, ma con autentico spirito di servizio verso la città.

Alla lealtà dell'approccio, si è aggiunta l'attivazione di uno scambio naturalmente empatico (Giusti, 2001), difficilmente programmabile, che ha favorito lo sviluppo di un'alleanza produttiva per l'elaborazione delle proposte. La crescita dell'empatia tra i diversi attori coinvolti nel percorso ha sicuramente delle

---

<sup>6</sup> Il riuso delle aree militari dismesse a Milano era stato assunto come tema unico all'interno di tre laboratori di progettazione urbanistica e di una tesi di laurea: G. Buzzi, *Caserma Mameli: un nuovo epicentro di urbanità per il quartiere*, a.a. 2015-2016. Relatore Laura Montedoro. Alle caserme è stato dedicato un workshop intensivo di progettazione della Scuola di Architettura Civile, *Progetti per Milano. Idee per la città dalla ridestinazione delle caserme e delle aree militari*, marzo 2014, e 36 mesi di ricerca FARB.

<sup>7</sup> Continua Baricco: «parliamo di élite culturali: quelli che hanno studiato, quelli che fanno. Nel tempo accumulano anche la sorda convinzione di essere stato per lungo tempo vittima di una truffa: se te la puoi cavare benissimo senza quelle élite, evidentemente per anni quelli ti hanno fregato, portandoti via soldi, tempo, controllo sulla tua vita, indipendenza, libertà».

motivazioni accidentali e imprevedibili, ma può anche essere favorita dai tratti caratteriali dei responsabili del processo. In questo senso, la formazione del *team* è stata delicata e decisiva.

### **Il ruolo del *team* di «Open Mameli»: da facilitatori a traduttori**

Con riferimento a quanto appena precisato circa il ruolo del *team*, l'espressione di "facilitatori", di norma utilizzata in siffatti processi, non sembra adeguata per descrivere il ruolo svolto. Il termine "facilitatore" non nasce in seno alla cultura del planning, dell'urbanistica o della progettazione partecipata ma, come molte altre parole in uso in ambito disciplinare, è invece mutuata dalla cultura aziendale: il facilitatore è colui «che facilita, rende agevole il conseguimento di qualcosa»<sup>8</sup>; a torto o a ragione, questa accezione implica un'idea di soluzione preconfezionata verso cui far convergere il consenso, smorzando la conflittualità.

Per il ruolo effettivamente svolto, ci sembra più adatto il termine di 'traduttori': coloro che, attraverso i propri skills tecnici, si mettono a disposizione della cittadinanza per provocare un immaginario e tradurlo in una sintesi efficace. D'altra parte, l'etimologia di traduzione è proprio quella della consegna: com'è noto, infatti, tradurre deriva dall'unione di *trans* e *ducere* e significa 'condurre oltre', nell'accezione qui utilizzata quelli che si oltrepassano sono proprio i confini particolari per un vantaggio generale.

All'ascolto attento si accompagnano perciò un'azione di provocazione per la produzione di scenari alternativi e di guida progettuale che non si sottrae, pertanto, alla propria responsabilità disciplinare perché «è nei luoghi che l'esperienza umana si forma, si accumula e viene condivisa, e il suo senso viene elaborato, assimilato e negoziato. Ed è nei luoghi, e grazie ai luoghi, che i desideri si sviluppano, prendono forma, alimentati dalla speranza di realizzarsi» (Bauman, 2005: 21).

### **Partecipazione e rappresentanza**

Nella ormai vasta letteratura sui processi partecipati per la definizione della decisione pubblica non mancano considerazioni critiche circa la debolezza di queste pratiche per la scarsa rappresentatività dei cittadini attivi (Savoldi, 2006; Angelini, D'Onofrio, 2014). Salvo rari casi di organizzazione per delega, come ad esempio per il terzo settore e l'associazionismo che spesso siede ai tavoli attraverso persone elette o comunque riconosciute come rappresentative, nella partecipazione dal basso non vi è alcun indicatore che possa rassicurare sul fatto che i cittadini attivi siano portatori di bisogni o di desideri collettivi (Pasqui, 2016). Di fatto, quella che si ascolta, si raccoglie e si traduce è la voce di un campione ristretto che risponde all'unica logica della disponibilità di tempo e della determinazione a esserci. Per quanto si possa mobilitare una comunità locale, la partecipazione sarà di fatto sempre selettiva in base a questi principi: delega, tempo disponibile, volontà individuale di far ascoltare la propria voce. Sebbene non manchino tentativi di coinvolgimento o consultazione più estensivi, mirati al coinvolgimento massivo degli abitanti, la partecipazione resta un'attività 'parziale' e depotenziata dalla sua involontaria e inevitabile esclusività.

Qual è il bilancio di «Open Mameli» rispetto a questo delicato aspetto?

Anche in questo percorso la presenza attiva e costante a tutte, o a gran parte delle attività, è stata appannaggio di un numero piuttosto contenuto di persone (tra 30 e 50, a seconda delle occasioni). Va detto, però, che un numero ben più ampio di cittadini e associazioni si sono costituite in un Osservatorio, consentendo di portare ai tavoli l'espressione di un gruppo ben più consistente di abitanti ricorrendo alla delega. Inoltre, tutti gli incontri sono stati immaginati in modo inclusivo, invitando pertanto anche i rappresentanti della politica, gli eletti del Consiglio di Zona, tenendo così assieme voci rappresentative e voci non rappresentative, cosa che – sul piano del metodo – non è stata esente da osservazioni critiche. L'uso della rete è stato poi fondamentale per la diffusione 'virale' delle informazioni e degli esiti aggiornati di ciascuna attività.

Rispetto ai partecipanti, escludendo dalla valutazione i consiglieri, si è registrata un'età media alta e una quasi sistematica diserzione degli *under 30*, con sporadiche e significative eccezioni, ivi compresa

---

<sup>8</sup> Il facilitatore è «la figura di consulente nei gruppi e nelle organizzazioni che è nata appositamente per agevolare conflitti, problemi e apprendimenti. Il facilitatore - interno o esterno alle aziende - nelle riunioni assume la posizione di presenza-neutra nei contenuti e di regista interazionale negli scambi. Quali sono le sue competenze? È un organizzatore/coordinatore delle risorse tecnico-manageriali (catalizzatore); è [...] sostenitore della persona e del gruppo (mediatore); ha specifiche capacità di accoglienza delle emozioni, è un accompagnatore di nuovi comportamenti e atteggiamenti (agente di aiuto); infine, crea il giusto clima per la conoscenza, nell'action learning, nei gruppi speciali e di progetto (motivatore)». (P. De Sario, 2005). A prova dell'ambiguità del termine, nonostante le numerose definizioni, si veda il romanzo *Il facilitatore* del giornalista Sergio Rizzo (Feltrinelli, 2015), in cui l'accezione è completamente negativa. Secondo il vocabolario Treccani, la parola fa il suo esordio in Italia nel 1992 in un articolo di Franco Pratico su «La Repubblica». Parole che trasmigrano da un campo del sapere all'altro, in uso nelle discipline del progetto, sarebbe storia da scrivere.

l'entusiasmante escursione in una scuola elementare (fig. 9). Tale dato deve essere interpretato con attenzione perché, se per certo le persone a riposo hanno tendenzialmente maggiore disponibilità di tempo, forse c'è anche dell'altro, considerando che anche gli orari fissati per lo svolgimento della maggior parte delle attività sono stati del tutto compatibili con la vita lavorativa. Difficoltà di raggiungere i gruppi giovanili utilizzando canali ufficiali? Riflesso della 'società individualizzata' e dell'impoverimento della sfera pubblica (Bauman, 2002; Bianchetti, 2008)? Per questo aspetto, il percorso non è stato del tutto soddisfacente e probabilmente, in esperienze analoghe, sarebbe necessario porre una cura speciale rispetto ai cittadini più giovani, magari attraverso il coinvolgimento diretto di gruppi già attivi nelle comunità locali e lavorando con le scuole superiori e le università.

D'altra parte va anche sottolineato come «dentro [...] l'impoverimento della sfera pubblica e dei suoi immaginari prevalenti i processi partecipativi corrono il rischio di assecondare il processo di profonda depoliticizzazione del dibattito sulla città e sulle sue trasformazioni. Che le tecnologie partecipative, orientate innanzitutto al "far partecipare" e al definire condizioni di consenso, possano essere strumenti fortissimi di depoliticizzazione delle pratiche urbane, ossia di disancoraggio del nesso tra partecipazione e conflitto è stato più volte osservato, per esempio nelle riflessioni anticipatrici di Pier Luigi Crosta» (Crosta, 1998, 2010; Pasqui, 2016: 122).



Figura 9 | Dall'incontro con le scuole: i bambini sono invitati a riconoscere il luogo della loro casa e a "misurare" le distanze.

Fonte: Report Finale "Open Mameli".

### Un percorso sperimentale

Ciò che ha reso 'sperimentale' Open Mameli è la 'scoperta' che i vincoli dati all'avviamento dell'esperienza – a differenza di quanto ci si sarebbe aspettati e contrariamente al *main stream* che vorrebbe molto anticipata la consultazione rispetto alle prefigurazioni progettuali – possono essere assunti come risorsa, consentendo di pervenire a una serie di richieste, raccomandazioni e auspici piuttosto precisa e che le competenze tecniche relative alle discipline del progetto, messe a servizio dell'intelligenza della società civile, possono avere un ruolo centrale per pervenire a tali sintesi. Open Mameli è stato inoltre un percorso adattivo, producendo occasioni non programmate in base alle richieste dei partecipanti, come per l'escursione a Torino, per incontrare uno degli attori interessati alla gestione della parte pubblica, o il coinvolgimento diretto dei progettisti nel workshop, ecc.

## Riferimenti bibliografici

- Angelini R., D'Onofrio R. (2014), *Comunicazione e partecipazione per il governo del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Baricco A. (2016), "Ecco perché Trump ha iniziato a vincere quando abbiamo rinunciato alle mediazioni", in «La Repubblica», 8 novembre.
- Bauman Z. (2002), *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna.
- Bauman Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano, p. 21.
- Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P.L. (2010), *Pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- De Sario P. (2005), *Professione facilitatore. Le competenze chiave del consulente alle riunioni di lavoro e ai forum partecipati*, Franco Angeli, Milano.
- Fareri P. (2004), "Innovazione urbana a Milano", in *Urbanistica*, n. 123.
- Giusti M. (2001), "Modelli partecipativi di governo del territorio", in A. Magnaghi (a cura di), *Rappresentare i luoghi*, Alinea, Firenze.
- Laino G. (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Montedoro L. (2011), "Il riuso delle caserme a Milano", in *Urbanistica Informazioni*, n. 239-240, pp. 28-31.
- Montedoro L. (2014), "Il destino delle caserme milanesi, il valore della ricerca progettuale", in R. Neri (a cura di), *Milano. Caserme e aree militari*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 31-36.
- Progettare insieme la città. Linee guida per la partecipazione nel Comune di Milano al fine di sperimentare percorsi condivisi nell'urbanistica e nell'edilizia.*
- Pasqui G. (2016), "Dalla partecipazione al progetto d'uso. Riflessioni a partire da Open Mameli", in L. Montedoro, *Open Mameli. Un percorso sperimentale di partecipazione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 121-126.
- Savoldi P. (2006), *Giochi di partecipazione. Forme territoriali di azione collettiva*, Franco Angeli, Milano.
- Slavi M. (2002), *Avventure urbane*, Eleuthera, Torino.

## Riconoscimenti

Il paper riferisce dei risultati di un lavoro collettivo svolto da un gruppo di ricercatori del DASTU, Politecnico di Milano, di cui l'autrice è stata coordinatrice; pertanto, i contenuti del lavoro e del report sono l'esito di un costante confronto con Gabriele Pasqui, Oriana Codispoti, Fabio Lepratto, Antonio Mannino e Marta Paterlini.

# Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino

**Carolina Pacchi**

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [carolina.pacchi@polimi.it](mailto:carolina.pacchi@polimi.it)

## **Abstract**

Il paper argomenta la rilevanza di una lettura dei processi conflittuali urbani capace di tenere insieme le dimensioni del disegno del processo e della progettualità espressa dagli attori locali, per leggere con maggiore capacità di penetrazione il reale potenziale trasformativo delle pratiche dal basso. Per provare a mettere in tensione questi aspetti, il paper propone una rilettura critica del caso del complesso percorso decisionale che ha riguardato il ripensamento e il riuso dell'ex-aeroporto di Tempelhof a Berlino, sullo sfondo più complessivo del ruolo che le differenti componenti della società locale stanno giocando nei processi recenti di trasformazione urbana e di animazione del dibattito pubblico. Benché si tratti di un processo molto studiato, la reale alterità del progetto (o dei progetti) promosso dall'azione dei cittadini rispetto ai possibili usi futuri immaginati dall'Amministrazione non è forse stata indagata a sufficienza. Da questo punto di vista, è possibile trarre alcune lezioni sulle difficoltà dell'interfaccia tra azione dal basso e azione amministrativa, utili a metterne meglio a fuoco i caratteri anche in una prospettiva transnazionale, guardando quindi anche alle esperienze italiane.

Le riflessioni finali del paper mirano quindi a collegare la rilettura di questo rilevante esempio di mobilitazione dal basso nella città di Berlino con alcune riflessioni critiche di carattere più generale sulle potenzialità di apertura di arene di discussione e progetto nei percorsi di trasformazione urbana, radicalmente alternative rispetto al discorso urbano.

**Parole chiave:** azione dal basso, conflittualità, Berlino.

## **Azione dal basso e trasformazioni urbane**

Vi è da tempo un indubbio interesse, nelle città italiane ed europee, nei confronti di movimenti e azioni dal basso, promossi da cittadini e organizzazioni del terzo settore, leggibile sia nel moltiplicarsi di pratiche e sperimentazioni, che in una articolata letteratura (Fung and Wright, 2003; Della Porta, 2004; Vitale, 2007; Moulaert et al. 2007, 2012; Silver et al., 2010; Gualini, 2015); le analisi, tuttavia, raramente si interrogano sulla capacità di queste pratiche di proporre progettualità realmente alternative in termini di trasformazione urbana, e non solo in termini di modifica di meccanismi e routine della *governance* locale. Le modifiche a questi meccanismi lavorano sulla creazione di spazi di confronto all'interfaccia tra azione pubblica e azione (o reazione) dal basso, nell'ottica di un progressivo ridisegno di queste forme di interazione, mentre le possibili innovazioni progettuali direttamente promosse dalle iniziative di cittadini e associazioni possono, in linea di principio, aprire spazi di elaborazione progettuale autonomi e alternativi.

Di norma, l'attenzione nei confronti delle azioni e sperimentazioni dal basso si appunta su dimensioni di processo: chi promuove, chi partecipa, quali gli strumenti messi in campo, quali i momenti e i luoghi di interfaccia (di natura conflittuale o collaborativa) con i decisori pubblici, ...; molto più rara è un'attenzione nei confronti della dimensione progettuale di queste azioni, che porti a indagare quali materiali urbani vengano messi in gioco, quali immaginari si costruiscano, quali relazioni con diversi tipi di saperi tecnici, contestuali, artistici o di altra natura vengano attivate.

## **Tensioni trasformatrici e cambiamento dei processi nel caso del Tempelhofer Feld**

In forme differenti e con diverso grado di radicalismo e conflittualità, un forte attivismo da parte di cittadini e organizzazioni dal basso ha caratterizzato la città di Berlino da almeno trent'anni (Holm and Kuhn, 2011; Colomb, 2012;), e senz'altro da prima della caduta del muro e dell'avvio del percorso di riunificazione; in questo contesto il caso del processo di riuso dell'ex aeroporto di Tempelhof è tra i più noti e studiati (Leal Vallejo, 2012; Gualini, 2014; Lebuhn, 2017) sia per la rilevanza urbana e territoriale dell'area, che per le specificità del processo decisionale a cui ha dato luogo, iniziato nel 2008 con la chiusura dell'aeroporto e di fatto non ancora concluso.

Gli elementi principali della vicenda sono noti: l'aeroporto fu costruito nel corso degli anni Venti nella parte meridionale della città, oggi nel distretto di Schönefeld-Tempelhof, al confine con Neukölln e Friedrichshain-Kreuzberg, ed ha avuto un importante ruolo durante il periodo nazionalsocialista, quando ha anche ospitato un campo di concentramento ed è stato sede di lavori forzati (Copley, 2016). Dopo la guerra esso ha svolto una funzione cruciale dal punto di vista umanitario, non priva di valore simbolico, nel periodo del blocco di Berlino Ovest da parte dell'Unione Sovietica, tra il giugno 1948 e il maggio 1949, quando solo attraverso un ponte aereo per beni di prima necessità la popolazione di Berlino Ovest ha avuto la possibilità di sopravvivere al blocco. L'aeroporto ha poi operato in modo regolare fino al 2008 quando, non senza dibattito e polemiche, il Senato di Berlino ha deciso di chiuderlo, nell'ambito di un più ampio piano di ristrutturazione della mobilità aerea della città, che faceva perno sulla costruzione del nuovo aeroporto BER Berlino Brandeburgo (al momento, a causa di notevoli ritardi nei lavori, non ancora ultimata).

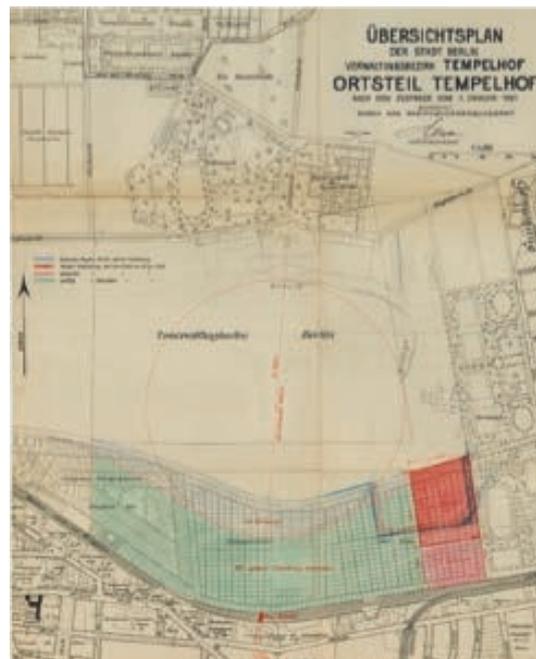


Figura 1 | Tavola d'insieme dell'area del Tempelhofer Feld nel 1927.  
Fonte: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016).

A valle della chiusura nell'ottobre 2008, l'attenzione da parte della città è immediatamente salita, attraverso diverse forme di attivazione dal basso. Un primo passaggio è consistito in una sorta di 'riconquista' dello spazio (chiuso alla città tra l'ottobre 2008 e il maggio 2010), che ha visto anche un'occupazione dell'area (Gualini, 2014) perché questa fosse restituita all'uso comune. Questa stessa occupazione ha poi generato differenti iniziative, legate al timore, da parte dei cittadini, che la successiva apertura, sulla base di un disegno dello spazio molto lasco e di usi largamente indefiniti, servisse in realtà al Senato a controllare lo spazio e i suoi utilizzatori, timore che si è rafforzato quando nel 2010 il Senato ha iniziato a pubblicare una serie di call per usi temporanei, i cosiddetti 'pionieri urbani' (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2016), e allo stesso tempo per mantenere aperte ipotesi di possibili sviluppi immobiliari futuri.

Il timore dei cittadini scaturiva proprio da questa duplice strategia, che mirava da un lato al controllo (Gualini, 2014), attraverso una serie di dispositivi di normalizzazione e segmentazione degli spazi e l'imposizione di regolamenti d'uso relativamente aperti sulle funzioni, ma progressivamente più stringenti sulle modalità (GrünBerlin, s.d.); dall'altro al voluto mantenimento di una ampiezza e alla fine vaghezza nella definizione degli usi, e da una quasi totale assenza di infrastrutturazione e attrezzature, anche minime, che hanno portato i cittadini a supporre che l'obiettivo del Senato fosse appunto di promuovere usi estremamente temporanei ('Zwischennutzungen', letteralmente 'usi tra') per avere poi la possibilità di promuovere progetti di valorizzazione immobiliare, interessanti sia per la posizione estremamente centrale dell'area, che per la forte pressione abitativa cui abbiamo accennato.

Il vuoto che contraddistingue questo spazio, e per cui molto si sono battuti cittadini e associazioni, può quindi essere riguardato come un elemento progettuale cruciale, ma allo stesso tempo come un'arma a doppio taglio nella concezione di possibili usi futuri da parte dell'Amministrazione. «Berlin's Tempelhofer Freiheit (Tempelhof Freedom) or more commonly Tempelhofer Feld (Tempelhof field), however, evokes a more subtle urban endeavour. It defines a civic space, not through objects, an infusion of ecological propaganda, or provocative programming but through the straightforward and democratic provision of a level surface, a neutral platform; an emptiness that invites both physical and imaginative occupation» (Gill, 2015: 4)

Il Senato aveva invece un piano per urbanizzare almeno una parte dell'area (che ha una superficie totale, comprendendo anche l'edificio dell'ex-aeroporto e l'area prospiciente, di circa 380 ha), quella più esterna, per rispondere alla cronica mancanza di alloggi che contraddistingue Berlino negli ultimi anni, con un progetto che prevedeva la costruzione di 4700 appartamenti, spazi commerciali e una biblioteca (Gualini, 2014).



Figura 2 | Tavola d'insieme degli usi del Tempelhofer Feld.  
Fonte: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016).

Il parco viene aperto al pubblico nel maggio 2010, e fin dall'inizio il Senato di Berlino mantiene aperto un doppio binario, che prevede l'avvio di un articolato percorso di partecipazione (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2016), contemporaneo all'apertura al pubblico del parco, con call aperte per la concessione di singoli spazi per usi, intesi come temporanei, proposti dai cittadini e, allo stesso tempo, la promozione del progetto di sviluppo immobiliare delle aree a corona.

A fronte di questa ambiguità, un gruppo di cittadini si organizza per proporre un progetto di legge che mira a proibire ogni forma di costruzione sul terreno del Tempelhofer Feld, e raccoglie le firme per chiedere un referendum cittadino (Volksentscheidung). I partecipanti al referendum, cittadini di tutti i dodici distretti di Berlino, votano al 65% a favore del mantenimento dell'area come spazio aperto e contro ogni nuova costruzione su di esso, e in seguito a questo il Senato fissa questi principi in una apposita legge per il riuso del terreno (Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, 2014). Come hanno notato due commentatori, «The local communities found a way to reject the local authorities' plans, which stuck to the very limited definition of the ZN (just a "temporary use"). The inhabitants, with their vote, brought back the ZN to its larger definition. They made it clear that they want to be involved in the decision making process deciding the future of the area, the field» (Dubeaux, Cunningham-Sabot, 2015: 1121).

La crisi dei rifugiati apre un nuovo capitolo nell'uso dello spazio, che ospita nel 2016 alcune strutture di accoglienza temporanee, mentre, di fronte al timore di un cambiamento della legge del 2014 da parte del Senato, i cittadini, in accordo con altri gruppi organizzati a livello urbano, iniziano a promuovere un secondo referendum trasversale per promuovere una legge per rendere non modificabili dal Senato i risultati dei referendum popolari<sup>1</sup>.

### Aperture

La dimensione progettuale attorno a cui ruota uno dei più importanti elementi del conflitto/dibattito intorno al futuro del Tempelhofer Feld è proprio quella del vuoto. Le differenti concezioni dello spazio vuoto incidono infatti in termini di apertura strategica, di fattibilità operativa, di modelli funzionali organizzativi nel confronto tra usi permanenti e usi temporanei.

Da una parte abbiamo una concezione di vuoto come obiettivo urbano condiviso di lungo periodo, strutturato da attrezzature d'uso apposite e rafforzato dalla condivisione e dal supporto di una forte comunità locale, la stessa che ha promosso e sostenuto il referendum del 2014 e che sta ora lavorando alla promozione del referendum trasversale. Il vuoto è qui inteso progettualmente come spazio di possibilità, e questa concezione non rimanda solo, come è ovvio, alle forme di possibile apertura funzionale a diversi usi e diverse popolazioni; questo vuoto ha una precisa funzione naturalistica da un lato e una funzione simbolica dall'altro, come interposizione di una sorta di momento di silenzio capace di tenere insieme, e in qualche modo di valorizzare per negativo, le moltissime storie individuali e collettive che si sono intrecciate nel sito, dall'uso come piazza d'armi in epoca imperiale, ai molteplici usi durante il periodo nazionalsocialista, dalla funzione aeroportuale in senso stretto, al campo di concentramento e alle baracche per i lavoratori ai lavori forzati (Copley, 2016), di cui le epoche successive hanno cancellato le tracce. Si tratta quindi di un vuoto come obiettivo, cercato, disegnato e strutturato attraverso i diversi usi e attraverso attrezzature, sia pure leggere, volte a denotarne l'identità e a fissare l'apertura e se si vuole la precarietà di questi usi nel tempo: «In a city where campaigners and residents' groups have vocally, but often futilely, railed against gentrification, the freedom that now characterises Tempelhofer Feld is that of Berliners to defend 'their' public assets and spaces against developers and market forces» (Copley, 2016: 20).

Dall'altro lato troviamo una concezione di vuoto molto più precaria e temporanea, da parte del Senato di Berlino, attuata attraverso le scelte operative della società di gestione dello spazio verde. In questo caso, il vuoto è innanzi tutto preparazione a usi futuri differenti (che si tratti del progetto di sviluppo residenziale, della stazione degli autobus, della grande biblioteca desiderata dal sindaco) anche di natura temporanea (l'accoglienza e l'alloggio dei richiedenti asilo che ha avuto luogo nel 2016). In questa concezione, il vuoto è una sorta di negativo, una preparazione per altro, una vasta riserva di terreno di qualità in una localizzazione centrale di Berlino pronta per possibili usi futuri, per permettere al Senato di Berlino di cogliere eventuali opportunità (immobiliari o di altra natura) che potessero presentarsi via via. Questo tipo di concezione del Tempelhofer Feld come un vuoto implica naturalmente un arredo minimale e vago, che implichi scarsi investimenti, che sia facile da decostruire ed eventualmente spostare. Allo stesso tempo, a questa idea di vuoto come contenitore di opportunità future, si accompagna una forte esigenza di controllo, degli usi e delle popolazioni, visibile con la riorganizzazione e strutturazione dello spazio da parte dell'Amministrazione pubblica a valle dell'occupazione popolare del 2010 (Gualini, 2014). Non potendo intervenire sul vuoto con forti infrastrutture e arredi capaci di limitare fisicamente le possibilità d'uso, l'Amministrazione interviene attraverso la creazione di una struttura di gestione dedicata e di un regolamento d'uso stringente.

La forza dell'esempio del percorso condotto dal basso, capace di volta in volta di entrare in relazione diretta con i percorsi di partecipazione promossi dall'Amministrazione, ma anche, quando necessario, a porsi in netta e radicale opposizione ad essa, risiede proprio nella capacità di elaborare, promuovere e sostenere una visione progettuale alternativa, pur partendo da premesse in apparenza simili (il mantenimento di questo spazio urbano come un 'vuoto'). La capacità quindi di immaginare il futuro di uno spazio urbano in una dimensione anche strategica ha consentito ai cittadini organizzati per la difesa del Tempelhofer Feld di utilizzare di volta in volta le opportunità di far sentire la propria voce che si presentavano nel corso del complesso processo decisionale, senza però fermarsi alla pura negoziazione di procedure di interazione e modelli di *governance* locale, nella quale si chiudono spesso le iniziative dal basso.

---

<sup>1</sup> Intervista a Mareike Witt, 100% Tempelhofer Feld, Berlino, luglio 2016.

## Riferimenti bibliografici

- Bernt M., B. Grell and A. Holm (eds.) (2013) *The Berlin Reader. A Compendium on Urban Change and Activism*, Bielefeld, Transcript.
- Blokland T., C. Hentschel, A. Holm, H. Lebuhn and T. Margalit (2015) “Urban Citizenship and Right to the City: The Fragmentation of Claims”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 39, Issue 4: 655–665.
- Colomb C. (2012) *Staging the New Berlin. Place Marketing and the Politics of Urban Reinvention Post-1989*, Routledge, London and New York.
- Copley, C. (2016) “Curating Tempelhof: negotiating the multiple histories of Berlin's ‘symbol of freedom’” Winner of the Dyos Prize 2016. *Urban History*, pp.1-20.
- Deboosere B., De Raeve W. (eds.) (2016) *On Tempelhofer Feld*, Leipzig, Spector Books.
- Della Porta D. (a cura di) (2004) *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Dubeax S., Cunningham-Sabot E. (2015) “Urban planning pressures on “Zwischennutzungen”/ “temporary uses” with special reference to Tempelhof airport”, in *Definite Space – Fuzzy Responsibilities. Book of Proceedings Aesop Conference Prague, July 2015*, pp. 1117-1126.
- Fung A., Wright O. (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- GrünBerlin GmbH (s.d.) *Besucherinformation*.
- Gualini E. (2014) “Dis-articulating / re-articulating the urban order: ‘innovative’ governance as hegemonic practice. The institutional re-appropriation of ‘reclaimed spaces’ in Berlin”, paper prepared for the *International Workshop Innovative governance patterns and grassroots activism in local contexts: Conflict and cooperation*, 8-9 May 2014, Politecnico di Milano, Milan.
- Gualini E. (2015) “Conflict in the City: Democratic, Emancipatory – and Transformative? In Search of the Political in Planning Conflicts” in Gualini E. (ed.) (2015) *Planning and Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*, Abingdon: Routledge.
- Gualini E. (2016) “Contentious Mobilization and the Challenge of Reflexivity in Strategic Urban Development Projects: Reflections on Planning Conflict in the Case of Mediaspree, Berlin”, in L. Del Romero Renau, *Conflicts in the City. Reflections on Urban Unrest*, New York, Nova Publishers, 43-66.
- Gill K. (2015) “On emptiness”, *Journal Of Landscape Architecture*, Vol. 10, Iss. 2, pp. 4-5.
- Holm A. and A. Kuhn (2011) “Squatting and Urban Renewal: The Interaction of Squatter Movements and Strategies of Urban Restructuring in Berlin”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35, Issue 3, pp.644–658.
- Leal Vallejo G. A. (2012) “Citizen participation and the role of Urban Pioneers in the development of Tempelhofer Freiheit Park in Berlin”, Master Thesis, Hertie School of Governance, Berlin.
- Lebuhn H. (2017) “Shifting Struggles over Public Space and Goods in Berlin. Urban Activism between Protest and Participation”, in Hou, J., Knierbein, Sabine (eds.) *City (Un)Silenced. Urban Protest and Public Space in the Age of Shrinking Democracy*, London, Routledge.
- Meyer-Renschhausen E. (2015) *Urban gardening in Berlin. Touren zu den neuen Gärten der Stadt*, Jaron Verlag.
- Moulaert F., F. Martinelli, S. Gonzalez, and E. Swyngedouw, (2007), “Introduction: Social Innovation and Governance in European cities. Urban development between path dependency and radical innovation”, *European Urban and Regional Studies*, 14:3, pp. 195-209.
- Moulaert F., J. Hillier, D. McCallum and S. Vicari Haddock, (2012) *Social Innovation and Territorial Development*, Farnham UK: Ashgate.
- Rosol M. (2012) “Community Volunteering as Neoliberal Strategy? Green Space Production in Berlin”, *Antipode* Vol. 44 No. 1: 239–257.
- Senate Department for Urban Development and the Environment (2015) *Berlin Strategy. Urban Development Concept Berlin 2030*, Berlin.
- Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (2014) *Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes (ThF-Gesetz)*, 14.6.2014.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016) *Tempelhofer Feld. Entwicklungs- und Pflegeplan*, Berlin.
- Silver H., A. Scott and Y. Kazepov (2010) “Participation in Urban Contention and Deliberation”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 34, Issue 3, pp. 453–477.
- Vitale T. (a cura di) (2007) *Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, Angeli.

**Sitografia**

<http://www.temelhofer-feld.berlin.de>

<http://www.thf-berlin.de>

<http://www.thf100.de/start.html>

<http://www.volksentscheid-retten.de>

**Altre fonti**

Intervista a Mareike Witt, 100% Tempelhofer Feld, Berlino, 20 luglio 2016.

# *Community planning e community visioning.*

## Visioni e scenari dal basso come “progetto tentativo” per riequilibrare spazio e società e ricostruire territorio e comunità

**Andrea Marçel Pidalà**

Università degli Studi di Firenze, CdL in Architettura.  
Dottore di Ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale (Università di Palermo)  
Email: [dott\\_ampidala@libero.it](mailto:dott_ampidala@libero.it)  
Tel.: +39.3928675374

**Ferdinando Trapani**

Università di Palermo  
Dipartimento di Architettura  
Email: [ferdinando.trapani@unipa.it](mailto:ferdinando.trapani@unipa.it), [trapanif@gmail.com](mailto:trapanif@gmail.com)  
Tel.: +39 091 23865433; +39 334 5001155

### **Abstract:**

Già dalla seconda metà degli anni 60 del secolo scorso in Italia, alcuni urbanisti (e non solo se si pensa alla poliedrica attività di Adriano Olivetti) incoraggiavano nuove metodologie di costruzione degli spazi urbani e territoriali mediante il recepimento della domanda sociale attraverso le pratiche di partecipazione degli abitanti alle scelte di governo del territorio. Tutto ciò avveniva sulla scia dell'*advocacy planning* molto in voga negli *states*, lanciato nel decennio precedente, ma anche dalla contaminazione del “situazionismo internazionale” principalmente di derivazione francese.

Così dal nord al sud del nostro Paese, dalla scala urbana a quella territoriale, alcuni pionieri del riformismo progettuale come Giancarlo De Carlo, con la progettazione di “*Case Matteotti*” nei pressi di Milano e Danilo Dolci (sociologo che operò con la collaborazione e il supporto della scuola urbanistica siciliana) nella Sicilia occidentale, avviavano la sperimentazione di quella che veniva definita “progettazione partecipata”, attraverso l’importante fase di ascolto degli abitanti.

Lo scopo della sperimentazione era quello di coinvolgere i cittadini nel disegno degli spazi urbani e di reale assetto urbanistico nei territori da loro abitati, mediante l’esposizione delle domande sociali che provenivano dal basso in direzione di una loro soddisfazione. Nel lungo percorso della disciplina urbanistica, la sperimentazione di questa pratica si è intensificata notevolmente, dando l’avvio al consolidamento della “coscienza partecipativa e democratica” dei cittadini nelle scelte di governo del territorio.

**Keywords:** scenari, partecipazione, visioni.

### **1 | *Community planning e community visioning***

Dall’origine dell’*advocacy planning* avviato con le esperienze di alcuni professionisti all’interno dei programmi delle *Models City* del 1966 negli Stati Uniti<sup>1</sup> sino alle teorizzazioni di *Paul Davidoff* e le esperienze descritte recentemente da *Tom Angotti*<sup>2</sup> molte dinamiche di partecipazione sono cambiate e si sono articolate meglio strutturandosi in modo molto più organizzato che ha definito unitamente alla partecipazione la pratica del *visioning*.

L’applicazione delle prime sperimentazioni ufficiali del *visioning* alla pianificazione territoriale, comunque, possono essere ricondotte a circa venti anni fa o se si vuole procedere ad uno sforzo di comprensione ancor prima, nel 1967-68, mediante la pratica dell’*advocacy planning*<sup>3</sup> (pratica originale della pianificazione partecipata). È negli Stati Uniti infatti che si sviluppano esperienze di coinvolgimento delle comunità nei vari processi di pianificazione, processi legati alla partecipazione dovuta all’esclusione sociale, e quindi intese come pratiche meramente di tipo sociale. Solo a partire dagli anni 90 il *visioning* è andato emergendo quale concetto classico di pianificazione (e successivamente come metodo scientifico seriale), gli esempi

<sup>1</sup> Katan R. (1982), *Cosa Fanno gli urbanisti?*, Edizioni Dedalo, Bari.

<sup>2</sup> Angotti T. (2011), *New York for sale. L’urbanistica partecipata affronta il mercato immobiliare globale*, editpress.

<sup>3</sup> Cfr. Katan R. (1982), *Cosa Fanno gli Urbanisti*, Edizioni Dedalo, Bari. Si tratta di un metodo sperimentale adottato da alcuni professionisti nei quartieri di NYC, per fare partecipare le comunità etniche alla pratica di gestione urbana, *advocacy planning*.

più importanti in tal senso provengono, come è stato accennato precedentemente, dalle comunità dell'Oregon che hanno permesso la sperimentazione diffusa del metodo ottenendo degli ottimi risultati, il prodotto è stata la realizzazione di una traccia, *L'Oregon Model: a guide to community visioning*<sup>4</sup>. L'Oregon Model ha reso, in quel contesto, la pianificazione un esercizio semplice, in cui le finalità sono chiaramente definite ed i risultati palesi. Esso aiuta gli attori locali ad immaginare un futuro desiderabile, a costruire uno scenario da realizzare entro 30-40 anni e a definire un piano operativo che consenta di attuare lo scenario prefigurato. Il modello del *visioning* propone, attraverso l'uso di diversi strumenti (analisi dei dati riguardanti le dinamiche in atto, l'uso di scenari alternativi, la creazione di *vision* a lungo termine), l'elaborazione di uno scenario di base e di scenari di futuri probabili e possibili (desiderati) costruiti talvolta grazie al contributo dei cittadini. In Italia la traduzione dei modelli partecipativi all'interno delle scelte di pianificazione è avvenuta contestualmente alla diffusione dell'*advocacy planning* negli States ed è stato tradotto grazie a studiosi come Giancarlo De Carlo, Carlo Doglio, Danilo Dolci, nelle sperimentazioni partecipative italiane di casi scuola. Nell'approccio alla partecipazione promosso dagli urbanisti degli anni 60 lo scopo della sperimentazione era quello di coinvolgere i cittadini nel disegno degli spazi urbani e dei territori da loro abitati, mediante l'esposizione delle domande sociali in funzione della loro soddisfazione. Tuttavia anche in epoca recente, la partecipazione e la pianificazione partecipata hanno assunto caratteri maggiormente strutturati grazie al contributo della *società dei territorialisti italiani* fondata da Alberto Magnaghi. Nel lungo percorso della disciplina urbanistica, la sperimentazione di questa pratica si è intensificata notevolmente, dando l'avvio al consolidamento della "coscienza partecipativa e democratica", dei cittadini nelle scelte di governo del territorio. Nel filone di ricerca promosso dalla *Scuola di Firenze* il sistema delle visioni e degli scenari, strutturati scientificamente da Alberto Magnaghi, sono più comuni e si esprimono mediante i mezzi delle arti figurative e performative delle idee e degli approcci alla complessità individuale, sociale, politica e culturale mediante i loro mezzi. Non di meno può anche accadere, come sosteneva Bernardo Secchi<sup>5</sup>, che le visioni di spazio e società appartengano anche ai politici e le utilizzino come pratica mediante programmi politici che poi hanno una ricaduta efficace nel centro urbano, nell'area vasta e nel territorio. Le pratiche di *visioning*, partendo da una comprensione e valutazione dei luoghi e della società con un approccio sistemico, insieme euristico e olistico, consentono di innestare, nel processo di pianificazione, proiezioni probabilistiche del futuro che difficilmente possono essere ottenute attraverso l'uso dei classici modelli deterministici (come ad esempio la classica zonizzazione nel piano urbanistico) e dei quali si avvale la pianificazione tradizionale.

## 2 | Visioni e scenari dal basso come "progetto tentativo" per riequilibrare spazio e società e ricostruire territorio e comunità

Ogni *vision* non è altro che la prefigurazione di alcune trasformazioni (anche radicali) del contesto naturale, urbano, economico e socio-culturale frutto della partecipazione degli abitanti che vorrebbero vedere realizzate le loro aspettative. Il risultato di quest'attività collettiva è espressa in forma di "racconto", un documento non tecnico che i soggetti istituzionali, i portatori di interesse e gli abitanti redigono con l'aiuto di un attore che svolge il ruolo di "agevolatore" del processo comprensivo e di intervento della volontà, per rendere, l'informazione solitamente troppo tecnica, più accessibile a tutto il pubblico interessato ma non specializzato.

I progetti di territorio si offrono come scenari strategici differenziali (che si fondano sulla specificità del luogo<sup>6</sup>) sotto una visione più ecologicamente creativa e auto-sostenibile. All'istanza pianificatoria si lega, nella costruzione delle *vision*, quella sociale e che consiste nel coinvolgimento della cittadinanza nella prefigurazione di un futuro necessariamente comune (*community visioning*), in un processo democratico. La ricerca del futuro come base della pianificazione equilibrata della città e del territorio rappresenta un artificio per conoscere il presente o per comprenderlo meglio. La prospezione sul futuro dell'ambiente urbano viene oggi definita, con una nuova locuzione, *visioning strategico*: si tratta di un metodo ed un

<sup>4</sup> Questo testo è ritenuto "il manuale" del *visioning* statunitense a cui gran parte della letteratura fa spesso riferimento. Di particolare interesse per la sistematicità con cui ha poi trovato applicazione nella regione metropolitana di *Portland in Oregon*, anche attraverso un impiego consistente finalizzato all'*urban design*, risulta il modello messo a punto dall'*American Planner Association* (APA) tramite il cosiddetto *Oregon Model* pubblicato dall'associazione stessa nel testo del '93 *A guide to Community Visioning*.

<sup>5</sup> Cfr. <http://www.sentieri-urbani.eu/su/?p=269> ove nell'intervista condotta per Sentieri Urbani (giugno 2012 – pubblicata su Sentieri Urbani nr. 8) da Alessandro Franceschini più volte Bernardo Secchi fa riferimento a quelle che sono le visioni politiche (in questo caso di *Kessler*).

<sup>6</sup> Nell'intenzione di definire il luogo come l'insieme in equilibrio delle interrelazioni che gli danno vita e la sua specificità legato alla compenetrazione tra ambiente costruito e natura che ne formano l'unicità.

processo ben più complesso ed articolato della pura previsione estrapolativa, o anche della prefigurazione scenariale affidata ai soli esperti, poiché essi diventano il momento centrale dell'azione di politica urbana o territoriale ed in particolare un importante strumento di aiuto alle decisioni<sup>7</sup>. Particolarmente rilevante sembra la *vision* espressa dal basso, dai meccanismi di partecipazione comunitaria ed in tal senso appare rilevante il percorso effettuato dall'approccio, evidenziato dalla posizione di *Patsy Healey*<sup>8</sup> che utilizza il termine *collaborative planning* per descrivere “un processo in cui i partecipanti arrivano ad un accordo su un'azione che esprime il loro mutuo interesse”. Il metodo del *visioning* si colloca, dal punto di vista teorico, nell'approccio costruttivista al futuro che si è appena descritto e fa parte del più ampio filone di tecniche riconducibili ai *future studies* e *visionary planning*.

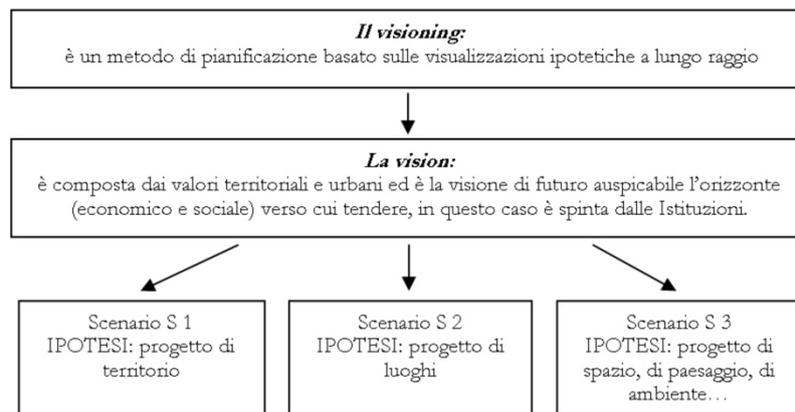


Figura 1 | Primo schema interpretativo ed esemplificativo di lettura strutturale delle tecniche di visioning: processo *top-down* (dall'alto verso il basso): istituzioni e decisori verso cittadini. Fonte: Pidalà A.M. (2014), *Visioni, strategie e scenari nelle esperienze di piano*, Franco Angeli, Milano).

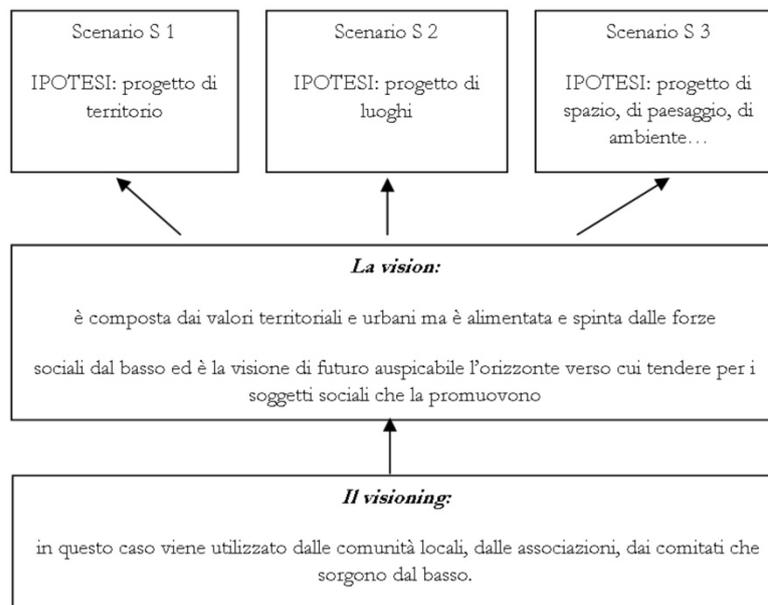


Figura 2 | Secondo schema interpretativo ed esemplificativo di lettura strutturale delle tecniche di visioning: con approccio *bottom up* (dal basso verso l'alto): cittadini e comunità propongono verso Istituzioni e decisori. Fonte: Pidalà A.M. (2014), *Visioni, strategie e scenari nelle esperienze di piano*, Franco Angeli, Milano).

Negli ultimi anni le esperienze, attorno al globo terrestre, sono vastissime sia in termini locali ma anche all'interno di metropoli. Appare opportuno segnalare la ricerca condotta nella città de *Il Cairo*, all'interno del quartiere *Maspero* oggetto, per via dei suoi rilevanti caratteri architettonici, negli ultimi dieci anni di

<sup>7</sup> Cfr. Gibelli M.C. (a cura di, 2008), *Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo*, in Magnaghi A., *Scenari Strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.

<sup>8</sup> Cfr. Healey P., 1997. *Collaborative Planning*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Macmillan.

attenzione da parte di urbanisti e architetti<sup>9</sup> di fama. Il quartiere di *Maspero* è situato tra il Nilo e un altro quartiere denominato *Bulaq Abo el Ela* all'interno del centro storico del *Cairo*, poco distante dal Ministero degli Affari Esteri e dalla Torre Radio e TV *Maspero Building*. La ricerca effettuata su *Maspero* prende il nome di “*Maspero Parallel Participatory Project*”<sup>10</sup> ed è stata condotta da *Madd Platform*<sup>11</sup> in *partnership* con il *Centro Civile Egiziano per le riforme legislative*, il *Gateway Studio* e l'*ex-Ministero del Rinnovo Urbano e l'assetto informale del Cairo*. Lo scopo della ricerca è quello di partire dalla considerazione sostanziale di un modello di pianificazione diverso, parallelo a quello statale, nella fattispecie coinvolgendo immediatamente e parallelamente non solo i capitali immobiliari ma la società civile, organizzazioni non governative, urbanisti e abitanti del quartiere. Il *team* di esperti ha sviluppato le analisi con una critica al sistema di pianificazione, un'analisi *swot* del sistema di pianificazione e del territorio, l'analisi degli *stakeholders*, dei conflitti sociali, ma anche della composizione dei tessuti urbanistici, delle architetture di rilievo; il *team* ha anche elaborato il progetto finale, tuttavia quello che emerge con forza dal *report* è la grande attività di ascolto e traduzione tecnica delle volontà degli abitanti.

### 3 | Dal globale al locale. Il quadro di riferimento per l'idea di rilancio del *community planning* e del *visionary planner*

Alcuni acuti osservatori hanno messo in luce le condizioni peculiari del momento storico, tra loro certamente si registra l'autorevole posizione del compianto *Bauman* l'intellettuale contemporaneo che ha meglio interpretato le condizioni immateriali dei nostri comportamenti sociali, politici, culturali e delle relazioni tra gli individui definendone gli aspetti nella “liquidità”<sup>12</sup>, mentre si segnala la corposa analisi condotta sulle condizioni della distribuzione della ricchezza monetaria nel mondo espressa da *Piketty*<sup>13</sup>, con rilevanza emergono le costanti riflessioni di *Harvey*<sup>14</sup> sulle “geografie” sociali e i movimenti dal basso. È dal basso delle metropoli, come egli sostiene, che provengono sollecitazioni su temi sempre più rilevanti come: la ghettizzazione di alcune aree urbane, la diversità e coesistenza culturale, rapporti e conflitti sociali, lo spazio pubblico e la sfera privata, l'abbandono di spazi sociali con la sostituzione delle reti tecnologiche che aprono la strada alle politiche di uso dello spazio urbano e territoriale più intelligenti e socialmente creative e rilevanti.

Il situazionismo internazionale fa affiorare queste considerazioni in forme ed espressioni evidenti come: *Occupy Wall Street*, nel 2011, il movimento che ha denunciato gli abusi del capitalismo finanziario, che si è concretizzato in una serie di dimostrazioni nella città di *New York City* ed in altre settanta città americane ed ha fatto emergere con forza la necessità di essere rappresentati anche da parte di soggetti più deboli; si pensi alla “battaglia” culturale e sociale dei cittadini di *Istanbul* (nel 2013, la cui eco via *twitter* è giunta in tutta Europa), che si sono opposti contro la distruzione del parco *Gezy* di *Taksim* (luogo simbolo della città laica) per la difesa del polmone verde<sup>15</sup> (impedendo l'eliminazione di seicento alberi per far posto ad un centro commerciale) e contro l'autoritarismo di governo (il movimento è denominato *occupy GezyPark*); nel 2014 la *Umbrella Revolution* ove a *Hong Kong* migliaia di manifestanti che, esattamente tre anni fa, si riversarono nelle strade di *Hong Kong* con i loro ombrelli multicolore, dando il via ad una protesta pacifica che durò più di due mesi. La “rivoluzione degli ombrelli” fu un movimento giovanile nato dal basso al grido di più democrazia e meno autoritarismo. Gli ombrelli colorati divennero il simbolo della non-violenza e lo strumento che permise ai manifestanti di difendersi sia dal sole cocente sia dai lacrimogeni e dagli *spray* urticanti della polizia. Recentemente anche l'elezione dell'ultimo Presidente degli Stati Uniti d'America *Donald Trump* ha fatto registrare forti contestazioni con manifestazioni a *New York City* e le posizioni dei “movimenti contro” (*Not in my Name*) che vedono i collettivi contro le discriminazioni, gli alternativi, i giovani e *social*, gli esponenti del mondo dello spettacolo e della cultura<sup>16</sup>. Siamo testimoni di

<sup>9</sup> In tal senso appare opportuno evidenziare il *Masterplan* di *Foster & Partners*, per un approfondimento si veda il seguente link: <http://www.fosterandpartners.com/projects/maspero-triangle-district-masterplan/>

<sup>10</sup> Cfr. [https://issuu.com/maddplatform/docs/maspero\\_parallel\\_participatory\\_proj](https://issuu.com/maddplatform/docs/maspero_parallel_participatory_proj)

<sup>11</sup> Un'entità non istituzionale e indipendente composta da ricercatori e liberi professionisti nel campo dell'architettura e dell'*urban design* e che svolgono le loro principali attività attorno ai sistemi di partecipazione del dominio pubblico.

<sup>12</sup> Cfr. *Bauman Z.* (2008), *Vita Liquida*, Economica Laterza, Bari.

<sup>13</sup> Cfr. *Piketty T.* (2014), *Il Capitale nel XXI Secolo*, Bompiani, Torino.

<sup>14</sup> Cfr. *Harvey D.* (2010), *La crisi della modernità*, Il saggiatore, Milano.

<sup>15</sup> In tal senso si rimanda ad un interessante articolo proposto da inserto del 09.08.2013, “Il Venerdì di Repubblica, *Istanbul, dietro la rivolta dei giovani per salvare la città*”; un'altra posizione interessante è quella assunta da Carlo Petrini fondatore di *Slowfood* “La linea verde di Istanbul”, in *La Repubblica*, 14 giugno, 2013.

<sup>16</sup> Per un approfondimento si veda l'articolo di *Stille A.* “Il fronte dei ribelli”, pubblicato su “Robinson”, inserto di *La Repubblica*, il 15 gennaio 2017 alla pagina n.17 dello stesso inserto.

un'evoluzione sostanziale di forti interazioni e relazioni tra i soggetti non più passivi, ma attivi a tutti i livelli<sup>17</sup>. In Italia diversi esperti di varie discipline, osservatori attenti alle vicende del *Belpaese* sostengono la riqualificazione e la messa in sicurezza, fortemente, dibattute sono le grandi opere e l'assalto al paesaggio, come la realizzazione della *TAV* dando luogo al movimento *No TAV* con ampi comitati di opinione e contestazione anche attiva se si pensa alla ricaduta delle posizioni di alcuni scrittori<sup>18</sup>; la tutela del paesaggio italiano con comitati ricchi di autorevoli riferimenti ed esponenti, la tutela delle città d'arte come Firenze<sup>19</sup>, Roma<sup>20</sup> e Venezia su cui vi sono accesi dibattiti per l'utilizzo dei centri storici ai fini turistici. Anche l'INU ha formulato da qualche anno la "*Carta della Partecipazione*"<sup>21</sup>, per promuovere le pratiche di reale coinvolgimento dei cittadini alle scelte di governo del territorio. Ma le esperienze e le situazioni sono diverse ed estese in tutto il globo come sostiene Harvey<sup>22</sup>. Così in questo quadro complessivo è bene sottolineare quanto sia fondamentale il ruolo degli urbanisti alla guida di alcuni processi civici e politici, una questione che ci appartiene da antica tradizione come sottolineato, in epoca contemporanea, da Doglio<sup>23</sup>, Friedmann<sup>24</sup> e Landry<sup>25</sup> più di recente anche da Angotti<sup>26</sup>. Ancor di più dal quadro complessivo attuale dell'*urban age* si definiscono certamente ruoli e funzioni ed il ruolo culturale e sociale, oltre che scientifico e professionale, del *planner* che appare sempre più necessario almeno su due grandi dimensioni sia come animatore sociale come *community planner* che di disegnatore di futuri possibili per spazio e società, territorio e comunità ovvero di *visionary planner*. Nel primo caso ovvero in quelle situazioni ove il *community planner* mette in dubbio gli assunti, i dogmi di partenza delle pubbliche amministrazioni e/o dei cittadini, offrendo contesti e prospettive alternative. Si tratta di un ruolo vitale che contrasta il dogmatismo per sostenere l'innovazione e il cambiamento, nella realizzazione degli spazi naturali e urbani. Mettendo in comunicazione ciò che avviene localmente con quanto cambia a livello globale ovvero nazionale e globale, il pianificatore (come animatore sociale) si inserisce nel processo di sostegno ai cittadini, ai politici e all'impresa, risulterà rilevante nel comprendere le implicazioni del proprio agire. In modo simile, il mettere in dubbio domande e assunti dell'impresa dal punto di vista dei cittadini, e viceversa, può rappresentare uno strumento vitale nella costruzione del consenso più ampio ed eterogeneo nella trasformazione di spazio e società. Questo tipo di "provocazione", attraverso la sfida costruttiva e la messa in discussione costante, può risultare importante nell'affrontare la questione del *deficit* di valori pubblici, coinvolgendo in modo attivo la percezione dei valori, locali e pubblici, e i loro rapporti<sup>27</sup>. Nel secondo caso ovvero con il ruolo di *visionary planner* orienterà la pianificazione per *scenario/think*. Una pianificazione che deriva dall'aumento di incertezza e rischio nel mondo d'oggi e dalla conseguente impossibilità di prevedere esattamente cosa riserva il futuro. I modelli visionari studiati sono essenzialmente strutturati da evoluzioni e simulazioni prodotte in modo, come sostiene Healey, collaborativo (aperte e flessibili che consentano l'ibridazione con altri saperi) pensate per rendere visibili diverse probabili linee di sviluppo, e per predisporre azioni nella prospettiva di un futuro auspicato. La pianificazione visionaria diventerà sempre più importante nel futuro.

---

<sup>17</sup> L'UE in tal senso ha varato il progetto *Access-Info* che garantisce la trasparenza di informazioni a tutti i cittadini dell'UE. Per un approfondimento si veda il link: <https://www.access-info.org/>

<sup>18</sup> Come ad esempio Erri De Luca che a seguito della vicenda civile e penale ha raccontato la sua esperienza in De Luca E. (2014), *La parola contraria*, Feltrinelli, Milano.

<sup>19</sup> <http://www.eddyburg.it/2017/02/a-firenze-come-roma-prima-lo-stadio-poi.html>

<sup>20</sup> Si pensi a tal proposito al "progetto Fori" e alle recenti contestazioni <http://www.eddyburg.it/2017/05/appello-per-il-progetto-fori.html>

<sup>21</sup> [http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta\\_della\\_Partecipazione\\_illustrata.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata.pdf)

<sup>22</sup> Harvey D. (2012), *Città Ribelli*, il saggiatore edizioni, Milano.

<sup>23</sup> De Carlo G., Doglio C., Mariani R., Samonà A., 1976, *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Moizzi Editore. Il quale sosteneva: «Io sono dell'opinione che noi, quando facciamo pianificazioni facciamo politica e non possiamo affatto chiedere – "diteci che cosa dobbiamo fare". Dobbiamo saperlo noi, che cosa dobbiamo fare! Ma non saperlo noi da soli, ecco il discorso già fatto l'altra sera, ma saperlo assieme alla gente: cioè dobbiamo saperlo trovando la maniera di sollecitare la partecipazione».

<sup>24</sup> Cfr. Friedmann J. (1993), *Pianificazione e Dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Edizioni Dedalo, Bari.

<sup>25</sup> Cfr. Landry C. (2009), *City making. L'arte di fare la città*, Codice editore, Torino, nel cui testo egli sostiene che «...I pianificatori un tempo erano creatori di sviluppo, invece di essere dei semplici supervisori di un processo. Il gruppo degli anni sessanta aveva un'attitudine da statista; i pianificatori erano di fatto i servitori della città, ma servivano un programma pubblico...».

<sup>26</sup> Angotti T. (2011), *New York for sale. L'urbanistica partecipata affronta il mercato immobiliare globale*, editpress.

<sup>27</sup> Per un approfondimento si veda Ward C. (2016), *L'architettura del dissenso. Forme e pratiche alternative dello spazio urbano*, Elèuthera.

### Riferimenti bibliografici

- Angotti T. (2011), *New York for sale. L'urbanistica partecipata affronta il mercato immobiliare globale*, editpress.
- Bauman Z. (2008), *Vita Liquida*, Economica Laterza, Bari.
- De Carlo G., Doglio C., Mariani R., Samonà A. (1976), *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Moizzi Editore.
- De Luca E. (2014), *La parola contraria*, Feltrinelli, Milano.
- Friedmann J. (1993), *Pianificazione e Dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Gibelli M.C. (a cura di, 2008), *Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo*, in Magnaghi A., *Scenari Strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Healey P., 1997. *Collaborative Planning*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Macmillan
- Harvey D. (2010), *La crisi della modernità*, Il saggiatore, Milano.
- Harvey D. (2012), *Città Ribelli*, il saggiatore edizioni, Milano.
- Katan R. (1982), *Cosa Fanno gli urbanisti?*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Landry C. (2009), *City making. L'arte di fare la città*, Codice editore, Torino.
- Maspero [https://issuu.com/maddplatform/docs/maspero\\_parallel\\_participatory\\_proj](https://issuu.com/maddplatform/docs/maspero_parallel_participatory_proj)
- Petrini C. (2013), "La linea verde di Istanbul", in *La Repubblica*, 14 giugno.
- Pidalà A.M., 2014, *Visioni, strategie e scenari nelle esperienze di piano*, Franco Angeli, Milano
- Piketty T. (2014), *Il Capitale nel XXI Secolo*, Bompiani, Torino.
- Stille A. (2017), "Il fronte dei ribelli", in *Robinson di La Repubblica*, 15 gennaio, p. 17
- Ward C. (2016), *L'architettura del dissenso. Forme e pratiche alternative dello spazio urbano*, Elèuthera.

### Sitografia

- <http://www.sentieri-urbani.eu/su/?p=269>
- <http://www.fosterandpartners.com/projects/maspero-triangle-district-masterplan/>
- [https://issuu.com/maddplatform/docs/maspero\\_parallel\\_participatory\\_proj](https://issuu.com/maddplatform/docs/maspero_parallel_participatory_proj)
- <https://www.access-info.org/>
- <http://www.eddyburg.it/2017/05/appello-per-il-progetto-fori.html>
- [http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta\\_della\\_Partecipazione\\_illustrata.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata.pdf)

# “Co-azioni” tra luci ed ombre dei processi partecipativi

**Rita Romano**

Sapienza Università di Roma  
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale  
Email: [ritaromano81@yahoo.it](mailto:ritaromano81@yahoo.it)

## **Abstract**

La necessità di riforma della disciplina urbanistica da materia prodotta dai soli tecnici a strumento di costruzione comune di una nuova immagine di città ha avuto, soprattutto negli ultimi anni, un tentativo di modificazione nei processi di partecipazione.

Le riflessioni a riguardo qui riportate nascono a partire dal confronto tra due esperienze di partecipazione condotte nella città di Roma: una relativa all'ambito di Osteria del Curato, l'altra al quartiere di San Lorenzo. Esse hanno mostrato opportunità e conflitti, luci ed ombre dei percorsi partecipativi in atto nella città.

Nonostante la diversità delle esperienze, ruolo fondamentale all'interno di entrambi i casi è stato svolto dalle azioni e dalle proposte avanzate dagli abitanti, in termini di costruzione degli stessi processi o di reazione a questioni complesse in essi affrontati. La considerazione complessiva e contemporanea di tali azioni ha un'importanza sostanziale nella riuscita degli stessi processi. Al principio di "co-pianificazione" imperniato sui principi di condivisione di programmi settoriali e specifici, sarebbe auspicabile, dunque, affiancare all'interno dei processi partecipativi un principio di "co-azione" inteso come condivisione delle iniziative e dei progetti, chiara espressione di democrazia.

**Parole chiave:** urban project, participation, urban practices.

## **1 | Percorsi partecipativi come possibilità di rinnovamento della disciplina urbanistica**

La società e la città contemporanea, nella loro complessità, eterogeneità e velocità di trasformazione hanno costituito e costituiscono un campo di confronto fortemente conflittuale con le tradizionali impostazioni, procedure e tecniche urbanistiche. La disciplina urbanistica, infatti, nei suoi approcci consolidati e formali, ha mostrato, con sempre maggiore frequenza, evidenti difficoltà nel governare con efficacia ed efficienza dinamiche in continua evoluzione. L'apparato normativo nazionale è ormai obsoleto e definito rispetto ad un contesto sociale ed urbano profondamente trasformato. L'originale carattere di autoritarità della disciplina si è mostrato poi, con sempre maggiore frequenza, inadeguato rispetto alla pluralità di esigenze attuali. Non ultime, forme di irrigidimento dei caratteri dirigisti della materia hanno acuito squilibri sociali ed urbani già problematici (Balducci, 1996).

La necessità della disciplina di ridimensionare l'approccio autoritario al territorio e alle sue trasformazioni si è tradotta, in particolare negli ultimi anni, nel tentativo di una convergenza di collaborazione e confronto tra le parti istituzionali e tecniche che si occupano della redazione dei piani e dei progetti urbanistici e gli abitanti dei luoghi attraverso lo svolgimento dei processi partecipativi. Questi non si definiscono in un'unica forma, ma assumono declinazioni differenti a seconda del livello di coinvolgimento degli abitanti con modalità che possono andare dalla consultazione, alla partecipazione nella definizione delle scelte progettuali, al giudizio su specifiche politiche (Bobbio, 2006).

Nel contesto di Roma, la partecipazione popolare è stata assunta come criterio principale per la definizione delle scelte in materia urbanistica e come garanzia dell'espressione democratica nelle dinamiche di trasformazione della città. La centralità dei processi partecipativi nelle decisioni urbanistiche è stata dichiarata ufficialmente nel "Regolamento per l'attivazione del processo di partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana" (2006)<sup>1</sup>.

Nonostante gli univoci propositi iniziali, la partecipazione ha assunto, nella città, forme, sfumature ed esiti variegati, tanto da apparire come un mosaico in cui la tonalità dei suoi tasselli si può immaginare in relazione alla capacità del percorso di farsi effettivo garante delle espressioni democratiche. Talvolta, i percorsi partecipativi sono riusciti a delineare obiettivi e strategie in base ad una immediata convergenza tra parti tecnico-istituzionali e progetti collettivamente condivisi e condotti sul territorio. In altre occasioni,

---

<sup>1</sup> Nel regolamento, approvato nel marzo del 2006, oltre al riconoscimento del valore attribuito alla partecipazione vengono individuati gli obiettivi, i criteri e le modalità di svolgimento dei percorsi partecipativi.

invece, la definizione dei contenuti del processo è stato il risultato di lunghi e conflittuali percorsi, in cui le azioni degli abitanti hanno dovuto confrontarsi con posizioni istituzionali ed imprenditoriali non sempre proiettate alla salvaguardia effettiva dei valori identitari del territorio.

## **2 | Osteria del Curato: le azioni degli abitanti, caposaldo del percorso partecipativo**

Un'esperienza significativa dei primi percorsi partecipativi citati, svoltisi attraverso una costante compenetrazione tra svolgimento del processo ed azioni condotte sul territorio, può essere rappresentata dal percorso partecipativo per l'elaborazione di un Piano di Quartiere per Osteria del Curato.

Il quartiere è localizzato nell'ambito sud-orientale della città, all'incrocio tra la via Tuscolana e il Grande Raccordo Anulare ed è compreso, sugli altri due lati, tra il Parco degli Acquadotti e la linea Ferroviaria Roma - Cassino - Napoli. Osteria del Curato prende il suo nome dalla presenza di un antico casale dotato di osteria e situato lungo la via Tuscolana. Quartiere a carattere prevalentemente residenziale, si compone di tre nuclei principali sorti in epoche diverse: la borgata storica e gli ambiti di un primo e di un secondo Piano di Zona<sup>2</sup> (Castelli, 2010).

Il percorso partecipativo intrapreso ha avuto come obiettivo generale la redazione di un Piano di Quartiere. Questo è finalizzato alla predisposizione di un nuovo assetto del sistema dei servizi e degli spazi pubblici dell'area di interesse con l'obiettivo prioritario di migliorare la qualità dell'abitare e del vivere nel quartiere. Il Piano di Quartiere (PdQ) non è un piano inteso nella sua forma tradizionale, ma un programma condiviso di interventi realizzato attraverso la partecipazione degli abitanti. In esso gli scenari di trasformazione, infatti, sono definiti attraverso un continuo confronto tra competenze tecniche ed esigenze espresse dagli abitanti (Colarossi, 2011). Il PdQ è stato sviluppato dal Laboratorio Abitare la Città (LAC) del Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale (DICEA - Sapienza Univ. di Roma) sulla base delle indicazioni degli abitanti, con il sostegno del Comitato di Quartiere, verificato con le parti tecniche e politiche del Municipio Roma VII e con il supporto organizzativo ed economico dell'ICCREA - Banche di Credito Cooperativo. Il gruppo bancario in questione, infatti, sin dalla propria costituzione e così come specificato nel proprio statuto, ha da sempre instaurato un legame inscindibile con il territorio promuovendone il sostegno economico e sociale. Il percorso partecipativo si è svolto attraverso una serie di incontri svoltisi tra il 2014 e il 2015.

A partire dalla considerazione sistemica delle problematiche, il Piano di Quartiere (Figura 1) individua tra gli interventi prioritari il miglioramento dell'accessibilità al quartiere, la diminuzione del traffico di attraversamento, una maggiore dotazione di servizi pubblici, l'individuazione e la riorganizzazione di spazi aperti (Colarossi, Cappucciti, Ortolani, Romano, 2015).

---

<sup>2</sup> Si riferimento al Piano di Zona "Osteria del Curato 1" (Piano di Zona B20) degli anni novanta e al "Piano di Zona Osteria del Curato 2"(Piano di Zona B6) risalente al 2005-2006.

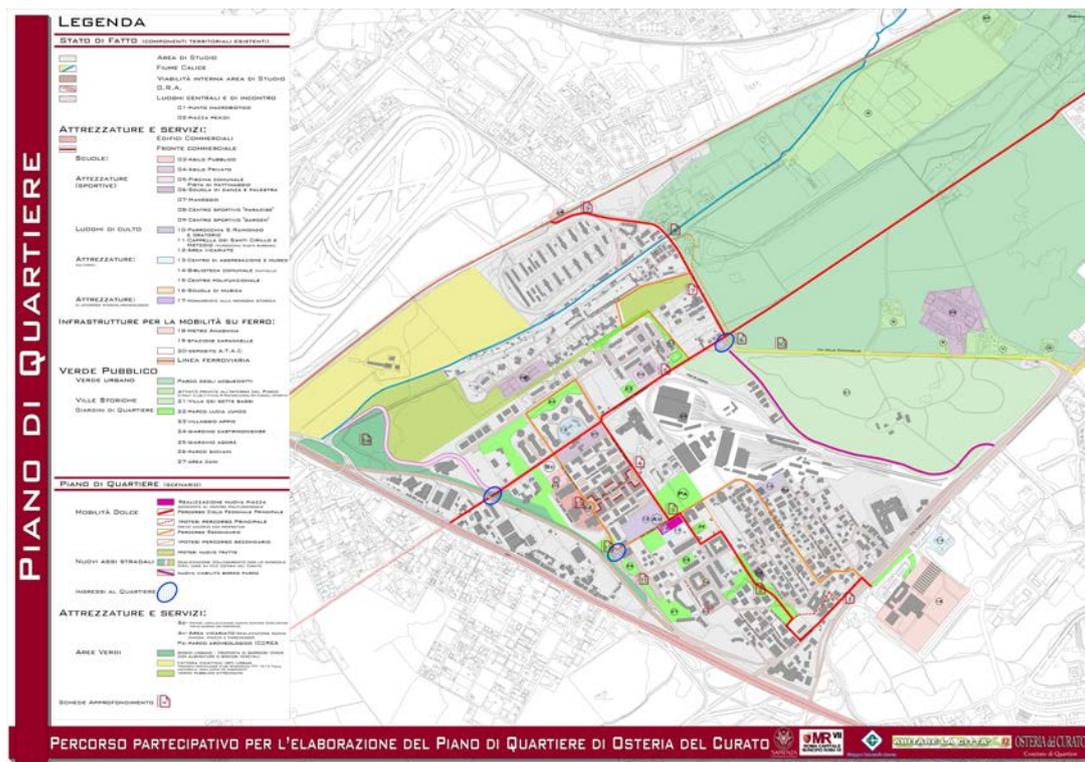


Figura 1 | Piano di Quartiere di Osteria del Curato.  
Fonte: <http://www.osteriadelcurato.it/pianodiquartiere.htm>.

Di fondamentale importanza, nella definizione del Piano, sono state le azioni ed i progetti intanto condotti o proposti sul territorio dagli abitanti, associazioni o operatori economici locali. Lo scenario individuato, infatti, ha preso le mosse dalla immediata inclusione, all'interno del percorso partecipativo, delle trasformazioni indotte o previste da queste azioni.

Tra queste il Progetto del Parco Archeologico proposto e finanziato nella sua realizzazione e gestione dallo stesso istituto bancario che ha sostenuto lo svolgimento del percorso partecipativo. Il progetto interessa uno spazio aperto non edificato e non prima già organizzato adiacente al complesso architettonico sede dell'istituto<sup>3</sup> e su cui sono stati rinvenuti dei reperti archeologici. La proposta del parco ha costituito una rilevante iniziativa ai fini della dotazione di spazi di aggregazione e di socializzazione, della riqualificazione del quartiere, della tutela delle preesistenze stoico-archeologiche.

Altra interessante ed inedita proposta avanzata dagli abitanti, che è stata alla base della definizione dello scenario del Piano, è la realizzazione, all'interno del quartiere, di un bosco urbano<sup>4</sup> su un'area oggi libera e interclusa tra la parte costruita del quartiere e il Grande Raccordo Anulare. L'iniziativa consiste nel mantenimento del carattere non edificato dello spazio e nella possibilità di una sua piantumazione con alberi autoctoni. Tale azione consentirebbe di aumentare nel quartiere la dotazione di spazio pubblico e di attivare opere di bonifica e rinaturalizzazione di un ambito altrimenti abbandonato ed in stato di degrado.

### 3 | San Lorenzo: le azioni degli abitanti come difesa dell'espressione democratica

A differenza della linearità con cui si è svolta l'esperienza di Osteria del Curato, la complessità delle dinamiche che sono intervenute in altri percorsi partecipativi può essere emblematicamente rappresentata dal percorso partecipativo relativo al Progetto Urbano San Lorenzo.

Quartiere storico della città, San Lorenzo è localizzato immediatamente ad est del centro urbano a ridosso delle Mura Aureliane all'altezza di Porta Tiburtina. Esso appare come una città tra città, incuneato tra la città universitaria della Sapienza, la città della cura rappresentata dal complesso del Policlinico Umberto I, la città del silenzio del cimitero del Verano e la città del movimento costituita dalle grandi infrastrutture della tangenziale est e del vallo ferroviario. Nato spontaneamente nella seconda metà dell'ottocento come

<sup>3</sup> L'area interessata dal Progetto del Parco archeologico è localizzata tra via Mario Broglio e via Casale Ferranti.

<sup>4</sup> Promotore dell'iniziativa della realizzazione di un bosco urbano secondo il progetto denominato "Un Bosco per la città" è l'Associazione Nazionale "Un Punto Macrobiotico" che ha una delle sue sedi nel quartiere di Osteria del Curato.

insediamento degli operai che giungevano a Roma per lo sviluppo urbanistico della città, San Lorenzo è stato segnato negli anni da importanti eventi storici. Fu il quartiere in cui si fermò la Marcia su Roma ed uno dei luoghi della città più colpiti dai bombardamenti della seconda guerra mondiale (Pazzagliani, 1989), nonché sede, negli anni settanta, delle attività politiche dei gruppi studenteschi e femministi. I segni della densa storia del quartiere si intersecano oggi con la consistente presenza di studenti e con il sussistere di luoghi di aggregazione e sperimentazione politica, sociale e culturale. Pertanto, San Lorenzo appare come un quartiere vitale in cui si sovrappongono caratteristiche diverse, ma unite dall'identità della comunità storica (De Salvia, 2015).

Il Nuovo Piano Regolatore di Roma inserisce il quartiere tra gli Ambiti a Programmazione Strategica: ambiti urbani, cioè, definiti prevalentemente da "direttrici e tracciati storici tra loro interrelati, aventi valenza di strutturazione morfologica e funzionale dell'insediamento" (art.64, NTA, Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma). Per tali ambiti, il Piano prevede l'attuazione degli interventi attraverso Progetto Urbano, strumento rivolto a creare e valorizzare la qualità urbana attraverso principi di fattibilità, integrazione, sostenibilità, durata, condivisione-concertazione (Cecchini, 2004). È proprio in relazione al Progetto Urbano San Lorenzo che è stato avviato uno dei più articolati e complessi percorsi partecipativi svolti negli ultimi anni all'interno del comune.

Il processo di partecipazione è stato articolato in una fase di consultazione svolta tra Ottobre del 2009 e Febbraio del 2010 ed una fase successiva iniziata nel 2013 e conclusa all'inizio del 2015. Durante questa seconda fase, i contenuti essenziali della prima sono stati ripresi per giungere alla definizione delle "Linee Guida per la redazione dello Schema di Assetto Preliminare" (SAP), vale a dire di una schematizzazione degli obiettivi e delle strategie di intervento da mettere in atto per la riqualificazione del quartiere, al suo interno e nelle relazioni con il contesto urbano.

Il documento conclusivo del percorso partecipativo individua obiettivi e strategie tra cui la valorizzazione delle preesistenze archeologiche, l'incremento di spazi pubblici soprattutto di aree verdi, la riduzione del traffico di attraversamento, l'incremento del trasporto pubblico e delle isole pedonali, nonché il sostegno delle attività artigianali, la tutela dell'economia locale dal commercio di media e grande dimensione e la realizzazione di residenze sociali (Figura 2).

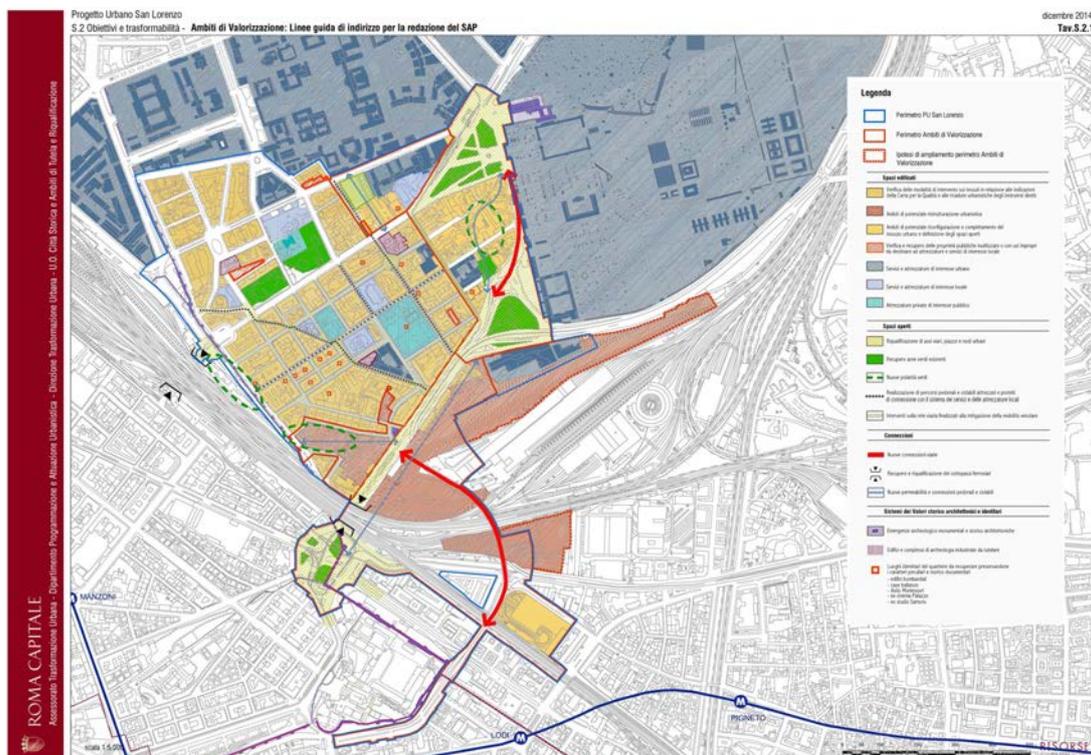


Figura 2 | Progetto Urbano San Lorenzo - Linee Guida di Indirizzo per la redazione dello Schema di Assetto Preliminare.  
Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/partecipazione/sanlorenzo/elab-agg-2014/S-2-1-obiettivi.pdf>.

La definizione degli obiettivi è avvenuta attraverso una serie di incontri tematici e di laboratori relativi ad alcuni ambiti del quartiere, agli spazi pubblici, alla presenza e vicinanza con l'università e alla mobilità.

Relativamente ad alcune specifiche questioni, i confronti tra gli abitanti sono stati particolarmente intensi. Come si può evincere dal documento di sintesi del processo partecipativo, oltre ai soggetti privati numerose sono state le associazioni<sup>5</sup> che si sono costituite e hanno preso parte al percorso per rispondere a delle specifiche sollecitazioni poste dalla amministrazione. Il percorso partecipativo si è svolto, almeno per una sua parte, infatti, come un tentativo di presentare idee e progetti già in una qualche maniera delineati. Il livello di coinvolgimento delle associazioni rispetto a tale dinamica è ben evidente dalla grande quantità di osservazioni che sono state formulate, ma anche dall'attivazione, anche in questo caso come nell'esperienza precedentemente descritta, di una serie di azioni sul territorio che ribadiscono e trincerano le opinioni espresse durante il percorso partecipativo.

Tra queste, quelle relative alla tutela di alcuni spazi aperti ed in particolare di un'area del quartiere<sup>6</sup> dove una serie di recenti lavori legati a trasformazioni edilizie condotte dall'università Sapienza hanno fatto emergere dal sottosuolo numerosi reperti archeologici e altomedievali stratificati nei secoli. A fronte di un progetto che prevede la realizzazione di un parcheggio multipiano, gli abitanti si sono attivati per richiedere a gran voce la tutela di questo luogo come spazio aperto e come primo nucleo di un "museo diffuso" che possa coinvolgere tutto il quartiere e le sue numerose testimonianze storiche, archeologiche e architettoniche. Il concetto di "museo" non è inteso in termini conservativi dei luoghi, ma come possibilità di uso contemporaneo e al contempo rispettoso delle tracce di identità storica presenti su questi luoghi. Il carattere "diffuso" del museo si riferisce, invece, alla sua localizzazione non in un unico luogo, ma in una serie di spazi anche e prevalentemente aperti e alla rete di connessioni.

Altra significativa azione condotta dalle associazioni sul territorio per la difesa delle osservazioni avanzate durante il processo di partecipazione è quella relativa all'ex-Dogana. Oggi manufatto di archeologia industriale di particolare pregio<sup>7</sup>, la Dogana di San Lorenzo fu realizzata agli inizi del novecento. Essa ha rappresentato, per tutto il secolo, uno dei più importanti nodi di controllo merci. Lo spostamento degli uffici di controllo ha portato all'abbandono dell'edificio e dell'ambito urbano, nonostante esso sia risultato sin da subito particolarmente appetibile per la sua posizione strategica<sup>8</sup>. Di proprietà demaniale, infatti, il complesso architettonico è stato venduto ad una società partecipata da Cassa Depositi e Prestiti. Durante il percorso partecipativo, per il complesso doganale è stato avanzato un progetto di demolizione per consentire la costruzione di edilizia residenziale e commerciale (Archibugi, 2016). Le iniziative condotte dagli abitanti a questo riguardo hanno mostrato, invece, la volontà del quartiere di mantenere l'edificio per una sua riconversione ad un uso pubblico, prevedendo la realizzazione di un polo culturale come spazio della condivisione dei saperi, di esperienze culturali e artistiche ad uso della collettività.

#### 4| Dalla “co-pianificazione” alla “co-azione”

Entrambi i percorsi partecipativi sopra descritti si sono conclusi formalmente con successo con l'elaborazione di un documento dai propositi condivisi in attesa di approvazione e attuazione. Eppure essi sono stati molto differenti tra loro per durata, intensità, modalità di svolgimento ma soprattutto per il livello di conflittualità che in essi sono intervenuti. I due percorsi partecipativi hanno mostrato come, in alcuni casi, i processi di pianificazione si costituiscono su occasioni condivise ed in altri, invece, siano il risultato di composite dinamiche. Essi mettono in evidenza, inoltre come opportunità e conflitti rappresentino luci ed ombre di un'esperienza mai determinata a priori nei suoi risultati.

Una simile diversità non può essere imputabile solo alla capacità organizzativa e di svolgimento del percorso partecipativo ma soprattutto ad una serie di diversi fattori. Il quartiere di Osteria del Curato si localizza, infatti, in un ambito periferico libero da particolari proiezioni da parte dei nuclei insediativi e funzionali circostanti. Esso, pur avendo un'origine antica, è prevalentemente frutto di una storia recente di urbanizzazione a fini residenziali e non intersecata con altre particolari dimensioni funzionali, sociali o culturali. La posizione del quartiere, per quanto appetibile in termini imprenditoriali per l'attuazione di dinamiche di espansione, è tale da aver consentito contestualmente nuove edificazioni ed il mantenimento dei spazi aperti e pubblici. San Lorenzo è, invece, luogo centrale cinto da ambiti urbani che esercitano su di esso una notevole influenza. Essendo esso un quartiere dalla struttura già consolidata, dove gli interessi

<sup>5</sup> Tra le associazioni che hanno preso parte al percorso partecipativo ci sono: Comitato per il Progetto Urbano e la Salvaguardia del Territorio, Comitato Dalmati-Vestini-Marruccini, Germogli di Rinascita Urbana, ANPI San Lorenzo, La Libera Repubblica di San Lorenzo, Cittadini di via dei Corsi, Legambiente - Circolo Le Persiadi, Progetto Roma Insieme.

<sup>6</sup> L'ambito urbano a cui si fa qui riferimento è localizzato in corrispondenza dell'intersezione tra via Cesare De Lollis e via dei Dalmati.

<sup>7</sup> Il complesso architettonico rientra nella Carta della Qualità dei Beni Culturali.

<sup>8</sup> L'ambito dell'ex-Dogana è compreso tra il quartiere di San Lorenzo ed tutto il sistema della viabilità principale su gomma e su ferro.

imprenditoriali sono particolarmente importanti, questi diventano tanto più pressanti lì dove sono presenti aree libere o edifici in dismissione. San Lorenzo è il luogo di un'intersezione di storie, di stratificazione di memorie. È uno spazio storico, fortemente strutturato eppure soggetto ad una continua spinta di trasformazione.

Come emerge dalle descrizioni sopra riportate, nonostante le differenze sostanziali, i due percorsi partecipativi hanno avuto un rilevante strumento comune, rappresentato dalle azioni degli abitanti. Queste hanno svolto un ruolo costitutivo nel primo caso e di difesa dell'espressione democratica nel secondo. Ma in entrambi i casi esse sono state fondamentali nel garantire l'efficacia del processo.

L'applicazione dei concetti di collaborazione, confronto e condivisione che sono alla base, nell'urbanistica tradizionale, dei così detti processi di copianificazione potrebbero, dunque, superare i limiti dell'attuale assetto disciplinare, per proiettarsi anche sul piano delle azioni, quali progetti sperimentali, eventi e pratiche correlate alla modificazione del territorio. Alla tradizionale forma della "co-pianificazione", dunque, potrebbe, nei percorsi partecipativi, affiancarsi un principio di "co-azione", come considerazione contemporanea delle azioni condotte sul territorio in termini di componente costitutiva e strutturale dei processi (Romano, 2013). In primo luogo, ciò consentirebbe ai percorsi partecipativi di farsi garanti dell'effettiva espressione della democrazia, cancellando le divergenze tra percorsi istituzionali ed istanze diversamente condotte sul territorio. In secondo luogo, si aprirebbe la possibilità di una valutazione contemporanea delle azioni di intervento sul territorio che troppo spesso rimangono slegate tra loro, perdendo così di efficacia nella realizzazione di importanti ed inedite idee di trasformazione.

### Riferimenti bibliografici

Balducci A. (1996), "L'urbanistica partecipata" in *Territorio* n.2, Milano, 1996, p.18.

Bobbio L. (2006), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

Cecchini D. (2004), "Intersezioni", *Annali DAU*, n. 1.

Castelli G. (2010), *La città di Mezza Via dal centro città al Piano di Quartiere: esperimenti di progettazione partecipata alla Romanina*, Palombi Editore, Roma.

Colarossi P. (2011), "I Piani di quartiere a Roma" in *Urbanistica Informazioni*, Gennaio-Febbraio 2011, INU Edizioni, Roma, pp. 20-21.

Colarossi P., Cappucciti A., Ortolani C., Romano R. (2015), "Spazio pubblico, partecipazione, mobilità dolce: Piano di Quartiere per Osteria del Curato, Roma", in *Urbanistica Informazioni*, n.263 special issue, Settembre-Ottobre 2015, INU Edizioni, Roma, pp.62-64.

De Salvia R., Galloni R., (a cura di), *San Lorenzo. Luoghi, storia e memorie*, Edizione Ponte Sisto, Roma, 2015.

Mattogno C. (2012), "Tra il vuoto della metropoli e il pieno della città", in Mattogno C. (a cura di), *Idee di spazio, lo spazio delle idee. Metropoli contemporanee e spazi pubblici*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano, 2012.

Pazzagliani M. (1989), *San Lorenzo 1881-1991. Storia di un quartiere popolare a Roma*, Officina Edizioni, Roma.

Romano R. (2013), *Le aree urbane di margine come materiali di qualificazione e riqualificazione urbana*, Tesi di dottorato in Tecnica Urbanistica, Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale, Sapienza, Università di Roma.

### Sitografia

Archibugi C. (2016), Se l'ex Dogana transita verso un nonluogo, disponibile su:

<http://www.altrianimali.it/2016/04/14/lex-dogana-transita-verso-un-nonluogo>.

Norme Tecniche di Attuazione del Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, disponibile su Comune di Roma, Nuovo Piano Regolatore Generale:

[http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo\\_urban/prg\\_vigente/prg\\_nta.pdf](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_vigente/prg_nta.pdf).

Piano di Quartiere di Osteria del Curato, disponibile su:

<http://www.osteriadelcurato.it/pianodiquartiere.htm>.

Progetto Urbano San Lorenzo - Linee Guida di Indirizzo per la redazione dello Schema di Assetto Preliminare, disponibile su:

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/partecipazione/sanlorenzo/elab-agg-2014/S-2-1-obiettivi.pdf>.

Regolamento per l'attivazione del processo di partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione, Roma, disponibile su Comune di Roma:

[http://www.comune.roma.it/pcr/it/dip\\_pol\\_riq\\_per\\_pa\\_r.page](http://www.comune.roma.it/pcr/it/dip_pol_riq_per_pa_r.page).

# Per un'arte dell'equilibrio in moto. Giardini e parchi, politiche urbane, azione pubblica e azioni comunitarie a New York City

Flavia Schiavo

Università degli Studi di Palermo

Dipartimento di Architettura

Email: [flaviaschiavo62@gmail.com](mailto:flaviaschiavo62@gmail.com); [flavia.schiavo@unipa.it](mailto:flavia.schiavo@unipa.it)

## Abstract

Le dinamiche del *Real estate*, a NYC, snodo della trasformazione e dell'economia urbana, si scontrano e misurano con uno dei capitoli rappresentativi della partecipazione: il processo di edificazione dei Parchi e dei Giardini che vengono qui considerati come "fronte di resistenza" al consumo di suolo e come generatori di percorsi civici. Dall'idea, alla gestione, infatti, e con varie declinazioni, i giardini sono da sempre frutto di azioni bottom-up. In un contesto assai differente da quello europeo (sia per la compagine sociale attiva, sia per gli "stili" di pianificazione), la relazione tra lo sviluppo immobiliare e il tessuto dei parchi e dei giardini diviene occasione per esplorare i metodi e l'efficacia di alcuni approcci partecipativi, soprattutto a Manhattan dove le pressioni immobiliari sono decisamente più forti. Alcuni esempi storici e contemporanei mostrano, infatti, andamento, livelli di sperimentazione ed esiti, al di fuori di una previsione urbanistica di stampo normativo e all'incrocio di numerosissimi fattori economici, sociali e simbolici.

**Parole chiave:** real estate, community garden; cityscape.

## 1 | Parchi, giardini e Real estate

Se gli approcci partecipativi si sono manifestati in Europa (e soprattutto in Italia) secondo un andamento complesso e incrementale (non-lineare), occorre interrogarsi sui metodi, sull'efficacia di questi e sugli esiti, osservando quanto si registrino, da un lato, prassi (introiettate e stabili), dall'altro, si traccino pratiche incerte, retoriche o dipendenti dall'avvicendamento di "soggetti", da specifici eventi, da dinamiche sovralocali o locali, casualmente interrelate.

Tali posizioni, nella realtà coesistenti e frammiste, sono esplorabili rispetto a una rete di circostanze (urbane e non), agli strumenti di pianificazione e trasformazione, alle azioni dei soggetti (*leaders* e *common people*), alle fluttuazioni delle economie, con la consapevolezza che entrambi gli estremi generino mostri: uno ha il volto ingenuo dell'attuazione di una delle maggiori e più populiste utopie contemporanee; l'altro possiede i tratti di una nuova retorica, fittizia, che non incide profondamente sulla struttura delle scelte, sul futuro delle persone, sulla loro autodeterminazione e soprattutto sulla "democrazia" in campo, sia *hic et nunc*, sia sul tempo lungo della concreta costruzione.

Cercare radici e ragioni, mettendo in relazione fatti accaduti e circostanze reali (anche in chiave storica), consente di identificare più chiaramente i solidi punti di forza e quelli più fallaci di crisi, per trasferire i risultati nel "fare". L'unico "spazio", evolutivo e imperfetto, dove la partecipazione abbia il proprio statuto (in forma teorica è un esercizio di stile), dove "misurare" i progressivi avanzamenti, capitalizzando l'errore come fatto connaturato e produttivo e "studiando" la storia come campo organico di formazione/deformazione delle prassi in oggetto.

All'interno di tale questione che si "risolve" e declina in modo assai diverso a seconda dei contesti geografici, sociali e politici, può essere interessante notare come l'agire, la tensione o il conflitto intra-urbano – la lotta e il diritto per lo spazio, per la "posizione", per il suolo – siano strettamente connessi alla storia dei luoghi e delle persone<sup>1</sup>, alla complessiva formazione della città e al suo "tempo" (fisico;

---

<sup>1</sup> Partecipazione e *Community based planning* sono parte costitutiva del governo urbano. Le ragioni sono innumerevoli e, in estrema sintesi, vanno ricondotte alle matrici culturali, alla formazione della compagine sociale (che origina dall'integrazione di innumerevoli gruppi etnici), dall'assenza di strutture istituzionali di garanzia delle minoranze (es. i sindacati) che hanno, nel bene e nel male, gestito in prima persona rivendicazioni dei diritti, scioperi, questioni razziali. Non si tratta del migliore dei mondi possibili, ovviamente, ma di un universo fluido. Osservarlo aiuta a riflettere sui percorsi potenziali, sui risultati ottenuti e sulle sconfitte.

culturale; politico; economico; sociale; simbolico) e al ruolo degli abitanti. Le forme del partecipare, dunque, hanno un radicamento non solo nei paradigmi scientifici che innervano e dirottano le discipline territoriali, ma si misurano con la formazione stessa della compagine sociale (i “gruppi” e il loro ruolo agito in tempi anche lontani dalla contemporaneità), con le scelte di pianificazione effettuate a monte e in itinere, con la struttura del governo urbano e con alcuni concetti chiave. Tra essi quelli potenti – ma pure tragicamente impotenti – di *etica, bene comune, diritti, trasparenza, collettività, comunità* che, oltre al proprio statuto filosofico, hanno una ricaduta materiale, influenzata dal senso che assumono (semanticamente e concretamente) nei diversi contesti culturali e geografici. Va notato, anche se appare paradossale, che a volte non sussista una corrispondenza tra il senso teorico di alcuni concetti e la ricaduta effettiva. Un esempio è dato dall’idea di “comunità” che in Italia mostra i propri limiti pratici a dispetto della propria grandezza teorica e che a NYC assume un valore essenzialmente pragmatico ed esperienziale, nonostante la presenza della *Megacity* e degli “attori economico-finanziari” che, in teoria, dovrebbero essere killer delle azioni comunitarie. Esse pur essendo promosse e introiettate (sebbene con moltissime contraddizioni) dalla Città con la *Community based planning*, sono essenzialmente autoprodotte e vitali.

È all’interno di tale quadro problematico che l’analisi rivolge la propria attenzione verso uno specifico contesto – New York City – e uno specifico campo tensivo (la relazione tra sviluppo urbano, *Real estate* e giardini), osservando *contesto* e *campo* come ambito di estrinsecazione del dualismo/rapporto tra ciò che le scienze territoriali hanno definito *governance* e *government*.

Perché i giardini? Pur essendo arduo comprendere pienamente le dinamiche del *Real estate* a NYC (uno dei grandi motori dell’economia, del potere e della sua arroganza, dell’identità, della corruzione e del sottogoverno), osservare le fluttuazioni, le diverse motivazioni e cause (da semplici fattori di localizzazione a ragioni molto più complesse e sfumate, ardue da dipanare) della relazione tra i giardini, le forme partecipative, le politiche urbane e il mercato immobiliare, appare più facilmente indagabile. Anche perché è molto netta sia l’opposizione tra le diverse categorie sociali, sia la definizione dell’oggetto del conflitto: lo spazio, aperto a una possibile biforcazione tra Democrazia e Plutocrazia, di cui *green open spaces* e compatte costruzioni di ferro, pietra, vetro, acciaio, talune fortemente elitarie e speculative, sono epicentro e simbolo.

## 2 | Imparare dagli assenti: la Storia

Il tessuto eterogeneo dei giardini a NYC ha origine recente, a differenza da quanto accaduto nelle città europee, è contestuale allo sviluppo urbano (dal XVII-XVIII secolo), e non deriva, al primo impianto, dalla trasformazione di strutture esistenti, semmai dalla trasformazione di *farms* di ridotte dimensioni, *potter’s fields*<sup>2</sup>, dalla bonifica di aree paludose o da interventi finalizzati all’edificazione di ambiti urbani (es. lo snodo di Union Square Park, “aperto” nel 1839, ridisegnato da Olmsted e Vaux nel 1872). Come pure, in fase leggermente successiva, da alcuni “atti” di pianificazione di “settore”, come per es. lo Small Parks Act<sup>3</sup>, approvato nel 1887 dalla New York State Legislature o dal discutibile PlaNYC2030, figlio dell’era Bloomberg, varato nel 2007 che, pur trattando la questione degli spazi verdi, usa una cifra demagogica e favorisce smaccatamente il mercato immobiliare.

La trama dei giardini manifesta fluttuazioni, incrementi e andamenti differenziati (tra ampliamenti, ridisegni e, soprattutto dalla seconda metà del XIX secolo, riconversioni), una complessità che possiede

---

<sup>2</sup> Cimiteri, o fosse comuni. Nelle aree degli attuali Madison Square Park, Washington Square Park, Union Square Park e Bryant Park vi erano cimiteri.

<sup>3</sup> Il movimento pro giardini, oltre a immaginare e realizzare i grandi Parchi del XIX secolo promosse – anche in relazione al fallimento della legislazione sui *Tenements*, clamorosamente ignorata e che avrebbe dovuto prevedere una modificazione della tipologia che tendenzialmente occupava l’intero lotto – una serie di piccoli spazi verdi visti come elementi che potessero controbilanciare le condizioni di disagio in cui la popolazione viveva. L’Act del 1887 segnò un *goal* nella realizzazione dell’utopia di Olmsted il cui pensiero avrebbe prodotto elaborazioni molto avanzate ed esempi *ante litteram* di “reti”. Tra essi, il Park System di Boston, parco rurale sviluppato da Charles Eliot (che con Olmsted aveva lavorato) e da Sylvester Baxter. Oltre ai grandi polmoni, ai quali aveva pensato Olmsted per la nascente metropoli di NYC (Central Park e Prospect Park che influenzò non poco il mercato immobiliare del Distretto di Brooklyn), la legge del 1887 stanziò 1 mln di dollari all’anno per la formazione di piccoli parchi, e non solo nei quartieri dei migranti. Un gesto senza precedenti, risultato della militanza culturale di Jacob Riis, Jane Addams (attivista, pacifista, femminista, fondò la prima Casa di assistenza negli Stati Uniti), Joseph Lee (filantropo, attivo in campo sociale, fu il fondatore del *Playground movement*), di William Cullen Bryant, di Calvert Vaux, Samuel Parsons Jr., e ovviamente di Frederick Law Olmsted, come di altri soggetti sociali che intendevano riformare l’ambiente e i nodi urbani crescenti e irrisolti. Se i grandi parchi, pur essendo di matrice bottom-up, simboleggiavano l’opulenza della *upper class*, in stretto abbraccio con il *Real estate*, i “piccoli” giardini rappresentavano – e rappresentano – il contraltare etico, certamente non l’unico, in una città che cresceva – e cresce – con una incredibile rapidità, fuori controllo e senza troppe restrizioni, ma che iniziava, già in quella fase a manifestare una delle sue più belle qualità: l’essere attraversabile, porosa e socialmente vitale.

due caratteri:

- l'azione bottom-up, spesso anteposta alle iniziative istituzionali, sempre e comunque vitale, anche in presenza di politiche urbane (lo spazio verde è desiderato, agito, non “subito”);
- la dimensione autenticamente democratica del “verde”: a New York, dove la privatizzazione della terra è connessa soprattutto al *Real estate* e alla necessità di presidiare la rete dei super-spazi del mondo finanziario globale, combattendo la battaglia “primaria” per il possesso della terra.

In quella città infatti, fin dal suo nascere, i luoghi verdi sono stati e sono non solo un significativo “fronte di resistenza” alla speculazione immobiliare e al consumo di suolo (in una città dove il concetto di tutela esiste con declinazioni differenti rispetto all'*European way*), ma hanno spesso dato luogo a “percorsi civici”<sup>4</sup> e di radicamento, configurandosi come un reale e molto potente sistema di rizomi sociali, il cui ruolo comunitario trascende quello di ogni altra tipologia di *open spaces* (es. le piazze)<sup>5</sup>.

In tale contesto è legittimo dire che è la pubblica amministrazione ad aver imparato dalle pratiche comunitarie e non viceversa<sup>6</sup>. Esempio cardine è proprio Central Park, unico “oggetto urbano” realmente pianificato a NY, che nacque per l'azione bottom-up di una fitta compagine e non solo di intellettuali che, mossi da intenti riformisti, insistevano sul nodo dell'accessibilità. Tra essi: A. J. Downing<sup>7</sup>, W. C. Bryant (direttore dell'*New York Evening Post*), i due progettisti (Olmsted & Vaux) o A. H. Green (unico, tra questi, a rivestire una posizione istituzionale).

Attribuendo al termine “sociale” un valore strutturante (in termini etici e politici), dei giardini va evidenziato quanto essi siano stati arena di forti contraddizioni, perché attrezzo – diretto e indiretto – di potenziamento del valore dei suoli, con benefici per la classe abbiente che ha persino tratto vantaggio dalla rete dei giardini più *popular*, nati per l'azione delle Communities garden.

Un esempio che rende più chiara tale questione è relativo a un'operazione immobiliare condotta da William Zeckendorf<sup>9</sup> Jr. & Partners tra il 1982 e 1986. In Uptown West, tra la Broadway e la 96th Street, venne costruito un condominio di qualità con la facciata in mattoni – The Columbia – tra i più alti (35 piani, progettato da Frank Williams) dell'Upper West Side. Intorno alla metà degli anni '70 per l'area – che ospitava anche i teatri Riverside, Reveria e Japanese Gardens (chiusi e poi demoliti) – venne progettato un grande magazzino. La destinazione fu convertita in residenziale, e venne proposto un condominio di 34 piani con una quota del 20% destinata ad abitanti a basso reddito. La comunità locale, opponendosi all'edificazione (una frase rende la misura della posizione dei locali: “Here come the crooks”), costruì sul sito un giardino comunitario, ma nel 1982 Zeckendorf e un partner acquisirono l'area e progettaronò il

---

<sup>4</sup> Le Communities Garden, nate intorno agli anni '70, ma radicate nella storia civica degli States, sono un esempio cardine. I giardini comunitari, oggi capitolo importante relativo al riuso e alla formazione di gruppi e di azioni bottom-up, nacquero per un intervento fortemente autoprodotta e creativo, il cui start furono le “Green Bombs”.

<sup>5</sup> Così come i giardini anche le “piazze” non erano contemplate nel Piano del 1811. Spesso queste vengono concepite come luoghi urbani più formali, connessi a interventi di ridisegno o di progetto. Un esempio rappresentativo è dato dallo spazio antistante il Lincoln Center for the Performing Arts, sito fra la Columbus Avenue e l'Amsterdam Avenue nell'Upper West Side.

<sup>6</sup> Nodo, questo, rilevante: secondo numerosi autori l'emancipazione dei gruppi svantaggiati è posto tra i massimi e condivisibili obiettivi della partecipazione pubblica. Ma le forme e i sistemi di azione, di condivisione e distribuzione dialogica e concreta del potere decisionale e dell'elaborazione delle scelte, non dovrebbero essere veicolati dalle Istituzioni pubbliche. Esse dovrebbero osservare e favorire i processi autoprodotti, evitando accuratamente di irreggimentare e dirigere prassi e pratiche con format comportamentali costrittivi, a volte noiosi e cerebrali. La partecipazione nasce, semanticamente e strutturalmente nello spazio caotico dell'interazione umana, che è lo spazio tra le persone, con le forme che le persone inventano e concepiscono via via. Per ragioni qui accennate, che stanno alla radice della “fondazione” urbana, l'osservazione dei processi di trasformazione newyorchese fornisce enormi spunti di riflessione.

<sup>7</sup> L'architetto paesaggista, sul suo Magazine, *The Horticulturalist*, definiva “*People's Park*” il nascente giardino, toccando un nodo fondamentale della trasformazione che il modello di parco esperì tra Settecento e Ottocento.

<sup>8</sup> Il *Newspaper* si pose come una delle figure chiave, soprattutto per la lunga azione di Bryant che, sulla scorta di una critica all'assenza di piano e allo sviluppo che il Direttore definiva “casuale” della città. Il Direttore analizzò con attenzione le relazioni tra *Real estate*, economia e crescita, spesso mettendo i giardini al centro della questione. E promuovendo non solo Central Park, ma una rete di spazi verdi e alcuni grandi parchi, come il Prospect Park (di poco successivo al Central Park) che, nel distretto di Brooklyn non ancora annesso a NY (nel 1898 con il “consolidamento” si formò la Greater New York), ospitava una consistente folla di migranti, agì come macro detonatore del mercato immobiliare, richiamando una *middle class* che non poteva permettersi i fitti altissimi di Manhattan dove esistevano residenze di lusso e i *tenements*, dove abitavano i migranti.

<sup>9</sup> William Zeckendorf Jr. fu uno degli immobilieri più attivi che operarono a Manhattan. Noto per le operazioni fondiarie, soprattutto tra Uptown West e Union Square (es. la Zeckendorf Tower), decise, di edificare il Columbia che, come molti altri *skyscrapers* a NYC, fu frutto di una scelta individuale e di un azzardo (in una porzione urbana che gli speculatori immobiliari chiamavano il “selvaggio west”). Dopo l'apertura del Lincoln Center nel 1962, infatti, le operazioni immobiliari difficilmente superavano il “confine” della 72th Street, un *bow tie* (un incrocio), un punto di confluenza tra la 72th Street, la Broadway e Amsterdam Avenue. Il Columbia invece si attesta più a nord in una zona in cui, ancora oggi vi sono pochi edifici alti. Il Columbia comprende appartamenti e spazio commerciale, oltre al “*community*” garden sul tetto.

Columbia, prevedendo un surrogato del giardino “comunitario” – che ovviamente nega la matrice contenuta nei giardini comunitari presenti soprattutto a Lower East Side – sul tetto della porzione più bassa del complesso. Il conflitto tra la comunità locale si risolse a favore dell’immobiliarista anche a causa del ruolo della pubblica amministrazione, che non agì per mitigare l’impatto e cercare soluzioni condivise. I giardini sono stati e sono, concretamente, frutto di azioni e “strategie” bottom-up, frutto di un’arte quotidiana non codificata e *chance* sociale per alcuni gruppi etnici, come i *latinos*, che hanno costruito la propria appartenenza e cittadinanza anche tramite i giardini comunitari, snodo della conquista del diritto alla città. Ma i giardini sono stati (e sono), nel contempo, servili all’incremento del Capitale: micro e macro ombelichi, fulcri generatori di speculazione immobiliare, spazi usati strumentalmente, occasione di *gentrification* e di esclusione sociale in ampie porzioni urbane: chi, infatti, vive intorno a Central Park? Chi abita o abiterà in prossimità dell’High Line? Cosa accadrà *esattamente* al quartiere dove si sta realizzando il LowLine Park?

Se, infatti, l’assenza di un Piano normativo e cogente ha contribuito a rendere la città vitale e veloce, se la matrice comunitaria all’origine del tessuto sociale newyorchese e alle condizioni storiche ha reso possibile certe battaglie per il diritto alla città (come quella espressa dalla contesa tra Jane Jacobs, Marshall Bernam vs Robert Moses, Roger Starr) e l’insorgere di pratiche partecipative nate realmente in seno alla comunità, viceversa l’assenza di strumenti di pianificazione come concepiti in Europa tra XIX e XX secolo, ha determinato un’endemica carenza di controllo normativo pubblico, che scardina il binomio previsione/attuazione (operato tramite il Piano sull’intero corpo urbano), sugli esiti di trasformazione o riguardo ad alcuni standard<sup>10</sup> (come scuole e servizi o rispetto all’housing sociale) lasciati alla determinazione dei differenti Sindaci oltre che alla rivendicazioni della Comunità. Per quanto riguarda i giardini (molto più che per l’*affordable housing*<sup>11</sup> presente nel programma di B. de Blasio, sin ora debolmente realizzato) il passaggio da Bloomberg (che oltre a essere stato per tre mandati Mayor è tra i grandi immobiliaristi urbani) a de Blasio (nel 2014) ha prodotto un rilevante cambiamento degli obiettivi e dei finanziamenti, anche grazie alla nomina di Mitchell Silver<sup>12</sup>. Egli, vicino alla comunità locale, alle diverse etnie, sta agendo per la riqualificazione e la costruzione di nuovi parchi a Manhattan, nella Lower East Side, a Harlem come pure nel Bronx, nei Queens, a Brooklyn anche sulla scorta di una programmazione economica<sup>13</sup> mirata, tra l’altro, a rinforzare la continuità tra i grandi parchi e le aree verdi di ridotte dimensioni. Il neo Presidente della Park Commission ha reso manifesta la propria linea di intervento, basata sull’equità, cui attribuisce valore primario. L’idea guida – quella del parco senza confini – “*Park Without Borders?*” – permea le iniziative di Silver che ha messo in evidenza come il 14% (le aree verdi urbane) e il 26% (strade e piazze) della superficie urbana rappresentino un patrimonio pubblico, computato numericamente, ma il cui valore trascende la quantità, che va integrato in un sistema continuo interconnesso, fatto di altri “oggetti” e percorsi urbani (i luoghi e gli edifici pubblici, come le biblioteche o le piste ciclabili, integrando le indicazioni carenti nel PlaNYC2030) insieme a quelle aree non ancora edificate, sistema incluso in un disegno unitario di planning che si oppone sistematicamente al consumo di suolo e alla speculazione sottraendo al mercato alcune aree. Nodo determinante a NYC e di più agevole risoluzione (sebbene con le debite differenze) nei 4 Distretti (Bronx; Brooklyn; Queens; Staten Island) che a Manhattan dove le pressioni immobiliari sono genetiche e ben più forti.

La rete dei giardini, allora, configura un insieme di “super-luoghi civici” dove da un lato la democrazia urbana è cresciuta e si è espressa, dove si sono innescati processi di autoapprendimento civico, dove si sono formate “istituzioni” fluide su base collettiva in grado di generare qualità urbana, qualità di governo,

---

<sup>10</sup> Lo Zoning definisce parametri legati all’edificazione e indicazioni sulle destinazioni d’uso, ma consente l’esercizio della variante, fortemente contemplata. La prassi, la cui analisi meriterebbe un approfondimento, genera da un lato una enorme energia vitale, connessa alla trasformazione, dall’altro una perdita di controllo sugli esiti.

<sup>11</sup> The Housing New York Plan ha annunciato un finanziamento destinato alla costruzione di circa 62.500 abitazioni a prezzi accessibili, sin dalla sua implementazione, nel 2014.

<sup>12</sup> M. Silver – come A. H. Green (nel XIX secolo) e R. Moses da gennaio del 1934 a maggio del 1960 (26 anni e 4 mesi; Sindaci: La Guardia, O’Dwyer, Impellitteri e Wagner) – è attualmente Presidente della Park Commission. Una commissione istituzionale, che si occupa dei Parchi pubblici che fa capo al New York City Department of Parks & Recreation. Silver ha sostituito (dal 1° gennaio 2014) Veronica M. White, Commissioner con M. Bloomberg.

<sup>13</sup> Immediatamente post nomina di Silver fu annunciato – da questi e dal sindaco de Blasio – un primo importo di finanziamenti di 15 mln di dollari entro il 2018 (con 8 partners no-profit: the Battery Conservancy, Bryant Park Corporation, Central Park Conservancy, Friends of the High Line, Madison Square Park Conservancy, New York Restoration Project, Prospect Park Alliance e Randall’s Island Park Alliance). Importi diretti a conservare e potenziare la rete dei parchi comunitari nei quartieri della Community Parks Initiative (CPI), istituto nato in seno al NYC Parks, dotato di molteplici compiti, varato nel 2014 per rivitalizzare i parchi di comunità, storicamente sotto-finanziati e siti in aree in cui si registrano concentrazioni superiori alla media di povertà e crescita demografica.

qualità ecologica e sociale e gestione (es. i Conservancies<sup>14</sup>) e dove, simmetricamente, si è espresso l'individualismo rapace degli speculatori immobiliari<sup>15</sup> e degli *stakeholders*.

La matrice “proto partecipativa” alla quale invece ci si riferisce, e all'origine dei giardini, è altro. Essa, comunque presente, non ha mantenuto nel tempo i propri originari caratteri e ha subito una mutazione interna che riflette la “natura” ibrida e mutevole di NYC. Ciò nonostante e forse proprio da ciò è possibile imparare: in quell'ibrida e mutevole natura si manifesta una vitalità in cui, pur non essendoci una tensione tra pari (*stakeholders* vs *workers*) si manifestano, in virtù di numerosi fattori, esiti non del tutto prevedibili in cui i “deboli” non vengono sempre o certamente sconfitti.

Tale natura è influenzata da interazioni plurali tra: le forme di pianificazione e i giardini; il mercato immobiliare e i giardini; i gruppi etnici e sociali e i giardini; la gestione urbana e i giardini; il capitale (umano, sociale, culturale) in azione e i giardini.

Senza voler stilare la storia, già in parte affrontata (Schiavo, 2017) del verde a NYC vanno richiamati alcuni momenti che – oltre a mostrare come i “progetti” dei giardini siano stati elaborati per azione bottom-up (tra i più recenti la LowLine)<sup>16</sup>, azioni che spesso hanno innescato un feedback e una risposta collaborativa da parte dell'amministrazione – indicano con chiarezza come gli stessi giardini, nati “dal basso”, abbiano attivato dinamiche immobiliari che sostanzialmente e quasi sempre (tranne alcuni casi, come Columbus Park a Chinatown e Central Park per quanto attiene Harlem che resiste alle grandi trasformazioni territoriali e non solo in virtù dello Zoning) hanno favorito la *upper class*, sia per quanto attiene i micro processi di allocazione sia per quanto attiene i grandi investimenti immobiliari. L'High Line e il pesante intervento di Hudson Yards, in tal senso, sono emblematici; così come il Dakota e Central Park lo furono, in chiave storica. Hudson Yards e il sistema degli edifici sorti intorno e sui bordi del parco lineare e il Dakota, infatti, sono tra i casi rappresentativi (di differente impatto) della stretta relazione tensiva *Real estate* e giardini.

Il Dakota, edificato nel 1884 ai bordi del Central Park (in West Side, Uptown), voluto dal magnate della Singer, quando il Parco era ancora “giovane” e al di fuori di qualunque azione pubblica, inaugurò un'innovativa direttrice di sviluppo in un'area urbana che, prima del 1853<sup>17</sup>, non aveva valore<sup>18</sup>; spostò e

---

<sup>14</sup> Il Conservancy che può essere considerato uno snodo intermedio tra il governo istituzionale e l'azione bottom-up, è una organizzazione no-profit, in stretta relazione con gli enti di governo locale e non, nata dal basso, si occupa della protezione, tutela delle risorse naturali, delle piante e degli animali, gestione, reperimento di fondi (capitolo rilevante), coinvolgimento di volontari e di soggetti che lavorano e supportano, organizzazione di progetti, offerta di servizi tecnici e consulenze. Tra essi, il Central Park Conservancy, fondato nel 1980 da volontari è, adesso, sotto contratto con la City of New York e con il New York City Department of Parks & Recreation, Dipartimento del Governo urbano responsabile di mantenere il sistema dei parchi, conservando e tutelando la biodiversità nelle aree naturali e le opportunità legate al tempo libero. La *mission* del Conservancy – inizialmente il recupero del Central Park che, durante gli anni '70, versava in uno stato di degrado – si è enormemente estesa, fino a occuparsi su vasta scala di luoghi e temi, spesso su input bottom-up, avvalendosi di una compagine di volontari e interventi, che comprendono il reperimento dei fondi (per manutenzione e gestione), il restauro di alcuni paesaggi, sempre in forte connessione con le Istituzioni di governo, ponendosi non come terminale, ma come nodo di un network orizzontale che contempla azioni di differenti attori e soggetti.

<sup>15</sup> Alcuni nomi: dagli “storici” Hezekiah Beers Pierrepont, Philip A. Payton Jr, Amos Richards Eno a William Zeckendorf, Jr., Arthur Zeckendorf, Jerry Speyer, Michael Bloomberg, Adrian Benepe, André Balazs, Billy Macklowe, Amanda Burden, Stephen Ross. Un elenco che potrebbe essere infinito e che deve, necessariamente, chiudersi con il nome di Donald Trump.

<sup>16</sup> Si tratta di un parco sotterraneo in costruzione, che utilizza specifiche tecnologie per canalizzare la luce del sole all'interno di uno spazio ipogeo, parte di una stazione di una linea dismessa della *subway* che, oltre Manhattan, attraversava il Williamsburg Bridge. Il Parco è sito in Lower East Side, vasto ambito che presenta una struttura urbana fatta in prevalenza da *tenements*, dove abitavano molti fra i migranti che giunsero a NY durante il XIX secolo. L'area in cui sorge l'*underground Park* è in parziale continuità con Chinatown, ed è caratterizzata da un'economia centrata sulla presenza della comunità cinese. Intorno si registrano numerose realtà vivaci che stanno innescando trasformazioni localizzate sulla e in prossimità della Bowery, lunga importante arteria, dove tra l'altro, dal 2007 si trasferì il New Museum (arte contemporanea, fondato nel 1977) in un interessante edificio di 7 elevazioni, firmato da Sejima + Nishizawa/SANAA e dal newyorchese Gensler. Come accaduto per l'High Line, l'idea della LowLine nacque dall'incontro tra due persone, James Ramsey (un designer) e Dan Barasch. Intorno al progetto, i cui spazi sono accessibili grazie all'istituzione del LowLine Lab, si stanno agglutinando energie con una modalità per certi versi analoga a quella della High Line, oramai a pieno regime. Nel luglio del 2016 la NYCEDC (la Corporation per lo sviluppo economico di NYC) ha concesso ufficialmente l'uso degli spazi necessari, mentre il team di lavoro si occupava di raccogliere i fondi (10 mln di dollari il primo anno) e s'implementavano una serie di iniziative connesse (es. formazione) alla realizzazione del parco stesso.

<sup>17</sup> Data che segna lo start della realizzazione del Parco.

<sup>18</sup> La realizzazione del Central Park, con un'apparente contraddizione (strappando a Manhattan spazio edificabile – 341 HA – in un'Isola in cui il suolo è esiguo e l'incremento demografico era inimmaginabile) sottrasse un enorme numero di lotti ai proprietari (espropriati tramite l'Eminent Domain), cancellò un paesaggio urbano abitato da migranti soprattutto irlandesi, tedeschi e afroamericani, cambiò sostanzialmente l'equilibrio del mercato immobiliare, agendo, quindi, come mai prima a NYC,

distribuirà la rendita a nord<sup>19</sup> (i valori elevati dei terreni si registravano soprattutto nella parte sud di Broadway (in quella fase e, ovviamente, anche prima del 1811), concorrendo all'aumento dei costi dei lotti in modo esponenziale nel corso di pochissimo tempo, il Dakota contribuì a “fondare” uno specifico e identitario paesaggio urbano, i cui caratteri sono strettamente connessi al “vedere” e all’“essere visti”, generando aree e skyline interni (gli *skyscrapers* dal Parco) di enorme valore economico e percettivo.

Pur togliendo spazio edificabile alla città famelica di case, destinate in gran parte a ospitare la massa dei migranti che arrivava in città, la costruzione del Central Park fece lievitare i valori dei terreni, moltiplicandoli: lotti che a Central Park West (l'8th Avenue, bordo ovest del parco), costavano nel 1850 poche centinaia di dollari, nel 1860 ne valevano migliaia registrando una crescita incrementale che portò il valore medio degli appezzamenti edificabili (valori misurati in base alla partitura del Grid del 1811) da 2000/3000 dollari nel 1860 a quasi 15.000 dollari nel 1867. Aree che erano agricole o baraccopoli, prima del Parco, divennero ambite e costosissime determinando, peraltro sia uno spostamento della residenza dell'*upper class* verso nord (soprattutto la West Side e la fascia immediatamente aderente al Central Park e alla Fifth Avenue, che rappresentava il perimetro del Parco sull'East Side), sia una “specializzazione” di Midtown, dove già in quella fase iniziò a prevalere la presenza produttiva (economie a basso impatto; finanza; assicurazioni; banche; commercio; spettacolo).

L'area intorno all'High Line, caso recente che esprime analoghe dinamiche, sta registrando un incremento dei valori immobiliari e una trasformazione urbana potente (destinazioni d'uso, *gentrification*, implementazione di economie, costruzione di edifici e immobili, anche con funzione pubblica<sup>20</sup>). Alla punta nord sta sorgendo un gigantesco sistema (Hudson Yards, in variante rispetto allo Zoning) che, con funzioni miste (residenze e uffici e un grande *green open space*) ospiterà membri dell'*upper class*, sta contribuendo alla modificazione veloce di un'area sgranata (che avrebbe potuto avere anche ben altra destinazione e trasformazione), modificando fortemente a più livelli (dal percettivo, alla rete della mobilità) una parte sostanziale della città, anche per ciò che attiene lo skyline visibile dall'interno e dall'esterno, dal New Jersey separato dall'Hudson, sul quale l'intero sistema si affaccia.

Entrambi i giardini realizzati (lo storico Central Park e il giovane High Line), concepiti al di fuori di uno strumento di pianificazione, nati per una spinta dal basso, oltre a essere luoghi della democrazia civica, esprimono una duplicità: sono frutto di una intensa autodeterminazione partecipativa (civica) e generatori di sperequazione.

### 3 | Gli strumenti. L'High Line e le *derive*

Nata nel XVII secolo, la città, che sostanzialmente non ha mai avuto un Piano<sup>21</sup> come inteso nella tradizione europea o riformista italiana, cresciuta rapidamente per mezzo di azioni sostanzialmente individuali o dettate da opportunità fortuite (che riguardavano spostamenti ed edificazioni a volte velleitarie) fu “regolata” solo a partire dal 1811, con il Commissioners' Plan, una semplice lottizzazione che, dalla punta estrema nord di Manhattan, in aggancio con l'edificato irregolare di Downtown già storicizzato e soggetto a cambiamento continuo – dove già alcuni giardini erano presenti, tre essi Bowling Green (1773) e Battery Park (sviluppatosi dall'inizio dell'Ottocento sino al 1872)<sup>22</sup> – definiva solo un denso sistema di *blocks* rettangolari tra Streets e Avenues disposte in una rete ortogonale, senza che fossero previste né piazze, né tanto meno, parchi.

Toccata, nel tempo, dalle indicazioni di alcuni strumenti, sempre abbastanza diversi da quelli di matrice europea (e con l'istituzione nel 1916 dello Zoning Resolution), NYC è cresciuta dando corso a un

---

e mai dopo, sulle dinamiche del *Real estate*, soprattutto a media e lunga distanza dall'apertura del Parco, generando esiti che sono permanenti e incrementali, inaugurati come già detto, dall'edificazione del Dakota Building.

<sup>19</sup> Anche un altro “giardino” ebbe un ruolo nell'inversione della rendita in quell'area, un parco lineare sul waterfront west: l'esteso e iconico Riverside Park (dal 1875, di Olmsted).

<sup>20</sup> Es. il New Whitney Museum, trasferitosi nel 2015 in un edificio, sito nella porzione meridionale dell'High Line, progettato da Renzo Piano.

<sup>21</sup> Anche se in estrema sintesi va spiegato che la trasformazione urbana abbia manifestato un andamento disciplinato dallo Zoning (il primo è del 1916) e influenzato da progetti, dal micro al macro. Entrambi tali “strumenti” a volte non concordanti (grazie alle numerose varianti attuate) hanno avuto un grosso impatto sullo sviluppo, decisamente più forte di quello diretto da Piani generali o onnicomprensivi, strumenti scarsamente presenti e comunque di tutt'altra natura se guardati in relazione alle codifiche europee. Il più recente varato nel 2007, sotto la lunga amministrazione di M. Bloomberg, è il PlaNYC2030.

<sup>22</sup> Battery Park, in origine avamposto difensivo, fu ceduto al Comune nel 1823. Durante una fase iniziale l'area fu ampliata grazie alla tecnica del *landfill* in tempi diversi, l'ultimo nel 1853 (il *landfill* è il riempimento della linea di costa che a Manhattan ha consentito l'allargamento del suolo disponibile, assai esiguo per la ridotta dimensione dell'Isola). Il disegno del giardino fu completato nel 1872. Attualmente gestito da un Conservancy contiene una Urban farm che, gestita da volontari, è fortemente innervata con il tessuto sociale.

mercuriale sviluppo, potente e con pochissime flessioni, in cui le dinamiche immobiliari, il cambiamento per interventi puntuali e per iniziative anche individuali, che hanno innescato a volte onde trasformative poderose, hanno determinato un corpo urbano fisico e un corpo sociale in stretta connessione.

Il caso dell'High Line è rappresentativo, anche perché mostra quanto siano reciprocamente attivi gli aspetti insiti nella vitalità civica e quelli feroci e potenti del *Real estate*. Il Parco, nato per iniziativa di due residenti, è il frutto della riqualificazione di un viadotto sopraelevato in disuso, tra le 11th e 34th Streets, nel Meatpacking District, quartiere che iniziò il proprio sviluppo intorno al XIX secolo. Tramite un progressivo processo, anche connesso all'apertura del Canal Erie (1825), vi s'istallarono numerose attività produttive già dalla metà dell'Ottocento, mentre si andava configurando un tessuto che contava circa 250 tra macelli e impianti di stoccaggio della carne, oggi in parte demoliti. Icona urbana, il viadotto – costruito durante gli anni '30 (del Novecento), per evitare che gli abitanti che transitavano a livello della strada fossero investiti – fu abbandonato intorno agli anni '60 e in tale stato rimase, sin quando nel 1999, il Sindaco Rudy Giuliani firmò l'ordine di demolizione.

In quella fase critica Joshua David e Robert Hammond, i due residenti, fondarono un'associazione: i Friends of the High Line. Con il cambiamento del Sindaco (da Rudy Giuliani a M. Bloomberg che, tra l'altro, è un immobilista) e con un dibattito più vivo sulle questioni urbanistiche, post 9/11, si avviò il recupero del giardino lineare che procedette per *steps* successivi: ricerca, promozione, partenariato con il City Council, Concorso di idee Una rete di pensieri, desideri, passioni e azioni che diedero vita al progetto, il cui disegno è firmato da J. Corner con D. Scofidio + Renfro. Nel 2005 la Municipalità acquisì a costo zero il viadotto dal CSX Transportation Incorporation, che donò la struttura. A progetto approvato e con un accordo economico con il Comune, si reperirono i fondi, pubblici e privati, alcuni raccolti dai Friends of the High Line e si diede, così, avvio alla prima sezione del giardino. Nel 2014 esso si completò, usando nel recupero un linguaggio minimale e conservando molte delle piante cresciute durante gli anni di abbandono. La lunga *promenade* (più di 2 km) consente un attraversamento tra il cityscape newyorkese, tra l'Hudson e la densa massa di pietra, acciaio e vetro degli edifici, in una grande ricchezza di paesaggi, tra cui appaiono magazzini, acqua, silos di mattoni, e icone urbane come l'Empire State Building. Uno spazio di transizione aperto sul paesaggio e sulla storia. Metafora della trasformazione newyorkese.

Il completamento del Parco e il re-zoning del quartiere hanno indotto il boom di immobili di fascia alta che riguarda non solo i bordi dell'High Line, ma alcune aree limitrofe, come porzioni del quartiere di Chelsea. Speculatori immobiliari (tra cui Stephen Ross) e architetti dello *star system* (come Zaha Hadid; Rafael Viñoly; Isay Weinfeld) hanno investito capitali ed energie, contribuendo alla trasformazione sia del *look*, sia delle economie insediate. I prezzi degli appartamenti a ridosso del parco sono almeno il doppio rispetto a quelli distanti appena un isolato dalla stessa High Line. Tale incremento (enorme sia per l'acquisto, sia per la locazione) che presenta punte elevatissime con prezzi impensabili nella zona sino a qualche anno fa (attici che costeranno intorno a 30-40 mln di dollari), sono segnali di un processo in corso che riguarda tutto il comparto, che a nord sarà caratterizzato dal complesso immobiliare più costoso mai realizzato a NYC, e in variante allo Zoning: Hudson Yards.

A ridosso dell'High Line sono stati previsti e realizzati numerosissimi interventi: edifici residenziali, hotels di lusso, SPA, edifici commerciali, edifici culturali (come il New Whitney Museum), attuando anche la trasformazione di numerose costruzioni “storiche” tra cui alcune fabbriche e magazzini, parte del tessuto produttivo del Meatpacking District.

#### 4 | Per un'arte dell'equilibrio in moto

Le considerazioni derivano dall'osservare l'interazione tra alcuni fattori:

- l'attitudine concretamente partecipativa e autoprodotta (dalla comunità, soggetto attivo e ideativo di prassi, progetti e gestione, che trascendono i paradigmi e le codifiche disciplinari) e “introiettata” dalla Pubblica Amministrazione;
- l'assenza di un Piano tradizionale (normativo) e di un'azione pubblica socialmente orientata (soprattutto durante l'era Bloomberg);
- la pregnanza del ruolo dei privati (in questo caso i property developers) nei processi di trasformazione urbana (in questo caso i giardini e i parchi).

Consapevoli che non si tratti di *games peer-to-peer*, quanto piuttosto di una tensione aperta, l'osservazione condotta sulla storia e sul presente, consente di definire un “territorio” di flussi in cui i soggetti sociali possono essere collocati in due macro gruppi: da un lato i “dissipatori”, dall'altro i “custodi”, in rapporto a una risorsa scarsissima, preziosissima e fondamentale: il suolo a Manhattan e l'uso di esso (risorsa qui osservata nella dicotomia tra *people's gardens* e *buildings* destinati alla *upper class*). Tale scarsità oggettiva di un

bene ambitissimo e rappresentativo, cioè una tra le due più rilevanti risorse urbane (il suolo), ha contribuito (intersecata con numerose variabili) a produrre uno dei molteplici aspetti dell'identità urbana: la trasformazione continua attuata anche tramite sostituzione di strutture (edifici o porzioni urbane) esistenti, soprattutto a Manhattan.

Tra i molti interventi, Hudson Yards è un macro esito (apice di una compagine di esiti<sup>23</sup>), in quanto cambierà gli equilibri urbani, ridefinendo un ampio comparto le cui preesistenze urbane non sono state né tutelate, né “progettate” in chiave sociale dalla Pubblica Amministrazione (che ha predisposto con la variante di Zoning, la costruzione del complesso), né dalla “comunità”. Soggetto in questo caso troppo debole, nonostante il sussistere di strumenti istituzionali di partecipazione alla scelta, come le *Community Board*, qui marginalizzati e inefficaci.

È interessante osservare come un'azione dichiaratamente bottom-up (relativa all'High Line) abbia custodito e rigenerato (con un linguaggio contemporaneo: materiali; idea di paesaggio; filosofia complessiva del riuso) una preesistenza dismessa (il viadotto degli anni '30), convertendolo in spazio “democratico” (il parco lineare che ha, peraltro, assunto un enorme valore identitario internazionale), configurando un bene “relazionale” e nel contempo, la medesima azione bottom-up sia stata motore di “altro”, inducendo dinamiche efficacissime nella produzione di beni “posizionali”. Essi non si limitano, come espresso, solo al grandissimo complesso di Hudson Yards (paragonato al Rockefeller Centre degli anni '30).

L'intervento di riqualificazione del viadotto trasformato in parco che sta producendo: l'incremento del valore del suolo, addirittura moltiplicato in modo esponenziale, ha determinato un “oggetto” urbano che ha due anime, derivate dalla matrice originaria (la spinta bottom-up): una elitaria; l'altra comunitaria, democratica e collettiva.

Il sistema costituito – Parco e il tessuto immobiliare sorto in seguito – possiede una tra le più eminenti virtù dello spazio urbano e pubblico (l'accessibilità e la condivisione *erga omnes*, che è di tutti i giardini, tranne a Gramercy Park<sup>24</sup>) e indebolisce la medesima qualità inducendo alienazione e uso esclusivo dello spazio, sottratto per l'edificazione di un consistente numero di edifici e luoghi pensati per le categorie abbienti, producendo una delle aberrazioni della città del Capitale.

Ma la coesistenza tra tali aspetti, più che essere solo una reale iattura, è un interessante detonatore di vitalità. E NYC diventa – proprio nell'osservazione di tale battaglia, giocata tra la *porosità* e il *recinto* – un interessante oggetto di esplorazione. Il feedback tra le azioni dei *dissipatori* e quelle dei *custodi*, paradossalmente, si esprime in uno spazio fluido, non troppo irreggimentato dalle regole e dalle norme di pianificazione e si estrinseca in un *milieu* in cui i soggetti si oppongono o si compongono reciprocamente e misurano la propria energia in un ring in cui il “suolo” e l'“uso” del suolo, sostanzialmente, sono l'oggetto del contendere. In tal senso la battaglia emblematica fu quella condotta da due gruppi, rappresentati da Robert Moses e da Jane Jacobs; conflitto urbano qui richiamato non solo perché storico, ma anche in quanto uno degli oggetti contesi fu un importantissimo giardino, Washington Park (inaugurato nel 1789 e ridisegnato intorno al 1870 da M.A. Kellogg e I.A. Pilat, secondo i principi di Olmsted), fulcro percettivo e morfologico, cerniera tra Downtown e Midtown.

La risoluzione dello scontro che vede l'azione dal basso come parte geneticamente e *naturalmente* presente mostra quanto ogni progetto sia condotto, pensato, realizzato nella relazione (tra duello e condivisione) tra i diversi soggetti sociali, dotati ciascuno di una specifica forza e di gradi di libertà che, pur essendo sostanzialmente una risorsa, danno luogo, a volte, a blackout e cortocircuiti. Tale interazione necessita, forse, di una più accurata azione pubblica mirata: all'equilibrio in moto<sup>25</sup> tra le azioni (trasformando i dissidi in spazi di coesione possibile e trattando con cura l'antitesi tra i portatori d'interesse e i *common people*); alla tutela dei valori civici ed etici; alla distribuzione dei servizi sociali pro integrazione; alla garanzia relativa all'uso degli strumenti partecipativi istituzionalizzati; a un maggiore sostegno nei confronti di quelli autoprodotti e che si dispiegano in seno alla comunità, alla potenzialità del *Real estate* inteso come motore dell'economia locale e non come strumento di sopraffazione; nell'intersezione tra una forma di pianificazione che guardi la città come un macro sistema fluido e consideri che cambiamento e valorizzazione della differenza si manifestano, a NYC, tramite azioni in specifici punti, che vanno

<sup>23</sup> Le costruzioni sorte lungo l'High Line di cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente.

<sup>24</sup> Giardino storico di medie dimensioni, testata meridionale di Lexington Avenue, è l'unico parco accessibile solo a quei residenti della zona che pagano un canone annuale per poterne usufruire.

<sup>25</sup> Trasformando i dissidi in spazi di (anche parziale) coesione e imparando dall'antitesi tra i portatori d'interesse e i *common people*. Il conflitto, infatti, se affrontato con empatia e strumenti per il confronto e per la costruzione del “patto”, genera consapevolezza e diviene occasione di apprendimento.

sostenute e governate rivolgendo estrema attenzione al dettaglio. Una forma di pianificazione che dialoghi con l'imprevedibile e perturbante velocità del cambiamento, una delle irrinunciabili qualità identitarie di New York.

### Riferimenti bibliografici

- Angotti T. (2008). *New York for sale: community planning confronts global Real estate*. Cambridge, MIT Press.
- Angotti T., Morse S. (2016), *Zoned Out!: Race, Displacement and City Planning in New York City*. New York, Terreform.
- Ballon E. (2012), *The Greatest Grid. The Master Plan of Manhattan 1811-2011*. New York, Columbia University Press.
- Birnbaum C., Karson R. (2000), *Pioneers of American Landscape Design*, New York, McGraw-Hill.
- Brandes Gratz R. (2010), *The Battle for Gotham. New York in the Shadow of Robert Moses and Jane Jacobs*, Philadelphia, Nation Books.
- Brockes E. (2014), "Mitchell Silver, a man possessed by making New York's parks havens of happiness for all". *the guardian*, Thursday 30 October 2014.
- David J., Hammond R. (2011), *High Line. The Inside Story of New York's City Park in the Sky*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Fitch R. (1993), *The Assassination of New York*, London, Versus.
- Fox T., Koeppl I., Kellam S. (1985), *Struggle for Space, The Greening of New York City, 1970-1984*, NYC, Neighborhood Open Space Coalition.
- Gaspar C., Torrey M., Mangin J. (2013), *What is the Zoning?* New York, New York City Edition, The Center of Urban Pedagogy.
- Hanna, A.K. and Oh P. (2000), "Rethinking urban poverty, a look at community gardens", *Bulletin of Science, Technology & Society*, June 2000.
- Hawes E. (1993), *New York, New York. How the Apartment House transformed the life of the city (1869-1930)*, New York, Alfred A. Knopf.
- Huff B.A. (1990), *Greening the City Streets, the Story of Community Gardens*, NY, Clarion.
- Olmsted, F. L. (2010), *Frederick Law Olmsted, essential texts*, New York, W.W. Norton.
- Price M. (2004), *Politics and planning in New York City's community garden redevelopment process*, Thesis. Columbia University.
- Saldivar-Tanaka, L. & Krasny, M. E. (2004), "Culturing community development, neighborhood open space, and civic agriculture, The case of Latino community gardens in New York City", *Agriculture and Human Values*, January 2004, Volume 21.
- Schiavo F. (2017), *Piccoli Giardini. Percorsi civici a New York City*, Castelvecchi Editore, Roma (in corso di stampa).
- Shachtman T. (1991), *Skyscraper Dream. The Great Real Estate Dynasties of New York*, Boston, Little, Brown and Company.
- The City of New York (2011), *PlaNYC. Update April 2011. A Greener, Greater New York*.
- Thrall G.I. (2002), *Business geography and new Real estate market analysis*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Ward D., Zunz O. (1992), *The Landscape of modernity: Essays on New York City, 1900-1940*, New York, Russell Sage Foundation.

# L'Urbanismo Tattico come processo e strumento abilitante

**Valentina Talu**

Università di Sassari

Dipartimento di Architettura, Design, Urbanistica di Alghero

Email: [vtalu@uniss.it](mailto:vtalu@uniss.it)

## Abstract

Si propongono nel paper alcune considerazioni a sostegno dell'esigenza di ripensare il ruolo del progetto urbano come strumento di promozione del protagonismo degli abitanti e si illustra in che termini e sotto quali condizioni l'approccio dell'Urbanismo Tattico può contribuire alla definizione di una risposta "praticabile" a questa esigenza.

L'Urbanismo Tattico è un approccio alla rigenerazione urbana dei quartieri che si basa su azioni e trasformazioni a breve termine, a basso costo e agilmente replicabili e scalabili, intenzionalmente ideate e sviluppate al fine di istigare un cambiamento a lungo termine attraverso un processo di interazione con il sistema sancito di pianificazione e governo della città.

Questo approccio riconosce il legame tra partecipazione, conflitto e processi di *empowerment* e si rivela, dunque, particolarmente utile nei processi di trasformazione degli spazi della quotidianità orientati a promuovere la qualità della vita urbana dei gruppi di abitanti più svantaggiati. Nella parte conclusiva del paper, grazie al racconto di due esperienze che si concentrano sulla promozione della qualità della vita urbana di bambine e bambini, si cercherà di illustrare come.

**Parole chiave:** Neighborhood, Inclusive Processes, Participation.

## 1 | Urbanismo Tattico come processo e strumento abilitante

Nel testo «Tactical Urbanism. Short-term Actions for Long-Term Change», Mike Lydon e Antony Garcia introducono l'approccio dell'Urbanismo Tattico a partire da un insieme di interessanti, talvolta contro-intuitive considerazioni.

Gli autori si concentrano su tre aspetti principali.

Il primo fa riferimento alla necessità di riconoscere la disfunzionalità delle norme, delle procedure e degli strumenti convenzionali della pianificazione urbana. Nello specifico, a partire dalla constatazione che una parte preponderante delle previsioni dei Piani non trova attuazione nell'arco di tempo del loro "funzionamento"<sup>1</sup>, Lydon e Garcia richiamano la necessità di dotarsi di strumenti per intervenire rapidamente e agilmente per risolvere problematiche di tipo spaziale emergenti da affiancare agli strumenti della pianificazione urbanistica e della progettazione a lungo termine.

Il secondo aspetto fa riferimento alla limitatezza della tradizionale cassetta degli attrezzi dell'urbanista, con particolare riferimento agli strumenti necessari per garantire e promuovere un coinvolgimento reale degli abitanti nei processi di trasformazione e gestione della città.

Il terzo e ultimo aspetto richiama l'inadeguatezza, l'inefficienza e l'insostenibilità degli onerosi, sia in termini di costi e che in termini di tempi di realizzazione, mega-progetti (le cosiddette "grandi opere") e degli scenari di trasformazione a lungo termine dei Piani come unici strumenti e fattori di sviluppo (sviluppo, non crescita) della città.

Parallelamente, gli autori sostengono con forza l'opportunità di riconoscere il ruolo imprescindibile dei micro-progetti a basso costo e a breve termine come strumenti per garantire e promuovere la qualità, l'accessibilità e l'usabilità della città quotidiana e di prossimità: la città che gli abitanti conoscono, praticano, curano e (in qualche caso) rivendicano.

La definizione di Urbanismo Tattico – una definizione aperta e operativa – viene dunque costruita a partire da un'attenta rilettura di un insieme diversificato di pratiche collettive orientate a produrre trasformazioni urbane condivise, a breve termine, a basso costo e ad elevato potenziale di replicabilità. La rilettura si focalizza in particolare sui processi, e non solo sugli esiti, perché è intenzionalmente finalizzata a svelare la reale ed effettiva capacità di queste pratiche di produrre non solo trasformazioni spaziali ma

---

<sup>1</sup> Gli autori affermano che le previsioni dei Piani non attuate siano pari a circa l'80% del totale. Il dato fa riferimento al contesto statunitense. Sarebbe estremamente interessante e utile conoscere il dato per il contesto italiano, ma è ragionevole comunque ipotizzare che non si discosti troppo da quanto riportato da Lydon e Garcia.

anche e soprattutto interferenze, intrusioni e forzature, minime ma significative, nel campo delle norme, delle procedure e degli strumenti convenzionali della pianificazione urbana.

Possono essere chiamate “tattiche”, pertanto, tutte quelle azioni e trasformazioni low-cost e low-tech, che si originano dal basso, che possono essere rapidamente e facilmente replicate e scalate, e che sono intenzionalmente ideate e sviluppate al fine di istigare un cambiamento a lungo termine attraverso un processo di interazione con il sistema sancito di pianificazione e governo della città.

L’interazione di queste azioni e trasformazioni con il sistema sancito di pianificazione e governo della città è elemento imprescindibile affinché esse possano essere definite “tattiche” e può ovviamente essere, a seconda dei casi e dei contesti, prevalentemente antagonista o prevalentemente collaborativa.

Questa definizione ha inevitabilmente molto a che fare con le considerazioni a sostegno dell’esigenza di ripensare il ruolo del progetto come strumento di promozione del protagonismo degli abitanti, a partire da quelli più svantaggiati: i bambini, gli anziani, le donne, le persone con disabilità.

L’Urbanismo Tattico può infatti essere considerato una risposta “praticabile” a questa esigenza. Certamente non l’unica risposta e non una risposta sufficiente. Ma, forse, una risposta necessaria, soprattutto se l’obiettivo che ci si pone è quello di trasformare in senso inclusivo una città i cui tempi ed i cui spazi sono attualmente disegnati, organizzati e governati principalmente in funzione delle esigenze di un idealtipo di abitante (adulto, maschio, sano, ricco, istruito e automunito), tanto dominante quanto poco rappresentativo.

Nel suo interessante contributo «Removing Unfreedoms. Citizen as Agent of Change in Urban Development», pubblicato nel 2005, Jane Samuels pone una questione assai rilevante ai fini della riflessione qui proposta: «There is a distinction between a search for ways to improve the lives of citizens, and the search for ways that enable citizens to live the life that they value and that remove the obstructions that look down on and coerce people to live a life that others value».

Se si considera la distinzione che Samuels propone tra la ricerca di soluzioni per migliorare la vita degli abitanti e la ricerca di percorsi che “abilitino” gli abitanti stessi a vivere la vita cui attribuiscono valore come sostanziale, allora è indispensabile ripensare il progetto urbano come strumento di promozione del protagonismo degli abitanti – soprattutto di quelli più svantaggiati, meno “capaci” (*à la Sen*) di usare la città per accrescere il proprio benessere – come esito e al contempo mezzo dei processi di trasformazione urbana.

L’Urbanismo diventa tattico quando è in grado, come afferma Lydon (2015), di operare attraverso “un salutare equilibrio tra il pianificare e il fare”. Quando, cioè, oltre a pianificare la città attraverso politiche, piani e progetti a grande scala e a lungo termine, è in grado di garantire e favorire la reale possibilità per gli abitanti di (ri)fare la città - micro-trasformando, co-gestendo e prendendosi cura degli spazi e dei servizi collocati sotto casa, a scala di quartiere - e così contribuire consapevolmente e responsabilmente alla costruzione di scenari di sviluppo condivisi.

Precisamente in questo senso l’Urbanismo Tattico può essere interpretato come un processo e uno strumento abilitante.

Un processo e uno strumento di cui gli urbanisti possono avvalersi per rendere più creativi, inclusivi e intelligenti i progetti urbani, in particolare quelli alla scala di quartiere, e per innovare non solo la loro tradizionale cassetta degli attrezzi, ma anche le procedure, gli strumenti e – nei casi di maggior successo<sup>2</sup> – i dispositivi normativi che governano i processi di trasformazione della città.

Ma anche e soprattutto un processo e uno strumento che gli abitanti possono effettivamente (non solo in teoria) utilizzare per riappropriarsi della città, conoscerne limiti e possibilità d’uso, immaginare le trasformazioni possibili e poterle quindi rivendicare.

Queste considerazioni valgono a maggior ragione per gli abitanti più svantaggiati di cui si è detto, che è estremamente difficile (forse impossibile?) intercettare e coinvolgere realmente attraverso le tecniche, i modi e i tempi della “partecipazione progettata” (Calvaresi, Cognetti, 2010; Paba et al. 2009) e che possono, invece, diventare promotori e protagonisti del ripensamento degli spazi della loro città

---

<sup>2</sup> Un esempio di grande interesse in questo senso è il processo, che si potrebbe definire tattico, che a partire da un’azione dichiaratamente conflittuale nei confronti delle istituzioni (l’occupazione di un immobile) ha portato all’approvazione da parte del Comune di Napoli, il 29 dicembre 2015, di una delibera che ha recepito la “Dichiarazione d’uso civico e collettivo urbano” dell’ex Asilo Filangieri che estende la categoria di “bene comune” anche agli spazi utilizzati da una collettività precisamente in virtù di questo loro uso collettivo.

quotidiana e di prossimità partecipando alla costruzione e alla realizzazione di azioni e trasformazioni tattiche<sup>3</sup> e sperimentando così il legame tra partecipazione, conflitto e processi di *empowerment*.

La progettazione partecipata viene comunemente considerata come un processo finalizzato a facilitare la risoluzione o il sopimento dei conflitti, espliciti o latenti. Ne deriva un'interpretazione del conflitto esclusivamente come problema e non anche e soprattutto come esito, oltre che risorsa, della partecipazione. Condividere consapevolmente e responsabilmente la finalità tattica delle azioni e delle trasformazioni urbane - ovvero condividere la scelta di operare non solo per vedere riconosciuti qui e ora i propri diritti urbani negati ma anche per innescare e alimentare un percorso a lungo termine finalizzato al raggiungimento di una sempre più ampia ed estesa giustizia spaziale - consente infatti agli abitanti di auto-promuoversi come attori capaci di presidiare il cambiamento, quando necessario e utile anche attraverso azioni conflittuali.

## 2 | Urbanismo Tattico, bambini e conflitto<sup>4</sup>

La città contemporanea non è una città a misura di bambino e non è in grado, dunque, di garantire ad una parte importante dei suoi abitanti la possibilità di esercitare pienamente il proprio fondamentale diritto alla città. I bambini infatti sono stati progressivamente “relegati” in spazi dedicati, iper-progettati e iper-attrezzati per poter efficientemente indirizzare e controllare (e conseguentemente omologare) le loro attività e progressivamente espulsi dagli spazi pubblici e dalle strade della città e privati così della possibilità di muoversi e giocare autonomamente e liberamente, anche all'interno del proprio ambiente locale, del proprio quartiere.

Partendo dalla considerazione che è soprattutto attraverso l'interazione con la loro «città quotidiana e di prossimità» (Cecchini e Talu, 2012) che i bambini possono (potrebbero) trovare opportunità reali di promozione della propria qualità della vita urbana, si può affermare che muoversi e giocare liberamente e autonomamente all'interno del proprio ambiente locale è per i bambini un “funzionamento urbano” fondamentale (Talu, 2013, 2014; Blečić, Cecchini, Talu, in stampa).

Alla luce di queste considerazioni, è indispensabile e urgente domandarsi che fare per promuovere realmente la qualità della vita urbana delle bambine e dei bambini. Che fare, cioè, per far sì che la città funzioni per le bambine e i bambini (e non solo) come un “ambiente educativo”, come suggerito da Colin Ward: come un'occasione e uno strumento attraverso cui apprendere non solo come *usare* gli spazi pubblici e le strade, ma anche e soprattutto attraverso cui apprendere come contribuire a *cambiarle*.

In un suo contributo del 2003 intitolato «Progettazione, bambini e conflitto», Mauro Giusti affronta il tema del coinvolgimento delle bambine e dei bambini nei processi di trasformazione urbana, soffermandosi in particolare sul rapporto tra forme di partecipazione e conflitto<sup>6</sup>. Particolarmente interessante è la tesi che Giusti sostiene: il conflitto non deve essere letto e interpretato solo come “problema”, “strumento”, “risorsa”, “condizione”, “prodotto necessario” per la partecipazione, ma anche, forse soprattutto, come un suo “risultato possibile”. In quanto “risultato”, il conflitto, dunque, non deve solo essere previsto, ma in qualche modo ricercato: «La costruzione di attori locali, il loro *empowerment*, è uno degli effetti - laterali ma cospicui - degli approcci partecipati alla pianificazione del territorio. Ciò significa anche la produzione di attori locali capaci di costituire presidio della realizzazione, della gestione, della verifica dei progetti partecipati» (Giusti, 2003)<sup>7</sup>.

L'approccio dell'Urbanismo Tattico inteso come processo e strumento di promozione della qualità, dell'usabilità e dell'accessibilità della città e al contempo come dispositivo di innesco di processi di innovazione reale delle norme, delle procedure e degli strumenti convenzionali della pianificazione urbana,

<sup>3</sup> Particolarmente interessanti sono le esperienze tattiche di trasformazione degli spazi pubblici e delle strade che utilizzano lo strumento del cantiere di auto-costruzione: un'occasione di ibridazione tra il sapere e il saper fare dei progettisti e il sapere e il saper fare degli abitanti e, dunque, uno strumento che consente agli abitanti di “partecipare facendo” ed essere e sentirsi davvero coinvolti e ai progettisti di “progettare facendo” senza rinunciare alla qualità formale, ma dosandola sapientemente in funzione delle reali capacità del contesto fisico e sociale di accoglierla e comprenderla (si veda Bazzu, Talu 2016).

<sup>4</sup> Il titolo richiama intenzionalmente il contributo di Mauro Giusti «Progettazione, bambini e conflitto» (2003).

<sup>5</sup> Scrive Ward (1979): «The city is in itself an environmental education, and can be used to provide one, whether we are thinking of learning through the city, learning about the city, learning to use the city, to control the city or to change the city».

<sup>6</sup> L'articolo si concentra, in particolare, sul tema del coinvolgimento delle bambine e dei bambini ma le riflessioni in merito al rapporto, spesso problematico, tra partecipazione e conflitto sono da considerarsi di carattere generale.

<sup>7</sup> E ancora: «[...] il conflitto risulta pertinente, ancora, come tradizionale modalità di coinvolgimento di attori deboli, marginali (da questo punto di vista i bambini sono assimilabili, sebbene con modalità peculiari, ad altre categorie tradizionalmente considerate deboli: anziani, malati, portatori di handicap, stranieri, nomadi, donne, poveri, culture antagoniste, e così via) che continuano a non avere speranze di accesso diretto attraverso i canali tradizionali della rappresentanza» (Giusti, 2003).

quando necessario anche attraverso azioni conflittuali di disturbo costruttivo, pare essere una prospettiva interessante.

Solo allo scopo di illustrare alcune potenzialità e criticità di questo approccio, si descrivono brevemente due esperienze di coinvolgimento reale degli abitanti, a partire dalle bambine e dai bambini, ideate e realizzate da Tamalacà, spin-off sostenuta dall'Università di Sassari e start-up innovativa<sup>8</sup>.

## **2.1 | FLPP - contro-occupazione di un micro-spazio invaso dalle automobili**

Il progetto FLPP – Fronte di Liberazione dei Pizzinni Pizzoni è un progetto/processo, nato nel 2012 e attualmente in corso, finalizzato al riconoscimento e alla rivendicazione del diritto al gioco libero e autonomo dei bambini, spesso negato o fortemente compromesso.

Il progetto interessa il rione di San Donato, una vera e propria periferia centrale della città di Sassari. Pur essendo collocato centralmente, infatti, San Donato è caratterizzato da problematiche socio-spaziali tipiche dei quartieri periferici: scarsa qualità urbana (assenza di adeguati sotto-servizi e degrado degli spazi pubblici), degrado edilizio (presenza di numerosi ruderi e edifici fatiscenti), occupazione delle strade e degli spazi pubblici minori da parte delle automobili in sosta, scarsa illuminazione, sovraffollamento delle abitazioni, marginalità sociale.

La scuola è l'unico punto di riferimento riconosciuto dagli abitanti del quartiere e svolge, pertanto, anche un ruolo di presidio territoriale e di promozione e sostegno di attività orientate alla promozione della qualità della vita urbana degli abitanti del quartiere, a partire dalle bambine e dai bambini.

L'intervento qui descritto è uno degli esiti spaziali del progetto e consiste nella liberazione e nella trasformazione di una piccola porzione della piazza antistante la scuola primaria occupata dalle automobili in sosta (e dunque sottratta all'uso collettivo) in un micro-spazio pubblico di prossimità.

Il progetto contro-occupa uno spazio precedentemente adibito a parcheggio, delle dimensioni di circa 6 metri di larghezza per 3 metri di profondità, sul fronte di un vecchio rudere<sup>9</sup>. È stato costruito un piccolo spazio protetto, delimitato, sia lateralmente che in altezza, per mezzo di una struttura in legno, e "arredato" internamente con delle sedute, costruite combinando un elemento base ricavato dal taglio degli assi utilizzati nei ponteggi.

L'intervento è da ritenersi interessante soprattutto in riferimento al processo di realizzazione. La costruzione - assemblaggio a secco di elementi lignei - è avvenuta in soli tre giorni ed ha coinvolto, tra gli altri, alcuni artigiani del quartiere, con l'intento di stabilire un legame tra la popolazione locale e la trasformazione dello spazio di loro appartenenza.

L'intervento si configura al contempo come un'azione di denuncia e rivendicazione (denuncia del problema della sottrazione di spazio pubblico da parte delle automobili in sosta e denuncia del problema, percepito dagli abitanti come particolarmente grave, del diffuso degrado determinato in particolare dalla presenza dei ruderi) e come una proposta tattica di soluzioni a brevissimo termine e a basso costo per la realizzazione di piccoli spazi pubblici giocabili di prossimità.

---

<sup>8</sup> [www.tamalaca.com](http://www.tamalaca.com).

<sup>9</sup> La scelta è intenzionale, come azione di denuncia della presenza nel quartiere di un numero significativo di edifici fatiscenti.



Figura 1 | Contro-occupazione di un micro-spazio invaso dalle automobili in sosta nel rione storico di San Donato, Sassari.  
Fonte: immagine dell'autrice.

## 2.2 | Dispersione Zero

Il progetto Dispersione Zero è stato attivato nel 2015 grazie ad un finanziamento nell'ambito di un bando per il contrasto alla dispersione scolastica promosso dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il progetto ha coinvolto in un percorso laboratoriale un gruppo di circa 20 alunni di età compresa tra 11 e 13 anni a rischio di abbandono scolastico dell'Istituto Comprensivo del quartiere periferico di Monte Rosello, a Sassari.

L'attività ha portato alla trasformazione di un ampio marciapiede sotto-utilizzato, uno spazio di passaggio inospitale collocato lungo il percorso che da una delle strade principali del quartiere conduce alla strada secondaria su cui si affaccia l'ingresso principale della scuola.

Nell'ambito del progetto sono state acquistate le attrezzature necessarie per allestire in alcuni locali non utilizzati della scuola una piccola falegnameria sociale di quartiere, da tempo fortemente voluta dalla scuola e dal quartiere ma mai realizzata, in particolare per vincoli di ordine burocratico. Vincoli che nell'ambito del progetto sono stati "forzati", ricorrendo alla formula dell'allestimento temporaneo e attivando, a valere sui fondi del progetto, una copertura assicurativa per tutti i partecipanti ai laboratori, limitatamente al periodo di svolgimento delle attività.

I ragazzi, affiancati da numerosi abitanti del quartiere (non solo genitori) e guidati dal collettivo Tamalacà hanno dunque non solo ideato ma anche realizzato materialmente l'intervento di trasformazione spaziale. Grazie all'allestimento della piccola falegnameria, sono stati costruiti gli elementi di arredo urbano che durante un cantiere di auto-costruzione della durata di due giorni sono stati colorati e collocati nello spazio.

Lo spazio è stato rigenerato grazie all'uso del colore come elemento di trasformazione, anche simbolica, e riorganizzazione spaziale: un sistema di fasce colorate accoglie alcune strutture in legno che suggeriscono nuovi usi individuali e collettivi, come la sosta, il gioco, la lettura.

Grazie all'intervento di trasformazione, uno spazio di passaggio grigio e anonimo è diventato un luogo riconoscibile, accogliente e aperto ad una molteplicità di usi, anche non previsti.

L'intero processo è particolarmente interessante se riletto alla luce dell'approccio dell'Urbanismo Tattico per vari motivi. Innanzitutto, l'intuizione di attingere ad inediti canali di finanziamento (in questo caso, un bando ministeriale per azioni di contrasto alla dispersione scolastica) per promuovere micro-trasformazioni spaziali. Per la scelta, inoltre, di allestire all'interno dei locali della scuola un laboratorio anomalo (la falegnameria), con l'intento di mostrarne le potenzialità anche come servizio di quartiere e così innescare un dibattito pubblico attorno alle possibilità di ripensare il ruolo e le funzioni di alcuni spazi speciali della scuola (locali inutilizzati, biblioteca, palestra, cortile) come spazi aperti alla città. Infine, per la scelta di rendere visibili le potenzialità di riattivazione di piccoli spazi dimenticati come spazi pubblici di prossimità attraverso interventi a breve termine e basso costo.



Figura 2 | Trasformazione a basso costo di uno spazio residuale del quartiere periferico di Monte Rosello, Sassari.  
Fonte: immagine dell'autrice.

### Riferimenti bibliografici

- Blečić I., Cecchini A., Talu V., in stampa, “Approccio delle capacità e pianificazione urbana. Capacità urbane feconde e qualità della vita urbana degli abitanti più svantaggiati”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*.
- Calvaresi C., Cognetti F. (2010), “Progettare nell’interazione con gli attori”, Atti della XII Conferenza SIU Città e crisi globale. Clima, sviluppo e convivenza, (Roma, 2010).
- Cecchini A., Talu V. (2012), “Misurare e valutare”, in *Inforum. Informazioni sulla riqualificazione urbana e territoriale*, 40/41: 65-71.
- Giusti M. (2003), “Progettazione, bambini e conflitto”, in Paba G., Perrone C. (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze.
- Lydon M., Garcia T. (2015), *Tactical Urbanism. Short-term Actions for Long-term Change*, Island Press.
- Paba G., Pecoriello A. L., Perrone C., Rispoli F. (2009), *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press.
- Samuels J. (eds., 2005), *Removing unfreedoms: citizens as agent of change in urban development*, ITDG Publishing.
- Talu V. (2014), *Qualità della vita urbana e approccio delle capacità. Perché e come promuovere le capacità urbane degli abitanti più svantaggiati*, FrancoAngeli, Milano.
- Talu V. (2013), “Qualità della vita urbana e approccio delle capacità”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 107: 52-73.
- Ward C. (1977), *The child in the city*, Architectural Press, Princeton.

# Una scommessa da vincere: Il Piano Urbanistico Comunale partecipato. Il PUC di Angri (SA)

**Salvatore Visone**

Università degli Studi di Napoli Federico II

Dipartimento di Architettura

Email: [s.visone@unina.it](mailto:s.visone@unina.it)

Tel: 081.2538392

## **Abstract**

I processi di Urbanistica partecipata-collaborativa permettono di raggiungere importanti obiettivi in termini di qualità, efficacia e rappresentatività del Piano, solamente se le comunità insediate sul territorio sentono loro il piano, in quanto esso riporta le immagini e le scelte che i cittadini assegnano ai luoghi di vita e di relazione.

Bisogna quindi incentivare al massimo la partecipazione per favorire il coinvolgimento di un maggior numero di soggetti nei processi costruttivi da cui poi scaturiscono le decisioni, e la comunicazione deve essere utilizzata per divulgare, illustrare e discutere con nuovi linguaggi i contenuti del Piano. Facendo riferimento ad esperienze internazionali quali il “Community Planning” di tradizione anglosassone ed ai tantissimi episodi di urbanistica partecipata nelle piccole e grandi città italiane, come quella del “Pug di Locorotondo”, durante l’iter di formazione del PUC di Angri, sono stati posti in atto molteplici processi di partecipazione pubblica che hanno coinvolto nelle scelte di pianificazione gruppi politici, associazioni, operatori privati, cittadini. È stato creato un “Laboratorio di Urbanistica Partecipata” in base al quale sono stati effettuati molteplici incontri pubblici, nelle fasi comprese tra le scelte preliminari e quelle definitive del piano. All’interno del Laboratorio sono stati sperimentati diversi modelli di innovazione nella metodologia di sviluppo del progetto partecipativo, che hanno permesso la collaborazione di molti soggetti attraverso i nuovi strumenti di informazione e partecipazione diretta dei cittadini.

**Parole chiave:** urbanism, communication, social practices.

## **La Partecipazione Pubblica nella gestione del territorio**

È veramente difficile privilegiare una visione programmatica che consenta, anche ai cittadini estranei al rapporto politica-professioni di incidere sulle scelte che condizioneranno negli anni futuri lo sviluppo delle piccole e grandi città?

Utilizzando la Partecipazione Pubblica nella gestione del territorio si assiste ad un’importante evoluzione della società. Il ruolo del cittadino cambia, l’amministrazione pubblica diventa più trasparente e nei cittadini cresce il sentimento di appartenenza ad una comunità.

I processi di Urbanistica partecipata-collaborativa permettono di raggiungere importanti obiettivi in termini di qualità, efficacia e rappresentatività del Piano, solamente se le comunità insediate sul territorio sentono loro il piano, in quanto esso riporta le immagini e le scelte che i cittadini assegnano ai luoghi di vita e di relazione. Bisogna quindi incentivare al massimo la partecipazione per favorire il coinvolgimento di un maggior numero di soggetti nei processi costruttivi da cui poi scaturiscono le decisioni, e la comunicazione deve essere utilizzata per divulgare, illustrare e discutere con nuovi linguaggi i contenuti del Piano.

Negli ultimi anni abbiamo assistito alla diffusione di pratiche partecipative in urbanistica in diverse parti del mondo. Il luogo per eccellenza della partecipazione attiva dei cittadini è l’Urban Center, a cui può essere delegato il compito di gestire i processi partecipativi, proporre percorsi di progettazione partecipata e comunicare in maniera trasparente ed efficace sullo stato dei programmi di trasformazione.

Un’esperienza significativa a cui far riferimento in questa direzione è sicuramente quella dell’Urban Center di New York, concepito come luogo centralizzato, istituzionalmente preposto a informazione, comunicazione e discussione dei progetti di trasformazione urbana.

In Italia, sono sorti numerosi *Urban center*, con l’intento di promuovere processi partecipativi, e di fornire una informazione corretta sulle scelte urbanistiche nelle varie fasi di attuazione.

Casi particolari sono rappresentati da Roma, dove amministrazione e cittadini si incontrano nei Laboratori territoriali per mettere in pratica una gestione condivisa e democratica del territorio e da Genova dove l’Urban Center è pensato come struttura virtuale, con sito web e funzione di back office.

Solo negli ultimi anni, in Italia meridionale, all'interno della pratica urbanistica, si stanno adottando concretamente percorsi partecipativi dei cittadini nei processi di pianificazione, gestione e trasformazione del territorio.

Facendo riferimento ad esperienze internazionali quali il "Community Planning" di tradizione anglosassone ed ai tantissimi episodi di urbanistica partecipata nelle piccole e grandi città italiane, come quella del "Pug di Locorotondo", durante l'iter di formazione del PUC di Angri, sono stati posti in atto molteplici processi di partecipazione pubblica che hanno coinvolto nelle scelte di pianificazione gruppi politici, associazioni, operatori privati, cittadini.

### **L'esperienza del processo partecipativo nel Puc di Angri**

L'amministrazione di Angri, comune di circa 34.000 abitanti in provincia di Salerno, ha iniziato nel mese di dicembre 2010 le procedure per la formazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC)<sup>1</sup>, che, ai sensi della legge regionale della Campania n.16/2004, deve disciplinare le trasformazioni del territorio comunale perseguendo gli obiettivi di trasformazione urbanistica sostenibile, tutela e valorizzazione ambientale, sviluppo socio economico e miglioramento della qualità insediative, garantendo la pubblicità e la partecipazione nei processi di pianificazione.

Per raggiungere questi obiettivi, sin dalle prime fasi, è stato ritenuto necessario procedere ad una condivisione allargata delle problematiche e delle scelte urbanistiche, coinvolgendo direttamente non solo gli enti istituzionali che governano il territorio, ma anche tutte le componenti sociali, economiche e politiche, espressione della comunità locale, partendo dal presupposto che una sana partecipazione pubblica deve iniziare ancora prima del processo di pianificazione, con un'ampia divulgazione dei motivi che rendono necessaria la pianificazione stessa.

Nella fase embrionale della formazione del PUC, sono stati individuati diversi percorsi con più momenti di confronto pubblico allargato, in cui tutta la cittadinanza poteva, in forma associata o singola, manifestare i propri orientamenti e comunicare i suggerimenti di interesse generale per la pianificazione urbanistica in atto. Si è cominciato dalle scuole per sentire la voce dei ragazzi e come loro desiderassero che fosse la propria città.

Attraverso un confronto diretto tra Amministrazione, progettisti e popolazione tutta, è stato avviato un processo di pianificazione partecipata, fondato sull'ascolto delle esigenze della comunità che ha individuato forme di cooperazione istituzionale e co-pianificazione, da realizzarsi attraverso l'attivazione di una consulta urbanistica e di un laboratorio di progettazione partecipata.

Nella prima fase di ascolto, precedente alla formazione del Documento Preliminare Programmatico del PUC, è stata istituita la Consulta urbanistica, un organismo a cui tutti i cittadini, enti costituiti o associazioni hanno potuto far riferimento, facendo pervenire una serie di suggerimenti o indicazioni di carattere generale, non privatistico, funzionali alla formazione dei contenuti del futuro piano comunale.

Nell'ambito della realizzazione di un valido modello di Progettazione Partecipata, non sono state tralasciate le enormi potenzialità offerte dalle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Tali strumenti permettono una enorme facilità di comunicazione interattiva e una straordinaria garanzia di trasparenza. Due concetti che stanno alla base di un qualsiasi processo di progettazione partecipata.

La Consulta, attraverso un sito web ed una pagina facebook, creati ad hoc, ha da subito attivato una serie di iniziative per coinvolgere nella fase embrionale della pianificazione la maggior parte di cittadini, associazioni, gruppi politici, ecc. Tale processo ha portato all'elaborazione di un documento sintetico di indirizzi strategici, da porre alla base dell'elaborazione del nuovo strumento di governo del territorio del comune di Angri, che si fonda su una premessa basilare: "Pensare allo sviluppo urbano, sociale ed economico di Angri in maniera svincolata dall'intero territorio, ed in particolar modo fuori dal contesto dell'Agro nocerino-sarnese, oltre ad essere un errore strategico enorme, può addirittura essere controproducente agli stessi obiettivi che si cercano di perseguire. L'inquadramento della funzione urbana di Angri risulterebbe più armonico e realizzabile se pensato all'interno di un contesto più organizzato, identificando un modello di sviluppo di città che sia effettivamente necessario e soprattutto perseguibile: dal modello di città dormitorio o di area residenziale (molto vicino alle attuali caratteristiche), fino ad arrivare anche agli ambiziosi obiettivi di smart-city e di città turistica (ancora troppo lontani dall'essere realistici)".

---

<sup>1</sup> L'amministrazione comunale di Angri ha affidato al Centro Interdipartimentale L.U.P.T. dell'Università Federico II di Napoli la consulenza per la redazione del Piano Urbanistico Comunale di Angri, con convenzione del 13.12.2010.

I punti principali del documento di indirizzi sono:

- Sviluppo di attrezzature e servizi;
- Rispetto dell'ambiente come modello di sviluppo economico;
- Potenziamento e miglioramento della viabilità e dei parcheggi;
- Riqualificazione urbana ed ambientale sostenibile dei vuoti urbani;
- Edilizia abitativa ad impatto zero riducendo al massimo il consumo di suolo;
- Rilancio delle zone agricole attraverso la salvaguardia dei territori e delle colture autoctone;
- Attivazione di percorsi partecipativi nei processi di trasformazione urbana.

L'amministrazione comunale in sinergia con i progettisti del Piano, ha recepito le indicazioni derivanti dal lavoro della consulta ed ha attivato sin dalla fase iniziale di redazione del Preliminare di Piano, un processo finalizzato alla più ampia partecipazione di organismi pubblici e privati, individuando le autorità ambientali coinvolte nelle future trasformazioni del territorio. A tal fine sono stati organizzati molteplici incontri/confronti<sup>2</sup>, nelle varie aree del territorio comunale, allo scopo di coinvolgere gran parte della cittadinanza nel percorso di elaborazione del piano, ponendo alla base di ogni decisione la fase di ascolto e collaborazione.

E' stato quindi costituito una sorta di "Laboratorio per la progettazione partecipata", in quanto l'amministrazione ha deciso di affrontare il riuso di alcune aree strategiche del territorio comunale in modo aperto e trasparente attraverso il coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti attivi sul territorio, conscia dell'importanza di un confronto più ampio possibile nel momento di definire le scelte strategiche per il futuro della città.

Questo "Laboratorio di Urbanistica partecipata" nato con l'intento di assumere un fondamentale ruolo propositivo e di coordinamento operativo nel collegamento tra Amministrazione ed il territorio è divenuto il luogo di promozione di idee e confronto, ma anche di controllo e di critica costruttiva nella generale volontà di operare per il miglioramento di qualità di vita nel territorio. Al suo interno, oltre a cittadini attivi e disponibili alla cooperazione, hanno fornito il proprio contributo professionisti in grado di tradurre sul piano tecnico le idee e le proposte emerse dal pubblico confronto. L'amministrazione non ha voluto preconizzare nulla, affidando tutto al processo di partecipazione le cui azioni sono risultate fondamentali in tutti le fasi della pianificazione. Un processo down-top, che ha garantito un ruolo di primo piano a tutti quei cittadini che hanno partecipato al laboratorio e che si sono impegnati per il futuro anche, a realizzare azioni di tipo economico e di impresa.

All'interno del Laboratorio sono state prese in considerazione diverse aree strategiche presenti sul territorio comunale, caratterizzate da condizioni diffuse di degrado ed abbandono, a seguito della presentazione di altrettanti progetti per l'edificazione di alloggi in base al piano casa della Regione Campania. Dall'ampio dibattito è scaturito che non dovevano essere presi in considerazione tutti quegli interventi che riguardavano consumo di suolo ineditato, mentre per il caso più rappresentativo dal punto di vista strategico, costituito dal sito industriale dell'ex MCM, posto al centro del cuore pulsante di Angri, era indispensabile intervenire con una riqualificazione dell'area, creando però spazi a verde che oggi non ci sono<sup>3</sup>.

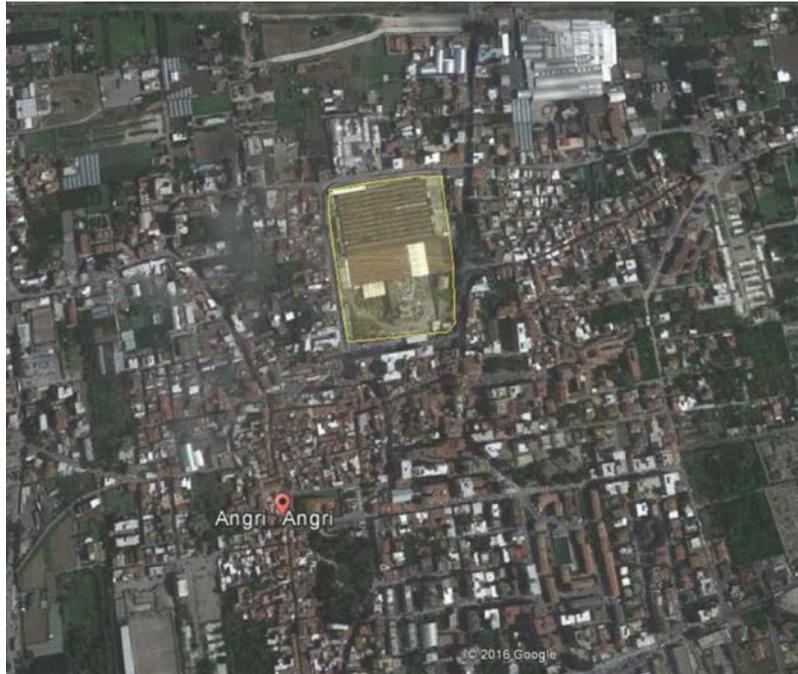
Il sito dismesso ex MCM, un'area di 64.000 mq., occupa attualmente un intero isolato posto tra la via Risi, il cui tracciato delimita ad est il perimetro del nucleo medievale di Angri, e l'ottocentesco corso V. Emanuele. La posizione dell'isolato, adiacente al centro storico, nonché la sua mole ne rendono necessario lo studio dei rapporti con il resto della città nella ricerca di caratteri identificativi dell'area.

All'inizio della sua attività intorno alla metà dell'800, il complesso industriale delle cotoniere meridionali di Angri erano costituite da un salone di tessitura di 11.250 metri quadrati adatto all'installazione di 1.615 telai automatici; successivamente nel 1954 fu realizzato un ampliamento che portava l'opificio alla sua definitiva conformazione con una sala di tessitura di 16.000 metri quadrati che, per dimensioni e razionalità tecnica, garantiva alle "Cotoniere" una produzione di livello internazionale. A partire dalla metà degli anni Settanta inizia un lento ed inesorabile periodo di crisi destinato a concludersi nel 1992 con la cessazione dell'attività.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Nei mesi di maggio e giugno del 2011 sono stati organizzati ben 8 incontri con la cittadinanza e le associazioni politiche e delle varie categorie, in un quadro di assoluta collaborazione e partecipazione.

<sup>3</sup> Nel 1930 le MCM vengono acquisite dal Banco di Napoli che nel 1970 le cede all'ENI. Nel 1995, Gianni Lettieri, allora presidente dell'Unione Industriali di Napoli rileva dall'ENI gli stabilimenti di Fratte, Nocera Inferiore e Angri. In seguito



*Figura 1* | Foto aerea dell'area ex MCM.  
Fonte: Google maps.

Negli anni successivi, l'area è passata di mano di più imprenditori, che hanno volta per volta ipotizzato diversi progetti per il rilancio dell'area dismessa.

Nel 2012 il Consiglio Comunale di Anghi, dopo ampi e ripetuti confronti con le associazioni e la cittadinanza, ha dato parere positivo alla proposta progettuale presentata dalla proprietà dell'ex MCM, che prevede un progetto per la realizzazione di 147 alloggi, la cessione al pubblico di un enorme polmone verde di circa 15.000 metri quadri a ridosso di via nuove cotoniere e di Corso Vittorio Emanuele, la cessione di circa 6000 metri quadri di aree di parcheggio, la cessione di circa 600 metri quadri di aree di utilità, la cessione in proprietà all'ente di circa 1800 mq in appartamenti di edilizia sociale, (circa 20 alloggi), l'abbattimento dell'edificio all'angolo tra via Semetelle e corso Vittorio Emanuele, la creazione di una piazza centrale ad uso pubblico, l'arretramento del muro di confine con via Risi di circa 5 metri e la conseguente realizzazione di una carreggiata e di un marciapiedi più ampia.

---

Lettieri cede lo stabilimento di Anghi all'imprenditore conserviero Antonino Russo che nel 2011 abbandona il progetto di riqualificazione dell'area industriale.

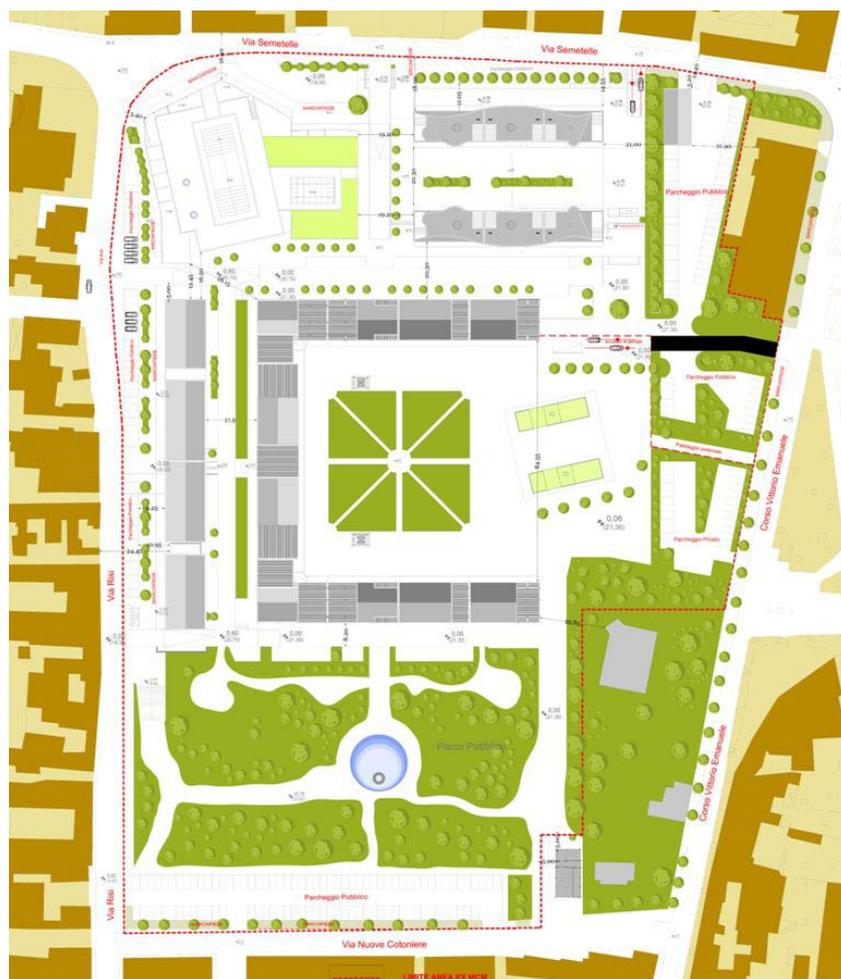


Figura 2 | Schema progetto di riqualificazione dell'area ex MCM.

Il Piano urbanistico comunale, adottato nel mese di ottobre del 2016, ha confermato l'ipotesi di riqualificazione urbana dell'area delle ex cotoniere, che prevede la costruzione dei 147 nuovi alloggi in cambio della cessione e realizzazione di aree e servizi di pubblica utilità per la cittadina di Anghi.

### Conclusioni

Nell'attuale fase storica, in cui i cittadini hanno sempre meno relazioni con il proprio territorio, la collaborazione di molti soggetti (abitanti, utenti, soggetti locali organizzati, soggetti istituzionali, operatori privati), può essere attivata attraverso i nuovi strumenti di informazione e partecipazione diretta dei cittadini, capace ampliare le possibilità di successo di un progetto e uscire dalla logica degli interventi settoriali.

Utilizzare la partecipazione pubblica nella gestione del territorio comporta un'importante evoluzione della società. Il ruolo del cittadino cambia, l'amministrazione pubblica diventa più trasparente; nei cittadini cresce il sentimento di appartenenza ad una comunità.

Facilmente ora si capisce quanto sia ancora lungo e frastagliato il percorso da affrontare per giungere ad una reale conoscenza, diffusione e applicazione dell'approccio partecipativo nella pianificazione.

Pochi strumenti legislativi e poco know-how, sia tra le amministrazioni che tra i cittadini, rendono la strada verso la sostenibilità e il Community Planning ancora difficile, ma ogni anno di più si compie un passo verso un nuovo approccio più vicino alle città e ai cittadini.

# Ri-ciclo urbano post-criminale. Il caso del Quartiere dei Marinai di Anversa

**Michele Maria Anzalone**

Università degli Studi di Palermo

Scuola Politecnica, Dipartimento di Architettura Dottore di Ricerca in Architettura, Arti, Pianificazione

Curriculum: Pianificazione Urbana, Regionale e Paesaggistica

Email: [anzalone.michele@gmail.com](mailto:anzalone.michele@gmail.com)

Tel: (+39) 3335323292

## Abstract

Il presente articolo affronta il tema del rapporto fra urbanistica e trasformazioni urbane in contesti caratterizzati dalla presenza di organizzazioni criminali. La ricerca indaga la questione della ridefinizione dei modelli teorici, d'intervento e di valutazione con i quali l'urbanistica concepisce, governa e replica la riattivazione produttiva di parti urbane che hanno terminato un ciclo di vita legato a propositi d'influenza sociale, profitto economico e controllo degli ambienti antropizzati da parte delle organizzazioni criminali. L'articolo affronta i seguenti quesiti: quali sono i limiti e le criticità dell'azione pubblica in contesti affetti dal fenomeno della criminalità organizzata? Quali sono gli obiettivi, i processi, le politiche e gli impatti che possono qualificare tale azione? Per rispondere a tali quesiti l'articolo propone il caso studio del Quartiere dei Marinai ad Anversa, una parte urbana caratterizzata fino agli anni '90 dalla presenza di organizzazioni criminali territorializzate effettuando una comparazione fra il "Piano di Politiche di Anversa per la Prostituzione" attuato ad inizio degli anni '90 e il programma "Quartiere dei Marinai, il lato seduttivo di Anversa", sviluppato a partire dal 2002. Il caso studio è esemplificativo di azioni pubbliche volte a frenare e inibire lo sviluppo del "core" criminale attraverso la ridefinizione dei profili di competitività, sostenibilità e coesione del quartiere, la riattivazione del "core" culturale e creativo della città e dinamiche insediative sostenibili e virtuose dal punto di vista della generazione di valore economico, sociale e ambientale.

**Parole chiave:** Local Development, Sustainability, Safety & Security.

## 1 | Introduzione

Precedenti studi hanno analizzato il fenomeno del crimine organizzato dal punto di vista delle scienze giuridiche, sociali ed economiche. A livello Europeo, l'adozione nel 1999 delle Conclusioni di Tampere rappresenta la prima pietra miliare verso la definizione di una comune strategia Europea finalizzata al contrasto della criminalità organizzata stabilendo il comune obiettivo di sviluppare un'Unione Europea intesa come area di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Oggi l'attuale contesto di crisi economica, sociale e ambientale non volge a favore del perseguimento di tale proposito e il processo di materializzazione dei ricavi provenienti da mercati illeciti negli ambienti antropizzati da parte delle organizzazioni criminali continua a rafforzarsi. Per ridefinire i profili di competitività, di sostenibilità e di coesione del Paese, in particolare in contesti affetti da declinazioni territorializzate di crimine organizzato, è necessario coadiuvare un'azione pubblica virtuosa attraverso l'elaborazione di nuovi modelli teorici, d'intervento e di valutazione in grado di contrastare il fenomeno e liberare capitali territoriali obliterati dalle organizzazioni criminali.

La ricerca affronta il tema della riattivazione produttiva di parti urbane al termine di un ciclo di vita legato a propositi d'influenza sociale, profitto economico e controllo degli ambienti antropizzati da parte delle organizzazioni criminali<sup>1</sup>. Avvalendosi del caso studio del Quartiere dei Marinai ad

---

<sup>1</sup> L'indagine scientifica condotta da undici università italiane, denominata "Re-Cycle Italy, Nuovi Cicli di Vita per gli Edifici e le Infrastrutture della Città e del Paesaggio" e finanziata dal MIUR in qualità di Programma di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN 2010-2011) ha affrontato il tema dell'immissione in "nuovi cicli di vita" di complessi urbani, tessuti insediativi e reti infrastrutturali in dismissione, in mutamento o in riduzione funzionale definendo modelli teorici e operativi basati sul "Ri-Ciclo". Riciclare gli ambienti antropizzati vuol dire riattivare capitali urbani in dismissione e in mutamento operando sia sulle potenzialità materiali quali aree, cubature, infrastrutture, sia sulla memoria e l'identità contenute nelle aree da riciclare. Caratteristica ricorrente del Riciclo Urbano, infatti, non è soltanto la prefigurazione dell'aspetto fisico o un eventuale, ma non

Anversa, ed esplorando il rapporto fra azione pubblica e ordine pubblico, fra *policy* e *police*, l'articolo risponde ai seguenti quesiti:

1. Quali sono i limiti e le criticità dell'azione pubblica in contesti affetti dal fenomeno della criminalità organizzata?
2. Quali sono gli obiettivi, i processi, le politiche e gli impatti che possono qualificare l'azione pubblica in tali contesti?

Per rispondere a tali quesiti, la ricerca analizza le differenti modalità d'intervento applicate per riattivare il Quartiere dei Marinai di Anversa, caso studio emblematico dal punto di vista della generazione di valore economico, sociale e ambientale in contesti affetti dalla presenza delle organizzazioni criminali.

## 2 | Metodo e Materiali

L'articolo è sviluppato sulla base degli studi condotti nell'ambito della tesi di Dottorato di Ricerca in Pianificazione Urbana, Regionale e del Paesaggio dall'autore e analizza:

1. L'identità e la recente evoluzione del Quartiere dei Marinai di Anversa approfondendo obiettivi, risultati, limiti e criticità del "Piano di politiche per la prostituzione di Anversa" implementato negli anni '90;
2. L'inquadramento normativo relativo alla confisca e riuso sociale degli immobili in stato di abbandono applicabile Anversa, esponendo i limiti e le criticità che ne hanno determinato la mancata applicazione;
3. L'implementazione nel 2002 del piano "Il Quartiere dei Marinai, la parte seduttiva di Anversa" approfondendo la Vision, gli obiettivi strategici, i processi, i risultati raggiunti, i limiti e le criticità.

L'indagine scientifica è svolta secondo criteri in grado di garantire scientificità e replicabilità attraverso la consultazione di dati, informazioni e contenuti disponibili su internet, consultabili e pubblicati dall'amministrazione di Anversa o nel sito del Magazzino Municipale "Stadsmagazijn".

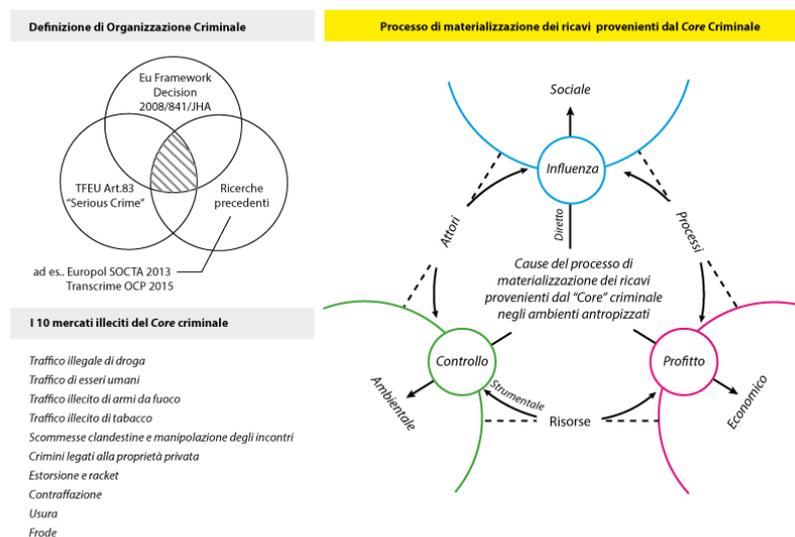


Figura 1 | Inquadramento teorico relativo al Ri-ciclo produttivo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali. Fonte: elaborazione sintetica dell'autore sulla base di precedenti pubblicazioni in particolare Transcrime (2013b).

Progetto PON Sicurezza 2007-2013, gli Investimenti delle Mafie.  
Ministero dell'interno e Savona E., Riccardi M. (2015), From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio, Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento.

sempre necessario, cambiamento della destinazione d'uso di prodotti spaziali da riciclare, ma, in particolare, l'innescò di processi in grado di metamorfizzare tali prodotti spaziali, generando rinnovati significati, economie e ambienti, e favorendo l'emergere di stili di vita più responsabili, sostenibili e creativi.

## 2.1 | Il Quartiere dei Marinai ad Anversa: identità ed evoluzione

Il Quartiere dei Marinai di Anversa è un'area di 33,8 ettari situata vicino al quartiere portuale di Eilanje, a nord del centro e del quartiere universitario (fig.2).

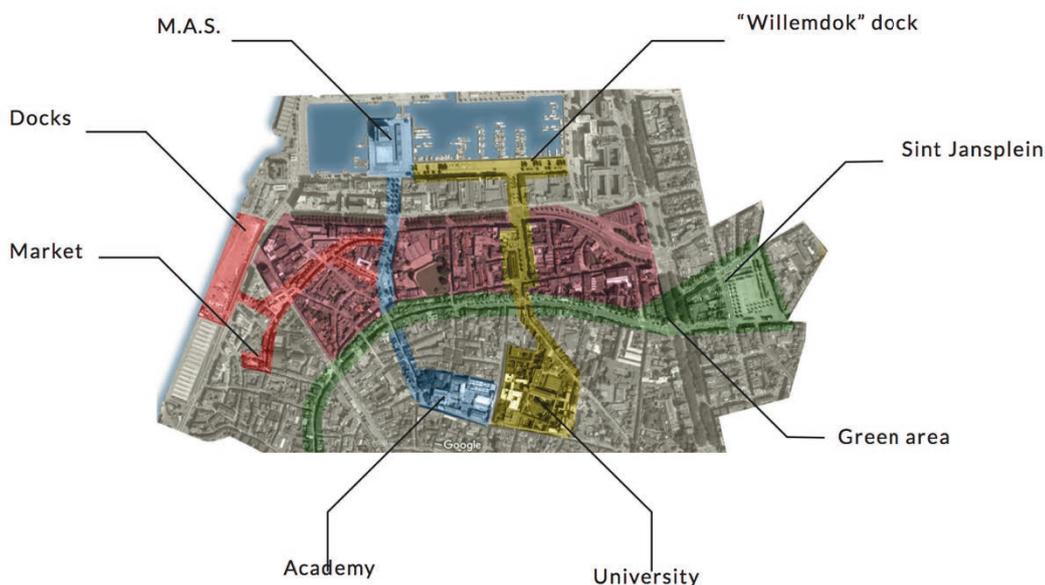


Figura 2 | Attrattori e connessioni odierne del Quartiere dei Marinai di Anversa.  
Fonte: elaborazione dell'autore su supporto ortofotografico.

Nel periodo compreso fra il 1980 e il 1990 la legalizzazione della prostituzione nei Paesi Bassi, l'afflusso di donne provenienti dall'Europa dell'Est, la rapida espansione dell'industria della prostituzione, il progressivo isolamento del quartiere dal resto della città, portarono un incremento di attività economiche criminali e l'exasperazione del conflitto fra prostituzione e residenti. Nel 1990 la vita del quartiere era legata allo sviluppo delle attività delle organizzazioni criminali e dell'industria della prostituzione, determinandone aspetti economici, sociali e ambientali. Il controllo territoriale delle organizzazioni criminali si manifestava in ogni strada. Le due aree di Falconplein e Klapdorp, erano interamente dedicate allo sviluppo di attività economiche illecite. Per arginare il dilagare della prostituzione, di attività criminali e del malcontento manifestato dai residenti, alla fine degli anni '90 una petizione presentata dagli abitanti del quartiere indusse la Città di Anversa ad elaborare il "Piano di politiche per la prostituzione di Anversa". Le aree bersaglio furono il Quartiere dei Marinai e la zona dell'Atheneum: nella prima area la prostituzione si sviluppava attraverso la presenza di finestre per la prostituzione, nella seconda era praticata all'interno dei pub e lungo i marciapiedi. L'azione pubblica aveva l'obiettivo di rendere entrambi i quartieri piacevoli, sicuri e vivibili ed era basata su cinque punti:

- Regolamentazione della prostituzione;
- Contrasto delle attività criminali;
- Riduzione del disturbo alla quiete dei residenti causato dalla prostituzione;
- Miglioramento dei diritti delle prostitute;
- Trasformazioni fisiche di alcune aree dov'era consentita la prostituzione.

La prima area bersaglio individuata dal piano fu il Quartiere dei Marinai.

L'azione con un impatto maggiore fu la pedonalizzazione dell'area poiché le finestre della prostituzione erano associate alla presenza di clienti muniti di automobili. Tutte le attività connesse all'industria della prostituzione furono interrotte ad eccezione di quelle presenti nel percorso pedonale a "V" individuato dalle tre strade, Verversrui, Schippersstraat and Vingerlingstraat. Falconplein e Klapdorp, le due aree sotto il controllo di organizzazioni criminali impegnate prevalentemente nella contraffazione, furono bersaglio di numerosi interventi delle forze dell'ordine. L'attuazione del piano nel periodo compreso fra il 2000 e il 2001 condusse tuttavia a risultati

contrastanti:

- Le aree dov'era possibile esercitare la prostituzione furono isolate dalle aree residenziali e dagli uffici in modo tale da rendere più semplice il controllo esercitato dalle forze dell'ordine; la pedonalizzazione aveva consentito l'eliminazione del traffico veicolare, del rumore e dell'inquinamento; le organizzazioni criminali avevano abbandonato l'area;
- A seguito dell'intervento delle forze dell'ordine il quartiere aveva assunto l'aspetto di una città fantasma; più dell'80% degli edifici in stato di abbandono a causa dell'interruzione delle attività economiche criminali, in particolare nelle aree di Falconplein e Klapdorp, dove venivano svolte attività legate alla contraffazione e nelle aree di Sin-Paulusplaats e Oudemansstraat dove proliferava l'industria della prostituzione.

## 2.2 | “Il Quartiere dei Marinai, la parte seduttiva di Anversa”

Sulla base delle criticità e dei limiti emersi, nei primi mesi del 2002 l'amministrazione di Anversa approvò lo sviluppo di una coerente, integrata e socialmente supportata visione del Quartiere dei Marinai che prevedeva un coinvolgimento significativo delle comunità nello sviluppo del quartiere. Il processo consentì alle autorità di analizzare con la cittadinanza aspetti del quartiere come qualità della vita, occupazione, spazi ricreativi, aree per la prostituzione, aree verdi, spazi culturali, mobilità. Grazie alle consultazioni, negli ultimi mesi del 2002 la municipalità completò lo sviluppo della *vision* “Il Quartiere dei Marinai, la parte seduttiva di Anversa”.

A differenza dell'intervento realizzato al termine degli anni '90, l'insieme delle azioni pubbliche integrate non mirava tanto a rendere il quartiere piacevole, sicuro e vivibile ripristinando l'ordine pubblico, controllando l'accesso veicolare e rendendo controllabili da parte delle forze dell'ordine le aree dedicate alla prostituzione, ma aveva l'obiettivo di renderlo piacevole, interessante, controllabile e attrattivo:

- Piacevole dove vivere, incrementando e ottimizzando le caratteristiche positive dell'area residenziale;
- Un'interessante parte della città, sviluppando nuovamente l'area come un vero quartiere residenziale;
- Un'area di finestre per la prostituzione controllabile, favorendo la convivenza di residenti e prostituzione attraverso il rispetto di accordi chiari;
- Un luogo attrattivo per gli investimenti, in grado di accogliere nuovi residenti e imprenditori.

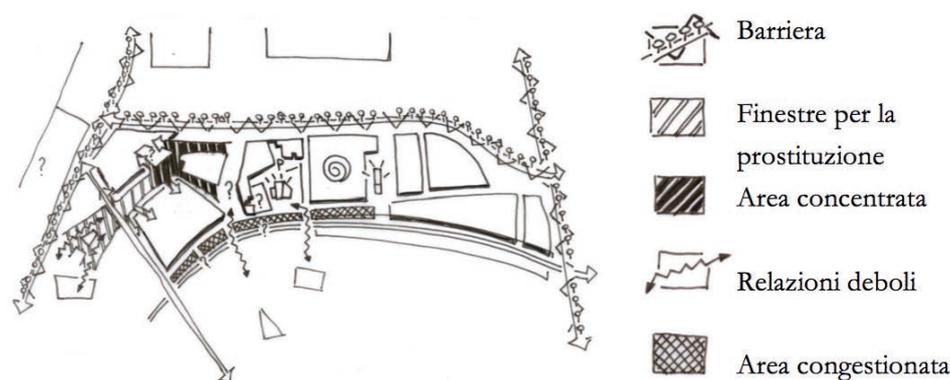


Figura 3 | Analisi delle criticità finalizzata alla redazione del Piano “Il Quartiere dei Marinai: una parte seduttiva di Anversa”.  
Fonte: Haine K. (2002a), *Startnota Schipperskwartier en omgeving*. Kenniscentrum Vlaamse Steden - Interlokale vereniging.

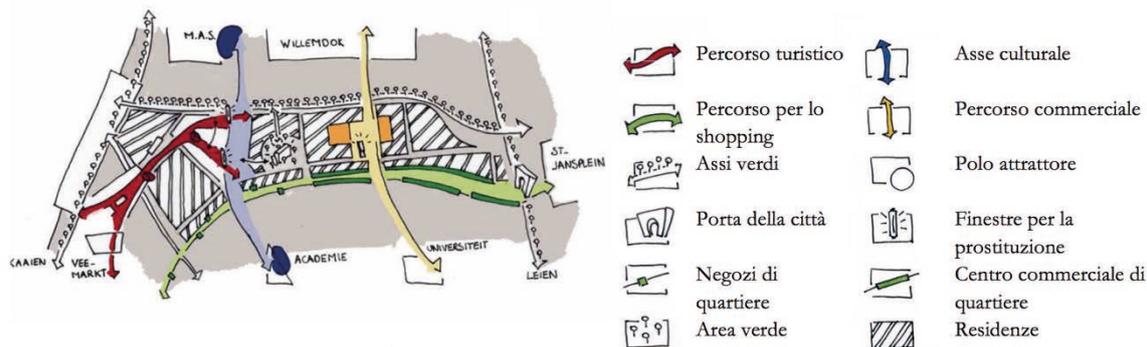


Figura 4 | Diagramma semiotico del Quartiere dei Marinai, la parte seduttiva di Anversa<sup>2</sup> redatto nel 2002.  
Fonte: Haine K. (2002b), *Discussienota. Schipperskwartier en omgeving. Kenniscentrum Vlaamse Steden - Interlokale vereniging.*

Per trasformare il quartiere in un luogo piacevole dove vivere, una serie di direttrici fu scelta per ricucire le relazioni con le aree circostanti. L'attrattività di questi assi fu incrementata da progetti sviluppati da una commissione multidisciplinare, dai residenti del quartiere e dai cittadini di Anversa. Fino a quel momento, a causa della prostituzione, della criminalità e dell'abbandono, il Quartiere dei Marinai era diventato un'enclave isolata dal resto della città ed evitata da turisti e dai cittadini. La creazione di nuove connessioni avvenne grazie ad un ripensamento dello sviluppo del quartiere, da un'accurata progettazione dello spazio pubblico e dalla realizzazione di attività attrattive. Il ripensamento e la riprogettazione della Sint-Paulusplaats riparò le relazioni fisiche interrotte con le aree limitrofe e la successiva realizzazione del "canal walk" consentì un collegamento diretto con Grote Markt, la piazza centrale della città di Anversa intercettandone i flussi turistici. Viceversa le aree residenziali, dov'era necessario preservare la quiete pubblica, furono protette, supportate e rinforzate.

Per trasformare il quartiere in una parte interessante della città furono implementate le "politiche degli atelier", una leva fiscale per incoraggiare finanziariamente i proprietari d'immobili sfitti. Lo strumento incentivava economicamente la realizzazione nel primo livello degli edifici di atelier per artisti e creativi. Attraverso il Programma Ispirazionale, il "Wervend Programma", furono realizzati eventi legati all'industria alimentare biologica, come lo "Zomer van Antwerpen", culturali, come l'Estate ad Anversa, creativi, come il festival cinematografico portuale, e internazionali, come l'esibizione Europalia Russia. Il momento topico del programma fu l'inaugurazione della piazza nel 2007. Gli eventi iniziarono a ridefinire il profilo di competitività, sostenibilità e coesione del quartiere<sup>2</sup>. A differenza di quanto era stato fatto negli anni '90 gli interventi per incrementare la qualità residenziale si concentrarono sulla qualità dell'abitare più che sulla limitazione del traffico veicolare. Per sostenere lo sviluppo dell'iniziativa privata, lo Stedelijke Woonwijzer stabilì un ufficio permanente nel quartiere, furono messi a disposizione strumenti dedicati, il contratto di rinnovamento e la guida per i contratti, e fu avviato il primo progetto pilota per definire il "tono" dei successivi interventi di rigenerazione fisica del quartiere. Il primo progetto realizzato dalla municipalità fu il rinnovamento di un edificio pubblico abbandonato e occupato abusivamente, il Magazzino Municipale, lo Stadsmagazijn. L'intervento fu esemplare per lo sviluppo dell'intero quartiere, divenendo il quartier generale delle attività e delle iniziative organizzate dalla comunità. Ancora oggi è un attore-chiave per l'innescare di processi di rigenerazione del tessuto economico, sociale e ambientale<sup>3</sup>. Ogni progetto fu creato, sviluppato, discusso e presentato nel Magazzino Municipale<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Oggi l'Estate di Antwerp è un festival culturale estivo esuberante, realizzato nei più inaspettati luoghi di Anversa nel periodo compreso fra Luglio e Agosto: il programma consiste in differenti tipologie di performance, spesso gratuite e accessibili a un pubblico di tutte le età. La rete composta da numerosi partner culturali e non culturali, dalla municipalità e da centinaia di volontari ha permesso al festival di diventare una realtà consolidata e sostenibile particolarmente apprezzata dalla cittadinanza.

<sup>3</sup> Come sottolineato da precedenti studi iniziative come "il vicinato cucina per il vicinato" consentirono il contatto e l'interazione di culturale di differenti gruppi di residenti, ma anche di agenti delle forze dell'ordine e dello stesso ispettore delle attività di prostituzione della squadra di polizia.

<sup>4</sup> I mediatori impiegati nel centro della comunità svolsero il ruolo di tramite fra la comunità e l'amministrazione comunale informando i residenti sui tempi e le modalità di realizzazione dei progetti, raccogliendo informazioni sulle dinamiche

A seguito della riattivazione del Magazzino Municipale fu implementato un dinamico programma partecipativo: il “canvassing programme”. Il programma concepiva il quartiere come uno spazio in transizione. Le attività avevano luogo in spazi non conosciuti, non amati e rifiutati<sup>5</sup>. Attraverso attività ludiche, culturali, sportive, commerciali e conviviali i cittadini avevano l’opportunità di immettere significato in questi luoghi, appropriandosene e ispirando le decisioni e i processi di sviluppo urbanistico. L’obiettivo del programma non consisteva nell’offrire ai residenti una proposta di valore territoriale prestabilita ovvero di “vendere” loro un’idea di quartiere ma di esplorare con i cittadini il potenziale inespresso dei luoghi per consentire di concepirli nuovamente come risorsa<sup>6</sup>. Il criterio principale per stabilire l’efficacia di un’attività all’interno del programma consisteva nella quantità dei partecipanti che a conclusione dell’evento, potevano considerarsi “produttori” dell’attività. Da meri consumatori di un palinsesto di eventi, a produttori di attività, di nuovi punti visita e significati<sup>7</sup>.

Per trasformare il quartiere in un’area dove lo sviluppo delle finestre per la prostituzione fosse controllabile la Città di Anversa dedicò particolare attenzione alla sicurezza e alle condizioni di lavoro delle prostitute. La “Dichiarazione di Idoneità” per le finestre della prostituzione definì i requisiti qualitativi ai quali gli edifici adibiti per tali attività dovevano attenersi. In due anni fu così possibile ottenere un significativo miglioramento sia delle condizioni fisiche degli edifici per la prostituzione sia delle condizioni sociali e ambientali lavorative delle prostitute. Una nuova divisione speciale di polizia fu creata e nel 2005 si stabilì nell’edificio di nuova costruzione “Villa Tinto”, una casa per la prostituzione progettata da Quinze & Milan. La Casa della Salute, la Gezondheidshuis, un nuovo edificio progettato da LAB architects e realizzato in una posizione particolarmente centrale e visibile, consentì di offrire servizi di assistenza sanitaria gratuita, anonima e specializzata alle prostitute (fig.5).



Figura 5 | La “Health House for sex workers” premiata con il Johnson and Johnson Award for medicine nel 2003 e il riconoscimento Flemish Master Architect nella categoria nuovi edifici nel 2005.

Fonte: Lorquet A., (2012). *Urban Development in Antwerp - Designing Antwerp*. City of Antwerp.

insediative non virtuose, ad esempio la realizzazione di discariche abusive nel quartiere, rimanendo costantemente in ascolto dei rumors della comunità.

<sup>5</sup> Falconplein, la piazza che fino agli ultimi anni '90 era controllata da organizzazioni criminali dedite alla contraffazione, fu re-immaginata grazie al coinvolgimento dei cittadini.

<sup>6</sup> La principale criticità evidenziata dai responsabili del processo fu la necessità di limitare l’influenza dei City Marketers. La municipalità coinvolta nel processo ha ritenuto di dover considerare i “city marketers” come una minaccia per lo svolgimento delle attività in quanto questa particolare tipologia di partecipanti tendevano a vendere una “immagine forte” di città e a trasformare nuovamente gli abitanti in “consumatori”. Il “Canvassing programme” cercò così di evitare “immagini forti” progettate da “venditori” dando ai partecipanti l’opportunità di produrre ed esplorare le proprie immagini.

<sup>7</sup> Il “canvassing programme” fu applicato in tutti gli spazi in transizione all’interno del quartiere. Gli edifici in attesa di piani, progetti e permessi furono avvolti con grandi teli in modo tale da generare attesa e sostenere l’immaginazione dei residenti. Durante gli ultimi quattro anni d’implementazione la scuola locale di fotografia ritrasse sistematicamente il quartiere e gli abitanti progettando ed esponendo un vasto repertorio fotografico del quartiere e della sua trasformazione.



Figura 6 | Stralcio dell'articolo della rivista online "Gazet Van Entwerpen" illustra la prima applicazione del "social Beheer" in Belgio ed è datato 25/10/2004: a sinistra la pagina nella lingua originale, a destra la pagina tradotta attraverso Google Translate.

Fonte: [www.gva.be/cnt/oid313993/archief-eerste-vlaamse-woning-via-sociaal-beheersrecht-opgeknapt-in-borgerhout](http://www.gva.be/cnt/oid313993/archief-eerste-vlaamse-woning-via-sociaal-beheersrecht-opgeknapt-in-borgerhout).

Per trasformare il quartiere in un'area attrattiva per gli investimenti, per nuovi residenti e imprenditori, la Città di Anversa non applicò la legge che prevedeva la confisca e il riuso sociale degli immobili in stato di abbandono ma acquistò gli edifici abbandonati per rinnovarli e venderli con un valore più alto<sup>8</sup>. Interi isolati furono coinvolti nel processo. Un esempio fu il progetto di Falconplein – Zeemanshuis sviluppato da Rapp+Rapp e West8 Green che incluse nella ridefinizione dell'edificio la riprogettazione degli spazi pubblici, delle residenze, degli uffici e dei servizi pubblici come parte dell'asse culturale di collegamento fra il centro della città a sud e il quartiere di Isola, occupandosi contestualmente della rigenerazione di tutti gli isolati circostanti<sup>9</sup>.

## 2.2 | Conclusioni - Risultati, implicazioni, considerazioni, raccomandazioni e futuri lavori

Il Piano di politiche per la prostituzione ad Anversa, la confisca e il riuso sociale degli immobili in stato di abbandono, il piano "Il Quartiere dei Marinai, la parte seduttiva di Anversa" costituiscono tre differenti modalità d'azione pubblica applicabili in aree urbane controllate da organizzazioni criminali. La comparazione offre spunti di riflessione ad una molteplicità di attori impegnati in piani, programmi, progetti e azioni di sviluppo e di contrasto alle organizzazioni criminali quali i Comuni, i Consorzi di Comuni per lo Sviluppo e la Legalità, l'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e

<sup>8</sup> Secondo quanto riportato dai quotidiani locali, nel 2004 a Borgerhout (fig.6) l'amministrazione decise di attuare per la prima volta un particolare provvedimento legislativo applicabile esclusivamente nelle regioni fiamminghe: il Sociaal Beheer. La legge, disciplinando il riuso sociale dei beni immobili confiscati in Belgio è parte del decreto legislativo del 15 Luglio 1997, contenuto nel "Décret contenant le Code Flamand du Logement" ed è applicabile esclusivamente nelle regioni Fiamminghe. L'articolo 90 del decreto legislativo consente la gestione sociale degli immobili dando l'opportunità alle municipalità di reclamare immobili in abbandono per un minimo di nove anni. È applicabile quando il proprietario non è nelle condizioni o non vuole rinnovare l'immobile. Il soggetto a cui viene confiscato l'immobile rimane il proprietario ma non può utilizzarlo. La legge dispone che le amministrazioni locali possono disporre degli immobili sulla base di alcuni parametri ad esempio qualità minima, confort standard, sicurezza, salubrità. Il diritto della municipalità di gestire temporaneamente immobili non abitabili o in stato di abbandono appartenuti a proprietari negligenti può essere applicato a condizione che la proprietà sia ripristinata, rinnovata e utilizzata nuovamente per residenze sociali. Il proprietario mantiene i diritti sulla proprietà ma la municipalità acquisisce il diritto temporaneo di gestire l'immobile per un minimo di nove anni, o per più tempo con il proposito di ricapitalizzare l'investimento effettuato per migliorare le condizioni dell'immobile e avere la possibilità di affittarlo come residenza sociale.

<sup>9</sup> Gli impatti determinati dal processo di rigenerazione del Quartiere dei Marinai di Anversa furono analizzati meticolosamente nel 2007 in vista della conclusione del programma di sussidi "Politiche Federali per Grandi Città", il Federaal Grootstedenbeleid. Lo studio adoperò un Sistema Informativo Territoriale, una serie storica di dati disponibili a partire dal 1997 e utilizzò un'indagine condotta nel 2002 come baseline. Secondo tale studio pubblicato dalla municipalità di Anversa il numero delle strade dove proliferava la prostituzione era stata ridotta da 17 a 3. Il numero di finestre per la prostituzione rimasero praticamente invariate, da 275 a 273 ma erano localizzate in 61 anziché in 96 differenti edifici. La realizzazione dell'area pedonale aveva azzerato il traffico veicolare. Il 42% di tutti gli edifici del quartiere aveva subito significativi interventi di rigenerazione. Fra il 2000 e il 2007 il numero di edifici abbandonati era calato drasticamente, le richieste di costruire e gli investimenti privati erano aumentati. 45,300m2 di spazi pubblici erano stati riprogettati e realizzati nuovamente. Nelle aree di Falconplein – Zeemanshuis e Barreiro erano sorte forme di collaborazione pubblico-privata. I proprietari degli immobili e le autorità municipali attuarono i contratti di rinnovamento registrando un aumento di residenti e imprenditori nel quartiere. Sulla base di questi risultati il piano "Il Quartiere dei Marinai, una parte seduttiva di Anversa ricevette numerosi premi: nel 2005 ricevette il "Thuis in de stad prijs" conferito dal Governo Fiammingo per i progetti infrastrutturali integrati e nel 2006 Il premio speciale DIFA.

Confiscati e i corrispettivi enti in altri paesi dell'Unione Europea<sup>10</sup>, investitori nel campo sociale e immobiliare, associazioni culturali, di protezione ambientale e per la diffusione della cultura della legalità. L'estrazione delle principali istanze che caratterizzano il caso studio consente di rispondere agli interrogativi posti dalla ricerca. Sebbene infatti un'azione pubblica basata sulla confisca e sul riuso per finalità sociali degli immobili in stato di abbandono fosse in quegli anni e in quel contesto un'azione pubblica praticabile, la Città di Anversa decise di non agire sui singoli punti del sistema insediativo, ma scelse di riattivare l'intero quartiere dal punto di vista economico, sociale e ambientale attraverso una logica integrata e una visione socialmente supportata. Il piano "Il Quartiere dei Marinai, la parte seduttiva di Anversa" è riuscito nel suo intento perché a differenza del precedente "Piano di politiche per la prostituzione ad Anversa", non si è limitato al ripristino dell'ordine pubblico, a regolare l'accesso veicolare e a rendere l'area controllabile da parte delle forze dell'ordine ma ha frenato, inibito e interrotto lo sviluppo del "core" criminale attraverso la ridefinizione dei profili di competitività, sostenibilità e coesione del quartiere, riattivandone il "core" culturale, innescando, promuovendo e sostenendo dinamiche insediative, sostenibili e virtuose dal punto di vista della generazione di valore economico, sociale e ambientale. Due implicazioni dovrebbero essere prese in considerazione:

- il "Canvassing programme", trasformando i cittadini in produttori di rinnovate visioni ha consentito la riscoperta di spazi ritenuti non interessanti o "rifiutati"; le comunità hanno avuto modo di considerarli non un rifiuto, ma una risorsa, un capitale urbano spendibile per generare valore economico, sociale e ambientale per tutto il quartiere e per tutta la città. Processi che favoriscono la riscoperta da parte della comunità di capitali urbani obliterati dalla presenza di organizzazioni criminali dovrebbero essere presi in considerazione nei piani che hanno come obiettivo la liberazione di attori, processi e risorse dai propositi di influenza sociale, profitto economico, e controllo territoriale delle organizzazioni criminali.
- L'intervento pilota del Magazzino Municipale ha definito "il tono" di tutti i successivi interventi di trasformazione fisica. La nuova dichiarazione d'idoneità a cui gli edifici privati dovevano conformarsi per lo svolgimento di attività legate alla prostituzione, ha consentito di riattivare il settore delle costruzioni, rigenerando l'immagine del quartiere e migliorando le condizioni sociali di vita e lavorative delle prostitute. Nella rigenerazione di sistemi insediativi complessi affetti dalla presenza di organizzazioni criminali la definizione di un "tono" e di nuovi regolamenti dovrebbe essere presa in considerazione per orientare la riattivazione verso la produzione di un valore economico, sociale e ambientale più alto.

Sebbene una singola pratica non definisca un modello d'intervento, sette azioni possono essere prese in considerazione in vista di un'auspicabile replicabilità del caso studio (fig. 7).

---

<sup>10</sup> Ad esempio la francese "Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués".

## 7 azioni pubbliche replicabili per ridefinire i profili di competitività, sostenibilità e coesione di quartieri caratterizzati dalla presenza di organizzazioni criminali

L'implementazione del piano avvenne attraverso la realizzazione d'interventi fisici basati su una strategia spaziale e piani annuali d'azione.

- 

• **Realizzazione Hub di Comunità:**  
Riattivazione di un edificio pubblico abbandonato all'interno del quartiere trasformandolo in un luogo d'interazione culturale, condivisione di informazioni, monitoraggio civico, elaborazione e discussione di futuri adiacenti (ad es. il Magazzino Municipale);
- 

• **Ri-Connettere relazioni interrotte**  
Riattivare relazioni economiche, sociali e ambientali interrotte nell'area bersaglio e connettere in modo nuovo le aree e gli abitanti dei quartieri circostanti (ad es. l'area di Falconplein-Zeemanshuis);
- 

• **Utilizzare la creatività come "leva"**  
Adottare e implementare regolamenti, leve fiscali e strumenti finanziari per incoraggiare e orientare la rigenerazione fisica, sociale e ambientale del quartiere, riattivando in particolare i piani terra sfitti sostenendo l'insediamento di attività creative e artistiche (ad es. Politiche degli Atelier);
- 

• **Realizzare eventi "ispirazionali"**  
Realizzare un palinsesto di attività culturali, creative e legate alla cultura agroalimentare favorendo la riscoperta del potenziale del quartiere e delle aree in abbandono (ad es. Wervend Program);
- 

• **Rendere visibile la trasformazione**  
Rendere partecipi i cittadini dei progetti cantierati; realizzare un edificio architettonicamente significativo, rappresentativo della trasformazione e funzionale a risolvere la più importante questione sociale irrisolta del quartiere in un'area centrale e ben visibile del quartiere (ad es. la "Health house for Sex Workers")
- 

• **Rappresentare future trasformazioni o anticipare opzioni di sviluppo**  
Rappresentare o anticipare i possibili scenari di trasformazione di edifici non ancora riattivati. Ad Anversa gli edifici non riattivati sono stati "avvolti" e "confezionati" con la tecnica del "wrapping" in modo tale da offrire ai passanti un'immagine della futura trasformazione. Oggi tecniche come il video mapping potrebbero essere ugualmente utili per attuare tale azione.
- 

• **Trasformare i cittadini in produttori di futuri adiacenti**  
Realizzare processi partecipativi con l'obiettivo di coinvolgere in modo significativo i cittadini nelle scelte che riguardano lo sviluppo del quartiere ovvero in produttori di visioni, azioni e attività (ad es. Canvassing programme)

Figura 7 | Quadro sintetico delle principali azioni pubbliche estratte dal caso studio del Quartiere dei Marinai di Anversa.  
Fonte: elaborazione dell'autore.

Al termine dell'indagine, effettuando una comparazione fra i risultati attesi e conseguiti alcune questioni rimangono ancora aperte a future ricerche. Il tema certamente merita future indagini in particolare in relazione a questioni ancora da esplorare come ad esempio la replicabilità in contesti caratterizzati dalla contrazione del mercato immobiliare<sup>11</sup>. Il caso studio dimostra tuttavia che in parti urbane legate a propositi d'influenza sociale, profitto economico e controllo territoriale delle organizzazioni criminali, l'intervento delle forze di polizia, la controllabilità del territorio, l'affermazione dell'ordine pubblico e della legalità risultano condizioni necessarie ma non sufficienti. Per qualificare l'azione pubblica è necessario reimmettere i complessi urbani in nuovi cicli di vita produttivi, ridefinendone i profili di competitività, sostenibilità e coesione attraverso processi partecipativi e dinamiche insediative virtuose in grado favorire la valorizzazione di capitali territoriali obliterati dalle organizzazioni criminali.

### Riferimenti bibliografici

- Alkire, S. (2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Alkire, S. (2008). *Using the Capability Approach: Prospective and Evaluative Analyses*. In: S. Alkire, F. Comim and M. Qizilbsh (eds.) *The Capability Approach: Concepts, Measures and Application*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alkire, S. (2010). *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*. UNDP, Human Development Research Paper 2010/01.
- American planning association (2011). *Reuse Creating community based brownfield redevelopment strategies*. American Planning Association. From: [www.in.gov/ifa/brownfields/files/brownfieldsguide.pdf](http://www.in.gov/ifa/brownfields/files/brownfieldsguide.pdf) [Accessed on 2 may 2015]
- ANBSC (2012). *Relazione Annuale dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione*

<sup>11</sup> In contesti economici caratterizzati da una contrazione del mercato immobiliare un'azione pubblica basata sull'acquisto, la rigenerazione e la vendita degli immobili operata direttamente dall'amministrazione comunale potrebbe non essere sostenibile. Implementare in altri contesti i processi e gli strumenti dell'esperienza di Anversa attraverso un progetto pilota potrebbe consentire l'acquisizione di dati utili per estendere verificare o confutarne la replicabilità tuttavia è necessario tenere in considerazione l'idea di replicare l'azione pubblica solo in presenza di un modello di valutazione degli impatti e di una opportuna serie storica.

- dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata. ANBSC.
- Arcifa G. (2014). The New Eu Directive On Confiscation: A Good (Even if Still Prudent) Starting Point for the Post-Lisbon Eu Strategy on Tracking and Confiscating Illicit Money, I quaderni europei, n.64. From [www.cde.unict.it/sites/default/files/Quaderno%20europeo\\_64\\_2014.pdf](http://www.cde.unict.it/sites/default/files/Quaderno%20europeo_64_2014.pdf) [Accessed 25 May, 2015].
- Arquilla J., Ronfeldt D., Zanini M. (1999). Networks, Netwar and Information-Age Terrorism, on Countering the New Terrorism. Rand Corporation, Santa Monica.
- Beckett K., Herbert S. (2008). Post-Industrial City. 12 Theoretical Criminology, 5-30. In Foster S. R. (2011), Collective action and the urban commons. Notre Dame Law Review, 87:1 p.84.
- Brigham D. (2007). Emerging Commons Tragic Institutions. Environmental Law. 37: 515–571 at 536.
- Bruce Bower (1999). Simple Minds, Smart Choices. Science News 155 (22): 348.
- Calderoni F. (2010). Organized Crime Legislation in the European Union: Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime. Springer.
- Calderoni F. (2011). Where is the mafia in Italy? Measuring the presence of the mafia across Italian provinces. Global Crime, 12(1), 41–69.
- Camera dei Deputati (2014). Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle Mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159. Camera dei Deputati, Roma.
- Cannarozzo T. (2010). Palermo: il Ruolo dei Beni Confiscati. Urbanistica Informazioni, N. 232.
- Capraro V. (2013). A Model of Human Cooperation in Social Dilemmas.. PLoS ONE. 8 (8). From [journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0072427](http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0072427) [Accessed July 15 September 2016].
- Carta M. (1999). L'armatura Culturale Del Territorio: il Patrimonio Culturale come Matrice d'identità e Strumento di Sviluppo. Franco Angeli, Milano.
- Carta M. (2007). Creative City, Dynamics, Innovations, Actions. List, Barcelona.
- Carta M. (2009). Governare l'Evoluzione, Principi, Metodi e Progetti per una Urbanistica in Azione. Franco Angeli, Milano.
- Carta M. (2014). Reimagining Urbanism. List, Barcelona.
- City of Antwerp (2007). Schipperskwartier, 10 succesfactoren. Conclusieg. City of Antwerp.
- Congress for The New Urbanism (2014). Malls into mainstreets. An in-dept guide to trasforming dead malls into communities - A report by the Congress for the New Urbanism in cooperation with the United States Environmental Protection Agency. Congress for the New Urbanism. From [docplayer.net/124756-Malls-into-mainstreets.html](http://docplayer.net/124756-Malls-into-mainstreets.html) [Accessed on 2 may 2015].
- Deneulin, S. (2009). Democracy and Political Participation. In: Deneulin, S. and Shahani, I. (eds.) An Introduction to Human Development and Capability Approach. Earthscan/IDRC.
- Environmental Law Institute (N/D). Glossary of Brownfields Terms. Environmental Law Institute. From <https://www.eli.org/brownfields-program/glossary> [Accessed 25 October 2015].
- EPA (2000). Brownfields Showcase Community Fact Sheet. Environmental Protection Agency.
- EPA (2006). Brownfields Program Achievements Linked to Early Success. Environmental Protection Agency.
- European Commission (1998). Sustainable Urban Development in The European Union: a Framework for Action. European Commission, Bruxelles.
- Europol (2013). SOCTA 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. The Hague, Netherlands: European Police Office. From [www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta](http://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta) [Accessed on 5 September 2015].
- Fijnaut C., Paoli L. (2004). Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Finckenaer J. O. (2005). Problems of definition: What is organized crime? Trends in Organized Crime, 8(3), 63–83.
- Florida R. (2012). The Rise of the Creative Class. Basic Book.
- Foster S. R. (2002). Environmental Justice in an Era of Devolved Collaboration. 26 Harvard Environmental Law Review 459.
- Foster S. R. (2006). The City As An Ecological Space: Social Capital and Urban Land Use. Fordham University School of Law, 82 Notre Dame Law Review 527.

- Foster S. R. (2011). Collective Action and the Urban Commons. 87 Notre Dae Law Review 57.
- Frediani, A. (2010). Sen's Capability Approach to the Practice of Development. *Development in Practice*, 20(2), pp. 173-187.
- Frediani, A., Boano, C. (2012). Processes for Just Products: The Capability Space for Participatory Design. In Oosterlaken, I., and van den Hoven, J., eds. 2012. *The Capability Approach, Technology and Design*. London: Springer. Ch. 12.
- Frediani, A., Hansen J, (2015). *The Capability Approach in Development Planning and Urban Design*. University College London, The Bartlett, Development Planning Unit Working Papers.
- General Commissariat of Judicial Police Central Unit against Economic and Tax Crimes (2009). White Paper on Best Practices in Asset Recovery. CEART Project. From: [ciencia.urjc.es/bitstream/10115/11993/1/white%20paper.pdf](http://ciencia.urjc.es/bitstream/10115/11993/1/white%20paper.pdf) [Accessed 5 september 2015].
- Gigerenzer G. (2008). Why Heuristics Work. *Perspectives on Psychological Science* 3: 20–281.
- Gigerenzer G., Gaissmaier W. (2011), Heuristic Decision Making. *Annual Review of Psychology* 62: 451–482. Gigerenzer G., Goldstein D. G. (1996). *Reasoning the fast and frugal way: Models of bounded rationality*. *Psychological Review* 103 (4): 650–669.
- Gigerenzer G., Selten R. (2001). *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge/MA: MIT Press. Gigerenzer G., Todd P. M. (1999). *Ecological rationality: the normative study of heuristics*. In: Gigerenzer G., Todd P. M.; The ABC Research Group. *Ecological Rationality: Intelligence in the World*. New York: Oxford University Press. pp. 487–497.
- Gruppo Antimafia Pio La Torre, (2014). Emilia Romagna cose nostre. 2012 - 2014 Cronaca di un biennio di mafie in E. R. Gruppo Antimafia Pio La Torre. From: <http://www.gruppoantimafiapiolatorre.it/sito/download/dossier/finish/4-dossier/154-emilia-romagna-cose-nostre.html> [Accessed 8 september, 2015]
- Hagan F. E. (2006). “Organized crime” and “organized crime”: Indeterminate problems of definition. *Trends in Organized Crime*, 9(4), 127–137.
- Haine K. (2002a). Startnota Schipperskwartier en omgeving. Kenniscentrum Vlaamse Steden - Interlokale vereniging.
- Haine K. (2002b). Discussienota. Schipperskwartier en omgeving. Kenniscentrum Vlaamse Steden - Interlokale vereniging.
- Hardin G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*. 162 (3859): 1243–1248. Hardin G. (1998). Extensions of “The Tragedy of the Commons”. *Science*. 280 (5364). Holland J. (1999). *Emergence: From Chaos to Order*. Helix Books.
- Ibrahim, S. (2006). From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Selfhelp. *Journal of Human Development*, 7(3) 397-416.
- Ibrahim, S. (2013). Collective Capabilities: What are they and why are they important?. *Maitreyee: E-bulletin of the Human Development and Capability Association*, 22 June.
- Interaction Design Foundation (N/A). Heuristics and heuristic evaluation. From: [www.interaction-design.org/literature/book/the-glossary-of-human-computer-interaction/heuristics-and-heuristic-evaluation](http://www.interaction-design.org/literature/book/the-glossary-of-human-computer-interaction/heuristics-and-heuristic-evaluation). [Accessed 5 May, 2015].
- Jeffery C. Ray., (1977). *Crime Prevention Through Environmental Design*. Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- Kahneman D., Tversky A., Slovic P. (1982). *Judgment under Uncertainty: Heuristics & Biases*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Kleemans E. R. (2007). Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering. In Tonry M., Bijleveld C., *Crime and Justice in the Netherlands*. (Pp. 163–215). Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Laerhoven F. van, Ostrom L. E. (2007). Traditions and Trends in the Study of the Commons. *International Journal of the Commons*, Vol. 1, no. 1 October 2007, pp. 3-28.
- Libera, Associazioni, Nomi e Numeri Contro le Mafie (2014). *Il Riutilizzo Sociale dei Beni Confiscati alle Mafie per la Legalità, lo Sviluppo Sostenibile e la Coesione Territoriale; Proposte di lavoro nella Programmazione Europea 2014-2020*. Libera, Associazioni, Nomi e Numeri Contro le Mafie.
- Longshore S., M. and Seward, C. (2009). The Relational Ontology of Amartya Sen's Capability Approach: Incorporating Social and Individual Causes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(2) 21-235.
- Lorquet A., (2012). *Urban Development in Antwerp - Designing Antwerp*. City of Antwerp.
- Lueder C. (2012). Diagram Ecologies – Diagrams as Science and Game Board. In Cox P., Plimmer B., and Rodgers P., *Diagrammatic Representation and Inference 7th International Conference*,

- Diagrams. Canterbury, UK 2-6 July 2012. London: Springer.
- Madanipour, A. (1996). *Design of Urban Space: An enquiry into socio-spatial processes*. Chichester: Wiley.
- Madanipour, A. (1997). *Ambiguities of Urban Design*. M. Carmona and S. Tiesdell, eds. 2007. *Urban Design Reader*. Oxford: Architectural Press.
- Madanipour, A. (2003). Why are Design and Development of Public Spaces significant for Cities?. In: Cuthbert, R. (ed.) *Designing Cities: Critical Readings in Urban Design*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Madanipour, A. (2006). Roles and Challenges of Urban Design. *Journal of Urban Design*, 11(2), 173-193.
- Madanipour, A. (2010). *Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design and Development*. London: Routledge.
- Madonia M. E., Favilla G. (2011). *Palermo: il Recupero alla Legalità dei Beni Confiscati, tra Coscienza e Azione*. Centro Studi Pio La Torre.
- Marini S., Rosselli C. (2014a). *Re-Cycle Op\_Position I*. Aracne Editrice. Marini S., Rosselli C. (2014b). *Re-Cycle Op\_Position II*. Aracne Editrice.
- Marini S., Santangelo V. (2013a). *Recycle Italy - Nuovi Cicli di Vita per Architetture e Infrastrutture della Città e del Paesaggio*. Aracne Editrice.
- Marini S., Santangelo V. (2013b), *Recycle Italy - Viaggio in Italia*. Aracne Editrice. Marini S., Santangelo V. (2013c), *Recycleland*. Aracne Editrice.
- McCarthy D. M. P. (2011). *An Economic History of Organized Crime - A National and Transnational Approach*. Routledge, Routledge studies in Crime and Economics.
- McDonough W. (1992). *The Hannover Principles: Design For Sustainability*. North Point Press.
- McDonough W. (2002). *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*. North Point Press.
- McDonough W., Braungart M. (2013). *The Upcycle Beyond Sustainability: Designing for Abundance*. North Point Press.
- Miller Jr., Tyler G. (2003). *Environmental Science: Working With the Earth*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole. p. G5.
- Ministero dell'Interno (2014). *Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013*. Ministero dell'Interno.
- Mosca M., Villani S. (2011a). Da Beni Confiscati A Beni Comuni. *Communitas: i Beni della Comunità*, n. 51, May 2011, n. 51: 99-106.
- Mosca M., Villani S. (2011b). *L'impresa Sociale ed il Riutilizzo a fini Sociali dei Beni Confiscati: Verso un Nuovo Modello di Sviluppo del Mezzogiorno fondato sul Capitale Sociale e sul Territorio*. *Impresa Sociale*, n. 79: 33- 50.
- Mosca M., Villani S. (2012a). *The Social Reuse of Illegal Asset and the Role of Social Economy in the Fight Against Criminal Organization: the Italian Case*. Conference Towards an Ethical Economy and Economics, University of Glasgow.
- Mosca M., Villani S. (2012b). *The Reuse for Social Aims of Illegal Assets and the Competition Policy. A New Network Strategy to Defeat Organized Crime with its Same "Weapons"*, in vol.3: 23-53. *Yearbook of Law and Economics*, Wydawnictwo C.H. Beck.
- Nava C., Carta M., Gausa M. (2016). *The Laboratory City. Sustainable Recycle and key enabling technologies*. Aracne.
- Newman O. (1972). *Defensible Space*. New York: Macmillan. Nieuwinckel S. (2004). *Conceptnota Wervende programma's paper*.
- Nieuwinckel S. (2007). *The Antwerp canvassing Program*", paper for the 42nd ISOCARP Congress 2007.
- Open University, (2012). *Guide to Diagrams*. Open University. Available from: [http://www.open.edu/openlearn/money-management/management/guide-diagrams?gclid=CI\\_FiNSk1bgCFcjKtAodNBsAZg](http://www.open.edu/openlearn/money-management/management/guide-diagrams?gclid=CI_FiNSk1bgCFcjKtAodNBsAZg) [Accessed 5 May, 2015].
- Paoli, L. (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law and Social Change*, 37(1), 51–97.
- Paoli, L. (2003). *Mafia Brotherhoods: Organised Crime, Italian Style*. New York, NJ, United States: Oxford University Press.
- Paoli L. (2004). The illegal drugs market. *Journal of Modern Italian Studies*, 9(2), 186–207. Paoli L. (2014). *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford University Press.
- Qizilbash, M. (2005). Special Editor's Introduction. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(2), 145- 150.
- Robeyns I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*,

- 6(1), pp.93-114. Taylor & Francis Online.
- Robeyns, I. (2011). The Capability Approach. In: Zalta, E.N., The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Rose G. (2001). Visual Methodologies: an introduction to the interpretation of visual materials. London: Sage.
- Savona E., Berlusconi G. (2015). Organized Crime Infiltration of Legitimate Businesses in Europe: A Pilot Project in Five European Countries. Final Report of Project ARIEL – Assessing the Risk of the Infiltration of Organized Crime in EU MSs Legitimate Economies: a Pilot Project in 5 EU Countries, Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento.
- Savona E., Riccardi M. (2015), From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio, Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento.
- Schlosberg D. (2007). Defining Environmental Justice: Theories, Movements and Nature. Oxford University Press.
- Selten R. (1991), Evolution, learning and economic behaviour. *Games Econ. Behav.*, 3:3-24. Sen A. (1999a). Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
- Sen A. (1999b). Democracy as Universal Value. *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17. Sen, A. (1999c). Commodities and Capabilities. Oxford: Oxford University Press.
- Sen A. (2002), Response to commentaries. *Studies in Comparative International Development*, 37(2), 78-86. Sen A. (2005). Human rights and capabilities. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(2), 151-166.
- Shah, P., Miyake, A. (2005). *Cambridge Handbook of Visuospatial Thinking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steger T., Filcak R. (2009). Articulating the basis for Promoting Environmental Justice in Central and Eastern Europe. *Environmental Justice: Vol. 1, N. 1*.
- Stewart, F. (2006). Groups and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), pp.185-204.
- Terzio Millennio Onlus (2014). *Dal Bene Confiscato al Bene Comune*. Quaderni della Fondazione Terzio Millennio Onlus, Ecra.
- Transcrime (2013a), *Rapporto Linea 2: Il Riutilizzo dei Beni Confiscati*. Ministero dell'interno.
- Transcrime (2013b). *Progetto PON Sicurezza 2007-2013, gli Investimenti delle Mafie*. Ministero dell'interno.
- University of Nottingham (2006). *Sustainable Brownfield Regeneration: Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network*. University of Nottingham.
- UNODP (2012). *Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime*. United Nations Office on Drugs and Crime.
- White S. (2010). Analysing wellbeing: a framework for development practice. *Development in Practice*. 20(2), pp.158-172. Taylor and Francis Online.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

# Sistemi Informativi Territoriali aperti e interattivi come strumenti per rafforzare la coscienza di luogo e definire visioni di futuro.

## Il caso dei Monti Lepini

### **Alberto Budoni**

Università La Sapienza di Roma  
DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale  
Email: [alberto.budoni@uniroma1.it](mailto:alberto.budoni@uniroma1.it)

### **Patrick Maurelli**

ECOMEDIA Società di Ingegneria a r.l.  
Email: [p.maurelli@ecomedia.it](mailto:p.maurelli@ecomedia.it)

### **Valerio Mazzeschi**

Università La Sapienza di Roma  
DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale  
Email: [valerio.mazzeschi@uniroma1.it](mailto:valerio.mazzeschi@uniroma1.it)

### **Gianluca Vavoli**

ECOMEDIA Società di Ingegneria a r.l.  
Email: [g.vavoli@ecomedia.it](mailto:g.vavoli@ecomedia.it)

#### **Abstract**

Grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche ed in particolare alla possibilità di accedere alla rete internet in qualsiasi momento e in ogni luogo, nella pianificazione territoriale e urbanistica si è concretizzata la capacità di costruire dei sistemi informativi territoriali interattivi che permettono la condivisione della conoscenza e dei saperi territoriali. La partecipazione attiva attraverso tali strumenti diventa la chiave di volta per rafforzare la coscienza di luogo e delineare scenari di futuro condivisi che possano portare verso l'autogoverno delle comunità locali.

Nel contributo, dopo aver messo in evidenza alcune problematiche della governance europea in cui è immerso il nostro sistema di pianificazione, si descrive l'impostazione di un Sistema Informativo Territoriale (SIT) interattivo in corso di sviluppo sul territorio dei Monti Lepini. In sintesi si chiarisce il funzionamento del SIT e la sua impostazione open, si delineano alcuni caratteri ed esperienze salienti di PPGIS e WebGIS scelti come riferimento, si descrivono gli elementi principali degli ambienti di interazione in rete che si stanno realizzando ponendone in evidenza le loro funzionalità bidirezionali e la loro strutturazione in tre principali profili di utenza capaci nel complesso di sostenere i processi partecipativi tradizionali e di lasciare traccia dei loro esiti.

**Parole chiave:** governance, participation, information technology.

#### **1 | Processi paralleli e interagenti a due velocità nel contesto dei Monti Lepini**

L'apertura dei processi decisionali e gli approcci partecipativi o collaborativi connotano i processi di pianificazione che governano o cercano di governare le trasformazioni urbane e territoriali. Questi elementi distintivi si evidenziano nelle forme attuali già a partire dagli anni novanta e sono parte del passaggio da government a governance, ovvero dai meccanismi tradizionali gerarchici-autoritativi dello stato nazione a quelli orizzontali collaborativi-cooperativi introdotti dall'affermarsi progressivo delle istituzioni della UE e del diritto europeo sanciti dal Libro Bianco sulla Governance del 2001 (COM, 2001). Ma la governance non è una forma di organizzazione istituzionale scelta, è in qualche modo imposta dalla condizione funzionale della UE, un sistema multilivello di continua negoziazione tra i governi coinvolti a diversi livelli territoriali – sopranazionale, nazionale, regionale e locale (Marks, 1993). Nella sua concreta applicazione due aspetti ai nostri fini emergono con maggiore rilevanza. Il primo è il rischio della perdita di diritti di cittadinanza omogenei attraverso la crescente attribuzione di compiti a networks e partenariati pubblico-privati (Palumbo, 2007). Il secondo, connesso con il precedente, riguarda i problemi del controllo, dell'orientamento e della regolazione delle dinamiche sociali ed economiche. Se queste rimangono le questioni del governare, «è facile nutrire il sospetto che questo sistema allargato di governo

non abbia altro senso, in definitiva, se non quello di presentare come intrinseco un ordine destinato pur sempre a restare estrinseco. La struttura partecipativa rischia, infatti, di oscurare il modo in cui il potere continua ad essere esercitato e la capacità di un numero limitato di soggetti di orientarne le dinamiche» (Andronico, 2012: 338). D'altra parte, questi aspetti problematici della governance devono essere collocati all'interno della più ampia condizione del mutamento sociale della nostra società, sempre più caratterizzata dal pluralismo culturale e dalla perdita di coesione sociale. Nel nostro paese questi elementi sono emersi in modo traumatico dall'inizio degli anni novanta, in particolare con il dispiegarsi della globalizzazione e i suoi fenomeni migratori, la crisi dei grandi partiti di massa, la progressiva delegittimazione della rappresentanza politica. Di questa condizione è espressione coerente il modificarsi di oggetti e forme del conflitto che sempre più riguardano le trasformazioni del territorio, con le comunità che si oppongono ad opere con diversi tipi di impatto (infrastrutture di trasporto, impianti di smaltimento dei rifiuti, impianti per la produzione di energia ecc.) o all'insediamento di soggetti sgraditi (nomadi, immigrati extracomunitari ecc.). Osservando questi conflitti si può affermare che «La base di massa di questi movimenti continua a essere costituita da comunità radicate su un territorio che osteggiano l'alterazione del loro status quo, cercano di alzare muri ai loro confini, pretendono un diritto di veto. Insomma "Nimby" e "non Nimby"<sup>1</sup>, particolare e generale convivono nelle stesse lotte, che si presentano perciò come fenomeni sfaccettati e ambivalenti» (Bobbio, 2011: 79-88). Per uscire da questa ambiguità, che unisce spinte verso la chiusura nei localismi xenofobi ad istanze tese a perseguire interessi generali al di fuori delle logiche di mercato, la pianificazione territoriale e urbanistica potrebbe svolgere un ruolo importante, sviluppando soprattutto disegni di futuro, quadri d'insieme che in modo transcalare superino la frammentazione degli specialismi settoriali e costringano a riflettere sulla complessità delle relazioni e degli effetti delle trasformazioni territoriali. Occorre però, essere consapevoli che «Nel contesto italiano la pianificazione non è la forma della politica, conseguentemente la pianificazione territoriale non guida la formazione delle politiche. Molte altre sedi decisionali pubbliche e private, lecite e illecite, trasformano la pianificazione nella pratica quotidiana del governo del territorio, in un esercizio culturale, in molti casi autoreferenziale, in altri giustificativo di scelte già compiute altrove» (Magnaghi, 2014: VII-XVII). In particolare, gli ordinari processi di pianificazione non consentono un efficace sviluppo della conoscenza del territorio e soprattutto una sedimentazione di tale conoscenza all'interno delle comunità locali. I piani sono legati al processo decisionale, alle sue accelerazioni e stagnazioni derivanti dal conflitto politico alle sue diverse scale interagenti tra loro. Di conseguenza anche il processo di apprendimento sociale viene condizionato, costringendolo all'interno di momenti partecipativi occasionali, spesso solo finalizzati al consenso per il soggetto che sviluppa il piano. Tuttavia, l'evoluzione delle tecnologie informatiche e soprattutto la possibilità di accedere alla rete internet ha consentito di costruire strumenti che permettono la condivisione della conoscenza e dei saperi territoriali. La partecipazione attiva attraverso tali strumenti può contribuire in modo determinante a rafforzare la coscienza di luogo (Becattini, 2015) e delineare scenari di futuro condivisi che possano portare verso l'autogoverno delle comunità locali. I Sistemi Informativi Territoriali interattivi, o meglio i processi che consentono la loro implementazione e sviluppo, si possono affiancare all'elaborazione dei piani, sostenendoli e nello stesso tempo costituendo un luogo di riflessione collettiva, composto di sedimentazione delle conoscenze e valutazione delle scelte e delle esperienze di pianificazione. Due processi paralleli e interagenti ma con velocità diverse. Con questa impostazione è stata avviata la collaborazione tra il Laboratorio di Progettazione del Territorio<sup>2</sup> e la Compagnia dei Lepini<sup>3</sup> (CdL) per la costruzione di un Sistema Informativo Territoriale (SIT) aperto e interattivo esteso a tutto il territorio dei Monti Lepini<sup>4</sup>. I componenti del SIT

<sup>1</sup> Bobbio con "non Nimby" si riferisce a quella componente nei conflitti territoriali che reclama un diverso modello di sviluppo e che dunque si oppone anche ad una visione particolaristica dei problemi.

<sup>2</sup> Il Laboratorio di Progettazione del Territorio, al quale appartengono gli autori del presente contributo, è una struttura che svolge didattica e ricerca nel Polo di Latina di Sapienza Università di Roma; la collaborazione con la Compagnia dei Lepini si inquadra nell'ambito delle attività di convenzione conto terzi gestite dal Centro di Ricerca e Servizi per l'Innovazione Tecnologica Sostenibile (CeRSITeS) di Latina, centro sostenuto tra gli altri dal Dipartimento di Ingegneria Civile Edile Ambientale (DICEA) di Sapienza Università di Roma.

<sup>3</sup> La Compagnia dei Lepini (CdL) è una società pubblica partecipata dai 16 Comuni delle Comunità Montane XIII e XVIII del territorio dei Monti Lepini e dalle stesse Comunità Montane, dalla Provincia di Latina, dalla C.C.I.A.A. di Latina, dall'Unione delle Camere di Commercio del Lazio e dal BIC Lazio. Il suo lavoro è finalizzato a mantenere un livello adeguato di cooperazione tra i Comuni del territorio dei Monti Lepini stimolando e promuovendo azioni finalizzate allo sviluppo locale e sostenibile del territorio su tre principali linee di azione: la valorizzazione turistica dei Monti Lepini; lo sviluppo rurale attraverso il GAL dei Monti Lepini (strategia LEADER); l'istituzione del Parco regionale dei Monti Lepini.

<sup>4</sup> Il territorio di cui si occupa il SIT comprende 27 comuni, di cui n.20 tra i 1 e 5.000 abitanti, n.7 tra 5.001 e 25.000 abitanti, per un totale di 147129 abitanti. Tra gli elementi di rilevanza territoriale: quelli naturalistici con la ZPS Monti Lepini di circa 47.000

(fig.1) si articolano in tre parti: l'ambiente GIS e il DBMS; il WebGIS e il CMS; gli strumenti di valutazione.

Quest'ultima parte prevede la costruzione di opportune metodologie di valutazione economiche ed ambientali per sostenere una discussione pubblica sull'efficacia di piani, progetti ed interventi che hanno interessato o si intende attuare nel territorio dei Lepini<sup>5</sup>. Si avvierà subito dopo aver realizzato le prime due parti, quelle attualmente in corso di elaborazione che si illustreranno nei successivi paragrafi.

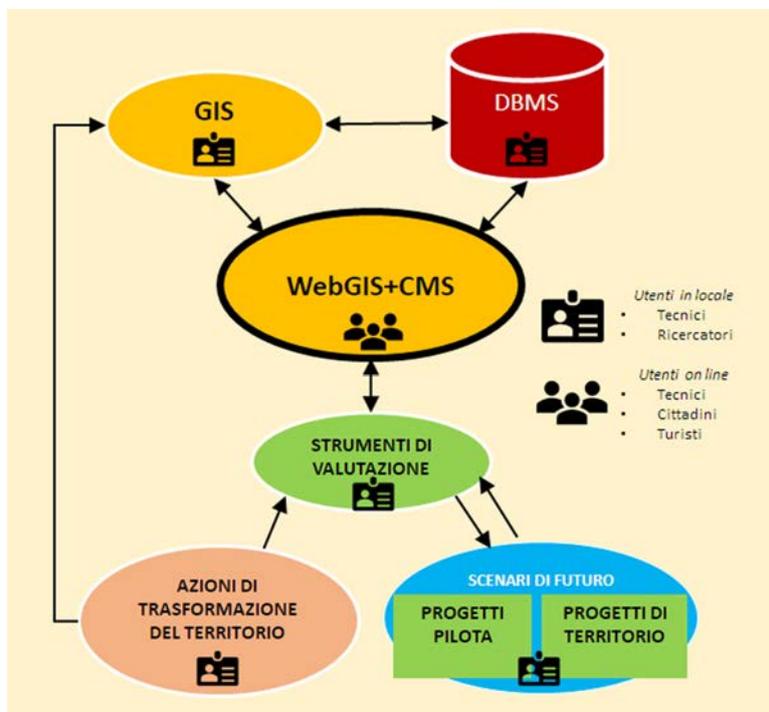


Figura 1 | Componenti del SIT interattivo.

## 2 | L'organizzazione del SIT e l'ambiente GIS

Il SIT dovrà in primo luogo consentire la sistematizzazione del notevole patrimonio di studi e dati esistenti sul territorio dei Monti Lepini che necessita di essere condiviso non solo da studiosi e tecnici ma anche dagli abitanti. Il sistema sarà aperto con un'impostazione *open data*, *open access* e *open content*. Si inseriranno e pubblicheranno contenuti prevalentemente attraverso l'uso di licenze *creative commons* e si utilizzerà il *software open source* QGIS. Questo *software*, completamente gratuito, nonostante presenti ancora delle instabilità nell'esecuzione di operazioni complesse, ha raggiunto per le procedure di base una notevole affidabilità. Quest'ultima è in costante e rapido incremento grazie ad una grande comunità di utenti incentivata da un'interfaccia grafica intuitiva e non dispersiva che consente, anche a persone non laureate, tempi di apprendimento molto contenuti per un uso di base. Inoltre, la presenza di numerosi *plugin* gratuiti permette di arricchire la barra degli strumenti già posseduti dal programma al fine di ottimizzare alcune funzioni o di introdurne di nuove. Tali caratteristiche risultano fondamentali per consentirne la diffusione all'interno degli uffici tecnici dei piccoli comuni e creare in questo modo la rete primaria per l'uso del SIT nel territorio.

Al termine della prima fase di costruzione il SIT sarà in grado di gestire le basi di dati e la cartografia ad esse connesse in cui saranno georeferenziati i beni del patrimonio territoriale, nonché di produrre mappe tematiche finalizzate ad analisi ambientali, socioeconomiche e urbanistiche.

In fig.2 viene riportato lo schema concettuale del processo di costruzione e di alimentazione del SIT attraverso la ricerca e richiesta di dati principalmente alle Amministrazioni locali e agli Enti di livello superiore. Una volta organizzati e opportunamente trattati, i dati possono essere inseriti nel

---

ha in cui sono ricompresi 5 SIC e presenze vegetazionali e faunistiche di pregio; il patrimonio archeologico con siti di grande interesse come quelli di Norba e Privernum e la presenza di molti esempi di architettura megalitica ben conservati (mura in opera poligonale); infine i centri storici e le risorse legate al mondo rurale e ai suoi prodotti tipici.

<sup>5</sup> Le metodologie di valutazione economica ed ambientale saranno elaborate ed applicate in collaborazione con la prof.ssa Cristina Simone, docente di Economia e gestione d'impresa presso la Facoltà di Economia di Sapienza Università di Roma.

database del SIT andando a definire quella che viene denominata cartografia di base. Quest'ultima, è costituita prevalentemente dalle cartografie prelevate dai diversi siti istituzionali nei formati disponibili e da basi informative riorganizzate in forma tabellare per favorire l'associazione alle cartografie di riferimento. Attraverso la sovrapposizione delle cartografie di base è possibile ottenere delle carte analitiche che hanno lo scopo di evidenziare lo stato delle componenti del territorio rispetto ai vari sistemi. Le elaborazioni tematiche sono costituite dalla sintesi per sovrapposizione e trattamento grafico delle stesse cartografie. L'approfondimento e l'aggiornamento di specifiche cartografie tematiche rappresenta un obiettivo che si potrà perseguire a partire dal completamento della seconda fase di costruzione del SIT attraverso: l'apporto di studiosi del territorio delle varie discipline disponibili a fornire loro dati ed elaborazioni; la maggiore collaborazione nell'interscambio delle informazioni con gli enti locali che il funzionamento del SIT potrà incentivare; l'interazione con gli abitanti e gli attori del territorio. Il sistema diventa aperto e interattivo attraverso l'uso di un WebGIS e di un *Content Management System* in grado di restituire al pubblico i dati e la cartografia inserita nel SIT non solo in forma unidirezionale ma anche attraverso modalità che consentano alle diverse tipologie di utenti di inserire propri commenti, informazioni, elaborazioni.

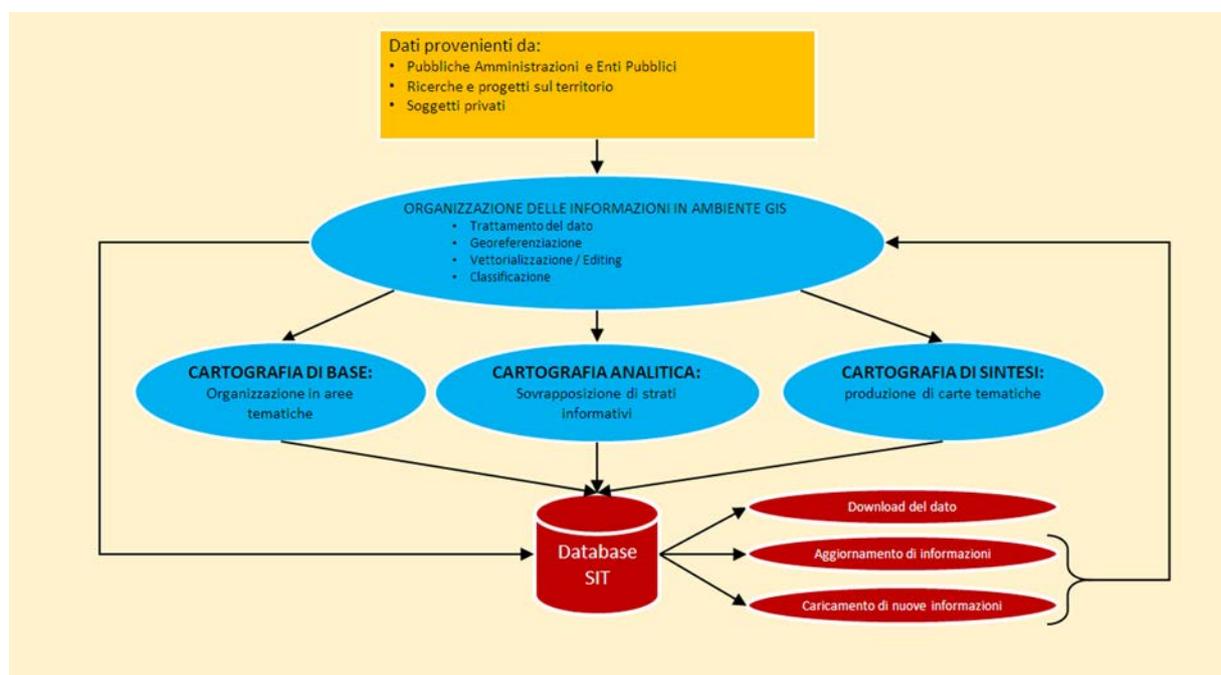


Figura 2 | Schema di funzionamento del SIT.

### 3 | Le esperienze di WebGIS e PPGIS

Il *web*, ai suoi inizi, era un canale di comunicazione unidirezionale dove la fruizione dei dati e dei contenuti era esclusivamente di tipo passivo (Giannola, 2013). È soltanto con la nascita, agli inizi degli anni duemila, del *Web 2.0*, termine coniato da Tim O'Really e Dale Dougherty ([www.oreilly.com](http://www.oreilly.com)), che il ruolo dell'utente subisce una vera e propria trasformazione. Per *Web 2.0* si intende un nuovo modello di comunicazione di tipo "bidirezionale e collaborativo" (Minghini et al., 2013), nel quale l'utente, da "consumatore" finale diviene parte attiva nella costruzione e nella realizzazione dei contenuti pubblicati sul *web* stesso. Un fenomeno interessante associato al *Web 2.0* è quello del *Volunteered Geographic Information*, VGI, citato per la prima volta da Michel Goodchild in un suo scritto del 2007 (Goodchild, 2007). Le VGI sono le informazioni generate dagli utenti in modo del tutto volontario: ogni persona dotata di un dispositivo mobile con una connessione ad internet, è in grado di arricchire, attraverso *link*, foto, descrizioni, una parte selezionata della superficie terrestre. Particolare importanza assumono i dispositivi portatili come cellulari e *tablet*, i quali, grazie a una serie di funzionalità installate al proprio interno come ad esempio GPS e fotocamera, permettono ad ogni persona che ne possiede uno di diventare un vero e proprio "sensore" (Goodchild, 2007), in grado di monitorare, le trasformazioni territoriali. Di conseguenza anche la cartografia e i processi di partecipazione alla pianificazione hanno subito una svolta rispetto ai metodi

tradizionali, giungendo in poco tempo alla realizzazione di diversi strumenti che coinvolgendo gli utenti comportano nella realizzazione di cartografie sul web i vantaggi e gli svantaggi riportati nella tabella I.

Tabella I | I vantaggi e gli svantaggi del coinvolgimento degli utenti nella realizzazione di cartografie sul web.

Vantaggi	Svantaggi
-Riduzione dei costi di acquisizione dei dati -Aggiornamento in tempo reale delle informazioni e dei dati sul territorio -Possibilità di coinvolgere in maniera attiva sia gli stakeholders che la cittadinanza	-La possibile non parzialità degli utenti nella raccolta dei dati (Pelucchi, 2015) -La scarsa o assente preparazione degli utenti in materia di pianificazione e cartografia

Tra questi strumenti di particolare interesse sono il *Public Participation GIS* (PPGIS) e il WebGIS.

Per quanto riguarda il PPGIS, il termine fu descritto per la prima volta nel 1996 durante un convegno cartografico tenuto dal centro di informazione e analisi geografica degli Stati Uniti, NCGIA, per indicare dei sistemi GIS che hanno il ruolo di supportare la partecipazione dei diversi attori del territorio nello sviluppo di processi decisionali ([www.ppgis.net](http://www.ppgis.net)). Attraverso questa connotazione i PPGIS rappresentano dei veri e propri luoghi di incontro “virtuali” (Pelucchi, 2015) in cui diverse persone, possono condividere informazioni facilitando i processi decisionali legati alle scelte pianificatorie. L’esempio scelto è quello della città di Manchester, Regno Unito (<https://mappinggm.org.uk/call-for-sites/development-sites.htm>) dove da poche settimane sono state chiuse le proposte per il nuovo piano della città chiamato *Greater Manchester Spatial Framework*. Sul sito sono riportati sia le informazioni e i dati relativi all’esistente sia le proposte che sono state inviate dai cittadini durante tutto il periodo di consultazione. Tale esempio rappresenta una delle ultime esperienze di PPGIS in Europa, abbracciando una area molto vasta come quella di Manchester, uno delle più grandi città inglesi. Inoltre la consultazione del sito e della cartografia allegata risulta essere molto agevole, guidando l’utente nella navigazione del sito.

Il WebGIS è uno strumento che permette l’utilizzo e la fruizione online di contenuti cartografici, garantendo la condivisione di informazioni cartografiche con gli utenti del *web* (Pelucchi, 2015). Ogni utente può interagire pubblicando dati e informazioni georeferenziati, che verranno visualizzati come *layer* sovrapponibili alle carte già presenti nel sistema. Affinché i contenuti siano divulgati e condivisi, l’interfaccia grafica di un WebGIS deve essere il più possibile intuitiva permettendo anche a persone non esperte di usufruire dello strumento.

Tra i casi internazionali, di rilievo è il WebGIS del comune di Helsinki (<http://kartta.hel.fi/>). In questa piattaforma è possibile interrogare il sistema riguardo tantissimi tematismi che vanno dalle informazioni prettamente urbanistiche ai dati di tipo ambientale, passando per le zone in cui la municipalità ha effettuato degli investimenti economici nell’anno in corso.

Nel contesto italiano, tra i numerosi casi esaminati, spicca il WebGIS della Provincia Autonoma di Bolzano (<http://www.provincia.bz.it/informatica/temi/maps-webgis.asp>). Tale portale racchiude tutti i tematismi editi dall’amministrazione provinciale, i quali sono presenti nella sezione *GeoBrowser* per poi essere approfonditi in diverse sottosezioni a seconda del tema che ogni utente vuole esplorare. La consultazione risulta molto scorrevole nonostante la mole di dati, ed inoltre prevede anche la possibilità di inserire poligoni, linee e punti di propria realizzazione, con la possibilità di salvare il progetto e successivamente esportarlo sottoforma di file o stamparlo sottoforma di cartografia.

#### 4 | L’impostazione del WebGIS e dell’ambiente di interazione in rete

Il WebGIS si colloca certamente tra i servizi interattivi avanzati e complessi che possono essere forniti e fruiti su postazione PC ma anche su *tablet*, laddove lo spazio schermo di visualizzazione ed interazione deve essere adeguato. Interagire con la cartografia, grazie all’enorme diffusione dei navigatori e anche alla forte standardizzazione delle funzioni logiche e tattili, sta diventando una competenza piuttosto diffusa.

In questo progetto il WebGIS intende rispondere soprattutto ad una esigenza di appropriazione e valorizzazione da parte delle comunità locali del patrimonio territoriale senza però rinunciare ad un utilizzo più tecnico dei dati geografici presentati. Sono stati individuati due *software open-source* con i quali sviluppare le due applicazioni integrate WebGIS e *Content Management System* (CMS): *Geoserver*<sup>6</sup> combinato con *MySQL*, e *WordPress* come CMS. Il WebGIS sarà inserito in modo organico all’interno del portale web della CdL, anche se potrà essere richiamato in modo autonomo da altre pagine *web*. Per migliorare

<sup>6</sup> *Geoserver* è un *software lato server* sviluppato con *open source* Java *GIS toolkit* che usa gli standard OGC e non necessita di *client o plugin* dedicati (<http://geoserver.org/about/>)

L'accessibilità e l'usabilità della cartografia del WebGIS saranno predisposte delle chiamate predefinite – *shortcuts* – impostando delle selezioni a dati geografici al fine di ottenere visualizzazioni già filtrate per specifici obiettivi di analisi.

Una parte dell'interazione con e tra gli utenti potrà essere implementata nel CMS con modalità tipiche e ampiamente usabili, come forum e commenti, mentre per l'interazione bidirezionale con i dati geografici si è scelto di aprire il sistema in tre direzioni:

1. *Commenti degli utenti*, possibilità di commentare gli elementi ed i *layer* presentati nel SIT *on line*, con contributi testuali che potranno entrare nel *database* e quindi essere consultabili dagli altri utenti;
2. *Geo-tagging*, possibilità di associare informazioni geografiche a specifici contenuti del CMS attraverso la creazione di *link* a specifiche posizioni geografiche, ad elementi cartografici oppure ad interi *layer* tematici, associabili a parti di testi o immagini presenti nel portale *web* della CdL;
3. *Web-mapping*, disegno di punti, poligoni e linee in modalità semplificata con un sistema di *editing on-line* distinto dall'interfaccia di *Geoserver* ma in grado di generare elementi correttamente georiferiti che una volta filtrati e verificati dal gestore tecnico del SIT potranno essere pubblicati nel WebGIS<sup>7</sup>.

Sono stati individuati tre profili di utenza del WebGIS: utente turista, utente tecnico e utente cittadino. Se da un lato la CdL privilegia una finalità di promozione e marketing territoriale, con una preferenza per l'utenza del turista e del cittadino, generalmente non tecnica, nella seconda fase del progetto un buon numero di coperture cartografiche che possono essere di interesse per tecnici e *stakeholders* del territorio saranno rese disponibili attraverso le medesime interfacce del WebGIS. In particolare, all'utente cittadino saranno quindi proposti gli strumenti di interazione avanzata con la cartografia, in una logica di PPGIS. In relazione alle tre interazioni sopra descritte l'utente sarà messo in condizione di commentare elementi nel WebGIS, di pubblicare contenuti con riferimenti cartografici – *geotagging* – e di effettuare *web mapping* su *layer* generati dall'utente stesso in un ambiente di *editing* dedicato e poi pubblicati nella sezione WebGIS.

In coerenza con i principi di *openness* del progetto del sistema informativo, si evidenzia l'utilizzo di soluzioni Web Map Service per integrare nel WebGIS coperture cartografiche condivise sul *web*, tra le quali *OpenStreetMap* che costituirà la base di sfondo della navigazione turistica e che, oltre ad essere chiara e comprensibile, rappresenta una geografia generata da una comunità aperta di utenti.

In conclusione, i profili di utenza non solo consentiranno un'interazione bidirezionale attraverso un'interfaccia di facile comprensione e mirata alle diverse esigenze, ma saranno strutturati per far diventare il SIT interattivo anche un erogatore di servizi informativi e di indirizzamento ad altri siti che svolgono funzioni utili per gli abitanti. Questi ambienti virtuali dovrebbero diventare dunque un veicolo per la crescita da parte degli abitanti della conoscenza del territorio e della loro capacità di comprenderne le trasformazioni, e nello stesso tempo un supporto ai processi partecipativi tradizionali, lasciando traccia degli esiti sia in termini di accordi raggiunti che di conflitti emersi.

## Attribuzioni

Il § 1 è da attribuire ad Alberto Budoni, il § 2 a Gianluca Vavoli, il § 3 a Valerio Mazzeschi, il § 4 a Patrick Maurelli.

## Riferimenti bibliografici

Andronico A. (2012), "Governance", in Montanari B. (a cura di), *Luoghi della Filosofia del Diritto. Idee strutture mutamenti*, Giappichelli Editore, Torino, p.338.

Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli Editore, Roma.

Bobbio L. (2011), "Conflitti territoriali: sei interpretazioni", in *TEMA*, n.4, vol. 4, pp.79-88.

COM (2001), *La Governance europea - un Libro bianco*,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l10109>.

Giannola E. (2013), "Digital mapping e giustizia sociale", Tesi di dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, Università degli studi di Palermo.

Goodchild M.F. (2007), "Citizen as sensors: the world of volunteered geography", *Geojournal* n. 69.

---

<sup>7</sup> Questa seconda modalità è attualmente allo studio in termini di fattibilità. Il sistema con i migliori requisiti in termini di interoperabilità e usabilità tra quelli fin qui analizzati sembra essere *Google MyMaps*, che, sebbene non possa definirsi tecnicamente un PPGIS per l'assenza di una vera struttura DBMS, facilita i processi di partecipazione consentendo un agevole *web-mapping* abilitando anche l'inserimento di descrizioni e *link* a risorse multimediali presenti in locale o nel *web*. *MyMaps* consente di generare dei disegni geo-riferiti e commentati esportabili in formato Kml/Kmz.

- Magnaghi, A. (2014), "Presentazione", in Magnaghi A.(a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, [http:// www.fupress.com/](http://www.fupress.com/) pp. VII-XVII.
- Marks G. (1993), 'Structural policy and multilevel governance in the EC', in Cafruny A., Rosenthal G. (ed.), *The state of the European Community*, Longman, London.
- Minghini et al. (2013), "WebGIS partecipativi e raccolta dati sul campo: un prototipo di architettura in due e tre dimensioni", *Geologi e territorio. Periodico di Scienze della Terra dell'Ordine dei geologi della Puglia*, n.2.
- Palumbo A. (2007) "Governance dello Stato e stato della Governance: una panoramica" in Palumbo A., Vaccaro S., (a cura di) *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis Edizioni, Milano.
- Pelucchi M. (2015), "Agri Biodiversity collector: un WebGIS interattivo per la raccolta e il monitoraggio di dati ambientali in Val d'Agri", Tesi di Laurea Magistrale in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio, Politecnico di Milano.

### **Sitografia**

About PPGIS,

[www.ppgis.net](http://www.ppgis.net).

Geoserver,

<http://geoserver.org/about/>.

Greater Manchester spatial framework,

<https://mappinggm.org.uk/call-for-sites/development-sites.htm>.

Helsingin kaupunki,

<http://kartta.hel.fi/>.

Maps e WebGIS. I Geobrowser-Provincia Autonoma di Bolzano,

<http://www.provincia.bz.it/informatica/temi/maps-webgis.asp>.

# La gabbia dell'approccio partecipativo. Autorganizzazione degli abitanti, produzione dei beni comuni e rigenerazione della democrazia

**Giuseppe Caridi**

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria  
PAU - Dipartimento Patrimonio Architettura Urbanistica  
Email: [giuseppe.caridi@alice.it](mailto:giuseppe.caridi@alice.it)

## Abstract

Il contributo intende approfondire criticamente una questione che ha caratterizzato la cultura della pianificazione negli ultimi anni. La netta riduzione delle esperienze di partecipazione in favore della costituzione di contesti d'interazione progettuale che mirano a mettere al centro i processi di autorganizzazione degli abitanti. Una via possibile per riflettere su tale dinamica può essere ricercata nella forte e crescente attenzione riguardo ai beni comuni o, meglio, in una specifica angolazione visuale tesa ad intendere le loro modalità di produzione e riproduzione come un campo di sperimentazione della democrazia.

L'autore sostiene la tesi che nelle pratiche di autorganizzazione degli abitanti sta il processo di produzione dei beni comuni, nella produzione dei beni comuni sta il principio di rigenerazione della democrazia. Tale tesi s'inquadra nell'ambito di un campo di ricerca che mira a mettere a fuoco le prassi di *commoning* (Bresnihan e Byrne, 2014; Huron, 2015; Caridi, 2015 e 2016a) e, più in generale, a riflettere sulle forme più efficaci per l'attivazione di metodi di lavoro utili al governo dei beni comuni nell'ambito dei processi di pianificazione urbana e territoriale (Caridi, 2016b e 2017). I risultati attesi riguardano essenzialmente il superamento dello stato di dissimulazione e lettura ideologica che, salvo casi limitati e non ancora rilevanti, caratterizza l'autorganizzazione degli abitanti in favore di un approfondimento del fenomeno nella sua originalità complessiva.

**Parole chiave:** pratiche urbane, regolazione, innovazione.

## 1 | La parabola della partecipazione negli ultimi venticinque anni

Le note che seguono prendono in considerazione tre argomenti principali. In questo primo paragrafo viene analizzata la decisa dinamica che, negli ultimi venticinque anni, ha visto le esperienze di partecipazione tradursi, da tentativo di allargare il confine concettuale della rappresentanza, a progressiva riduzione alla sola dimensione tecnica del senso politico della vita comunitaria. Nel secondo paragrafo vengono messi a fuoco i possibili rischi di tale situazione. E si evidenzia come siano praticabili anche altre concezioni utili a favorire un rafforzamento della sfera non istituzionale e delle sue dinamiche istituenti. Tale punto di vista dilata il campo della discussione tanto sui processi che nascono spontaneamente dalle interazioni locali, diventando così autorganizzazione, quanto sulle potenzialità dei beni comuni e sul loro ruolo nell'elaborazione di un discorso politico-sociale di ampio respiro che mira a rigenerare la democrazia. Infine, nel terzo ed ultimo paragrafo si discute su una possibile prospettiva di lavoro di tipo progettuale utile per creare condizioni di contesto tali da consentire l'emergere ed il funzionamento delle pratiche di autorganizzazione degli abitanti.

Possiamo a questo punto aprire la nostra riflessione da uno dei temi costitutivi del discorso, la partecipazione, tentando un'esplorazione delle piegature che questo concetto ha assunto dagli anni novanta del secolo scorso. Nell'ambito disciplinare in cui ci collochiamo la partecipazione ha a che fare con i rapporti fra le norme (intese in senso lato, quindi, piani, programmi ecc.) ed i concetti di istanza e rappresentanza.

Si è ormai consolidata, nella cultura politica contemporanea, la tesi secondo cui i meccanismi di produzione delle norme risultano sempre più indifferenti alla società, in quanto si sviluppano secondo logiche fortemente gerarchiche; ciò rende di fatto la norma sempre più distante dai concreti modi di vivere delle persone (Barcellona, 2003). Elemento cruciale di tale dinamica è la tendenza a mantenere i processi d'interazione sociale, dai quali scaturiscono le norme, fortemente legati ai paradigmi di delega tipici della democrazia rappresentativa. Il meccanismo istituzionale della rappresentanza, peraltro, dai primi anni novanta, inizia a perdere gran parte della sua efficacia (crisi dei partiti politici, astensione dal voto, disaffezione verso la politica ecc.) come dimostra anche il dibattito che da diversi anni s'incentra sul

problema della forma della democrazia e dei suoi mutamenti (Canfora, 2004; Ginsborg, 2006; Laino, 2012). Per colmare la sempre crescente distanza fra le norme e gli uomini ed eliminare il paradosso di un diritto senza società, secondo la fortunata definizione di Pietro Barcellona (2003), si è ritenuto necessario lavorare per spostare il confine concettuale della rappresentanza; e da qui definire pratiche d'interazione capaci di far emergere le istanze delle società insediate e, soprattutto, di renderle incisive nei processi di decisione.

È in virtù di questo dibattito che, nell'ambito disciplinare dell'urbanistica, si è consolidata la suggestiva e feconda ipotesi di lavoro che tende a considerare il piano come un processo democratico, piuttosto che come un semplice procedimento istituzionale connesso ad un'attività d'elaborazione tecnico-scientifica. Attraverso questa rivoluzione di carattere epistemologico degli statuti disciplinari, dai primi anni novanta si è sviluppata l'ennesima revisione del piano, un diverso modo cioè di intenderlo, redigerlo, utilizzarlo; in particolare, ha assunto centralità la specifica interpretazione culturale e politica dell'urbanistica partecipata (Ciaffi e Mela, 2011). Va comunque rilevato che alcune linee di ricerca attente alla dimensione del confronto con gli abitanti hanno, da sempre, attraversato la riflessione disciplinare. Tuttavia, fino agli anni novanta ogni iniziativa di questo tipo era stata vista esclusivamente come una possibilità alternativa, peculiare ed episodica, rispetto alla pianificazione canonica e ai suoi statuti.

Proprio nel momento di massima espansione per l'urbanistica partecipata si configurano, con decisione, scenari tanto contraddittori quanto ambigui. Iniziano a emergere le principali aberrazioni cui, ancora oggi, essa è soggetta (Moini, 2012; Morisi e Perrone, 2013). Per comodità espositiva queste criticità possono essere ricondotte a due dimensioni principali, che corrispondono a una diversa visione delle relazioni tra ragioni politiche e argomentazioni tecniche. Tali dimensioni possono essere valutate attraverso quattro criteri interpretativi ritenuti, ad ogni modo, centrali: i) gli obiettivi reali, ii) i soggetti e le istanze coinvolte, iii) le modalità di interazione, iv) la strutturazione del processo.

Da una parte emerge una dimensione scettica della partecipazione come tratto ricorrente della sfera istituita. Essa deriva dalla tipica tendenza autoconservatrice che domina oggi le istituzioni, e che produce una profonda diffidenza verso ogni cambiamento in grado di mettere in discussione le sue prerogative di autonomia decisionale (e dunque di potere, perché non da oggi potere decisionale e potere sono sinonimi). L'obiettivo principale di questo tipo di partecipazione è, quindi, la legittimazione di scelte politiche preordinate. Tale visione si esplica attraverso una strutturazione del processo partecipativo di tipo rigido e procedurale (top-down). Le modalità di interazione permesse sono sostanzialmente di tipo informativo passivo e sono, comunque, fortemente orientate e controllate; in pratica, non permettono alcuna significativa influenza da parte dei partecipanti sull'intero del processo di costruzione del piano. Va anche rilevato che, in questo tipo di processi partecipativi, i soggetti più coinvolti sono le istituzioni. Pertanto, i soggetti non istituzionali e i singoli individui non hanno una reale capacità d'incidenza.

Dall'altra esiste una dimensione rituale della partecipazione. La sua principale caratteristica è la centralità data alle tecniche decisionali. Questo campo di attenzione e sperimentazione si è andato strutturando in conseguenza dell'ampliarsi della domanda istituzionale di partecipazione. E ha prodotto un rapido affinamento e proliferazione delle metodologie d'intervento. I cardini di questa dimensione sono una strutturazione del processo in termini di arena decisionale, che prevede l'uso di molteplici modalità di interazione basate su procedure anche molto raffinate. Quelle più riconoscibili sono di tipo assembleare (forum, gruppi di discussione ecc.) e di interazione mediatica attiva. Questi processi possono consentire il coinvolgimento di un ampio arco di soggetti ma rimangono ad ogni modo stretti nelle spire di un rito tecnico (anche del comunicare) che porta alla strutturazione delle scelte e al raggiungimento delle decisioni attraverso una deformazione dell'interazione sociale che, invece, dovrebbe essere intesa come capacità di costruire contesti di relazione, di tipo politico e progettuale.

Alla base di queste due dimensioni risiede un modo di intendere la partecipazione come mezzo/strumento utile a raggiungere un determinato fine. Ciò riduce il processo partecipativo a una specifica procedura metodologica istituzionalizzata e formalizzata.

## **2 | I termini della questione oggi. Autorganizzazione, beni comuni e democrazia**

Alla partecipazione come mezzo, oggi, sembra contrapporsi una concezione che tende a dare centralità ai processi di autorganizzazione che nascono spontaneamente dalle interazioni locali. Ciò significa slegare la partecipazione dall'occasione decisionale, travalicare lo specifico momento del processo di formalizzazione delle decisioni e riproporla come strutturazione permanente dell'interazione sociale. Certo, rimane la necessità di giungere in ogni caso a delle decisioni, ma queste devono rappresentare solo un momento di un percorso più ampio e destinato a continuare nel tempo.

Emerge, di conseguenza, l'esigenza di una completa riformulazione dell'urbanistica partecipata che va intesa come processo in grado di incrementare la consapevolezza dei rapporti tra comunità insediata e territorio, di stabilire nuovi rapporti fattivi e paritari tra sfera istituyente e sfera istituita. Per supportare questa visione, si deve passare per un rafforzamento della sfera non istituzionale e delle sue dinamiche istituenti, perché sono gli abitanti organizzati in comunità che determinano la propria vita, le proprie norme e le proprie capacità di gestione del territorio.

In quest'ottica, la capacità di autorganizzazione assume un ruolo centrale. Essa, nei sistemi sociali, consiste essenzialmente nella costruzione, da parte di configurazioni variabili di soggetti territoriali, di un nuovo insieme di norme sociali/regole organizzative più adatte alle condizioni della comunità rispetto a quelle precedenti (De Toni et al., 2011).

Questo si traduce in individui singoli e movimenti collettivi che si riappropriano di parti del contesto urbano (a prescindere dall'appetibilità economico finanziaria), le trasformano in tempi brevi (superando la lentezza legata all'approvazione di piani e progetti o alle opposizioni politiche e alle proteste locali) e con interventi minimi (in termini sia di contenimento dei costi sia di impatto ambientale).

Questioni molto diverse fra loro che riguardano orti collettivi, *parkour*, vuoti urbani, aree sottoutilizzate o in via di dismissione, spazi pubblici contesi per attività collettive (dalla street art alle iniziative di culto e preghiera), occupazione a scopo abitativo ecc., come illustrano le 124 esperienze progettuali che costituiscono l'installazione "Spontaneous Interventions: Design Actions for the Common Good" realizzata presso il padiglione degli Stati Uniti nell'ambito della XIII Mostra Internazionale di Architettura - la Biennale di Venezia (2012) curata da David Chipperfield.

In Italia, al netto della tematica riconducibile alla conflittualità territoriale (comunità insediate su un territorio che si ribellano contro processi che identificano come minacce esterne), le esperienze di autorganizzazione degli abitanti tendono ad assumere una connotazione molto circostanziata ed originale in quanto, una buona parte di esse, si focalizzano sulla filiera della cultura. A questo proposito sono indicative quelle del collettivo Macao di Milano che, nel maggio 2012, ha occupato la Torre Galfa trasformando un desolato palazzo ad uffici, abbandonato venti anni prima, in un centro per la produzione artistica. Esperienza che in un certo senso si relaziona, e per certi versi si sovrappone, a quella di Teatro Valle Occupato a Roma, iniziata dopo la chiusura dell'Ente Teatrale Italiano, nel giugno 2011; tale occupazione dopo 27 mesi ha portato alla costituzione della Fondazione Teatro Valle Bene Comune (Giardini e Mattei, 2012). A queste si aggiungono, da Nord a Sud, S.a.L.E. docks a Venezia, il Teatro Rossi a Pisa, il Nuovo Cinema Palazzo sempre a Roma, l'Asilo Filangieri a Napoli, il teatro Garibaldi Aperto a Palermo, il teatro Coppola di Catania, il teatro Pinelli a Messina (Cirillo, 2014).

Tutto sommato, una dinamica in controtendenza rispetto al resto del mondo dove sono invece i processi di autorganizzazione che si riferiscono all'abitare ad avere crescente centralità e riscontro (Marcuse, 2009).

Basti pensare all'assegnazione del Leone D'Oro, nell'ambito della Biennale prima menzionata, a Justin McGuirk e al gruppo Urban Think Tank per l'intervento sulla Torre David (Venezuela). Oppure alla risonanza che ha avuto l'autocostruzione ad opera della comunità Túpac Amaru dell'insediamento di Alto Comedero (Argentina), interamente finanziato dal governo. O, ancora, alle case di Quinta Monroy (Cile) che su progetto dello studio Elemental di Alejandro Aravena sono state edificate solo in parte (struttura, copertura e servizi) e poi lasciate agli abitanti per il completamento. Ciò ha consentito di abbattere il costo di costruzione e, di conseguenza, ha permesso di destinare una cifra più alta per acquisto del suolo. Nondimeno, tale attenzione indica che l'autorganizzazione degli abitanti tende ad assumere centralità anche nella narrazione prevalente del circuito più cool dell'architettura e dell'arte, quello che per sua natura è assai attento al mercato e alle sue specifiche logiche.

A questo punto la sperimentazione di forme concrete di gestione diffusa e controllo di porzioni diverse del contesto urbano da parte delle comunità di riferimento è una questione che mostra tutta la sua sfaccettata complessità.

A fini del nostro discorso è essenziale evidenziare come tali forme pongano innanzitutto la questione della forte correlazione con il tema dei beni comuni. È qui la capacità delle pratiche di autorganizzazione degli abitanti di generare i beni comuni che deve essere messa al centro.

Come sappiamo la produzione e riproduzione dei beni comuni non ha tanto a che vedere con un loro riconoscimento formale (che risulta, ad ogni modo utile, ma solo in un secondo momento) quanto piuttosto con un riconoscimento sostanziale, che è legato al loro modo d'uso da parte della comunità di riferimento. Nello specifico è, quindi, l'attribuzione di quadri di senso politico-sociali che si manifesta attraverso le pratiche di autorganizzazione degli abitanti che genera, anche se non necessariamente, beni comuni.

Tuttavia, il discorso non si esaurisce qui. I contesti d'interazione progettuale che mettono al centro l'autorganizzazione degli abitanti producono, oltre che beni comuni, anche valori alternativi e nuovi diritti che mettono in discussione le forme tradizionali dei processi decisionali. Consideriamo, ad esempio, il ruolo delle occupazioni, indagate da Alexander Vasudevan (2017), come resistenza alla città neoliberista. In questo senso, la produzione e riproduzione dei beni comuni implica, inevitabilmente, un tentativo di rigenerazione della democrazia.

Ma se i beni comuni si pongono come alimento e condizione della democrazia e la loro produzione/riproduzione è un effetto, per quanto incerto e non del tutto programmabile, dell'autorganizzazione degli abitanti, è necessario allora riflettere sulle prassi progettuali più efficaci per fare emergere e consolidarsi tali processi.

Nel prossimo paragrafo verrà illustrata una possibile prospettiva di lavoro utile a perseguire quest'obiettivo.

### 3 | Progettare l'autorganizzazione. Solo un ossimoro?

L'espressione progettare l'autorganizzazione può apparire come una contraddizione in termini. Ciò, non di meno, si può pensare di tendere verso quest'obiettivo. Si tratta di promuovere un approccio orientato a creare le condizioni di contesto utili a sostenere le dinamiche di gestione e controllo del contesto urbano che nascono quotidianamente dalle interazioni locali.

A tal fine, credo che possano valere alcune proposizioni guida. Esse, ovviamente, non rappresentano nel loro insieme un modello. Senza alcuna pretesa di essere esauriente provo a menzionarle: i) attenzione verso le caratteristiche fisiche del luogo e le sue condizioni materiali; ii) controllo della congruenza nell'uso e nella distribuzione delle risorse; iii) multiscalarità; iv) interconnessione tra gli abitanti/integrazione delle competenze; v) adattamento reciproco/condivisione delle informazioni; vi) atteggiamento sperimentale/riconfigurazione dei caratteri e delle fasi dell'azione; vii) fiducia verso le decisioni/diffidenza verso quelle eterodirette; viii) consapevolezza individuale/autodeterminazione collettiva; ix) coscienza di minoranza/pensare altrimenti; x) monitoraggio delle norme di comportamento e sanzioni.

Nell'evitare di commentare le singole proposizioni, ci si limita a precisare che esse prendono in considerazione non solo elementi materiali come il luogo, le risorse, ecc. ma anche un insieme di variabili immateriali quali, ad esempio, la scala d'intervento, le competenze, le informazioni, la natura del percorso, l'importanza assegnata alle decisioni e la piena cognizione dei loro effetti, il raggiungimento del consenso attorno ad una posizione condivisa e responsabile, il livello di accettazione delle norme di comportamento.

#### Riferimenti bibliografici

- Barcellona P. (2003), *Diritto senza società. Dal disincanto all'indifferenza*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Bresnihan P., Byrne M. (2014), "Escape into the city. Everyday practices of commoning and the production of urban space in Dublin", in *Antipode*, v. 47, n. 1, pp. 36-54.
- Canfora L. (2004), *La democrazia. Storia di una ideologia*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Caridi G. (2015), "Le pratiche di riuso temporaneo per la creazione dei beni comuni urbani", in *Urbanistica Informazioni*, a. XXXXII, n. 263, pp. 10-11.
- Caridi G. (2016a), "Il ruolo delle pratiche di riuso e condivisione degli spazi aperti nei processi di commoning urbano", in *Ri-Vista*, a. XI, n. 2, pp. 26-37.
- Caridi G. (2016b), "Il commoning urbano ambito di collaborazione tra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici", in Talia M. (a cura di), *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 294-298
- Caridi G. (2017), "La gestione delle risorse di fruizione comune. Per nuove forme di piano", in Aa.Vv., *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 51-56.
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli e esperienze*, Carocci, Roma.
- Cirillo L. (2014), *Lotta di Classe sul palcoscenico. I teatri occupati si raccontano*, Alegre, Roma.
- De Toni A.F., Comello L., Ioan L. (2011), *Auto-organizzazioni*, Marsilio, Venezia.
- Giardini F., Mattei U. (2012), *Teatro Valle Occupato. La rivolta culturale dei beni comuni*, Derive Approdi, Roma.
- Ginsborg P. (2006), *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino.
- Huron A. (2015), "Working with strangers in saturated space: reclaiming and maintaining the urban commons", in *Antipode*, v. 47, n. 4, pp. 963-979.

- Laino G. (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Marcuse P. (2009), “A critical approach to the subprime mortgage crisis in the united states. Rethinking the public sector in housing”, in *City & Community*, a. 8, n. 3, pp. 351-356.
- Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Morisi M., Perrone C. (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Utet, Torino.
- Vasudevan A. (2017), *The autonomous city. A history of urban squatting*, Verso, Londra.

# Democrazia e nuovo lessico urbanistico

**Antonio Alberto Clemente**

Università degli Studi “G. d’Annunzio” Chieti-Pescara

Dd’A - Dipartimento di Architettura

Email: [antonio.clemente@unich.it](mailto:antonio.clemente@unich.it)

## Abstract

«L’uniformità della lingua, l’assenza di parole nuove, l’ossessiva concentrazione su parole vecchie [...] sono il segno di malattia degenerativa della vita pubblica» (Gustavo Zagrebelsky, 2010). L’impoverimento del lessico è un dato consolidato al punto che è possibile chiedersi: come influisce nel rapporto tra urbanistica e democrazia? Quali ripercussioni possono esserci per la disciplina? Occorre ripartire dal linguaggio per costruire un nuovo lessico che dia forma a diritti e doveri. Questo implica la necessità di ampliare lo sguardo anche agli aspetti giuridici. In particolare lungo due direzioni. La prima riguarda prevalentemente il dibattito interno alla disciplina e si riferisce al fatto che la norma scritta prevale sul segno grafico. L’altra concerne il confronto tra esperti e cittadini, tra tecnici e istituzioni e allude alle procedure per una consultazione pubblica efficace. L’uso di termini precisi e di argomentazioni giuridiche corrette può ridare centralità al discorso urbanistico. Come fece Ildefonso Cerdà, nel 1867, quando pubblicò la *Teoría General de la Urbanización*. Questo l’incipit: «ho dovuto cercare e inventare parole nuove per esprimere idee nuove, la cui spiegazione non si trovava in alcun lessico». La situazione di oggi richiede uno sforzo analogo: «passare da un linguaggio stocato o accatastato a un linguaggio parlato, inventare la grammatica generativa dello spazio urbano - è questo, mi pare, il compito futuro, fatto di un’infinità di piccole, medie e anche grandi flessioni sequenze e trovate. In una parola, una poetica. E ancora - ma è dai tempi dei greci che è esattamente la stessa cosa - una politica» (Jean-Christophe Bailly, 2013).

**Parole chiave:** word, law, public consultation.

## 1 | Introduzione

L’urbanistica ha molti territori in comune con la democrazia: il suo programma tecnico è volto alla tutela dell’interesse collettivo; alla preminenza del pubblico sul privato; alla salvaguardia del generale sul particolare. Ed è proprio per questo che l’urbanista, tanto per un programma di ricerca quanto per un incarico professionale, non è mai al servizio esclusivo del committente ma deve rispondere all’interesse più generale di una comunità. Di conseguenza, se l’orizzonte di un lavoro è sempre più ampio rispetto a chi lo finanzia, allora sarà necessario condividere idee, progetti, informazioni. E per poterlo fare occorre evitare i rischi di un «linguaggio compatto, profondo, pieno di segreti, offerto come sogno e allo stesso tempo come minaccia» (Barthes, 1953: 4). Ecco perché, è fondamentale riferirsi a termini chiari e legati in maniera inequivocabile alle questioni da affrontare.

«L’uniformità della lingua, l’assenza di parole nuove, l’ossessiva concentrazione su parole vecchie e la continua ripetizione, sintomi di demenza senile, sono tali certo da produrre noia, distacco, ironia e pena ma – cosa molto più grave – sono il segno di una malattia degenerativa della vita pubblica che si esprime, come sempre in questi casi, in un linguaggio stereotipato e kitsch» (Zagrebelsky, 2010: 11-12). L’impoverimento e l’inefficacia del linguaggio non riguardano solo la democrazia. È un problema generalizzato. Che ha radici lontane nel tempo: «alle volte mi sembra che un’epidemia pestilenziale abbia colpito l’umanità nella facoltà che più la caratterizza, cioè l’uso della parola, una peste del linguaggio che si manifesta come perdita di forza conoscitiva e di immediatezza, come automatismo che tende a livellare l’espressione sulle formule più generiche, anonime, astratte, a diluire i significati, a smussare le punte espressive, a spegnere ogni scintilla che sprizzi dallo scontro delle parole con nuove circostanze» (Calvino, 1988: 58). La convinzione di Italo Calvino fu immediatamente condivisa da Bernardo Secchi: «il più delle volte le polemiche nascono dalla disattenzione e dalla sciattezza con la quale le parole ed i segni vengono usati ed intesi, da una sorta di “peste del linguaggio”». Disattenti allo spessore dei significati che ogni

termine inevitabilmente veicolo, ci si attacca ad una delle sue possibili accezioni per costruire fantasmi e con essi combattere eroiche quanto inutili battaglie» (Secchi, 1989: 4).

Da allora le condizioni sono cambiate. In peggio. Soprattutto perché, nonostante sia ormai chiaro il grave errore di trattare gli attuali temi del mutamento all'interno dell'impalcato teorico tradizionale, stenta a consolidarsi una prassi operativa alternativa. Una constatazione che introduce alcuni interrogativi: l'impoverimento e l'inefficacia del linguaggio come incidono nel rapporto tra urbanistica e democrazia? Quali ripercussioni possono esserci per la disciplina? E ancora, come fare a ridurre la distanza tra le parole e le cose?

Più volte è stata sostenuta la tesi che sia necessario un nuovo lessico<sup>1</sup> come tentativo per contrastare la dissociazione tra la parola e l'oggetto cui essa dovrebbe riferirsi; per ridurre lo iato tra gli eventi che accadono e i termini utilizzati per descriverli; per porre rimedio a un linguaggio disseminato da una serie di trappole verbali che generano altrettante logomachie. L'idea di un nuovo lessico significa prendere atto che il vocabolario dell'urbanistica ha perso forza espressiva, potenza evocativa e dimensione simbolica. E quando questo accade, «la realtà non è più la somma totale di fatti duri e inevitabili, bensì un agglomerato di eventi e parole in costante mutamento, nel quale oggi può essere vero ciò che domani è già falso» (Arendt, 1950: 30).

## 2 | Nuovo lessico

Perseguire la costruzione di un nuovo lessico implica la necessità di prendere congedo dal vocabolario su cui si è costruita l'urbanistica moderna. Congedarsi non è operazione facile: impone l'obbligo di assumere una distanza critica dal passato senza negarlo o, peggio, rinnegarlo. Congedarsi vuol dire riconoscere l'importanza sia di quel vocabolario sia dell'attrezzatura concettuale che lo sosteneva, come monumenti del pensiero occidentale che, però, hanno fatto il loro tempo. Congedarsi significa rileggere la città, ristrutturare le domande, ricercare una nuova consapevolezza teorica che «una volta sottratta all'inesorabilità di qualche schema metafisico, rivela la sua contingenza e la varietà delle sue alternative» (Gargani, 1993: 27). Alla luce di queste considerazioni, occorre prendere atto che «se le qualificazioni che si danno al termine città fossero un rosario dai molti grani, si dovrebbe anche constatare che i "lemmi" che descrivono le modalità di "essere" della città non possono restare immutati, di alcuni cambia il senso, altri emergono, altri scompaiono: la lingua che la città parla si fa diversa. [...] Si è cercato di tradurre i vocaboli di questa lingua che pur mantenendo forti assonanze con i significati del passato ne forniscono di nuovi; si vorrebbe contribuire, in questo modo, anche a delineare la grammatica e la sintassi di questa lingua, le relazioni che si possono costruire tra le diverse modalità d'uso e di governo della città» (Indovina, 2006: 14). Ripartire dal linguaggio, quindi, non è solo un modo per rinnovare il lessico dal punto di vista analitico-progettuale ma anche per dare forma ai diritti, per identificare i doveri e per avviare qualsiasi processo partecipativo. Ecco perché è necessario ampliare lo sguardo anche agli aspetti giuridici. Per una molteplicità di motivi. Due i principali. Il primo attiene all'importanza che assume la parola scritta nel progetto di piano ed è, pertanto, un

---

<sup>1</sup> Vedi in tal senso:

- nel 2003, il lessico multilingue e multimediale Muleta, creato nell'ambito del progetto europeo MLIS, puntava a diventare un'enciclopedia europea sull'urbanistica e l'habitat destinata ad arricchirsi attraverso il contributo della comunità professionale e scientifica. Muleta raggruppava: Deutsche Institut für Urbanistik-DIFU, Instituto de Estudios Documentales sobre Ciencia y Tecnología-IEDCYT, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables/Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction/Centre de documentation de l'urbanisme - CDU - et Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France - IAURIF, Greater London Authority - GLA, Università IUAV di Venezia, VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhazsnú Társaság, Centru de Documentare pentru Constructii, Arhitectura, Urbanism si Amenajarea Teritoriului-CDCAS e Accademia d'architettura e delle scienze della costruzione della Russia. <http://www.muleta.org/muleta2/initRecherche.do>;
- Indovina F. (a cura di) con Fregolent L. e Savino M. (2006), *Nuovo lessico urbano*, Franco Angeli, Milano;
- Desjardins X., Beaucire F. (2015), *Notions de l'urbanisme par l'usage*, Publications de la Sorbonne, Paris;
- Nel 2016, la XIX Conferenza nazionale SIU, nell'ambito del Workshop 11 coordinato da Paola Di Biagi ha avuto come tema: *Cambiamenti del lessico per nuove competenze e responsabilità degli urbanisti*. L'obiettivo del workshop è stato di «raccolgere, presentare e discutere contributi su come sta cambiando e, soprattutto, come dovrebbe cambiare il lessico dell'urbanistica in risposta alla progressiva marginalizzazione delle conoscenze/competenze in diverso modo legate alla città e al territorio».

argomento che riguarda prevalentemente il dibattito interno alla disciplina. Il secondo concerne le forme e le procedure della consultazione pubblica ed è riferibile al processo di comunicazione e di confronto tra esperti e cittadini, tra tecnici e istituzioni.

### 3 | Norme

La forma che assume il linguaggio urbanistico è caratterizzata essenzialmente da tre codici: grafico (disegni, immagini, cartografie...), numerico (indici, parametri, statistiche...) e testuale (relazioni, norme, regolamenti...). I tre codici dovrebbero concorrere, simultaneamente, a spiegare in termini chiari e inequivocabili le intenzioni di progetto. L'uso del condizionale vuole sottolineare la penalizzazione della parte scritta o, detto altrimenti, come vi sia «un generale “ritirarsi della parola”» ovvero di quella tradizione culturale «in cui il discorso parlato, ricordato e scritto, costituiva la spina dorsale della coscienza» (Steiner, 1971: 97). Né poteva essere altrimenti considerando il processo, ormai consolidato, tale per cui si è «passati troppo rapidamente dall'ambizione moderna di far partecipare ogni architettura ad un progetto politico sul mondo al suo contrario: una pura estetizzazione, una forma di cinismo nel modo di integrare l'architettura ai meccanismi del mercato e della moda» (Picon, 2005: 5). Di fronte alla pervasività di questo fenomeno occorre riaffermare l'importanza delle parole. Anche perché, sotto il profilo giuridico, se «sussiste una discrasia tra parte normativa e parte grafica delle prescrizioni di PRG, torna pienamente applicabile al caso di specie la regola iuris più volte affermata da questo Consiglio di Stato secondo cui nel contrasto tra normativa e segno grafico occorre dare prevalenza alla prima»<sup>2</sup>. In tal senso, è ancora più esplicita un'altra sentenza all'interno della quale si afferma che «la rappresentazione grafica di uno strumento urbanistico [...] ne costituisce parte integrante solo se non si ponga in contrasto con le prescrizioni normative»<sup>3</sup>. La giurisprudenza costante<sup>4</sup> del Consiglio di Stato (CdS) può apparire come un'imposizione giuridica la cui rilevanza è limitata a questioni specifiche; a casi particolari; a situazioni circoscritte nel tempo e nello spazio. Non è così. Richiamare la pari dignità della parte scritta non è una rivendicazione ma una necessità concreta: non solo in ossequio alle interpretazioni della Giustizia Amministrativa, ma anche, e soprattutto, perché non esiste idea di città priva di testo esplicativo; né un progetto di territorio che possa essere chiarito senza prescrizioni; né un programma di interventi senza norme attuative.

Questo stato di fatto apre all'opportunità di tornare a riflettere sulla terminologia urbanistica corrente<sup>5</sup>. Di ragionare sulle modalità e sui criteri che devono presiedere alla identificazione dei termini e delle locuzioni del nuovo lessico tecnico-amministrativo. Di avviare un approfondimento, per un verso, su come fare a tenere distinte la parte del lemmario da quella inerente a indici e parametri e, per altro verso, a esplicitarne le necessarie interdipendenze<sup>6</sup> anche in relazione alle differenti legislazioni regionali. Un dizionario condiviso può tornare utile come denominatore comune per tutti quegli attori che hanno un ruolo nella modificazione dell'assetto e dell'uso del territorio, per i rapporti tra pubblico e privato e, più in generale, per tutte quelle amministrazioni impegnate nelle procedure ordinarie di pianificazione o coinvolte in tavoli negoziali.

<sup>2</sup> CdS (Sez. IV), Sentenza n. 49 del 13 gennaio 2015.

<sup>3</sup> CdS (Sez. IV), Sentenza n. 3081 del 12 giugno 2007.

<sup>4</sup> CdS (Sez. V), Sentenza n. 4734 del 22 agosto 2003; CdS (Sez. IV), Sentenza n. 4462 del 10 agosto 2000; CdS (Sez. IV), Sentenza n. 917 del 5 giugno 1998; CdS (Sez. V), Sentenza n. 724 del 21 giugno 1995.

<sup>5</sup> Il riferimento alla terminologia urbanistica corrente è stata una consuetudine che il *Manuale dell'urbanistica* (G. Colombo, F. Pagano, M. Rossetti) ha mantenuto fino alla sua dodicesima edizione (1996). Nelle successive edizioni non ha più trovato spazio.

<sup>6</sup> La distinzione deriva dal fatto che nel lemmario rientrano le parole che spesso hanno bisogno di un approfondimento che ne chiarisca l'etimologia, le articolazioni tematiche e i possibili sconfinamenti semantici. A differenza di indici e parametri che, invece, hanno definizioni più circoscrivibili.

#### 4| Partecipazioni

Il 9 marzo 2017 sono state pubblicate le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* da parte del Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>7</sup>. Lo stesso giorno la Direzione per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente ha reso disponibile sul proprio sito istituzionale le *Linee guida per la predisposizione della Sintesi non Tecnica sia del Rapporto Ambientale sia dello Studio di Impatto Ambientale*<sup>8</sup>.

Dal punto di vista giuridico, sono documenti molto differenti. Le prime sono suggerimenti, raccomandazioni ovvero mere indicazioni senza alcuna cogenza. Le Sintesi non Tecniche, invece, sono obbligatorie poiché fanno riferimento a due articoli contenuti entrambi nel D.Lgs 152/2006<sup>9</sup>.

Le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* rappresentano, quindi, uno strumento al quale aderire volontariamente, utile per quelle amministrazioni che intendessero prendere decisioni pubbliche coinvolgendo i cittadini, le imprese e le loro associazioni. Obiettivo delle linee guida è rendere più efficaci i modelli di consultazione relativi anche alla pianificazione strategica e alla programmazione territoriale attraverso nove principi: impegno, chiarezza, trasparenza, sostegno alla partecipazione, privacy, imparzialità, inclusione, tempestività e orientamento al cittadino. All'interno delle *Linee guida* sono previste le regole per il loro costante aggiornamento; è indicato il percorso da seguire per ottenere il massimo coinvolgimento; sono presenti i riferimenti alle migliori pratiche internazionali. Un documento e una procedura apparentemente perfetti che però non sciolgono il nodo fondamentale della questione: a cosa serve la consultazione pubblica se non si è in grado di comprendere la natura dei problemi sui cui si viene consultati? Queste, come altre linee guida danno per acquisite le condizioni di istruzione e la cultura necessarie per essere in grado di partecipare. Di fronte a un piano urbanistico o territoriale, la fase delle osservazioni resta l'unica prevista per legge ad «avere finalità collaborativa, volta a migliorarne l'impianto» (Italia, 2012: 54). Una fase aperta a tutti ma alla quale non tutti sono in grado di partecipare poiché, per proporre un'osservazione occorre, sempre, l'intermediazione di un professionista. Pertanto, a meno che non si immagini un coinvolgimento d'élite allora è possibile ipotizzare l'utilità di linguaggio tecnico giuridico che sia più semplice senza essere fuorviante; che sia più comprensibile senza essere banale; che sia più aperto al pubblico senza essere ingannevole rispetto ai contenuti dello strumento urbanistico. Come fare? Un'indicazione in tal senso può venire dalle Sintesi non tecniche che, al di là delle interpretazioni che ne danno le linee guida, devono entrare a far parte, inderogabilmente, tanto del Rapporto Ambientale quanto dello Studio di Impatto Ambientale. Questo perché la legge prevede che qualsiasi partecipazione debba essere preceduta dalla fase di informazione basata su un lessico agevole che possa essere compreso anche da parte del pubblico. La Sintesi non tecnica, probabilmente, non è un modello di riferimento ma è, certamente, un primo apprezzabile sforzo che l'urbanistica ancora non è riuscita a fare. E che, invece, sarebbe bene che trovasse uno spazio adeguato nella futura legge nazionale sul Governo del Territorio.

#### 5| Parole penultime

Quando il patrimonio lessicale di una disciplina si svuota di senso, decade l'autorità di chi parla. E la città, con i suoi problemi e con le sue opportunità, resta sepolta sotto la sovrabbondanza di termini inefficaci. A fronte di cambiamenti radicali, le parole sono state declinate in modo meccanico, limitato, incompleto, rendendo impossibile la comprensione del fenomeno urbano. È

<sup>7</sup> <http://open.gov.it/wp-content/uploads/2017/03/Linee-guida-consultazione-pubblica-v.-1.1.pdf>.

<sup>8</sup> <http://www.va.minambiente.it/File/DocumentoCondivisione/90ac200c-ddb4-47fd-a180-7d9f0c2f83ff.pdf>;  
<http://www.va.minambiente.it/File/DocumentoCondivisione/a7a453fe-8c7b-413d-831b-15a23363190d.pdf>.

<sup>9</sup> Per il Rapporto Ambientale della VAS il riferimento è all'art. 13 comma 5: «La proposta di piano o di programma è comunicata, anche secondo modalità concordate, all'autorità competente. La comunicazione comprende il rapporto ambientale e una sintesi non tecnica dello stesso». Per la VIA il riferimento è all'art. 22 comma 5: «Allo studio di impatto ambientale deve essere allegata una sintesi non tecnica delle caratteristiche dimensionali e funzionali del progetto e dei dati ed informazioni contenuti nello studio stesso inclusi elaborati grafici. La documentazione dovrà essere predisposta al fine consentirne un'agevole comprensione da parte del pubblico ed un'agevole riproduzione».

sufficiente un esempio per capirlo: «la parola “periferia” ha senso solo in relazione all’idea di “centro”. Noi associamo la parola alle immagini della miseria e delle difficoltà urbane, ma la mettiamo quasi sempre al plurale (le “periferie urbane”), quasi a rendere conto del fatto che si designa tutto il tessuto urbano, come se, per dirla al contrario di Pascal, la circonferenza fosse ovunque e il centro da nessuna parte» (Augé, 2010: 22). Quando questo accade la parola non può che abdicare rispetto al suo contenuto semantico, alla capacità di persuasione, a essere presupposto del dialogo per diventare semplice articolazione acustica se non addirittura urlo o invettiva. E questo non è un bene né per l’urbanistica né per la democrazia; né tantomeno per i loro rapporti. Un linguaggio fondato su termini tecnici precisi e su argomentazioni giuridiche corrette significa contrastare la vaghezza del vocabolario; arginare l’invadenza di proposizioni non prescrittive; limitare l’uso delle metafore con cui viene descritta la città contemporanea. Peraltro, la ricerca del termine adeguato, del vocabolo più adatto al contesto, del modo migliore di coniugare lo scritto al segno grafico sono un elemento ricorrente nella tradizione disciplinare, sin dalla sua fondazione<sup>10</sup>. Ecco perché la parola non è soltanto uno strumento di espressione ma parte integrante nella costruzione del progetto di territorio, soprattutto se si crede che «dietro le parole si affacci una visione delle cose, una filosofia, un punto di vista, insomma una cultura, intesa come insieme delle conoscenze, delle credenze, del costume e di qualsiasi altra capacità e abitudine acquisita dall’uomo come membro di una società» (Beccaria, 2007: 182). In questa prospettiva diventa importante avviare una riflessione su ciò che rimane e ciò che scompare del vecchio lessico e ciò che emerge del nuovo.

Ciò che rimane implica la decisione su ciò che deve essere conservato; su ciò che, necessariamente, dovrà avere un ruolo anche in futuro; su ciò che può funzionare come dispositivo per identificare, descrivere e interpretare i fenomeni urbani e territoriali. Ciò che scompare allude all’inevitabile dissolversi di alcune parole che, pur avendo caratterizzato un’epoca, non riescono più a rappresentare il presente. Ciò che emerge introduce la necessità del rapporto con i campi contigui più fecondi per le discipline territoriali per capire quali possono essere le contaminazioni più vantaggiose, le corrispondenze più fertili, i saperi che maggiormente si prestano ad arricchire l’urbanistica.

Ripartire da un nuovo lessico, quindi, è un’ipotesi di lavoro, una condizione anteriore alla conoscenza, suscettibile di modificazioni in itinere e di spostamenti laterali, che presuppone una consapevolezza: «la città è prima di tutto un fraseggio, una coniugazione, un sistema fluido di declinazioni e di concordanze. Sono queste frasi e questo fraseggio che dobbiamo ritrovare: passare da un linguaggio stocato o accatastato a un linguaggio parlato, inventare la grammatica generativa dello spazio urbano - è questo, mi pare, il compito futuro, fatto di un’infinità di piccole, medie e anche grandi flessioni sequenze e trovate. In una parola, una poetica. E ancora - ma è dai tempi dei greci che è esattamente la stessa cosa - una politica» (Bailly, 2013: 20-21).

### Riferimenti bibliografici

- Arendt H. (1950), *Ritorno in Germania*, Donzelli, Roma 1996.  
Augé M. (2010), *Per una antropologia della mobilità*, Jaca Book, Milano.  
Bailly J. C. (2013), *La frase urbana*, Bollati Boringhieri, Torino.  
Barthes R. (1953), *Il grado zero della scrittura*, Einaudi, Torino, 2016.  
Beccaria G. L. (2007), *Tra le pieghe delle parole*, Einaudi, Torino.  
Cerdà I. (1985), *Teoria generale dell’urbanizzazione*, Jaca Book, Milano.  
Colombo G., Pagano F., Rossetti M. (2013), *Manuale di urbanistica*, Il Sole 24 Ore, Milano.  
Dalfino E. (1992), *Lessico giuridico dell’edilizia e dell’urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.  
Desjardins X., Beaucire F. (2015), *Notions de l’urbanisme par l’usage*, Publications de la Sorbonne, Paris.  
Gargani A. (1993), *Stili di analisi*, Feltrinelli, Milano.  
Indovina F. (2005), *Governare la città con l’urbanistica*, Maggioli, Rimini.

<sup>10</sup> Era il 1867, quando Ildefonso Cerdà pubblicò la *Teoría General de la Urbanización*. Questo l’incipit: «poiché tutto era nuovo, ho dovuto cercare e inventare parole nuove per esprimere idee nuove, la cui spiegazione non si trovava in alcun lessico».

- Indovina F. (a cura di) con Fregolent L. e Savino M. (2006), *Nuovo lessico urbano*, Franco Angeli, Milano.
- Italia V. (2012), *Urbanistica. La pianificazione urbanistica, la normativa edilizia e il governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Mengoli G. (2012), *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano
- Picon A., “Architetti e ingegneri come orfani senza un’utopia”, intervista a cura di Edoardo Piccoli, in *Il giornale dell’architettura*, n. 25, gennaio 2005.
- Secchi B. (1989), “La regola e il modello”, in *Urbanistica*, n. 95, p. 4.
- Steiner G. (1971), *Nel castello di Barbablù. Note per la definizione della cultura*, Garzanti, Milano, 2011.
- Ventrella S., Viviani R., Perruccio G. (a cura di) (1999), *Dizionario tecnico-amministrativo dell’urbanistica*, Maggioli, Rimini.
- Zagrebelsky G. (2010), *Sulla lingua del tempo presente*, Einaudi, Torino.

# Infrastrutture, conflitto e partecipazione: primi approcci al dibattito pubblico

**Valentina Colazzo**

La Sapienza

DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civili, Edile ed Ambientale

Email: [valentina.colazzo@uniroma1.it](mailto:valentina.colazzo@uniroma1.it)

Tel: 3386545884

## **Abstract**

Partecipazione, consenso e comunità locale sono elementi decisivi nel successo o fallimento delle politiche di trasformazione territoriali, che comportano spesso situazioni conflittuali a livello locale e nazionale.

Lo strumento del dibattito pubblico introdotto dal Nuovo Codice degli Appalti rappresenta l'opportunità di superare tali situazioni conflittuali; i dettagli procedurali sono rimandati ad un decreto in fase di elaborazione

Tale necessità deriva dalla presenza diffusa sul territorio di situazioni conflittuali con le comunità locali che comportano un costo rispetto alla realizzazione dell'opera e all'effetto sociale della stessa: spesso il conflitto rimane radicato nel tempo e crea una barriera comunicativa tra comunità e Pubblica Amministrazione.

Dove si può intervenire per cambiare questa generazione di conflitto che caratterizza le infrastrutture?

L'opportunità offerta dalla definizione in corso in Italia del dibattito pubblico rappresenta l'occasione per delineare, con alcuni accorgimenti, delle possibili linee guida di questo nuovo strumento, provando ad utilizzare pratiche europee consolidate (come quella francese) e le esperienze di applicazione di altre normative sulla partecipazione, come quella della Regione Toscana, per individuare una modalità di dibattito pubblico meno impositivo e più costruttivo.

**Parole chiave:** infrastrutture, partecipazione, comunità.

## **1 | Introduzione**

Il ruolo della partecipazione all'interno di politiche ed interventi di trasformazione territoriale ha assunto nel tempo un'importanza sempre maggiore.

Lo confermano i numerosi interventi attuati dall'Unione Europea, come il Libro Bianco sulla Governance del 2001 e la Relazione della Commissione sulla governance europea, in cui si sottolinea come «[...] la promozione di nuove forme di governance [...] è condivisa dai poteri pubblici di qualsivoglia livello, dalle imprese private, dall'insieme della società civile organizzata, in quanto i principi della buona governance, ossia apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, corrispondono all'aspettativa generale di questo inizio di ventunesimo secolo»<sup>1</sup>

Da questo estratto si percepisce come la partecipazione collettiva alla scala locale abbia assunto rilevanza nel successo o nel fallimento delle trasformazioni urbane, in particolare rispetto alla realizzazione di infrastrutture.

Molto spesso, difatti, la costruzione di tali opere comporta un contrasto molto duro con le comunità del territorio di insediamento, che si ripercuotono sia sul processo di realizzazione dell'infrastruttura (con notevoli ritardi e quindi costi aggiuntivi) sia sulla costituzione di un rapporto conflittuale tra amministrazione pubblica e comunità locale.

## **2 | Il conflitto sul territorio e la mancanza di comunicazione**

La realizzazione di opere pubbliche, in particolare di tipologia infrastrutturale, comportano una situazione di conflittualità con il territorio sempre più crescente.

Lo confermano i dati riportati da NimbyForum 2016, piattaforma multimediale che riprende la famosa sindrome Nimby (Not In My Back Yard) che raccoglie e mappa le infrastrutture e gli impianti la cui costruzione abbia subito contrasti locali: dal 2010, anno in cui i progetti bloccati a causa del conflitto con la comunità locale erano 320, si è giunti al 2016 con 342 opere ferme.

---

<sup>1</sup> Commissione Europea (2003), Relazione della Commissione sulla governance europea, Lussemburgo.

Questo dato testimonia proprio come ci sia una notevole difficoltà di comunicazione tra amministrazione pubblica, che gioca il ruolo del proponente, e la collettività, che molto spesso percepisce la scelta pubblica come imposizione.

La sensazione collettiva è quella di impotenza nella decisione progettuale, che viene scelta dalla pubblica amministrazione e poi “subita” dal territorio.

Tendenzialmente è proprio la costruzione di una grande opera in sé a comportare una ferrea opposizione locale, generando la sindrome di Nimby, che viene molte volte estremizzata in un’ottica di consenso popolare. Quasi sempre, difatti, coloro che contestano una certa opera trovano il sostegno di attori schierati, ad esempio le associazioni ambientaliste o i gruppi politici. Il conflitto, allora, assume un ruolo diverso dalla contestazione motivata.

Riprendendo una distinzione in categorie di conflitto sviluppata da Luigi Bobbio (articolo), esistono, a seconda degli obiettivi e degli attori in gioco, differenti tipologie di conflitto:

1. Il particolarismo: il conflitto territoriale è il risultato del decisionismo locale, che diventa l’ostacolo principale nell’ottenimento dell’interesse generale;
2. La sobillazione: simile al particolarismo, delegittima gli oppositori locali ma rimandando ad interessi nascosti e voluti da un soggetto misterioso che agisce dietro un finto interesse per il bene comune;
3. La sproporzione tra costi e benefici: in questa definizione, il conflitto non riguarda la difesa del bene comune ma lo sbilanciamento tra coloro che subiscono i costi della realizzazione di un’opera e coloro che invece ne beneficeranno;
4. I rischi: l’esistenza di un rischio e la relativa angoscia e preoccupazione che ne deriva diventa il tema del conflitto, anche laddove le probabilità del suo verificarsi siano minime;
5. Luoghi contro flussi: qui il conflitto non deriva dall’opera e dai relativi rischi, in quanto le contestazioni territoriali si verificherebbe anche in assenza di essi; deriva dalla volontà di non accettare nel proprio contesto un elemento che potrebbe generare elementi negativi (es.: discarica, campo nomadi,...);
6. Per un altro modello di sviluppo: in questo caso il contrasto non è con l’opera ma con ciò che rappresenta l’infrastruttura, ovvero un modello di crescita urbana legata al consumo ed al profitto.

Attraverso tali forme di conflitto, lo scontro diventa un elemento costituente dell’infrastruttura si rende necessario approcciare al conflitto in maniera costruttiva e partecipativa.

La contrapposizione delle parti è riduttiva e crea soltanto ulteriore frammentazione locale; il conflitto territoriale non è solo uno schieramento tra pro e contro o una battaglia tra progressisti e conservatori; è anche espressione di una comunicazione insufficiente tra la scelta pubblica e la collettività.

Perché c’è carenza di comunicazione tra amministrazione pubblica e cittadinanza?

Una causa è rintracciabile in un’assenza di adeguati strumenti e metodi di coinvolgimento collettivo, imputabile ad uno sviluppo tardivo nel contesto italiano di leggi sulla partecipazione.

Inoltre, per buona parte della pubblica amministrazione, la partecipazione ha un’accezione negativa: coinvolgere la cittadinanza significa dovere affrontare nuove questioni e problematiche, che aggravano ed allungano ulteriormente i tempi progettuali.

La chiave di lettura del conflitto collettivo dovrebbe essere «gestire la complessità in modo che non sia complicata, che sia accessibile e possa mantenere o arricchire il valore progettuale»<sup>2</sup>.

Il coinvolgimento collettivo può rappresentare un valore aggiunto per il progetto in quanto si arricchisce di quel sapere “territoriale” che soltanto una quotidianità locale può costruire.

Il rapporto partecipativo non deve ridursi ad uno scambio obbligatorio: non si tratta di dover necessariamente scendere a compromessi, rinunciare ad un dettaglio tecnico, rivedere una scelta progettuale.

La cosiddetta accettabilità sociale si costituisce attraverso un’informazione della collettività: ad oggi «la gente direttamente interessata dal progetto ed il pubblico in generale non sono coinvolti o lo sono solo in misura limitata; essi ricevono l’informazione solo in una fase molto tarda e quando le principali scelte concernenti il progetto sono state effettuate.»<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Riva F. (2011), “Come limitare la contestazione delle opere pubbliche con la comunicazione di progetto” in Blizz valorizzazione e comunicazione di progetti complessi.

<sup>3</sup> Riva F. (2011), “Come limitare la contestazione delle opere pubbliche con la comunicazione di progetto” in Blizz valorizzazione e comunicazione di progetti complessi.

Si tratta di aprire un processo decisionale fino ad oggi chiuso in sé, volutamente riservato a pochi: il confronto con la collettività è necessario a creare quell'accettabilità sociale dell'opera da realizzare. In questa dimensione si inserisce il concetto di "comunicazione di progetto", un approccio innovativo in cui si struttura la comunicazione in quattro punti principali<sup>4</sup>:

- **Obiettivi:** è la fase in cui si raccolgono le informazioni per un miglioramento progettuale ed una riduzione dell'impatto sociale ed economico dell'opera; si inizia a costruire un inizio di dialogo;
- **Pubblico:** la varietà di soggetti partecipanti (tecnici, associazioni, singoli cittadini,...) impone un'interpretazione adeguatamente semplificata;
- **Attori e contenuti:** una comunicazione diversificata richiede competenze culturali e professionali variegate;
- **Tempistica:** il vantaggio di una condivisione collettiva è ovviamente massima se la partecipazione viene applicata di progettazione preliminare.

Rispetto a quest'ultimo punto, è importante ricordare come i livelli di progettazione siano stati modificati dal Nuovo Codice degli Appalti (50/2016), che individua il progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progetto definitivo ed il progetto esecutivo.

Secondo questa nuova classificazione, la fase di migliore avvio del processo partecipativo sarebbe la prima, che sostituisce a tutti gli effetti il progetto preliminare.

Con il nuovo decreto legislativo 50/2016 viene introdotto il dibattito pubblico, un importante strumento di partecipazione collettiva che cerca proprio di colmare l'assenza di un mezzo finalizzato al coinvolgimento della cittadinanza.

### **3 | Il dibattito pubblico: prime definizioni ed esperienze a confronto**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 «disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», comunemente definito nuovo codice degli appalti ha apportato numerose modifiche nell'ambito della pianificazione territoriale, sia rispetto ai livelli di progettazione sopra riportati sia rispetto alla nuova procedura di coinvolgimento collettivo conosciuta come dibattito pubblico.

L'articolo 22 del Nuovo Codice degli Appalti disciplina in 4 commi questo nuovo strumento, definendolo come una procedura applicabile ad opere di una certa tipologia e soglia dimensionale.

Maggiori dettagli relativi al dibattito pubblico dovranno essere definiti attraverso un decreto in fase di sviluppo.<sup>5</sup>

Gli obiettivi di questo strumento dovrebbero essere una facilitazione del dialogo con lo scopo di ricavarne un miglioramento progettuale: la conoscenza del territorio data da chi la vive da sempre è un elemento sicuramente importante ai fini progettuali.

Gli esiti di questa procedura, tuttavia, non dovrebbero essere vincolanti e non avere valore prescrittivo, a conferma anche del ruolo con cui è stato concepito tale strumento.

La fase in cui si dovrebbe attuare il dibattito pubblico è la fase di fattibilità progettuale, disciplinata dall'art. 23; in questa fase, il soggetto proponente ha il compito di redigere un Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (DFAP) che viene poi inviato alla Pubblica Amministrazione.

L'amministrazione pubblica potrebbe a questo punto decidere se procedere o meno con l'opera, se apportare modifiche, integrare o meno con i risultati del dibattito pubblico.

Il ruolo del DFAP risulterebbe quindi fondamentale per la decisione pubblica: apparirebbe come uno strumento informativo degli impatti territoriali dell'opera.

Dovrebbe poi essere individuato un Direttore del Dibattito Pubblico, che il compito di porsi come autorità terza nella gestione del dibattito.

La conferma di queste ipotesi, ovviamente, arriverà con l'emanazione del decreto di riferimento.

Il concetto di dibattito pubblico introdotto in Italia riprende alcuni elementi della tradizione del *débat public* francese, dove è uno strumento consolidato da anni.

---

<sup>4</sup> Riva F. (2011), "Come limitare la contestazione delle opere pubbliche con la comunicazione di progetto" in Blizz valorizzazione e comunicazione di progetti complessi.

<sup>5</sup> Seminario "Dibattito pubblico: opportunità di integrazione partecipativa o strumento formale?" tenuto nell'ambito del dottorato in Infrastrutture e Trasporti il 08/05/2017 con la partecipazione del Prof. Pierluigi Coppola.

Il *débat public* è stato introdotto in Francia negli anni '90 con la legge Barnier del 1995, che ha riconosciuto, a seguito delle numerose proteste per la TGV-Méditerranée, il «diritto dei cittadini di essere interpellati in materia di tutela ambientale».

Tuttavia, il vero cambiamento avvenne nel 2002 con la legge sulla democrazia di prossimità per indicare la valorizzazione del sapere esperienziale di chi vive quotidianamente il territorio a prescindere dall'esserne o meno cittadino<sup>6</sup>.

In particolare, la consultazione francese si articola attraverso due strumenti differenti: l'inchiesta pubblica ed il dibattito pubblico.

L'inchiesta pubblica si riferisce a tematiche riguardanti l'assetto urbano, la tutela ambientale e paesaggistica dei comuni interessati dall'opera; ha una durata compresa tra i 2 ed i 3 mesi e al termine produce un dossier d'inchiesta su cui la collettività può produrre osservazioni in una riunione pubblica; il rapporto finale rispetto alle osservazioni emerse ha un valore non prescrittivo e può quindi essere disatteso dal soggetto interessato, che però deve motivare tale rifiuto.

Una delle principali criticità riguarda la fase avanzata in cui viene condotta l'inchiesta pubblica.

Il dibattito pubblico riguarda le opere infrastrutturali e le opzioni politiche ambientali e di assetto territoriale: proprio per questo, comprende il territorio interessato dall'opera nella sua totalità; esiste una commissione indipendente che ha il compito di vigilare sul corretto svolgimento di questa procedura, che dura dai 4 ai 6 mesi e prevede l'organizzazione da parte della commissione di un dossier sul progetto.

Gli attori coinvolti producono un *position paper*, ovvero un documento in cui vengono presentate le loro posizioni; anche in questo caso, i risultati emersi dal dibattito non sono vincolanti, ma la loro esclusione deve essere motivata.

Il dibattito pubblico italiano ha quindi ripreso la filosofia con cui nasce tale strumento e presenta alcune differenze con il caso francese: ad esempio, non dovrebbe essere prevista in Italia l'istituzione di una commissione indipendente, che verrebbe invece sostituita dalla figura del Direttore; oppure, mentre in Francia si rimanda alla fase definitiva, in Italia verrebbe attuato nella fase di progettazione di fattibilità tecnica ed economica.

Vi sono stati alcuni esempi di Regioni italiane che hanno scelto di utilizzare questo strumento nel loro ordinamento.

Ad esempio, in Toscana è stato istituito il dibattito pubblico regionale, disciplinato dalla legge regionale 46 del 2013 e definito come «un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione» ed il cui obiettivo è la promozione della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali.

Anche in questo caso, a riprendere l'impostazione data dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il dibattito pubblico regionale si svolge in fase di progettazione preliminare per una serie di opere specifiche distinte secondo una soglia finanziaria e la natura di intervento pubblica o privata.

Un elemento innovativo introdotto dalla normativa toscana è la presenza di un'Autorità Partecipazione, che stabilisce le modalità e gli strumenti del dibattito con la durata dello stesso.

#### 4 | Conclusioni

L'opportunità offerta dalla definizione in corso in Italia del dibattito pubblico rappresenta l'occasione per delineare, con alcuni accorgimenti, delle possibili linee guida di questo nuovo strumento, provando ad utilizzare pratiche europee consolidate (come quella francese) e le esperienze di applicazione di altre normative sulla partecipazione, come quella della Regione Toscana, per individuare una modalità di dibattito pubblico meno impositivo e più costruttivo.

A differenza di quanto sembra profilarsi nel DPCM in formazione che individua un Direttore, la Toscana ha scelto di rimandare alcuni compiti ad un'autorità ben precisa.

Alcuni spunti di riflessione potrebbero riguardare le modalità di attuazione, non ben specificate: si potrebbe riprendere il modello francese con l'individuazione di due strumenti differenti che agiscono in due momenti progettuali differenti.

Anche il Direttore potrebbe avere un ruolo forse troppo accentrato rispetto all'esistenza di una Commissione come quella francese: la presenza di più persone eviterebbe anche di riunire in una sola figura tutti i compiti e le responsabilità.

Rispetto alla partecipazione degli attori, il decreto 50/2016 permette di partecipare a tutti i cittadini; questo, se da un lato apre il processo alla collettività intera, dall'altro rischia di allungare inutilmente i tempi del dibattito: si potrebbe riprendere qui il modello inglese, dove la partecipazione viene rimandata

---

<sup>6</sup> De Toffol F., Valastro A. (2012), *Dizionario di democrazia partecipativa*, Consiglio Regionale, Regione Umbria, Centro studi giuridici e politici.

ad una compilazione di uno specifico format in cui si spiega anche l'importanza di partecipare laddove sia presente una motivazione o un interesse.

L'incertezza dovuta alla mancanza di un DPCM di riferimento, che costruisca l'ossatura del dibattito pubblico, lascia però lo spazio per poter effettuare alcune considerazioni.

Il richiamo alla tradizione francese è evidente nel dibattito pubblico italiano, anche se con le differenze sopra descritti.

Un elemento fondamentale, invece, che va ben oltre il dettaglio tempistico o procedurale, riguarda il concetto di democrazia.

Potrebbero difatti verificarsi due situazioni opposte: il dibattito pubblico ha esito positivo e concorde con la decisione pubblica; il dibattito pubblica ha esito negativo e contrasta la scelta pubblica.

Nel primo caso, la situazione sarebbe ottimale e permetterebbe di procedere con quanto scelto dalla Pubblica Amministrazione.

Nel secondo caso, invece, il soggetto pubblico si troverebbe di fronte alla necessità di dover scegliere se sostenere la volontà collettiva o portare avanti quanto già deciso.

Si scontrerebbero quindi due espressioni di una stessa democrazia: la prima, espressa con il voto, e la seconda, derivante dal dibattito pubblico.

In questo ragionamento diventa fondamentale non relegare il dibattito pubblico ad uno strumento di risoluzione del conflitto: si dovrebbe agire prima attraverso questo strumento proprio con l'obiettivo di superare i contrasti.

### **Riferimenti bibliografici**

Bobbio L. (2011), "Conflitti territoriali: sei interpretazioni", in *Tema*, n. 4, pp. 79-88.

Commissione Europea (2003), *Relazione della Commissione sulla governance europea*, Lussemburgo.

De Toffol F., Valastro A. (2012), *Dizionario di democrazia partecipativa*, Consiglio Regionale, Regione Umbria, Centro studi giuridici e politici.

Franco D., Lo Fazio A. (2012), "Da governo e governance: il possibile ruolo della partecipazione", in *Territori*, n° 10.

Riva F. (2011), "Come limitare la contestazione delle opere pubbliche con la comunicazione di progetto" in *Blizz* valorizzazione e comunicazione di progetti complessi.

# Quale “europeizzazione” del governo del territorio? Primi indizi da un’indagine a tutto campo

**Giancarlo Cotella**

Politecnico di Torino

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

Email: [giancarlo.cotella@polito.it](mailto:giancarlo.cotella@polito.it)

**Umberto Janin Rivolin**

Politecnico di Torino

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

Email: [umberto.janinrivolin@polito.it](mailto:umberto.janinrivolin@polito.it)

**Elena Pede**

Politecnico di Torino

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

Email: [elena.pede@polito.it](mailto:elena.pede@polito.it)

**Bianca Seardo**

Politecnico di Torino

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

Email: [bianca.seardo@polito.it](mailto:bianca.seardo@polito.it)

## Abstract

L'azione pubblica di trasformazione urbana che compete all'urbanistica è, in ogni contesto istituzionale, funzione del governo del territorio. La tesi qui sostenuta – e in parte dimostrata – è che, seppure l'Unione europea non detenga poteri formali in materia, un processo di “europeizzazione” del governo del territorio sia in corso da tempo. Se questo è vero, conoscere la natura, la portata e i caratteri di tale processo è importante per controllarlo, e per attualizzare possibilità e limiti dell'azione pubblica di trasformazione urbana in Italia e in Europa. L'europeizzazione è di solito fraintesa come convergenza verso un qualche modello ideale ma, da un punto di vista tecnico-scientifico, è piuttosto un processo di mutuo e continuo adattamento tra i contesti istituzionali coinvolti nell'integrazione europea. Per comprenderne la natura e verificarne la consistenza, occorre perciò riconoscere sia le forme d'influenza “dall'alto” che l'UE esercita nei confronti degli Stati europei, sia quelle “dal basso” che gli Stati esercitano verso l'UE sia, infine, l'influenza “orizzontale” tra gli Stati favorita dall'azione dell'UE. Una ricognizione sistematica di tali forme d'influenza e delle loro correlazioni – che finora non è mai stata tentata – è tra gli obiettivi del progetto di ricerca ESPON COMPASS (*Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*), la cui conclusione è prevista in maggio 2018. Il contributo che segue presenta e discute alcuni esiti parziali e provvisori di tale ricerca in merito all'europeizzazione del governo del territorio.

**Parole chiave:** European policies, governance, planning.

## 1 | Urbanistica, governo del territorio, Europa, europeizzazione

L'urbanistica è (soprattutto) “azione pubblica per le trasformazioni urbane” poiché il governo del territorio – espressione che dal 2001 ne ha preso il posto nella Costituzione italiana – è il processo politico attraverso il quale il potere pubblico ordina lo spazio assegnando i diritti d'uso e di trasformazione del suolo attraverso le tecniche della pianificazione spaziale. I caratteri contemporanei di tali pratiche politiche e tecniche hanno preso forma con l'istituzione dello Stato moderno (Gaeta et al., 2013). Ogni Stato del nostro mondo include infatti il governo del territorio tra le funzioni costituzionali fondamentali, ponendo così anche le condizioni per lo sviluppo tecnico e l'affermazione sociale della pianificazione spaziale nel proprio ambito istituzionale.

Per la sua storia millenaria e le vicende più recenti, l'Europa è un contesto istituzionale con caratteri assai particolari. Anzitutto, il continente europeo è caratterizzato da un numero molto elevato di Stati indipendenti in rapporto alla sua superficie territoriale complessiva. Peraltro, ciò suggerisce appena l'estrema differenziazione del territorio europeo, che è resa più evidente dall'ampia varietà di ambienti,

paesaggi e culture, consolidatasi in tempi moderni entro spazi di sovranità territoriale – gli Stati – relativamente circoscritti. La particolarità odierna dell'Europa è però riconosciuta, soprattutto, per l'esistenza dell'Unione europea (UE), un'istituzione sovranazionale senza precedenti storici né analogie contemporanee (Attinà & Natalicchi, 2010).

Il governo del territorio non è immune dalle complessità istituzionali e culturali che caratterizzano il contesto europeo. Da un lato, la varietà di Stati e di modelli istituzionali ha forgiato nel tempo sistemi eterogenei di governo del territorio, entro i quali la pianificazione spaziale è applicata secondo principi e metodi differenti. Dall'altro, l'integrazione europea ha finito per indurre l'UE – che pure non detiene poteri formali di governo del territorio – a formulare politiche spaziali di cui gli Stati devono o possono tenere conto (Janin Rivolin, 2016). Ciò giustifica, tra l'altro, il crescente ricorso al concetto di “europeizzazione” per indicare che «la pianificazione per l'Europa è condizionata da, e al tempo stesso modifica, il contesto della pianificazione in Europa» (Böhme & Waterhout, 2008: 226).

Malgrado frequenti malintesi, tale concetto non implica però omologazione o convergenza verso un modello unico (quale mai potrebbe o dovrebbe essere?), né serve a stabilire le “reazioni all'Europa” o, tantomeno, a classificare gli Stati nell'improbabile tentativo di assegnare un ipotetico “primato europeo”. Sviluppato nel campo delle teorie dell'istituzionalizzazione, il concetto di europeizzazione allude piuttosto al processo di mutuo adattamento dei contesti istituzionali coinvolti nell'integrazione europea. L'europeizzazione è, in altre parole, il fenomeno che descrive gli effetti dell'integrazione europea in termini di coevoluzione complessiva dei contesti istituzionali che vi partecipano (Borzel & Risse, 2000; Olsen, 2002; Featherstone & Radaelli, 2003; Radaelli, 2004).

Un progresso importante nella definizione del concetto di europeizzazione è scaturito, anzitutto, dall'osservazione che l'influenza dell'UE sugli Stati membri è esercitata in almeno tre forme distinte: «Primo, nella sua forma più “esplicita”, il *policy-making* europeo può innescare cambiamenti nazionali definendo requisiti concreti ai quali gli Stati membri devono conformarsi; cioè la politica europea definisce “positivamente” un *modello istituzionale* al quale le strutture nazionali devono conformarsi. [...] Secondo, ed in qualche modo in maniera più implicita, [...] l'influenza europea si limita a modificare le *strutture nazionali di opportunità*, e quindi la distribuzione del potere e delle risorse tra gli attori nazionali. [...] Terzo, nella sua forma più “debole”, la politica europea [...] influenza le disposizioni nazionali ancor più indirettamente, cioè alterando le posizioni e le aspettative degli attori locali. [...] In tal caso, l'impatto nazionale delle politiche europee si basa principalmente su una logica cognitiva» (Knill & Lehmkuhl, 1999: 1-2).

Si è in seguito osservato che i tipi d'influenza “dall'alto” (*top-down*) appena richiamati convivono con l'influenza “dal basso” (*bottom-up*) che gli Stati esercitano nella costruzione europea (Wishlade et al., 2003) e con l'influenza “orizzontale” tra uno Stato e l'altro, favorite dalla funzione di “piattaforma comune” dell'UE (Holzinger & Knill, 2005; Lenschow, 2006).

## 2 | La ricerca ESPON COMPASS e il modello d'analisi

Il progetto di ricerca ESPON COMPASS – avviato in settembre 2016 a seguito di bando internazionale a evidenza pubblica per una *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, e attualmente in corso fino a maggio 2018<sup>1</sup> – prevede un articolato quadro di analisi volto, da un lato, a confrontare lo stato dei sistemi di governo del territorio in 32 Stati europei<sup>2</sup> e, dall'altro, a valutare come la governance territoriale europea concorra al cambiamento di tali sistemi, con particolare attenzione agli anni 2000-2016.

Quest'ultimo obiettivo della ricerca è stato impostato tentando di conciliare l'evidenza scientifica in tema di europeizzazione, sopra richiamata, con l'esplicita richiesta del committente di un approccio “dinamico” all'analisi, tale da consentire un monitoraggio permanente dei fenomeni osservati. A tal fine, il gruppo di ricerca ha condiviso l'ipotesi che la governance territoriale europea sia una costruzione istituzionale complessa, che è contemporaneamente influenzata da: (i) i sistemi nazionali di governo del territorio e i loro possibili cambiamenti; (ii) lo sviluppo per ora informale di un sistema europeo secondo logiche non dissimili da quelle nazionali; (iii) la mutua interazione fra tali sistemi secondo le dinamiche proprie dell'europeizzazione (Cotella & Janin Rivolin, 2015).

Il modello concettuale adottato (Figura 1) ha condotto così a definire 6 tipi specifici di dinamiche da analizzare in relazione alle esperienze dei 32 Stati in esame, in particolare 3 tipi di influenza dall'alto e 2 dal

<sup>1</sup> Gli autori del presente contributo partecipano all'unità di ricerca del Politecnico di Torino, responsabile del *work package 2.3 - EU Policies* del progetto, che è complessivamente coordinato dalla Delft University of Technology.

<sup>2</sup> Oltre ai 28 Stati membri dell'UE, la ricerca è estesa ai 4 Stati che cofinanziano le attività della piattaforma ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

basso, oltre all'influenza di tipo orizzontale (Tabella I). La complessità dell'analisi prevista per l'intero progetto di ricerca ha imposto di articolare l'indagine in due fasi distinte, in cui i 32 referenti nazionali sono interpellati in base a due questionari distinti e volti ad approfondire per gradi successivi l'esperienza dei rispettivi paesi rispetto agli obiettivi del progetto. Al momento in cui scriviamo, è terminata la prima fase che, riguardo al ruolo della governance territoriale europea, si è limitata a indagare i tipi d'influenza *strutturale* e *strumentale* indicati in Tabella I, vale a dire le possibili influenze che l'UE esercita sugli Stati attraverso meccanismi di *condizionalità giuridica* e di *condizionalità economica*. È invece appena avviata la seconda fase, volta a completare l'analisi con l'indagine, che si annuncia più interessante, sugli altri tipi d'influenza – dall'alto, dal basso e orizzontale – che possono prendere corpo attraverso meccanismi di *persuasione cognitiva* o di *apprendimento sociale*.

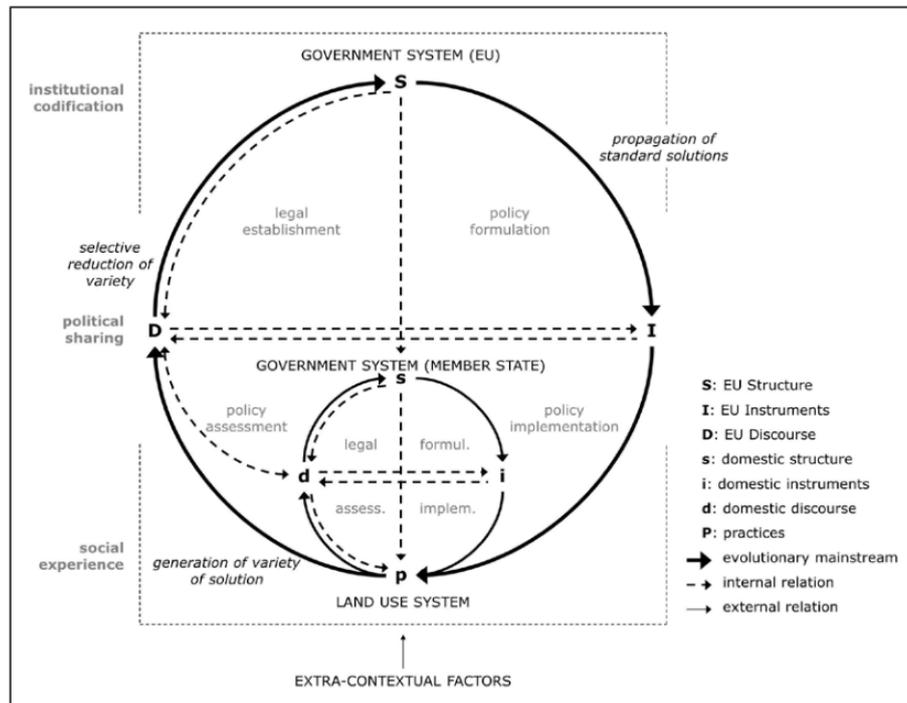


Figura 1 | Relazioni tra il sistema europeo e i sistemi nazionali di governo del territorio.  
Fonte: ESPON (2016: 14).

Tabella I | Tipologia di influenze nell'ambito della governance territoriale europea. Fonte: adattamento da ESPON (2016: 15).

Tipo d'influenza	Direzione	Driver del cambiamento	Meccanismi d'influenza
Strutturale	Top-down	Norme	Condizionalità giuridica
Strumentale		Risorse	Condizionalità economica
Discorsiva dall'alto	Bottom-up	Sapere esperto	Persuasione cognitiva
Discorsiva dal basso		Sapere esperto	Persuasione cognitiva
Pratica		Sapere interattivo	Apprendimento sociale
Orizzontale	Orizzontale	Sapere interattivo	Apprendimento sociale

### 3 | I primi esiti dell'indagine

#### 3.1| Influenza strutturale: come le norme europee trasformano i sistemi di governo del territorio

L'indagine svolta conferma anzitutto l'ipotesi che, malgrado l'assenza di competenze formali sul governo del territorio nei trattati europei, la legislazione dell'UE in altri settori di cui detiene competenza tenda a modificare il funzionamento dei sistemi nazionali (Cotella & Janin Rivolin, 2015: 128-129).

Tenuto conto che questo tipo d'influenza riguarda – per ragioni comprensibili – soltanto i 28 Stati membri dell'UE sui 32 considerati, la legislazione in materia di *ambiente* risulta essere di gran lunga il più influente, con un impatto valutato come forte o moderatamente significativo in 26 paesi. La legislazione nel campo dell'*energia* è la seconda considerata più influente con 17 paesi che indicano una forte o moderata importanza, seguita dalla normativa in materia di *concorrenza*, con 9 paesi che ne segnalano la rilevanza. Un gruppo ristretto di paesi dell'Europa settentrionale rileva, infine, l'influenza sul governo del territorio della legislazione in materia di *affari marittimi*.

Oltre ai 26 paesi in cui la legislazione in materia di *ambiente* risulta essere significativa, 21 ne rilevano comunque un impatto crescente in corrispondenza delle direttive promulgate a partire dal 2000. L'indagine porta inoltre in evidenza vari "modelli d'influenza" relativi alla posizione geografica dei paesi, alle forme di adozione della legislazione nell'ambito del sistema nazionale e agli effetti complessivi rispetto allo sviluppo spaziale. Emerge, ad esempio, una chiara differenza tra gli Stati dell'Europa occidentale e orientale, laddove questi ultimi – per effetto degli obblighi di pre-adesione all'UE – hanno esperito trasformazioni più rapide e profonde in termini di adeguamento o creazione di nuovi strumenti e procedure di pianificazione spaziale e di cambiamento della struttura e dei meccanismi di governance. Due forme distinte di trasposizione nazionale delle direttive europee sull'ambiente, che è possibile definire "approccio graduale" (es. UK) e "approccio globale" (es. IT), sono inoltre evidenti. Riguardo agli effetti della legislazione ambientale europea, in alcuni paesi è percepito soprattutto l'impatto restrittivo in termini di limitazione allo sviluppo (es. MT e RO); in altri si considera l'impatto più generale nel modo di operare del sistema di governo del territorio (es. DE). Nel complesso, l'introduzione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) e l'individuazione dei siti "Natura 2000" risultano avere comportato le trasformazioni strutturali più rilevanti, quali soprattutto la creazione di nuove autorità pubbliche, la definizione di nuovi confini amministrativi e la redistribuzione delle competenze nel governo del territorio.

L'influenza della legislazione in materia di *energia* sui sistemi di governo del territorio appare in crescita anche oltre i 17 paesi che la considerano rilevante. Ciò accade, in particolare, nei paesi est-europei e mediterranei (a eccezione di HR, LT e PT), mentre nei paesi nord-occidentali l'impatto è considerato meno rilevante, pur con altre eccezioni (FR, IE, SE). Tale influenza si concreta soprattutto nell'introduzione (o revisione) di piani e strategie nazionali in materia di energia, che è segnalata in ben 22 Stati. Nel complesso, ciò contribuisce a modificare tanto il discorso sul governo del territorio con l'introduzione di nuovi obiettivi politici (es. nuovi collegamenti internazionali di energia e gas) quanto le pratiche locali di pianificazione spaziale (es. per localizzare nuovi impianti di energia eolica). In Francia (e altrove, anche se in modi meno espliciti) si rileva che l'effetto combinato delle normative ambientali ed energetiche europee tende a ristrutturare letteralmente il quadro delle priorità di governo del territorio. Oltre all'agenda politica, anche la legislazione energetica tende a modificare in molti casi gli assetti delle strutture di governance, con la riassegnazione delle competenze da un livello territoriale a un altro o con il riconoscimento di nuovi istituti, quali il "Patto dei sindaci per il clima e l'energia".

La gran parte dei 9 paesi in cui è rilevata un'influenza significativa della legislazione sulla *concorrenza* è caratterizzata da un'economia sviluppata (ES, FR, IE, IT, SE, UK), ma l'influenza risulta in aumento nei paesi dell'Europa centrale e orientale. In generale, l'impatto di questa legislazione rispetto al governo del territorio riguarda principalmente il livello locale, con particolare riferimento alla direttiva sugli appalti pubblici (2004/18/CE). Il recepimento di principi riguardanti la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza, la proporzionalità e il reciproco riconoscimento ha avuto impatto in special modo nei paesi orientali e mediterranei, con effetti sull'acquisizione pubblica di servizi e prodotti privati per l'edificazione (IT), sui concorsi di pianificazione e progettazione (FI, SI) e sull'allungamento del processo di attuazione (BE).

Nei 4 paesi in cui la legislazione sugli *affari marittimi* è segnalata come rilevante (DE, DK, FI, UK), con particolare riferimento alla recente direttiva che istituisce un "quadro per la pianificazione dello spazio marittimo" (2014/89/UE), l'influenza sul governo del territorio è ritenuta in crescita e dovuta all'introduzione dei piani spaziali di protezione marittima e di nuovi compiti di coordinamento transfrontaliero. Colpisce notare che tali aspetti non sono in alcun modo rilevati nei paesi che affacciano sul mare Mediterraneo.

### **3.2| Influenza strumentale: come le politiche europee trasformano i sistemi di governo del territorio**

L'indagine conferma inoltre l'ipotesi che, legislazione a parte, l'UE tende a trasformare i sistemi di governo del territorio attraverso il finanziamento di politiche e la creazione di particolari strumenti d'intervento (Cotella & Janin Rivolin, 2015: 131-132). La più rilevante è la *politica di coesione*, considerata capace di influenzare il governo del territorio in 20 paesi su 32. La politica di *sviluppo rurale*, la *politica urbana*, la *cooperazione territoriale* europea e la *politica dei trasporti* seguono comunque da vicino (non senza sovrapposizioni con la prima), risultando rilevanti da 18 a 16 paesi.

Oltre ai 20 paesi in cui la *politica di coesione* è significativa, 15 ne rilevano comunque un impatto crescente. Tale influenza appare correlata, in modo che non sorprende, all'ammontare del finanziamento distribuito tra gli Stati, dunque con effetti meno evidenti nei paesi dell'Europa nord-occidentale (a parte la Germania,

che ha tuttavia dovuto affrontare l'integrazione del suo territorio orientale). L'impatto sui paesi orientali e mediterranei, tradizionalmente i maggiori beneficiari della politica di coesione, risulta tuttavia determinato anche dal grado meno elevato di predisposizione istituzionale rispetto al quadro regolamentare europeo. Il livello regionale è generalmente considerato il più colpito dal cambiamento, cui si aggiunge il livello locale nei paesi orientali e mediterranei. Il cambiamento nei sistemi di governo del territorio riguarda principalmente la creazione o il potenziamento di organi regionali deputati alla gestione dei fondi strutturali europei (in special modo negli Stati privi di un livello amministrativo regionale, es. BG, HR, HU, IE, PT) che, contestualmente alle nuove piattaforme di coordinamento e partenariato (comitati di sorveglianza, forum partenariali), hanno iniziato a elaborare documenti di pianificazione strategica e di sviluppo spaziale ai livelli nazionale, regionale e locale. In molti casi, tali organi o documenti hanno contribuito a veicolare nuovi concetti e principi nelle attività di pianificazione, come coesione territoriale, partenariato, integrazione e approccio intersettoriale. Se in alcuni paesi la pianificazione spaziale resta una pratica ben separata dalla politica di coesione sotto il profilo istituzionale (es. CZ, ES, IT, PL, SK), in altri emergono tentativi d'integrazione specialmente nell'ambito della pianificazione regionale.

La politica di *sviluppo rurale* è considerata influente sul governo del territorio in 18 paesi e con effetti generalmente in aumento. Tale influenza è più evidente nei paesi mediterranei e orientali (ad eccezione di EE, LT e RO), mentre gli stati nord-occidentali e nordici denunciano poca o nessuna influenza (tranne BE e DE). Ciò non sembra dipendere dunque tanto dalla dimensione o vocazione agricola dei paesi, quanto piuttosto dal maggiore impatto del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) rispetto al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Il livello locale sembra essere più interessato al cambiamento rispetto al livello regionale, pur con eccezioni (es. IT). Una connessione diretta di questa politica con la pianificazione spaziale resta generalmente debole, anche se in Romania, ad esempio, si osserva un'esplicita armonizzazione della strategia spaziale nazionale con la politica agricola comune (PAC). Da un lato, si rilevano importanti effetti spaziali, come la diminuzione dei terreni inutilizzati (LT), la protezione delle aree agricole (LV) e del paesaggio (PL) o l'ingresso della questione rurale nella pianificazione spaziale (IT). Dall'altro, il cambiamento è legato alla creazione di nuovi organi e strumenti di governo e alla redistribuzione delle competenze, con principale riferimento all'istituzione dei gruppi di azioni locali (GAL) attraverso l'iniziativa comunitaria (ora obiettivo) LEADER.

La *politica urbana* europea è considerata rilevante in 17 paesi, per lo più mediterranei e orientali (tranne EE e LT), anche se solo 3 ne rilevano un'influenza elevata (DK, HU, IT). Tale influenza risulta in aumento o costante quasi ovunque, con significative eccezioni (IT). Comprensibilmente, i paesi mediterranei (Stati membri più consolidati) sottolineano l'impatto dei progetti pilota urbani e delle iniziative comunitarie URBAN e URBAN II fin dagli anni '90 e la perdita di impulso registrata dopo la loro dismissione. I paesi dell'Est Europa ne rilevano piuttosto l'impatto a seguito dell'introduzione dei nuovi strumenti di finanziamento contestualmente al loro ingresso nell'UE, come ad esempio JESSICA nel 2007. Il cambiamento più significativo nella pianificazione spaziale riguarda la creazione di specifici programmi nazionali mutuati dall'esperienza europea (EL, IT, PT) e nella modernizzazione dei piani di sviluppo urbano occorsa anche in alcuni nuovi Stati membri (es. BG). I nuovi temi strategici introdotti nelle agende nazionali e locali risultano essere l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile e lo sviluppo urbano sostenibile in termini più generali (CZ, EE, IE, IT, LV, RO). Nel complesso, si osserva che la politica urbana europea ha contribuito a promuovere un interesse rinnovato per le politiche e i progetti urbani, introducendo un approccio di programmazione allo sviluppo urbano, accrescendo il numero e la gamma degli attori coinvolti, e migliorando la governance urbana attraverso i principi di cofinanziamento e integrazione delle risorse.

La *cooperazione territoriale* europea risulta influente sul governo del territorio in 16 paesi, con influenza generalmente stabile o in crescita, anche se solo 3 ne rilevano un impatto elevato (FR, IT, LV). Non senza sorpresa, per alcuni paesi situati nel cuore dell'Europa o tradizionalmente molto attivi nella cooperazione territoriale, l'influenza è considerata generalmente bassa o non pertinente per la pianificazione spaziale (es. LU, NL e paesi nordici), mentre risulta rilevante per alcuni paesi extra-UE (es. CH). L'impatto più ricorrente è stato di "ridurre la distanza" tra le comunità confinanti lungo le frontiere interne ed esterne dell'UE, con la creazione di nuovi partenariati transnazionali e inter-istituzionali (cooperazione orizzontale e verticale). La cooperazione territoriale ha innescato processi di apprendimento istituzionale e rafforzato la consapevolezza strategica regionale nel contesto europeo, ma non ha generalmente condotto alla creazione di specifici strumenti di pianificazione transfrontaliera o transnazionale. Emergono piuttosto nuove forme di partenariato inter-istituzionale a livello nazionale (IT), la creazione di nuove aree

funzionali (PL), e vari tipi d'impatto sulla politica regionale (CH, HU) o su alcune politiche settoriali quali il trasporto transfrontaliero (SI) e la cooperazione ambientale (BG).

Anche la *politica dei trasporti* europea risulta influente in 16 paesi, e d'influenza generalmente stabile a partire dal 2000, ma solo 4 – tutti entrati nell'UE in anni recenti – ne rilevano un impatto elevato sul governo del territorio (BG, CZ, EE, MT). Tale influenza è quasi ovunque riferita al livello nazionale e dovuta alla programmazione della rete trans-europea dei trasporti (TEN-T) che, malgrado l'esistenza di precise direttive in materia, esercita un effetto persuasivo in termini di opportunità economica più che di obbligo legale. La notevole influenza nell'Europa orientale è inoltre spiegata dalle relazioni che si sono istituite tra la rete TEN-T e la politica di coesione. Il cambiamento riguarda soprattutto il rafforzamento delle connessioni tra pianificazione strategica e trasporto – per esempio, attraverso l'adeguamento del piano infrastrutturale nazionale (IT) o la revisione della legislazione sui trasporti (FI) – ma gli strumenti ordinari di pianificazione spaziale risultano influenzati solo marginalmente. Rari sono i casi in cui la politica europea dei trasporti ha condotto alla creazione di nuovi strumenti di pianificazione (EE), o all'attribuzione della mobilità urbana agli strumenti di pianificazione locale (RO).

#### 4 | Conclusioni

Come inizialmente richiamato, la ricerca ESPON COMPASS è ancora in corso e i risultati qui riassunti sono dichiaratamente indiziari. L'indagine svolta – la prima del suo genere estesa all'intero continente europeo – può tuttavia già confermare che l'UE, pur priva di poteri formali di governo del territorio, agisce sui sistemi nazionali senza eccezioni e in molteplici modi.

Come si è visto, l'influenza normativa dell'UE in alcuni settori di sua competenza (anzitutto ambiente, energia, concorrenza e affari marittimi) – qui definita *strutturale* – appare più uniforme in ragione del recepimento obbligatorio della legislazione, e le differenze d'impatto sui sistemi di governo del territorio dipendono soprattutto dalla distanza tra l'assetto istituzionale preesistente e le nuove norme introdotte. D'altra parte, l'influenza dell'UE attraverso il finanziamento di politiche e strumenti d'intervento (politiche di coesione, di sviluppo rurale, urbana, di cooperazione territoriale e dei trasporti) – qui definita *strumentale* – risulta essere più variegata, anche in virtù della distribuzione della spesa pubblica tra gli Stati europei.

Nel complesso, accade così che l'influenza europea sul governo del territorio appaia più consistente nei paesi del Sud e dell'Est Europa, e meno rilevante nei pesi nord-occidentali e nordici, pur con la significativa eccezione del Regno Unito. È interessante osservare infine che, malgrado le note difficoltà politiche emerse a seguito della crisi finanziaria del 2008, la capacità dell'UE di influenzare il governo del territorio è generalmente considerata tuttora in crescita fin dagli anni '90.

In ogni caso, come premesso, per comprendere appieno portata e caratteri effettivi di una “europeizzazione” del governo del territorio – finora soltanto ipotizzata nella letteratura scientifica – occorrerà valutare anche l'influenza “discorsiva” dell'UE, nonché i modi in cui il discorso europeo prende forma a partire dalle posizioni ufficiali degli Stati o apprendendo dalle pratiche esperite localmente, attraverso cui gli Stati possono anche influenzarsi in modo reciproco. A tali aspetti è dedicata la seconda fase del progetto ESPON COMPASS, che è al momento in pieno svolgimento.

#### Riferimenti bibliografici

- Attinà F., Natalicchi G. (2010), *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Borzel T., Risse T. (2000), “When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change”, in *European Integration Online Papers*, no. 15, vol. 4, pp. 1-13.
- Böhme K., Waterhout B. (2008), “The Europeanization of Planning”, in Faludi A. (a cura di), *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge MA, pp. 225-248.
- Cotella G., Janin Rivolin U. (2015), “Europeizzazione del governo del territorio: un modello analitico”, in *Territorio*, n. 73, pp. 127-134.
- ESPON (2016), *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Inception Report*, ESPON, Luxembourg.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (a cura di, 2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, De Agostini Scuola, Novara.
- Holzinger K., Knill C. (2005), “Causes and conditions of cross-national policy convergence”, in *Journal of European Public Policy*, no. 5, vol. 12, pp. 775-796.

- Janin Rivolin U. (2016), *Governo del territorio e pianificazione spaziale in Europa*, De Agostini Scuola, Novara.
- Knill C., Lehmkuhl D. (1999), "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", in *European Integration Online Papers*, no. 3, vol. 7, pp. 1-11.
- Lenschow A. (2006), "Europeanization of public policy", in Richardson J. (a cura di), *European Union – Power and policy making*, Routledge, Abingdon, pp. 55-71.
- Olsen J.P. (2002), "The many faces of Europeanization", in *Journal of Common Market Studies*, no. 5, vol. 40, pp. 921-952.
- Radaelli C.M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", in *European Integration Online Papers*, no. 16, vol. 8, pp. 1-16.
- Wishlade F., Yuill D., Mendez C. (2003), *Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanisation or a Complex Case of Policy Transfer?*, Regional and Industrial Policy Research Paper, no. 50, University of Strathclyde, Glasgow.

### **Sitografia**

ESPON – European Spatial Planning Observation Network;

<https://www.espon.eu/main/>.

ESPON COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe,

[https://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/07.GovernanceandSpatialPlanning.html](https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/07.GovernanceandSpatialPlanning.html).

# La partecipazione digitale per una visione nuova delle città

## Antonino Cuva

Università degli studi di Palermo  
Scuola Politecnica  
Dipartimento di Architettura  
Email: [ncuva.nc@gmail.com](mailto:ncuva.nc@gmail.com)  
Tel: 0921 336439

## Marco Picone

Università degli studi di Palermo  
Scuola Politecnica  
Dipartimento di Architettura  
Email: [marco.picone@unipa.it](mailto:marco.picone@unipa.it)  
Tel: 091 2385441

## Benedetto Mazzullo

Università degli studi di Palermo  
Scuola Politecnica  
Dipartimento di Architettura  
Email: [bdt.mzk@gmail.com](mailto:bdt.mzk@gmail.com)  
Tel: 091 485804

### Abstract

Le città sono da sempre state luogo di produzione e di relazioni sociali e territoriali. Non si può considerare la città semplicemente come un elemento fisico fine a se stesso. Oggi le città stanno attraversando processi repentini di cambiamento, esse diventano luogo di scambio e di fruizione di dati, creazione di reti tramite l'infrastruttura digitale e le tecnologie *open source*. I cittadini, per mezzo della digitalizzazione si riappropriano dello spazio urbano cambiando il modo di concepirlo e di viverlo quasi come se fosse un gioco. I processi partecipativi divengono sempre più frequenti, strettamente legati alle pratiche di pianificazione urbanistica e in molti casi devono obbligatoriamente essere tenuti in considerazione. Già il P.R.G. (Piano Regolatore Generale) 2025 del Comune di Palermo si prefigge come obiettivo quello di essere un piano, oltre che a consumo suolo zero, un piano dedicato alla partecipazione attiva dei cittadini. Questo però, in parte, risulta vero a livello teorico ma viene meno a livello pratico. Si vuole proporre dunque un processo partecipativo digitale a scala di quartiere che soddisfi le reali esigenze degli abitanti. In un panorama vasto come quello della realtà aumentata la *e-participation* riesce ad essere un metodo efficiente nella progettazione degli spazi urbani di una città. Si è cercato dunque di raccogliere più feedback possibili, tramite anche all'utilizzo di tecniche qualitative, utili alla progettazione urbanistica a scala di quartiere e secondariamente a scala territoriale.

**Parole chiave:** Participation, information technology, social practices.

### 1 | La città digitale: nuove prospettive progettuali per il contesto urbano contemporaneo

La città contemporanea è un mosaico di elementi coesistenti ma a volte divergenti, un sistema urbano complesso, aperto e in continuo mutamento, che richiede allo sguardo dei progettisti di essere sempre più attento alle relazioni al fine di operare correttamente in un contesto frammentato e multiforme. Ne consegue che anche gli strumenti della tradizione urbanistica devono cambiare e in questo lavoro si vuole riportare l'attenzione sul ruolo della partecipazione nella progettazione urbanistica. Secondo quanto affermato da Marianella Sclavi, la progettazione partecipata, oltre a conquistare la fiducia dei cittadini, «deve creare le condizioni per cui tutti questi soggetti incomincino ad ascoltarsi fra loro, riconoscano che il protagonismo anche di chi ha posizioni divergenti, opposte, antagoniste, e specialmente di chi è marginale e usualmente non ascoltato, è prezioso per capire meglio i problemi e per creare ambienti urbani in cui tutti si sentono a proprio agio e responsabili nel mantenerli tali» (Sclavi, 2002, pag.17).

La scelta di concentrare lo sguardo su questo aspetto deriva dall'aver riconosciuto una difficoltà della disciplina di trovare soluzioni efficaci, basate su processi inclusivi, ai problemi della città contemporanea. Nel contesto urbano contemporaneo, quindi, i progettisti che operano sulla città non possono più pensare di affidarsi esclusivamente a norme legislative e tecnicismi: il senso della progettazione urbanistica di questo

secolo è quello di rendere le città più vivibili e vitali e garantirne facilmente le trasformazioni, il rinnovamento e lo sviluppo futuro. È, quindi, evidente il ruolo che la partecipazione può svolgere in tali prospettive. Riteniamo che un fondamentale contributo alla partecipazione urbanistica è dato dall'uso di tecnologie informatiche; infatti, come Carlo Ratti mette in evidenza nel suo *Architettura Open Source* (2014), nonostante in passato il modo di progettare e costruire le città sia spesso avvenuto con metodi collaborativi, sviluppandosi anche tramite iniziative dal basso, oggi questo accade in modo ancor più evidente, grazie alla tecnologia *open source*, alla diffusione della realtà aumentata e alla partecipazione dei cittadini nella rete, in qualità di primi progettisti della città. I cittadini, tramite la 'digitalizzazione', si riappropriano dello spazio urbano, cambiando il modo di concepirlo e di modificarlo. Il nostro scopo è quello di portar l'attenzione sulle nuove dinamiche relative alla digitalizzazione della città, sul peso e sull'importanza che l'infrastruttura digitale può avere nelle pratiche urbane partecipative e sulla nuova visione di città futura, considerata come incrocio tra spazi urbani reali e spazi urbani virtuali in cui il cittadino riesce a contribuire ad una visione futura di sviluppo. È, infatti, fondamentale comprendere che le città contemporanee stanno subendo un profondo cambiamento che insiste sulla sfera della vita sociale e della tecnologia, che ne amplia l'essenza con lo sviluppo dell'ICT e di servizi internet/wifi, rivoluzionando completamente lo stile di vita urbano. Bisogna chiedersi quale contributo i cittadini possono dare insieme ai progettisti e agli amministratori per la realizzazione della città di domani tramite affidabili pratiche partecipative. Cosa cambierebbe se fossimo noi stessi, in qualità di cittadini e fruitori degli spazi di una città, a ripensare questi spazi? La città in rete e l'infrastruttura digitale possono rappresentare un mezzo valido nelle nostre mani, al fine di migliorare il nostro stile di vita senza esserne dipendenti e progettare le città del futuro? Sarebbe un apporto significativo quello della virtualizzazione della città per il cambiamento verso cui ci stiamo indirizzando?

## 2 | Il ruolo dell'infrastruttura digitale per la progettazione urbanistica partecipata

Tra gli anni Ottanta e Novanta, dopo quella che fu decretata come la crisi del fordismo, si è andata diffondendo sempre più l'immagine della città tecnologica e dell'informazione. Proprio in quegli anni, la rivoluzione informatica e delle telecomunicazioni ha dato un notevole contributo allo sviluppo del modello di città tecnologiche fino ad annullare il bisogno di ricorrere a spostamenti, creando nuove dinamiche e stravolgendo il vecchio scenario delle città industriali. Infatti, l'utilizzo di strumenti informatici e di telecomunicazione come i pc, internet, la telefonia mobile ed i dispositivi mobili, ha consentito di estendere di gran lunga la possibilità di condividere e scambiare dati in tempo reale tra diversi luoghi del mondo, annullando la distanza fisica. È soprattutto grazie ad internet che viene totalmente rivoluzionata la condizione di interconnessione. A partire dagli anni Novanta l'avvento e la diffusione di questa tecnologia e dei suoi servizi hanno rappresentato una vera e propria rivoluzione tecnologica e sociale consentendo scambi di idee, informazioni e una trasmissione di dati veloce e perpetua. È internet con il suo hardware, con le sue reti fisiche, con protocolli e servizi sviluppati, che consente alla città digitale di prendere vita aprendo nuove prospettive per il futuro (Dall'Ò, 2014). Oggi, per comprenderne i cambiamenti, è necessario associare al termine 'città' il termine 'digitale' poiché ne costituisce parte integrante. L'espressione 'città digitale' viene spesso usata come sinonimo di *smart city*; vogliamo però far notare che l'aspetto digitale della città è solo uno, seppur fondamentale, della *smart city*, e vuole piuttosto indicare la città connessa in rete sia con sistemi *wired* e/o *wireless*, digitalizzata, dotata di piattaforme tecnologiche grazie alle quali è possibile elaborare grandi quantità di dati ed informazioni collegando così la dimensione urbana con la dimensione virtuale (Ishida, 2000, Hollands, 2008;). Con il termine di città digitale, dunque, lo spazio fisico si sovrappone ad un altro tipo di spazio che non è possibile vedere ma di cui è possibile disporre in ogni momento, uno spazio che come quello fisico può essere costruito. Tra i tanti che hanno affrontato la questione, riteniamo degno di menzione il lavoro svolto da William J. Mitchell, che tratta dello spazio digitale definendolo come una nuova frontiera professionale, uno spazio che è possibile ideare ed edificare ricorrendo alle competenze di architetti e urbanisti consapevoli dell'importanza dei nuovi luoghi, preparati dunque a costruire le nuove «città dei bit» (Dall'Ò, 2014: p.66). Lo spazio digitale acquisisce una sua fisicità nel momento in cui si interfaccia in modo diretto con la città reale (Dall'Ò, 2014). Grazie all'ICT è possibile raccogliere una notevole quantità di dati e di informazioni immateriali, che vengono poi elaborate e collegate alle varie scale urbane e ai possibili creatori/fruitori, che possono svolgere le proprie attività e prendere decisioni in modo più efficace ed efficiente. Una vera e propria creazione di un mondo totalmente innovativo e ricco di possibilità. Ma la vera e propria rivoluzione è dovuta all'applicazione delle reti digitali al campo dell'architettura e dell'agire pubblico. Con la digitalizzazione della città e la nascita dell'architettura *open source*, urbanistica e mondo digitale hanno stretto i rapporti, rivoluzionando il modo di guardare al futuro delle nostre città e della società postmoderna. Il modello della città digitale promuove la condivisione dei dati,

siano essi *big data* e/o *open data*, e lo sviluppo di *e-democracy*: entrambi i fattori favoriscono la comunicazione e il coinvolgimento dei cittadini. All'interno della città digitale avviene dunque uno scambio di informazioni che sono attinenti al territorio, ai cittadini e alle relazioni col mondo esterno. La digitalizzazione della città riguarda, dunque, un processo di sviluppo territoriale che coinvolge molti cittadini, organizzazioni e istituzioni. Il processo di digitalizzazione deve essere percepito dalla comunità come una crescita progressiva, a partire da un nucleo iniziale di strumenti, della messa a punto e di disponibilità di servizi in rete che, nel loro insieme, danno vita alla città digitale vera e propria. I cittadini oggi possono avere accesso a una moltitudine di servizi tramite l'utilizzo e il possesso di una varietà di dispositivi mobili, wi-fi, fissi e multimediali. Il digitale è utile per affrontare le problematiche esistenti, ma permette di guardare tutto da un punto di vista innovativo. I cittadini abitano, vivono o lavorano negli spazi urbani: devono partecipare attivamente al cambiamento esattamente quanto le tecnologie lo permettono (Pisani, 2016). È stretto, quindi, il rapporto tra la città digitale, la progettazione della stessa e del territorio. La partecipazione dei cittadini (i quali sono chiamati ad una *mission* fondamentale, ovvero quella di tornare ad essere i protagonisti assoluti delle proprie città e dei propri luoghi) e il mondo digitale, divengono protagonisti di un progetto innovativo per una pianificazione del territorio in modo diretto e a 360°, coinvolgendo varie risorse e saperi messi a disposizione da amministratori, professionisti del campo e cittadini. La città digitale è un modello urbano che può andare incontro alle esigenze dei suoi abitanti, i quali hanno la percezione della città a domicilio (Amendola, 1997), grazie alla prossimità fisica e virtuale di tutto ciò di cui hanno bisogno, e di una città pensata a misura d'uomo.

### 3 | Il caso di Mondello

Il quartiere di Mondello occupa da sempre un ruolo di primo ordine per quanto riguarda l'aspetto turistico-balneare della città di Palermo; si estende sulla costa Nord del capoluogo siciliano ed è delimitato da Monte Pellegrino, dalla Riserva Naturale Orientata di Capo Gallo e dal Parco della Favorita, ma la vicinanza (circa 8km dal centro di Palermo) e le numerose vie di accesso rendono Mondello un sobborgo abitato e frequentato non solo nella stagione estiva da molti Palermitani. Attualmente, la gestione del lungomare è affidata in concessione alla storica società Mondello Immobiliare Italo-Belga, che da tempo ormai riveste un ruolo significativo all'interno del quartiere, facendosi promotrice di molte iniziative turistiche. Oggi Mondello, specie per la sua favorevole posizione geografica ma anche per la sua morfologia, rimane una delle mete balneari molto ambite da parte dei Palermitani, ma questo comporta, particolarmente nei mesi estivi, alcuni problemi riguardanti la gestione, il decoro urbano, il traffico veicolare e la mobilità, facendo emergere il più delle volte un'immagine fatiscente del quartiere e in particolare del lungomare.

A fronte di quanto detto in precedenza, tramite vari sopralluoghi all'interno del quartiere, con il coinvolgimento di *stakeholders* e dei cittadini stessi, si è voluto realizzare un processo partecipativo con il supporto di tecnologie digitali per la realizzazione di un progetto di rigenerazione urbana del quartiere di Mondello. Un passo fondamentale nella realizzazione di questo lavoro è stato l'utilizzo di una piattaforma interattiva che ha permesso di coinvolgere i cittadini con lo scopo di creare un metodo alternativo di progettazione partecipata. Dopo aver fatto un'analisi dettagliata di alcune piattaforme digitali e di alcune app per smartphone e dispositivi mobili che creano una rete di utenti relazionandole in modo diretto alle amministrazioni la scelta è ricaduta su Renurban<sup>1</sup>, uno strumento interattivo molto diffuso. L'utilizzo di questa piattaforma ha permesso un'immediatezza maggiore nel recepire le proposte e inserirle all'interno di un *master plan* definitivo<sup>2</sup>. Dai vari *feedback* ricevuti per mezzo della piattaforma sono state messe in evidenza alcune criticità e alcuni dei problemi del quartiere che secondo i cittadini andrebbero risolti. In particolar modo, il dibattito che ha avuto maggior risalto è stato quello inerente la permanenza o meno delle cabine destinate ai bagnanti che sono state installate a Mondello; altri temi emersi sono stati quelli riguardanti il decoro urbano, la mancata presenza di aree destinate a parco urbano all'interno del quartiere, il potenziamento dei collegamenti tramite la mobilità pubblica con il resto della città e la capacità di dare a Mondello una maggiore visibilità anche nei mesi invernali. In base a ciò sono state elaborate tre idee progettuali, cercando di integrare le varie proposte di intervento dai *feedback* ricevuti dal processo partecipativo (digitale).

<sup>1</sup> Una piattaforma digitale realizzata per creare partecipazione online (cfr. <http://www.renurban.com/>).

<sup>2</sup> Un contributo fondamentale a questo tipo di lavoro è stato dato dalla possibilità di partecipare parallelamente e in prima persona ad alcuni incontri per un processo partecipativo ufficiale, chiamato ProMondello, tuttora in corso (si veda il sito <http://promondello.it/>).



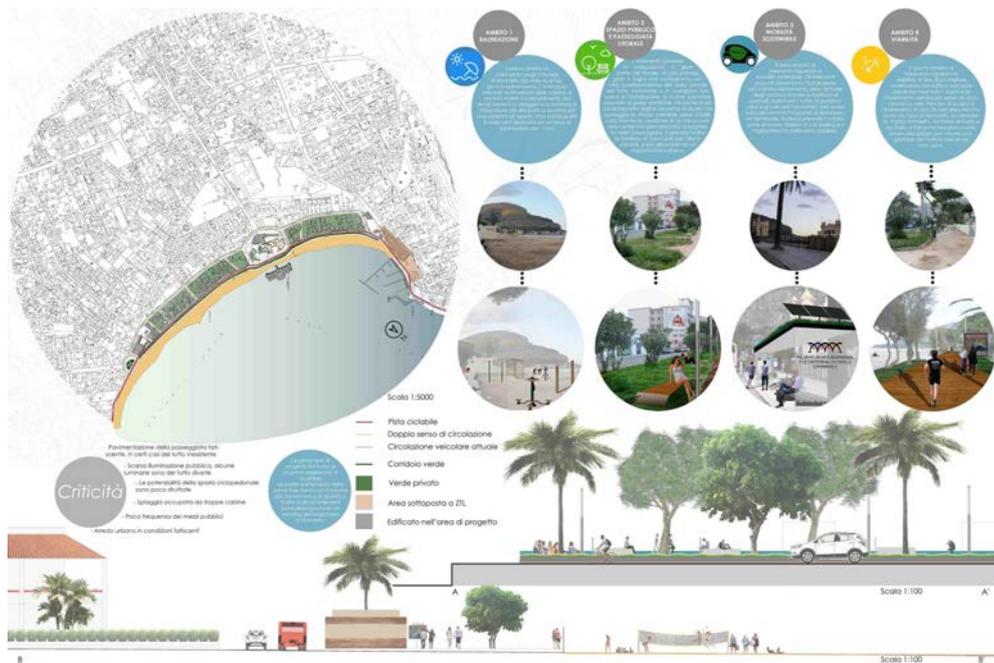


Figura 2 | Prima ipotesi di progetto. Fonte: elaborazione propria.

La seconda ipotesi di progetto è stata una mediazione tra la prima sopra descritta e gli elementi raccolti da un'intervista ad un testimone privilegiato: in questo caso, il responsabile della società Mondello Immobiliare Italo-Belga. Uno degli elementi emersi dal dibattito riguarda la presenza delle cabine in spiaggia e la loro funzione. Apparentemente queste sembrano ricoprire un ruolo secondario all'interno delle dinamiche del quartiere, ma tendono ad assumere molta importanza in quanto si caratterizzano come alcuni tra gli elementi che rappresentano l'identità di questo territorio costiero. A tal proposito le ipotesi di intervento scaturite dall'intervista vogliono mettere in risalto gli aspetti salienti del litorale di Mondello e vogliono, allo stesso tempo, promuovere una politica basata sulla sostenibilità ambientale del quartiere. Si tende, quindi, con questa seconda ipotesi progettuale a rendere il lungomare di Mondello un punto nevralgico per la città di Palermo e per la fruizione turistica, un progetto che volge il suo sguardo alla sostenibilità, all'innovazione tecnologica e alla promozione di un turismo sostenibile.



Figura 3 | Seconda ipotesi di progetto. Fonte: elaborazione propria.

Per ultimo, è stata composta una terza ipotesi di progetto, con lo scopo di unire le idee espresse precedentemente con le proposte più interessanti avanzate dai cittadini all'interno della piattaforma digitale di Renurban, attuando alcune scelte urbanistiche che potessero il più possibile andare incontro alle loro esigenze. Oltre che alle proposte dei cittadini, per cercare di attuare delle scelte mirate e ponderate si è tenuto conto anche degli strumenti di pianificazione vigente per il Comune di Palermo; in questo caso i documenti consultati sono stati la Variante al P.R.G. 2004, il nuovo P.R.G. 2025 in fase di attuazione e il P.U.D.M.<sup>3</sup> Palermo si prepara ad un processo di sviluppo territoriale, affermandosi come polo centrale di tutta l'area metropolitana e Mondello in questo contesto territoriale contemporaneo non assume più soltanto il ruolo di luogo per la villeggiatura. Essendo, dunque, punto nevralgico di questo distretto territoriale e punto di affluenza della mobilità urbana ed extraurbana nei mesi estivi, è stato interessante capire il ruolo delle aree destinate a parcheggio e dell'accessibilità al quartiere dal punto di vista prestazionale piuttosto che dal punto di vista quantitativo e del dimensionamento.

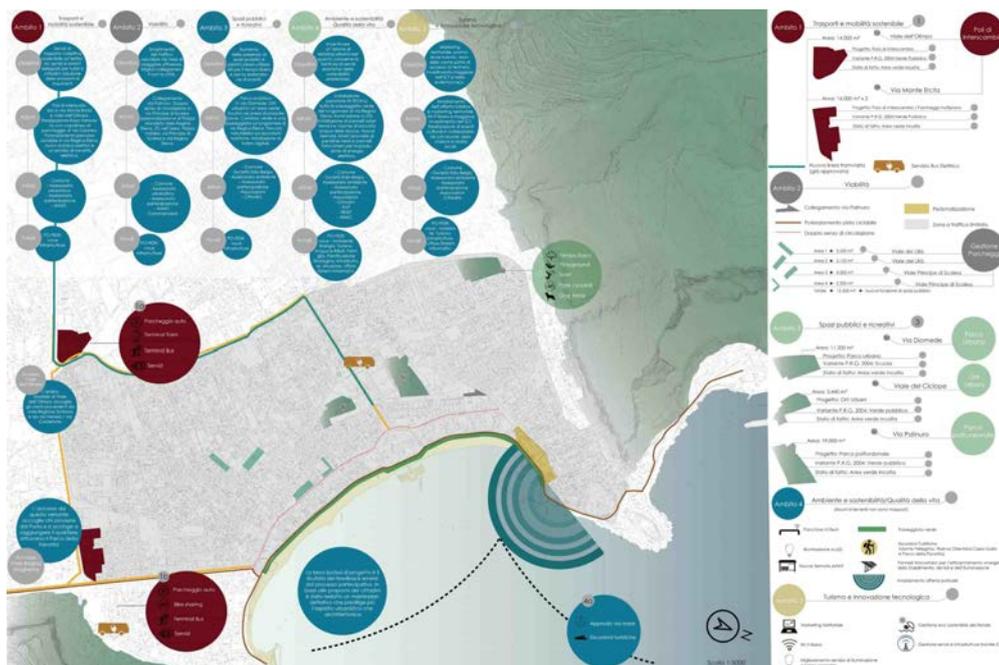


Figura 4 | Terza ipotesi di progetto. Masterplan. Fonte: elaborazione propria.

Al fine di promuovere un'adeguata condivisione tra l'amministrazione e gli altri soggetti interessati all'attuazione del progetto, è opportuno il coinvolgimento dei partner<sup>4</sup> e dei portatori di interesse considerati pertinenti e rilevanti nelle fasi di impostazione del progetto. La realizzazione di questo sarà portata a compimento tramite una stretta collaborazione tra i vari attori e *stakeholders* coinvolti nel processo<sup>5</sup>. Le *partnership* pubblico – privato (PPP) rappresentano una delle principali opportunità per la crescita e lo sviluppo delle *smart cities*. L'utilizzo di questo strumento permette la realizzazione del progetto mediante il raggiungimento di un patto che promuove fiducia, collaborazione e impegno, superando le divisioni tra gli attori economici e arginando la burocrazia che molte volte rende difficile il processo di innovazione e trasformazione per la città di Palermo. Le esperienze denominate di *partnership* pubblico - privato fanno leva sulla capacità della pubblica amministrazione locale di collaborare con le imprese e i cittadini per migliorare la competitività del territorio, del benessere locale di tutti. Nel caso di Mondello, è stata ipotizzata la possibilità di collaborazione tra la società Italo-Belga, le associazioni, le scuole, le parrocchie, cittadini ed altri enti privati per la definizione di obiettivi comuni a livello politico e tecnico, fondamentali nell'attuazione degli interventi previsti e verificando gli effetti di questi sul territorio, dopo la loro realizzazione.

<sup>3</sup> Piano di utilizzo del demanio marittimo.

<sup>4</sup> I partner includono autorità pubbliche e amministrative, parti economiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali e le organizzazioni locali e di volontariato (qualora esistenti sul territorio in esame).

<sup>5</sup> Il documento che permette la collaborazione tra gli attori coinvolti è introdotto dal Decreto Sviluppo 2017, il quale prevede la possibilità, a scopo di attuazione dell'Agenda Digitale, di stipulare partenariati pubblico – privato al fine di individuare idee innovative per lo sviluppo locale.

### **Riferimenti bibliografici**

- Amendola G., *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma – Bari, Laterza, 1997.
- Belfiore A., Lima Jolanda A., Palazzotto E., Sbacchi M., Sciascia A., «Uno studio per Mondello», in Palazzotto E., Sbacchi M., Sciascia A. (a cura di), *Progettare Mondello*, Firenze, Alinea, pp. 36-39, 2009.
- Cardile D., *Mondello. Borgata marinara di Palermo. Percorso storico della borgata e del suo territorio*, Palermo, Edizioni Grifo, 2001.
- CTI Liguria, *La città digitale. Sistema nervoso della smart city*, Milano, Franco Angeli, 2014.
- Dall’Ò G., *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Fundarò A. M., *Mondello. Cento anni di storia*, Palermo, Edizioni Guida, 1996.
- Hollands R., “Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?”, *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, Volume 12, Issue 3, pp. 303-320, 2008.
- Ishida T., “Digital City of Kyoto”, *Magazine Communications of the ACM*, How the virtual inspires the real, Volume 45, Issue 7, pp. 76-81, ACM New York, NY, USA, 2002.
- Pisani P., *Il cittadino digitale*, Tricase, Youcanprint self-publishing, 2016.
- Ratti C., *Architettura Open Source. Verso una progettazione aperta*, Torino, Einaudi, 2014.
- Sclavi M., *Avventure urbane, progettare la città con gli abitanti*, Torino, Elèuthera, 2002.

# Tra top-down e bottom-up: urbanizzazione *in between*

**Enrico Dalla Pietà**

Università degli Studi di Trieste  
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura  
Email: [arcb.dallapieta@gmail.com](mailto:arcb.dallapieta@gmail.com)

## **Abstract**

A seguito dell'esperienza di ricerca-azione svolta in un contesto di urbanizzazione al limite tra formale e informale, si è potuto verificare come l'attuale distinzione tra approccio Top-down e Bottom-up non sia sufficiente a mettere a punto soluzioni adeguate e durature per migliorare le condizioni di vita degli abitanti.

La definizione di una "terza via" va, pertanto, sperimentata anche alla luce della pluralità dei soggetti e degli interessi che si muovono in questi contesti. In particolare, un ruolo decisivo viene svolto da quei "soggetti terzi", che escono dalla classica distinzione tra attori istituzionali e cittadini, ma che agiscono attivamente sul territorio e nel tessuto urbano della città.

Va dunque rivalutato e ripensato il loro ruolo strategico in un processo di trasformazione ambientale a cavallo tra legalità-illegalità, norma-eccezione, partecipazione-esclusione; un processo prevalentemente orientato a riconfigurare spazialmente un Diritto alla Città.

**Parole chiave:** spatial planning, social practices, urban growth.

## **Una storia tra formale e informale**

Nell'accostarsi a tematiche relative all'informalità urbana e alla sua evoluzione ci si confronta con un ambito di ricerca variamente indagato nel passato e tornato fortemente in auge in anni più recenti.

I fenomeni e i cambiamenti che interessano questi territori fragili sono spesso ricondotti lungo percorsi ben delineati disciplinarmente e affrontati nella pratica attraverso approcci consolidati e ampiamente riconosciuti se non condivisi.



*Figura 1* | Il labile confine tra realtà formale e informale all'interno del quartiere.  
Fonte: Barrio San Jorge (Posadas) fotografia propria, settembre - novembre 2015.

L'esperienza nella realtà viva di un ambito liminare, sia come conformazione territoriale che come sviluppo, tra formale e informale, ha però fatto emergere alcune discrepanze tra quanto definito e documentato dalla disciplina e i processi di produzione di città agenti in quel contesto.

*El vidrial, el basural, la “vetreria”, la discarica.*

Sono solo alcuni dei nomi con cui era conosciuto il barrio San Jorge, sobborgo informale nella periferia sud della città argentina di Posadas (Provincia di Misiones).

Il quartiere si costituisce durante gli anni '70 a seguito della enorme pressione demografica che aveva saturato quasi ogni altro spazio urbano interstiziale e che continuava a crescere sotto la spinta delle migrazioni, facendo avanzare il confine meridionale della città in un susseguirsi discontinuo di periferie.

Una zona di confine, difficile e complessa sia per le diverse quote territoriali, anche dovute alla naturale conformazione della costa del vicino *arroyo Zaimán*, sia per la presenza dei resti di una cava di pietra in disuso.

L'unico e più importante accesso all'area era ed è rappresentato da un ridotto affaccio sulla Ruta 12, strada di rilevanza nazionale in quanto collega la provincia di Misiones con quella di Buenos Aires; collegamento diretto tra la capitale nazionale e una delle provincie con il più alto tasso di povertà dell'intera Repubblica Argentina<sup>1</sup>.

La viabilità interna era pressoché assente e le poche vie d'accesso erano strade di fango, di difficile transito e di impossibile manutenzione.

Sia per la posizione periferica, sia per la scarsità di terreno edificabile pianeggiante, gran parte del quartiere era precedentemente utilizzato come discarica, prevalentemente utilizzata per i resti della lavorazione del vetro.

A completare lo scenario del barrio erano presenti, inoltre, una grande antenna della radio governativa – che vincolava alla non edificabilità nelle sue immediate vicinanze – e un macello che partecipava, con i reflui della lavorazione della carne, al precipitare delle condizioni igienico-sanitarie della zona.

Il nucleo primigenio del quartiere nasce, dunque, come un agglomerato informale a ridosso della vicina ex-discarica.



Figura 2 | All'interno di Cantera, una delle zone informali del quartiere.  
Fonte: Barrio San Jorge (Posadas) fotografia propria, settembre - novembre 2015.

Le condizioni di vita dei residenti erano, pertanto, di estremo degrado socio-spaziale.

<sup>1</sup> Si vedano, in riferimento a questo, i dati pubblicati da INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) nel 2016 riferiti agli indici di Povertà e Indigenza delle 31 macro aree urbane del paese e i dati rilevabili dal Censo 2010, il più recente censimento ufficiale disponibile.

Come si può facilmente intuire, la convivenza con un contesto territoriale liminare e insalubre, la vicinanza dei rifiuti e la mancanza di qualsiasi tipo di infrastruttura di base avevano avuto effetti sia sul piano fisico che su quello culturale per gli abitanti.

Questo è il contesto abitativo e territoriale in cui si sono sviluppate le azioni oggetto della ricerca.

Nell'analizzare ed approfondire la situazione attuale del barrio San Jorge, infatti, ci si deve per forza di cose confrontare con il carattere fortemente urbano degli interventi operati all'interno del quartiere dal soggetto che maggiormente ne ha determinato l'odierna conformazione socio-spaziale: la ONG Jardín de los Niños. Un attore che opera da 30 anni in quel contesto territoriale attraverso azioni relative a diversi ambiti: educativo, di sviluppo urbano, di contatto istituzionale.

L'organizzazione è presente in quell'area, a sud della città di Posadas, fin dal 1987, articolando la sua attività sul territorio con interventi legati al miglioramento della situazione abitativa, educativa e sanitaria della popolazione lì insediata informalmente.

La prima grande sfida affrontata dall'organizzazione, la quale ha da sempre avuto un approccio fortemente orientato al confronto diretto con la popolazione, non è stata la risoluzione di un problema di prospicenza spaziale, quanto di un'educazione allo "stare urbano", al vivere nella città e per la città, intesa come parte del patrimonio individuale degli abitanti.

L'iniziale situazione ambientale del quartiere, che si è trovata ad affrontare la ONG, era di estremo degrado. Le abitazioni presenti erano baracche che non superavano la dimensione dei 12 metri quadri di superficie coperta, in cui vivevano tra i 5 e i 7 abitanti, in situazioni di pesante sovraffollamento, di promiscuità e in un clima di violenza familiare, esacerbata dall'assenza di un lavoro stabile e di una qualche possibilità di accesso ai servizi della città.



*Figura 3* | Alcune delle sezioni del barrio San Jorge non hanno subito alcun processo di formalizzazione.  
Fonte: Barrio San Jorge (Posadas) fotografia propria, settembre - novembre 2015.

L'economia informale che sosteneva l'insediamento era in gran parte determinata da lavori saltuari nel campo dell'edilizia e del commercio interno, a cui si aggiungevano, in parte, le sovvenzioni statali che erano dovute alle famiglie con figli numerosi.

La situazione umana e familiare era fortemente danneggiata da una diffusa violenza e discriminazione di genere, con scarsa attenzione alle esigenze dei numerosi bambini che abitavano lungo le strade fangose del barrio.

L'igiene e l'istruzione erano nella maggior parte dei casi tralasciate o totalmente ignorate e proprio su questo aspetto l'organizzazione ha iniziato il suo lavoro: il primo centro di Jardín all'interno di San Jorge è stato, infatti, uno spazio dedicato ai bambini delle numerose ragazze madri presenti nel barrio, attività che ha favorito l'ingresso dell'associazione nelle vite degli abitanti del quartiere.

Nonostante queste efficaci posizioni iniziali, la realtà del barrio richiese, con il passare del tempo, un mutamento dal respiro più ampio, non risultando più efficaci, come motori del cambiamento, unicamente le attività definite dai diversi centri di aiuto dell'organizzazione.

Le successive azioni di Jardin sono infatti derivanti dalla presa di coscienza di come fosse impossibile contrastare modalità di vita così fortemente radicate, unicamente con un intervento puntuale.

Dopo aver vissuto e lavorato all'interno del quartiere per alcuni anni, la ONG si era, infatti, resa conto che il miglioramento socio-culturale doveva coincidere con una modificazione strutturale del territorio del barrio, andando a sostituire la realtà informale con un intervento pianificato di risoluzione dell'emergenza abitativa e, in ultima analisi, di produzione di spazio urbano.

Il lavoro di Jardin si è concentrato, pertanto, sull'educazione dei residenti ai benefici di un miglioramento territoriale e infrastrutturale, combattendo una mentalità poco incline al cambiamento e la disaffezione per la situazione complessiva del quartiere.

Sentimenti diffusi e dovuti anche alla presenza di assopitori sociali quali decenni di inattività cronica riconducibile a un sistema statale fortemente assistenzialista.

L'azione di convincimento ed educazione della popolazione, si è in seguito concretizzata con la realizzazione di una nuova immagine per il quartiere: inizialmente grazie a fondi propri e successivamente grazie a donazioni internazionali, l'organizzazione riuscì a realizzare il primo nucleo di case formali all'interno di San Jorge.

Il lavoro di nuova edificazione vide coinvolti anche gli abitanti stessi del barrio, cui era richiesta una collaborazione fattiva nel cantiere, con il duplice beneficio di poter partecipare alla costruzione delle nuove abitazioni in muratura e, allo stesso tempo, acquisire tecniche utili anche a futuri fini lavorativi.

Le strade furono rettificate, eliminando le baracche che erano insediate sul tracciato della nuova viabilità pianificata e procedendo con la costruzione di una prima rete infrastrutturale e di servizi, quali fosse settiche per gli scarichi domestici e condotte per l'acqua potabile nelle abitazioni.

A seguito di questo si passò a potenziare la rete dei sottoservizi con la dotazione di energia elettrica e con la costruzione di una parte della rete fognaria fornendo servizi igienici alle numerose residenze.

L'obbligo di presenza per i rappresentanti dei nuclei familiari nel cantiere, imposto dall'associazione, aveva anche l'importante scopo di favorire la nascita di un sentimento collettivo di condivisione degli spazi.

L'importanza della creazione dei legami sociali all'interno della crescente comunità di San Jorge è parte integrante del lavoro della ONG nel quartiere, focalizzato a creare una dimensione sociale di vita, prima che uno spazio urbano fisico.



*Figura 4* | Il processo incrementale di urbanizzazione in azione.  
Fonte: Barrio San Jorge (Posadas) fotografia propria, settembre - novembre 2015.

Questo processo, ha determinato un “effetto domino” in tutto il quartiere; i residenti, infatti, richiedevano in modo crescente di accedere al programma di miglioramento barriale.

In seguito, attraverso l’interessamento e l’intervento di soggetti istituzionali, quali enti provinciali e municipali, mediante accordi pubblico-privati con la ONG, venivano concessi l’utilizzo dei terreni comunali per la parziale formalizzazione del quartiere, in modalità ancora più strutturate sul territorio.

Lo stato attuale del barrio è caratterizzato da una vasta zona di prima urbanizzazione, lentamente modificata dagli abitanti stessi, che hanno adattato il volume semplice del modulo abitativo iniziale alle proprie esigenze di vita e lavoro.

A questa si accompagnano le zone di sviluppo successive, ancora oggi in evoluzione, in cui le nuove abitazioni vengono edificate e consegnate ai futuri residenti del quartiere.

Ad oggi, però, la realtà di San Jorge comprende ancora una forte componente informale.

Diverse aree del quartiere permangono nella loro conformazione iniziale a causa dell’impossibilità morfologica di costruirvi abitazioni più consolidate; divenendo un bacino infinito di nuova popolazione indigente.

Il quartiere deve, quindi, costantemente confrontarsi con le esigenze delle sue due contingenze, quella formale e quella informale, che coabitano, con difficoltà, in un territorio che si fa via via più ristretto.



Figura 5 | Una delle zone di prima urbanizzazione da parte della ONG, primi anni ‘90.  
Fonte: Barrio San Jorge (Posadas) fotografia propria, settembre - novembre 2015.

### **Pratiche e processi *in between***

Dopo aver descritto brevemente le attività messe in campo e sviluppate nell’arco degli ultimi 30 anni nel barrio San Jorge, è utile porre l’accento su uno degli aspetti centrali nell’azione della ONG Jardin de los Niños: la produzione dello spazio<sup>2</sup>.

Le pratiche portate avanti da questo soggetto “altro” hanno, infatti, determinato una vera e propria urbanizzazione dell’informale, determinando la creazione di una parte di città di nuova fondazione: la pianificazione e costruzione di un insieme di luoghi, fisici e sociali, che definiscono senza ombra di dubbio un’attività di “produzione di città”.

Alla luce di questo, l’attuale panorama disciplinare, appare quantomeno inadeguato a descrivere le modalità di azione rilevabili nel percorso di crescita urbana del barrio San Jorge: modalità di intervento che hanno determinato una modifica rilevantissima del territorio e un approccio fortemente spaziale alla nuova questione urbana<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La sintesi lessicale operata in questo caso è riferita al lavoro del sociologo urbano Henri Lefebvre e in particolare al suo libro *La produzione dello spazio* (1976).

<sup>3</sup> In merito alla centralità dell’aspetto socio-spaziale nel dialogo urbano si vedano i lavori recenti di Secchi (2013) e Merrifield (2014).

Dall'analisi dei numerosi orientamenti che negli ultimi decenni si sono susseguiti in contesti interessati da fragilità urbane e sociali, possiamo individuare un numero rilevante di differenze e aspetti contrastanti. In questo insieme di metodologie, che da tempo si possono ascrivere a due grandi famiglie, vicendevolmente opposte e tra loro bipolari, *top-down* e *bottom-up*, le relazioni e i rapporti di potere sono spesso definiti dal ruolo gerarchico che gli attori ricoprono all'interno della città, intesa anche e sempre più spesso come città globale (Sassen, 2004).

Quale potrebbe o dovrebbe, dunque, essere la classificazione di una azione o insieme consequenziale di azioni, come quelle rilevate durante lo sviluppo urbano e territoriale del barrio San Jorge a Posadas?

Nell'affrontare questo caso studio sono infatti emerse delle lacune e delle discrepanze nel tentativo di applicare una distinzione così netta tra i due approcci.

Lo sviluppo urbano e sociale del quartiere, è emerso essere più complesso e meno semplicemente ascrivibile ad una delle due categorie individuate dalla disciplina.

In un confronto con la tipologia di azione *bottom-up* appare subito evidente come questa categoria non sia applicabile al caso in oggetto.

I punti di contatto, sicuramente presenti, sono individuabili unicamente nello sviluppo pratico dell'urbanizzazione del quartiere, che ha visto e vede ancora oggi gli abitanti stessi partecipare alla costruzione delle abitazioni, dei sottoservizi e delle infrastrutture del barrio.

Possiamo quindi definire questo tipo di azione come partecipata e orizzontale?

A ben guardare, no.

Questo in quanto, seppur il processo realizzativo veda inequivocabilmente il coinvolgimento diretto degli abitanti, la sfera decisionale rimane saldamente nelle mani della ONG che coordina e pianifica il processo di produzione di città.

Abbiamo quindi uno sviluppo che non prende origine dalla larga base dei cittadini che comunemente valutano le azioni da mettere in pratica per costruire il proprio spazio urbano, come successo, in parte, nel progetto di Torre David/Gran Horizonte a Caracas (U-TT, 2012)<sup>4</sup>.

Piuttosto un soggetto singolo che, una volta valutate le migliori soluzioni per la costruzione del nuovo spazio urbano, fa opera di convincimento presso il consesso degli abitanti, in modo da ottenerne il supporto e la partecipazione attiva.

Nel caso di Caracas, diversamente, la popolazione aveva scelto autonomamente di occupare quel particolare edificio; in quel caso possiamo quindi individuare un'azione prettamente bottom-up, in cui il professionista (Urban-Think Tank) si pone unicamente come supporto tecnico esterno per la concretizzazione, anche pratica, di un obiettivo prefissato dagli utenti stessi.

Esperienza, quindi, distante da quanto rilevabile nel caso di San Jorge, e molto più aderente, invece, alle modalità di approccio descritte da John Habraken<sup>5</sup> e recentemente declinate nel contesto della Biennale di Venezia dallo studio BeL Architekten<sup>6</sup> come risposta alla crescente rilevanza della questione dei flussi migratori.

Per praticità di confronto si può forse accostare quanto portato avanti dalla ONG a Posadas, alle esperienze in Cile di Elemental<sup>7</sup>.

Anche nel barrio San Jorge, infatti, le abitazioni concepite dall'organizzazione, hanno la possibilità di essere successivamente modificate, ampliate e migliorate, adattandosi alle esigenze che un quartiere semi informale può determinare, quali: costituzione di attività lavorative direttamente nell'abitazione; aggiunta di vani all'aumentare del numero degli occupanti; cambio delle necessità abitative; etc.

Stante questa partecipazione trasversale, però, le decisioni sull'impianto pianificatorio non derivano da una vertenza dal basso, tutt'altro.

Basti far riferimento a quanto successo in merito al maggiore dispendio di energie e alla determinante necessità di eliminare un numero superiore di baracche informali per poter tracciare una rete viaria ortogonale.

Questo diversamente da quanto portato avanti, nell'attualità, dai programmi governativi di miglioramento barriale che, per contenere l'impatto del cambiamento sulla comunità residente e sui legami sociali

---

<sup>4</sup> Progetto vincitore del Leone d'oro per il miglior padiglione non nazionale alla 13. Biennale di Architettura di Venezia (2012).

<sup>5</sup> Ci si riferisce, in questo caso, alle teorie espresse nel testo *Supports: An Alternative to Mass Housing* (1972) quali esemplificative di un più ampio lavoro di ricerca e azione da parte dell'autore.

<sup>6</sup> Riferimento al progetto di ricerca *NEUBAU*, lavoro esposto alla 15. Biennale di Architettura di Venezia (2016), padiglione dell'Arsenale.

<sup>7</sup> Si fa riferimento, dal punto di vista della crescita incrementale, al progetto sviluppato da Elemental a Villa Verde (Cile) nel 2013 quale risposta alle esigenze abitative dei dipendenti della Arauco Forest Company.

consolidati, si limitano a potenziare una rete viaria informalmente costituita, mantenendo, ove possibile, il suo disegno irregolare.

Ecco quindi che, in questo caso, l'approccio attuato si accosta maggiormente ad una metodologia quasi assimilabile alle pratiche *top-down*.

La scelta programmatica di quali politiche mettere in atto, di quale dovrebbe essere il nuovo disegno viario ed edificatorio del quartiere, non è il risultato di una decisione democratica, quanto di un ragionamento tecnico e pragmaticamente "calato", con tutte le differenze del caso, sulla situazione contingente che era, in questo caso, quella di un quartiere completamente privo dei più basilari servizi.

Naturalmente va considerato come le scelte di Jardin siano state le migliori per la struttura del quartiere, ma sicuramente non le uniche possibili; rimangono, infatti, parte di una strategia che si allontana dalla classica concezione di approccio bottom-up.

Siamo, quindi, molto distanti dal concetto della *freedom to build* di J.F.C. Turner (1972) o dallo scenario in cui l'intervento nella gestione del potere, decisionale o fattivo, è equamente distribuito tra tutti (De Carlo, 1973); nel caso di San Jorge gli abitanti sono stati indirizzati alla partecipazione – scelta molto felice per combattere l'apatia dilagante e per costruire un sentimento comunitario – ma in ogni caso lontana dall'approccio libertario di costruzione a seguito di una necessità.

Per quanto sia, in ogni caso, quello della necessità contingente il motore che ha determinato le scelte della ONG.

Si è di fronte, in questo caso, ad una partecipazione molto più diretta (inteso come determinata da una direzione impartita) e strutturata da un soggetto unico, con una sua riconoscibilità e referenzialità, che può dialogare con quegli attori istituzionali necessari al consolidamento, anche formale, della nuova città.

Può non essere superfluo riportare come, tale approccio, sia ad ogni modo molto distante da quanto viene classificato come *top-down* nei processi di pianificazione attuale.

Il contatto con i cittadini e i bisogni della popolazione sono e rimangono la ragione fondamentale che guida l'azione di Jardin de los Niños.

Siamo certamente molto lontani dalle pratiche stigmatizzate efficacemente dal geografo David Harvey, in cui le scelte programmatiche e le politiche per il territorio sono dirette unicamente da attori e soggetti finanziari, che scientemente valutano e decidono, insieme alla vuota controparte politico-amministrativa, quali zone della città "rigenerare"<sup>8</sup>.

Quel tipo di rigenerazione, come nei casi delle baraccopoli di Mumbai o delle periferie informali di Seul, non è sinonimo di miglioramento sociale oltre che dello spazio urbano, al contrario, determina un circolo vizioso che unicamente "rimuove" la questione rilevante del benessere della popolazione disagiata, innescando ulteriori meccanismi di accumulo e reinvestimento del capitale nella fabbrica città.

Interventi che, svuotati dal loro scopo fondativo, non considerano più in alcun modo la qualità della vita di quanti vivono lo spazio urbano, concentrando l'azione pianificatoria sul valore di scambio e non sul valore d'uso (Ward, 1982)<sup>9</sup>.

Alla luce di queste numerose aderenze e altrettanto numerose distanze tra le metodologie disciplinarmente classificate (top-down e bottom-up) e quanto rilevato a San Jorge, quale dovrebbe essere la definizione di un'azione come quella portata avanti dalla ONG Jardin de los Niños?

Ritengo che quanto evidenziato da questo caso studio possa avere una rilevanza più generale in quanto, nella maggior parte dei casi in cui il soggetto pianificatore e costruttore del nuovo spazio urbano è un "soggetto terzo" (come un'associazione, una onlus, una ONG, etc.), il confine tra top-down e bottom-up risulta sfumato, di difficile definizione e ricadente in quella categoria di urbanizzazione che si pone nel mezzo, *in between* appunto, rispetto alle metodologie e agli approcci che la disciplina attualmente individua.

Questo in quanto un simile attore terzo – che esce dalla suddivisione bipolare classica – si muove su più livelli contemporaneamente, raccogliendo le istanze degli abitanti e allo stesso tempo dialogando con i soggetti istituzionali, promuovendo la partecipazione allo sviluppo urbano, ma costruendo una strategia pianificata di indirizzo da applicare al contesto contingente.

Il consolidato limite tra "approcci dall'alto" e "approcci dal basso" è assolutamente inefficace a descrivere la strutturazione delle azioni associative, sia nel caso in cui simili movimenti sociali siano radicati nella cultura dello stato – tanto da arrivare a definire un carattere preciso della costituzione nazionale in merito all'uso

---

<sup>8</sup> Pur nella larga assonanza alle teorie generali del geografo statunitense, il riferimento è ad uno dei testi più recenti, non ancora tradotto in italiano, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (2012).

<sup>9</sup> Il riferimento al concetto di "valore d'uso", espresso in modalità diverse da numerosi autori, è qui collegato al testo curato da P. Ward, *Self-help housing: A critique* (1982).

del costruito (De Carli&Frediani, 2016)<sup>10</sup> – sia quando agiscono come attori all'interno della città consolidata, con interventi puntuali e a basso impatto.

Nella maggior parte dei casi questi soggetti terzi definiscono, quindi, nuove tipologie di approccio, che sempre di più agiscono come modificatori spaziali della città e del territorio urbano; promuovendo e ricercando quel contesto di Diritto alla Città (Lefebvre, 1968)<sup>11</sup> che sempre di più diviene un Diritto a modificare la Città (Harvey, 2008: 23).

«The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city. (...) The freedom to make and remake our cities and ourselves is, I want to argue, one of the most precious yet most neglected of our human rights.»

### **Conclusioni. Una nuova urbanizzazione?**

Dopo aver definito come esistano azioni che si affermano con modalità originali, discostandosi dalla definizione bipolare rilevabile nella disciplina, occorre immaginare un possibile valore generale di simili interventi e approcci.

La Produzione dello Spazio è un tema strettamente legato a quello del Diritto alla Città in quanto la ricerca e la volontà del raggiungimento di tale diritto passa inesorabilmente attraverso la modifica della città stessa – che si tratti di modificare il costruito o disegnare nuovo territorio – consolidando il ruolo centrale dello spazio urbano nel definire la vita delle persone.

Pertanto è proprio attraverso la Città, come luogo generativo di relazioni, contrasti e progetti, che ci si può confrontare in maniera coerente con il tema del Diritto, nelle sue più varie declinazioni (partecipazione; modificazione; decisione; condivisione; etc.); non solo un Diritto alla Città in quanto tale, ma al suo uso e, in ultima analisi, alla sua modificazione secondo i nostri desideri<sup>12</sup>.

Stante questo stato delle cose, questo contributo si prefigge di proporre una riflessione rispetto alla questione sollevata, in merito a questo tipo di urbanizzazione *in between*, che discostandosi da entrambi gli approcci classicamente concepiti ne riprende alcuni caratteri metodologici e fattivi, dimostrando una flessibilità operativa che porta a risultati concreti.

Cosa possiamo dedurne dunque?

Il tema delle modalità di azione in territori fragili, così come dell'intervento sul costruito, è da sempre al centro del dialogo disciplinare, diversamente, la traduzione di simili concetti nelle pratiche attive è stata spesso un procedimento meno lineare e dagli esiti a volte infruttuosi o distanti dalle raffinatezze concettuali raggiunte nella teoria.

Alla luce di questo, è possibile che la tipologia descritta di processi *in between* – che vedono coinvolti come protagonisti quei soggetti terzi, a cavallo tra le vertenze dei cittadini e le politiche istituzionali – possa inserirsi efficacemente nel dialogo sopra la nuova questione urbana (Merrifield, 2014) che, come risulta ogni giorno più evidente, sarà sempre più una questione sociale (Secchi, 2013)?

È verosimile che questo tipo di azione sia la corretta via da intraprendere per operare, superando le tragiche derive capitalistiche dell'approccio top-down (Harvey, 2012) e le difficoltà insite nel processo collaborativo, proprio delle modalità operative bottom-up<sup>13</sup>?

Sarebbe necessario, probabilmente, riferirsi a questo tipo di soggetti terzi in maniera più strutturata e approfondita, senza allontanarli dallo scenario disciplinare con leggerezza.

Operando, invece, in funzione di un riconoscimento oggettivo delle pratiche che simili attori sociali mettono in campo, con un'attenzione particolare, auspicabilmente, anche da parte della sfera istituzionale-amministrativa.

Questo in quanto proprio attraverso la definizione, anche normativa, di quali possano essere quegli approcci attinenti ad uno Stato di Eccezione<sup>14</sup> si potrebbe definire un quadro di azioni concrete, coerenti ed efficaci, calate nel contesto che sono chiamate ad affrontare e messe nella condizione di produrre un reale cambiamento.

---

<sup>10</sup> Si veda il lavoro di ricerca svolto sul caso studio brasiliano, *Insurgent Regeneration: Spatial Practices of Citizenship in the Rehabilitation of Inner-City São Paulo*, qui riferito in particolare al rapporto che in Brasile si è delineato tra associazioni e istituzioni in merito ai diritti costituzionalmente sanciti per quanto riguarda l'utilizzo sociale degli edifici.

<sup>11</sup> La versione del testo di Lefebvre a cui ci si riferisce è quello nella traduzione italiana operata da Ombre Corte, Verona (2014).

<sup>12</sup> Riferimento al saggio, già citato, di Harvey, "The Right to the City", in *New Left Review* (2008).

<sup>13</sup> In riferimento alle difficoltà relazionali e di gerarchia, insite nel processo Bottom-up, vedasi il testo di Healey, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (1997).

<sup>14</sup> Il concetto di "stato di eccezione" e le sue declinazioni è stato sviluppato e ampliato da diversi autori, in questo caso ci si riferisce alla definizione che ne promuove Roy nel suo articolo del 2004, "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning", in *Journal of the American Planning Association*.

Se simili azioni e più di tutto simili soggetti continueranno a dover agire al di fuori del consenso normativo, forzatamente ai margini della tradizione disciplinare corrente, non potrà esserci quel cambio di rotta necessario alla risoluzione delle vertenze che sempre più si fanno pressanti, sia nei contesti e nei territori più fragili, sia nelle realtà urbane consolidate, luoghi entrambi del Diritto alla Città, ma troppo poco spesso oggetto di pratiche in grado di affermarlo e assicurarne spazialmente.

### Riferimenti bibliografici

- Brillembourg A., Klumpner H. (eds. 2012), *Torre David: Informal Vertical Communities*, Lars Müller, Zurich.
- De Carli B., Frediani A.A. (2016), “Insurgent Regeneration: Spatial Practices of Citizenship in the Rehabilitation of Inner-City São Paulo”, in *GeoHumanities*, no. 2, vol. 2, pp. 331-353.
- De Carlo G. (1973), *L'architettura della partecipazione*, Saggiatore, Milano.
- Fichter R., Turner J.F.C. (eds. 1972), *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*, Macmillan, New York.
- Habraken N.J. (1972), *Supports: An Alternative to Mass Housing*, Architectural Press, London.
- Harvey D. (2008), “The Right to the City”, in *New Left Review*, no. 53, pp.23-40.
- Harvey D. (2012), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso Books, London-New York.
- Healey P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, London.
- Lefebvre H. (1968), *Le droit à la ville*, trad. it. 2014, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona.
- Lefebvre H. (1976), *La produzione dello spazio*, Moizzi Editore, Milano.
- Merrifield A. (2014), *The New Urban Question*, Pluto Press, London.
- Roy A. (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, in *Journal of the American Planning Association*, no. 71, vol. 2, pp. 147-158.
- Sassen S. (2004), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Ward P. (ed 1982), *Self-help housing: A critique*, Mansell, London.

### Sitografia

- Documento INDEC (Istituto Nacional de Estadística y Censos) *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, disponibile su sito ufficiale INDEC, sezione Sociedad, Informes Técnicos, [http://www.indec.gov.ar/informesdeprensa\\_anteriores.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=27&id\\_tema\\_3=64](http://www.indec.gov.ar/informesdeprensa_anteriores.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=64).
- Mappe tematiche Censo 2010 (INDEC) disponibile su sito ufficiale INDEC, sezione Población, Censo 2010, Geocenso, <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>.

# La sfida della governance nelle città metropolitane

**Ilaria Delponte**

Università degli Studi di Genova

DICCA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale

Email: [ilaria.delponte@unige.it](mailto:ilaria.delponte@unige.it)

Tel: 010.353.2088

## Abstract

L'occasione delle elezioni, svoltesi o imminenti in buona parte delle grandi città italiane, e la contemporanea attuazione della recente riforma in materia di enti locali, tuttora in divenire, rendono il dibattito circa i "modi" del governare ancora appassionante.

Certo, la questione della "scala" è una costante nei fenomeni urbani e territoriali, e qualsiasi articolazione geometrica non potrà prescindere, poi, dalla verifica dell'efficacia della sua proposizione e della sua effettiva attuazione. Infatti, la sperimentazione di governance in atto è solo una delle componenti in ballo all'interno di una più ampia ed ambiziosa ipotesi di risposta al problema della competitività dei territori, della crisi economica, del recupero della credibilità dell'azione amministrativa.

Il quadro attuale attribuisce alle città metropolitane molto del futuro competitivo su scala transnazionale. Per questo, ci piacerebbero sindaci metropolitani che sapessero identificare questa sfida: la disponibilità ad essere contemporaneamente a servizio della città "di tutti i giorni", ma anche di uno dei motori guida del paese: la consapevolezza dei fattori strategici che sono in gioco e quella dei valori che la propria comunità quotidianamente afferma. È curioso notare come nel soddisfacimento di bisogni a noi così prossimi siano ricomprese anche questioni che a volte ci possono apparire così grandi. Questo È già un esercizio di democrazia.

**Parole chiave:** governance, multilivello, sussidiarietà.

## 1 | Introduzione

L'interrogativo a riguardo di quale "scala" sia adeguata all'agire pianificatori è una costante nei fenomeni urbani e territoriali: in base a quale perimetro andare a definire studi e statistiche, influenzare rapporti e interazioni, applicare regolamenti e salvaguardie, supportare relazioni ed investimenti?

Non è certamente facile nel quadro magmatico di oggi.

L'occasione delle elezioni, svoltesi o imminenti in buona parte delle grandi città italiane, e la contemporanea attuazione della recente riforma in materia di enti locali, tuttora in divenire, rendono il dibattito circa i "modi" del governare ancora appassionante.

Infatti, dietro alla contingente introduzione delle città metropolitane, è l'instancabile necessità di governare i fenomeni, identificando per essi una scala adeguata, a muovere ancora una volta i suoi passi, alla ricerca di una prassi più consona agli odierni cambiamenti. Solo capendo questo, possiamo comprendere come l'ordinamento appena introdotto abbia cercato di interpretare le sfide attuali che riguardano la città e il suo intorno e di dare così una risposta storica ad esse, nel solco di quei tentativi che da sempre hanno accompagnato l'attività di governo del territorio.

È proprio l'occorrenza di fatti nuovi che risveglia in noi l'interesse a riprendere in mano coraggiosamente i vecchi capisaldi e i recenti interrogativi che si agitano insieme nel nostro modo di pensare e pianificare.

Eppure anche stabilire una unità spaziale secondo la quale affrontare i problemi non è per nulla una attività neutra. Essa è senza dubbio il risultato del riconoscimento di processi socio-economici e concrete interrelazioni già in atto, ma è anche il livello a cui si associano le analisi relative a queste relazioni e dove si concentrano i conseguenti sforzi strutturali nel tentativo di svilupparle. La determinazione della scala è stato spesso un atto politico o il tentativo di rappresentare essa stessa una strategia politica.

Certo, qualsiasi articolazione geometrica non potrà prescindere, poi, dalla verifica dell'efficacia della sua proposizione e della sua effettiva attuazione. Infatti, la sperimentazione di governance in atto è solo una delle componenti in ballo all'interno di una più ampia ed ambiziosa ipotesi di risposta al problema della competitività dei territori, della crisi economica, del recupero della credibilità dell'azione amministrativa.

Le grandi città nel mondo giocano oggi un ruolo fondamentale nella costruzione di uno scenario di competizione globale, in cui ciascuna di esse può far valere le sue potenzialità. In esse si concentrano competenze e investimenti, capacità e creatività, ma tuttavia debbono poter dimostrare di portare il loro contributo ad

uno sviluppo più complessivo, facendo leva sulle proprie prerogative (oneri ed onori) e agendo in collaborazione con altri, laddove esse non arrivano. Basterebbe chiarire questo per togliere dal tavolo la polvere delle tentate polemiche sul conflitto fra regioni, città metropolitane, comuni ecc. Ognuno ha la sua parte in questo quadro dinamico, in cui l'unico colpevole è chi non ha il giusto realismo per capire che sono i cambiamenti stessi che ci chiedono di rimettersi in gioco e rivedere i propri compiti e non i "finti nemici" delle amministrazioni accanto. Si consideri che la Commissione Europea, assodato il fatto che più del 70% della popolazione vive nelle grandi-medie città e nel loro hinterland, ha ideato per questo settennio una iniziativa di finanziamento indirizzata ad hoc alle metropoli europee e alle unioni di comuni (UIA-Urban Innovative Actions, la cui prima call si è già conclusa).

## 2 | La legge Delrio e prime considerazioni

La legge Delrio, che istituisce le città metropolitane in Italia, è di recente approvazione: nessun può sapere come questa iniziativa, che ha già visto azioni simili in altri Paesi, sarà declinata in Italia e quali frutti positivi potrà dare. Differentemente dai nostri vicini francesi, non abbiamo grandi esperienze istituzionali di governance multi-livello o di intercomunalità, sebbene molti esempi di "geometria variabile", partiti dall'osservazione pratica e progettuale dei bisogni, sia invece stata fiorente (basti pensare alla stagione dei "programmi complessi" di recupero e riqualificazione urbana degli Anni Novanta). Proprio perché le indeterminanze sono tante, il processo di "formazione" del ruolo precipuo della città metropolitana "di fatto" (pur già sancito "ex lege") non può che partire con grande umiltà, come con addosso la disponibilità a fare piccoli passi nel percorso, fino al delinearci di una figura istituzionale più matura ed autorevole. Difficile fare grandi proclami quando ancora l'ente risulta pressoché sconosciuto ai più e le stesse materie di competenza non sono del tutto chiare, sebbene esso sia stato disegnato con grande ambizione. Non si può pensare che detta riforma sia la panacea di tutti i problemi emergenti, né un'assicurazione di risultato: può essere, questo sì, uno spazio di visione e di relazione. In tal senso, un modo corretto di avviare le prime sperimentazioni sul campo è quello di rinforzare il networking fra le città coinvolte, in modo che le problematiche in avvio e le diverse esperienze, qualora condivise, possano far progredire il processo di fioritura non solo delle città metropolitane, ma anche di un arcipelago di relazioni fra esse (un esempio già esistente in merito è la ReCs-Rete delle Città Strategiche di Anci).

Punto chiave del futuro della città metropolitana è il sistema delle deleghe e soprattutto la sua imminente implementazione pratica. Le deleghe sono state già idealmente definite nella legge nazionale, nelle leggi regionali e poi negli statuti. Tuttavia, per poter osservare cosa stia dietro all'elenco delle attribuzioni, tutti sappiamo che saranno questi gli anni cruciali in cui, passo dopo passo, potremo raddrizzare il tiro qualora necessario.

Le pressioni sono tante, ma non sono solo queste ultime a determinare la nostra risposta: la partita circa la bontà di questa operazione si decide soprattutto nel non voler desumere le modalità del governare solo da dati astratti (di legge) ma, anzi, partire dall'osservazione dei fenomeni reali. Una lettura realistica del territorio suggerirebbe di consolidare il ruolo dell'ente (e quindi anche la sua intrinseca identità e legittimità) su alcuni dati fondamentali: quali sono i fenomeni più chiaramente associabili e quindi meglio affrontabili ad una dimensione territoriale così definita (alle quali si aggiungono poi le potenziate competenze in ambito di sviluppo economico competitivo del territorio)?

In accordo alle dinamiche odierne, sostanzialmente due. Possono essercene anche altri, ma questi due sono senz'altro i più evidenti.

- La costruzione della piattaforma di servizi che la città metropolitana va a costituire per tutte le popolazioni dell'intorno, articolandosi in funzioni-chiave del capoluogo e di rango minore per i centri locali. Un sistema eterogeneo che tenga conto delle dinamiche dei cosiddetti city-users che godono della città capoluogo di giorno, ma risiedono in realtà in un altro comune della cintura: con la perimetrazione odierna si può sanare il conflitto relativo ai servizi attivi nel capoluogo a beneficio anche dei non residenti, inficiato dalla non-contribuzione da parte dei comuni limitrofi.
- Il coordinamento delle azioni indirizzate al bacino di pendolarismo (o bacini): nessuna cosa come il trasporto ha bisogno, evidentemente, di essere pensato "in collegamento con". La città metropolitana mette insieme cittadini appunto "metropolitani" che fanno riferimento ad uno o più poli urbani attrattori, ma che spesso si trovano ad interfacciarsi con molteplici gestori/esecutori del servizio non in ricordo fra loro. Nonostante le inerzie iniziali, esperimenti di aggregazioni di servizio, pensati in maniera unitaria fin dal loro ridisegno, potrebbero aumentare risparmi e efficienze, pur assumendo, come si diceva in precedenza, che le prime attuazioni potrebbero essere non del tutto facili in avvio. Ciò senza entrare in conflitto con altri enti competenti (es. quello regionale), ma soltanto offrendo un punto di

vista privilegiato che è dovuto esclusivamente ad una maggiore “vicinanza” della città metropolitana ai fenomeni stessi. Tutto ciò in un’ottica di sussidiarietà, le cui pratiche sono sempre in continua evoluzione.

### 3 | Le condizioni al contorno e il background storico

L’organizzazione funzionale e spaziale dei nostri territori è venuta modificandosi con forti accelerazioni negli ultimi trenta anni, sotto la spinta di ciò che, universalmente, viene definito come processo di globalizzazione dei fenomeni economici. L’evoluzione di tali processi è avvenuta anche in altre epoche e come sempre, essa ha portato con se anche un cambiamento di scenario dal punto di vista dell’assetto del territorio.

In Italia, il Progetto ’80 fu uno dei tentativi di lettura di quegli spazi che stavano cambiando, ma, in generale un po’ in tutta Europa, si hanno avuto studi e ricerche, pubblicazioni e correnti, leggi e riforme, che hanno variato la cultura e la prassi amministrativa di larghe porzioni del mosaico territoriale europeo, proprio in conseguenza della nascita della UE.

Come già affermato, i processi di downscaling ed upscaling non sono affatto neutri e spesso rischiano di essere fatti a tavolino, astruendo dalle potenzialità e delle vocazioni esistenti, oppure di rimanere sulla carta, perché, una volta pensati, la concettualizzazione diventa di difficile implementazione. Da tale osservazione prende le mosse anche il recente neoregionalismo: storicamente declinatosi poi in diverse forme più attinenti all’ecologia da un lato, e al federalismo dall’altro, esso nasce in origine per riaffermare le peculiarità del territorio, indipendentemente da visioni top-down.

Nel merito dell’esperienza italiana, le tendenze regionali per lo più si sono sviluppate con l’intento di attenuare gli squilibri tra spazi in via di sviluppo e luoghi più arretrati; l’esaltazione delle caratteristiche peculiari locali e l’abbandono delle “impersonali” politiche nazionali ha spesso portato però anche ad una mancanza di cooperazione ed alla contrapposizione di localismi contro interessi collettivi.

I cambiamenti a livello globale comunque avvengono, e costringono anche noi a mettere in campo una risposta istituzionale e civile. La relazione fra spazio fisico e scelte economiche si sviluppa nel nuovo contesto della città contemporanea, sulla cui governance è necessario interrogarsi.

Nell’esplicitare le modalità con cui essa possa essere governata, emerge la complessità della società contemporanea e i ritardi culturali e operativi con cui la politica stenta ad intercettare il problema e a coglierne tutte le implicazioni. Alcuni avanzano l’ipotesi che sia la resistenza dei governi centrali ad ostacolare il processo di ridefinizione delle democrazie locali, altri che sia proprio un centralismo redivivo a produrre enti forti (le città metropolitane appunto), a discapito dell’architettura regionale messa in piedi dall’era post-Maastricht. Uno degli assunti concettuali fondamentali della Unione Europea è proprio che è attraverso il territorio che si fa la coesione economica e sociale, cercando di ridurre il divario fra le “regioni” (politiche place-based). Da qui nasce anche il tentativo di pianificazione spaziale europea.

Inoltre, proprio Maastricht (1992) ha qualificato la sussidiarietà come principio cardine del processo di europeizzazione: essa può essere definita, come noto, come quel principio dirimente secondo il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l’ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l’azione. Tale assunto stenta tuttavia a trovare attuazione nelle prassi amministrative. In linea generale, vale quanto osservato da molti studiosi: all’europeizzazione delle politiche avrebbe dovuto fare seguito una europeizzazione dei singoli sistemi di governo, proprio per raccordare il percorso della pianificazione fin qui condivisa con le specifiche locali. Allo stesso tempo, l’aver lasciato spazio all’autodeterminazione degli ordinamenti (per certi versi legittimamente) ha contemporaneamente sospeso il dibattito circa i fondamenti del governo (non di intervento) del territorio della Unione e dei suoi strumenti. Questo passaggio incompiuto si svela ora nella incerta definizione delle città metropolitane un po’ in tutta Europa. Il regionalismo e l’europeizzazione cui i nostri stati federali sono andati incontro hanno certamente molti tratti in comune, ma si differenziano anche in virtù delle diverse vicende storiche dei Paesi membri. Storie politiche e istituzionali diverse hanno portato a varianti e sfaccettature conseguenti il background storico di ciascuno: fasi progressive quali quelli della decentralizzazione e del riordino dei poteri, oppure dell’intercomunalità, della formazione consorzi, della devoluzione fiscale e della razionalizzazione delle finanze e fiscalità locali, rappresentano step fondamentali di consapevolezza dei processi della modernità in continua evoluzione. Proprio questi, appaiono, laddove presenti, lacunosi sotto alcuni aspetti: infatti, sebbene molte riforme, in alcuni casi, siano state compiute, esse non hanno portato a nuovi processi di riappropriazione territoriale e poche volte, se non in caso di sperimentazioni illuminate, ad un esercizio “consapevolmente protagonista” di governance multilivello e di sussidiarietà. Ovvero, non basta istituire o riformare livelli di

governo perché essi comincino a recitare il ruolo loro assegnato, cogliendo appieno le proprie potenzialità e tracciando con fatica le modalità attraverso cui esperirle.

Le vicende italiane riguardanti l'istituzione delle città metropolitane mostrano la difficoltà di agire al di là di alcuni retorici conflitti (fra comune, provincia e regione), ma evidenziano anche alcuni fattori strutturali che agiscono come fattori di attrito sui cambiamenti istituzionali (mancato coordinamento, lacuna nelle competenze e delle risorse, inadempienze legislative, ...). Doppia sfera di cambiamenti, appunto, con cui il rescaling si deve confrontare: istituzionale di governo (scala gerarchica degli enti e modelli di governance) e di implementazione nelle pratiche (dimensione urbana, identità, comunità degli attori, rappresentatività, sussidiarietà).

La sfida della governance odierna è proprio questa: integrare i modelli istituzionali a livello locale con una più ampia mobilitazione di attori diversi e di un soggetto pubblico "enabler" capace di renderne sinergiche le iniziative. Ognuno deve fare la propria parte.

#### **4 | Sussidiarietà e governance multilivello**

Molti passi interessanti sono stati svolti da alcune città italiane (Torino, Bologna, Milano, Genova e Firenze in primis), ancora prima della legge DelRio, a riguardo della loro rimodulazione territoriale e strategica. Ciò che è più immediatamente osservabile e che fa riflettere è che si avvertono due forze diametralmente opposte. Esse muovono, da un lato, verso una geometria variabile e gradi/campi di governo molto flessibili; dall'altro, verso una proliferazione di competenze condivise che però non chiariscono le responsabilità degli enti e, conseguentemente, nemmeno quale sia l'interlocutore adeguato da parte dei cittadini. A commento del recente tentativo di riforma costituzionale, che appare molto collegata alla sopracitata legge, molti hanno letto una titubanza della popolazione italiana a venir meno, attraverso un moderno meccanismo a più ampia scala, all'assodato principio di collegialità di decisione fra gli enti, che non voleva in alcun modo essere messo in discussione. È tuttavia da considerare il caso che si possa trattare, invece, di un mancato livello di modernizzazione, ovvero di evoluzione del nostro ordinamento e delle relative esperienze di governance moderna. Si potrebbe affermare che ciò che pur è avvenuto "cronologicamente" (regionalizzazione, europeizzazione, globalizzazione) non diviene automaticamente un presupposto e un riferimento concreto nel cambiamento delle istituzioni.

Alcune esperienze sono state condotte sul piano della governance multilivello, che potremmo definire come una sorta di dimostrazione di "solidarietà" tra enti concorrenti nella realizzazione di piani/programmi/progetti/dotazioni/opere. Tuttavia, ancora manca la concretezza di associare alla collegialità di enti concorrenti, una sana applicazione del principio di sussidiarietà verticale (per poi essere volano a quella orizzontale), che sancisca più precisamente deleghe e responsabilità agli adeguati livelli di scala. Anche l'attuazione pratica delle competenze attribuite o attribuibili alle città metropolitane diverrebbero a quel punto più semplici e supportate.

Trasporti, servizi, messa in sicurezza del territorio...le deleghe attribuite alle città metropolitane di concerto con altri livelli di governance, sono tutti aspetti in cui ci sentiamo implicati e che ci riguardano da vicino. Allo stesso tempo, il quadro attuale attribuisce alle città metropolitane molto del futuro competitivo su scala transnazionale: esercizio di sussidiarietà e governance multilivello insieme, appunto.

Ci piacerebbero sindaci metropolitani che sapessero identificare questa sfida: la disponibilità ad essere contemporaneamente a servizio della città "di tutti i giorni", ma anche di uno dei motori guida del paese; la consapevolezza dei fattori strategici che sono in gioco ed, allo stesso tempo, dei valori che la propria comunità quotidianamente afferma. È curioso notare come nel soddisfacimento di bisogni a noi così prossimi siano in ballo questioni che a volte ci possono apparire così grandi. Questo È già un esercizio di democrazia.

#### **Riferimenti bibliografici**

Albrechts L. (2010), More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(6), 1115–1127. <http://doi.org/10.1068/b36068>.

Bartaletti F., (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.

Betsill M.M., Bulkeley H. (2006), *Cities and the multilevel governance of global climate change*, *Global governance*, 12: 141-159.

- Blatter J. K. (2006), Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), 121–150. <http://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2006.00264.x>.
- Breheny, M. (1996), *Centrists, Decentrists and Compromisers: Views on the Future of Urban Form*, in K. Williams, E. Burton, & M. Jenks (Eds.), *The Compact City. A Sustainable Urban Form?*, London, E & FN Spon.
- Brenner N. (1999), Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431–451. <http://doi.org/10.1080/0042098993466>.
- Brenner N. (2003), Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297–324. <http://doi.org/10.1177/09697764030104002>.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Bulkeley H. et al. (2009), *Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning. Report prepared for the World Bank Urban Symposium on Climate Change*, Durham, Oxford. <http://www.eci.ox.ac.uk/publications/downloads/bulkeley-schroeder-janda09.pdf>.
- Corfee-Morlot J. et al. (2011), Multilevel risk governance and urban adaptation policy, *Climate Change*, 104, pp. 169-197.
- Corfee-Morlot J. et al. (2009), Cities, Climate Change and Multilevel Governance, *OECD Environmental Working Papers* N° 14.
- De Martino U. (a cura di) (2008), *Il governo delle aree metropolitane*, Officina Edizioni, Roma.
- Emmi P. C. (2008), Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times. *Journal of the American Planning Association* (Vol. 74). <http://doi.org/10.1080/01944360701755584>.
- Feiock R. C. (2005), Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation. *Journal of the American Planning Association*, 71(4), 463–464.
- Gilbert R. et al. (1996), *Making Cities Work – the role of local authorities in the urban environment*, Earthscan.
- Governa F., Salone, (2004), Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4): 796-818.
- Governa F., Salone C. (2005), Italy and European Spatial Policies: Polycentrism, Urban Networks and Local Innovation Practices, *European Planning Studies*, 13(2): 265-283.
- Gualini E. (2006), The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881–904. <https://doi.org/10.1080/09654310500496255>.
- Gualini E. (2003), Challenges to multi-level governance: Contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy, *Journal of European Public Policy*, 10(3): 616–636.
- Healey P. (2004), The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 45–67. <http://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00502.x>.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Types of multilevel governance*, Integration European Online Paper, 5.
- Hooghe L. (ed.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press.
- Hooghe L., Marks G. (1996), *Contending models of governance in the European Union*, in Cafruny A. and Lankowsky C. eds, *Europe Ambiguous Unity: conflict and consensus in the Post-Maastricht era*: 21-42.
- Jordan A. (2001), The European Union: an evolving system of multilevel governance, *Journal of European Public Policy* 29 (2): 193-208.
- Kohler-Koch B. (1996), Catching up with change: the transformation of governance in the European Union, *Journal of European Public Policy* 3(3): 359–80.
- Kochler-Koch B., Eising R. (eds) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Le Gales P. (1998), Regulation and governance in European cities, *International Journal of Urban and Regional Research* 22(3): 482–506.
- Mariano C., (2011), *Governare la dimensione metropolitana: democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Franco Angeli, Milano.
- Mertens K. R. (2011), “Developments of EU Environmental Policy and Law”, *Journal for European Environmental & Planning Law* 8, pp. 293-298. Retrieved from: <http://www.brill.com/journal-european-environmental-planning-law>.
- Pirni A. (2008), *Verso una nuova democrazia? Una prospettiva sociologica*, ECIG Edizioni.

- Rhodes R. A. W. (1996), The new governance: governing without government, *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Salet W., & Thornley A. (2007), Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions. *Journal of Planning Education and Research*, 27(2), 188–198. <http://doi.org/10.1177/0739456X07307207>.
- Salet W., Thornley A., & Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. *Environment*. <http://doi.org/10.4324/9780203986493>.
- Shaw D., & Sykes O. (2004), The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning. *International Planning Studies*, 9(4), 283–306. <http://doi.org/10.1080/13563470500050437>.
- Talia M. (2006), *La questione metropolitana e il governo del territorio*, in INU Rapporto dal Territorio 2005.
- Williams G. (1999), Metropolitan governance and strategic planning: A review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. *Progress in Planning*, 52(1), 1–100. [http://doi.org/10.1016/S0305-9006\(99\)90003-X](http://doi.org/10.1016/S0305-9006(99)90003-X).

# Benessere locale e grumi di vicinato. Come cambia la geografia urbana al mutamento del sistema di welfare e delle esigenze

**Simone Devoti**

Politecnico di Torino

DAD - Dipartimento di Architettura e Design

Email: [simone.devoti@gmail.com](mailto:simone.devoti@gmail.com); [simone.devoti@polito.it](mailto:simone.devoti@polito.it)

## Abstract

Il mutamento delle esigenze e disponibilità economiche individuali e pubbliche congiuntamente ad una progressiva perdita di valori e significati condivisi attribuiti allo spazio e all'abitare, sembrano oggi sempre più spesso bilanciati da una ricerca di protezione e prosperità (accessibilità a risorse, diritti sociali di base quali sanità, educazione, casa) che mette in campo pratiche e sperimentazioni in grado di suggerire aperture di rilievo verso forme di coinvolgimento duraturo dei cittadini nelle trasformazioni della città. Quello che possiamo sempre più frequentemente osservare, all'interno dei tessuti urbani europei, è il modo in cui si stanno diffondendo iniziative in grado di raccogliere piccole comunità attorno ad interessi comuni spesso capaci di produrre assistenza agli abitanti. Queste pratiche radicate entro il tessuto urbano da un lato propongono una rivalutazione del significato di benessere, sia a livello individuale che collettivo. Dall'altro realizzano forme di ri-appropriazione e modificazione dello spazio secondo le istanze locali ed in base alle risorse disponibili. Nel complesso realizzano spazi collettivi, flessibili, temporanei che instaurano nuove relazioni fra i cittadini e di essi con lo spazio suggerendo una geografia nuova della città, fatta di 'apprendimenti' che per lo più sfuggono alle categorie conoscitive tradizionali.

**Parole chiave:** Neighborhood, Urban practices, Welfare.

## 1 | Benessere individuale e collettivo

L'attuale congiunzione fra l'evoluzione della società liberal-democratica e regressione economica suggerisce di osservare con particolare dovizia il modo in cui, in Europa, la crescente precarietà, la debolezza delle condizioni di vita e la fragile socialità (Benasayag M. e Schmit G., 2005) siano di tanto in tanto contrastate da pratiche ed esercizi di reazione più o meno strutturati. Infatti nonostante l'indebolimento dei legami sociali (Sennett R., 1999; Bauman Z., 2013), e la diffusa *desaffiliation* (Castel R., 1993, Debordeaux D., 1994) abbiano prodotto una progressiva perdita di valori e significati condivisi attribuiti allo spazio e all'abitare, oggi sembra riaffiorare, quantomeno quale forme di reazione al disagio, un desiderio di cooperazione e di ri-appropriazione del territorio. Un cambiamento che trova sollecitazione sia nell'insostenibilità, economica ed amministrativa, di alcuni dispositivi di *welfare* pubblico ma anche in una diffusa e crescente complessità dei bisogni della società. Si tratta infatti di osservare un arricchimento e ampliamento del concetto di 'benessere' che attiene ad un mutamento culturale ma anche al tentativo di appagare opportunità insoddisfatte. In questo senso sembra opportuno esplorare la complessità ed articolazione dei fattori contribuenti alla sua percezione sia a livello individuale sia collettivo.

Innanzitutto, come suggerirebbe l'economista indiano Amartya Sen, esso non è solo una questione di merci, redditi e utilità ma più ampiamente attinente agli elementi costitutivi del vivere. In altre parole il benessere individuale si misura sulla base del perseguimento di 'capacità' e sull'effettiva realizzazione di 'funzionamenti' (Sen A., 1989). Secondo questa concezione l'individuo, in qualità di portatore di esigenze, preferenze e risorse è contribuente diretto della qualità della vita. In altre parole, la complessificazione del concetto di benessere è in prima battuta direttamente dipendente dalla frammentazione delle esigenze delle persone nonché ad un ampliamento degli aspetti ad esso attribuiti.

Va inoltre tenuta in considerazione 'quella facoltà di partecipare alle emozioni altrui che altera la nostra percezione' (Smith A., 1995 p92). Ovvero quelle forme di interazione involontaria che inevitabilmente influiscono sulle percezioni individuali e che d'altra parte favoriscono pratiche ed esigenze condivise ed involontarie. Quelle che Roland Barthes avrebbe chiamato forme ideoritmiche o più recentemente sono state accostate al termine di 'comunanza' (Todros A., 2014).

Aggiungendo poi quelli che Sen definirebbe i *commitments* – tradotti nel 1986 come obbligazioni, e più recentemente nel 2000, come senso del dovere – l’attenzione su sposta sull’*agency*, ovvero quell’insieme di realizzazioni non direttamente connesse con il benessere anticipato, ovvero con una diretta consapevolezza fra azione compiuta e vantaggio diretto per chi la compie.

Esiste poi una dimensione collettiva più stringente ed afferente a pratiche collettive di messa in comune, più o meno strutturate, che oggi si depositano sul territorio come pratiche di *cobousing*, *coworking*, orti urbani condivisi, case di quartiere ma anche esperienze di ben più difficile definizione. Inoltre il continuo mutamento delle esigenze e delle disponibilità si è dovuto confrontare con un complessivo indebolimento dei tradizionali pilastri sui quali la società civile europea aveva fondato la cura del benessere individuale e collettivo: l’intervento statale, l’iniziativa privata di libero mercato e la famiglia nucleare (Esping Andersen G., 2002). Un cambiamento di condizione che ha attenuato a cause di carattere esogeno – decollettivizzazione del lavoro, precarizzazione, atomizzazione sociale, finanziarizzazione e delocalizzazione del mercato – ed endogeno - cambiamento degli equilibri fra contribuenti e fruitori e che apre all’iniziativa del terzo settore. Questi fattori hanno mosso verso un’alternativa alle logiche di mercato moderne e alla consueta redistribuzione statale ha spinto verso forme di cooperazione, condivisione e ‘reciprocità’ (Polanyi K., 1944). Questo inquadramento aiuta a comprendere uno scenario ampio fatto di esperienze eterogenee, di “spazi di socializzazione e di vita collettiva” (Pasqui G., 2012)<sup>1</sup> non esclusivamente elitari che attribuiscono nuovi valori allo spazio e costruiscono nuove strategie di produzione per la ricerca del benessere. Tale sfondo permette di fare alcune considerazioni proprie della condizione socio-economica e culturale contemporanea:

- in primis ‘la trasformazione della natura dei rischi sociali in seguito al processo di individualizzazione ha in parte svincolato l’esito delle scelte individuali dalla diretta appartenenza ad una determinata classe sociale’ (Busilacchi G., 2008), rendendolo maggiormente correlato alle singole scelte dell’individuo. Questa solitudine ha di fatto aperto a pratiche ‘rituali’ (Sennett R., 2012) di collaborazione al fine di superare questa impasse;
- la limitatezza dei beni e delle risorse da credito al coinvolgimento dei cittadini nella sensibilizzazione ed attivazione degli stessi;
- la discrepanza fra la necessità di una complessiva revisione del sistema di welfare e le ‘piccole azioni’ che spesso in modo ‘libero ed inatteso’ producono il cambiamento (Rabaiotti G., 2006).

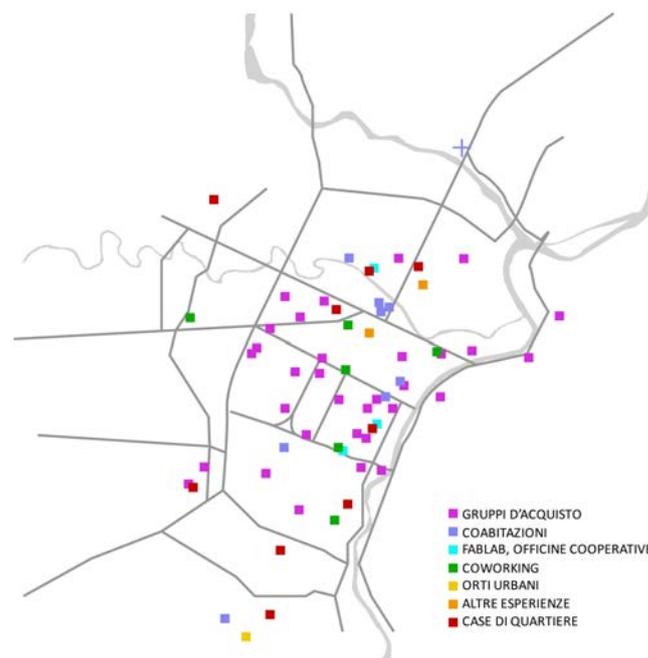


Figura 1 | Il caso torinese.

La città di Torino si è dimostrata, nell’ultimo decennio, un terreno fertile nel quale osservare il diffondersi di diverse pratiche cooperativa di reazione alla crisi. L’immagine mostra alcune di queste e la loro distribuzione nel tessuto urbano.

Fonte: immagine prodotta dall’autore sulla base dei dati reperibili dal web e dalle reti ed associazioni coinvolte.

<sup>1</sup> Recensione a S. Munarin, Tosi M. C., con Renzoni C. e Pace M., *Spazi del welfare, Esperienze Luoghi Pratiche*, 2012, consultabile su [http://www.quodlibet.it/schedap.php?id=2001#.VL\\_5-L-ECug](http://www.quodlibet.it/schedap.php?id=2001#.VL_5-L-ECug).

## 2 | Un welfare ‘morbido’

Il fenomeno si può oggi osservare entro uno scenario ampio, fatto di spazi minuti, prodotti da azioni collettive, esito di strategie differenti di produzione del benessere che raramente sono applicazione di modelli precostituiti e più spesso descrivono una ‘natura incrementale’ (Cottino P., 2009) frutto di dinamiche di ‘interazione trasversale’ (Crosta P., 2007). Esperienze che non fanno riferimento a forme convenzionali di sussidiarietà e neppure a strategie univocamente identificabili entro politiche *top down* o *bottom up*. E’ in questo senso importante osservare non tanto il modo in cui il *welfare* pubblico si sia evoluto nel suo complesso quanto piuttosto il modo in cui le passate risposte del ‘pubblico’ siano oggi più spesso offerte e ricercate entro esperienze piccole e disperse, ovvero non inserite in un sistema legittimato dalla sua natura ‘pubblica’ quanto piuttosto da pratiche locali che fanno affidamento ad una qualche forma di pragmatismo della collaborazione. Si tratta infatti di luoghi nei quali il riferimento alla collettività persiste in ragione della produzione, per lo più auto-organizzata, di servizi. Un nuovo sistema di spazi che propongono forme di riappropriazione della città entro inedite collaborazioni e che fanno affidamento sul ‘capitale locale’ (Bagnasco A., 2003). Queste attività talvolta si sono innescate come evoluzione di vecchie strutture del welfare state, ad esempio l’ex ospedale psichiatrico Paolo Pini, così come altre volte sono nate da inedite ‘associazioni’ raccolte attorno a pratiche o interessi specifici: l’autoproduzione, la cultura, l’arte etc.

Queste esperienze, pur in buona sostanza autonome, se non raggruppate entro reti specializzate<sup>2</sup>, si configurano alla scala urbana, come nodi di un più ampio sistema di poli contribuenti al miglioramento della qualità urbana non solo a favore di comunità ristrette ma aperte ad una più ampia fruizione urbana. Riescono infatti a fornire beni e servizi innanzi tutto per gli spazi più prossimi ma contemporaneamente, in virtù della loro apertura, all’intera città. Diverse di queste esperienze si pongono infatti come contenitore ‘ad ampio raggio’, interessato ad offrire un pacchetto di servizi non solo per la realtà di vicinato ma aperte a chiunque desideri fruirne.

Un altro aspetto di interesse è la struttura organizzativa e sociale che si è concretizzata per dar vita a queste esperienze: la libera associazione fra cittadini, associazioni e cooperative locali ha aperto a forme miste, partecipate fra iniziativa pubblica e privata. Questa pluralità ed intermittenza nella contribuzione alle iniziative da un lato mette in discussione la credibilità e legittimazione di queste strutture ma dall’altro contribuisce alla loro capacità di perpetuarsi ed evolvere.

A livello sociale queste esperienze offrono spazi di sicurezza che aiutano a superare il ‘fardello della responsabilità individuale’ (Szasz T., 2002, p. 560) senza tuttavia soffocare l’esigenza di autodeterminazione ed autorealizzazione personale. E’ infatti a partire dalla ricerca di questo equilibrio fra autonomia e sicurezza che si costruiscono le regole del gioco della convivialità (Laurent A., 1994) all’interno di un’organizzazione sociale in parte spontanea ed in parte guidata. La libera partecipazione, nei tempi e nei modi, garantisce di fatto la realizzazione di comunità leggere in cui intimità e socialità trovano un punto di incontro nel quale l’individuo si espone in relazione con gli altri. Una negoziazione del proprio desiderio di esporsi non costretta entro regole di adesione formale tipiche di gruppi ristretti. Si tratta da un lato di un ritorno al territorio quale occasione di valorizzazione delle specificità locali e dall’altro di una riforma che potremmo dire ‘minore’ (Bianchetti C., 2011) che ‘affida ad un cambiamento incrementale la costruzione di un armamentario strumentale e delle regole che ne disciplinano l’uso’ (Rabaiotti G., 2006)

Questo fenomeno da un lato pare “restituire alla società civile la capacità e responsabilità di auto-organizzazione” (De Leonardis O., 2003, p.4) ma dall’altro non offre garanzia sulla giustizia – intesa come ricerca di equilibrio fra universalismo ed equità. il (parziale) libero accesso – inteso sia come assenza di impedimenti formali sia come possibile coinvolgimento in base ai desideri e alle disponibilità dei singoli – sembra configurare i servizi offerti come beni comuni – in quanto la loro erogazione non è giustificata dalla posizione socio-economica dei destinatari. D’altra parte la, almeno apparente<sup>3</sup>, non preponderanza, nei ruoli di produzione e promozione, di una delle parti rispetto alle altre permette di tutelare la collettività garantendo un accesso libero, ed una partecipazione non subordinata a schemi di aggregazione sociale (De Leonardis O., 1998) – categorie sociali, fasce di utenza – e neppure basato sulle disponibilità economiche (Paci M., 2005) dei cittadini. Questo contesto tuttavia non sembra offrire particolari garanzie sulla prevenzione di rischi di tirannia della maggioranza<sup>4</sup> o di una futuribile preponderanza di un gruppo rispetto ad altri. Da un

<sup>2</sup> Ad esempio le reti urbane dei gruppi d’acquisto o quelle nazionali dei coworking o ancora quelle internazionali dei fablab.

<sup>3</sup> Non si può infatti negare che gli aspetti materiali – proprietà degli spazi e enti finanziatori – giochino un ruolo significativo nel gioco delle parti pur tuttavia non essendo l’aspetto preponderante nella continuità delle esperienze.

<sup>4</sup> L’interazione fra libertà del singolo e quella della comunità nel suo insieme ha come esito auspicato l’incremento del benessere. Tuttavia affidarsi prevalentemente a forme democratiche collettive non deve avere come esito che la mera prevalenza numerica sia condizione sufficiente per esprimere giudizi di valore.

lato questo nuovo sistema di *welfare* prova a mantenere un ruolo di coesione sociale nella ricerca dell'equilibrio fra libertà individuale e sicurezza collettiva (Bauman Z., 2001), dall'altro suggerisce una rivisitazione più complessiva del rapporto stato-cittadini ed altresì fra la libertà del singolo e quella delle comunità nel loro insieme. Questo aspetto da un lato indica un superamento del monopolio dello Stato nella erogazione dei servizi alla persona dall'altro pone le basi per una ri-articolazione delle strutture spaziali in grado di accogliere forme più articolate. Più complessivamente tale *framework*, di fatto, riformula il patto sociale fra stato e cittadini, costruendo nuove relazioni di autonomia e dipendenza non più univocamente descrivibili nel dualismo privato – pubblico ma afferenti ad una più ampia concezione del 'comune' (Lefebvre L., 1973). Questa 'infrastruttura' dinamica e non univoca, attivata da interessi ed intenzioni eterogenee ed attraversata da incoerenze e instabilità (De Leonardi O., 1998) apre ad esiti inattesi che da un lato che necessitano di tempi lunghi per una valutazione degli esiti dall'altro si costruiscono su orizzonti a breve termine, spesso a partire da situazioni incidentali ed impreviste.



Figura 2 | Fruttori del G.A.S. Roccafranca

Distribuzione dei fruitori del gruppo d'acquisto solidale nato ed ospitato nella Cascina Roccafranca, una delle più conosciute e strutturate Case di Quartiere del Comune di Torino. La distribuzione offre la possibilità di osservare quanto un servizio fortemente di vicinato riesca tuttavia ad avvicinare cittadini da diverse parti del Comune.

Fonte: immagine prodotta dall'autore sulla base dei dati forniti dall'associazione GAS Roccafranca.

### 3 | Grumi di vicinato

Questo fenomeno consiglia di provare a ripensare la città come un tessuto caratterizzato da rapprendimenti dai confini labili, che si addensano laddove le esigenze non corrisposte trovano appoggio sulle disponibilità locali. Tale rinnovato interesse verso forme di vicinato sembrerebbe infatti suggerire una geografia della città che, in tempi di crisi, si riarticola attraverso parti distinte, dotate di parziali autonomie. Non si tratta certo di provare a riproporre una qualche forma di coincidenza fra raggruppamenti sociali omogenei e assetti spaziali, quanto piuttosto di riconoscere l'influenza spaziale di quelle 'comunità di pratiche' di cui parla Marco Cremaschi (2008). In questi spazi il legame fra gruppi di individui e territorio non sembra essere affatto scomparso, piuttosto sembra essersi ricostruito, e fortificato, attorno a forme di comunanza e vicinato. Ove tali comunità si costituiscono e consolidano, una nuova forma di quartiere si articola a partire dalla possibilità di costruire nuove 'località' (Appadurai A., 1996) ricostruendo valori - economici, sociali, culturali – ed aprendo ad una maggiore flessibilità ed accoglienza.

Si tratta di realtà eterogenee che radicano la propria attività entro occupazioni, appropriazioni e riconversioni, di spazi sottoutilizzati o abbandonati. Infatti la contrazione del sistema produttivo, il cambiamento delle esigenze assistenziali, la presenza di spazi e manufatti degradati, la riduzione delle attività

amministrative locali sono fattori che hanno creato le premesse spaziali per la loro nascita. Inoltre molto spesso la porosità del tessuto urbano e la disponibilità di ampie superfici ha favorito la cooperazione di diversi soggetti con l'esito finale di restituire alla cittadinanza ampie porzioni di territorio abbandonate. D'altra parte molto spesso queste realtà si sono affermate nelle periferie urbane dove l'amministrazione pubblica aveva già spinto verso forme di intervento. Non sembra casuale infatti che l'emergere di forme di reazione si sia distribuita con maggior frequenza entro quelle porzioni marginali dove erano già sorte nel secolo scorso forme di degrado e disuguaglianze sociali che avevano spinto ad interventi pubblici di rigenerazione. In alcuni casi il collegamento con le iniziative pubbliche sembrerebbe essere diretto, altre volte una conseguenza indiretta o successiva; solo raramente appare del tutto estranea, in particolar modo in riferimento al caso Torinese.

Questi contenitori, più o meno estesi, fanno della temporaneità, flessibilità e porosità degli spazi la loro capacità di adattarsi al mutare delle esigenze e delle disponibilità. Nelle loro strutture interne è infatti spesso possibile riconoscere un'articolazione di spazi tale da garantire una significativa possibilità di personalizzazione, ben distante dalla flessibilità quasi 'asettica' delle strutture polivalenti di fine secolo scorso, nonché una marcata gerarchia degli spazi interni tale da garantire diversi livelli di permeabilità garantendo un libero accesso ma una percezione di sicurezza e facilità di controllo.

Strutture che anche spazialmente suggeriscono una rivisitazione delle categorie conoscitive e progettuali ri-articolando i tradizionali dualismi di privato pubblico, così come di aperto e chiuso. Una sollecitazione che sembra trovare supporto in una sempre più spesso richiamata ibridazione dei saperi e che pare, su questo aspetto, suggerire un appoggio alle discipline economiche. In esse infatti è possibile distinguere una più articolata differenziazione del 'collettivo' nonché una meglio specificata definizione di 'proprietà'.

### Riferimenti bibliografici

- Appadurai A. (1996), *Modernity at Large*, University of Minnesota Press, Minnesota.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra, come cambia l'organizzazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Barthes R. (2004), *Comment vivre ensemble, Cours et séminaire au collège de France, 1976-1977*, Seuil, Paris.
- Bauman Z. (2001), *Community. Seeking Safety in an Insecure World*, Polity Press, Cambridge.
- Bauman Z. (2013), *Le sorgenti del male*, Edizioni centro studi Erickson, Trento.
- Bianchetti C. (2011) "Un pubblico minore", in *Crios* n°1, pp. 43-51.
- Bianchetti C., Sampieri A. (2014), "Can shared practices build a new city?", in *JOURNAL OF ARCHITECTURE AND URBANISM*, Routledge T aylor & Francis Group, pp. 73-79.
- Briggs A. (1961), "The Welfare State in Historical Perspective", in *European Journal of Sociology*, 2/2, p. 228.
- Benasayag M. e Schmit G. (2005), *L'epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano.
- Busilacchi G. (2008), *Il welfare delle capacità*, su [Italianieuropei.it](http://Italianieuropei.it), 09 Ottobre.
- Castel R., (1993), *Reddito minimo d'inserimento e politiche di integrazione*, in P. Guidicini, G. Pieretti (a cura di), *Le residualità come valore*, Angeli, Milano.
- Cottino P. (2009), *Competenze possibili*, Jaca Book, Milano.
- Crosta P. (2007), *Interrogare i processi di costruzione di pubblico come 'prove' di democrazia*, in Pellizzoni L. (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, ISIG/DSU, Trieste.
- Cremaschi M (2008)., *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- Dahrendorf R. (1959), *Class and Class conflict in industrial society*, Stanford University Press, Stanford, California.
- De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli elementi, Milano.
- Debordeaux D.(1994), "Désaffiliation, disqualification, désinsertion", in *Rescherches e revisions* vol. 38 pp. 93-100.
- Esping Andersen G. (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- Hidalgo A., Castaner E.E.(2015), *The amenity space and the evolution of neighborhoods*, on Cornell University Library.
- Laurent A. (1994), *Storia dell'individualismo*, Il Mulino, Bologna.
- Lefebvre L. (1973), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare, sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Polanyi K., 1944), *The Great transformation. The political and Economic Origin of our time*, Beacon press, Boston.
- Rabaiotti G. (2006), "Un welfare 'minore', tra territorio e società", in *Skill* anno XVI n. 31.
- Sennett R. (1999), *Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli*, Costa e Nolan, Milano.
- Sennett R., (2012), *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano.
- Smith A. (1995), *La Ricchezza delle Nazioni*, Grandi Tascabili Economici Newton, Roma.

- Szasz T. (2002), *Lo stato terapeutico* in Colombatto E., Mingardi A., *Il coraggio della libertà. Saggi in onore di Sergio Ricossa*, Rubbettino, Torino.
- Todros A. (2014), *Comunanze*, pp.40-45, in Bianchetti C. (a cura di), *Territori della condivisione. Una nuova città?*, Quodlibet, Macerata.
- Munarin S., Martelliano V. (2012), *Spazi, storie e soggetti del welfare: sul ruolo delle politiche di welfare state nella costruzione della città*, Gangemi, Roma.

# Gli *urban commons* come luoghi della democrazia: una prospettiva di studio

**Giancarlo Gallitano**

Università degli Studi di Palermo  
Darch - Dipartimento di Architettura  
Email: [giancarlo.gallitano@unipa.it](mailto:giancarlo.gallitano@unipa.it)

## Abstract

Le pratiche di appropriazione e gestione condivisa di beni e servizi urbani, nel superare la dicotomia pubblico-privato, palesano una pluralità di soggetti pubblici. Gli *urban commons*, insieme eterogeneo di beni e servizi urbani, sono generati attraverso un processo di costruzione collettiva, che è un'arena d'interazione fra pluralità di soggetti, dove si propongono azioni e ipotesi alternative di uso e trasformazione dello spazio e si sperimentano forme "altre" di servizi pubblici; tale processo genera un "nuovo" pubblico motivando i partecipanti a trasformare le rivendicazioni da interessi individuali a istanze collettive.

Il presente contributo analizza due pratiche di *commoning* avviate a Palermo come esperienze di *governance* partecipative e collaborative nei processi di *community building*.

La trattazione avverrà attraverso il confronto tra l'attività del comitato civico Sos Ballarò, orientata al rilancio socio-economico del mercato storico Ballarò e di contrasto alle diverse forme di disagio che caratterizzano il complesso contesto socio-culturale in cui opera, e il buon esito di una pratica di appropriazione e gestione condivisa di un'area verde nella V circoscrizione: Parco Uditore. Sarà valutato il grado di partecipazione delle comunità, la capacità di inclusione e il ruolo degli attori, per comprenderne il valore come spazi della democrazia.

**Parole chiave:** Public spaces, Community, Social practices.

## Premessa

Il presente contributo è frutto delle prime considerazioni emerse da un percorso di ricerca-azione – nell'ambito del mio progetto di ricerca di dottorato sugli *urban commons* – condotto all'interno del rione Ballarò, nel centro storico di Palermo, per analizzare il processo di *commoning* avviato dal comitato civico Sos Ballarò, che si adopera per il riscatto socio-economico del quartiere. Queste considerazioni sono state messe a confronto con i risultati di una indagine sulle pratiche di *placekeeping* di aree verdi a Palermo (Schilleci et al., 2016), in cui è stata analizzata l'esperienza di Parco Uditore.

Queste due esperienze saranno lette attraverso la nozione arendtiana di spazio pubblico della pluralità come riferimento teorico della costruzione di pratiche relazionali di cittadinanza attiva in cui si sperimentano forme nuove di "pubblico". Lo spazio del *commoning* è (o dovrebbe essere) uno spazio "politico" aperto dove i cittadini possono esprimersi attraverso il discorso e l'azione.

I casi analizzati mostrano che la costruzione dello spazio può fondarsi su pratiche insorgenti e cooperative con soggetti (residenti, comunità, gruppi) che esprimono differenti "potenziali" politici. Dal loro confronto si tenterà di fare emergere i differenti gradi di partecipazione delle comunità, i livelli di inclusività e i ruoli degli attori, nella convinzione che i processi democratici sottesi alla gestione condivisa cambiano in funzione delle diverse categorie di beni comuni urbani.

Il nodo da sciogliere è se tali processi e azioni possano essere considerati forme inclusive di pianificazione e se siano capaci – con i loro imprevedibili e talvolta effimeri esiti – di produrre uno spazio realmente pubblico.

In un contesto in cui la disciplina e le sue pratiche sono ancora ampiamente legate a tecniche e strumenti di regolamentazione e trasformazione dello spazio fisico, le iniziative di produzione sociale dello spazio pubblico sono considerate marginali o extradisciplinari. La diffidenza nel riconoscerle come forme di innovazione urbanistica, sociale e istituzionale sta nel potenziale rischio di una dissoluzione delle "regole del gioco" che faccia perdere di vista la costruzione della città e del territorio nel suo complesso.

## Gli *urban commons*

Sulla scorta di quanto è stato per la prima volta teorizzato dal filosofo francese Henri Lefebvre (1968), oggi il "diritto alla città" viene declinato anche in forme sublocali di resistenza e cooperazione che

rivendicano le risorse e gli spazi urbani come *commons*. Queste rivendicazioni si basano non solo sull'affermazione di un diritto all'uso di una particolare risorsa, ma attestano l'esistenza di un interesse comune o di una partecipazione comune alle risorse condivise con altri abitanti come un modo di resistere alla loro mercificazione (Harvey, 2012: 67-75).

Il riconoscimento della natura sociale dei *commons* estende la categoria anche a beni materiali e immateriali prodotti dell'uomo e suggerisce il confronto con un altro elemento socialmente costruito: la città (Huron, 2015: 968) e permette di inserire lo spazio urbano nel suo insieme tra i *new commons* (Hess, 2000).

La letteratura recente sul tema degli *urban commons* parte dal riconoscimento della loro complessità (Dellenbaugh et al., 2015; Borch, Kornberger, 2015), legata al fatto che essi siano una costruzione collettiva di una comunità di riferimento. Il valore attribuito a tali beni può essere di tipo materiale, potenziale (nel caso si aree abbandonate o degradate) o immateriale (simbolico, affettivo), connesso alla memoria storico-culturale di una comunità oppure legato alla costruzione di nuove identità. Può avvenire anche che questi valori si mescolino e si sovrappongano, dato che i diversi soggetti che partecipano al processo di *commoning* possono avere sensibilità e motivazioni diverse.

Per questo motivo occorre guardare ai *commons* non come a una particolare categoria di beni, ma come a forme dinamiche di relazione sociale tra un gruppo autodefinito e un determinato aspetto della sua attuale esistenza, così da poter leggere la complessità sottesa alla pratica sociale della condivisione, chiarendo le relazioni attivate da un dato bene, i cui usi possono essere esclusivi di alcuni gruppi sociali oppure parzialmente o totalmente aperti a tutti.

In accordo con tali considerazioni, la prospettiva proposta da alcuni autori di ripensare i beni comuni non come una risorsa chiaramente definita ma come un "generative spacing" (Bresnihan, Byrne, 2015; Jeffrey et al. 2012: 1249), consente di guardare agli *urban commons* come a un processo continuo di riconcettualizzazione delle relazioni socio-spaziali.

Come prodotto collettivo, gli *urban commons* sono legati a una "nuova" categoria di pubblico che si mobilita ed interviene sia sulle piccole "aree di soglia" (Bonafede, Lo Piccolo, 2011), "infra" arendtiano fra la sfera pubblica e la sfera privata, sia su aree e beni che rivestono una importanza strategica in ambito urbano come le grandi aree verdi e i beni di carattere storico-monumentale. Il riconoscimento di valore è una "pre-condizione" per costituire lo spazio di confronto necessario al processo di *commoning*.

In tal senso gli *urban commons* rappresenterebbero spazi politici, luoghi di confronto e interazione fra pluralità differenti di soggetti, dove si propongono azioni e ipotesi alternative di uso e trasformazione dello spazio urbano e dove si strutturano forme "altre" di servizi pubblici. Essi generano un "nuovo" pubblico motivando i partecipanti a trasformare le rivendicazioni da interessi individuali a richieste di giustizia sociale.

### **Sos Ballarò e il processo di valorizzazione dell'Albergheria**

Ballarò è uno dei tre mercati storici di Palermo, come tale è un bene di valore storico testimoniale, ma anche un servizio urbano e un centro di produzione economica. Benché non possa essere considerato un quartiere, i residenti lo riconoscono come tale, attribuendogli un valore identitario, che varia in funzione delle diverse comunità etniche e culturali insediate. Ballarò è caratterizzato dalla presenza di diversi manufatti di carattere storico-monumentale che raccontano le diverse fasi dell'evoluzione storica e artistica della città, ma anche dalla presenza di numerose aree ed edifici abbandonati che rappresentano opportunità per la costruzione sociale di nuovi spazi (potenziali *commons*) attraverso pratiche di riappropriazione. Tutti questi elementi fanno di Ballarò non un semplice *urban commons* ma un sistema complesso di *commons*.

Dall'Ottobre del 2015 il comitato civico Sos Ballarò si adopera per il riscatto sociale dell'Albergheria – l'antico quartiere all'interno del quale si trova il mercato –, ciò ha innescato un processo di *commoning* che ruota attorno al mercato storico di Ballarò e al sistema di spazi aperti di uso pubblico oggetto di riqualificazione.

In seguito all'incendio doloso appiccato ad un pub confiscato ed assegnato ad una cooperativa impegnata nell'anti-racket, avvenuto il 16 settembre del 2015, un gruppo di residenti, di artigiani, commercianti, imprenditori e di esponenti delle associazioni che operano nel sociale si sono mobilitati per organizzare un'assemblea pubblica, con l'intento di portare all'attenzione dell'amministrazione comunale i problemi più rilevanti del quartiere, quali lo spaccio di droga, gli atti intimidatori nei confronti dei commercianti, la crisi del mercato storico e la mancanza di adeguati servizi sociali di base. Alle prime riunioni partecipa un gruppo nutrito di cittadini, circa cinquanta-sessanta persone. Sin da subito emerge la complessità e l'eterogeneità dei temi trattati e si decide di lavorare in tavoli tematici, collegati tra loro, per elaborare un

documento programmatico unico utile all'avvio del percorso di riqualificazione del quartiere. Tale documento è stato accolto favorevolmente dalla Giunta comunale. Dal gruppo ristretto di cittadini che ha elaborato la stesura finale del documento è nata Sos Ballarò.

Animato dall'idea che Ballarò fosse una risorsa comune da valorizzare in tutte le sue sfaccettature, Sos Ballarò ha avviato una serie di azioni volte alla costruzione di una immagine diversa del quartiere, valorizzando gli aspetti positivi che lo caratterizzano e riconoscendoli come beni comuni da salvaguardare e potenziare.

Le caratteristiche del processo di *commoning* avviato a Ballarò mettono in risalto la complessità degli *urban commons*. Esso rappresenta un esempio di "*differential commoning*" (Noterman, 2015), in cui i diversi *commoners* si relazionano con la risorsa e con gli altri *commoners* in modi differenti e secondo diversi punti di vista in base ai propri interessi. La complessità è legata al fatto che, in questo caso, l'ideale corrispondenza biunivoca che dovrebbe sussistere tra bene comune e comunità non può essere data per scontata: il contesto di riferimento è tale da doverlo considerare un'arena d'azione in cui un articolato sistema di attori e di comunità, distinti per appartenenza etnica, status socio-economico, livello culturale, ruolo all'interno del quartiere, è all'opera, e dove si palesa una molteplicità di interessi di singoli individui che possono organizzarsi in gruppi di azione.

La molteplicità di prospettive dei diversi soggetti, che a vario titolo vivono Ballarò, e la complessità e diversificazione delle tematiche affrontate corrispondono a un "ecosistema di comunità" che non trova piena rappresentanza nel comitato, soprattutto in quella parte che si adopera attivamente per il cambiamento. Ciò concorre a "forzare" il processo di *commoning*, poiché coinvolge spesso solo indirettamente i soggetti interessati e la costruzione collettiva si riduce a un "tentativo di salvataggio" da parte di pochi e non a una soluzione collettiva dei conflitti.

A livello formale il comitato civico Sos Ballarò è una pubblica assemblea che si riunisce due volte al mese per affrontare i problemi del quartiere. Il numero di partecipanti alle singole riunioni raramente supera la decina di individui e le stesse sono pubblicizzate principalmente attraverso un gruppo su Facebook di cui fanno parte venti persone. Quando il comitato è sollecitato a discutere di temi precisi, vengono invitati i diretti interessati per coinvolgerli nel dibattito e nel processo decisionale sulle eventuali azioni da intraprendere. Malgrado ciò il gruppo di decisori è pressoché costante, con ruoli ben definiti in funzione delle attitudini e degli interessi.

Una domenica al mese Sos Ballarò organizza Anima Ballarò, una giornata di festa aperta tutti. In queste occasioni musicisti e artisti di strada vengono chiamati ad "animare" le vie del mercato, attivo anche la domenica mattina, e viene organizzato un pranzo sociale a Piazza Mediterraneo, area di sedime di una chiesa crollata durante i bombardamenti del 1943, riqualificata per iniziativa del comitato. Anima Ballarò, giunta alla decima edizione, nasce con il duplice intento di attrarre cittadini che vivono in altre zone della città e rafforzare il senso di comunità, cercando di far incontrare le diverse realtà sociali che caratterizzano Ballarò. La manifestazione è anche occasione per avviare opere di manutenzione straordinaria degli spazi di uso pubblico – ad oggi quattro – riqualificati da Sos Ballarò.

Dalla mia partecipazione a numerose assemblee e a diverse Anima Ballarò, è emerso che il coinvolgimento dei residenti "storici" nei processi di decisione e di cura è quasi nullo, come quello dei commercianti del mercato e delle comunità africane che vivono, in un clima di coesistenza ma non di reale integrazione, in gruppi chiusi.

Sos Ballarò non è ancora riuscita a coinvolgere le diverse componenti della realtà sociale in un processo decisionale effettivamente aperto dove le diverse istanze trovano chiara espressione.

Ne è un esempio il processo di *placekeeping* su Piazza Mediterraneo in cui si registra la mancata partecipazione dei residenti "storici" e dei commercianti le cui attività insistono su questo spazio e che più di tutti avrebbero interesse al mantenimento del suo decoro. Anzi è ad oggi luogo di un nuovo conflitto, quello tra i residenti della piazza e il titolare di un bar che la sera occupa lo spazio con i propri tavoli e usa il palco costruito dai volontari per fare concerti fino a tarda notte, violando la quiete della zona. Questo testimonia che il processo di *placekeeping* non viene riconosciuto come un'azione della comunità, ma di un gruppo che non gode del suo pieno riconoscimento.



Figura 1 | Riqualificazione di Piazza Mediterraneo.  
Fonte: Sos Ballarò, <https://www.facebook.com/SOSBallaro>.

Anche il processo di costituzione dell'Associazione Mercato Storico Ballarò, promosso dal comitato, non appare come un percorso pienamente condiviso. L'associazione è nata nell'Ottobre del 2016 e di essa fanno parte molti dei membri attivi di Sos Ballarò. Anche in questo caso il ruolo di promozione e guida di Sos Ballarò è stato determinante. Per quanto motivata dall'ascolto delle esigenze di una parte dei commercianti, artigiani e imprenditori che lavorano all'interno del mercato, la sua nascita è merito principalmente dello stesso gruppo che coordina le attività di Sos Ballarò. Appare chiaro come, anche involontariamente in questo modo si venga a creare un clima di subordinazione e di mancata autodeterminazione che crea delle situazioni di *impasse* – e fenomeni di delega – nelle fasi decisionali più importanti per il destino del mercato.

Questi esempi illustrano come in una situazione complessa, come quella descritta, emerga un "nuovo soggetto pubblico" che assume il ruolo di regia dei processi di valorizzazione e trasformazione del territorio inteso come bene comune. Ciò crea un'immagine del quartiere, di cui Sos Ballarò è promotrice, che attualmente è solo condivisibile più che condivisa.

### **Parco Uditore**

Di diversa natura è l'esperienza di Parco Uditore, un parco pubblico attivo dal 2012 nella V circoscrizione di Palermo. Esso è nato in seguito a una mobilitazione civica sostenuta da un gruppo di cittadini ed è oggi gestito da una associazione senza scopo di lucro.

La Cooperativa Sociale Parco Uditore nasce nel dicembre 2014 come evoluzione giuridica del Comitato Civico sorto nel 2010 con la finalità di preservare l'area di Fondo Uditore, salvatasi dal sacco di Palermo degli anni '60, e destinarla a parco urbano.

L'area del Parco Uditore era un fondo agricolo di circa 7 ettari rimasto in stato di abbandono per decenni. La Regione Siciliana, proprietaria di esso – e in accordo con il vigente PRG – lo aveva destinato a centro direzionale, ma i lavori non sono mai iniziati. Nel 2010 un gruppo di cittadini ha promosso una petizione per realizzare su essa un parco. In pochi mesi sono state raccolte oltre 8000 adesioni grazie alle quali è stato possibile presentare al Comune una Variante al PRG che destinava fondo Uditore a parco urbano. Così ha avuto inizio una fase di dialogo con le istituzioni, in particolare prima con il Comune e poi con la

Regione Siciliana. Nel mese di maggio 2011 il comitato cittadino promotore dell'iniziativa, insieme ad alcuni esponenti delle associazioni ambientaliste che lo supportano, presenta alla commissione urbanistica del Comune di Palermo il progetto di variante. Nel luglio 2011 la variante viene consegnata ufficialmente all'amministrazione pubblica e nell'ottobre dello stesso anno la Regione Siciliana, proprietaria del Fondo, stanziava i fondi per iniziare i lavori di bonifica e per le opere necessarie a rendere l'area fruibile.

I lavori di bonifica del Fondo – ad opera del personale della Regione Siciliana, e con un appoggio significativo del Comitato Civico che si era costituito per promuovere la petizione – si concludono a metà gennaio. Successivamente diverse piccole imprese locali e artigiane hanno collaborato per realizzare gli impianti, le attrezzature e gli arredi del parco.

Il 15 ottobre 2012 Parco Uditore apre per la prima volta i suoi cancelli al pubblico senza uno stanziamento di fondi pubblici per provvedere alla gestione e manutenzione dell'area. Da qui nacque l'esigenza di dotare il comitato civico di personalità giuridica al fine di poter essere riconosciuto come ente gestore. La Cooperativa si adopera affinché siano garantite al pubblico l'apertura regolare, la costante pulizia e sorveglianza dell'area, nonché un palinsesto di attività culturali, sportive e ludico-ricreative aventi come scopo primario la raccolta di fondi per la gestione ed il mantenimento del parco stesso, il parco infatti non riceve fondi pubblici per la sua conduzione.

Negli anni Parco Uditore Cooperativa Sociale è stata in grado di costruire una rete di aziende, associazioni del Terzo Settore, singoli sostenitori, che ha reso possibile il mantenimento e la conduzione dell'area senza gravare sulla spesa pubblica.

Riguardo all'offerta di servizi, la Cooperativa organizza e promuove eventi puntuali (la Festa del Colore, la Festa di primavera, etc.) e altre iniziative continuative nel tempo (mercato del contadino, creazione dell'associazione Artigiani dell'Uditore e il relativo mercato, etc.).

Inoltre, è interessante sottolineare l'attivazione di diverse attività volte al coinvolgimento attivo degli abitanti nella cura/gestione del parco come ad esempio l'iniziativa "Un albero per...", nella quale chiunque volesse poteva piantare un albero nel Parco e dedicarlo a una persona cara, a patto poi di prendersene cura nel tempo, questo ha favorito la costruzione di un senso di appartenenza e di comunità.



Figura 2 | Uno degli alberi piantati in occasione dell'iniziativa "Un albero per...".  
Fonte: Cooperativa Sociale Parco Uditore, <http://www.parcouditore.org/>.

Rispetto al caso analizzato precedentemente, questa esperienza testimonia l'importanza di una chiara campagna di coinvolgimento iniziale dei cittadini, indispensabile a costruire una comunità di riferimento che sostenga l'iniziativa. Va considerato che i temi affrontati sono molto diversi e che nelle iniziative legate al verde e alla sostenibilità la partecipazione e l'auto-organizzazione emergono più facilmente.

L'esperienza dimostra che l'alta tangibilità dei risultati – i progetti possono essere realizzati entro un tempo relativamente breve, senza requisiti tecnologici complessi e con un basso impegno finanziario – e la facilità con cui anche i cittadini meno esperti possono collaborare alla cura del verde incoraggiano la partecipazione e favoriscono accordi istituzionali con la pubblica amministrazione in cui il "nuovo" pubblico trova un chiaro riconoscimento. Inoltre i governi locali – in ottica generale di sostenibilità – sono aperti a pratiche innovative di gestione del verde pubblico al fine di poter estendere tali esperienze, se questi esperimenti hanno successo, ad altre aree. Per questo motivo è molto più facile ottenere sostegno da parte delle autorità locali e i cittadini riescono a diventare soggetti attivi nella *governance* urbana.

## Conclusioni

Pur nella loro profonda diversità, i casi analizzati mostrano come la costruzione sociale dello spazio può essere fondata su pratiche insorgenti e cooperative, come chiaramente dimostrato dal caso di Parco Uditore. In questo caso il riconoscimento di valore dell'area verde da parte dei cittadini è stato catalizzatore per la strutturazione di un processo condiviso di dialogo con le istituzioni, ancorato alla prassi urbanistica ordinaria – proponendo una variante al PRG –, che ha portato all'erogazione di un servizio gestito da una istituzione non pubblica ma che gode del riconoscimento e della collaborazione dei cittadini.

Il caso di Sos Ballarò invece dimostra l'importanza della costruzione di un senso di condivisione degli intenti propedeutico all'attivazione dei cittadini affinché siano processi di *governance* partecipativi e collaborativi veramente inclusivi, capaci di dare nuovo vigore all'idea di spazio pubblico come spazio di democrazia e non forme più sottili, e nuove, di disuguaglianza ed esclusione sociale, fondate su maschere identitarie postmoderne (Harvey, 1997).

## Riferimenti bibliografici

- Arendt, H. (2008), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.
- Arendt, H. (2006), *Che cos'è la politica?*, Einaudi, Torino.
- Bonafede, G., Lo Piccolo, F. (2011), “(Co)Abitare luoghi plurali per la costruzione dello spazio (pubblico) della democrazia”, in SIU (a cura di), *Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze*, Atti della XIV Conferenza SIU (*on line*), [www.planum.net](http://www.planum.net), pp. 1-9.
- Borch, C., Kornberger, M. (2016), *Urban commons: Rethinking the city*, Routledge, Taylor & Francis Group, London-New York.
- Dellenbaugh, M., Kip, M., Bieniok, M., Müller, A. K., Schwegmann, M. (2015), *Urban commons: Moving beyond state and market*, Birkhäuser, Basel-Berlin-Boston.
- Eizenberg, E. (2012), "Actually Existing Commons: Three Moments of Space of Community Gardens in New York City", in *Antipode*, 44: 764–782.
- Ghose, R., Pettygrove M. (2014), "Urban Community Gardens as Spaces of Citizenship", in *Antipode*, 46: 1092–1112.
- Harvey D. (2012), *Rebel cities From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London-New York.
- Harvey D. (1997), *La crisi della modernità. Riflessioni sull'origine del presente*, Il Saggiatore, Milano.
- Hess, C., Ostrom, E. (a cura di, 2007), *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, MIT Press, Cambridge (trad. it. *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Milano, 2009).
- Jeffrey A., McFarlane C., Vasudevan A. (2012), "Rethinking enclosure: Space, subjectivity and the commons", in *Antipode*, vol.44, n. 4, pp.1247–1267.
- Lefebvre, H. (1968), *Le Droit à la Ville*, Anthropos, Paris.
- Noterman E. (2015), "Beyond Tragedy: Differential Commoning in a Manufactured Housing Cooperative", in *Antipode*, 48, pp. 433–452.
- Pomilio, F. (2011), “Città pubblica e città volontaria. I confini della pianificazione in tema di spazi e servizi di interesse pubblico”, in SIU (a cura di), *Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze*, Atti della XIV Conferenza SIU (*on line*), [www.planum.net](http://www.planum.net).
- Schilleci, F., Franchina, A., & Gallitano, G. (2016). “Place-Keeping and Ecological Services. Una prospettiva di Studio”, in *Challenges of Anthropocene and the role of Landscape Ecology - Congress Proceedings* (pp.117-122). SIEP-IALE.

## Sitografia

Informazioni relative alla attività del Comitato civico Sos Ballarò sono disponibili sul sito:

<http://www.sosballaro.it>; ulteriori informazioni sono disponibili sulla pagina Facebook:

<https://www.facebook.com/SOSBallaro/?fref=ts>.

Informazioni relative alla storia e alle attività della Cooperativa Parco Uditore sono rintracciabili sul sito:

<http://www.parcouditore.org/>.

# Social Street e sviluppo territoriale.

## Attivazione della comunità locale per la governance urbana

**Giulia Ganugi**

Università di Bologna

Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'economia

Email: [giulia.ganugi2@unibo.it](mailto:giulia.ganugi2@unibo.it)

### Abstract

Questo contributo si inserisce nel dibattito sulle trasformazioni della governance urbana, presentando il fenomeno italiano delle Social Street che, perseguendo l'obiettivo della socialità, riesce a riavvicinare i cittadini alla cura degli spazi pubblici. La città viene qui considerata come bene comune che, per essere regolato, necessita di una comunità locale attiva. Parallelamente, il riconoscimento dell'*agency* dei cittadini contribuisce al passaggio a una cittadinanza conseguita attivamente dagli individui stessi, l'inclusione dei quali nelle dinamiche di policy sta portando a una trasformazione delle forme di governance. Viene anche presentata la metodologia della ricerca in corso che, analizzando tre Social Street, guarda al potenziale innovativo di questa recente pratica di vita urbana. Obiettivo del progetto è valutare le influenze dei gruppi sul senso di appartenenza dei cittadini alla comunità locale e sulla governance delle città.

**Parole chiave:** community, citizenship, governance.

### Introduzione

La città è da sempre considerata una promessa di emancipazione economica e politica, lo spazio naturale delle libertà civiche. Rappresenta la possibilità dell'autogoverno, il luogo di integrazione e anche la libertà dalle coazioni delle comunità locali. Tuttavia, riprendendo Park e Burgess, la città è uno spazio di individualizzazione a cui dobbiamo la maggiore produttività economica e culturale, ma anche lo scenario in cui si danno appuntamento tutte le patologie della società moderna. Gli abitanti stessi della città vi depongono speranze opposte: deve essere patria e macchina, luogo di anonimato e identificazione; deve costituirsi come uno spazio di indifferenza, ma anche di riconoscimento (Park & Burgess, 1925). Autori come Simmel e Goffman, analizzando la vita in città, hanno riscontrato nella «disattenzione civile», nell'indifferenza e nella distanza modelli di interazione frequenti (Goffman, 1963; Simmel, 1995). A seguito dei processi di urbanizzazione e globalizzazione, la città ha poi subito numerose trasformazioni e gli spazi tradizionali di socializzazione extra-familiare hanno perso le loro peculiarità, sostituiti da locali di semplice intrattenimento o da quartieri dormitorio. Il consumismo, il turismo e l'industria culturale sono diventati aspetti fondamentali dell'economia politica urbana; la qualità della vita nelle città è diventata una merce e si è assistito a una proliferazione di «non-luoghi»: spazi di transito con la prerogativa di non essere identitari né relazionali, bensì anonimi, con l'unica funzione di accrescere il desiderio di consumo o di accelerare le pratiche quotidiane (Augè, 1992). Lo sviluppo della società in rete, inoltre, ha potenziato lo spazio dei flussi a discapito dello spazio dei luoghi (Castells, 2008), risultando in uno scollamento delle pratiche sociali dallo spazio fisico. In questo modo, le città attuali sono configurate come insiemi di frammenti, spazi pubblici privatizzati e siti monofunzionali, che hanno causato lo «sfarinamento dei luoghi» (Becattini, 2015: 129): il legame tra luoghi e individui è andato perduto; questi ultimi hanno dimenticato la loro capacità di prendersi cura e di riprodurre il territorio, inteso come ambiente di vita personale e della comunità locale.

In questo contesto, l'esperienza qui presentata si pone come risposta a rinnovati bisogni di socialità e collaborazione all'interno della città e di (ri)appropriazione degli spazi pubblici da parte della comunità locale, mostrando come la dimensione comunitaria del vivere insieme in città sia tutt'altro che persa, semplicemente trasformata (Blokland, 2017).

### Le Social Street

Le Social Street – d'ora in avanti SoSt – sono gruppi di vicinato informali, nati con l'obiettivo di far conoscere i vicini di casa grazie a relazioni di semplice socialità. Il primo gruppo nasce nel settembre 2013, inizialmente su Facebook, con il nome “Residenti in Via Fondazza – Bologna”. La scelta del social network è stata fatta per non risultare troppo invadente, raggiungere più persone contemporaneamente e provare a vincere la diffidenza che talvolta emerge nell'avvicinare una persona sconosciuta lungo la via o le scale del

palazzo. Facebook, come altri *Social Network Sites (SNS)*, tipicamente serve da supporto virtuale per consolidare relazioni sociali preesistenti nella dimensione reale (Boyd & Ellison, 2007), ma in questo caso diventa strumento per facilitare la comunicazione tra persone prima sconosciute e supportare la creazione di nuove relazioni nel mondo offline. Per questo le Social Street sono state anche definite «comunità ibride» (Cabitza Scramaglia, Cornetta & Simone, 2016), in cui il costante interscambio tra dimensione virtuale e dimensione reale sviluppa forme di *networked sociability*, relazioni supportate dalle tecnologie della comunicazione, non limitate entro questo ambito ristretto ma reciprocamente includentesi (Castells, 2008; Jurgenson, 2012).

Oggi si contano circa 400 SoSt, che condividono lo stesso principio: «l'obiettivo delle SoSt è quello di socializzare con i vicini della propria strada di residenza. Non devono esserci finalità di lucro ma solo finalità sociali. La SoSt non porta avanti nessuna visione politica, religiosa, ideologica di alcun tipo, raggruppa le persone con l'unico criterio della vicinanza fra residenti nell'area» ([www.socialstreet.it](http://www.socialstreet.it)). La socialità è l'obiettivo principale da raggiungere, il valore attorno a cui ruotano tutte le attività organizzate: in questo senso, esso richiama il concetto di socievolezza, in quanto processo di «sociazione» che diventa un valore e un bene in sé stesso (Simmel, 1997). Gli altri due principi fondanti del fenomeno sono la gratuità e l'inclusione. Il dono è il mezzo di interscambio più usato dai membri, in quanto implicando riconoscenza, permette di attivare circuiti di reciprocità e fiducia (Prandini, 1998): i beni e i servizi donati, infatti, acquisiscono un «valore di legame», in cui il legame tra chi dà e chi riceve supera il valore del bene in sé (Godbout 1993: 219; Calliè 1998: 80). Per quanto riguarda l'inclusione, ogni gruppo mira alla partecipazione di tutti, indipendentemente dall'appartenenza etnica, politica religiosa. Perché la socievolezza sia pura deve, infatti, basarsi sull'interazione più autentica e trasparente, quella tra eguali (Simmel, 1997). Infine, la strada diventa un ulteriore fondamento dell'esperienza: le relazioni nate online e sviluppate, poi, nel quotidiano reale hanno un confine spaziale dato dalla strada; confine che, nella pratica, contribuisce a formare un'identità collettiva e condivisa da tutti i membri del gruppo, destrutturando qualunque altro tipo di appartenenza e (ri)collegando i cittadini sia ai loro vicini di casa sia all'area urbana di cui fanno esperienza quotidianamente.

### **La città come bene comune**

Nonostante la socialità rimanga l'obiettivo primario delle SoSt, grazie alla nascita di nuove relazioni e alla partecipazione alla vita della comunità locale, i membri sviluppano un maggiore interesse verso il territorio stesso, riappropriandosi attivamente degli spazi pubblici. Processo che si riflette sia in piccoli gesti quotidiani, come mantenere pulita la strada o impiegare il doppio del tempo per percorrerla, sia in cambiamenti fisici duraturi, come l'installazione di piccole librerie di *book-crossing* o di panchine, orti e fioriere. Questo legame è, in realtà, intrinseco al significato stesso di luogo come spazio arricchito di significati: il territorio, infatti, è un prodotto dell'uomo, un soggetto vivente e un modo di co-operare al fine di creare un contesto in grado di moltiplicare le risorse comuni (Prandini, 2014; Magnaghi, 2015). In questo senso, gli spazi pubblici possono venire considerati beni comuni funzionali al benessere della comunità locale e alla qualità della vita urbana (Iaione, 2015). La letteratura sui beni comuni – *commons* (Ostrom 1990; Arvanitakis, 2006; De Moor, 2012; Cumbers, 2015) – inizialmente concentrata prevalentemente su risorse rurali, ora include anche beni comuni urbani, o anche detti pubblici/civici, che possono consistere in strade, marciapiedi, parchi, piazze o altri servizi rintracciabili a livello locale (Iaione, 2011; Foster, 2012; Garnett, 2012; Magnaghi, 2012; O'Brien, 2012). Le due principali caratteristiche di questi beni sono 1) l'esclusione difficile, o molto costosa, di alcuni dal loro utilizzo e 2) l'inesauribilità. Ostrom sostiene, inoltre, che un bene diventi giuridicamente comune solo se la comunità si impegna a gestirlo come tale, cioè in comune, e solo se gli Stati accordano alla comunità il pieno diritto di gestione e co-gestione (Ostrom, 1990). I *commons* necessitano pertanto di comunità che, non solo ne usufruiscano, ma anche li gestiscano. Nel caso delle SoSt, la strada, insieme alle strutture installate dai residenti stessi – panchine, biblioteche, fioriere, etc. – diventa bene comune: i membri dei gruppi stabiliscono, infatti, i valori condivisi con cui “abitare” la strada e le norme con cui utilizzare i servizi da loro predisposti. Allo stesso tempo, è necessario il ruolo dello Stato nell'accordare alle comunità il diritto di prendersene cura. In altre parole, è necessario il riconoscimento dell'agency dei cittadini come attori dotati di autodeterminazione nella costruzione delle loro esistenze, capaci di esprimere bisogni di identificazione, ma anche di espressione, creatività, convivialità e socialità (Nussbaum, 2003; Archer, 2004; Moulaert, Jessop & Mehmood, 2016).

L'attivazione di *civic agency* (Dahlgren, 2006), da un lato, e il suo riconoscimento da parte delle istituzioni, dall'altro, sono alla base della trasformazione del concetto di cittadinanza, storicamente basata su un insieme di diritti e doveri, acquisiti come un “pacchetto” dai membri di uno Stato. La condizione di cittadino si

disarticola, ora, dallo status acquisitivo di *received citizenship* e si afferma una forma di *achieved citizenship*, conseguita dai cittadini stessi come risultato della loro attiva partecipazione (Dalhgren, 2009). Diritti e responsabilità, quindi, non sono più legati a un'immaginaria e naturale identità nazionale, ma al fatto di risiedere in una città ed essere abitanti di uno specifico luogo (Novy, Swiatek & Moulaert, 2012). Esistono diverse definizioni di cittadinanza locale (García, 2006; Eizaguirre, Pradel, Terrones, Martínez-Celorrio & García, 2012; Kazepov, 2014), ma volendo qui collegare la visione alternativa appena presentata con l'attivazione dell'agency individuale, in un contesto di cura degli spazi pubblici come beni comuni, si rimanda alla definizione di cittadinanza attiva di Moro: «la capacità dei cittadini di auto-organizzarsi in molteplici forme per la mobilitazione di risorse e l'esercizio di poteri nell'ambito delle politiche pubbliche [...] per la protezione del diritto di gestire e prendersi cura dei beni comuni» (Moro 2002, p. 8)<sup>1</sup>. Operativamente, questo comporta un cambiamento istituzionale a) degli strumenti di *policy*, b) della dimensione territoriale a cui vengono implementate le politiche e c) del numero di attori coinvolti, che condividono le responsabilità di governance urbana. In Europa, si stanno delineando, di conseguenza, forme innovative di «governance multi-level» che includono meccanismi alternativi di negoziazione tra molteplici gruppi, abilitando – *empowering* – i governi locali. Il risultato di queste pratiche è un combinato disposto di iniziative bottom-up e di politiche top-down (Kearns & Forrest, 2000; Swyngedouw, 2005; Kazepov, 2010; Eizaguirre et al., 2012; Sabel, 2013; Iaione, 2015; Andersen & Pors, 2016).

In Italia, il principio di sussidiarietà dell'articolo 118, titolo V della riforma costituzionale del 2001, è un esempio di sostegno all'autonoma iniziativa dei cittadini. In seguito, il regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, istituito a Bologna nel 2014, ha introdotto una nuova pratica di collaborazione tra istituzioni e società civile, ufficializzando la possibilità dei singoli cittadini di partecipare alla gestione della propria città. Non a caso, alcune SoSt hanno deciso di firmare un patto con l'amministrazione locale, assumendosi la responsabilità di custodire uno specifico spazio pubblico in cambio di sostegno economico e burocratico. Questi rapporti, anche se recenti, quindi ancora difficilmente valutabili, mostrano come una partecipazione attiva dei cittadini alla “cosa” pubblica, insieme a un dialogo costante e diretto con le amministrazioni, sia eventualmente possibile (Alexander, 2010; Moro, 2002). In secondo luogo, danno forma a una modalità di gestione delle risorse collettive, basata sull'auto-organizzazione dei cittadini e sulla collaborazione reciproca, senza che si renda necessario un intervento coercitivo dello stato o un'acquisizione di diritti di proprietà individuali (Ostrom, 1990; Foster, 2012).

### La ricerca e gli studi di caso

Quello appena descritto è parte del framework teorico di un progetto di dottorato in corso, che mira ad analizzare il potenziale innovativo delle SoSt nel contesto di governance urbana, utilizzando il concetto di innovazione sociale intesa come iniziativa capace di soddisfare bisogni collettivi, tramite la trasformazione delle relazioni socio-politiche e l'*empowerment* della comunità locale (Moulaert, Maccallum, Mehmood, & Hamdouch, 2013). Le domande di ricerca si interrogano sui bisogni che hanno portato alla creazione delle SoSt, sull'influenza delle SoSt verso il senso di appartenenza dei cittadini alla comunità locale e al territorio di residenza e sull'influenza delle SoSt nei confronti della governance urbana. L'analisi vuole: A) individuare le caratteristiche socio-politiche dei quartieri dove nascono le SoSt, al fine di comprendere le cause e le tipologie dei bisogni dei cittadini; B) valutare il livello di coesione sociale presente a scala locale, tra i membri dei gruppi; C) concentrarsi, infine, sulle relazioni tra le SoSt e i soggetti socio-politici dell'area di riferimento – governo locale, associazioni/cooperative/organizzazioni e altri membri della società civile – guardando alle trasformazioni nella distribuzione di potere e responsabilità all'interno della città.

La scelta degli studi di caso è avvenuta dopo la somministrazione di interviste semi-strutturate agli amministratori di trenta SoSt<sup>2</sup>, che hanno portato ad individuare diverse modalità di dialogo con gli altri attori socio-politici urbani. Si è scelto, così, di concentrarsi su tre gruppi – Residenti in Via Pitteri e dintorni, Ferrara; Residenti in Via Venti Settembre, Verona; Residenti in Via San Pio X e dintorni, Trento – simili per anzianità e posizione geografica, ma che differiscono nelle scelte di collaborazione con gli altri attori cittadini. Il gruppo veronese ha sviluppato con il Comune e altri attori dell'area un dialogo informale, assumendo semplicemente il ruolo di testimone di buona pratica. A Ferrara, i residenti di Via Pitteri, oltre alla partecipazione alle attività dello Urban Center, hanno firmato un patto di collaborazione con

<sup>1</sup> Traduzione in italiano ad opera dell'autrice; versione originale: «The capacity of citizens to self-organise in a multiplicity of forms for the mobilisation of resources and the exercise of powers in public policies [...] for the protection of rights to achieve the end of caring for and developing common goods».

<sup>2</sup> 26 interviste sul territorio italiano e 4 all'estero, somministrate nella primavera-estate 2016. La selezione degli studi di caso è avvenuta, invece a settembre 2016.

l'amministrazione comunale, in modo da facilitare l'uso e la cura di un parco-giochi dell'area. Lo stesso è avvenuto a Trento, dove la SoSt, oltre ad avere preso in cura alcune aiuole della strada e a fare parte di una rete territoriale di organizzazioni, ha anche partecipato ad alcuni bandi comunali per la realizzazione di progetti – comprendenti l'erogazione di un budget – di rigenerazione urbana e sensibilizzazione alla cura dei beni comuni.

Tenendo in considerazione le argomentazioni presentate nel paragrafo precedente, verrà qui delineata la metodologia utile a rispondere alla terza domanda di ricerca – eventuali influenze delle SoSt sulla governance cittadina – tralasciando gli strumenti volti a valutare il livello di coesione sociale all'interno dei gruppi. Un'iniziale parte della ricerca consiste nella raccolta di materiale concernente il contesto di riferimento delle tre SoSt: tra gli altri, i documenti di collaborazioni e patti tra i cittadini e l'amministrazione comunale<sup>3</sup>. Successivamente, si procederà con un'osservazione partecipante della durata di un mese per ogni gruppo<sup>4</sup>, con la quale si prenderà parte alla vita del quartiere e agli eventi organizzati, con lo scopo di raccogliere informazioni sull'esistenza e sulla qualità delle relazioni tra i membri dei gruppi e i rappresentanti dell'amministrazione comunale e della società civile. A questi ultimi verranno sottoposte interviste semi-strutturate per individuare il tipo di rapporto e le modalità di collaborazione instaurate con i *social streeters*, da un lato, e gli eventuali cambiamenti di pratiche di *policy* – solo ai rappresentanti del governo locale – dall'altro. All'interno delle interviste semi-strutturate rivolte ai membri delle SoSt, infine, una parte delle domande sarà predisposta ad indagare i sentimenti verso l'area urbana di residenza, il sentirsi cittadini, le considerazioni riguardo all'uso degli spazi pubblici, alle funzioni svolte dalle amministrazioni e alle eventuali collaborazioni in atto<sup>5</sup>. Strumento utile alla visualizzazione dei legami, delle collaborazioni e degli usi degli spazi pubblici formati in seguito alla nascita delle SoSt saranno delle mappe dell'area urbana oggetto di analisi, a cui verranno sovrapposti “grafi” di relazioni, simili a quelli usati dalla *social network analysis*. Discorde da quest'ultima è, però, l'attenzione rivolta all'inter-azione tra relazioni e spazio geografico.

## Conclusioni

Il contributo ha presentato il fenomeno delle SoSt, un'iniziativa bottom-up nata come reazione a un contesto urbano dove gli spazi pubblici fungono meno da luoghi di socializzazione, la vita è più individualizzata che in passato e i processi globali deteriorano le identità territoriali locali. Tramite la formazione di legami tra vicini di casa, le SoSt (ri)connettono la comunità locale con il territorio di appartenenza, riscoprendone il valore come bene comune. Il passaggio da una concezione nazionale a una locale di cittadinanza e le trasformazioni degli strumenti di *policy* stanno, inoltre, modificando le strutture di governance urbana. Processi che portano a una modifica nella distribuzione di responsabilità tra gli attori coinvolti nella gestione della città. Parlare di città come bene comune pertanto richiama il concetto di diritto alla città (Lefebvre, 1970; Harvey, 2008). Essa è, e deve essere, una continua opera degli abitanti e il loro diritto a crearla si manifesta come una forma superiore di diritti alla cittadinanza, alla libertà, alla socializzazione, all'abitare. Questa libertà di fare la città, inoltre, è un diritto comune piuttosto che individuale, un diritto che va vissuto dalla comunità come un insieme.

## Riferimenti bibliografici

- Alexander, J. C. (2010), “Power, Politics, and the Civil Sphere”, in J. C. Kevin T. Leicht, *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, Springer, New York, p. 111-126.
- Andersen, N. A., & Pors, J. G. (2016), *Public Management in Transition. The Orchestration of Potentiality*, Policy Press, Bristol.
- Archer, M. S. (2004), “Il realismo e il problema dell'agency”, in *Sociologia e Politiche sociali*, n. 3, pp. 31-49.
- Arvanitakis, J. (2006), “The Commons: Opening and Enclosing Non-Commodified Space”, in *Journal of Multidisciplinary International Studies*, no. 3, vol. 11, pp. 1-21.
- Augè, M. (2009), *Nonluoghi: introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Becattini, G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli Editore, Roma.
- Blokland, T. (2017), *Community as Urban Practice*, Polity Press, Cambridge.

<sup>3</sup> Questa fase della ricerca è iniziata dopo la scelta degli studi di caso e continua regolarmente grazie ai contatti costanti con gli amministratori delle SoSt e all'iscrizione, precedentemente effettuata, ai loro gruppi Facebook.

<sup>4</sup> Da effettuarsi nei mesi autunnali o primaverili, perché di maggiore attività delle SoSt.

<sup>5</sup> Si stanno attualmente operativizzando i concetti individuati dall'impianto teorico del progetto e procedendo a una stesura delle tracce di interviste.

- Boyd, D., & Ellison, N. B. (2007), "Social Network Sites: Definition, History and Scholarship", in *Journal of Computer Mediated Communication*, vol. 13, no. 1, pp. 210-230.
- Bravo, G., & De Moor, T. (2008), "The Commons in Europe: from past to future", in *International Journal of the Commons*, vol. 2, no. 2, pp. 155-161.
- Cabitza, F., Scramaglia, R., Cornetta, D., & Simone, C. (2016), "When the web supports communities of place: the "Social Street" case in Italy", in *Int. J. Web Based Communities*, vol. 12, no. 3, pp. 216-237.
- Calliè, A. (1998), *Il terzo paradigma. Antropologia della filosofia del dono*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Castells, M. (2008), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Castells, M. (2008), *Mobile Communication e trasformazione sociale*, Guerini e Associati, Milano.
- Cumbers, A. (2015), "Constructing a global commons in, against and beyond the state", in *Space and Polity*, vol. 19, no. 1, pp. 62-75.
- Dahlgren, P. (2006), "Doing Citizenship. The Cultural Origin of Civic Agency in the Public Sphere", in *European Journal of Cultural Studies*, vol. 9, no. 3, pp. 267-286.
- Dahlgren, P. (2009), *Media and Political Engagement. Citizen, Communication and Democracy*, Cambridge University Press, New York.
- De Moor, T. (2012), "What Do We Have in Common? A Comparative Framework for Old and New Literature on the Commons", in *Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis*.
- Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martinez-Celorio, X., & Garcia, M. (2012), "Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices", in *Urban Studies*, vol. 49, no. 9, pp. 1999-2016.
- Foster, R. S., & Iaione, C. (2016), *The City as a Commons*. Electronic Copy.
- Foster, S. R. (2012), "Collective Action and the Urban Commons", in *Notre Dam Law Review*, vol. 87, no. 1, pp. 57-133.
- García, M. (2006), "Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities", in *Urban Studies*, vol. 43, no. 4, pp. 745-765.
- Garnett, N. S. (2012), "Managing the Urban Commons", in *The University of Pennsylvania Law Review*, vol. 160, no. 7, pp. 1995-2027.
- Gidwani, V., & Baviskar, A. (2011), "Urban Commons", in *Economic & Political Weekly*, vol. XLVI, no. 50, pp. 42-43.
- Godbout, J. T. (1993), *Lo spirito del dono*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Goffman, E. (1963), *Behaviour in Public Places. Notes on the Social Organization of Gatherings*, The Free Press, New York.
- Harvey, D. (2008), "The Right to the City", in *New Left Review*, vol. 53, <http://newleftreview.org/?view=2740>.
- Iaione, C. (2011), *La città come bene comune*. Tratto da labsus.it: <http://www.labsus.org>
- Iaione, C. (2015), "Beni comuni e innovazione sociale", in *Equilibri*, vol. 1, pp. 59-72.
- Jurgenson, N. (2012), "When Atoms Meet Bits: Social Media, the Mobile Web and Augmented Revolution", in *Future Internet*, vol. 4, pp. 83-91.
- Kazepov, Y. (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Ashgate, Farnham.
- Kazepov, Y. (2014), From Citizenship to Cit(y)zenship. Cities within multi-level governance arrangements in Europe. 1-15.
- Kearns, A., & Forrest, R. (2000), "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", in *Urban Studies*, vol. 37, no. 5-6, pp. 995-1017.
- Lefebvre, H. (1970), *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona.
- Magnaghi, A. (2012), *Il territorio come bene comune*, Firenze University Press, Firenze.
- Magnaghi, A. (2015), "La lunga marcia del ritorno al territorio", in G. Becattini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli Editore, Roma.
- Moro, G. (2002), "The Citizen's Side of Governance", in *The Journal of Corporate Citizenship*, vol. 7, pp. 18-30.
- Moulaert, F., Jessop, B., & Mehmood, A. (2016), "Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development", in *International Journal of Urban Sciences*, vol. 20, no. 2, pp. 167-187.
- Moulaert, F., Maccallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (2013), *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, EEP, Cheltenham.
- Novy, A., Swiatek, D. C., & Moulaert, F. (2012), "Social Cohesion: A Conceptual and Political Elucidation", in *Urban Studies*, vol. 49, no. 9, pp. 1873-1889.
- O'Brien, D. T. (2012), "Managing the Urban Commons. The Relative Influence of Individual and Social Incentives on the Treatment of Public Space", in *Hum Nat*, vol. 23, pp. 467-489.

- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C. B., Norgaard, R. B., & Policansky, D. (1999), “Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges”, in *Science*, vol. 284, pp. 278-282. Tratto da [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org).
- Park, R. E., & Burgess, E. W. (1925), *The City. Suggestions for Investigation of Human Behaviour in the Urban Environment*, University of Chicago Press, London.
- Prandini, R. (1998), *Le radici fiduciarie del legame sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Prandini, R. (2014), “Welfare aziendale territoriale: semantiche, innovazioni e primi esempi”, in R. Rizza, & F. Bonvicini, *Attori e territori del welfare. Innovazione nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, Franco Angeli, Milano.
- Sabel, C. F. (2013), *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*, Armando, Roma.
- Simmel, G. (1995). *Le metropoli e la vita dello spirito*. Armando, Roma.
- Simmel, G. (1997). *La sociabilità*, Armando, Roma.
- Swyngedouw, E. (2005), “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State”, in *Urban Studies*, vol. 42, no. 11, pp. 1991-2006.

# Grand Lyon une métropole intelligente: tra democrazia e performatività

**Eloy Llevat Soy**

Politecnico di Torino  
Email: [eloy.llevat@hotmail.com](mailto:eloy.llevat@hotmail.com)  
Tel: 328.085.2061

**Giulia Viale**

Politecnico di Torino  
Laureanda presso la Laurea Magistrale “Architettura, costruzione e città”  
Email: [giulia.viale1992@gmail.com](mailto:giulia.viale1992@gmail.com)  
Tel: 347.840.0033

## Abstract

L’iniziativa “Smart City” promossa dall’Unione Europea è stata accolta dalla Metropoli di Lione avviando una serie di progetti di trasformazione urbana. Ma, sebbene gran parte degli obiettivi ritenuti fondamentali siano d’interesse comune, i modi in cui sono inseguiti lasciano poco spazio a una effettiva partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali. Eletta prima città Smart City francese nel 2013 e nel 2014, Lione conta oggi su un capitale di più di 210 milioni di euro riservato ai grandi progetti urbani, concesso in buona percentuale da grandi imprese. L’utilizzo dell’etichetta “*smart city*” legittima le politiche urbane intraprese, considerate risposte pragmatiche a problemi di natura tecnica, e permette la presenza delle grandi corporazioni quali necessari esperti che ricevono in cambio spazio per testare i loro prodotti. In questo quadro sono stati aperti degli intervalli, materializzati nei laboratori di Erasme e Tubà, dove la “presenza” deliberativa e discorsiva dei cittadini è presuntamente ammessa. Questi spazi sono ritenuti capaci di costruire un collegamento con la cittadinanza e di svolgere un ruolo di perno tra le trasformazioni in corso e la società, ponendosi come luoghi di discussione di temi tecnico-scientifici piuttosto che politici. La domanda da cui parte questo studio è quindi: come funzionano questi meccanismi di coinvolgimento? Per rispondere ci si affida a uno studio attento dei modi in cui è attuata l’inclusione, a un’osservazione degli spazi, e a un’indagine sulle strategie di comunicazione, con l’intenzione di decostruirne le dinamiche, decifrarne le intenzioni, e di evidenziare le ideologie.

**Parole chiave:** smart city, urban policies, participation.

## 1 | Grand Lyon: una ville intelligente

Sin dal 2015 la città di Lione è volta al concetto di “*smart-city*” e l’ha fissato come modello di gestione del territorio e come cardine di profonde trasformazioni, in cui la città e i suoi spazi sono ripensati tramite una rinnovata alleanza tra tecnologia e abitare. La presenza degli Open Data, raccolte d’informazioni ottenute principalmente attraverso sistemi di comunicazione e sensori, accessibili senza licenza e sempre disponibili, e la programmazione di processi automatizzati per la loro analisi (Internet of Things), stanno ridefinendo le forme di collaborazione tra gli attori pubblici e privati, i criteri di formazione di valori, i modi in cui gli individui sperimentano lo spazio, le regole di accesso a certi privilegi. Non modificano solamente il rapporto tra il consumatore e le corporazioni private ma cambiano anche le forme di partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali, in cui si costruiscono nuovi dispositivi che si auto-proclamano d’inclusione e mutano i punti di contatto tra gli individui e i progetti che intervengono sul territorio. In che modo le tecnologie modificano i processi considerati di partecipazione e dove si materializzano nella città?

Il programma “Grand Lyon une Métropole Intelligente” s’iscrive nell’iniziativa “Smart City” promossa dall’Unione Europea nell’ambito dello Strategic Energy Technology Plan in Horizon 2020<sup>1</sup> che mira a ridurre le emissioni di gas serra del 90% entro il 2050 attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie per la produzione di energia a basso impatto ambientale e l’ottimizzazione dei consumi, con un piano d’investimenti, a livello europeo, di circa 12 miliardi di euro in un arco di tempo che si estende fino al 2020<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Si faccia riferimento alla pagina della Commissione Europea dedicata allo Strategic Energy Technology Plan.

<sup>2</sup> Si faccia riferimento alla pagina della Commissione Europea dedicata a Strategic Energy Technologies Information System.

Lyon Métropole, creata il primo gennaio del 2015, è un governo regionale che aderisce alla prospettiva “Smart City” e la colloca come cornice entro la quale poter combinare interventi e sperimentazioni relative ad ambiti eterogenei costituiti sulle linee guida della Commissione Europea<sup>3</sup> che, oltre la sostenibilità ambientale, prevedono lo sviluppo economico, la “qualità” dell’ambiente costruito, la salute, la cultura, l’educazione e un generico “*bon vivre*” ottenuti attraverso la collaborazione dei governi locali, le industrie, le banche, la ricerca e le piccole e medie imprese<sup>4</sup>. Nel conseguimento di questi obiettivi, l’innovazione tecnologica è percepita come garante di un miglior funzionamento della città: l’automatizzazione dei servizi di trasporto, l’espansione delle infrastrutture di comunicazione, una maggior sicurezza, l’accesso a informazioni geo-spaziali continuamente aggiornate, la produzione di sinergie tra utenti e offerenti di servizi e beni materiali. I progetti urbani, le strategie corporative e le politiche pubbliche condividono un ottimismo escatologico che vede nella coincidenza tra tecnologie dell’informazione (IT) e spazio, la possibilità di uno sviluppo della città; e nella presenza ubiqua del digitale un traguardo condiviso. L’infrastruttura della geo-informazione e la progressiva digitalizzazione della vita urbana rispondono a molteplici interessi e sono l’esito di sempre più complesse forme di collaborazione multi-attoriali. Lione conta oggi, infatti, su un capitale di più di 210 milioni di euro riservati ai grandi progetti urbani<sup>5</sup>, fondi in gran parte concessi da corporazioni come Veolia, Toshiba, Renault Trucks, Alstom Grid e altre, le quali vedono nella Smart City un’opportunità da cogliere per lo sviluppo dei propri servizi.

La forte presenza corporativa, derivante da una stretta collaborazione pubblico-privato prevista dalle stesse linee guida europee, espone la *ville numérique* a una marcata polarizzazione economica; rischio agevolato a sua volta dall’affidamento acritico che esprimono gli attori pubblici locali alle capacità guida e risolutorie delle Tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC). L’appello alla sicurezza, all’informazione, al buon funzionamento della mobilità, alla riduzione dei costi, al risanamento atmosferico, al *comfort*, smonta ogni resistenza. Le amministrazioni evitano il confronto politico e l’eventuale disaccordo dei cittadini manifestando esigenze di un mercato sempre più volto all’utilizzo della tecnologia, considerata insieme un fine ultimo e mezzo per un più semplice e veloce per l’ottenimento di benefici.

La ricerca di mancanza di opposizione si traduce nell’uso della nuova etichetta “*smart city*” per legittimare una sempre più palese strumentalizzazione della città come laboratorio dove le imprese possono sperimentare, testare e divulgare i propri prodotti. Inoltre, alcuni studiosi contestano l’ermeticità dei sistemi di governo del modello *smart city*: Saskia Sassen (2012) ne critica l’“anti-urbanità”, giudicando l’urbanità un sinonimo di complessità, valore prodotto dalla società; Richard Sennet (2012) ne questiona la chiusura, linearità e predicibilità, augurandosi la creazione di nuove forme di gestione più informali e aperte ai cittadini e mette sotto giudizio l’amministrazione rigida e la pianificazione “top-down”. Per far fronte a giudizi di questo tipo, a Lione la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali è ricercata attraverso progetti come Tubà ed Erasme che dichiarano essere uno iato tra i vertici deliberativi e la società, uno spazio inclusivo, aperto, nel quale la *smart city* adotta la veste di un progetto comune.

## 2 | I dispositivi di connessione

Il progetto Smart City a Lione fa uso dei termini “inclusività”, “partecipazione”, “co-sperimentazione”, “co-progettazione”, “co-innovazione” per esprimere la sua gestione condivisa. L’inclusività è ricercata sia attraverso il tentativo di ampliare il numero d’individui beneficiati dai progetti-servizi che interessano età diverse, dalle scuole primarie fino a programmi ideati per gli anziani soli, sia tramite la ricerca di nuove forme di connessione tra società e gestione del territorio. Lo spazio pubblico è considerato una piattaforma d’incontro tra abitanti e attori urbani autorevoli, e la tecnologia, il mezzo che lo rende possibile. Lo spazio pubblico diviene il luogo dell’utilizzo dei servizi digitali e quindi congiunzione tra gli enti e i cittadini, creando nuovi modi d’interazione e d’espressione come suggerimenti, *feedback*, atelier, fasi di test, mobilitazioni. La condivisione dei mezzi tecnologici e la *smart city* come obiettivo, diventano il “*content for the public space*”<sup>6</sup>: una circolazione più intensa d’informazione, una maggior libertà alla creazione e una più precisa ricezione dei bisogni dei cittadini sono condizioni stabilite dai fautori della *smart city*

<sup>3</sup> In particolare “Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities” promosso dalla Commissione Europea el 2016.

<sup>4</sup> Linee guida disponibili sulla pagina della Commissione Europea dedicata a Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities.

<sup>5</sup> L’iniziativa che raccoglie i progetti urbani porta il nome di “Une métropole de projets”, le cui iniziative sono consultabili sulla piattaforma istituzionale Grand Lyon.

<sup>6</sup> Definizione presente su “Let’s invent a co-Smart City together!”, brochure disponibile sul sito Business Greater Lyon, nella sezione “Resource”.

affinché lo spazio possa essere chiamato pubblico. Il programma Lyon Smart City promuove quindi spazi nella città nei quali la partecipazione dei cittadini alle trasformazioni possa assumere una forma manifesta. Questi spazi, laboratori che riuniscono funzioni differenti e che fanno da punto di contatto fra la *smart city* e cittadini, si trovano raggruppati in un punto strategico di Lione. Erasme e Tubà hanno infatti sede nelle vicinanze della stazione Part-Dieu, considerata “*la porte d’entrée et d’accueil de la Métropole*”<sup>7</sup>, nel secondo più grande quartiere terziario del Paese: concentrati né nel “centro storico” né in periferia, ma nei luoghi simbolo dell’espansione economica degli anni ’70, facilmente raggiungibili e provvisti di un’immagine internazionale. Sono spazi dinamici, aperti a ospitare funzioni differenti e pensati per attrarre diversi gruppi di cittadini al fine di farli collaborare ai progetti.

Il progetto Erasme, promosso dalla Métropole de Lyon, è definito un “laboratorio aperto”<sup>8</sup> che mira a reinventare gli spazi della città facendo uso delle tecnologie digitali, congiungendo *start-up*, autorità locali, utenti, esperti, e “persone creative”. Creato nel 1998 all’interno del Dipartimento di Rhône Erasme è aperto a Lione<sup>9</sup> in prossimità della Gare Part-Dieu nel 2015, Erasme mette a disposizione spazi destinati a laboratori, mostre, atelier e workshop con lo scopo di aprire la sperimentazione e lo sviluppo delle nuove tecnologie ai cittadini. Gli individui sono chiamati a partecipare ai workshop che possono durare mezza giornata, ai Remix attivi per tre giorni, o alle *session de créativité* che consistono in sessioni di co-design di due ore; oppure possono partecipare presentando una proposta di progetto che sarà testato dall’Urbanlab. Offre spazi destinati ad attività di scrittura come il Petit Fablab d’Écriture, 800mq dove è possibile proporre i propri progetti, stampare in 3D, farsi assistere nel lavoro editoriale, scrivere in collaborazione. Costruisce dispositivi di ascolto come “Host: Logement Social” dove sono accolti i bisogni delle persone anziane attraverso laboratori e dibattiti, si discutono alternative per la questione abitativa, e vengono messe in pratica attività didattiche per introdurre nella vita di tutti i giorni le tecnologie digitali.

Il progetto Tubà (Figura 1), inaugurato il 27 novembre del 2014 e sostenuto dalla Métropole de Lyon e dalla regione Rhône Alpes, è uno dei principali attori del settore digitale cittadino. Posizionato vicino alla stazione Part-Dieu, come la sede di Erasme, Tubà è un laboratorio che mira a un traguardo ben definito: integrare un ecosistema focalizzato sulla valorizzazione dei dati digitali (pubblici o privati), incontrando gli attori coinvolti nello sviluppo della “*ville de demain*” e accogliendo le soluzioni proposte dai cittadini. Si propone di creare servizi innovativi per e con gli utenti, di garantire un luogo di incontro dove cittadini, *start-up* e imprese possono testare i propri prodotti e dove l’innovazione è ricercata attraverso la partecipazione. Offrono sale riunioni, tutoraggio, consigli di esperti, strumenti di supporto per le verifiche in tempo reale di servizi e prodotti. I suoi 600mq sono suddivisi in due livelli: al piano terra, Tubà Lab è uno spazio sperimentale aperto al pubblico, dove si organizzano servizi educativi e partecipativi; al primo piano, Tubà Mix è invece un “collaborative urban laboratory” riservato ai membri di *start-up* che desiderano sviluppare un servizio o prodotto sfruttando la conoscenza di esperti e l’accesso ai dati di cui dispone Tubà.

Alcuni esiti possono illustrare la prassi di questi dispositivi come il progetto ideato da Tubà per la “co-progettazione” di un servizio digitale di auto-lettura del consumo domestico di gas. Nel 2016, Tubà è invitata dall’ALE (Agence Locale de l’Energie de l’agglomération lyonnaise) a concepire e testare un servizio digitale che permetta agli utenti di conoscere i propri consumi in tempo reale, facendo di essi un “*partner*” dell’innovazione. Il progetto, promosso dalla GrDF (Gaz réseau Distribution France) si basa sull’esposizione dei dati di consumo di gas nello spazio domestico con lo scopo di rendere più governabile e quindi consapevole il consumo energetico. I futuri beneficiari sono stati coinvolti nella fase di progettazione attraverso sessioni di co-design, *focus group*, interviste e questionari. Per due settimane (tra l’1 e il 15 febbraio 2016) gli studenti di design della Bellecour École, altri di psicologia sociale dell’Université Lumière Lyon 2, gli sviluppatori di Sopra Steria (società europea di consulenza tecnologica) e gli utenti comuni hanno potuto co-ideare e testare strumenti digitali di visualizzazione del consumo di gas discutendo assieme preferenze, estetica, utilità, fattibilità tecnica, costi, etc. La procedura del workshop consisteva nel chiedere ai partecipanti d’immaginare il loro strumento di visualizzazione ideale e di creare uno scenario di utilizzo, per analizzare e integrare in seguito le idee e i commenti raccolti. Le idee sono poi state realizzate dagli sviluppatori, consigliati dagli studenti di arte e di design e il prototipo testato martedì

<sup>7</sup> Dal sito Grand Lyon, sezione Projets urbains, sottosezione Part-Dieu. <https://www.grandlyon.com/projets/lyon-part-dieu.html>.

<sup>8</sup> Descrizione evinta dal sito istituzionale [www.erasme.org](http://www.erasme.org).

<sup>9</sup> All’ottavo piano dell’edificio della DINSI (Direction de l’innovation numérique et des systèmes informatiques) in rue Garibaldi 208 bis, Lione.

9 febbraio alla presenza di tutti i partecipanti che hanno avuto la possibilità di commentare e dare suggerimenti per migliorarlo.

Tubà ed Erasme promuovono quindi un'idea di Smart City particolare, che non è quella progettata e pre-stabilita, né quella che “emerge dal basso” come desiderata da Saskia Sassen, ma un'idea più complessa che congiunge questi due poli nella ricerca di sinergie. A Lione è proposto un modello in cui i grandi attori urbani entrano in contatto con la società per mezzo di spazi disegnati *ad hoc*. Erasme e Tubà, sono luoghi in cui la partecipazione della cittadinanza alla trasformazione del territorio si rivela, tuttavia, filtrata e governata da specifici meccanismi di controllo.



Figura 1 | Atelier svolto negli spazi di Tubà il 29 febbraio 2016.  
Fonte: sito istituzionale di Tubà ([www.tuba-lyon.com](http://www.tuba-lyon.com)).

### 3 | Democrazia e performatività

Il modello di *smart city* che oggi prende forma a Lione ha un'organizzazione multi-attoriale complessa. La partecipazione delle grandi corporazioni alle politiche urbane non si riduce a una presenza passiva poiché i loro interessi sono articolati all'interno dei programmi di trasformazione del territorio. Il punto di contatto tra le grandi imprese private e il territorio di Lione si consolida nelle *start-up*, molte delle quali sono coinvolte dai progetti Erasme e Tubà. Le grandi imprese possiedono dati e risorse ma hanno bisogno di appigli strategici sul territorio che garantiscano loro un'immagine pubblica positiva e che offrano informazioni riguardanti i modelli di consumo. Le *start-up*, dall'altro canto, vogliono testare i loro progetti e sono alla ricerca di risorse e strumenti che possano aiutarle a crescere, inoltre la ricerca e lo sviluppo di prodotti o servizi è strettamente dipendente dalla capacità di incrociare l'innovazione con le richieste del mercato che è quindi necessario conoscere e testare. Le grandi imprese, quindi, “delegano” in qualche misura la loro strategia d'innovazione a questi attori minori proprio per la loro facoltà di comunicare e interagire con il territorio. I dispositivi creati dalle *politiques lyonnaises* come Tubà, Erasme, incubatori e spazi di “innovazione aperta”, sono il collegamento tra i grandi attori privati e le *start-up*, e sono il mezzo attraverso il quale le corporazioni s'iscrivono nel territorio.

Ma che cos'è il territorio per una *start-up*? Quello che sembra emergere dai casi studiati è un territorio visto e conosciuto attraverso una rigida impostazione tecno-centrica. Esiste una tendenza a osservare e narrare la città come insieme di problemi funzionali e tecnici che possono essere risolti con formule (prodotti/servizi) standardizzabili, riapplicabili, e quindi vendibili, ovunque. Il territorio è anche il mercato di consumatori, l'ambito di una domanda da incrociare, una misura da cogliere in base alla quale poter perfezionare prodotti e servizi.

In questo quadro, la partecipazione dei soggetti ai processi decisionali rimane dominata dall'egemonia di cui godono le questioni tecniche ed economiche. L'individuo è ascoltato sia come fonte di suggerimenti, sia *in quanto* potenziale consumatore. Come mostra il progetto di Tubà per il servizio digitale di consumo di gas naturale, il coinvolgimento dei cittadini nel testare prodotti e meccanismi è funzionale alla customizzazione di servizi e applicazioni, una procedura che permette di lanciare un prodotto dopo averlo già perfezionato secondo le necessità e i consigli di una piccola cerchia di individui. Il cittadino diviene co-

produttore di servizi e la cittadinanza attiva è qui tale solo se produce. La partecipazione è perciò accompagnata da un discorso che oggettifica l'individuo, che lo ritiene problema da risolvere o agente da influenzare e controllare, utente e non parte della città. Ritornano gli approcci neo-positivisti, le teorie comportamentali d'inizio Novecento e alcune nozioni appartenenti al funzionalismo del secondo dopoguerra: l'individuo che partecipa ai processi decisionali è un soggetto generico e astratto, remissivo ed eppure attivo. L'obiettivo dei dispositivi d'inclusione come Tubà ed Erasme non è quello d'incoraggiare la partecipazione nella sua dimensione schiettamente propositiva e deliberativa, ma piuttosto di coinvolgere i cittadini attraverso l'attuazione di azioni concrete e tramite il contributo per la produzione di un servizio. Infatti, l'accettazione di un progetto per la città dipende dalla sua compatibilità con i temi inerenti all'Internet of Things, all'Open Data o alla *smart city* in generale. Tubà ed Erasme, che hanno la pretesa di essere intervalli dove la "presenza" dei cittadini è ammessa e accolta, incoraggiano la partecipazione all'amministrazione e alla fornitura di servizi e limitano qualsiasi intervento più propriamente politico, favorendo così la progressiva depoliticizzazione della vita urbana. Un fenomeno che Francesco Indovina chiama "democrazia autoritaria" (2014), dove i processi decisionali soggiacciono a interessi prettamente economici e la democrazia al capitalismo avanzato. In questo quadro la partecipazione è un atto performativo, un'azione vuota, slegata da adesioni ideologiche e sottratta a qualsiasi connotato sovversivo. L'atto politico è organizzato e controllato da un mezzo, quello tecnologico, che appare a-ideologico (e quindi *super partes*), che lo svuota di ogni significato incompatibile con i propositi prefissati da chi governa i processi decisionali. È una partecipazione formale, sprovvista di contenuti. Il paradosso è che le limitazioni a forme più aperte di discussione e confronto sono attuate inducendo l'azione anziché limitandola. Questi dispositivi di controllo selezionano, ammettono e modellano volontà, ragionamenti, credenze e desideri specifici, trasformandoli in flussi d'informazione utili al funzionamento del processo complessivo.

I dispositivi studiati da questo articolo sono sperimentazioni che stanno ridefinendo i rapporti tra cittadinanza e gestione del territorio. Sono formule complesse che vanno ben aldilà dei modelli tradizionali di chiusura o apertura alla partecipazione dei cittadini. Sono invece forme nuove e miste nelle quali il controllo agisce in modo parziale e indiretto ma effettivo. La proliferazione e il successo di tali modelli è anche causata dalla mancanza di una politica pubblica acuta e informata oggi, più che mai, della portata di quello che Norberto Bobbio chiamava "potere invisibile".

### Attribuzioni

La redazione del *paper* è stata svolta in egual misura da entrambi gli autori.

### Riferimenti bibliografici

- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.
- Bobbio N., Revelli M. (a cura di) (2011), *Democrazia e segreto*, Giulio Einaudi editore, Torino.
- Butler J. (1990), *Gender Trouble*, Routledge, New York.
- Indovina F. (2014), *La Metropoli Europea. Una prospettiva*, Franco Angeli, Milano.
- Sassen S. (2012), "Urbanizing technology", paper presentato alla conferenza Urban Age Electric City, tenutasi a Londra i giorni 6-7 dicembre, disponibile su:  
<http://lsecities.net/media/objects/articles/urbanising-technology/en-gb/>.
- Sennett R. (2012), "The stupefying smart city", paper presentato alla conferenza Urban Age Electric City, tenutasi a Londra i giorni 6-7 dicembre, disponibile su: <http://lsecities.net/media/objects/articles/the-stupefying-smart-city/en-gb/>.
- Swyngedouw E. (2009), "The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production", in *International Journal of urban and regional research*, 33.3, pp. 601-620.
- Taylor L., Richter C., Jameson S., Perez de Pulgar C. (2016), *Customers, users or citizens? Inclusion, spatial data and governance in the smart city, Maps4Society Final Project Report*, disponibile su:  
<http://ssrn.com/abstract=2792565>.
- Vanolo A. (2014), "Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy", in *Urban Studies*, no 5, pp. 883-898.
- Let's invent a co-Smart City together!*, brochure disponibile sul sito Business Greater Lyon, nella sezione Resource:  
[http://www.business.greaterlyon.com/fileadmin/user\\_upload/fichiers/site\\_eco/20161118\\_gl\\_lyon\\_smart\\_city\\_metropole\\_intelligente\\_plaquette\\_en.pdf](http://www.business.greaterlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/20161118_gl_lyon_smart_city_metropole_intelligente_plaquette_en.pdf).

## Sitografia

Commissione Europea, sezione “Strategic Energy Technology Plan”,  
<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/technology-and-innovation/strategic-energy-technology-plan>.

Commissione Europea nella sezione “Strategic Energy Technologies Information System”, sotto-sezione “European Initiative Smart Cities”,  
<https://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>.

Linee guida per le Smart Cities su Commissione Europea, sezione “Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities”,  
<https://eu-smartcities.eu/about>.

I progetti urbani di “Une métropole de projets” sono raccolti su “Grand Lyon: la métropole”, sezione “projets urbains”,  
<http://www.grandlyon.com/projets/projets-urbains.html>.

La descrizione di Erasme è disponibile sulla pagina principale del sito istituzionale,  
[www.erasme.org](http://www.erasme.org).

La descrizione di Tuba è disponibile sulla pagina principale del sito istituzionale,  
<http://www.tuba-lyon.com/>

# Urbanistica informale e governo del territorio. Pratiche, sistemi illegali e ordinamenti democratici nell'area metropolitana di Napoli

**Francesco Domenico Moccia**

Università Federico II  
Dipartimento di Architettura  
Email: [fdmoccia@unina.it](mailto:fdmoccia@unina.it)  
Tel: 0812538608

## Abstract

L'urbanistica informale ha ottenuto popolarità assicurando la realizzazione di abitazioni a basso costo in tempi rapidi. Ha cavalcato la "mobilitazione individuale" di costruzione della città sulla spinta dell'ambizione funzionale e simbolica all'abitazione. Per fare ciò ha creato una industria edilizia illegale in grado di fornire tutte le prestazioni necessarie per la realizzazione dell'intero ciclo edilizio: dall'acquisizione del suolo alla realizzazione dei fabbricati. Ciò ha configurato una rete di complicità che coinvolge funzionari pubblici infedeli, imprese, professionisti in un blocco sociale il quale continua ad essere presente e a difendere gli interessi comuni. Tale alleanza (o regime urbano) è coeso non solo per motivi economici ma anche da rapporti di potere coercitivi che vengono usati nelle transazioni e garantiscono il funzionamento del processo in assenza di vincoli contrattuali formali. Non bisogna pensare che esso ha esaurito la sua funzione a seguito dei condoni e del raffreddamento della domanda abitativa (per cui il problema attuale è solo di come recuperare e riqualificare i quartieri abusivi), ma cerca di sopravvivere e assicurare garanzia ai processi in corso intervenendo nelle decisioni urbanistiche. La cultura urbanistica del regime dell'abusivismo è tecnicamente elementare ma strenuamente legata all'individualismo, allo sprawl e all'automobile. Il problema è se e quanto può essere penetrata da interessi di coltivazione dei beni comuni in termini di spazi sociali e soluzioni urbane ecologiche.

**Parole chiave:** sprawl, local plans, governance.

## 1 | Introduzione

Non è possibile trattare di edilizia illegale seguendo gli stili di un saggio scientifico per la difficoltà ad ottenere informazioni e dati in grado di esaminare il fenomeno in tutte le sue sfaccettature perché la parte conosciuta e visibile corrisponde solamente alla punta di un iceberg dove i passaggi più rilevanti sono evidentemente nascosti essendo illeciti ed oggetto di incriminazione. Per questo motivo, le rappresentazioni più vivide ed esplicative dei fenomeni criminali assumono piuttosto la forma del romanzo assegnando al velo della creatività letteraria il ruolo di connessione tra i brani che si rendono segmetatamente evidenti nelle vicende per ricostruire verosimili dinamiche sufficientemente esplicative (Saviano 2006). L'abusivismo edilizio, in particolare, non si può avvalere neppure del contributo conoscitivo proveniente dalle indagini della magistratura le quali si sono piuttosto concentrate sugli appalti per i servizi e le opere pubbliche coinvolgenti con una particolare intensità il settore dei rifiuti e dei reati ambientali. Non intendo affermare che il reato di abusivismo edilizio non venga sanzionato, al contrario, sono numerosissime le cause penali (diverse decine di migliaia) che trattano costruzioni abusive e ne dispongono sanzioni detentive e demolizione dei fabbricati. Le stime di cui disponiamo sono state avanzate da Legambiente (2008). Secondo il suo rapporto tra 1998 e 2007 in Campania sono stati costruiti 60.960 edifici abusivi per una superficie utile complessiva di mq. 9.103.434 la maggior parte nelle provincie di Napoli e Caserta.

Questi processi giudiziari, sebbene stanno colpendo la totalità delle illegalità, agiscono, si potrebbe dire alla superficie. Essi colpiscono i proprietari degli immobili e i manufatti ma non gettano luce sul processo che sta alla base della formazione di quei prodotti. Probabilmente questa strategia giudiziaria è condizionata dal quadro normativo entro il quale si deve esercitare e potrebbe, comunque, avere l'effetto di contrastare questa forma di urbanizzazione in maniera efficace come fa pensare il rallentamento verificatosi dopo l'applicazione rigorosa dell'azione giudiziaria, sebbene essa vada a coincidere con un raffreddamento generale del mercato immobiliare ed una riduzione della domanda abitativa.

Una prospettiva che guarda al fenomeno dal punto di vista del governo del territorio pone domande più numerosi di quelle che girano intorno all'individuazione degli immobili ed al loro stato giuridico di legittimità e sanabilità. La prima domanda riguarda l'efficacia dell'azione giudiziaria: ovvero se si tratta di pratiche abbandonate perché sono state efficacemente contrastate e estirpate dalla radice, oppure si trovano in una contingenza di rallentamento, ma sopravvivono in radice e sono pronte a riemergere vigorose appena si riformerà la domanda. La seconda domanda riguarda la gestione delle trasformazioni prodotte sul territorio e la loro influenza rispetto agli obiettivi di rigenerazione urbana che la cultura urbanistica ci indica per trasformare le città in organismi ecologicamente sostenibili. Entrambe le domande pongono problemi di *governance* e richiedono ipotesi sul regime urbano ipotizzando che una così consistente trasformazione del territorio non possa attuarsi in maniera marginale, per effetto dell'iniziativa autonoma di famiglie isolate ma richieda una organizzazione complessa e ramificata che attraversa la società locale ed è in grado di assicurare la sospensione della normativa statale e l'instaurazione di un altro ordine. Le implicazioni non sono puramente giuridiche ma anche politiche.

Lo studio dell'argomento appena esposto si basa sui processi decisionali a cui l'autore ha partecipato in qualità di coordinatore di azioni di supporto tecnico-scientifico del proprio Dipartimento, nell'ambito della terza missione. I casi riguardano comuni di piccole o medie dimensioni dell'area metropolitana di Napoli, investiti da estesi fenomeni di costruzioni abusive. Il metodo di studio si basa sulla riflessione delle interazioni nel processo decisionale urbanistico e l'analisi delle strategie degli attori ad esso partecipanti in uno sfondo istituzionale costituito da enti locali con rapporti interistituzionali multilivello e interpretazioni di missioni e normative (Moccia 2015).

## **2 | La forma dell'insediamento spontaneo nel napoletano e nel casertano**

Partiamo dalla descrizione delle aree realizzate in difformità dagli strumenti urbanistici vigenti per avere una prima e superficiale conoscenza dell'abusivismo nella città metropolitana di Napoli e nella provincia di Caserta. Bisogna avvertire che in queste zone è stato praticato il condono, per cui, fabbricati costruiti in difformità rispetto alle norme urbanistiche hanno potuto beneficiare della legge ed ottenere la sanatoria. Questo dettaglio non è rilevante per l'esame del problema dal punto di vista urbanistico perché comunque la loro realizzazione è avvenuta senza piano.

Perciò ci soffermeremo sulle caratteristiche urbanistiche di queste aree non pianificate nella prospettiva già indicata in introduzione rivolta alla valutazione della loro incidenza sui futuri processi di pianificazione. A questo scopo si deve considerare che le aree difformi si presentano con diverse morfologie in prevalenza associate a diverse aree della regione considerata (Zanfi 2008). Non sono escluse intersezioni tra i tipi morfologici, fatto del tutto naturale in eventi "spontanei". Semmai è più sorprendente come si manifestino numerose regolarità che sarebbe meno comprensibili qualora si dovessero spiegare queste azioni di trasformazione fondandole esclusivamente su quella vitalistica azione del protagonismo individualistico già segnalato da Secchi (1996).

### **2.1 | La campagna urbanizzata**

La costruzione di abitazioni dipende dall'ampliarsi del bisogno in due direzioni: 1) migliorare le condizioni abitative con la riduzione della densità, ovvero con una maggiore di superficie utile per abitante e con la maggiore disponibilità di servizi e spazi aperti pubblici e privati; 2) il moltiplicarsi delle abitazioni per l'aspirazione a risiedere temporaneamente lontano dalla città e dal posto di lavoro per godere di amenità ambientali e, nel napoletano, specialmente della balneazione. La seconda esigenza coincide con località ben definite caratterizzate dalla qualità paesaggistica e da condizioni di tranquillità e comportano tipi edilizi isolati in prevalenza, sebbene si possano trovare anche codomini o complessi a schiera, frutto di sviluppi turistici più organizzati da iniziative imprenditoriali di varia importanza. Questo sviluppo di seconde case è stato particolarmente invasivo dei litorali del mezzogiorno e spesso ha avuto anche la forza di condizionare, con le prospettive di crescita economica le previsioni urbanistiche poco scrupolose alla difesa di valori ambientali e paesaggistici.

Per quanto riguarda la prima direzione, il prodotto è stato la campagna urbanizzata già studiata in diversi saggi a cui si rimanda per la somiglianza che essa presenta che nell'area metropolitana di Napoli a quella di altre regioni Italiane come il Veneto, dove dapprima si è registrato questa nuova forma di espansione e sono state messe in evidenza da studi approfonditi come configurasse un tipo di urbanizzazione inedita (Indovina 2009, Fregolent 2005). Nel vesuviano interno e nella piana del Sarno troviamo non solo la dispersione residenziale nelle aree agricole ma la presenza di molte altre funzioni che vanno dal commercio di prossimità a quello all'ingrosso, alla logistica minuti, alle piccole e grandi attività artigianali a

una micromanifattura nell'abito dell'agroindustria. L'insieme, giustamente, rifunzionalizza la campagna come luogo che non è più specializzato nel primario ma assume quella complessa multifunzionalità tipica dell'urbano.

## 2.2 | Le espansioni urbane

In altre aree, l'urbanizzazione difforme si presenta come delle vere e proprie espansioni urbane mantenendo perfino caratteri di continuità con i tessuti pianificati contermini. La griglia di strade è regolarmente ortogonale e disegna isolati allungati dalla profondità idonea ad accogliere due lotti addossati la cui dimensione oscilla intorno ai m. 40. Con queste misure si può sviluppare un'edilizia a cortina accompagnata da cortili e un piccolo orto o giardino. Riducendo lo spessore dell'isolato, si sacrifica lo spazio a verde, mentre con l'aumento si amplia. Va comunque notato che tali oscillazioni sono molto contenute e la tendenza prevalente è di mantenersi al di sotto di quella indicata come riferimento.

Questa urbanizzazione è tipica del settore settentrionale dell'area metropolitana dove si erano concentrati quelli che storicamente venivano denominati casali e colonizzavano la pianura bonificata dai Regi Lagni fornendo il cibo fresco alla capitale. Con l'industrializzazione i casali si trasformano in cittadine, giudicate da molti quartieri dormitorio della metropoli la cui crescita accelerata non riesce a essere governata da un'urbanistica lenta seppure generosamente dimensionata. L'estensione dell'edificato avviene per prossimità al già costruito condizionata dall'accessibilità determinata dalle strade di collegamento principali tra i comuni (strade provinciali).

Questo condizionamento dell'accessibilità, in alcuni casi prevale su quello della contiguità al già costruito e determina delle espansioni a gemmazione che si protendono verso i territori agricoli o solamente accompagnando gli assi extraurbani esistenti o arricchendoli di diramazioni con nuclei edificati più o meno consistenti. È il caso dei comuni vesuviani costieri, dove il difforme si arrampica lungo le falde del vulcano seguendo i sentieri di risalita al monte, nonostante il rischio idrogeologico e l'esposizione alle eruzioni.

## 2.3 | Gli agglomerati indipendenti

Si può ascrivere alla fase più evoluta e matura l'urbanizzazione difforme quella in cui gli insediamenti non vengono condizionate dal sistema urbano ma creano nuovi nuclei che hanno due caratteri diversi, sebbene ci distinguano entrambi per non essere emanazioni di altre realtà urbanistiche. Sebbene non raggiungano quella complessità funzionale e tipo-morfologica delle cittadine metropolitane, restando iscritte nella categorizzazione dispregiativa di quartieri dormitorio, li vediamo, nelle mappe, stagliarsi come macchie isolate ed autonome. Al proprio interno accolgono gli indispensabili servizi alla residenza, semmai solo gli essenziali negozi di generi alimentari e sicuramente registrano la totale o quasi totale assenza di servizi pubblici in accordo con l'inesistenza delle aree per gli standard urbanistici. In compenso il terziario privato può utilizzare la localizzazione su assi a frequente percorrenza per localizzarsi con quelle superfici di vendita di merci ingombranti difficili da collocare in congestionati centri urbani.

Il primo carattere è quello di filamenti interstiziali che, seguendo le strade di comunicazione tra i comuni, finiscono per realizzare delle saldature tra gli stessi e non si possono attribuire ad uno solo, divenendo nuove e semindipendenti realtà urbane. Esempio è l'asse che si protende tra Casavatore e Carditello negli interstizi tra le zone industriali di Arzano e Casoria. È una direttrice che, con qualche interruzione, coinvolge brani di Caivano e giunge fino a Crispano e attraversa il cuore della prima cintura industriale degli anni '60 quando la manifattura incominciava a suburbanizzarsi ma ancora non trovava quel disegno organico del piano ASI che l'avrebbe ulteriormente decentralizzata verso l'interno. È un riempimento di sacche marginali rimaste inutilizzate rispetto alle principali direttrici radiali di sviluppo tra Napoli e Caserta ed andate a saturarsi quali per traccimazioni omeostatiche di pressioni urbanizzative e che hanno configurato in maniera aggregativa casuale una ulteriore direttrice radiale.

Il secondo carattere è quello dei quartieri suburbani indipendenti. Fenomeno quanto mai recente, sembrano quelli più debitori di un modello internazionale, meglio televisivo, di gusto popolare per il cottage. Questi insediamenti comportano una profonda modifica del paesaggio urbano che passa dalle cortine continue degli spazi stradali corridoio a quello dalle case che fanno mostra della loro individualità differente esposta su prati, imitazione di un paesaggio agreste. Va precisato che quest'evoluzione del gusto del paesaggio non va ascritto al difforme se non per i vincoli di densità minima che sarebbero dettati dalla limitazione normativa del consumo di suolo su cui si transige facilmente nella progettazione urbanistica.

La corrispondenza di questa forma di urbanizzazione decentrata allo sviluppo delle autostrade alla fine degli anni '80 li lega all'uso dell'automobile (fattore che accompagna anche lo sviluppo della campagna urbanizzata) sia nella localizzazione in corrispondenza dei relativi nodi di massima accessibilità che nel

disegno urbanistico interno a ciascun nucleo dove il lotto è occupato dalla casa isolata e compaio addirittura strade dall'aspetto di *mall* commerciali dall'iconografia *pop* individuata da Venturi e Scott Brown (2010).

### 3 | Valori e ordinamenti democratici

La dispersione delle seconde case in contesto agricolo è clandestina più che per evitare sanzioni, per potersi produrre. Perciò si colloca in uno spazio separato e completamente immerso nella sfera privata dove ci si appella a una norma extrastatale che risponde all'etica dell'individuo e della famiglia ai suoi diritti di godere dello stile di vita desiderato per la salute dei figli, la protezione della moglie, lo sviluppo e il benessere. La legittimità di questi valori sono avvertiti sia quando nascondo tra gli agrumeti della penisola sorrentina la villetta per le vacanze estive, dove portare i bambini al mare quanto si utilizza il fondo ereditato dal padre contadino per costruire una abitazione comoda e ampia dove alloggiare la famiglia con il progetto di mantenere nei vincoli di sangue il sostegno attraverso le generazioni.

Sarà un familismo privo di morale se si prospetta attraverso l'analisi sociologica e si valuta negli obblighi verso l'esterno, ma si alimenta invece di obblighi che sono fortemente radicati e protetti da convinzioni profonde che debbono essere condivise all'interno delle comunità per trovare l'ambiente protettivo entro il quale sviluppare la considerevole mole di trasformazioni urbanistiche che si sono realizzate (Banfield 1958, Mandelbaum 2000). In questo senso non sembrano legati a "stati d'eccezione" del sistema di diritti dello stato, ma potrebbero piuttosto essere ascritti al dualismo stato-antistato anch'esso alimentato da valori attribuibili alla persona e da proteggere dall'ingerenza dell'autorità (De Leo 2015, Bobbio 1981). I proprietari degli alloggi sia come prima o seconda casa, con diverse motivazioni si sentono nel diritto di aspirare a quel bene come essenziale alla realizzazione legittima del proprio progetto di vita e lo proiettano nella dimensione della famiglia che sentono come obbligo prioritario rispetto a tutti gli altri valori e componenti sociali. L'azione dello stato, con le sue regole, appare una intrusione illecita in una sfera che dovrebbe essere preservata da tale invadenza con la quale si finisce per coartare diritti essenziali della persona quali il rifugio, la protezione, la salute.

La particolare estensione della domanda, dati i numeri dell'abusivismo, non si spiega con la devianza, nel senso di attori consapevoli di compiere illeciti moralmente riprovevoli. Infatti l'opinione pubblica non identifica come criminali i proprietari di case abusive, sebbene siano stati colpiti da condanne penali e la gran parte di loro ha evitato il carcere solo perché incensurati. Allo stesso modo si può spiegare l'assenza di controllo sociale sulle opere di costruzione con relative denunce tranne quando non si incide su interessi privati. Ulteriore manifestazione di tolleranza ma perfino di condivisione di valori che giustificano il diritto alla casa oppure lo vedono prevalente rispetto a quello di rispettare direttive urbanistiche e esigenze di organizzazione del territorio secondo il pubblico interesse.

Si è messo spesso in evidenza la necessità ed il bisogno come argomenti che fanno comprendere l'abuso (Clementi, Perego 1983). Tuttavia essi non sono sufficienti perché sarebbero esigenze veicolabili all'interno dei programmi pubblici ed inquadrabili nelle politiche dello stato la cui ragione consiste appunto nella risposta ai bisogni dei cittadini. In tal caso, il ricorso all'abuso sarebbe la denuncia del fallimento delle politiche e si risolverebbe con una più efficace politica della casa. Ciò sposta l'asse delle responsabilità sullo stato con la rivendicazione di diritti del cittadino e l'obbligo dello stato a rispondere e darne conto. Il cittadino scompare dal ragionamento o si riduce a semplice domanda di prestazioni e ricettore dei servizi. Invece egli è un attore morale che si comporta in modo coerente col proprio sistema di valori e assume determinazioni di cui è pienamente responsabile.

Anche nelle microrealizzazioni non si può logicamente escludere l'intervento di tecnici in grado di realizzare la progettazione e di microimprese di costruzione con relativi fornitori compiacenti tutti disposti a transazioni in nero vantaggiose anche per l'evasione fiscale. I processi sono guidati da intelligenze che suggeriscono agli altri attori i vantaggi di realizzazioni di cui sanno prevedere gli sbocchi di mercato, quando vanno collocate nelle domande di seconde case; oppure della praticabilità di obiettivi non consentiti dalle normative trovando il percorso giusto e le complicità tra le maglie dei controlli. Tanto più la complessa organizzazione si richiede nello sviluppo di espansioni urbane e degli agglomerati indipendenti dove si richiedono veri piani di lottizzazione con le relative transazioni immobiliari, la progettazione edilizia, cantieri rapidi, forniture di materiali fino all'assistenza legale e la protezione dai controlli che configurano un intero sistema produttivo.

La precedente analisi morfologica del difforme fa intendere che la sua realizzazione corrisponde ad una cultura tecnica che applica modelli insediativi peraltro neppure molto dissimili dall'urbanizzazione conforme sebbene poco aggiornata rispetto all'evoluzione della disciplina di fronte alla sfida ecologica ed

alle sue elaborazioni per la rigenerazione urbana (Moccia 2009). Questa cultura urbanistica locale si sposa alla domanda abitativa ed ai suoi valori extrastatali riproducendo una contesa sulla territorialità su cui si gioca la possibilità di governo del territorio. Infatti, la sua rilevanza politica non risiede solamente nella dimensione sovrastrutturale di cultura locale, ma nella coesione del blocco di interessi che ha operato lungo la filiera della produzione di città difforme che si è appena succintamente descritta e che definirei regime urbanistico marginale. A differenza dei regimi urbani, non si limita ad esercitare una pressione per favorire lo sviluppo edilizio, ma determina che le modalità della progettazione dell'espansione urbana (Lauria 1997). La sua marginalità è apparente perché, sebbene operi nelle frange metropolitane, quelli sono i territori su cui si esercita la maggiore pressione della domanda abitativa e tutte le premesse perché questa abbia le risposte immediate che avanza sono state già tracciate con buona pace di tutte le declamazioni sul freno al consumo di suolo.

### Riferimenti bibliografici

- Banfield E. C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Glencoe.
- Bobbio N. (1981), "Stato", *Enciclopedia*, Einaudi, Torino, v. 13, p. 453-513.
- Caputo G., Coppola E., Moccia F. D. (2015), "Urbanizzazione delle campagne dell'area metropolitana di Napoli. Rilevamento delle costruzioni in zona Agricola tra 2004 e il 2011", Arcidiacono A., Di Simone D., Oliva F., Ronchi S., Salata S. (curatori), *Nuove sfide per il Suolo. Rapporto 2016 Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo*, Roma, INU Edizioni, p. 87-90.
- Clementi A., Perego F. (curatori) (1983), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Dedalo, Bari.
- De Leo D. (2015), *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano.
- Fregolent L. (2005), *Governare la dispersione*, Franco Angeli, Milano.
- Fregolent L., F. Indovina, M. Savino (a cura di) (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.
- Lauria M. (1997), *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Legambiente (2008), *Rapporto ecomafie 2008*, Edizioni Ambiente. Roma.
- Mandelbaum S. J. (2000). *Open moral communities*, The MIT Press, Cambridge.
- Moccia F.D. (2009), "L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici", *Urbanistica*, a. LXI, n. 140 (settembre-dicembre), p. 95-102.
- Moccia F.D. (2015), "Orientamenti teorici e analitici per la definizione dei problemi e le tecniche di progettazione urbanistica", Coppola Emanuela (curatrice), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, Roma, INU Edizioni, p. 28-66.
- Saviano R. (2006), *Gomorra*, Feltrinelli, Milano.
- Secchi B. (1996), "Un'interpretazione delle fasi più recenti dello sviluppo italiano: la formazione della città diffusa e il ruolo delle infrastrutture", Clementi A. (curatore), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Palombi, Roma, p. 27-36.
- Venturi R., Scott Brown D. (2007), *Learning from Las Vegas*, Routledge, Abingdon.
- Zanfi F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Milano, Bruno Mondadori.

## Il territorio della città politica

**Roberta Pacelli**

IUAV

Dipartimento di progettazione e pianificazione in ambienti complessi

Email: [r.pacelli@stud.iuav.it](mailto:r.pacelli@stud.iuav.it)

### **Abstract**

Il testo prova ad interrogarsi sul rapporto tra autonomia delle comunità urbane e condizioni di illibertà delle popolazioni marginali. Prendendo come campo di indagine la città di Napoli nell'ambito degli ultimi 6 anni di governo locale, si darà resoconto di un lavoro di campo svolto al Rione Traiano (attualmente uno dei quartieri più difficili della città) tra l'ottobre 2015 e il luglio 2016. I dati raccolti invitano ad una più approfondita riflessione sul rapporto tra soglie di funzionamenti ed aggettività delle persone.

**Parole chiave:** subaltern, public, democracy.

### **Le libertà della cittadinanza urbana**

Dire oggi che le comunità e gli enti territoriali sono centrali nel promuovere il dibattito sulla democrazia è un'affermazione che non stupisce nessuno. Per discuterla si possono prendere due strade. La prima di queste esprime sentimenti di 'sfiaccore' nei confronti delle rappresentanze novecentesche tradizionali e promuove l'intraprendenza delle competenze autonome locali che spingono percorsi di uscita dalla sudditanza intellettuale, sociale ed economica dentro cui sembra essere finita la vita politica. La seconda strada, invece, parla di quelle libertà che sono strumentali alla- e costitutive della- partecipazione democratica e che sono ampliate attraverso il lavoro sul territorio delle politiche pubbliche. Il dibattito tra queste due argomentazioni, possiamo dire con buona approssimazione, si svolge sul terreno della contesa tra comunitarismo libertario e nuovo liberalismo<sup>1</sup>. Proveremo a discutere se vi sia leicità nella sovrapposizione di queste due strade adoperando la città di Napoli come campo d'indagine. Come forse noto, gli ultimi sei anni di governo cittadino sono stati segnati da una svolta partecipazionista e collaborativa promossa attraverso la politica di liberazione del bene comune. Si proverà a mostrare come, nonostante i meriti indiscutibili che vanno riconosciuti a questa apertura democratica in termini di aumento della capacità sociale generalizzata di prendere parte al discorso politico urbano, quest'ordine di policies non sta intervenendo sulle condizioni di illibertà delle popolazioni marginali ma piuttosto tende a rinsaldare le dinamiche e le relazioni di esclusione. La spiegazione che si ritiene di poter dare insiste sul fatto che a fronte di un grande lavoro di promozione delle libertà strumentali all'autonomia delle comunità locali (materialmente: l'infrastruttura della partecipazione – ossia le occasioni e gli strumenti che permettono l'interazione), si è investito troppo poco per l'ampliamento di quelle libertà costitutive all'accesso alla partecipazione democratica (nel sistema di garanzia e protezione sociale). In sostanza, quello che si sosterrà è che la compresenza (più che la sovrapposizione) delle due strade è non solo possibile ma assolutamente necessaria a garantire l'effettiva libertà partecipativa.

---

<sup>1</sup> Per quanto concerne il comunitarismo libertario, faccio affidamento alle tesi di Bookchin (2015; 2016) – riprese parzialmente da Harvey (2012) anche se con uno stampo marxianamente improntato. Con nuovo liberalismo mi riferisco alle tesi sostenute da Sen (2000; 2010a; 2010b).

## A Napoli<sup>2</sup>

La città di Napoli, per mezzo della voce del sindaco De Magistris innanzi tutto, si fa portavoce di un'altra maniera di fare politica pubblica sui territori. Ancora qualche giorno fa, in sede di audizione presso la *Commissione d'inchiesta parlamentare sulle periferie* (maggio 2017), il primo cittadino ha ribadito che l'interpretazione che l'ente comunale farà delle *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* (Decreto Minniti) sarà tutta in favore della ricerca di soluzioni collaborative tra istituzioni e cittadini. La storia di questo racconto napoletano va avanti già da qualche anno e, forse, ha inizio, nelle intenzioni dell'amministrazione, sin da subito dopo la prima vittoria elettorale (maggio 2011). Del settembre del 2011, infatti, è la delibera n.24 che introdusse la categoria di bene comune nella sezione «finalità e valori fondamentali» dello Statuto della città. Successivamente alla redazione di quest'atto monocefalico, è stata l'occupazione dell'ex Asilo Filangieri (marzo 2012) e la successiva apertura del *Laboratorio Napoli per una costituente dei beni comuni* (aprile 2012) a dare effettivamente avvio al processo di «rivoluzione». All'interno di questo spazio di partecipazione, il dialogo di riconciliazione tra l'amministrazione (proprietaria dell'immobile) e la comunità di occupanti dell'Asilo fu dirottato verso l'articolazione di un ragionamento più ampio sul modo di praticare le possibilità offerte dall'adozione della categoria di bene comune nelle politiche di gestione del patrimonio comunale. I lavori del *Laboratorio Napoli* hanno portato alla redazione della delibera n. 17/2013 con cui si è istituito il *Regolamento per il governo dei beni comuni nella città di Napoli*. I punti di questo documento battono sulle due assunzioni cardine della Commissione Rodotà: sulle utilità funzionali di questi beni all'esercizio dei diritti fondamentali ed al libero sviluppo della persona e sulla terzietà della categoria rispetto a quelle di pubblico e privato. Tuttavia il linguaggio del testo ripropone chiaramente l'andamento del dialogo svolto in sede di discussione partecipata perché si fertilizza di considerazioni e terminologie inusuali per una delibera comunale. Attorno ai beni comuni, si legge, «si propone la questione della democrazia ed emerge con evidenza che la loro caratteristica è quella della condivisione e della gestione partecipata» esterna alla «sequela di rigide scelte dicotomiche (pubblico/privato, organizzazione/anarchia)» e «nella ricerca di soluzioni ottimali su un continuum di infinite combinazioni di cui lo Stato ed il mercato non rappresentano che gli estremi». Ancora in un altro punto, è scritto che l'impegno dell'amministrazione sarà volto ad affrontare il problema di come un gruppo di soggetti interdipendenti possa «auto-organizzarsi ed auto-governarsi al fine di ottenere benefici collettivi superando la tentazione di agire in modo opportunistico» (p.2). Dopo la delibera n.17, la «ribellione» napoletana è proseguita con la «liberazione» di alcuni altri spazi abbandonati della città (Villa Medusa – 2013, Lido Pola -2013, Santa Fede Liberata - 2014, Scugnizzo Liberato 2015, ex OPG Jeso'pazz – 2015, ecc.) ed, in fine, con l'approvazione della Delibera n.446 (giugno 2016) che dà ad ognuno di questi luoghi riconoscimento pubblico per la loro rilevanza civica ed li istituisce come beni comuni. Senza andare oltre, diciamo che la cronistoria di queste vicende ci lascia supporre che la «ribellione» napoletana sia stata governata da buone capacità di *visioning* e di mediazione e da attente competenze giuridiche ed amministrative messe in campo dagli organi del governo locale ma che sia stata anche consentita da una vasta ed esplicita domanda di partecipazione e di spazio pubblico (non solo fisico) e da competenze politiche e culturali diffuse tra la cittadinanza. Come è facile riscontrare<sup>3</sup>, «libertà», «autonomia», «comunità», «auto-organizzazione», «condivisione» (oltre che democrazia e/[è] partecipazione) sono le parole che stanno componendo il racconto della nuovamente nuova Napoli. Già così non sembrerebbe inopportuno pensare che lo sfondo retorico di questa operazione abbia qualche familiarità con il linguaggio ed il pensiero politico del municipalismo libertario alla Bookchin; ad ogni modo, a conferma di questa ipotesi c'è il testo della proposta di legge *NA-Napoli* presentata alle camere nel maggio del 2016. Qui, si fa esplicito riferimento alla candidatura di Napoli a promotrice di un «modello alternativo al centralismo autoritario» da diffondersi tra le città del basso Mediterraneo. A questo scopo, si fa richiesta di «autonomia istituzionale, amministrativa, organizzativa e finanziaria», per poter realizzare l'innovazione politica cui la città già tende. La promozione della «democrazia di prossimità» e «dell'autodeterminazione dal basso» sono gli obiettivi che vengono perseguiti perché «solo attraverso una piena e reale partecipazione popolare alla

<sup>2</sup> Nel proseguo, per fare riferimento a termini ed espressioni comunemente utilizzati da De Magistris e dalle Comunità dei beni comuni napoletani si utilizzeranno le virgolette caporali. È facile ritrovare queste parole in molte interviste rilasciate dal Sindaco e sui siti delle strutture liberate. Ad ogni modo si rimanda a (De Magistris, 2017) ed a <https://lidopola.wordpress.com/informazioni/>, <http://www.exasilofilangieri.it/autogoverno-dellasilos/>, <http://jesopazzo.org/index.php/chi-siamo>. Questi termini sono utilizzati o diversamente declinati anche nelle delibere n.17/2013 e 446/2016.

<sup>3</sup> Si veda nota 1.

vita collettiva è possibile costruire un modello di autogoverno...un modello politico ed economico più vicino alle comunità locali»<sup>4</sup>.

### **Sempre a Napoli<sup>5</sup>**

Sempre a Napoli successe, che nel settembre del 2014, un carabiniere ammazzò un minore al Rione Traiano. Il ragazzo si chiamava Davide Bifulco, era incensurato ed abitava in uno dei 900 scantinati occupati (su 5000 alloggi) del quartiere.<sup>6</sup> Venne ucciso perché si trovava, con altri due, su un motorino che non si fermò ad un posto di blocco. Come scrive Emilio Gardini, aldilà dei giudizi morali e delle fissità culturali con cui si vorrebbe spiegare cosa e perché è successo, rimane il fatto che «la vicenda di Davide è totalmente calata all'interno del suo spazio di vita» (Ghedini, 2015: p. 108) e proprio in questo spazio di marginalità, edificato dalle assenze nuove e storiche del sistema di garanzia e di protezione sociale, che si inserisce il tentativo di rottura epistemologica compiuto dai militanti politici che si introdussero in questa vicenda. Nei giorni dopo l'accaduto, la rabbia degli abitanti del Rione, inizialmente riversata in scontri violenti con le forze dell'ordine ed in atti di vandalismo ai danni dei mezzi pubblici, venne cooptata da alcuni collettivi napoletani (quello della *Mensa popolare occupata*, dello *Zero81*, di *Villa Medusa* e del *Comitato Soccavo*) che ebbero capacità di darle la forma politica di una rivendicazione di diritti. Il problema che nasceva in quei giorni era quello che si costituisse un fronte di scontro tra sistemi di rappresentazione della vicenda che coinvolgevano a diverso titolo cinquanta anni di storia del quartiere. Su di un versante «lo Stato che non c'ha dato mai niente e che c'ha tolto pure un figlio» mentre sull'altro «quella massa di criminali che vive nel Rione Traiano».

L'azione dei militanti è andata avanti su due strade parallele: seguire il processo ai danni del carabiniere ed adottare delle pratiche di coinvolgimento diretto delle persone per lavorare sulle dinamiche di (auto)esclusione e sul progressivo avanzamento delle capacità di formulazione delle domande sociali. Se possiamo dire che la prima linea d'azione adottata dai militanti abbia da subito e sempre riscosso grande partecipazione (attraverso la presenza alle manifestazioni) non abbiamo modo di dire altrettanto per quanto riguarda la seconda. Il 23 novembre 2014, a distanza di due mesi e mezzo dal fatto, nacque pubblicamente l'Associazione Davide Bifulco ONLUS. La scelta dello strumento associativo venne da parte degli attivisti e aveva il senso di promuovere un maggiore riconoscimento sociale delle persone e delle istanze sul piatto della discussione e di inquadrare queste rivendicazioni all'interno di un percorso di legalità e di attivazione della collettività. Nell'ottobre del 2015, il Comune, a seguito di una richiesta informale e di un'occupazione simbolica durata un giorno, concesse all'Associazione, per il tempo di un anno ed al fine di svolgere attività sociali, l'utilizzo di alcune aule di una scuola parzialmente abbandonata sita al Rione. Ad oggi, a concessione scaduta, l'Associazione risulta occupare abusivamente quegli spazi. Nel febbraio del 2017, in seguito ad un sit-in di protesta svolto sotto il palazzo del comune, l'amministrazione si è impegnata a trovare una soluzione per assegnare in via definitiva quegli spazi, è comunque esclusa l'istituzione del bene comune.<sup>7</sup>

Con grandissimo impegno e dedizione dei militanti, l'Associazione porta avanti, dall'ottobre del 2015 e migliorando progressivamente la qualità dell'offerta ricreativa, dei laboratori pomeridiani per i bambini del quartiere che per ragioni varie (principalmente sovraccarico della domanda) non accedono ai servizi dell'educativa territoriale<sup>8</sup>. Quello che nei fatti sta avvenendo è che le attività coperte dagli attivisti si stanno andando ad affiancare ai servizi per l'infanzia garantiti dalle strutture competenti sopperendo a carenze strutturali dell'offerta educativa. Del progetto di promozione sociale partecipato e condiviso rimane poco ed ugualmente è per quanto concerne la funzione politica dell'Associazione come coadiuvante di domanda sociale mai formulata e storicamente riversata in funzionalità illegali. Nel novembre del 2016, si chiude definitivamente l'idillio del riscatto democratico dal fondo della provenienza sociale. La famiglia Bifulco occupa l'appartamento di un anziano parente di uno d simpatizzanti dell'Associazione. Lo occupa durante i suoi funerali. Per evitare di perdere i propri ricordi, i parenti del defunto si trovano costretti a fare il trasloco

<sup>4</sup> Decreto sindacale n. 404/2016: p.1

<sup>5</sup> Quello che si dirà nel seguito viene fuori da un lavoro di osservazione partecipante svolto tra l'ottobre 2015 e il luglio 2016.

<sup>6</sup> Il Rione Traiano è un quartiere di edilizia residenziale pubblica dell'area nord-occidentale di Napoli. Costruito tra gli anni 1950 e 1960 su progetto del Prof. Canino, rientra nel Piano INA Casa. Attualmente, dopo lo smantellamento di Scampia, è considerato tra le centrali di spaccio più grandi d'Europa. Tra gli anni Ottanta e Duemila sono stati occupati, in due tornate e con procedure spesso molto violente, la gran parte degli scantinati. Attualmente, anche sulle case, è noto, ci sia un sistema di mercato e di furto delle locazioni, parzialmente gestito dai gruppi camorristici locali. Per quanto riguarda il numero di scantinati occupati la stima viene dall'*Assessorato al diritto alla città, alle politiche urbane, al paesaggio e ai beni comuni*.

<sup>7</sup> Sull'edificio della scuola c'è un progetto di rifunionalizzazione assegnato con gara d'appalto ad una ditta privata. Questo progetto si è rivelato, in seconda battuta, inadeguato.

<sup>8</sup> L'educativa territoriale al Rione Traiano è gestita dalla cooperativa sociale Orsa Maggiore. L'offerta educativa per i bambini di età compresa tra i 5 ed i 13 anni – il settore trattato dall'Associazione Davide Bifulco – è per circa 40 posti.

con il morto sul letto<sup>9</sup>. Letteralmente, scendeva la bara e salivano i traslocatori. La persona rimasta a chiudere la casa dopo l'uscita dei traslocatori fu mandata via sotto la minaccia delle spranghe.

### ***The Political society***

Cosa dire aldilà 'dei giudizi morali e delle fissità culturali con cui si vorrebbe spiegare cosa e perché è successo'? Partha Chatterjee, membro fondatore dei *subaltern studies*, ci disse (Chatterjee, 1998), che è necessario distinguere meglio le forme di relazionalità che sono ingaggiate tra le persone e tra le persone e la statualità. La categoria di società civile, con cui siamo soliti descrivere forme differenti della vita associata, non è sufficiente a spiegare tutte le dinamiche politiche attive nella città contemporanea. Secondo il sociologo indiano, il tipo di formazioni associative che ingaggia la società civile si costruisce su supposizioni che hanno basi negli stati di benessere culturale ed economico della classe borghese e nelle strutture fondamentali dei diritti di cittadinanza. In breve, gli assunti- di uguaglianza, di autonomia, di libertà, di fiducia nelle procedure deliberative, di riconoscimento dei membri - su cui si fonda la contrattualità (formale o informale) che garantisce le interazioni della società civile, non sono anteposibili alle- né prescindibili dalle- strutture di garanzia e di protezione associate alla cittadinanza (urbana) moderna.

Seguendo Chatterjee, per rispondere alla domanda che ci siamo posti, dobbiamo quindi introdurre una seconda categoria della relazionalità tra persone e tra persone e Stato. Egli propone di utilizzare quella di «società politica» e dice: ci sono «due tipi di connessioni concettuali. La prima linea connette la società civile allo stato-nazione fondato sulla sovranità popolare e garante dell'uguaglianza nei diritti dei cittadini. L'altra invece connette le popolazioni alle agenzie governamentali che adoperano una moltitudine di politiche di sicurezza e di welfare. (...) In termini di struttura formale dello stato così come ci è data dalla costituzioni e dalle leggi, la società tutta è società civile; ogni cittadino ha eguali diritti rispetto agli altri cittadini e quindi è considerato un membro della società civile. [Qui] il processo politico avviene quando gli organi delle istituzioni statali interagiscono con i membri della società civile attraverso le loro proprie capacità individuali o [e] come membri di associazioni» (Chatterjee, 2004: pp. 37-38). Tuttavia, ci sono popolazioni urbane, i cui membri, hanno accesso solo in minima parte ai diritti di cittadinanza e non prendono parte alla società civile in senso proprio. Questo non significa che non ci sia una qualche tipo di relazione politica tra questi soggetti e tra questi soggetti e le agenzie dello stato, ma uniformare questa relazionalità al tipo che è supposto per la società garantita significherebbe prendere un abbaglio.

La società politica di Chatterjee è quindi costituita da «only tenuously rights-bearing citizens» (ivi: p.38) le cui attività di sussistenza si collocano in maniera più o meno spinta nella sfera dell'illegalità e dell'inciviltà - intendendo quest'ultima come area della sopraffazione dell'altro. In considerazione di quanto detto sino ad ora, il processo politico che si può ritenere sensato promuovere può solo passare attraverso una dimensione di relazionalità attiva all'interno delle procedure della governamentalità. Le agenzie statali potranno relazionarsi alle associazioni della società politica considerandole soggetti di intermediazione per adoperare politiche sociali e di sicurezza. La società politica, scrive ancora Chatterjee, è uno spazio di negoziazione e di contestazione aperto dalle attività delle agenzie governative (ivi: p.74) nel momento in cui avviene il riconoscimento delle persone coinvolte come gruppo- che da un punto di vista della governamentalità significa utilizzare una categoria empirica che definisce un target di policies - e come comunità che ha dei suoi propri attributi morali (ivi: p.57).

### **Di ritorno a Napoli. Quando succede che «la libertà è partecipazione»?**

Diciamo quindi l'estendibilità *ad libitum* della categoria della società civile cozza inevitabilmente con le condizioni di illibertà di alcune popolazioni urbane. Diciamo anche che la recente pressione scientifica e mediatica sulla «bellezza» dei beni comuni stride 'assai' con le incapacità delle popolazioni «opresse»<sup>10</sup>.

La prospettiva del libertarismo suppone una comunità di agenti le cui capacità morali sono sganciate dalle contingenze della vita. Più precisamente, suppone che l'uguaglianza delle persone in quanto agenti morali trascenda e possa anteporsi alle loro «capacità empiriche». Salvatore Veca (2006a; 2006b; 2010) propone di riconsiderare le persone nella duplice dimensione di agenti e di pazienti morali. Questo, dice, implicherebbe che si definisca una soglia in cui il deficit di funzionamenti contrae la dimensione di agenti. In questa prospettiva, dovremmo considerare che l'ampliamento dell'infrastruttura strumentale alla partecipazione democratica non implica necessariamente un ampliamento della libertà partecipativa. Quest'ultima è

<sup>9</sup> Un episodio analogo era successo pochi mesi prima: una famiglia di ritorno dal funerale si ritrovò la casa del proprio caro occupata e non gli fu data facoltà di recuperare le proprie cose.

<sup>10</sup> Il riferimento a *La peste* di Camus è ripreso in (Veca: 2010).

connessa inscindibilmente al raggiungimento di alcune capacità empiriche che sono costitutive di quegli assunti di base (di quella moralità) che fondano (che fonda) l'interazione democratica e civile (quest'ultima nel senso descritto sopra).

In conclusione, Napoli, che tu ti prodighi nell'esplorazione della bellezza è ammirevole e fondamentale ma non ti dimenticare che per mantenere fedeltà agli oppressi c'è bisogno di stare bassi sul mondo per come è e sulle possibilità che [nell'immediato] ci da (Veca, 2010).

### Riferimenti bibliografici

- Bookchin M. (2015), *Democrazia diretta*, Elèuthera, Monocalzati, (1993).
- Bookchin M. (2016), Per una società ecologica. Tesi sul municipalismo libertario e la rivoluzione sociale, (1989).
- Chatterjee P. (1998), "Beyond the Nation? Or within?" In *Social Text* n. 56, Duke University Press, Durham, pp.57-59.
- Chatterjee P. (2004), *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*, Columbia University Press, New York.
- De Magistris L. (2017), *La città ribelle. Il caso Napoli*, Chiarelettere, Milano.
- Ghedini E. (2015), "Morte ai margini" in Ferraro S. (a cura di), *Discorsi su Napoli. Rappresentazioni della città tra eccessi e difetti*, Disembedding, Roma.
- Harvey D. (2013), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Borghetto Lodigiano.
- Sassen S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A.K. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- Sen A. K. (2010a), *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, III edizione, (1994).
- Sen A. K. (2010b), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Veca S. (2006a), *Dell'incertezza. Tre meditazioni filosofiche*, Feltrinelli, Milano, (1997).
- Veca S. (2006b), "I problemi di una teoria della giustizia globale" su *Il Politico* n.1, pp. 15-24.
- Veca S. (2010), *La bellezza e gli oppressi. Dieci lezioni sull'idea di giustizia*, Feltrinelli, Milano, (2002).

### Sitografia

- <https://lidopola.wordpress.com/informazioni/>.
- <http://www.exasilofilangieri.it/autogoverno-dellasilo/>.
- <http://jesopazzo.org/index.php/chi-siamo>.

# Il cambiamento climatico si misura con la comunità. L'esperienza di un laboratorio di quartiere

**Maria Federica Palestino**  
Università Federico II di Napoli  
DiARC - Dipartimento di Architettura  
Email: [palestin@unina.it](mailto:palestin@unina.it)

## Abstract

Il paper si focalizza sulla dimensione sociale della *smartness* territoriale e sulle metodologie per attivarla, testimoniando come la domanda di rigenerazione di un quartiere di edilizia residenziale pubblica situato nella periferia orientale di Napoli abbia inusitatamente trovato modo di esprimersi entro una ricerca-azione sugli effetti del cambiamento climatico.

Sottesa all'iniziativa *Ponticelli Smart Lab*, di cui si darà conto, è l'idea che un quartiere *smart* nasca dove c'è gente *smart*, ovvero contrastando le derive tecnicistiche di sfide che rischiano, altrimenti, di bypassare coloro ai quali vanno indirizzate. Viene argomentata, pertanto, l'utilità della ricerca scientifica quando è capace di avocare a sé la regia di spazi di confronto a più voci che, facilitando la triangolazione fra studiosi, abitanti e amministratori, favoriscano il radicamento della componente ambientale nelle politiche e nelle pratiche urbane.

Esercitare il diritto agli ambienti urbani non significa, infatti, sostituirsi all'esperto o all'amministratore quanto, piuttosto, condividere con essi le fasi esplorative che precedono la scelta di soluzioni progettuali e la sperimentazione di occasioni per prefigurare usi e modalità gestionali, avviando l'auspicabile transizione dell'utente da *stakeholder* a *careholder*.

**Parole chiave:** environment, participation, resilience.

## Per una dimensione sociale della *smartness*

Il concetto di "Smart City" e, con esso, quello di "Smart Neighbourhood" hanno stimolato, in anni recenti, la nascita di una relazione via via più stretta fra le discipline del *design* e del *planning*, puntando sull'idea che lo sviluppo armonioso della città contemporanea, dei suoi spazi pubblici e aperti, e del suo patrimonio costruito nasca dalla capacità di progettare e gestire relazioni virtuose fra la forma della città – da sempre al centro degli studi urbani – e l'infrastruttura digitale-informativa di cui ciascuna organizzazione territoriale va dotandosi.

Costruire interazioni virtuose di siffatta natura significa, per esempio, sperimentare e promuovere idee e soluzioni di servizi *smart* che, rispondendo a bisogni emergenti di cittadini e utenti, modifichino gli spazi esistenti rimodellando la città fisica e cambiando, al tempo stesso, i modi in cui le persone la producono e la comunicano.

Il significato di *Human Smart City* recentemente affiancato all'originaria e più asciutta dicitura di *Smart City* (Marsh, Molinari, Rizzo, 2016) invita, dunque, ad abbandonare l'approccio tecnocratico con cui alcune discipline ancora veicolano i propri *know-how* come capaci di risolvere in sé i problemi, orientandosi verso aspetti socio-culturali che declinano dimensioni di *smartness* meno dipendenti dal profitto economico contenuto nelle primitive definizioni.

Si sta pensando, in altre parole, a come rendere più giusti e al tempo stesso più efficaci gli ambienti urbani ricorrendo a processi incrementali di progettazione partecipata di lungo termine, che integrino sperimentazione, educazione e mobilitazione comunitaria, ricerca applicata e lavoro nel campo delle politiche pubbliche e delle pratiche, declinando queste dimensioni entro una prospettiva coerente e condivisa.

Nonostante l'interesse di questa proposta teorica, i sostenitori della *human smartness* fanno notare che la sua concettualizzazione rimane ancora dominio di pochi. Non tanto nel campo del *planning*, dove condivisione, collaborazione e partecipazione sono più che metabolizzate; quanto, piuttosto, nelle teorie del *design*, dove l'autoreferenzialità del progettista-autore è ancora dura da scardinare (Concilio, 2016). Si tratta di una concettualizzazione che va pertanto irrobustita attraverso sperimentazioni funzionali all'incontro fra le discipline del *design* e del *planning* all'interfaccia con gli utenti, ovvero ingaggiando una nuova tipologia di laboratori per la produzione di "infrastruttura civica" (Shuler, 2016: 56).

Niente di meglio, secondo questi teorici, che innescare attività e confronti laboratoriali su temi che configurino la necessità di approcci transcalari, i cui impatti siano possibilmente misurabili in situazioni reali e in territori ben definiti, con la sensibilizzazione delle comunità insediate e il coinvolgimento diretto di proprie rappresentanze.

### **Lo *smart Lab* come innovazione di processo**

<<Addressing climate change (...) will not be “solved” by a small elite who will do it for us, even if made up entirely of geniuses. We clearly need “smart people” for our smart cities, but our hope is that their smartness is augmented with something that is closer to what has been traditionally called wisdom – and what we are calling here civic intelligence >> (Schuler, 2016: 51-52).

La tesi espressa nella citazione riportata è molto vicina a quella che ha stimolato lo *Smart Lab* a riflettere sul cambiamento climatico e a misurarne i primi effetti, mettendo in tensione questo tema con quello, più generale, del ritardo di sviluppo di cui Ponticelli soffre.

Si tratta, nello specifico, di un laboratorio messo su, fra settembre e dicembre 2016, nell’ambito di un finanziamento di ricerca gestito dal Dipartimento di Architettura (DiARC) dell’Università Federico II<sup>1</sup> con l’intento di dare risposta alle seguenti meta-domande:

1. Allorquando una delle prime garanzie a saltare è la partecipazione degli utenti alle scelte che presiedono alla trasformazione dei propri luoghi di vita, è possibile fare dell’Università un riferimento etico, e della ricerca uno strumento per supportare il governo del territorio attraverso la difesa di interessi debolmente rappresentati?
2. Per evitare che processi incontrollati di trasformazione travolgano i territori fragili, è possibile mettere al lavoro il concetto di resilienza comunitaria? Facendo uso di quali strumenti e strategie?
3. Atteso che la partecipazione è da tempo pratica strumentalizzata dalle amministrazioni locali: nel migliore dei casi utilizzata per comunicare le politiche pubbliche, nel peggiore deformata a fini populistici e di consenso politico, e tenendo conto del fatto che la crisi non aiuterà certo a farne usi migliori, che tipo di partecipazione va garantito, oggi, nella difesa del diritto alla città e all’ambiente?

Pensato come un luogo dove incontrarsi con gli abitanti e gli utenti del quartiere per tentare prime risposte a queste domande, il Laboratorio è stato gestito dal DiARC in collaborazione con un’associazione culturale di Ponticelli che ha offerto la sede per incontrarsi e ha curato le video-riprese del percorso intrapreso, e in sinergia con una rete di soggetti locali guidati da un centro di riabilitazione per le tossicodipendenze al servizio della Azienda Sanitaria Locale.

Questo attore, in particolare, è responsabile da qualche anno di un “affido”<sup>2</sup> da parte dell’assessorato all’ambiente del comune di Napoli che gli ha consentito, in quanto capofila, di avviare l’esperienza di gestione partecipata di circa un quarto delle superfici che compongono il parco urbano “Fratelli De Filippo”, realizzato al centro della 167 con i fondi della ricostruzione del terremoto del 1980, entro il Programma straordinario di Edilizia Residenziale Pubblica (PSER).

Il parco, a causa del latente dissesto finanziario del comune di Napoli, e della conseguente carenza di fondi per la gestione del verde cittadino, è stato via via sottratto all’uso pubblico, trasformandosi nel relitto abbandonato di una passata stagione di *welfare* che l’odierna amministrazione comunale non può più permettersi. Fa eccezione, ovviamente, la tranche in affido, che è stata trasformata in Orto Sociale Urbano grazie alla cooperazione attiva di parrocchie, scuole, associazioni e famiglie che ne coltivano i terrazzamenti dal 2014, praticando l’agricoltura urbana attraverso una formula di volontariato fortemente disciplinata<sup>3</sup>.

Finalità dello *Smart Lab* è stata sperimentare l’utilità di un ambiente mirato a facilitare l’interazione fra chi studia i primi impatti del cambiamento climatico sullo spazio urbano e chi li vive nel quotidiano,

<sup>1</sup> Si fa riferimento al progetto *Metropolis. Metodologie e tecnologie integrate e sostenibili per l’adattamento e la sicurezza dei sistemi urbani*, di cui è stata responsabile scientifico per il DiARC la professoressa Valeria D’Ambrosio.

<sup>2</sup> La formula dell’affido è stata introdotta nel corso della prima sindacatura De Magistris ed è tuttora in via di perfezionamento da parte del comune. Fa parte degli strumenti sperimentali con cui l’amministrazione di Napoli ha inteso condividere con la società civile la gestione dei beni comuni della città. Esso è nato per sperimentare la gestione collettiva di spazi aperti di diversa tipologia e misura: dalle aiuole stradali a parti rilevanti di grandi parchi urbani come quelli delle 167 di Ponticelli e Scampia (sull’affido del parco di Scampia si rimanda a Berruti & Palestino, 2016).

<sup>3</sup> L’Orto è nato attraverso il reinserimento lavorativo di alcuni ex tossicodipendenti che hanno fruito di borse-lavoro, godendo del servizio volontario di pensionati del quartiere che, attingendo alla cultura contadina da cui le famiglie locali provengono, hanno svolto una determinante funzione di tutoraggio sociale (colloquio personale con la dottoressa Anna Ascione del Centro Diurno Lilliput della ASL Napoli 1, responsabile del progetto Orto Sociale Urbano).

producendo occasioni di educazione e momenti di mutuo apprendimento al servizio della progettazione condivisa di politiche e di pratiche.

La carenza e l'incompletezza di canali di finanziamento per la rigenerazione urbana, unita allo stallo delle politiche pubbliche per la periferia orientale di Napoli (Palestino, 2013), ha spinto a forzare le retoriche tecnocratiche che generalmente accompagnano il tema del cambiamento climatico<sup>4</sup>, favorendone interpretazioni sensibili alle problematiche dell'abitare marginale.

Le persone più povere, non diversamente dalle minoranze etniche, risiedono in parti di città che, per come sono state costruite, risultano di fatto più sottomesse a eventi catastrofici e più vulnerabili a fenomeni come le ondate di calore o gli allagamenti causati dall'intensificarsi delle piogge. Queste circostanze accrescono la suscettibilità di edifici e spazi aperti agli effetti del cambiamento climatico, riducendo la resistenza agli eventi estremi delle periferie e delle aree marginali.

Il governo lasco di Napoli e del suo hinterland, aggravato dagli effetti della crisi economica, necessita con urgenza di piani, politiche e progetti che sostengano il <<diritto agli ambienti urbani>> (Kaika & Swyngedouw, 2011: 103) delle popolazioni residenti. Infatti, quando il controllo delle istituzioni preposte alla conoscenza e all'ascolto tende a saltare, e le politiche pubbliche si fanno, gioco-forza, subalterne agli interessi economici, i territori vulnerabili rimangono ancora più isolati. Con buona pace del risarcimento ambientale al quale i luoghi, soprattutto se hanno vissuto un passato di segregazione socio-spaziale come quello dei quartieri 167, hanno indubbiamente diritto.

Per rispondere a questa urgenza, rivisitare in chiave partecipativa le tematiche dell'emergenza ambientale offre una sponda ai più generali processi di degrado e abbandono che, preesistendo al cambiamento climatico, vengono da questo accentuati.

La tipologia di laboratorio alla quale si è fatto riferimento è quella di un *setting* focalizzato sull'apprendimento e sulla costruzione condivisa di senso. In questa linea, lo scambio fra conoscenze esperte ed esperienze territoriali attivato a Ponticelli è nato per innescare un processo di co-creazione di significati e idee finalizzato a sviluppare un territorio "smart"; ovvero, nell'accezione di *human smartness* a cui si è fatto cenno, capace di sintetizzare il bagaglio di conoscenze ed esperienze maturate nel corso del laboratorio per trasferirlo, attraverso la ricerca e la costruzione di un linguaggio collettivo, a chi deve governare il territorio con piani, programmi e progetti.

Lavorando senza lesinare sui tempi che il processo di interazione e reciproco apprendimento fra soggetti diversamente esperti ha richiesto, la partecipazione ha guadagnato respiro, producendo due esiti iniziali:

1. l'ideazione di una *survey* territoriale che racconta la vita comunitaria del quartiere come tentativo strutturato di reagire creativamente allo stallo del processo di rigenerazione, incanalando gli sforzi collettivi verso la resilienza dell'area umida da cui il sito ha origine e verso la rinascita di routine virtuose di agricoltura sociale;
2. l'autocostruzione di un sistema di immagazzinamento e riciclo delle acque piovane realizzato nel corso del workshop tenutosi nell'Orto Sociale Urbano, insieme a studenti e dottorandi del DiARC.

L'abitante, opportunamente inserito nel processo cognitivo sviluppato a monte del progetto di efficientamento dell'edilizia residenziale, e di adattamento degli spazi aperti, ha potuto apprezzare l'importanza del sapere tecnico e dell'approfondimento scientifico. Al tempo stesso, egli è stato messo nelle condizioni giuste per fornire suggerimenti utili a situare il progetto nel contesto locale.

Infatti, trattare il cambiamento climatico in un quartiere come Ponticelli, fragile sia per criticità legate alla massiccia e incompleta ricostruzione post-terremoto, alla prossimità di industrie dismesse altamente nocive per la salute dei residenti (SIN ex Raffinerie), o alla minaccia del Vesuvio incombente; sia per la frequenza di nuclei di popolazione povera o a rischio povertà, per la presenza di minoranze Rom in condizioni di forte disagio, per il pervasivo sistema di potere della camorra e per la recente formazione di gang giovanili, ha portato a trattare il tema del cambiamento climatico alla luce di più generali questioni di *Environmental Justice*.

L'Università, in questo percorso, ha inteso svolgere un ruolo di cerniera: non solo fra ricercatori, studenti e abitanti, ma anche fra questi ultimi e chi amministra il territorio. Questa triangolazione è stata finalizzata a fare della ricerca un'occasione per esplorare quali forme di risarcimento ambientale andrebbero pensate oggi per riscattare il degrado, l'abbandono e l'isolamento di Ponticelli dal resto della città.

---

<sup>4</sup> Chi scrive condivide l'assunto secondo cui forzare le politiche ambientali entro orizzonti di rischio alimenta forme di "populismo tecnocratico" mirate a gonfiare quelle paure di cui i governi neo-liberisti si servono per de-politicizzare l'ambiente (Swyngedouw, 2010).

### **Video-documentazione e autocostruzione come innovazione di prodotto**

Abbiamo già detto che l'innovatività dello *Smart Lab* non si è fermata al processo di mutuo apprendimento, ma ha prodotto la video-documentazione dell'esperienza laboratoriale e la prototipizzazione di un sistema di raccolta delle acque piovane che lavora sulla specifica configurazione del progetto architettonico del parco Fratelli De Filippo.

Per quanto riguarda la video-documentazione, che ha consentito di confezionare un documento condiviso fra i ricercatori e i partecipanti al laboratorio e al *workshop*, è stata messa alla prova una sorta di “lingua di mezzo”, entro la quale i linguaggi tecnico-scientifici e i linguaggi dell'esperienza si sono incontrati e organizzati per portare la ricerca applicata più vicina alla comunità.

Fra le ambizioni del video-documento c'era anche quella di “portare la montagna a Maometto”: ovvero di comunicare alcuni esiti non scontati dell'interazione fra studiosi, studenti e studiati sia ai ricercatori impegnati nei settori più tecnici della ricerca; sia a chi amministra il territorio senza disporre di risorse dedicate a rilevarne bisogni e istanze. Invece, per quanto riguarda l'esperienza del *workshop*, essa ha risposto alla sfida di trovare una soluzione a bassissimo costo per potenziare le routine di autogestione dedicate alla cura dell'orto, dando un messaggio di incoraggiamento alle organizzazioni effimere (Lanzara, 1993) che stanno rimpiazzando il *welfare* deficitario attraverso l'esercizio di pratiche virtuose.

Chi ha condiviso i lavori dello *Smart Lab* ha avuto l'opportunità di comprendere che anche il tema del cambiamento climatico, oggi al centro del “nuovo funzionalismo” che guida l'agenda neo-liberale europea (Bianchetti, 2016), può aprire alla sperimentazione e alla condivisione, coinvolgendo i destinatari nella rivisitazione di progetti di adattamento da rilanciare entro più ampi orizzonti di rigenerazione socio-ecologica. A proposito di resilienza comunitaria, la realizzazione della video-documentazione a più voci ha offerto, alla piccola comunità dello *Smart Lab*, la chance di travalicare l'arroccamento difensivo solitamente utilizzato per reclamare il riconoscimento di diritti astrattamente rappresentati, traducendoli in qualcosa di molto più concreto, che è servito a dare spessore alla domanda di ambiente, contestualizzandola e specificandola. Rivendicare spazi di narrazione ha dato infatti ai partecipanti la possibilità di conferire ai propri *claims* un'anima e una specificità che, altrimenti, sarebbero rimasti, gioco-forza, omologati a quelli di un quartiere periferico qualunque.

Il lavoro imbastito non va dunque considerato soltanto come esercizio di *empowerment* della comunità, ma anche come pratica da mettere al servizio della gestione creativa dei conflitti.

Amministrazioni lungimiranti potrebbero senz'altro giovare di innovazioni di processo e di prodotto in linea con quanto è stato sperimentato nello *Smart Lab* per inaugurare forme di pianificazione più vicine alle istanze dei territori.

### **Riferimenti bibliografici**

- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.
- Berruti G., Palestino M.F. (2016), “Le politiche della partecipazione. Scampia”, in Rossomando L. (a cura di), *Lo stato della città. Napoli e la sua area metropolitana*, Monitor, Napoli, pp. 395-402.
- Concilio G. (2016), “Urban Living Labs: Opportunities in and for Planning”, in Concilio G., Rizzo F. (eds), *Human Smart Cities. Rethinking the Interplay between Design and Planning*, Springer, Switzerland, pp. 21-40.
- Kaika M, Swyngedouw E. (2011), “The Urbanization of Nature: Great Promises, Impasse, and New Beginnings”, in Bridge G., Watson S. (eds), *The New Blackwell Companion to the City*, Chichester, Wiley-Blackwell, pp. 96-107.
- Lanzara G.F. (1993), *La capacità negativa*, Il Mulino, Bologna.
- Manzini E., Rizzo F. (2011), “Small projects/large changes: participatory design as an open participated process”, in *CoDesign*, no. 7, vol. 3-4, pp. 199-215.
- Marsh J., Molinari F., Rizzo F. (2016), “Human smart cities: a new vision for redesigning urban community and citizen's life”, in Skulimowski A.M.J., Kacprzyk J.(eds), *Knowledge, information and creativity support systems: recent trends, advances and solutions*, Springer, Switzerland, pp. 269-278.
- Palestino M.F. (2013), “Interpretazioni della postmetropoli napoletana in chiave di resilienza”, Atti della XVI Conferenza nazionale SIU, Urbanistica per una diversa crescita, Napoli, 9-10 maggio, in *Planum, The Journal of Urbanism*, n. 27, vol 2, pp. 1-6.
- Shuler D. (2016), “Smart Cities + Smart Citizens = Civic Intelligence?”, in Concilio G., Rizzo F. (eds), *Human Smart Cities. Rethinking the Interplay between Design and Planning*, Springer, Switzerland, pp. 41 – 60.
- Swyngedouw E. (2010), “Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change”, in *Theory, Culture & Society*, no. 27, vol. 2-3, pp. 213-232.

# Ripensare l'Area Vasta per l'azione pubblica: Un approccio alla pianificazione territoriale dopo il referendum costituzionale

**Massimo Parrini**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA - Dipartimento di Architettura  
Email: [masparrin@tin.it](mailto:masparrin@tin.it)

## **Abstract**

La Legge n. 56/2014 e la proposta di modifica costituzionale hanno alterato l'equilibrio tra istituzioni rendendo i confini amministrativi e spaziali più labili e conseguentemente il sistema e gli strumenti di pianificazione inadeguati per alcuni aspetti. Dopo il referendum non sembrano emergere soluzioni complessive a breve termine anche se molte voci richiedono un urgente “tagliando” alla legge Delrio. Per l'Unione Provincie Italiane la pianificazione territoriale non sembra essere un argomento urgente, mentre la nuova “Casa dei Comuni” si propone come un luogo di gestione associata di servizi agli Enti di minor capacità amministrativa.

Nelle assemblee provinciali e in quelle delle Unioni dei Comuni si trovano oggi a proporre e gestire le politiche altri amministratori che nelle sedi comunali debbono perseguire obiettivi diversi e difendere situazioni anche conflittuali con l'Ente sovralocale. Il Regional Design, sia come metodologia che come pratica è in grado di costruire e rappresentare strategie cooperative, può essere un valido strumento per individuare ed attuare scelte condivise. Inoltre può anche aiutare i territori meno densi, spesso economicamente e socialmente meno forti, a costruire piani più coesi e duraturi per cogliere le sfide dello sviluppo immaginate dalle strategie europee.

Nei contesti ove esiste una leadership territoriale marcata (grandi comuni o aree/città metropolitane) si sviluppano strategie la cui analisi può essere utile per altri territori denotati da un policentrismo meno denso demograficamente.

**Parole chiave:** governance, strategic planning, spatial planning.

## **1 | Le riforme istituzionali in corso**

Diversi provvedimenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi anni sono stati rivolti a riconfigurare l'assetto istituzionale sia attraverso norme più strettamente tecniche, aventi per oggetto dichiarato il contenimento della spesa pubblica (Spending Review DL n. 95/2012), sia con Leggi che prefiguravano più ampie riforme costituzionali come la Legge Delrio n. 56/2014. Nonostante la proposta di modifica costituzionale non abbia avuto riscontro positivo al vaglio referendario l'insieme di norme approvate ha alterato l'equilibrio tra istituzioni rendendo i confini amministrativi e spaziali più labili a causa delle intromissioni degli Enti di livello superiore -Regioni- o inferiore -Unioni e/o Comuni- in quelle che erano le funzioni del livello provinciale (Adobati, Pavesi Ferri, 2014). Conseguentemente il sistema e gli strumenti di pianificazione territoriale sono divenuti in parte inadeguati soprattutto per quanto riguarda la scala dimensionale dell'area vasta, quella più compromessa delle riforme, erosi dalla pervasività dei Piani Regionali e dalle gestioni associate delle funzioni territorio e ambiente -obbligatorie per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti ossia il 70% del totale-.

Infatti è oramai acclarata una corrispondenza tra i modelli di pianificazione e gli stili di governance già da tempo rilevata in tutti gli Stati europei (Nadin, Stead, 2008) e quindi non è pensabile che possano approvarsi importanti modifiche istituzionali senza che queste generino un disallineamento rispetto agli strumenti e alle pratiche di pianificazione territoriale (Bertrana, Heinelt, 2013).

Alcuni commentatori, sia dall'ambiente scientifico che dal mondo politico, sembrano concordi nell'affermare che non emergeranno a breve termine proposte complessive che riattivino in maniera ampia il processo di riforma istituzionale rimasta “in mezzo al guado”. Molte voci richiedono un urgente “tagliando” alla legge Delrio (Vetritto, 2016) oppure apposite azioni politiche per riallineare i diversi livelli istituzionali.

Per tutti valga quanto sostiene l'Unione delle Province d'Italia in audizione parlamentare il 9 marzo 2017 dove afferma che «la mancata riforma del titolo V della Costituzione impone oggi di individuare sedi di raccordo per l'attuazione del principio di leale collaborazione istituzionale nell'ambito delle assemblee parlamentari, rivedendo il sistema delle Conferenze nell'ambito di percorso di attuazione all'articolo 11

della legge costituzionale n. 3 del 2001 che porti alla istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali» (UPI, 2017: 4), tutto questo serve proprio per evitare lo stallo del livello intermedio che si è manifestato nell'ultimo periodo. Stallo che si è generato non solo a causa della già citata incertezza normativa, ma anche dalla riduzione del budget delle Amministrazioni provinciali e della “fuga dei cervelli” da questi Enti verso lidi occupazionali più sicuri. Dati ISTAT e UPI comparati confermano che nel periodo 2013-2016 a fronte di una riduzione della Spesa Corrente delle Province a motivo della diminuzione delle funzioni svolte del 36% si è avuta una riduzione della dirigenza del 47% maggiormente sentita nella classe dirigenziale dotata di Laurea tecnico-scientifica dove la riduzione è stata del 54%. (Melideo, 2017)

## **2 | Una proposta di lavoro dell'Unione delle Province d'Italia**

I più recenti documenti proposti dall'Unione Provincie d'Italia -UPI- ipotizzano un nuovo modello organizzativo delle Amministrazioni provinciali, per quei casi in cui non si sono trasformate in Città Metropolitane, basato su quanto può essere realisticamente proposto in considerazione delle ridotte risorse (finanziarie e umane) ad oggi disponibili nei bilanci provinciali. Il modello di nuova “Casa dei Comuni” (UPI, 2016) si propone principalmente come un luogo di gestione associata di servizi per gli Enti con minor capacità amministrativa.

Infatti l'Associazione che raccoglie le Amministrazioni provinciali ha individuato tre principali ambiti di intervento ossia: la necessità di costituire per tutti gli Enti del comprensorio provinciale una stazione unica appaltante per lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali; un servizio che supporti l'accesso ai finanziamenti europei, per supportare il territorio nel reperire risorse comunitarie anche attraverso specifici quadri di programmazione e pianificazione; la messa a disposizione di servizi informativi, di innovazione tecnologica, di raccolta ed elaborazione dati, quindi una piattaforma informatica per migliorare, ammodernare e facilitare la realizzazione di servizi associati efficienti su bacini di area vasta.

Rispetto a quest'ultimo tema l'Unione delle Province d'Italia rileva che «i tre ambiti di intervento individuati, tra loro interconnessi, sono funzionali, non solo alla soluzione di singoli problemi, ma anche a migliorare la capacità di pianificazione dello sviluppo del territorio, in particolare si tratta di servizi che hanno a che fare con l'acquisizione di informazioni e dati, e quindi di conoscenza e di misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza interna ed esterna, oltre che con l'acquisizione di risorse europee pubbliche e non solo, inserendole in una strategia europea.» (UPI, 2016: 5).

In questa proposta la pianificazione territoriale non sembra essere un argomento urgente visto che è stato relegato al ruolo di “sottoprodotto” della filiera dell'informatizzazione, senz'altro importante, ma senza alcun contenuto di coordinamento delle strategie proprie di un Ente intermedio.

## **3 | La rappresentanza politica negli Enti di secondo livello**

Con l'attuazione delle riforme contenute inizialmente nelle norme per la Spending Review, sistematizzate poi con la Legge Delrio, ed in seguito alle elezioni di secondo livello svoltesi nelle Province, per la prima volta ritroviamo i Sindaci o i Consiglieri dei vari comuni -indipendentemente dal loro livello demografico- quali rappresentanti nelle assemblee provinciali a replicare l'esperienza delle Unioni dei Comuni -dove erano state istituite- per proporre e gestire le politiche di area vasta con un ruolo di amministratore “altro” rispetto a quello che svolgono nei Municipi, dove debbono perseguire obiettivi di prossimità diversi e spesso difendere situazioni anche conflittuali con l'Ente sovralocale. Questa condizione senza dubbio rappresenta un elemento intrinseco di debolezza in quanto genera automaticamente un conflitto d'interesse tra il mandato conferito dagli elettori della circoscrizione comunale e quello degli amministratori dei comuni della Provincia di cui fa parte l'Ente ad elezione diretta.

La sfida è trasformare questo possibile elemento di debolezza in punto di forza cercando di cogliere l'opportunità presentatasi di riassumere e sanare, attraverso un unico soggetto, quella dicotomia tra competenze decisionali relative alle politiche di area vasta e a quelle di prossimità che a volte è sfociata in una conflittualità aperta. Portare a sintesi il coordinamento delle scelte attraverso l'unificazione dei processi decisionali su una stessa persona pone anche il rischio dell'appiattimento del dibattito politico. Se il primo tema è tutto di rappresentanza, e denuncia lo squilibrio che si crea tra comuni capoluogo e maggioranza di governo locale (Boggero, 2015), c'è un altro punto che riguarda più da vicino l'ambito della pianificazione territoriale: la necessità, oggi ancora maggiore di prima, di avere a disposizione piani di diverso genere sufficientemente dettagliati da coprire contemporaneamente le diverse scale -sovralocale e di prossimità- ma anche leggibili e snelli.

#### 4 | La necessità di rappresentare le strategie in maniera transcalare

Ogni politica ed ogni piano necessitano di una propria rappresentazione idonee alla comunicazione sia questa in forma testuale che ideogrammatica o geografica, tali forme devono oggi tener adeguato conto dell'ampiezza della diversità di scala degli interventi delle politiche.

La transcalarità della rappresentazione delle strategie deriva sia dalla presenta contemporanea sui territori di fenomeni e flussi indipendenti tra loro che li attraversano e che si riconoscono alle diverse scale -da quelle intra-locale a quella globale-, ma anche dalla necessità per l'amministratore, nel suo doppio ruolo "prossimo e sovralocale", di leggere e riconoscere costantemente strategie e politiche in contemporanea in modo da garantirne l'attuazione coerente per entrambi gli Enti che rappresenta. Non è possibile però lavorare con un mosaico di strumenti comunali perché la sovrabbondanza di informazioni anche inutili porterebbe alla perdita della visione complessiva.

Tra le diverse teorie e pratiche pianificatorie che sembrano meglio corrispondere a questa esigenza è possibile riconoscerne un gruppo che appare in grado di costruire strategie cooperative a partire dai fondamenti nella pianificazione argomentativa di Friedmann ripresa sia da Forester che da Healey. Tali considerazioni, sviluppatesi riferendosi alla teoria dell'agire comunicativo di Jürgen Habermas, hanno avuto il merito di proporre un'alternativa maggiormente improntata all'approccio sociologico, rispetto alla pervasiva pseudoscienza tecnicistica dei piani di impronta razionalista, senza trascurare un solido riferimento a territorio e agli obiettivi dei vari attori. Questo percorso porta a vari esiti nelle pratiche dei diversi paesi europei -Strategic Spatial Planning nel Nord Europa, Regional Spatial Strategies nei paesi britannici, Regional Design nei Paesi Bassi dove viene sviluppato con particolare attenzione alle strategie di area vasta e alla visualizzazione delle stesse con effetti anche sulle normative che sono state modificate in tali da rendere questo tipo di pianificazione punto di riferimento nelle pratiche.

Tra questi approcci quello del Regional Design sembra più interessante per una applicazione al nostro caso in virtù della sua dimensione discorsiva che meglio si relaziona con il sistema di governance articolato e differenziato proprio della realtà italiana. Pratiche di governance cooperativa possono contribuire a disegnare strategie più forti perché maggiormente condivise e possono produrre con maggiore facilità risultati da quei tavoli dove si siedono soggetti istituzionali con obiettivi e rilevanza politica diversa (De Luca, Lingua, 2012). Questo è vero per tutti gli Enti di secondo livello, in minor misura per le Unioni di Comuni tra Enti di profilo socioeconomico e demografico equilibrato, maggiormente per le Province dove è solo presente il capoluogo e Comuni minori, infine in misura ancor più significativa nelle nuove Città Metropolitane.

Inoltre l'approccio all'area vasta utilizzato nelle esperienze europee di queste pratiche di pianificazione non è tagliato su uno specifico livello istituzionale, ma si riferisce a geometrie spesso volontaristiche e la cui governance è affidata in genere non ad un unico soggetto istituzionale, ma ad un tavolo di diverse figure che trovano al loro interno le necessarie forme di coordinamento. Queste caratteristiche, se in passato potevano non essere particolarmente utili in Italia, dove esiste un sistema di pianificazione collegato abbastanza rigidamente ai livelli istituzionali, possono diventare molto utili oggi che in confini tra le funzioni e i poteri di pianificazione dei vari Enti sono diventati più porosi.

Nell'ottica transcalare è possibile l'applicazione di questa metodologia non solo alla Pianificazione delle regioni istituzionali italiane dove «il piano territoriale regionale di nuova generazione è chiamato a veicolare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una vision condivisa, sostenuta da un insieme di indirizzi di tutela e valorizzazione degli elementi identitari della regione ed esplicitata in specifici progetti di territorio.» (Lingua, 2014), ma anche alle scale immediatamente inferiori dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e soprattutto dei Piani Strutturali Intercomunali. In questi casi «in un'ottica di governance multilivello, gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare sia lo scenario regionale, sia gli scenari operativi, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale.» (Lingua, 2014).

A maggior ragione questa pratica può rappresentare un valido strumento per individuare ed attuare scelte condivise in quei territori dove non esistono obblighi di gestione associata della pianificazione territoriale e dove la scelta deve essere quindi maggiormente motivata e convincente.

I risultati delle pratiche di pianificazione così condivise e così rappresentate potranno costituire il quadro di riferimento per ogni amministratore degli Enti di secondo livello che vedranno così diminuire di molto il rischio di cortocircuito decisionale. Quello stesso cortocircuito che spesso ha impedito scelte utili per la collettività vanificando gli aspetti positivi che possono essere invece ottenuti grazie alla sintesi nelle stesse persone del livello decisionale di prossimità e sovralocale.

## 5 | Possibili prospettive di lavoro sugli strumenti della pianificazione territoriale

Traguardandolo attraverso questa prospettiva il piano territoriale, realizzato attraverso le pratiche cooperative, dovrebbe rappresentare il punto di riferimento visuale che sintetizza le strategie spaziali di area vasta per questa nuova classe dirigente dalle due anime -sovralocale e di prossimità-, quindi dovrebbe svolgere analoga funzione attualizzata del ruolo dell'Allegoria ed effetti del Cattivo Governo e del Buon Governo in Città e in Campagna dell'affresco di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena.

In quell'opera l'apparato iconografico è tutto orientato alla dimostrazione, attraverso immagini metaforiche e reali, che i sani principi etici e politici consentono di superare gli effetti devastanti che il cattivo governo aveva generato a Siena, in quel periodo storico e che aveva provocato una sorta di lenta crisi interna delle istituzioni. La rappresentazione senese esprime bene la *«force politique des images»* (Boucheron, P., 2015) e chiarisce l'importanza, sempre attuale e necessaria, dell'evocazione immediata di concetti attraverso le immagini.

Se ipotizziamo di innestare su questo approccio metodologico il piano strategico, che è lo strumento che per pratica comunitaria consolidata ha ritenuto più vicino alle necessità poste dalla gestione delle politiche di sviluppo locale «perché consente di superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività e alla presa delle decisioni (la dimensione di piano); dall'altro, perché incorpora nel processo di pianificazione stesso le forme di flessibilità e di coinvolgimento degli attori atte a evitare astratte semplificazioni della realtà in visioni troppo deterministiche e/o dirigiste» (Tanese, Di Filippo, Rennie, 2006), siamo di fronte ad una grande sfida per la pianificazione territoriale e contemporaneamente ad una interessante opportunità.

L'aspetto triplice -analitico, normativo e discorsivo- delle pratiche pianificatorie proposte può anche aiutare i territori meno densi delle città policentriche di rango minore, spesso economicamente e socialmente meno forti, a costruire piani più coesi e duraturi per cogliere le sfide dello sviluppo immaginate dalle strategie europee e dalle loro politiche di attuazione attraverso i fondi strutturali. A maggior ragione se tali pratiche si riferiscono ad un'area sufficientemente vasta in grado di superare sia l'approccio territorialista che quello semplicemente strategico. Il primo positivamente sorretto dagli elementi identitari del contesto rischia però di essere isolato nella sua unicità e prepotentemente attraversato dai flussi della globalizzazione; il secondo ampio, ma troppo flessibile e di breve periodo da rendere più difficile una visione di lunga prospettiva (Rossi, Celata, 2015). Questo perché la costruzione di un progetto a partire dalla volontà della comunità locale conferisce a questo una stabilità di lungo periodo (Magnaghi, 2010) mentre l'inserimento in una rete strategica di relazioni ne aumenta anche il valore iniziale (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003).

## 6 | Opportunità e sfide di scala da affrontare

Per rispondere alla sfida lanciata dalla nuova strategia comunitaria le amministrazioni locali dovranno prendere atto, attraverso questi strumenti di visualizzazione condivisa delle strategie, della attuale distribuzione e rango dei vari componenti del sistema urbano italiano ed essere quindi consapevoli del loro ruolo all'interno del sistema. Successivamente, anche con l'aiuto dei diversi attori istituzionali ed altri soggetti portatori d'interesse, potranno individuare i temi dello sviluppo locale definendo le relative politiche pertinenti. A questo punto potranno territorializzare le strategie e valorizzare la rete di relazioni fisiche, economiche e istituzionali che legano il sistema policentrico in un sistema unitario beneficiando delle economie di scala che produce un sistema più ampio, ottenendo maggiore visibilità politica e guadagnando la permanenza della stabilità nel tempo medio lungo del progetto.

Questo tipo di pratiche sono state riferite spesso a contesti urbani importanti o addirittura per interi Stati nazionali come i Paesi Bassi (Balz, Zonneveld, Nadin, 2014), mentre sarebbe interessante metterli alla prova in situazioni meno polarizzate, con minori interessi e risorse e con amministratori locali che non provengono da una consuetudine cooperativa. Tutto ciò consentirebbe di verificare l'esportabilità del modello.

Per esempio l'analisi di alcuni processi di costruzione dei documenti strategici per la Città Metropolitana di Firenze, che rappresentano il caso di un contesto dove esiste una leadership territoriale marcata (comuni medio-piccoli e area-città metropolitana), potrebbe essere confrontata quella delle azioni di Pianificazione intercomunale che stanno nascendo sullo stimolo della Regione Toscana. Infatti in seguito a due recenti bandi sono stati avviati diversi procedimenti di redazione di Piani Strutturali Intercomunali, ai sensi della Legge Regionale Toscana n. 65 del 10 novembre 2014, con contenuti sia strategici che statutari. I gruppi che hanno deciso di procedere con la pianificazione associata sono 14 interessano 89 comuni di taglia demografica eterogenea e in diverse configurazioni associative, coinvolgono il 13,6% della popolazione

toscana e coprono il 22,2% del territorio.

Riflettere su questo argomento consentirà di valutare l'utilità di strumenti di pianificazione territoriale strategica, ormai consueti in realtà urbane di maggior dimensione, anche in contesti meno densi, ma sicuramente altrettanto significativi sia per la caratteristica policentrica, da sempre promossa a livello comunitario come paradigma di sviluppo, che per la tanta parte del territorio che coinvolge.

### Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Pavese F.C., Ferri V. (2014), "Riorganizzazione dell'azione dei Comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo" in: *XVII Conferenza Nazionale SIU. L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali*. Planum Publisher, pp. 1-13.
- Albrechts Louis, Healey Patsy, Kunzmann Klaus R. (2003), Strategic spatial planning and regional governance in Europe, in *Journal of the American Planning Association*, vol. 62 no 2 spring 2003, pp. 113-129.
- Balz V. E., Zonneveld W. A. M. (2015), "Regional design in the context of fragmented territorial governance: South Wing Studio" in *European Planning Studies*, 23.5, pp. 871-891.
- Balz V. E., Zonneveld W. A. M., Nadin V. (2014), "Regional design: Discretionary approaches to regional planning in the Netherlands", AESOP.
- Bertrana X., Heinelt H. (2013), "The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform", in *Revista catalana de dret públic*, 46 pp. 73-89.
- Boggero G. (2013), "Sistema elettorale, regime delle incompatibilità e funzioni degli organi nelle nuove Province", in *Pizzetti F., Barbieri C.A., Baudino A. Il Piemonte delle Autonomie. Archivio*, 2.2.
- Boucheron P. (2015), *Conjurer la peur: essai sur la force politique des images: Sienne, 1338*. Points, Paris.
- De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze.
- Lingua V. (2014), "Il Regional Design per integrare Politiche Infrastrutturali e Agenda Urbana: una sfida", in *Una politica per le città italiane. VII Giornata di studio INU Napoli 13 dicembre 2014* pp.36-40.
- Lupo A. (2016), "L'impatto della riforma costituzionale Renzi-Boschi sull'assetto delle funzioni amministrative: problemi e prospettive", in *Federalismi. it, 16-2016* pp. 1-21.
- Melideo N., (2017) "Il ruolo delle Province del post-referendum. Missioni, strategie, opportunità, obiettivi, risorse" Intervento al Seminario UPI *Le funzioni di governo del territorio nella riforma delle autonomie Pavia 19-20 gennaio 2017*" in:  
[http://progetti.gogol.it/upiprg/usr\\_es/home/progetti/2017/1/1\\_Melideo\\_19gen2017.pdf](http://progetti.gogol.it/upiprg/usr_es/home/progetti/2017/1/1_Melideo_19gen2017.pdf) consultato il 29/04/2017.
- Nadin V., Stead D. (2008), "European spatial planning systems, social models and learning" in *disP-The Planning Review*, 44.172 pp. 35-47.
- Neuman M. (2000), "Regional design: Recovering a great landscape architecture and urban planning tradition", in *Landscape and Urban Planning*, 47.3 pp. 115-128.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R., (2006) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino (CZ).
- UPI-Unione delle Province d'Italia (2016), "Una Strategia per la trasformazione delle Province in "Case dei Comuni"". 20 ottobre 2016, consultato il 29/04/2017 in:  
[http://www.upinet.it/4889/servizi\\_ai\\_comuni\\_sua/strategia\\_per\\_la\\_trasformazione\\_delle\\_province\\_in\\_case\\_dei\\_comuni/](http://www.upinet.it/4889/servizi_ai_comuni_sua/strategia_per_la_trasformazione_delle_province_in_case_dei_comuni/).
- UPI-Unione delle Province d'Italia (2017). Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali. consultato il 29/04/2017 in:  
[http://www.upinet.it/docs/contenuti/2017/03/UPI\\_raccordi\\_9marzo2017.pdf](http://www.upinet.it/docs/contenuti/2017/03/UPI_raccordi_9marzo2017.pdf).
- UPI-Unione delle Province d'Italia (2017), "Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali. 9 Marzo 2017", consultato il 29/04/2017 in:  
[http://www.upinet.it/docs/contenuti/2017/03/UPI\\_raccordi\\_9marzo2017.pdf](http://www.upinet.it/docs/contenuti/2017/03/UPI_raccordi_9marzo2017.pdf).
- Vetritto G. (2016) "L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1:  
<https://www.docenti.unina.it/webdocenti-be/allegati/materiale-didattico/569013>.

RRiRivista giuridica *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 30.1 pp. 153-172.

# Principi per la rigenerazione diffusa come ausilio alla governance territoriale

## Michele Pezzagno

Università degli studi di Brescia  
DICATAM  
Email: [michele.pezzagno@unibs.it](mailto:michele.pezzagno@unibs.it)

## Francesco Mazzetti

Università degli studi di Brescia  
DICATAM  
Email: [f.mazzetti001@unibs.it](mailto:f.mazzetti001@unibs.it)

## Anna Richiedi

Università degli studi di Brescia  
DICATAM  
Email: [anna.richiedi@unibs.it](mailto:anna.richiedi@unibs.it)

### Abstract

È possibile descrivere in modo oggettivo il potenziale esito di una rigenerazione urbana?

Si presenta una prima proposta metodologica che consenta di valutare la bontà di un progetto di rigenerazione di un'area degradata e/o dismessa in base alle funzioni previste per il nuovo insediamento e alle caratteristiche e alla posizione del sito.

Nota l'estrema importanza ambientale ed etica della riduzione del consumo di suolo e della valorizzazione della sua componente agricola, è evidente l'opportunità rappresentata dalle aree dismesse per la riorganizzazione della città.

Per decidere se e dove intraprendere progetti di rigenerazione urbana su aree dismesse e/o degradate, poste all'interno del tessuto urbano consolidato, è necessario analizzare in modo sistematico caratteristiche connesse, ad esempio, gli aspetti urbani, sociali e bioclimatici. In particolare per quanto riguarda le caratteristiche urbanistiche saranno definiti parametri oggettivi per l'analisi e la valutazione di accessibilità, densità, mixità funzionale e compattezza del sito da rigenerare.

In un'ottica di riduzione del consumo di suolo e rigenerazione delle aree dismesse, il metodo proposto può aiutare le amministrazioni pubbliche nella scelta delle aree prioritarie e/o strategiche all'interno dei propri piani urbanistici, può consentire di selezionare a priori dei requisiti di qualità del progetto di riqualificazione che al contempo ne garantiscano il successo imprenditoriale e sociale, e può permettere di individuare le sinergie con il contesto urbano circostante l'intervento.

**Parole chiave:** Rigenerazione urbana, *Spacematrix*, aree degradate.

## 1 | La rigenerazione urbana come scelta civica

Oggi appare evidente la necessità di un progetto di riorganizzazione del territorio orientato a dare una svolta epocale agli apparati culturali-economici-politici-urbanistici che ne promuovono la trasformazione, consolidati a partire dalla rivoluzione industriale e portati a termine alla fine del secondo millennio.

Le reti informatiche, le nuove tecnologie produttive, le recenti scoperte scientifiche della genetica e le sue applicazioni, la rivoluzione in atto nell'approvvigionamento e nel consumo delle risorse energetiche, i paradigmi contemporanei legati all'utilizzo del suolo destinato alla produzione agricola, insediativa e produttiva, avranno come certa conseguenza la produzione di idee di nuovi paesaggi, di nuove scenografie per l'habitat umano (Canevari, 2001).

Per dare forma urbana a questi cambiamenti, in campo di governo del territorio, dovranno essere prodotte politiche di valore universale, civile, monumentale (aventi funzione di monito), umane.

«Quinto leggeva sempre in treno e cercava di ritrovare pezzo per pezzo il paesaggio, le cose viste da sempre di cui soltanto ora, per esserne stato lontano, s'accorgeva che non esistevano più... Valli, colline, giardini... Al loro posto c'erano le case: tutti questi nuovi fabbricati che tiravano su, casamenti cittadini di sei, otto piani...La febbre del cemento s'era impadronita della città.» (Italo Calvino, 1957)

Oltre mezzo secolo fa, Italo Calvino, nel suo romanzo breve “La speculazione edilizia”, testimoniava la propria preoccupazione allarmata e il senso di impotenza nei confronti di una sottrazione, quella della città, del paesaggio o della terra in generale, mossa nei confronti della popolazione.

A distanza di oltre mezzo secolo, con particolare evidenza nel territorio della Pianura Padana, ma diffusamente in molte aree Italiane, il processo trasformativo continua, non curante dei procedimenti normativi stesi dagli organi di governo regionale per attenuarlo, o dalla crisi economica iniziata nel 2007, con aggravate ricadute in termini ecologici, economici, paesaggistici.

In direzione opposta, la rigenerazione urbana è un’azione pubblica per rigenerare la democrazia, è un’attività di pubblica utilità e interesse generale di valore civile. Perché una tale direzione controcorrente possa attenuare o fermare il trend avverso è necessaria una doppia partecipazione politica, di intimo legame, che racchiude in sé il senso della democrazia. I cittadini, consumatori finali, tra le altre cose, di suolo, dovranno, controcorrente, scegliere in modo civico, etico, di investire su beni “rigenerati”, attuando in questo modo una vera partecipazione sostantiva. Nel contempo i loro rappresentanti politici dovranno fare in modo che questa scelta sia possibile e favorevole. In questo senso, ribaltando l’assunto della XX Conferenza SIU, la democrazia potrebbe rigenerare l’urbanistica.

Come si legge nel Piano Paesistico di Regione Lombardia: «le aree dismesse non residenziali rappresentano un potenziale danno territoriale, sociale ed economico e possono costituire un pericolo per la salute per la sicurezza urbana e sociale e per il contesto ambientale e urbanistico. Il recupero delle stesse è pertanto attività di pubblica utilità e di interesse generale». Uno dei principi fondamentali che emergono dall’analisi del documento redatto da ANCE<sup>1</sup> Lombardia e da Legambiente “Costruire città sostenibili”, quello di andare ad individuare le aree dismesse o degradate, caratterizzate da una posizione strategica rispetto al tessuto consolidato. Le aree dismesse, definite “nuovi vuoti urbani”, sono considerate «un patrimonio che va gestito con grande accuratezza perché consente di riqualificare l’ambito circostante sotto un profilo urbanistico ambientale, con la creazione di nuove infrastrutture per la mobilità pubblica e delle merci, il raccordo e l’omogeneità col contesto, il miglioramento della vivibilità e la creazione di nuovi quartieri, anche densamente popolati con funzioni diversificate»<sup>2</sup>.

## 2 | La definizione di un metodo per una *governance* equa e egualitaria

Se è chiaro che il riuso funzionale delle aree dismesse rappresenta una grande opportunità per la riorganizzazione della città tale da favorire anche l’innescarsi di processi di rivitalizzazione nei quartieri limitrofi, nel caso di più aree dismesse all’interno di un tessuto consolidato su quale è meglio intervenire? Quale funzione è più opportuno insediare? Quali tematiche considerare per valutare a priori la bontà di un progetto di rigenerazione urbana?

Se è vero che le pretese di oggettività di un metodo, di una ricerca, prestano sempre il fianco alla implicita soggettività del ricercatore, o dell’utilizzatore finale di uno strumento presunto come oggettivo, nel contempo concertare una proposta per rispondere agli interrogativi posti in precedenza potrebbe attenuare il problema dell’opacità della *governance*.

Il metodo proposto nel paper è stato definito grazie all’analisi e all’integrazione dei principi fondamentali proposti dal New Urbanism e dai testi:

- *Monitoraggio della Rigenerazione urbana attraverso indicatori condivisi* proposto da AUDIS per la Regione Emilia Romagna
- *Costruire città sostenibili. Decalogo per un’attività edilizia di qualità, rispettosa del territorio e vicina ai cittadini* redatto da ANCE e Legambiente.

Ne è emerso che per decidere se e dove intraprendere progetti di rigenerazione urbana su aree dismesse o degradate, poste all’interno del tessuto consolidato, è necessario analizzare una serie di caratteristiche con l’obiettivo di far emergere quali elementi sono indispensabili per ottenere un intervento di rigenerazione urbana di qualità che cerchi di tenere insieme le complessità urbane attraverso la costruzione di parametri oggettivanti.

Dal punto di vista metodologico si è scelto di costruire l’indagine su quattro componenti urbanistiche: accessibilità, densità, *mixité* funzionale e compattezza. Ciascuna componente è stata vagliata sulla scorta di alcuni indici come sintetizzato in figura 1.

<sup>1</sup> ANCE: Associazione Regionale dei Costruttori Edili.

<sup>2</sup> Cfr: *Costruire città sostenibili. Decalogo per un’attività edilizia di qualità, rispettosa del territorio e vicine cittadini*; ANCE e Legambiente.

I parametri che vengono scelti sono ben consolidati in letteratura e tesi ad individuare le specificità del sito di progetto, quali ad esempio la compattezza e la “mescolanza funzionale” in relazione al contesto urbano.

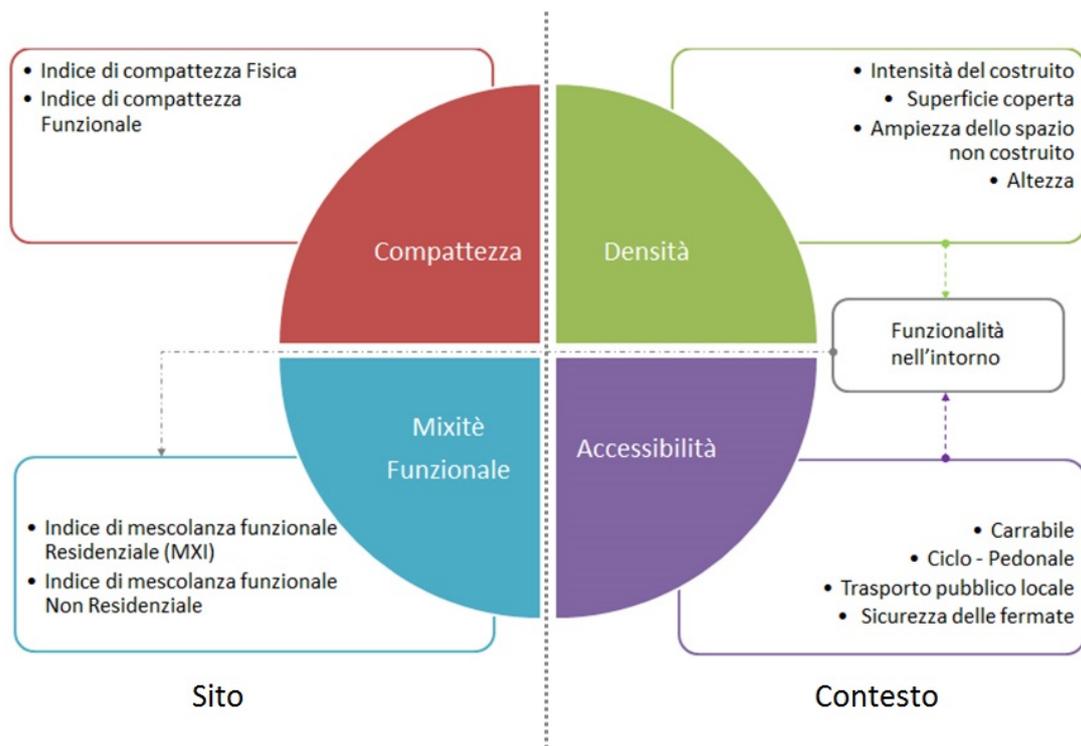


Figura 1 | Parametri per l'analisi di un'area da rigenerare divisi per componente e per ambito.

Di seguito si propone una descrizione sintetica dei parametri utilizzati nel presente lavoro di ricerca.

### 2.1| Densità

Come noto, il concetto di densità urbanistica è stato oggetto di numerose ricerche negli ultimi anni e viene utilizzato in modi differenti. Ad esempio, da un lato può descrivere i problemi della città (troppo densa secoli fa e troppo dispersa oggi) e dall'altro serve per normare densità minima e massima nel progetto urbano. Non vi è una sola ed inequivocabile misura della densità è quindi importante sottolineare che in questo caso ci si riferisce alla Densità fisica così come è stata definita da Berghauser Pont e Haupt (2009) sintetizzando i parametri di intensità del costruito, superficie coperta, ampiezza dello spazio non costruito e altezza media degli edifici. Per tali parametri viene utilizzato un metodo di analisi multi-variabile, impostato su un diagramma a 4 variabili, che prende il nome di *Spacematrix*<sup>3</sup>. Uno schema esemplificativo dell'utilizzo della *Spacematrix* è riportato in Figura 2.

<sup>3</sup> Il diagramma *Space matrix* è stato elaborato nell'ambito delle ricerche di dottorato di M. Berghauser Pont, P.Haupt, "Space density and urban form", 2009.

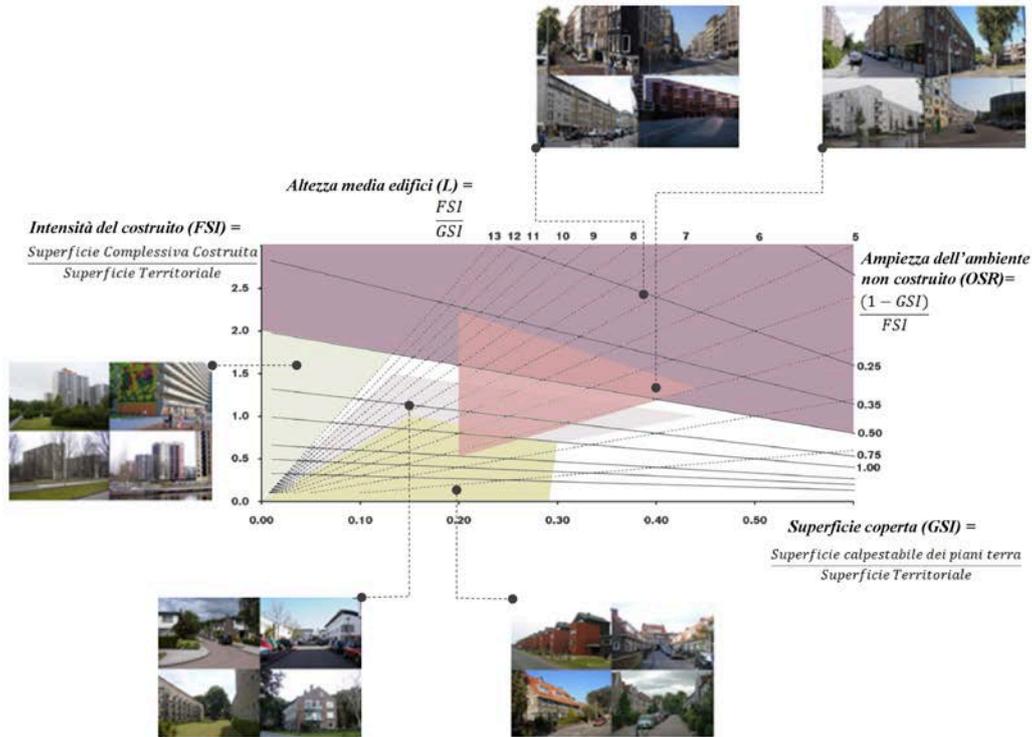
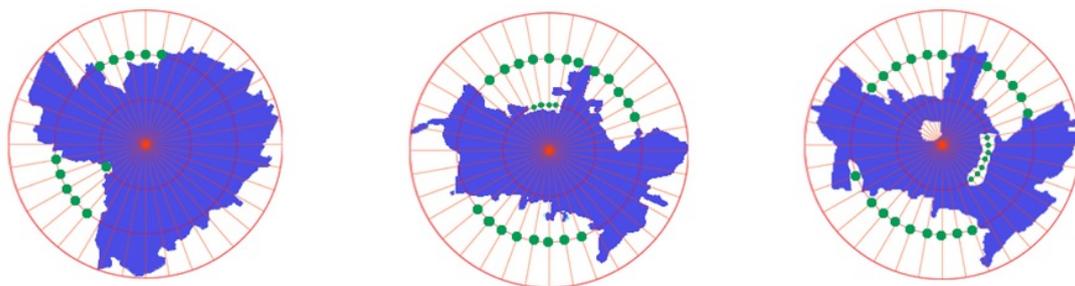


Figura 2 | Schema esemplificato di Spacematrix con indicazione dei parametri sintetizzati e di alcuni tipi edilizi di riferimento  
Fonte: Berghauser Pont e Haupt ,2009.

## 2.2 | Compattezza

La misura della compattezza di un'area urbana può essere fatta sia dal punto di vista della compattezza fisica che della compattezza funzionale: la prima si basa sul rapporto tra la forma e la dimensione del comparto urbano, la seconda invece misura le distanze che intercorrono tra le funzioni insediate/insediabili nella città. Per quanto riguarda la compattezza fisica si fa riferimento alla definizione data nel Quadro conoscitivo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Bologna. Un nucleo urbano, inscritto in una circonferenza, può definirsi compatto quando è assimilabile ad un cerchio. L'indice di compattezza fisica assume quindi valore pari a 0 quando è possibile ideogrammare il centro urbano al cerchio, tanto più il centro urbano è frammentato tanto più il valore tende a 1 (figura 3).



$$i = \frac{\text{n° di punti esterni all'area urbanizzata}}{72}$$

punti che si ottengono dall'intersezione tra i 36 raggi uscenti dal centro e le due circonferenze interne con raggio pari ad 1/3 e 2/3 della circonferenza esterna.

Figura 2 | Schema esemplificato e formula dell'indice di compattezza fisica (i).  
Fonte: PTCP di Bologna, 2004.

La compattezza funzionale, invece, come già accennato prevede la misurazione delle distanze tra le varie funzioni presenti nell'intorno dell'area urbana. Le funzioni a cui si fa riferimento sono essenzialmente quelle che generano i maggiori spostamenti nella città ossia: vivere, lavorare e acquistare. Ecco quindi che viene valutata la distanza minima data dalla sommatoria delle distanze dall'area prevalentemente residenziale, commerciale, ricreativo/sportiva e produttiva/direzionale. Si fa notare come aree di destinazione devono però rientrare nella distanza massima teorica pedonale che, come descritto da Rambarldi (2016), corrisponde a 400 m. Per passare dalle classi di distanza tra funzioni agli indici di compattezza funzionale è necessario utilizzare dei fattori moltiplicativi disponibili in letteratura.

### 2.3 | Mixità funzionale

Per poter realizzare un ambiente urbano multifunzionale è essenziale, in prima battuta, andare a definire le funzioni principali da insediare e di conseguenza quelle secondarie che sono in grado di creare il mix urbano desiderato. Come descritto ampiamente nella Carta di Atene per ottenere una città armoniosa è necessario poter abitare, lavorare, divertirsi e spostarsi. Possiamo quindi definire le quattro funzioni di base essenziali all'interno di una città: abitazione, lavoro, ricreazione e infrastrutture. Per descrivere il carattere di un quartiere andiamo quindi a considerare la percentuale di abitazioni rispetto alle funzioni non residenziali (servizi, vendita al dettaglio, uffici, produzione ecc.) e il modo in cui queste due parti vengono miscelate. Secondo Van Den Hoek (2008) per poter valutare il livello di multifunzionalità di un'area oggetto di intervento è necessario andare a considerare due indici:

- Indice di mescolanza funzionale Residenziale (MXI - Mixed Land Use Index) ovvero la percentuale di spazio ad uso residenziale rispetto all'area totale
- Indice di mescolanza funzionale Non Residenziale (LUM - Land Use Mix) ovvero la percentuale di spazio ad uso non residenziale rispetto all'area totale.

### 2.4 | Accessibilità

Come deducibile dalla normativa in materia di accessibilità dei luoghi con questo termine si intendono “un insieme di caratteristiche spaziali in grado di consentire un'agevole fruizione degli spazi in condizione di sicurezza ed autonomia” ovvero il superamento delle barriere imposte dallo spazio al movimento di cose e persone. Per poter favorire e valutare l'accessibilità di un quartiere è di primaria importanza verificare la qualità e la quantità delle connessioni tra le funzioni che si possono svolgere nella giornata: connessioni casa/lavoro, casa/servizi e lavoro/servizi.

L'indicatore di accessibilità dell'area oggetto di studio valuta separatamente l'accessibilità carrabile, del mezzo pubblico e ciclo-pedonale.

L'indice di accessibilità carrabile è funzione della distanza del sito rispetto alla rete stradale principale e secondaria e alla tipologia di accesso al comparto. L'indice di accessibilità del mezzo pubblico dipende invece dalla presenza, dal numero e della distanza dalle fermate. L'indice di accessibilità ciclo-pedonale viene stabilito in relazione al tipo di percorso, alla sua continuità, alla segnaletica e alla presenza e posizione del marciapiede. Dall'analisi di ciascuno dei fattori elencati vengono definiti dei punteggi che vengono successivamente normalizzati (Farina e Pezzagno, 2016).

## 3 | Sintesi metodologica e applicazione a casi reali

La sintesi dei parametri finora illustrati avviene associando un peso a ciascuna componente come illustrato dalla figura 4. Viene data maggiore importanza alla valutazione di accessibilità e mixità funzionale rispetto a densità e compattezza, poiché incidono in maniera più significativa nella qualificazione dell'intervento di rigenerazione e si considerano prioritarie per poter riuscire a ricreare un effetto città.

Per quanto riguarda l'accessibilità si considera un peso pari a 40/100 mentre per il mixità funzionale, che è l'elemento in grado di creare l'effetto città, si considera un peso pari a 35/100. Per la densità si attribuirà un peso 15/100 e alla compattezza un peso 10/100.

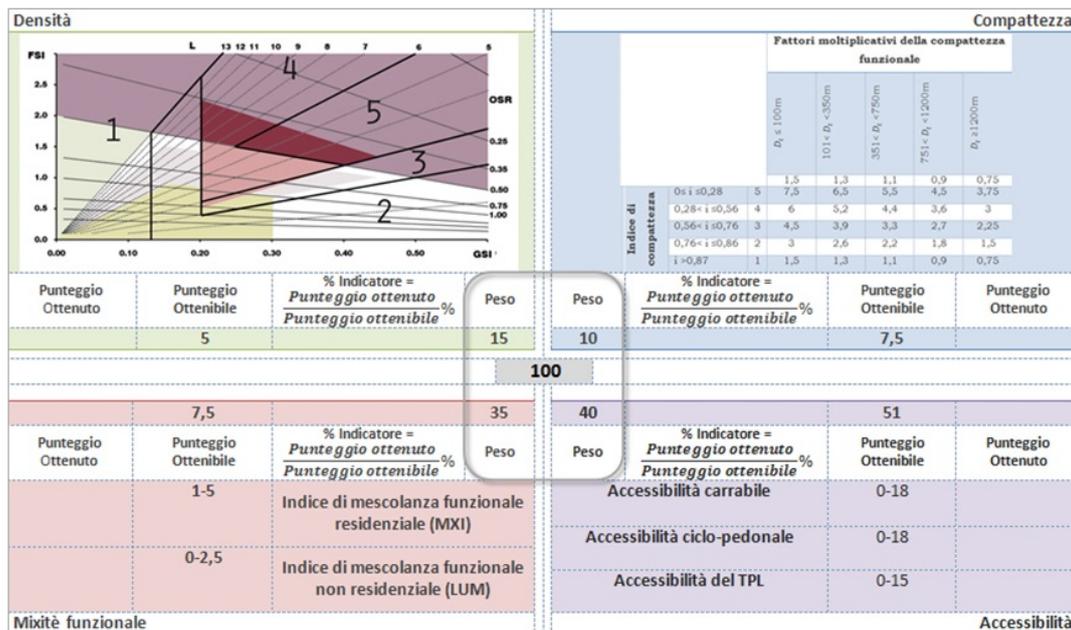


Figura 4 | Schema metodologico con indicazione dei pesi e dei punteggi minimi e massimi associati a ciascuna componente.  
Fonte: Farina e Pezzagno, 2016.

In conclusione si presentano tre casi di studio utilizzati per testare la metodologia proposta. Le aree individuate per la valutazione si trovano in tre comuni della provincia di Brescia di medie o piccole dimensioni. Come rappresentato in figura 5 l'area ricadente nel comune di Rovato ha ottenuto una valutazione di 62/100, mentre quella nel comune di Iseo 46/100 e quella di Capriolo 39/100. L'accessibilità risulta essere la componente sulla quale agire con maggiore efficacia per migliorare la qualità dell'intervento. In particolare si riscontra che i miglioramenti maggiori si possono apportare grazie al potenziamento dell'accessibilità ciclo-pedonale. La mixità funzionale è sempre molto variabile perché dipende dalle ipotesi fatte sulle funzioni d'uso da insediare nelle rispettive aree. Per quanto riguarda invece l'indice di compattezza questo è dettato prevalentemente dalla forma fisica del comparto urbano, quindi è difficile intervenire su questo parametro. I valori di densità non sono molto alti, ma sono perfettamente rappresentativi delle aree oggetto di analisi che sono inserite in comparti urbani di media densità, caratterizzati da un buon rapporto tra superficie pavimentata e superficie coperta e che non presentano edifici alti.

Il metodo fin qui descritto può avere una duplice valenza: non solo per valutare, ma anche per indirizzare la progettazione.

Da un lato permette all'amministrazione comunale che si trova di fronte ad una serie di aree che necessitano di essere riorganizzate di poterle paragonare e di scegliere tra queste quella più idonea alla rigenerazione urbana. Dall'altro è possibile individuare in quale area sia necessario intervenire per raggiungere i livelli di accessibilità, densità, mixità funzionale e/o compattezza prefissati.

Area	Descrizione dell'area	Valutazione dell'area da rigenerare
<p>Rovato</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Superficie d'intervento : 2,10 ha</li> <li>✓ Distanza dal centro storico (raggio teorico) 0,8 Km</li> <li>✓ Distanza dalla stazione dei treni (raggio teorico) 1 Km</li> <li>✓ Distanza dalla rete stradale principale (raggio teorico) 0 Km</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Densità: molto bassa in quanto la superficie del costruito ricopre il 30% della superficie totale (6);</li> <li>✓ Compattezza: insediamento di media compattezza (5);</li> <li>✓ Mixité funzionale: numerose funzioni presenti (26);</li> <li>✓ <u>Accessibilità: buona accessibilità carrabile e del TPL, intensificare rete ciclo-pedonale esistente (25).</u></li> </ul>
<p>Iseo</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Superficie d'intervento : 1,83 ha</li> <li>✓ Distanza dal centro storico (raggio teorico) 2 Km</li> <li>✓ Distanza dalla stazione dei treni (raggio teorico) 2 Km</li> <li>✓ Distanza dalla rete stradale principale (raggio teorico) 1,5 Km</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Densità: molto bassa in quanto la superficie del costruito ricopre il 40% della superficie totale (6);</li> <li>✓ Compattezza: insediamento di media compattezza (4);</li> <li>✓ Mixité funzionale: buona mescolanza delle funzioni presenti (20);</li> <li>✓ <u>Accessibilità: migliorare l'accessibilità ciclo-pedonale (16).</u></li> </ul>
<p>Capriolo</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Superficie d'intervento : 0,88 ha</li> <li>✓ Distanza dal centro storico (raggio teorico) 0 Km</li> <li>✓ Distanza dalla stazione dei treni (raggio teorico) 2 Km</li> <li>✓ Distanza dalla rete stradale principale (raggio teorico) 0,1 Km</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Densità: rispecchia le caratteristiche del tessuto urbano in cui è inserito (9)</li> <li>✓ Compattezza: insediamento ad elevata compattezza (6);</li> <li>✓ Mixité funzionale: funzioni d'uso prevalenti commerciale/ricettiva ma ben integrato nel contesto urbano (12);</li> <li>✓ <u>Accessibilità: Intensificare rete ciclo-pedonale esistente (12).</u></li> </ul>

Figura 5 | Casi studio di tre aree di rigenerazione a confronto (rispettivamente nei comuni di Rovato, Iseo e Capriolo in provincia di Brescia). Fonte: Farina e Pezzagno, 2016.

## Riferimenti bibliografici

- Berghauser Pont M. e Haupt P. (2009), *Space density and urban form*, Technische Universiteit Delft.
- Canevari A. e Palazzo D. (2011), *Paesaggio e territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Farina S. (2016) *Principi per la Rigenerazione urbana nel Territorio della Franciacorta*, Tesi di laurea specialistica in ingegneria Edile-Architettura dell'Università degli Studi di Brescia, Relatore: M. Pezzagno.
- Italo Calvino (1957), *La speculazione edilizia*, Einaudi.
- Le Corbusier 1960, *La carta d'Atene*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Provincia di Bologna (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Bologna*, Quadro conoscitivo.
- Rambaldi G. (2016), *Valutazione dell'efficacia delle scelte di piano nel contrasto alle esternalità legate ai trasporti in ambito urbano*, Tesi di laurea specialistica in ingegneria Edile-Architettura dell'Università degli Studi di Brescia, Relatore: M. Pezzagno.
- Van Den Hoek J.W. (2008), *The MXI (Mixed-use Index) as Tool for Urban Planning and Analysis*, Corporation and Cities: Envisioning Corporate Real Estate in the Urban Future.

# Pianificare Trumplandia

**Laura Saija**

University of Memphis, TN, USA  
City and Regional Planning Department  
Email: [lsaija@memphis.edu](mailto:lsaija@memphis.edu)

## Abstract

Nel ‘Vecchio Sud’ degli Stati Uniti, un contesto caratterizzato da elevatissime disparità socio-razziali e una quasi adorazione delle libertà individuali e della proprietà privata, la teoria e la pratica della pianificazione urbanistica sono da sempre messe a dura prova. Soprattutto nel corso dell’ultimo decennio, la crescita di consenso elettorale a favore di un establishment dichiaratamente a favore dello smantellamento di ogni forma di governo del territorio a fatto da sponda all’affermazione di metodi e contenuti di chiara impronta neoliberista. Paradossalmente, proprio a fronte di tali cambiamenti politici, nella città di Memphis sembra invece esserci un crescente interesse per forme di pianificazione e governo urbano per il superamento del tradizionale clima di totale libertà d’azione individuale e di corporazione. Questo paper, che presenta una parte degli esiti di un percorso di ricerca empirica condotto dal *Department of City and Regional Planning* (CRP) della *University of Memphis*, propone una overview delle contraddizioni vissute dalla pianificazione a Memphis.

Il caso Memphis presenta diversi aspetti paradossali, di presa di carico di responsabilità pianificatorie di natura pubblica da parte di un complesso sistema socio-economico para-pubblico, i quali possono far intravedere le conseguenze di una eventuale piena concretizzazione, anche in Italia, di alcuni trend socio-culturali, economici e politici neoliberisti (privatizzazione del welfare; frammentazione delle responsabilità politiche e di gestione; etc.).

## 1 | L’odiosa pianificazione

Nel celebre sceneggiato televisivo *Parks & Recreation*, che racconta nella forma di falso documentario le avventure della vicedirettrice del dipartimento che si occupa della manutenzione di parchi e aree pubbliche di una fittizia città statunitense, l’ottimismo e la buona volontà della protagonista si, scontra, fin dal primo episodio con l’atteggiamento anti-governativo del suo Assessore. Questi dichiara, nell’episodio pilota «sono stato sempre molto chiaro con tutti in ufficio: non voglio che questo ufficio costruisca nessun parco, perché non credo nell’amministrazione pubblica. Io penso che l’intera amministrazione pubblica sia un modo di buttare soldi dei contribuenti. Il mio sogno è di avere l’intero patrimonio dei parchi pubblici privatizzato e gestito con profitto» (trad. dell’autrice). Sebbene il paradosso di dare in gestione una macelleria a un vegano possa sembrare un escamotage comico funzionale agli obiettivi televisivi, ogni americano sa bene che la realtà ha di gran lunga superato la finzione televisiva. Esiste una significativa porzione di popolazione che ha generato e supporta un gruppo politico che sta guadagnando una importante porzione di potere amministrativo – e dopo l’elezione di Donald Trump a presidente del Stati Uniti, anche federale – che si ispira a un modello di governo che è una quasi negazione di sé stesso e che punta alla sostanziale cancellazione di ogni forma di pianificazione pubblica, nel senso europeo del termine.

In questa prospettiva, la città di Memphis, unico cuore democratico nel repubblicano stato del Tennessee – uno stato che nel 2011 ha perfino abolito l’ufficio statale di *Planning*, che per molti anni ha rappresentato l’unica fonte di supporto tecnico alle tante municipalità dello Stato totalmente prive di capacità pianificatorie interne – sembra andare in contro-tendenza. Le fonti del dibattito cittadino infatti restituiscono un crescente interesse per forme di pianificazione e governo urbano improntate ai valori della giustizia sociale per un superamento del tradizionale clima di totale libertà d’azione individuale e di corporazione. Questo paper propone l’esito di un percorso di ricerca sulle difficoltà e contraddizioni vissute dalla pianificazione a Memphis, presentando una parte degli esiti di un percorso di ricerca empirica condotto dal *Department of City and Regional Planning* (CRP) della *University of Memphis*. Tale ricerca si basa su un approccio metodologico ibrido che mescola tecniche di indagine quantitativa e qualitativa (analisi dati demografici ed economici, interviste in profondità e focus groups, ricerca d’archivio, osservazione partecipante) con l’approccio dell’engaged scholarship (costituzione da parte dell’Università di partnership di lungo termine con enti e/o organizzazioni di comunità per studiare e affrontare i problemi territoriali e/o urbani più rilevanti).

In generale, nella storia della ‘cosa pubblica’ statunitense, il concetto stesso di pubblico è profondamente diverso dal quello europeo e questo ha impatti evidenti sugli aspetti funzionali, sociali ed estetici delle città nonché sulla possibilità di determinarli da parte delle istituzioni pubbliche a vari livelli (per una buona overview cfr. Warner, 1995; Fairfield, 2010).

L’ordinamento giuridico US è stato fondato su una quasi religiosa celebrazione di ogni forma di libertà in aperto contrasto con quello dell’inglese colonizzatore fondato su un sistema di privilegi connessi alla nascita. In ambito urbanistico questo si traduce in un significativo rispetto della libertà del singolo non solo di detenere tutta la proprietà che è in grado di accumulare ma anche di utilizzarla e trasformarla a proprio piacimento (Kayden, 2009). Questo non significa che la storia della pianificazione e della città americane siano prive di esempi di città pubblica o regolamentazione dell’urbanizzazione ad opera dei privati; significa semplicemente che tali esempi sono profondamente diversi, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, dai cugini europei.

Prendiamo la città di Memphis come esempio: si tratta di una città fondata all’inizio del XIX secolo da speculatori immobiliari affiliati alla Massoneria, con la speranza di trasformarla in uno dei ricchi poli commerciali sulla riva est del fiume Mississippi, a metà strada tra i porti fluviali di New Orleans e St Louis (Sigafoos 1979). Grazie ai capitali legati alla commercializzazione del cotone, il nucleo di prima fondazione si espanse nel corso dei decenni, per lottizzazioni successive e praticamente senza sosta, dando luogo a una delle città che ha una estensione quasi quattro volte maggiore della città di Milano, per esempio, ma con la popolazione che è pari a meno della metà. Fin dal piano ispirato dal *City Beautiful Movement* degli anni ’40 (Memphis City Beautiful Commission, 1947) fino ad arrivare all’ultimo *Comprehensive Plan* del 1981 (Memphis & Shelby County Office of Planning & Development, 1981), la storia della pianificazione di Memphis fatta di strumenti per stimolare lo sviluppo del settore economico immobiliare, soprattutto con un focus sulle opere di urbanizzazione strettamente necessarie all’espansione, ma che ha sempre fatto in conti con un sistema socio-culturale che non si aspetta dall’amministrazione pubblica né beni né servizi pubblici. La pianificazione urbana della città, nel senso di sistema comprensivo di azioni pubbliche dirette e regole di gestione delle trasformazioni sia pubbliche che private, è messa a dura prova su diversi fronti.

In primo luogo, in base alla cornice normativa della gran parte degli Stati del Vecchio sud, incluso il Tennessee, al contrario di quanto accade in altri stati del nord e delle aree costiere, la pianificazione urbanistica non è un atto dovuto da parte degli enti locali, i quali spesso hanno piani che assomigliano più ai nostri regolamenti edilizi che ai nostri PRG privi di una cornice di riferimento e di una visione strategica di sviluppo urbano. Inoltre, non esistono strumenti normativi per la redistribuzione dei costi per l’urbanizzazione a carico dei *private developers*, dando luogo a un contesto che ricorda parecchio il sistema italiano pre-decreto ministeriale 1444: gli imprenditori immobiliari lottizzano e, talvolta, costruiscono, per poi vendere a singoli. Il pubblico si suppone essere in grado di provvedere a quelle che noi chiamiamo opere di urbanizzazione primaria e parte delle nostre opere secondarie, con fondi che derivano per lo più dall’incremento delle tasse immobiliari, ad eccezione delle strutture scolastiche pubbliche per le quali i residenti sono soggetti a una tassazione diretta. Agli occhi di un Europeo, tale sistema sembra significativamente a favore degli speculatori nonché incapace di produrre tessuti urbani complessi e caratterizzati da un livello accettabile di servizi e beni pubblici. Il paradosso è che, agli occhi del cittadino medio americano, la cui massima ambizione abitativa è di comfort individuale all’interno cellula abitativa indipendente e isolata (Putnam 1995), questo è un sistema ‘odioso’ che lo costringe a pagare tasse immobiliari superiori qualora la sua cellula si trovi dentro il perimetro della città di Memphis piuttosto che su *unincorporated land* (suolo non incluso in un perimetro municipale e gestita dalla contea). Solo in questa prospettiva può essere compresa la questione centrale della storia urbanistica della città, quella legata alla battaglia delle “annessioni amministrative”: fin dagli anni ’60, la popolazione urbana piccolo e medio borghese di Memphis, per lo più di pelle bianca, ha progressivamente abbandonato i quartieri interni ai confini amministrativi della città per stabilirsi immediatamente al di fuori, alla ricerca di soluzioni abitative più economiche ad una adeguata distanza da vicini con la pelle più scura e quindi poco graditi (*sprawl* urbana). La città ha affrontato il problema dell’indebolimento della sua *tax-base*, e quindi del progressivo indebolimento della sua capacità di fornire livelli accettabili di servizio ai propri residenti, con uno strumento che non ha messo in discussione la *sprawl* ma piuttosto l’ha rincorsa, alimentandola sempre di più: la forzata annessione al perimetro urbano di porzioni sempre più ampie e già edificate di *unincorporated land*, con la conseguente imposizione di tasse odiose e indesiderate a residenti privi di ogni forma di senso di appartenenza alla comunità cittadina (cfr. <https://www.shelbycountyttn.gov/2954/Annexations>). L’esito di una tale strategia è quello di una città vasta, dispersa e fortemente segregata da un punto di vista razziale; una città assolutamente carente non solo di beni e servizi pubblici ma anche di un minimo livello

di qualità del disegno e dello spazio di lottizzazione privata; una città dal cuore morente, segnata da un significativo declino della storica downtown e dai suoi quartieri limitrofi (*inner city neighborhoods*).

## 2 | Il ritorno alla città, in una logica para-pubblica

All'epoca della preparazione dell'ultimo *Comprehensive Plan*, ufficialmente adottato dalla Città nel 1981, non vi era ancora una chiara strategia urbanistica contro la *sprawl*: il piano è costituito da una visione generica di sviluppo (che guarda ancora all'espansione come motore economico positivo) e indica alcune azioni di governo prioritarie, ma, come spesso accade da queste parti, è quasi del tutto privo di un sistema di regolamentazione efficace dell'uso del suolo e dell'edificazione. Il piano individua la rivitalizzazione di Downtown come problema, ma senza creare una connessione esplicita e operativa tra tale necessità e quella di contrasto della *sprawl*. È del 1977, sull'esempio di molte altre città statunitensi, la costituzione della *Downtown Memphis Commission*, una agenzia di sviluppo urbano indipendente per la rivitalizzazione di Downtown attraverso interventi di miglioramento dello spazio pubblico combinati a incentivi finanziari per gli investimenti immobiliari; un'agenzia che però "viene finanziata principalmente da una sovrattassa delle proprietà commerciali di Downtown e da contributi degli investitori immobiliari di Downtown"; la DMC non riceve fondi dal fondo fiscale né della Città né della Contea" (DMC 2013, p. II). Il linguaggio usato la dice lunga sulla necessità di mostrare – ai residenti restii a fornire il proprio contributo monetario ad una impresa dal sapore "pubblico" – quanto le operazioni di salvataggio di Downtown non pesino fiscalmente sul resto della città.

Alle attività private di riqualificazione del tessuto storico di *Downtown* sono state supportate da significativi vantaggi fiscali in alcun modo legati a qualsiasi forma di limite normativo di natura fondiaria, secondo la logica della 'costruzione di ponti d'oro' per chiunque avesse voglia di investire nel cuore morente della città. A questo si aggiungono gli incentivi alle attività di lottizzazione privata di suoli pregiati e ancora sottoutilizzati, per lo più a ridosso del lungo fiume, i quali hanno determinato l'incremento di spazi e beni dall'apparenza pubblica ma interamente costruiti e gestiti da privati al fine di aumentare il valore del proprio investimento immobiliare. Come in quasi tutte le città statunitensi, attorno a *Downtown* resisteva una corona di piccoli complessi di case popolari, frutto dell'unica e ridottissima stagione di finanziamento federale di edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle politiche del *New Deal*: a valle di svariati decenni di disinvestimento e mancata manutenzione durante i quali tali complessi sono diventati il simbolo del degrado urbano associato alla concentrazione e ghettizzazione della povertà, la città di Memphis ha utilizzato i programmi federali di HOPE VI, prima, e *Choice Neighborhood*, poi, per la totale sostituzione di questo patrimonio a favore di complessi a reddito misto interamente costruiti e gestiti da investitori privati (secondo una logica di sostanziale dismissione delle agenzie pubbliche per l'edilizia popolare e il trasferimento in mani private delle responsabilità di offerta residenziale a prezzi calmierati con il sistema dei vouchers; per maggiori dettagli e riferimenti cfr. Saija 2017).

La valutazione complessiva dei grandi sforzi che l'establishment cittadino ha compiuto dagli anni '80 a oggi per resuscitare la città morente non può non far pensare all'applicazione di un modello marcatamente neoliberista, in cui gli enti locali rinunciano progressivamente a tutte le (pure poche, se paragonate agli enti istituzionali europei) funzioni di creazione e gestione di svariate forme di città pubblica, per concentrarsi sulla fornitura dei servizi di garanzia delle libertà individuali (sicurezza, ordine, etc.). La più alta espressione di capacità di governo della trasformazione urbana ad opera degli uffici pubblici nel corso dei passati tre decenni, ricalca ancora il modello della *Growth Machine* descritto da Molotch nel suo celebre articolo del 1976, secondo cui è legittimo incentivare con fondi pubblici le attività economiche e gli investimenti privati, sia sotto forma di contributi diretti che di sgravi fiscali. L'idea è che favorire, per esempio, l'insediamento (o il mantenimento) in ambito cittadino di grosse *Corporation* come la *FedEx*, l'*International Paper*, l'*Elettrolux*, la *Nike*, la *BassPro*, etc. sia nell'interesse di tutti perché contribuisce a fornire occupazione. Tali contributi, però, vengono sistematicamente stanziati senza alcun livello di accordo sulla natura delle opportunità occupazionali previste (livelli di retribuzione e tutele del lavoro, luogo di residenza e status socio-economico degli impiegabili, etc.) rinunciando a stabilire anche un minimo livello di garanzia di redistribuzione 'pubblica' dei benefici economici generati.

In un contesto che, agli occhi europei, appare da sempre fortemente limitato per quello che riguarda la cultura e la capacità di pianificazione pubblica, fa da controparte una significativa capacità di pianificazione extra-istituzionale: scelte, investimenti, fornitura dei servizi e azioni di riqualificazione urbana sono stati, dagli anni '80 a oggi, appannaggio di un complesso sistema di organizzazioni non-pubbliche interdipendenti costituito da almeno tre poli:

- Un primo polo è costituito dalla comunità filantropica, che intercetta significative somme di denaro privato che piuttosto che arrivare alle casse pubbliche sotto forma di tasse – considerate ‘poco affidabili’, poco trasparenti, etc. – vengono affidate – grazie al meccanismo degli sgravi fiscali – sotto forma di donazioni a fondazioni private che le gestiscono in modo indipendente dal sistema decisionale pubblico;
- Il secondo polo è costituito dalle associazioni no-profit, di comunità etc., le quali, in base alla loro specifica missione, chiedono e ottengono finanziamenti dalle fondazioni per l’attuazione di singoli progetti; tra queste, particolari responsabilità di pianificazione dello e azione per lo sviluppo nei quartieri disagiati appartengono alle cosiddette *Community Development Corporation*, finanziate in modo sistematico grazie all’*Housing and Community Development Act* del 1974, con l’obiettivo di democratizzare la pianificazione per lo sviluppo locale affidandola a organizzazioni di base che si suppone facciano davvero gli interessi dei singoli residenti;
- Il terzo polo è costituito dai *Private Developers* che non perdono occasione di offrire le proprie competenze in materia di *Urban Development* nei processi di rivitalizzazione urbana sfruttandone le occasioni di profitto.

In questo scenario, gli enti locali giocano un ruolo paradossale di *follower* di iniziative che vengono generate da un sistema decisionale completamente indipendente da essi e che, soprattutto a partire dalla recessione economica del 2007-08, mostra anche una incredibile capacità di coordinamento della grande varietà di attori in gioco e perfino di pianificazione comprensiva e territoriale degli interventi di riqualificazione, infrastrutturazione, etc.

La nascita e il funzionamento di un tale sistema si presenta particolarmente interessante sotto il profilo della disciplina urbanistica. Esso si rafforza e si perfeziona soprattutto in base ad alcuni fatti legati alla recessione economica.

La recessione del 2007, che, anche a Memphis, ha una natura profondamente urbanistica poiché legata alla bolla immobiliare associata alla *sprawl* urbana, determina l’ulteriore indebolimento delle già fragili capacità pianificatorie pubbliche: gli stipendi di tutti i pianificatori dell’ufficio tecnico della *City of Memphis* erano infatti tutti legati alle *fee* associate alla presentazione dei progetti per il rilascio delle concessioni edilizie. Il drastico ridursi di attività edilizia ha quindi portato in pochi anni a una riduzione del personale interno da X a Y unità (che permangono per l’esercizio di alcune funzioni base). Anche, le fondazioni private sono state costrette a ridefinire la razionalità del proprio agire, e non necessariamente a causa della riduzione dei propri fondi di investimento (è ormai come gli effetti della recessione siano stati a carico della classe media e del settore pubblico più che del cosiddetto 1% più agiato della popolazione, che è anche quello responsabile della maggior parte delle donazioni alle fondazioni private; INS. RIF.): la recessione ha causato un significativo incremento del tasso di povertà con conseguente aumento delle unità immobiliari acquisite dalle banche o al demanio pubblico per inadempienze fiscali. L’esito immediato della recessione è stato un impressionante aumento dei sintomi classici del degrado urbano ma anche una riduzione della capacità di azione di contrasto da parte di ogni singola associazione no-profit e CDC. Tutto questo ha costretto la comunità filantropica locale ad interrogarsi sul livello di efficacia della propria azione, spingendo le diverse fondazioni a coordinarsi e diventare più “strategiche”: tra il 2007 e il 2009 le fondazioni hanno costituito una *Greater Memphis Partnership* che ha promosso e finanziato un processo di pianificazione strategica dell’area metropolitana generando un piano – il *Greater Memphis Neighborhood: A Blueprint for Revitalization* (Greater Memphis Partnership, 2009)– che identifica le azioni e le aree urbane prioritarie di intervento. Sebbene il documento, redatto da uno studio di consulenti pianificatori di St Louis, faccia continui riferimenti al coinvolgimento delle principali agenzie pubbliche locali, la ricerca ha fatto emergere come “il comune ha contribuito al finanziamento del processo in piccolissima parte, solo quando si è reso conto che era necessario avere un minimo di voce in capitolo” (intervista rilasciata all’autore da fonte riservata). L’esito è che dal 2009 ad oggi, le aree identificate dalla *Blueprint* sono state oggetto di una significativa attenzione para-pubblica e mostrano oggi primi segni di rivitalizzazione. Che sia Memphis un esempio concreto della possibilità di azione e governo urbano in assenza di capacità di pianificazione pubblica? È legittimo interrogarsi sulla possibilità che Memphis possa rappresentare (insieme a tanti altri casi analoghi in giro per il mondo) un esempio concreto capace di confermare la convinzione di tanti teorici del neoliberismo sulla possibilità di accettare il definitivo tramonto della nostra disciplina, così come era stata codificata nell’ambito delle istituzioni democratiche moderne. Un caso in cui le scelte e le azioni di intervento e governo del territorio non sono passate attraverso il vaglio dei

rappresentanti democraticamente eletti e hanno impattato la realtà indirizzando le scelte di spesa di fondi (ormai para-) pubblici.

### 3 | Memphis 3.0: cambiamenti?

La risposta a un tale interrogativo è, ovviamente, complessa e, probabilmente varia al variare delle posizioni culturali di ciascuno, ma il caso Memphis ne fornisce una propria e parzialmente negativa. Paradossalmente, sul definitivo tramonto della pianificazione pubblica e di una presa di responsabilità delle agenzie pubbliche si esprimono in maniera contraria proprio i soggetti che in questi anni si sono trovate costrette a farne le veci: le fondazioni e i soggetti attivi nel settore del *community development*, hanno in questi anni progressivamente realizzato l'importanza di avere un settore pubblico efficiente e affidabile, se non si vuole andare incontro a un lento declino della città. Come dire che anche l'1% della popolazione di una comunità urbana non può voler vivere la propria vita all'interno delle proprie lussuose dimore e ha bisogno di una città in cui muoversi e relazionarsi. Proprio le fondazioni, nell'arco degli ultimi 15 anni, hanno affiancato il finanziamento dei settori no-profit e for-profit a misure di supporto, anche finanziario, a due processi di pianificazione esplicitamente pubblica, che hanno contemporaneamente condotto al rafforzamento dei morenti uffici tecnici dei due principali enti locali: la contea di Shelby e la City of Memphis.

Il primo processo è stato quello della preparazione, da parte dello staff di pianificazione della Contea di Shelby, del *Mid-South Regional Greenprint and Sustainability Plan* (<http://midsouthgreenprint.org/greenprint-20152040/>), finanziato dall'*US Department of Housing and Urban Development*. In questo processo la comunità filantropica locale ha giocato il ruolo di finanziamento degli step iniziali che hanno condotto all'aggiudicazione del finanziamento federale altamente competitivo. Sebbene il suo focus fosse sul sistema di *Greenway* e infrastrutture verdi, il piano esplicita tutta una serie di connessioni tra tali sistemi e altri settori di intervento tipi di un *Comprehensive Plan* come la mobilità, l'offerta residenziale a basso costo, l'inclusione sociale e lo sviluppo economico. Il piano afferma perfino in modo esplicito, nella sezione introduttiva, quanto in un mondo ideale la pianificazione delle infrastrutture verdi sarebbe dovuta derivare da una *Comprehensive Plan* ma che, in assenza di questo, la *Greenprint* si proponeva da apripista, con l'obiettivo di preparare il terreno per un processo di pianificazione generale pubblico. Preparazione del terreno significava, per chi sa leggere tra le righe, convincere i rappresentanti eletti, l'opinione pubblica e i portatori di forti interessi nell'economia locale della legittimità e della utilità di un simile strumento. La *Greenprint* è stata generata con un lungo processo che ha coinvolto centinaia di stakeholder, il cui successo è dovuto all'immediato coinvolgimento della comunità filantropica e no-profit nella sua implementazione: alcune fondazioni private si sono intestate la realizzazione di importanti sezioni del sistema di infrastrutture previsto, in alcuni casi acquistando direttamente i suoli, supportando le opere per poi donare l'opera completa agli enti locali, come nel caso della *Memphis greenline*, o no-profit, come nel caso della *Wolf-river greenway* affidata alla *wolf-river Conservancy*, per la manutenzione. I successi tangibili della *Greenprint* e l'entusiasmo da loro generato nell'opinione pubblica cittadina, hanno senza dubbio giocato un ruolo fondamentale nel convincere le autorità locali a istituire un ufficio per la viabilità ciclabile che ha portato a realizzare più di 71 miglia totali di infrastrutture ciclabili dal 2010 a oggi, più che duplicando la dotazione precedente di circa 63 miglia totali (Smiley et al. 2016).

La *Greenprint* ha inoltre raggiunto l'obiettivo di stimolare l'avvio del primo processo di pianificazione comprensiva della città di Memphis dopo quasi quarant'anni. In questo, un ruolo ancora più importante lo hanno giocato, ancora una volta, le fondazioni private che hanno interamente finanziato, con quasi due milioni di dollari, il processo di pianificazione, denominato Memphis 3.0. Questi soldi hanno, tra le altre cose, coperto la totalità degli stipendi di 5 nuove assunzioni da parte del derelitto ufficio di piano del comune per un triennio, a fronte della promessa di successiva stabilizzazione con salari pubblici da parte del Comune. Allo studioso che ha familiarità con la letteratura che si occupa di pianificazione in epoca neoliberalista, l'idea che la pianificazione pubblica venga finanziata in modo diretto ed esclusivo con soldi privati fa immediatamente pensare a una volontà di condizionamento delle scelte pubbliche a favore degli interessi che stanno dietro a tali soldi. A questo farebbe pensare la richiesta da parte dei *founders* di fare parte di un *advisory board*, ossia un comitato di saggi capaci di 'seguire' e 'supportare' il processo passo dopo passo. Esistono pochi dubbi sul tipo di aspettative dei principali stakeholder cittadini nei confronti del processo, ben racchiuse dal titolo dato a uno dei seminari di presentazione pubblica di Memphis 3.0 alla città, "*Why Comprehensive Planning is Good for Business*" (ecco perché la pianificazione fa bene agli affari): a valle della recessione del 2007, e dopo decenni di enfasi sull'importanza della crescita e di totale libertà d'azione concessa dal pubblico al settore privato, soprattutto quello immobiliare, Memphis è ancora una

città che cresce ‘fisicamente’ ma non economicamente. Quello che viene guadagnato dai suburbi viene perso dai quartieri interni, in un gioco a somma zero, quando non negativa. E questo non è più sostenibile per nessuno. In questo scenario, quindi, si comprende come la situazione paradossale di Memphis, un contesto in cui la mano pubblica è priva di risorse e capacità di governo delle trasformazioni urbane e il contesto socio-culturale ampio è quasi del tutto insensibile, se non ostile, al concetto stesso di pianificazione pubblica, è proprio la cerchia di interessi privati che sta contribuendo, almeno in questa fase, a una inversione di tendenza. Dalle interviste condotte, è chiaro come tutti i principali stakeholder sperino in una crescita reale della città a comprendono come la crescita finanziaria sia impossibile senza quella socio-economica e in assenza di istituzioni con capacità pianificatorie, di contenimento della sprawl, di riqualificazione dei quartieri interni, etc. Le fondazioni, che con la *Blueprint* avevano già agito parallelamente e autonomamente rispetto alle strutture governative, si sono accorti, anche grazie alle occasioni di finanziamento federale agli enti locali dell’amministrazione Obama, della necessità e dell’utilità di istituzioni pubbliche forti e capaci. Resta adesso da vedere se, con l’ascesa della logica anti-governativa ai vertici del governo federale e l’auspicabile ridursi di risorse per la rigenerazione urbanistica dei quartieri maggiormente disagiati, questa inversione di tendenza abbia o meno le chance di determinare un reale e profondo cambiamento culturale sulle funzioni e l’importanza della pianificazione pubblica della città.

### Riferimenti bibliografici

- DMC 2013, *Downtown Memphis Commission Strategic Plan*,  
<http://www.downtownmemphiscommission.com/sites/526/uploaded/files/strategicplan13final.pdf>.
- Fairfield J. D. (2010), *The Public and Its Possibilities. Triumphs and Tragedies in the American City*. Philadelphia, Temple University Press.
- Greater Memphis Partnership (2009), *Greater Memphis Neighborhood: A Blueprint for Revitalization*, testo disponibile sul sito: [memphiscdcouncil.blogspot.com](http://memphiscdcouncil.blogspot.com).
- Kayden J. S. (2009), *Property Rights, Planning, and the Public Interest*. In Hack G. et al. (eds.) *Local Planning: Contemporary Principles and Practice*, ICMA Press.
- Memphis & Shelby County Office of Planning & Development (1981). *Memphis 2000 policy plan*. Government Publication.
- Memphis City Beautiful Commission (1947), *Memphis, the city beautiful: the Memphis plan*. Merrill Kremer, Inc.
- Molotch H. (1976). *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. In *American Journal of Sociology*, 82(2), pp. 309-332.
- Putnam, R. D. (1995). *Bowling alone: America's declining social capital*. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.
- Saija L. (2016). *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Milano: FrancoAngeli.
- Saija L. (2017). “Tipi di relazione università-territorio”. In *Atti della XIX conferenza nazionale SIU. Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016. Planum Publisher, pp. 921-926.
- Sigafoos, R. A. (1979). *Cotton Row to Beale Street: A Business History of Memphis*. Memphis State Univ Pr.
- Smiley, K. T., Rushing, W., & Scott, M. (2016). *Behind a bicycling boom: Governance, cultural change and place character in Memphis, Tennessee*. *Urban Studies*, 53(1), 193-209.
- Warner, S. B. (1995). *The urban wilderness: A history of the American city* (Vol. 5). Univ of California Press.

# Oltre le trasformazioni pianificate: il caso la rinascita della Scala dei Turchi

**Valeria Scavone**

Università degli Studi di Palermo  
DARCH Dipartimento di Architettura  
Email: [valeria.scavone@unipa.it](mailto:valeria.scavone@unipa.it)  
Tel: 3296224901

## **Abstract**

Quando le trasformazioni urbane, regolarmente pianificate, vengono osteggiate dall'azione pubblica in nome un bene superiore, ecco che questa azione diventa emblema di una politica attenta e attiva. Il richiamo alla responsabilità decisionale, che viene fatto da più parti, sulle scelte delle trasformazioni territoriali risulta più che mai attuale e condivisibile, soprattutto in presenza di siti dall'estrema fragilità.

Il contributo riguarda lo studio di un caso: un lungo processo, a tratti conflittuale, che ha portato al parziale recupero di un paesaggio costiero del fronte africano della Sicilia, la Scala dei Turchi, in contrasto con le trasformazioni immaginate, e in parte realizzate, in passato che ne consentivano l'edificazione. Il processo ha recentemente meritato dal MiBACT la menzione "Legalità e paesaggio, lotta all'abusivismo attraverso la valorizzazione delle qualità territoriali", in occasione della selezione per la candidatura italiana al Premio Paesaggio del Consiglio d'Europa.

Il valore di questa azione è individuabile nella salvaguardia ambientale e nel recupero paesaggistico ma anche nell'aver contribuito a innescare il germe della rinascita della matrice identitaria del paesaggio. Il processo denominato "Liberare la bellezza", che ha visto amministratori, associazioni e comunità uniti nel contrastare responsabilmente la vittoria dell'interesse privato su quello pubblico, si ritiene possa avviare una riflessione all'interno sia dell'ambito accademico sia del dibattito politico anche per il potenziale ruolo della comunità e delle associazioni sin dal processo decisionale.

**Parole chiave:** paesaggio, legalità, abusivismo.

## **1 | Responsabilità, ruoli e tempi**

Il caso studiato impone una riflessione sulla responsabilità decisionale e sulla necessità di "cambiare l'urbanistica" (Russo, 2016) in modo da consentire la corretta gestione delle trasformazioni, soprattutto in siti dall'estrema fragilità per i quali le competenze dovrebbero essere inequivocabili.

Oltre le riforme attuate a livello regionale, i nuovi input che arrivano dalle società scientifiche – e non solo – spingono il Parlamento a definire una legge "nazionale" di principi in materia di governo del territorio che sia flessibile e coerente con le tematiche attuali (resilienza urbana, risparmio energetico, riduzione del consumo di suolo, paesaggio come patrimonio materiale e immateriale, rigenerazione, sicurezza, inclusione sociale, etc.), nel tentativo di riportare le città al centro delle "politiche di sviluppo" (*ibidem*). Ci si augura che si pervenga a un'urbanistica contemporanea che lavori su una «rinnovata nozione di tempo», un tempo lungo, che riguardi scenari di interesse generale per la definizione di strategie, e un tempo legato alle trasformazioni puntuali che possono e devono prevedere rappresentanza, partecipazione e condivisione con il recupero di una dimensione collettiva che, allo stato attuale, non è sufficientemente presente. Il recupero dell'urbanistica della «lunga durata», un'urbanistica che si distingue per la sua visione, è necessario nella ricerca di un nuovo paradigma (Gabellini, 2016:143).

Ma l'intento è ora individuare gli strumenti di cui necessita la cassetta degli strumenti dell'urbanista perché sia in grado di affrontare le sfide del cambiamento senza che vi siano quadri normativi articolati e complessi che spesso originano conflittualità giuridiche, come nel caso in studio. La sfida inoltre è comprendere il ruolo che possono svolgere le comunità e le associazioni, spesso nei fatti più attente del mondo accademico alle questioni locali, in questo percorso di disegno di una legge nazionale. Quello stesso associazionismo che Attilia Peano nel suo «Manifesto per il paesaggio e lo sviluppo rurale», tra le varie azioni, invitava a promuovere (2006: 28).

E ciò è ancora più importante nei territori fragili, a debole metropolizzazione che, «contrariamente all'immaginario dominante», rappresentano il modello territoriale che oggi ha la possibilità di affermarsi in Europa sul piano di uno sviluppo economico, sociale e demografico (Tosi, 2016: 8), in un contesto

italiano nella quale è possibile percepire tali luoghi come “laboratori” che «basano il proprio valore aggiunto sul paesaggio e su attività qualificate» (*ibidem*).<sup>1</sup>

## Il contesto

Realmonte, piccolo comune costiero della ex provincia di Agrigento sito a poche centinaia di metri dalla Valle dei Templi, con i suoi 4.451<sup>2</sup> abitanti (al 31.12.2015, ISTAT), rientra tra i comuni di “cintura” nelle aree interne, così come definite dal Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica per la distanza dai poli erogatori di beni e servizi. Lontano dalle infrastrutture di grande percorrenza (la linea ferrata che solcava il suo territorio da Porto Empedocle verso Castelvetro è stata dismessa intorno gli anni '80) ad eccezione della SS115, presenta un'economia legata all'agricoltura e all'industria estrattiva (si rileva una Miniera di salgemma ancora in attività). Dai dati demografici riportati nella Tabella I, si evince una leggera variazione al rialzo, differentemente da quanto registrato a Siculiana (comune con cui confina) e negli altri piccoli comuni che, pur essendo costieri, presentano dati di spopolamento realmente allarmanti. Realmonte, insieme a Porto Empedocle, pare che mantenga il numero degli abitanti per la presenza del “Polo”, Agrigento, dal quale entrambi distano pochi minuti.

Tabella I | Dinamiche demografiche di Realmonte in confronto con i comuni contermini (Porto Empedocle e Siculiana) e con gli altri due comuni (Montallegro e Cattolica Eraclea) che insistono sulla costa. Fonte: Demo Istat. Rielaborazione a cura dell'autrice.

	1961	1991	2011
Porto Empedocle	16.649	16.755	16.814
Realmonte	4.217	4.393	4.483
Siculiana	6.444	5.070	4.655
Montallegro	3.548	3.168	2.543
Cattolica Eraclea	8.877	6.188	3.970

Il comune però, ancora oggi, ha come strumento urbanistico un Programma di Fabbricazione che risale al 1976 (D.A. n.10 del 19/01/1976; è da segnalare che è in corso la redazione un P.R.G.). In quegli anni, molto lontani dalla Legge Galasso, dalla concezione dinamica della tutela, dalla sensibilità sulle questioni ambientali, dalle riflessioni sul paesaggio che andassero oltre la concezione estetica crociana del '39, lo strumento urbanistico indicava (Fig.1) – proprio sulla costa caratterizzata dalla scalinata di pietra calcarea bianca denominata Scala dei Turchi – la possibilità di realizzare un “Complesso turistico alberghiero” (C5), una “Zona residenziale estesa” (C2), una zona di completamento (B3). Il Programma, di fatto, dava così seguito a quella «civiltà del turismo», denunciata da Calvino già nel 1963, che in Italia ha fatto «prosperare la costa», mentre l'entroterra «immiseriva e prendeva a spopolarsi» (Calvino, 1963: 69).

<sup>1</sup> La studiosa rimanda allo scritto di L. Davezeis (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris.

<sup>2</sup> Al Censimento 2011 il dato era 4.483, in leggerissimo aumento rispetto al Censimento 2001, in seguito al quale la popolazione residente era di 4.435, e in deciso aumento rispetto al 1991 (Tabella I).

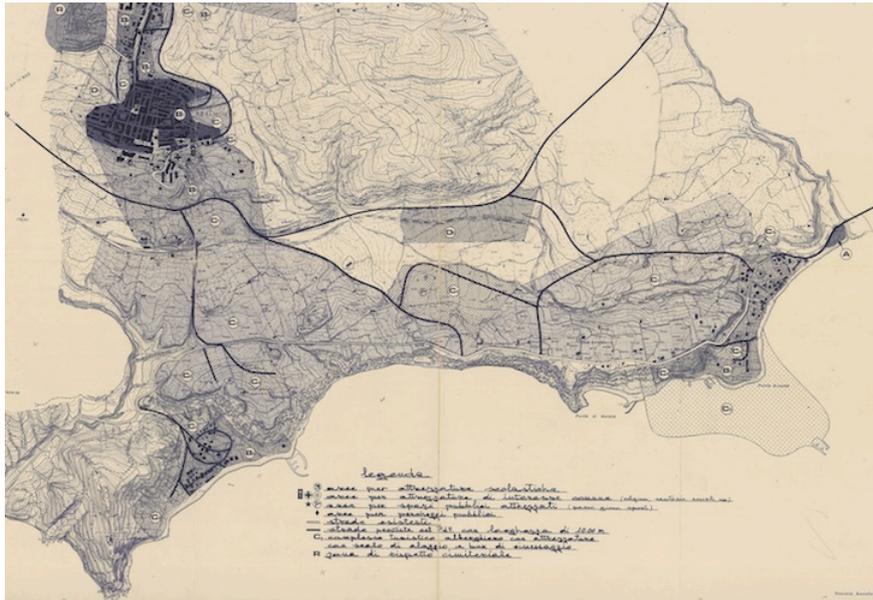


Figura 1 | Tavola tratta dal Programma di Fabbricazione del 1976.  
 Si evince a destra, proprio in prossimità della costa, le zone C e B. Fonte: sito internet del comune di Realmonte.

La fascia costiera in questione, di circa 1400 metri di lunghezza compresa tra l'estremo orientale dell'abitato di Lido Rossello e Punta Maita, è un sito caratterizzato «da una sottile spiaggia sabbiosa che emerge solo nei mesi estivi, delimitata da una falesia costituita dalla roccia calcareo-marnosa della formazione dei Trubi»<sup>3</sup>, dei quali è il più spettacolare affioramento<sup>4</sup> in Sicilia. Questi «depositi formati in ambiente marino» consentono di “vedere” come il passare del tempo geologico si sia registrato nelle rocce, gli studi hanno dimostrato che «risalendo lungo il pendio lungo il quale affiorano queste alternanze» (marne grigie e calcari bianchi), l'osservatore camminerà «attraverso il tempo», poichè ogni gradino superato «rappresenta il tempo trascorso di 21.700 anni»<sup>5</sup>.

L'estrema fragilità della fascia, interamente ricadente nel comune di Realmonte, si può definire un *unicum* in una regione costiera che, baricentro geografico del fronte africano della Sicilia, presenta – ancora e nonostante tutto – un ricco patrimonio paesaggistico, archeologico, storico e culturale. Un patrimonio che, se adeguatamente tutelato, valorizzato, promosso e fruito in modo integrato, potrebbe diventare volano per uno sviluppo locale autosostenibile (Magnaghi, 2000) in equilibrio tra una dimensione economica, socioculturale e ambientale.

### Il racconto dei fatti

Sulla base delle prescrizioni contenute nel PdF, intorno agli anni '80, una delle coste più belle e più rare della Sicilia ha subito un processo di edificazione. L'operazione che avrebbe dovuto portare alla realizzazione di un insediamento turistico-alberghiero, regolarmente “immaginato” dal redattore del PdF, comincia ad opera della società SCATUR s.r.l. con l'approvazione di Piano di Lottizzazione da parte del Consiglio comunale nel 1983 (C.C. n.78). In seguito alla Concessione Edilizia del 1989, inizia l'edificazione di un fabbricato di circa mc.6000 che viene bloccata solo in seguito ad un intervento di Legambiente del 1990. Ne segue una battaglia che vede il Comune – divenuto consapevole del tesoro paesaggistico per il clamore della vicenda e per la mobilitazione delle associazioni – lottare per la salvaguardia della propria costa.

La Ditta interessata, allora, presenta una richiesta in sanatoria ai sensi dell'art. 13 della l.r. 47/85 che viene respinta. Nel frattempo la battaglia intrapresa da Legambiente dà l'avvio alla procedura per l'emissione di un Decreto di Dichiarazione di notevole interesse pubblico (Decreto regionale pubblicato sulla G.U.R.S il 16/05/1992). Cui seguirà la sottolineatura del carattere di eccezionalità e rarità, in ambito non solo

<sup>3</sup> Cfr la Relazione del Piano Paesaggistico della Provincia di Agrigento, p.226.

<sup>4</sup> Nella fascia costiera “affiorano direttamente termini della Serie Gessoro Solfifera ricoperta dalle classiche marne a globigerine note come Trubi” e modellati dalle “superfici di abrasione marina del Pleistocene” (cit., p. 203).

<sup>5</sup> Cit., p.212.

nazionale ma europeo, con la delimitazione di Sito d'Importanza Comunitaria (ITA040015) grazie alla Rete Natura 2000.

Segnalato in negativo nel 2008 tra i Luoghi del Cuore FAI per gli ecomostri che vi insistevano (l'uno, era il nucleo della struttura ricettiva, l'altro un'abitazione privata a picco sul mare), viene portato alla ribalta nazionale il caso "Scala dei Turchi" che, nel frattempo, si era trasferito nelle aule giudiziarie dove trova soluzione grazie alla Procura di Agrigento che dà mandato di dar seguito all'ordinanza di demolizione emessa dalla magistratura nel 2012. Il FAI di Agrigento, promotore di questa rinascita, si schiera a fianco dell'Amministrazione e delibera di finanziare (con €20.000) la demolizione della struttura (A) sulla spiaggia per ripristinare il tratto di costa deturpato (Fig.2).



Figura 2 | A sinistra, foto dell'ecomostro A sito sulla spiaggia, demolito nel 2013. A destra, foto dell'edificio abusivo B, a picco sulla scogliera, demolito nel 2015 per la realizzazione del belvedere. Foto e impaginazione di Simona Augello.  
Fonte: dossier di candidatura alla selezione italiana per il Premio del Paesaggio 2016.

La ditta proprietaria però, pressata da questioni giudiziarie, decide di abbattere autonomamente lo scheletro della struttura sita sulla spiaggia nel 2013. Il FAI, allora, dirotta la somma, già stanziata, per la demolizione di un'altra struttura (B), in stato di abbandono, posta a picco sulla scogliera, e nell'area "liberata" progetta e realizza in sinergia con il Comune uno spazio pubblico, un piccolo "belvedere" (ispirato a criteri di sostenibilità) che consente agevolmente di fruire percettivamente del paesaggio naturale anche senza scendere fino al mare (Fig.3).

Quanto realizzato costituisce l'inizio di un percorso che ha visto l'Amministrazione e le Associazioni combattere insieme per ribaltare il destino di questo paesaggio. I successivi passi prevedono l'allargamento della superficie del belvedere, grazie alla concessione di una piccola parte della trazzera demaniale ancora oggi visibile, la candidatura nella lista dell'UNESCO, un concorso di idee per la riqualificazione in chiave sostenibile dell'intera area e la regolamentazione "disciplinata" dell'accesso alla Scalinata per tutelarne l'integrità, in considerazione dell'estrema fragilità della roccia.

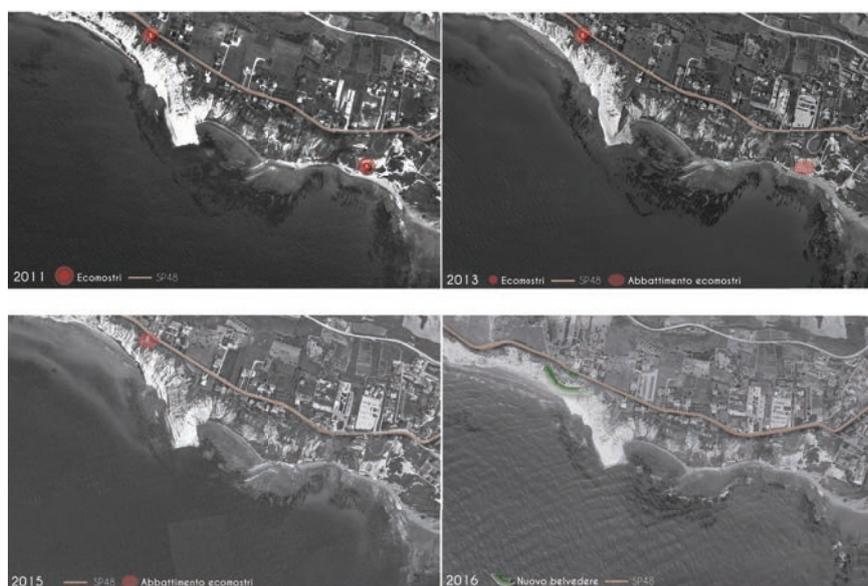


Figura 2 | Immagini satellitari che comparano la situazione ante e post demolizioni. Elaborato grafico a cura di Simona Augello.  
Fonte: dossier di candidatura alla selezione italiana per il Premio del Paesaggio 2016.

## La situazione e significato

Si ritiene che quanto accaduto nel territorio in esame sia rilevante per una serie di questioni.

In primo luogo denuncia la gravità della situazione siciliana in termini di «sovrapposizione delle competenze» (Abbate, 2015) giuridico-amministrative a proposito delle coste<sup>6</sup>.

In secondo luogo sembra, poi, confermare gli esiti degli studi sull'abusivismo edilizio (Trombino, 1984) e sulle ragioni che portano gli attori a muoversi considerando che «la normazione formal-astratta può essere subordinata a quella particolaristica, ragion per cui risulta razionale edificare al di fuori della legge», a prescindere dalla fascia sociale o dalla «difficoltà di accesso alla casa sul mercato legale» (Gucciardo, 1996: 258).

In terzo luogo, di contro, il processo denominato – in occasione del dossier di candidatura al Premio italiano del Paesaggio – “Liberare la bellezza” denuncia un *trend* opposto, come avallato dai dati pubblicati dall'Assessorato Territorio e Ambiente e riportati nella tabella II. Oltre la banale retorica del consumo di suolo, che pure deve rivestire un rilevante ruolo nella ridefinizione di compiti e ruoli dell'urbanistica, quanto avvenuto si configura concretamente nel riscatto di una comunità che ha lottato per liberare il proprio territorio da metri cubi di cemento il cui effetto devastante, in termini ambientali e identitari, travalicava il *soil sealing* (Scavone, 2014) e ogni altra drammatica conseguenza della cementificazione.

Dai dati (confermati da una percezione diffusa), la crisi economica, oltre ad una certa presa di coscienza del concetto di legalità e delle questioni ambientali, ha portato – stranamente anche in Sicilia e proprio nella provincia di Agrigento, nota per i drammatici episodi di abusivismo – ad una riduzione di un fenomeno il cui *trend* sembrava inarrestabile.

Tabella II | Cubatura abusiva, confronto dati 2011-2013. Fonte: Assessorato Territorio Ambiente della Regione Sicilia. Rielaborazione a cura dell'autrice.

	Anno 2011	Anno 2013
Sicilia	mc. 856.000	mc. 439.000
Provincia di Agrigento	mc.135.962	mc. 64.269

In questo quadro si inserisce il processo avvenuto nel paesaggio della Scala dei Turchi che, pertanto, si presta a variare letture, la prima delle quali – richiamando i dati di cui alla tabella II – riguarda il fatto che la comunità locale si presenta più matura e più sensibile a certi temi. Quella «crescente attenzione» (Fregolent, 2014: 89) da più parti segnalata sui temi del consumo di suolo da parte «di cittadini e associazioni, di istituzioni e rappresentanti del mondo economico» trova qui una conferma di un interesse condiviso che spesso necessita di una “cerniera” tra cittadini e amministratori, spesso svolta dalle associazioni, in articolato modo ambientalista (cit.: 91).

Se la resilienza è la capacità di far fronte alle avversità, se le città devono essere pronte a reagire alla crisi energetica, alle sfide del cambiamento climatico e alla crisi economica, ecco che anche le comunità – che in quelle città e quei territori vivono – danno prova di resilienza reagendo alle avversità, senza più adattarsi. La trasformazione avviata nel paesaggio della Scala dei Turchi si configura, infatti, come esempio di processi virtuosi che, per la consapevolezza della delicatezza del proprio patrimonio naturale e culturale, mirano alla conservazione dei caratteri identitari del paesaggio e non al loro disfacimento. Si è in presenza di una comunità resiliente che sembra appartenere a un territorio «più reattivo». Un territorio fatto da «attori proattivi» che «diventano gli amplificatori delle nuove sensibilità nei confronti della qualità del paesaggio» e dell'ambiente (Carta, 2016: 186), in questa fase di «transizione culturale» che è particolarmente rilevante nei contesti “minori”.

In coerenza con i principi enunciati nella Convenzione Europea del Paesaggio (2000), la quale nel Preambolo esplicita l'auspicio «di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente», la situazione di degrado paesaggistico e ambientale, caratteristica delle coste siciliane, ha avuto qui una battuta d'arresto e ha innescato processi virtuosi di riappropriazione dei luoghi. Come attestano anche l'avvio di attività economiche di tipo turistico ispirate a criteri di sostenibilità (cicloturismo, connessione *slow* con la Valle dei Templi e le altre risorse archeologiche, installazioni artistiche, il progetto parco-museo, ecc.).

Si ritiene che in questa situazione quella fase della «dimensione opaca del conflitto» (Lo Piccolo, 2016: 15) sia stata valicata nel momento in cui comunità (associazioni e semplici cittadini) e amministratori hanno collaborato per un unico fine, superando «l'inconciliabilità di valori contrapposti» (cit.: 16), e hanno concretamente applicato i principi della CEP, spesso non conoscendone i presupposti culturali. Hanno

<sup>6</sup> Come ampiamente descritto da Giuseppe Abbate (2016) nel suo recente contributo, cui si rimanda per approfondimenti.

cioè compreso il valore del paesaggio «il serbatoio profondo» della cultura di un popolo che «reca l'impronta del suo spirito» (Venturi Firriolo, 2002).

Il processo nelle sue diverse fasi ha costituito, pertanto, per la comunità locale un punto di svolta: la consapevolezza del valore del proprio paesaggio che diviene requisito identitario del benessere individuale e collettivo cui tutti hanno il “diritto” di godere. Sembra che il paesaggio sia stato riconosciuto, a tutti gli effetti e da tutti gli attori coinvolti, quale DNA della comunità (De Vareine, 2005) e che si sia innescato quel processo «di cambiamento e di innamoramento» (Volpe, 2015) dei cittadini nei confronti del “proprio” patrimonio naturale e culturale – pubblico – che ha attivato, e attiverà, circoli virtuosi di sviluppo autosostenibile (Scavone, 2016) anche in termini turistico-culturali.

### **Prospettive e rischi**

Se l'urbanistica deve ritrovare «un proprio ruolo pubblico, uscendo dalla condizione di semplice accompagnamento delle traiettorie tracciate da mercato e forze economiche», non deve “essere sola” ma deve costruire «nuove alleanze» con le diverse discipline (Tosi, 2015: 10), cercando un linguaggio intermedio per costruire un dialogo tra i saperi, ma tali alleanze devono riguardare anche con le comunità. Quelle comunità che, come nel caso studio, sono riuscite – nella sinergia tra cittadini, Associazioni e Pubbliche Amministrazioni – a rivendicare i propri diritti, il proprio futuro, la propria scelta di “Liberare il paesaggio” per educare le nuove generazioni a conoscere, amare, tutelare e valorizzare il proprio territorio, a bloccare l'abusivismo edilizio, a identificare il valore del paesaggio quale bene “comune” identitario, ad opporsi a scelte errate. In questi processi l'urbanistica che, facendo tesoro di situazioni come questa, deve svolgere un ruolo di primo piano, soffermandosi sulla responsabilità delle scelte e delle conseguenze “pratiche” che da tali scelte possono avere avvio.

Il processo virtuoso che si è innescato in questo territorio, però, non è privo di rischi. Rischi che, in qualche modo, l'amministrazione comunale illuminata sta in questo periodo, in totale collaborazione con la comunità locale, cercando prevenire anche in attesa che, per la fascia costiera del paesaggio locale 21, venga approvato definitivamente il piano paesaggistico della provincia di Agrigento che, imponendo il livello di Tutela 3, prevede misure orientate al «recupero ambientale e disinquinamento del mare e del litorale e la rinaturalizzazione dei tratti più o meno artificializzati» e al «ripristino delle aree dunali degradate e interventi di riqualificazione ambientale del litorale, dei torrenti e rinaturalizzazione dei tratti più o meno artificializzati con l'uso di tecniche dell'ingegneria naturalistica».

Altri rischi possono essere individuati nella visibilità nazionale e internazionale che il sito ha avuto negli ultimi tempi, anche grazie al conferimento della menzione tematica da parte del Ministero: l'immagine del paesaggio della Scala campeggia su copertine di riviste nazionali ed estere, diviene location di film e simbolo della Sicilia, attirando così migliaia di avventori l'anno che potrebbero minacciarne l'integrità.

Il processo “Liberare la bellezza” merita di essere studiato e monitorato nel tempo non solo perché quanto accaduto, forte segnale di innovazione e vivacità, possa davvero avere un effetto pervasivo portando ad un'inversione di tendenza che rappresenti un'arma di riscatto di una comunità mortificata da scelte incongrue da parte di pianificatori e da interessi privati che hanno prevalso su quelli pubblici. La comunità, cessando di “subire il proprio paesaggio”, è divenuta promotrice responsabile della sua rinascita e meritevole della menzione tematica conquistata per l'obiettivo raggiunto in termini di “Legalità e paesaggio, lotta all'abusivismo attraverso la valorizzazione delle qualità territoriali”, in occasione della selezione alla candidatura italiana al Premio del Paesaggio del Consiglio di Europa<sup>7</sup>.

### **Riferimenti bibliografici**

Abbate G. (2016), “Gli spazi pubblici del sistema costiero agrigentino tra valori e criticità”, in Lo Piccolo F. e Schilleci F. (a cura di), *Forme e processi per il progetto del territorio. Pratiche e prospettive nella Sicilia Occidentale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 89-103.

Calvino I., (1963), *La speculazione edilizia*, ed. 2016, Mondadori, Milano.

---

<sup>7</sup> Il processo è stato attuato per merito di Legambiente (già dagli anni '90) e del FAI (sezione di Agrigento, presidente Giuseppe Taibi), in sinergia con il Sindaco del Comune di Realmonte, con la Prefettura, la Procura di Agrigento e con i cittadini che ne hanno segnalato lo stato in occasione di “I luoghi del Cuore” (2008). Il dossier presentato nel dicembre 2016 al MiBACT, presentato dal Comune di Realmonte, dal FAI Agrigento (partner Consorzio universitario di Agrigento e Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo) che ha ottenuto la menzione tematica su citata nel marzo 2017, è frutto dello studio appassionato di un gruppo di giovani architetti (Simona Augello, Giuliana Giambrone, Danilo Mistretta, Javier B. Reyes) che hanno coadiuvato la sottoscritta nel lavoro (realizzando anche alcune delle immagini riportate e un breve video).

- Carta M. (a cura di, 2014), *Patrimonio e creatività. Agrigento la valle e il parco*, List, Trento.
- Fregolent L. (2014), “Pianificazione e sostenibilità nella crisi”, in Fregolent L., Savino M., *Città e politiche ai tempi della crisi*, FancoAngeli, Milano, pp. 73-94.
- Gabellini P. (2016), “Paradigma prima incerto, ora nuovo?”, in: Munarin S. e Velo L. (a cura di), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive*, Donzelli editore, Roma, pp. 139-146.
- Gucciardo G. (1996), “Regolazione sociale e abusivismo edilizio. Il caso della Valle dei Templi di Agrigento”, in *Meridiana*, n.26-27, pp.247-276.
- Lo Piccolo F. (2016), *Il progetto di territorio in contesti fragili: fondamenti teorici e pre-condizioni per una inversione di tendenza*, in Lo Piccolo F. e Schilleci F. (a cura di, 2016).
- Magnaghi A. (2006), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Peano A. (2006), *Il paesaggio nel futuro del mondo rurale esperienze e riflessioni sul territorio torinese*, Aracne, Roma
- Russo M. (2016), Raccontare l'Italia per cambiare l'urbanistica, in Munarin S. e Velo L. (a cura di), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive*, Donzelli editore, Roma, pp. 5-12..
- Scavone V. (a cura di, 2014), *Consumo di suolo un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, FrancoAngeli, Milano.
- Scavone V. (2016), “Un gioiello tra la città e il territorio”, in Carta M. (a cura di), *Patrimonio e creatività*, List, Trento, pp. 89-101.
- Tosi M. C. (2016), “La responsabilità di produrre rappresentazioni dell'Italia contemporanea”, in Munarin S., Velo L. (a cura di), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive*, Donzelli editore, Roma, pp. 5-12.
- Trombino G. (1984), *Le ragioni dell'abusivismo: una analisi interpretativa del fenomeno dell'abusivismo edilizio nel territorio siciliano*, Libreria Dante, Palermo.
- Venturi Firriolo M. (2002), *Etiche del paesaggio. Il progetto del mondo umano*, Editori Riuniti, Roma.

### Sitografia

- Dati sull'abusivismo in Sicilia, disponibili su Regione Sicilia, Assessorato territorio e ambiente  
[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_Assessoratoregionaledelterritorioedellambiente/PIR\\_DipUrbanistica/PIR\\_ElencoTelefonicoGenerale/PIR\\_PianificazioneUrbanistica/STRUMENTI%20URBANISTICI%20%20AL%2030.06.2014.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Assessoratoregionaledelterritorioedellambiente/PIR_DipUrbanistica/PIR_ElencoTelefonicoGenerale/PIR_PianificazioneUrbanistica/STRUMENTI%20URBANISTICI%20%20AL%2030.06.2014.pdf)
- Candidatura italiana per il Premio Paesaggio del Consiglio di Europa 2016, disponibile su  
<http://www.premiopaesaggio.beniculturali.it/category/edizione-2016-2017/>
- Programma di Fabbricazione del Comune di Realmonte, disponibile su  
[http://www.comune.realmonte.ag.it/attachments/article/63/All.4a-5k\\_2\\_2.jpg](http://www.comune.realmonte.ag.it/attachments/article/63/All.4a-5k_2_2.jpg)
- Dati ISTAT disponibili su  
<http://www.demoistat.it>

# Progetti pronti per l'uso

Cecilia Scoppetta

## Abstract

Il paper affronta la questione, ancora scarsamente indagata, del rapporto tra "sapere esperto" e fenomeni corruttivi e/o criminali analizzando un caso di studio anche in una prospettiva storica ed alla luce delle trasformazioni.

**Parole chiave:** fenomeni corruttivi, grandi progetti, sapere esperto.

## Fenomeni corruttivi e "sapere esperto"

Nella riflessione disciplinare più recente sembra aver finalmente trovato spazio l'approfondimento riguardante le differenti forme assunte dal rapporto tra trasformazioni urbane e territoriali, sistemi di *governance* e fenomeni corruttivi (eg.: Chiodelli & Moroni, 2015). Va tuttavia rilevato che la questione tende spesso ad essere affrontata in termini di "infiltrazione" da parte delle organizzazioni criminali all'interno delle pubbliche amministrazioni, collocando la dimensione illecita *alla fine* del processo – ad esempio: nella fase di realizzazione delle opere, come modalità di riciclaggio di denaro "sporco" – e raramente *all'inizio*, cioè nella fase di definizione del progetto. La questione, in sostanza, tende ad essere confinata nella sfera della criminalità. Scarsa attenzione, invece, sembra essere riservata al ruolo del cosiddetto "sapere esperto", i cui piani e progetti talvolta finiscono per configurarsi come una sorta di "canovaccio" ("scientifico", nel caso di planners accademici) sul quale l'azione delle reti criminali può dispiegarsi.

Muovendo da un'analisi dei diversi modi di intendere il "sapere esperto" – dalle posizioni più radicali di Doglio, Friedmann e Fainstein, dove la pratica urbanistica è strettamente legata alla definizione di una *«just society»*, a quelle «tecnocratiche», tendenti ad auto-rappresentarsi come una sorta di «fourth power» autonomo ed indipendente dalla politica – Mazza (2002; ma si veda anche: 1995) sostiene che *«technical issues embody a strong political content, so strong that it influences directly land use planning practices, while the political issues of the fourth level are only opportunities which do not embody any land use planning decision»*. Alcuni casi recenti<sup>1</sup> – riguardo ai quali c'è, peraltro, da segnalare un'imbarazzante assenza di dibattito – sembrano, del resto, confermare ciò che Chiodelli e Moroni (2015) hanno evidenziato con chiarezza, cioè che *«corruption in the planning field is largely tied to the opportunities that land-use planning generates by allocating development rights and land uses (following a discretionary and differentiated logic)»*.

Rispetto ai due estremi individuati da Mazza (2002), si può dare, però, anche il caso di planners che, pur non pretendendo «di trasformare un impegno *civile* individuale o di un gruppo nell'obiettivo istituzionale delle pratiche tecniche di una attività professionale», non possono nemmeno essere inclusi nella categoria di professionisti che ritengono che la propria «operatività sia moralmente neutrale», essendo il proprio contributo «esclusivamente tecnico» (Mazza, 2009). Si tratta, in sostanza, di casi in cui il planner, rivendicando una dimensione tecnica data – ad esempio – da una qualche metodologia "scientifica" di definizione di perimetri<sup>2</sup>, non esplicita affatto la propria oggettiva contiguità, non soltanto ideologica, a quei gruppi politici e/o di interesse che poi finisce per favorire attraverso scelte di pianificazione che proprio il "sapere esperto" dovrebbe, invece, sconsigliare in quanto "tecnicamente" non corrette. Non si tratta, quindi, di quei casi in cui «politica e governo non sanno esprimere valori e finalità chiare» così da costringere il pianificatore a «svolgere un'azione di supplenza, che raramente ha come esito di togliere il governo dalla situazione di incertezza in cui si trova», ma, piuttosto, di situazioni in cui, in presenza di finalità fin troppo

<sup>1</sup> Il riferimento è, ad esempio, al caso del Pgt del comune di Desio che ha oggettivamente favorito «operatori economici ritenuti vicini alla 'ndrangheta». Riguardo al contributo tecnico del "sapere esperto" i giudici hanno scritto che il *«modus operandi, seppure non integri condotta penalmente rilevante, non fa certo onore alla professionalità dei tecnici, che si sono limitati a recepire le scelte degli amministratori coinvolti nel procedimento e predisporre il Pgt a misura di quelle»* (In: Barbacetto (2014). «Stando ai calcoli compiuti dai consulenti della Procura di Monza, i terreni di quattro Atr, cioè aree di trasformazione, valevano 8 milioni 660 mila euro prima del Pgt, ma schizzavano a 62 milioni 270 mila euro dopo l'approvazione del Pgt». In: Erbani (2012).

<sup>2</sup> ««Abbiamo realizzato una mappa del paese alla scala di un chilometro per un chilometro!» «L'avete utilizzata?» «Non è stata ancora dispiegata», disse Mein Herr. «I contadini hanno fatto obiezione. Hanno detto che avrebbe coperto tutta la campagna e offuscato la luce del sole. Così adesso usiamo la campagna vera e propria come mappa di se stessa e vi assicuro che funziona ottimamente»» (Carroll, 1978 [1893]). Si veda anche: Borges (1961 [1935]) e Eco (1992).

chiare, il pianificatore dovrebbe «ritenere di non poter condividere valori e/o finalità» e «rinunciare a fornire il proprio contributo». Infatti, anche se il sapere tecnico disciplinare non può essere inteso come una «forma della politica», «si conviene che un quadro di riferimento morale è indispensabile per la costruzione e l'applicazione del sapere tecnico» (Mazza, 2009).

Se, da un lato, la questione sollevata mette in luce la necessità di trasparenza e di effettiva partecipazione in merito alle scelte di piano, rivelando la natura eminentemente politica della disciplina, dall'altro evidenzia anche l'esigenza di un ripensamento della dimensione tecnica di un sapere disciplinare nel quale teorie "scientifiche" e pratiche reali sembrano divergere in misura decisamente maggiore rispetto al passato. Il fatto stesso che il caso di studio che viene presentato non sia stato oggetto di alcun dibattito sembra drammaticamente testimoniare la perdita di rilevanza e di indipendenza di una ricerca disciplinare che, almeno a partire dagli anni '90, è apparsa più interessata – salvo, naturalmente, alcune lodevoli quanto rare eccezioni – a riecheggiare acriticamente punti di vista ed approcci maturati in contesti economici e culturali profondamente differenti, rinunciando ad esercitare la propria funzione critica in merito alle specificità del contesto italiano (e, per di più, nella complessa fase di profonda trasformazione legata al fenomeno della globalizzazione).

### Un'utile marginalità

La valle del Sacco e, più in generale, la Provincia di Frosinone sono territori che presentano i caratteri tipici della perifericità, riconducibili alla stessa istituzione del Lazio come regione amministrativa «residuale» (Caracciolo, 1991, p.3) e definita «arbitrariamente» (Almagià, 1966) in seguito all'unità d'Italia annettendo «brandelli» (Caracciolo, 1991) di altri spazi regionali per dar corpo ad un intorno dimensionalmente adeguato della capitale, punto di riferimento rispetto al quale misurarne il livello di sviluppo inevitabilmente «incompiuto» (*id.*). Parte del territorio provinciale costituisce uno di tali “brandelli”: se, infatti, la divisione amministrativa del 1870 ricalcava quella precedente dello Stato Pontificio, comprendente il circondario di Frosinone insieme a quelli di Viterbo, Civitavecchia, Velletri e Roma, nel 1927, con la soppressione della provincia di Caserta, vi si aggiunse un'estensione verso sud che inglobava i territori fino al Garigliano, un tempo parte del Regno di Napoli<sup>3</sup>.

La rappresentazione del “territorio marginale”, tuttavia, non si basa soltanto sulla collocazione geografica e sul rapporto con Roma. Gli elementi fondamentali della sua costruzione sono infatti costituiti da altri fattori di tipo storico-geografico, politico e socio-economico, quali la particolare situazione idrogeologica e proprietaria, visti come un ostacolo rispetto all'idea otto-novecentesca di progresso, legata al consolidarsi dello Stato unitario<sup>4</sup>. Tali aspetti si accentueranno nel secondo dopoguerra a causa delle pesanti distruzioni di guerra.

La marginalità dell'area, tuttavia, finirà per rivelarsi un fattore competitivo (pur se non in termini di sostenibile e durevole sviluppo locale). Nel 1911 l'ing. Leopoldo Parodi Delfino<sup>5</sup> e il senatore Giovanni Bombrini, individuarono nella località dove sorgeva il fallito zuccherificio Valsacco, presso Colleferro, i requisiti per la localizzazione della futura BDP-Società Bombrini Parodi Delfino, uno stabilimento per la produzione di materiale bellico (esplosivi): non soltanto i boschi dei monti Lepini, naturale difesa in caso di offensiva militare, e l'esistenza di concessioni amministrative per l'utilizzo delle acque (mutuabili dai precedenti stabilimenti agricoli), ma anche «un terreno con conformazione adatta a ricavare bastionature e gallerie necessarie ai collaudi balistici, perciò possibilmente collinosa; distante dai centri abitati ma non eccessivamente, così da favorire l'afflusso delle maestranze. [...] un corso d'acqua da cui poter attingere un

<sup>3</sup> Regio Decreto n.1 del 2/1/1927, che univa il circondario di Frosinone a quello di Sora e parte di quello di Gaeta, ma escludeva, assegnandoli alla Provincia di Roma, il centro di Colleferro, la fascia tra il mar Tirreno e i monti Aurunci, fino ad allora appartenenti alla provincia di Terra di Lavoro.

<sup>4</sup> Non solo gli elevati indici di povertà ed arretratezza, immutati fino al secondo dopoguerra, o il lungo protrarsi del fenomeno del brigantaggio, ma anche le caratteristiche semi-feudali del territorio agricolo, pesante eredità dell'immobilismo pontificio, con la difficoltà di affermazione di medie e grandi aziende agricole di tipo capitalistico legata alla resistenza di forme di enfiteusi e contratti colonici alle trasformazioni connesse al processo di liquidazione dell'asse ecclesiastico (in: Colafrancesco, 2003; si veda anche: De Felice, 1965; Di Biasio, 1976; Martini, 1985). In aggiunta – almeno fino al primo progetto di bonifica del 1901 – una condizione idrogeologica particolarmente problematica, dove, soprattutto nelle zone di montagna e di collina, il lungo permanere della “colonia perpetua” si traduceva nel 40-42% di popolazione residente in case sparse (1951), con tipologie edilizie rudimentali, rispecchianti sopravvivenze antiche, come nel caso delle cosiddette “caprarecce”, con base rettangolare in muratura di pietre a secco e tetto di paglia (in: Piattelli, 1957).

<sup>5</sup> Figlio del fondatore della Banca Nazionale, poi Banca d'Italia, che aveva finanziato la realizzazione del complesso siderurgico di Terni.

notevole fabbisogno idrico; [...] non lontano da una stazione ferroviaria, con la quale gli stessi stabilimenti si sarebbero allacciati tramite specifici raccordi» (in: Colajacomo, 1967, pp.209-210)<sup>6</sup>.

Anche a causa di un consistente flusso migratorio, intorno agli iniziali 34 ha. dello stabilimento BDP<sup>7</sup> si sviluppò una vera e propria “città fabbrica” autosufficiente, con municipio, chiesa parrocchiale, caserme, acquedotti e fognature (in: Il gruppo industriale BPD, 1962), che, negli anni del fascismo, divenne una delle “città autarchiche” nelle quali sperimentare nuove forme architettoniche<sup>8</sup>. Non sorprende, quindi, che il regime, nel definire i confini delle nuove provincie, abbia voluto assegnare il centro di Collesferro al territorio di pertinenza della capitale, separandolo dall'ambito geografico di appartenenza (la valle del Sacco).

La fine della prima guerra mondiale non arrestò l'espansione della BPD, che passò da 340.000 mq. (1913) a 1.428.000 (1928), aumentando la produzione (1918-1927): dinamiti, polveri di lancio, tritolo, nitrocellulosa, ma anche calce, cementi e concimi chimici e, in seguito, prodotti intermedi (acido solforico, glicerina industriale) o ricavati dai cascami di tali lavorazioni (perfosfati minerali, solfato ammoniaco) (*id.*)<sup>9</sup>. Negli anni precedenti il secondo conflitto mondiale, l'effetto *spin-off* (Brzoska & Lock, 1992) che aveva inizialmente caratterizzato l'industria bellica italiana venne a mancare, interessando sempre più marginalmente le imprese del settore civile (radio, automobili, fibre artificiali), che dall'industria bellica, ormai del tutto dipendente dall'intervento pubblico (e soprattutto nel Mezzogiorno), avevano tratto il loro originario sviluppo. A fare le spese dell'espansione della BPD fu il territorio, depredato delle sue risorse<sup>10</sup>.

Nonostante questi primi insediamenti produttivi, il fattore decisivo di strutturazione del territorio in senso industriale è però costituito dall'istituzione della Cassa del Mezzogiorno (CdM)<sup>11</sup>. Dopo una prima fase riguardante opere di infrastrutturazione e di sostegno alla contemporanea riforma agraria, fu avviata una strategia<sup>12</sup> volta ad innescare processi di industrializzazione per poli e Aree di Sviluppo Industriale (ASI) e Consorzi<sup>13</sup> ed a promuovere la localizzazione di imprese esterne grazie ad agevolazioni creditizie, finanziamenti a tasso agevolato e contributi a fondo perduto (Barone, 1996). Il Consorzio ASI della Provincia di Frosinone<sup>14</sup> fu istituito dal DPR 152/1967, cioè l'anno precedente<sup>15</sup> all'acquisizione della BPD (fino ad allora rimasta sotto il controllo degli eredi Parodi Delfino) da parte di SNIA, la cui divisione chimica per alcuni anni portò il nome di SNIA BPD, che entrerà a far parte di Montedison (1974) per essere poi acquistata da Fiat, tramite Sicind S.p.A. (1980).

L'istituzione della CdM è strettamente legata all'affermazione nel frusinate della DC e, in particolare, di Giulio Andreotti e della corrente "Primavera", le cui basi elettorali erano costituite proprio da questo territorio. In questo senso, a causa della compenetrazione tra partito e stato durante gli anni '50, si può dire

<sup>6</sup> Alla fine dell'800, i rifornimenti di materiale bellico del giovane Stato unitario erano assicurate dalle imprese inglesi, francesi e tedesche che operavano in regime oligopolistico, con alleanze con quelle degli altri Paesi, indipendentemente dalle relazioni tra i rispettivi governi. Diversamente dalla Francia, dove la partecipazione dello Stato nell'industria della difesa era diretta, l'Italia privilegiava l'intervento indiretto mediante garanzie (come nel caso delle acciaierie di Terni), sostegno delle commesse e salvataggi dalla bancarotta delle aziende in crisi. Unitamente alle *joint ventures* con le aziende soprattutto inglesi, sullo sfondo della corsa agli armamenti che avrebbe portato alla Grande Guerra, l'intervento pubblico – con una spesa complessiva di 140 milioni (1905-1913), di cui soltanto 2,2 destinate ad aziende straniere (in: Segreto, 1997) – favorì la trasformazione, compiutasi negli anni '20, dell'Italia da importatrice a esportatrice mondiale.

<sup>7</sup> Che nel 1913 aveva già ultimato i reparti per la produzione dell'acido nitrico e per la purificazione e distillazione della glicerina e stava avviando il reparto per la dinamite e la balistite, la produzione della quale in soli due anni passava da 1.000 ai 3.000 kg.

<sup>8</sup> Analogamente ad Arsia (1936-37, oggi Rasa) in Istria, Carbonia (1938) nella piana del Sulcis in Sardegna, Torviscosa (1937-38) in provincia di Udine.

<sup>9</sup> Tra il 1920 e il 1930 il 20% della spesa pubblica riguardava gli armamenti, spostandosi dal 1936 al 36% (anche se il finanziamento era finalizzato soprattutto al mantenimento in efficienza dell'esistente). L'IRI, la *holding* pubblica creata nel 1933 per salvare banche e industrie dalle conseguenze della crisi del '29 e diventata ente permanente dal 1937, arrivò a controllare il 100% della siderurgia bellica e delle costruzioni d'artiglieria, oltre al 90% dei cantieri navali (in: Segreto, 1997).

<sup>10</sup> Nel 1939, ad esempio, vista la necessità di impiantare una nuova polveriera, il podestà di Ceccano vendette alla BPD l'intero patrimonio boschivo comunale, comprendente buona parte dei 300 ha. del bosco Faito, che si estendeva su un'area collinare sulla riva sinistra del fiume a nord ovest del centro urbano e svolgeva un ruolo non irrilevante negli equilibri economici di una società sostanzialmente ancora agro-pastorale (Baris, 2007).

<sup>11</sup> Art. 3 L. 646/1950 (Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale), che elencava le seguenti aree: Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, province di Latina e Frosinone, Isola d'Elba, i Comuni della provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario di Cittaducale, quelli del comprensorio di bonifica del fiume Tronto. I Comuni della provincia di Roma compresi nel comprensorio di bonifica di Latina furono inseriti in seguito (nel 1952 (L. 949/1952, art. 1).

<sup>12</sup> L. 634/1957.

<sup>13</sup> Che potevano essere costituiti da Comuni, Province, Camere di commercio, industria e agricoltura e da altri enti interessati (art.21).

<sup>14</sup> Comprendente località nei comuni di Frosinone, Anagni, Cassino, Ceprano, Isola Liri, Pontecorvo, Sora. In realtà, con il D.P.R. 11.10.1963 n. 1526 era già stato istituito un Consorzio per l'area di sviluppo industriale.

<sup>15</sup> Due anni prima, invece, con la L.717/1965, erano stati istituiti il Min. per gli Interventi Straordinari e il Piano di coordinamento degli interventi pubblici, la cui redazione fu poi affidata alle Regioni a statuto ordinario (1970).

che la CdM abbia rappresentato l'elemento cruciale di una complessa dinamica nella quale alcuni attori si servivano degli incarichi nel governo nazionale, riguardanti la gestione e distribuzione di risorse<sup>16</sup> – ottenuti attraverso la costruzione del consenso mediante il clientelismo a livello locale (Gribaudo, 1980), in evidente continuità con il sistema di notabilato pre-fascista (Musella, 1994) – per consolidare quella stessa presenza locale che ne consentiva il rafforzamento all'interno del partito (e, di conseguenza, gli incarichi di governo), nonostante le modeste percentuali di voti su scala nazionale. Un'analisi di questa dinamica di *rescaling* potrebbe offrire nuovi spunti di approfondimento anche rispetto alla vicenda romana, storicamente (ed ancora oggi) interpretata – in termini di *growth coalition theory* (Moloch, 1976) e/o di *urban regime theory* (Stone, 1993; si veda anche: 1989; 2005; Stoker & Mossberger, 2001) – come regime urbano basato sulla partnership perversa di amministratori e proprietari di terreni (Porro, 1003; si veda anche: Insolera, 1962; Ferrarotti, 1991), resa possibile dall'assenza di concentrazioni industriali e, quindi, di conflitto tra capitale e lavoro (come, invece, ad esempio, nel caso di Torino e del ruolo della Fiat). Il fatto che la corrente "Primavera"<sup>17</sup>, minoritaria a livello nazionale<sup>18</sup>, sia stata in grado di esprimere i sindaci romani del «blocco edilizio» (Parlato, 1970), sembra infatti smentire questa interpretazione, offrendo una prospettiva differente e più complessa, dove la politica di intervento pubblico in periferia – modernizzatrice e sovvertitrice degli equilibri tradizionali<sup>19</sup>, ma al tempo stesso bilanciata, grazie alla Chiesa locale, dalla riaffermazione dei vecchi valori ed, oltre tutto, in grado di de-localizzare i possibili conflitti legati alla presenza operaia nella capitale – è funzionale agli interessi romani legati alla rendita, ma anche a quelli nazionali, sia a livello di governo che di partito, che internazionali (nel contesto del Patto Atlantico). Del resto, nel contesto della DC locale, l'industrializzazione costituiva il necessario progetto unificante a fronte della specializzazione delle diverse correnti nel rappresentare specifici segmenti, che si identificavano con i rispettivi punti di riferimento nazionale e le relative strutture organizzative (e non con il partito nel suo insieme)<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Giulio Andreotti, eletto alla Camera nel collegio elettorale di Roma-Latina-Viterbo-Frosinone, è stato Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (1947-54, cioè negli anni di istituzione della CdM), Ministro degli Interni (1954), delle Finanze (1955-58), della Difesa (1959-66 e 1974), dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (1966-68), del Bilancio e Programmazione Economica (1974-76, con delega per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno), degli Esteri (1983-89) e Presidente del Consiglio (1972-73, 1976-79, 1989-92). Pietro Campilli, eletto alla Camera nello stesso collegio, è stato Ministro del Commercio con l'estero (1946), delle Finanze e del Tesoro (1947), dei Trasporti (1951), dell'Industria e del Commercio (1951-53), Ministro senza portafoglio con delega a Presidente per il Comitato dei Ministri per la CdM e per l'esecuzione di opere straordinarie nell'Italia centrale e meridionale (1954-58) e Presidente di Montedison (1970-71). Pier Carlo Restagno, senatore, sindaco di Cassino (1949-57) e Segretario amministrativo DC, Presidente dell'E.Ri.Cas. (Ente per la Ricostruzione del Cassinate), concessionario (dal 1949) da parte del Min. LL.PP. dell'esecuzione del piano di opere straordinarie (Zambardi, 2007). Franco Evangelisti, sindaco di Alatri a metà dei '60, eletto alla Camera (nel 1964 1969, 1972, 1976, 1980 componente stabile della Commissione Difesa) e al Senato (1987), costretto a dimettersi (1980) per un mandato di cattura per bancarotta fraudolenta nei confronti dei costruttori Francesco e Gaetano Caltagirone, coinvolti nella vicenda dei finanziamenti illeciti a politici da parte di Italcasse (si veda: Guzzanti, 1980). Si noti che, fra gli eletti nel Frusinate, pochi erano originari del territorio: si trattava, infatti, di elementi romani (e, in particolare, della direzione nazionale della DC) che, a partire dal 1944, iniziarono a tenere comizi ed incontri pubblici in Ciociaria, inaugurando sezioni del partito (in: Baris, 2011).

<sup>17</sup> Fondata nel 1954 da Andreotti ed Evangelisti, la corrente DC "Primavera" aveva seguito soltanto nel Lazio e negli ambienti vaticani romani per via del rapporto con il cardinale Alfredo Ottaviani, che svolse un ruolo di primo piano, all'interno della Congregazione del Sant'Uffizio, nell'elaborazione del *Decretum* (1/7/1949) di scomunica che vietava ai cattolici l'iscrizione e la propaganda a partiti o movimenti di ispirazione comunista (Riccardi, 1983). Soltanto nel 1969, quando vi confluirono i siciliani ex fanfaniani guidati da Salvo Lima, sindaco di Palermo negli anni del "sacco" – con Vito Ciancimino assessore ai Lavori Pubblici, a sua volta legato al conte Romolo Vaselli, proprietario dei terreni espropriati per la realizzazione del quartiere Erp di Tor Bella Monaca – la corrente andreottiana riuscirà ad ottenere rilievo nazionale.

<sup>18</sup> Diversamente dal Frusinate, dove (soprattutto nelle zone toccate dall'intervento pubblico) alle elezioni politiche del 1953 la DC ottenne il 50% dei voti, eleggendo alla Camera Andreotti, Campilli, Bonomi, Fanelli e Germani. Alle elezioni politiche del 1958, gestite dalla corrente avversaria del Segretario DC Amintore Fanfani, Andreotti risultò il più votato nel collegio (58.748 preferenze), seguito da Fanelli (47.020), suo uomo "di punta" sul territorio (in: Casmirri & Todaro, 2008).

<sup>19</sup> Nel 1963 inaugurando la posa della prima pietra dello stabilimento della Augusta, presso Frosinone, denominato "Elicotteri Meridionali", Andreotti, rivendicava l'importanza del nucleo di industrializzazione, che aveva «sensibilizzato grandemente ed accelerato il processo d'attecchimento industriale, [...] creando tutte le premesse più idonee affinché, nel volgere di pochi anni, la provincia di Frosinone raggiunga [...] una posizione più avanzata economicamente e socialmente tra le provincie del Centro-Meridionale, in modo da farla uscire da una condizione veramente antistorica».

<sup>20</sup> Al punto che «da propaganda degli esponenti democristiani [...] toccati dalla critica aperta o dalle insistenti maldicenze» assumeva «tranne isolati casi, un carattere del tutto personale [...] mirato esclusivamente a procacciare voti al singolo candidato, con la conseguenza di frequenti, deprecabili tentativi di sopraffazione reciproca o di atteggiamenti ispirati ad aperti favoritismi» da cui derivava la «sensazione, largamente diffusa, che il partito di maggioranza abbia accentuato, in questi ultimi tempi, e *segnatamente in questa provincia*, gli aspetti negativi del sottogoverno» (Relazione del Prefetto, in: Casmirri, 2011).

In seguito allo smantellamento della CdM<sup>21</sup>, venne istituito il Consorzio per lo Sviluppo Industriale di Frosinone<sup>22</sup>, dove si erano insediate numerose attività industriali<sup>23</sup>, tra cui Se.Co.Sv.Im. (chimica), Caffaro (benzoino e derivati), Mobilservice/EP (stabilimento termocombustore), Italcementi, Alstom, Simmel Difesa S.p.A. (in seguito alla cessione di SNIA BPD a Fiat Avio). A causa della crisi dell'intero comparto chimico italiano, nel 1998 Fiat cederà SNIA BPD, che nel 1999 diverrà SNIA S.p.a.. La produzione di tecnologie medicali (84,3% dei ricavi) verrà quotata in borsa con il nome di SORIN, mentre quella relativa al tessile verranno definitivamente cedute (2003). Nel 2010, infine, il Tribunale di Milano dichiarerà lo stato di insolvenza di SNIA S.p.A. (109,6 milioni di debiti verso fornitori), dando luogo all'avvio della procedura di amministrazione straordinaria.

Nel 2005, in seguito al riscontro in campioni di latte crudo e foraggi di livelli di beta-esaclorocicloesano ( $\beta$ -HCH) superiori a quelli consentiti dalla normativa comunitaria<sup>24</sup> e derivanti dall'inquinamento delle acque del fiume Sacco e dei fossi Valle della Mola, Cupo e Gavazza, la valle del Sacco era stata inserita tra i Siti di Interesse Nazionale (SIN)<sup>25</sup> ed il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva nominato (12/5/2005) un Commissario per l'emergenza ambientale<sup>26</sup>, prorogata negli anni successivi. La perimetrazione delle aree, tuttavia, ancora oggi non comprende quelle di competenza del Min. della Difesa, dove le esigenze di segretezza<sup>27</sup> hanno finito per favorire l'assenza di controlli in materia ambientale. Inoltre, la questione delle attribuzione delle competenze di intervento (tra Min. dell'Ambiente e Regione Lazio, tra le due Province interessate e tra tutti questi livelli e le amministrazioni locali) tende a riproporre la separazione, operata negli anni del fascismo, tra aree di sversamento degli inquinanti e zone inquinate (ben più ampie).

Dal momento che diverse analisi epidemiologiche hanno dimostrato una contaminazione di carattere cronico da  $\beta$ -HCH, con quadri di mortalità e morbosità superiori al resto del Lazio (Porta *et al.*, 2013; Reg.

---

<sup>21</sup> L.488/1992, "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 22/10/1992, n. 415, recante modifiche alla L. 1/3/1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive". Nel Lazio, la L.R. 36/2001 ("Norme per l'incremento dello sviluppo economico, della coesione sociale e dell'occupazione nel Lazio. Individuazione e organizzazione dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree laziali di investimento"), istituisce 3 Distretti industriali e 7 Sistemi produttivi locali, tra i quali l'agglomerato industriale di Frosinone-Sora, che mantiene lo statuto di Consorzio anche nel suo nuovo ruolo di Ente pubblico economico dotato di autonomia imprenditoriale (art. 37 L. 05.10.1991, n. 317).

<sup>22</sup> In adeguamento alla L.R. 13/1997, "Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale". Fanno parte del Consorzio statutariamente: 23 Comuni, la Provincia di Frosinone, CCIA, Confindustria, CNA e Federlazio, la 12ª Comunità montana del Lazio "Monti Ernici". Le imprese concorrono alle entrate del Consorzio proporzionalmente alla superficie occupata e ai servizi utilizzati. Pre-ordinati rispetto alle attività ordinarie dei Comuni e con obbligo a dotarsi di Programmi triennali, i Consorzi hanno finito per estromettere le amministrazioni locali (elette) da settori di intervento quali l'urbanistica, i lavori pubblici, la pianificazione ambientale, sottraendo alle comunità una effettiva partecipazione a scelte rilevanti riguardanti il proprio territorio.

<sup>23</sup> Tra cui, nel 1960 anche lo stabilimento Permafex (direttore: Licio Gelli). Alla posa della prima pietra erano presenti, oltre ai notabili locali, anche il Ministro della Difesa Andreotti ed il card. Ottaviani, portatore della benedizione papale (Celletti, 1960).

<sup>24</sup> Direttiva del Consiglio del 9/10/1984 sui valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano (84/49/CEE).

<sup>25</sup> Con la disposizione introdotta dall'art.11 della L.248/2005. L'area (117.084 ha.) è stata perimetrata con D.M.4352 del 31/1/2008 e comprende parte del bacino idrografico del fiume Sacco (45 Km, dal comune di Colleferro alla confluenza con il fiume Liri), cioè territori dei comuni di Colleferro, Segni, Gavignano (provincia di Roma), Paliano, Anagni, Ferentino, Sgurgola, Morolo e Supino (provincia di Frosinone) e, dal 31/10/2011, anche di Frosinone, Patrica, Ceccano, Poli, Castro dei Volsci e Ceprano Falvaterra. Nell'area (651 Km<sup>2</sup>, la più estesa d'Italia, e 35.000 ab. nel 2005) è vietato l'utilizzo delle risorse idriche (anche dai pozzi esistenti) per consumo umano e per uso zootecnico o irriguo, la coltivazione di specie vegetali per alimentazione umana e animale, il passaggio, stazionamento e pascolo, lo spostamento e movimentazione di terra. Le aree denominate Arpa 1 e Arpa2 costituiscono, invece, i luoghi di sversamento delle sostanze tossiche e riguardano terreni di proprietà Se.Co.Sv.Im., Alstom, Italcementi, Caffaro, RFI, Mobilservice Sistemi. Nel 2016 soltanto Arpa 1 risultava essere stata messa in sicurezza, mentre per quanto riguarda Arpa 2 i lavori dovevano ancora iniziare.

<sup>26</sup> Con il D.M. del 11/1/2013 la competenza del sito, declassato Sito di Interesse Regionale (SIR), è passata dal Min. Ambiente alla Regione Lazio, il cui Presidente è il Commissario Delegato per l'emergenza che, a sua volta, si è avvalso di un soggetto attuatore (che è anche il Segretario Generale del Min. della Difesa). Nel 2014 la regione Lazio ha vinto un ricorso al Tar (con l'associazione Re.Tu.Va.Sa., costituitasi nel 2008, *ad adiuvandum*) ed il sito è tornato ad essere un SIN. Nel 2015, però, il Min. Ambiente ha proposto un appello al Consiglio di Stato, che non si è ancora pronunciato, bloccando perimetrazioni e bonifiche.

<sup>27</sup> R.D. 11/7/1941 n.1161 ("Norme relative al segreto militare") e Reg. di P.S. del R.D. n.635/1940. Anche se, secondo De Feo (2010, pp.47-48, 232-234; si veda anche: Amnesty International, 2003), negli stabilimenti di Simmel S.p.A. (assorbita dalla multinazionale britannica Chemring Groups PLC nel 2007 e ceduta nel 2014 all'azienda di Stato francese Nexter) si produrrebbero tecnologie atte a trasformare armi convenzionali in armi chimiche utilizzando perclorato di ammonio (che è anche il propellente solido per i razzi e missili prodotti da Avio S.p.A.), le cui tracce inquinanti sono state riscontrate nel 1977 e nel 1991, nella sua Relazione (2009) l'Ufficio Commissariale per l'emergenza non ne riscontra alcuna traccia e indica che alcune delle (poche) operazioni di bonifica dei siti sono state effettuate dalle stesse aziende, senza però esplicitarne le modalità. Si veda: Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (2012). Nella Provincia di Frosinone (Anagni) è presente anche Agusta Westland (Gruppo Finmeccanica).

Lazio-DEP, 2016)<sup>28</sup>, a seguito di denunce presentate da attivisti locali<sup>29</sup> la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Velletri ha aperto un'inchiesta riguardante (soltanto) l'inquinamento da  $\beta$ -HCH ed il processo, tra sospensioni dovute ad aspetti meramente formali, è ancora in corso<sup>30</sup>.

### Il contributo del “sapere esperto”

La funzione di collegamento della provincia di Frosinone tra le due polarità di Roma e Napoli, già presente nell'antichità, sembra essere permanere anche oggi<sup>31</sup>, prefigurando potenzialità del tutto inedite in merito al possibile ripensamento in termini di sostenibilità dei rapporti di complementarità con le due aree urbane. Infatti, «*the urban is no longer a specific place, but a global meta-process of continual change*» (in: Friedmann, 2013; si veda anche: Thrift, 2000): le nuove modalità di connessione, che l'alta velocità ferroviaria consente di attivare fra i sistemi metropolitani, possono dar vita a nuove macro-strutture urbane, dove il tempo di trasferimento fra i due poli del segmento ferroviario finisce per essere paragonabile ad uno spostamento interno alla città e, quindi, accettato come una mobilità interfunzionale di base. In sostanza, alla connessione fisico-territoriale del passato si aggiunge, una “saldatura” temporale/funzionale fra i sistemi metropolitani, supportando conseguentemente la possibilità, per gli *users*, di spostarsi fra le funzioni urbane appartenenti alle diverse città.

Nel caso della provincia di Frosinone, tuttavia, l'inadeguatezza dei servizi di trasporto per la mobilità sistematica metropolitana verso i due poli attrattori di Roma e Napoli fa sì che, nonostante la collocazione “*in-between*” ed il conseguente pendolarismo, un potenziale “territorio lento”, ricchissimo di risorse identitarie locali, si riduca ad essere nient'altro che un “corridoio”, cioè un territorio semplicemente attraversato, che riesce a trarre dalla presenza della linea ad alta velocità soltanto «svantaggi competitivi» (Goddard & Gillespie, 1986).

Coerentemente con le sue finalità, la nuova linea dell'alta velocità ferroviaria (in esercizio dal 2005) è collocata a valle dell'autostrada in modo tale da non intercettare il baricentro insediativo del territorio (tranne nel caso delle due inter-connessioni con la linea ordinaria di Frosinone nord e Cassino sud). Né è ipotizzabile la realizzazione di una stazione intermedia che possa consentire un servizio diretto al territorio provinciale: oltre a costituire un evidente controsenso anche riguardo all'idea della stazione ferroviaria come centralità urbana, necessiterebbe di un adeguato sostegno funzionale in termini di attrezzature di rete e di organizzazione dei servizi di collegamento, in modo tale da compensare l'eccentricità della sua posizione. Una maggiore diffusione sul territorio dei vantaggi competitivi dati dall'attraversamento della linea ad alta velocità potrebbe derivare, piuttosto, dal potenziamento – peraltro previsto dal Piano Regionale della Mobilità, dei Trasporti e della Logistica (PRMTL)<sup>32</sup> – della rete di secondo livello (regionale ed

<sup>28</sup> In particolare per quanto riguarda: tumori del fegato, dello stomaco, della pleura e della vescica; diabete; patologie respiratorie; morbo di Parkinson; asma bronchiale; malattie dell'apparato digerente e respiratorio; perturbazioni del pattern lipidico, della funzionalità renale ed ormonale.

<sup>29</sup> Che nel 2008 hanno costituito una rete (Re.Tu.Va.Sa., Rete per la Tutela della Valle del Sacco) che riunisce diverse realtà presenti sul territorio.

<sup>30</sup> Imputati: non soltanto il direttore dello stabilimento Caffaro, il legale rappresentante e il responsabile tecnico del Consorzio CSC di Colleferro, ma anche del direttore e del veterinario della Centrale del latte di Roma per aver omesso «dopo aver appreso [...] dei risultati positivi delle analisi [...] in merito alla presenza di sostanza inquinante [...] in quantità superiori ai limiti consentiti [...] di darne comunicazione ai competenti organi sanitari».

<sup>31</sup> Attraversata longitudinalmente dalla valle del Sacco – principale affluente del Liri-Garigliano, al cui bacino idrografico contribuisce per circa il 25% della superficie complessiva – e, storicamente, dalla via Casilina (alla quale si sono poi aggiunte l'autostrada A2 Roma-Napoli e la ferrovia Roma-Cassino-Napoli), la Ciociaria si trova a metà strada tra le due aree urbano-metropolitane forti di Roma e Napoli ed è collegata trasversalmente alle regioni adriatiche attraverso la valle del Liri.

<sup>32</sup> Secondo il PRMTL, «l'aumento della capacità ferroviaria è necessario sia per eliminare i fenomeni di sovra saturazione attuali, presenti su gran parte delle linee, che per accogliere l'utenza che dovrebbe trasferirsi dalla gomma al ferro grazie al potenziamento dell'intermodalità e all'eliminazione delle linee di trasporto pubblico su gomma extra-urbane che attualmente si sovrappongono a quelle ferroviarie» (Regione Lazio/AREMOL, 2014). Il servizio ferroviario regionale (Trenitalia RFI) è costituito dalla linea FR6 Roma-Frosinone-Cassino, con flusso massimo di 7.296 pax/h, ma con capacità inferiore (6.600 pax/h), un aumento della domanda (+8% tra 2008 e 2012) e, nell'ora di punta, con il 10% di passeggeri in più rispetto alla capacità teorica. Anche le linee interregionali – Frosinone-Cassino-Caserta (65 km a doppio binario elettrificato, con le stazioni di Anagni e Cassino) e Cassino-Roccasecca-Sora-Avezzano (30 km a semplice binario elettrificato, con le stazioni di Roccasecca e Sora) – presentano aspetti problematici: la prima fa parte della rete fondamentale nazionale e consente velocità massime comprese tra 90 e 140 km/h e potenzialità dell'ordine di 160 treni/g. Tali caratteristiche agiscono negativamente soprattutto sulle prestazioni dei treni di lungo percorso in direzione nord e, particolarmente, sud, dove le notevoli pendenze del tracciato condizionano fortemente la portata massima dei convogli merci ed hanno conseguenze sui tempi di percorrenza del traffico pendolari verso Roma e Caserta/Napoli. La seconda, che fa parte della rete complementare, consente velocità massime non superiori a 85 km/h ed ha una potenzialità dell'ordine di 60 treni/g. Tutti i treni hanno fermata alla stazione di Frosinone, ma non tutti fermano a Cassino ed alle altre stazioni della provincia. Ne consegue che il servizio extra-urbano di trasporto pubblico su gomma (Co.Tra.L. S.p.A.), sia in crescita

interregionale) già esistente (e più economica), trasformandola servizio ferroviario tipo metropolitano efficacemente cadenzato con i nuovi servizi A.V. (e, a sua volta, coordinato con il trasporto pubblico su gomma di livello locale), sia sui programmi di esercizio della stessa rete dell'alta velocità, prevedendo – ad esempio – che un certo numero di treni possa effettuare servizio sulle due stazioni di Frosinone e Cassino, da riqualificare funzionalmente, uscendo e rientrando dalla linea specializzata su quella ordinaria in corrispondenza delle interconnessioni esistenti. Una simile ipotesi, oltre ad essere funzionale anche al collegamento con i territori regionali contermini (cioè verso l'Abruzzo ed il Molise, "agganciando" le due direttrici adriatica ed appenninica), è coerente con l'idea di un territorio "in-between" tra le due aree metropolitane di Roma e Napoli, all'interno di una più ampia *city-region*.

Il Piano Territoriale Provinciale (PTGP) vigente<sup>33</sup> – che, seppur elaborato proprio nel periodo in cui la presenza di  $\beta$ -HCH nelle acque e nei terreni periodicamente esondati andavano emergendo in tutta la loro gravità, non contiene alcuna ipotesi di perimetrazione delle aree a rischio – elenca una serie di strategie volte a migliorare l'efficienza del sistema della mobilità ed un più ambizioso progetto riguardante la linea AV<sup>34</sup>.

Ma, soprattutto, propone uno di quei progetti che, espresso da gruppi di interesse locali<sup>35</sup>, secondo Mazza (2009) dovrebbe necessariamente comportare la scelta – da parte di un planner che, grazie al proprio "sapere tecnico", è in grado di valutare, ad esempio, la conformazione orografica dell'antica e stretta valle Latina<sup>36</sup> – di «rinunciare a fornire il proprio contributo». Ci si riferisce alla proposta riguardante la valorizzazione del trasporto aereo, «riconoscendolo come elemento di fondamentale importanza per l'accessibilità al territorio regionale rispetto alle relazioni medio-lungo raggio (passeggeri e merci)» (Provincia di Frosinone, 2005, p.53 e anche p.175).

Nonostante il fatto che tale proposta sia stata ripetutamente "bocciata" dall'ENAC<sup>37</sup>, lo stesso planner – che nel PTGP (2005) aveva collocato l'ipotesi di un nuovo aeroporto in una «prospettiva di lungo termine» – nel 2004 accetta di redigere una "Relazione tecnica alla Variante ASI al PTR per l'attuazione dell'Area Aeroportuale Intermodale"<sup>38</sup> che, nell'ipotesi iniziale, prevede addirittura 2.800.000 passeggeri (5.000.000 a

---

(+1,5% dal 2008 al 2012 e +8,5% dal 2011 al 2012), nonostante la diminuzione del rapporto vetture/km effettivi e da contratto, la riduzione (2008-2012) dei posti/km offerti (-6% nel 2010-2012), l'accumulo di ritardo ed il conseguente aumento dei tempi di percorrenza su tracciati spesso sovrapponibili a quelli delle linee ferroviarie regionali. Non sorprendono, quindi, i costi elevati (circa 235 milioni) che, in un periodo di grave crisi finanziaria, non appaiono più sostenibili e che hanno portato ad una riduzione complessiva dell'offerta (2010-2012) pari al 4%.

<sup>33</sup> Preceduto da un Documento preliminare di indirizzo (Provincia di Frosinone, 2003), concluso nel 2004 ed approvato nel 2005 (Provincia di Frosinone, 2005).

<sup>34</sup> «[...] occorre agire sui programmi di esercizio della rete A.V. prevedendo che un certo numero di treni possa effettuare servizio sulle stazioni di Frosinone e Cassino, da riqualificare funzionalmente, entrando e uscendo dalla linea specializzata sulla linea ordinaria in corrispondenza alle interconnessioni (Anagni e Cassino sud)» (Provincia di Frosinone, 2005, p.52).

<sup>35</sup> Cioè: il Consorzio ASI di Frosinone e AdF-Aeroporto di Frosinone S.p.A. (costituitasi il 17.06.03) tra loro convenzionati. I soci AdF sono: Provincia di Frosinone, Consorzio ASI, Comune di Frosinone e, in seguito, C.C.I.A. e Comune di Ferentino. Il capitale sociale viene più volte integrato dai soci e grazie a deliberazioni di spesa della Regione Lazio: 500 milioni  $\text{€}$  (L.R. 16.02.2000, n.12, giunta Badaloni); 250.000  $\text{€}$  (Del. GR 12.12.03 n. 1337, giunta Storace); 4.500.000  $\text{€}$  in 3 annualità dal bilancio di 2006 e 250.000  $\text{€}$  dal bilancio 2008 (L.R. 28.04.06, n. 5 e L.R. 24.12.08, n. 31, giunta Marrazzo). Alla presidenza di AdF si alternano soggetti che hanno ricoperto o ricopriranno i ruoli di Presidente della Provincia di Frosinone, assessore regionale al Demanio, Risorse umane e Patrimonio, vice-capo gabinetto della Presidenza al Consiglio regionale, Commissario della Società Interportuale Frosinone (SIF S.p.A.), assessore provinciale ai Trasporti. Il capitale sociale (08.10.07) era fissato in 4.627.350,00  $\text{€}$  (462.735 azioni: Provincia di Frosinone, 281.918; Comune di Frosinone, 26.754; C.C.I.A.A., 124.995; Consorzio ASI, 27.716; Comune di Ferentino, 1.352). Nel 2011 la Regione Lazio entra in AdF con 1.350.000  $\text{€}$  (L.R. 11.08.09 n.22, giunta Polverini).

<sup>36</sup> Soprattutto in corrispondenza delle alture di Frosinone e di Ceccano, dove il Sacco ed il Liri hanno trovato posto nei solchi tettonici, separando dall'Appennino vero e proprio le catene antiappenniniche dei Lepini, degli Ausoni e degli Aurunci.

<sup>37</sup> Nella Relazione (7/10/2009) (effettuata sulla base di uno Studio di Fattibilità commissionato da ADF), inviata dal presidente ENAC Vito Riggio alla Regione Lazio su richiesta del Ministro dei Trasporti ed allegata come parere ufficiale alla Conferenza dei Servizi preliminare (28/10/2009), la fattibilità economica del progetto viene valutata poco attendibile, anche perché non si contempla la nuova realtà dell'aeroporto di Viterbo, autorizzato dal Min. dei Trasporti (Protocollo d'Intesa 31.01.08). Inoltre, il volume di traffico previsionale laziale-campano, tenendo conto anche del nuovo aeroporto di Grazzanise, non è ritenuto compatibile con un nuovo scalo. Infine, «l'ammortamento degli interventi infrastrutturali troverebbe orizzonti temporali fuori della ragionevole portata dei rapporti costi/benefici». Il traffico aeroportuale, oltre tutto, «andrebbe a intasare l'area terminale di Roma e Napoli». Inoltre, i rilievi a nord e sud sono di ostacolo all'area di circuitazione (che richiede un raggio minimo di 8 km privo di ostacoli più alti di 150 m), consentendo solo 8 movimenti/h, contro i 30 di un normale aeroporto commerciale. Anche le condizioni climatiche sono sfavorevoli: frequente formazione di cumulonemi per moto convettivo, in particolare nella stagione estiva, e di nebbie, anche persistenti, nei periodi di alta pressione atmosferica. In aggiunta, «il contesto territoriale della provincia di Frosinone e quindi anche delle aree di valle proposte per il nuovo aeroporto, risultino già sottoposte ad un livello di pressione ambientale che non si concilia, dal punto di vista della sostenibilità, con l'insediamento di una nuova infrastruttura aeroportuale».

<sup>38</sup> Conclusa nel 2009 (avviso di pubblicazione: luglio 2011). Il PTR ASI ha efficacia di Piano Territoriale Regionale di settore, sovraordinato agli strumenti urbanistici degli enti locali (Province, Comuni, Comunità montane). Inoltre, le opere e gli interventi

massimo regime), da realizzarsi mediante *project financing* sul sito oggi parzialmente occupato da un aeroporto militare.

Rispetto al PTR precedente – che prevedeva una quantità eccessiva di aree industriali<sup>39</sup> – l'ASI si estende per ulteriori 283,98 ha, con cambi di destinazione d'uso per circa 375 dei 2.477,39 ha complessivi, di cui 240,74 ha attualmente con usi agricoli in parte dismessi e residui di vegetazione, alcuni nuclei ed edifici sparsi di residenza agricola e impianti aziendali, connessi da rada viabilità rurale<sup>40</sup>, dove risiedono alcune centinaia di persone. Queste ultime, se il TAR di Latina non avesse dichiarate illegittime le procedure di esproprio, sarebbero state indennizzate a circa 1000 €/mq, a fronte di un'operazione riguardo alla quale «è legittimo chiedersi se il principale "tornaconto" [...] non possa provenire dall'edificazione e dalla gestione della Sottozona servizi<sup>41</sup> [...] (a prescindere dall'effettiva realizzazione dell'aeroporto) [...]. Operazioni che potrebbero risultare molto appetibili per infiltrazioni della criminalità organizzata, come risulta da più articoli comparsi sulla stampa nazionale» (Bearzi, 2011)<sup>42</sup>.

Nel 2015 la Procura di Frosinone ha presentato una richiesta di rinvio a giudizio per il reato di peculato gli ex presidenti e il direttore generale di AdF S.p.A., motivandola con il fatto che «l'AdF doveva essere chiusa già dal 2007 perché con i pareri contrari espressi dall'Enac [...] doveva essere chiaro a tutti che l'oggetto sociale (la realizzazione dell'aeroporto) non poteva più essere raggiunto», ritenendo «che invece l'aver portato avanti il progetto era finalizzato solo a poter continuare a spendere i soldi che c'erano per la progettazione al fine di trarne anche vantaggio personale», cioè «per i gettoni e le indennità agli amministratori dell'AdF, per il personale della stessa società, per le consulenze a redigere studi e progetti dell'aeroporto, ma non solo [...]». Inoltre, la procura mette in luce che l'AdF non era legittimata ad agire quale gestore aeroportuale come segnalato dal Ministero dei Trasporti<sup>43</sup>.

### (Tristi) conclusioni

Nella sua complessità, il caso di studio presentato non soltanto evidenzia lo specifico «*path dependence character*» che connota la "forma" distintiva assunta dal processo (affatto concluso) di «*variegated neo-liberalisation*» (Brenner *et al.*, 2010) nel contesto italiano, ma si configura anche come occasione mancata, da parte del "sapere esperto", di offrire il proprio contributo tecnico nell'indirizzare nel senso dell'interesse collettivo alcune rilevanti trasformazioni in atto. Ci si riferisce al fatto che *sempre lo stesso planner*, in evidente continuità storica<sup>44</sup>, oltre che dei già richiamati PTGP e PTR, sia autore – e proprio nello stesso periodo – anche del PTGP della Provincia di Roma, sul cui confine si trova il Comune di Colferfero (cioè l'area di sversamento degli inquinanti). In questo senso, la padronanza "tecnica" delle tematiche ambientali, ormai ampiamente acquisita dalla disciplina, avrebbe potuto consentire una visione ben più ampia, in grado di suggerire quanto meno una riflessione – attualmente del tutto assente – riguardante la necessità di ripensare la perimetrazione della nuova area metropolitana di Roma e della Provincia di Frosinone in termini (non meramente retorici

---

previsti nei PTR ASI sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, e le aree e gli immobili necessari a realizzarli sono espropriati dai Consorzi con le procedure della L. 865/71. Il PTR vigente è quello conformato alla Variante generale di adeguamento del Piano originario del 1973 e s.m., approvato dalla Regione Lazio (Del. C.R. 23.01.08, n.48).

<sup>39</sup> «Dallo stato di fatto del PTR vigente si rileva che [...] nell'Agglomerato industriale di Frosinone, [...] su 1.360,15 Ha di Zona a destinazione produttiva previsti dal PTR risultano ancora liberi da assegnazione 552 Ha, pari al 40% delle aree programmate, senza contare che oltre il 35% delle aree assegnate restano nella realtà non utilizzate» (Relazione Generale del PTR, p.57).

<sup>40</sup> L'area è classificata dal PTGP come «territorio agricolo aperto, esterno alle costruzioni insediative urbane e territoriali ed alle aree con valore e potenzialità di recupero naturalistico» (PTGP, Tav. TP1), mentre nel PRG di Frosinone ricade in «zona di espansione aeroportuale» e nel PRG di Ferentino in «area agricola» (Bearzi, 2011).

<sup>41</sup> Altezza massima: 10 m; edificabilità: 223.000 mc; IET: 2,4 mc/mq (quest'ultimo decisamente rilevante e inusuale per un'area ASI). Si noti che, in merito, la Variante introduce nelle NTA un art. 26 bis "Zona Aeroportuale Intermodale" che integra l'art. 26 delle NTA del PTR vigente, applicabile, ad esempio, per la riqualificazione urbanistica del quartiere Scalo.

<sup>42</sup> Il riferimento è a una serie di articoli apparsi sulla stampa nazionale riguardanti intercettazioni nelle quali alcuni soggetti poi condannati parlano dell'aeroporto di Frosinone. Si veda: Abbate (2010a; 2010b); Zunino (2010); Ruotolo (2010); Bufalini (2010); Di Giovacchino R. (2010); Bechis (2010); Chiocci & Melpica (2009). In generale, sugli interessi criminali nel Frusinate: Meccia A. (2012). Vale la pena, infine, evidenziare come, nella fase attuale di dismissione industriale, la tendenza dei Consorzi sembra essere verso le "aree a destinazione mista", dove il commercio costituisce il fattore trainante ma, al tempo stesso, sembra configurarsi come ambito privilegiato per il riciclaggio di denaro "sporco".

<sup>43</sup> Le citazioni sono tratte da una serie di articoli pubblicati su un quotidiano locale, dove, tra le iniziative sponsorizzate da AdF S.p.A. figura anche l'associazione fondata e presieduta dal Commissario delegato per l'emergenza della Valle del Sacco. Si veda: Vano (2015a; 2015b).

<sup>44</sup> Ci si riferisce al fatto che il planner è il cognato del candidato di Andreotti a sindaco di Roma nel 1989 (in: Pansa, 1989). Riguardo alle "eredità" della dinamica di *rescaling* analizzata da un punto di vista storico in questo saggio ed ancora pesantemente condizionanti i processi di trasformazione urbanistica a Roma, si veda anche: Abbate & Turano (2016).

e «nominalistici»<sup>45</sup>) di sostenibilità. Ad esempio, con riferimento al tema della risorsa acqua come bene comune, ragionando in termini di bacino idrografico, come del resto suggerito sin dal 1999 da un importante studio, non soltanto teorico, di Vittoria Calzolari. In questo senso, l'aspetto più interessante e costruttivo del caso di studio presentato riguarda il possibile ruolo che i movimenti sociali di scala territoriale possono svolgere nella definizione delle scelte di piano.

Nella fase attuale, segnata da una più generale crisi di credibilità delle istituzioni, il caso di studio evidenzia la necessità di un ritorno al senso più profondo dell'agire progettuale, che, da un lato, presuppone un esplicito riconoscimento della natura eminentemente politica del planning e, dall'altro, una più chiara definizione dei criteri di condivisione e trasparenza in grado di tracciare il necessario perimetro – ciò che Mazza (2010) definisce «*a republican scheme*», fuori dal quale «*planning activities are principally instruments for legitimising vested interests and facilitating their investments*» – entro cui collocare le scelte progettuali guidate dall'interesse pubblico, lasciando fuori i comportamenti disciplinari non appropriati. Dopo tutto, il tracciare perimetri costituisce proprio lo strumento "tecnico" del planner ...

### Riferimenti bibliografici

- Abbate L. (2010a), "Alfabeto criminale", in *L'Espresso*, 25 febbraio.
- Abbate L. (2010b), "Gli amici di Balducci tra Rai e Vaticano", in *L'Espresso*, 2 marzo.
- Abbate L., Turano G. (2016) "Roma: ora e sempre palazzinari", in *L'Espresso*, 3 febbraio.
- Almagià R. (1966), *Lazio*, Utet, Torino.
- Amnesty International (2003), *Armare i conflitti. Il G8: esportazioni di armi e violazione dei diritti umani*, EGA, Torino.
- Andreotti G. (1954), Una provincia tipo, in *L'Eco della Provincia*, 31 dicembre.
- Barbacetto G. (2014), "Il Prg disegnato dai corrotti diventa un titolo accademico", in *Il Fatto Quotidiano*, 28 novembre.
- Baris T. (2007), *Il fascismo in provincia: politica e società a Frosinone, 1919-1940*, GLF Laterza, Roma.
- Baris T. (2011), Il ceto politico della DC in provincia di Frosinone (1944-63), in Casmirri S. (a cura di) *Il ceto politico del Lazio nell'Italia repubblicana. Dinamiche della rappresentanza e costruzione del consenso (1946-1963)*, Franco Angeli, Milano.
- Barone G. (1996), La Cassa e la "ricostruzione" del territorio meridionale, in D'Antone L. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma, pp.227-242.
- Bearzi F. (2011), *Dossier Aeroporto di Frosinone*, Re.Tu.Va.Sa./Codici, Ferentino.
- Bechis F. (2010), "Anche Marrazzo faceva affari con la cricca", in *Liberò*, 23 febbraio.
- Borges J. L- (1961 [1035]), "Del rigore della scienza", in Borges J.L. *Storia universale dell'infanzia*, Il Saggiatore, Milano.
- Brenner N., Peck J., Theodore N. (2010) "Variegated neoliberalisation: geographies, modalities, pathways", in *Global Networks*, vol.10, no. 2, pp.182-222.
- Brzoska M., Lock P. (1992), *Restructuring of arms production in Western Europe*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Oxford.
- Bufalini J. (2010) "L'aeroporto di Frosinone", in *L'Unità*, 17 febbraio.
- Caracciolo A. (a cura di, 1991), *Il Lazio*, serie *Storia d'Italia, le Regioni dall'unità ad oggi*, Torino, Einaudi.
- Carroll L. (1978 [1893]), *Sylvie e Bruno*, Garzanti, Milano.
- Casmirri S. (a cura di) (2011), *Il ceto politico del Lazio nell'Italia repubblicana. Dinamiche della rappresentanza e costruzione del consenso (1946-1963)*, Milano, Franco Angeli.
- Casmirri S., Totaro P. (2008), *Lazio. Assemblea costituente. Camera dei Deputati 1946-1963. Il voto di lista*, Ed-it, Catania, pp.20-22, 29-32, 114-115.
- Celletti G. (1960), "L'industrializzazione di Frosinone. Presentata dal cardinale Ottaviani e dal ministro Andreotti la posa della prima pietra degli stabilimenti Permafex", in *La Gazzetta della Ciociaria*, 1 novembre.
- Chiocci G.M., Melpica M. (2009), "Mokbel-Di Girolamo, puntavano a Finmeccanica", in *Il Giornale*, 27 febbraio.
- Chiodelli F., Moroni S. (2015), "Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice", in *Town Planning Review*, no.86, vol.4, pp.437-455.

<sup>45</sup> Basati, cioè, sulla «fiducia quasi magica nel potere dei nomi» (Pasolini, 2006). Ci si riferisce al numero di volte che la parola "sostenibilità" (o "sostenibile") ricorrono nei tre strumenti di pianificazione citati, senza che in nessuno di essi siano esplicitati gli indicatori utilizzati per misurarla.

- Colafrancesco L. (2003), *La liquidazione dell'asse ecclesiastico nel circondario di Frosinone*, in S. Casmirri (a cura di), *Lo Stato in periferia, élites, istituzioni e poteri locali nel Lazio meridionale tra Ottocento e Novecento*, Viella, Roma, pp. 71-79 e pp. 95-109.
- Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (2012), *Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità*, approvata il 12/12/2012.
- De Felice R. (1965), *Alcuni aspetti e momenti della vita economica di Roma e del Lazio fra XVIII e XIX secolo*, Roma, pp. 114-120.
- Di Biasio A. (1976), *La questione meridionale in "Terra di lavoro" (1800-1900)*, Edizioni Storiche Meridionali, Napoli.
- Di Feo G. (2009), *Veleni di Stato*, BUR, Milano.
- Di Giovacchino R. (2010), "Milioni & grembiuloni, sulla 'cupola di Firenze' l'ombra della massoneria", in *Il Fatto Quotidiano*, 16 febbraio.
- Eco U. (1992), "Dell'impossibilità di costruire la carta dell'Impero 1 a 1", in Eco U. *Secondo diario minimo*, Bompiani, Milano.
- Erbani F. (2012), "Desio rompe la gabbia di cemento voluta dalla 'ndrangheta urbanista", in *La Repubblica*, 5 marzo.
- European Commission (2001), *Towards a Local Sustainability Profile. European Common Indicators*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Ferrarotti, F. (1991), *Roma madre matrigna*, Laterza, Bari.
- Friedmann J. (2013), "Becoming urban: on whose terms?", in Brenner N. (Ed.), *Implosions/Explosions Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin, pp.551-565.
- Goddard J.B., Gillespie A.E. (1986), "Advanced Telecommunication and Regional Economic Development", in *The Geographical Journal*, 152.
- Gribaudi G. (1980), *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, Rosenberg & Seller, Torino.
- Guzzanti P. (1980), "A Fra' che te serve?", in *La Repubblica*, 28 febbraio.
- Il gruppo industriale BPD* (1962), Stabilimento Arti Grafiche A. Pizzi s.p.a., Milano.
- Insolera I. (1962), *Roma moderna*, Einaudi, Torino.
- Martini A. (1985), *I contadini, la terra e il potere*, Bulzoni, Roma.
- Mazza L. (1995), "Technical Knowledge, Practical Reason and the Planner's Responsibility", in *Town Planning Review*, vol.66, no.4, pp.389-410.
- Mazza L. (2002), "Technical knowledge and planning actions", in *Planning Theory*, no. 1, vol.1, pp. 11-26.
- Mazza L. (2009), "Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana", in *Territorio*, no. 49, pp.124-132.
- Mazza L. (2010), "Strategic planning and republicanism", in *Spatium*, no.22, pp.1-10.
- Meccia A. (2012), "Un territorio che piace alle mafie. Frusinate, record di beni confiscati", in *La Repubblica*, 8 giugno.
- Molotch, H. (1976), "The city as a growth machine", in *American Journal of Sociology*, no.82, pp. 309-330.
- Musella L. (1994), *Individui, amici, clienti: relax personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna.
- OCDE-Organisation for Economic Co-operation and Development (1993), *Core Set of Indicators for Environmental Performance Review*, Paris.
- Pansa G. (1989), "Sono Ulisse, conquisterò l'Urbe", in *La Repubblica*, 22 settembre.
- Parlato, V. (1970), "Il blocco edilizio", in *Il Manifesto*, no.3-4.
- Pasolini P. (2006), *Petrolio*, Mondadori, Milano.
- Piattelli G. (1957), "La casa rurale nel Lazio meridionale", in *Ricerche sulle dimore rurali in Italia del CNR*, vol.17.
- Porro, N. (1993), *Il cemento e la ricotta. Verso una sociologia del sistema politico romano (1946-1992)*, Edizioni SEAM, Rome.
- Porta D., Fantini F., De Felip E., Blasetti F., Abballe A., Dell'Orco V., Fano V., Ingelido A.M., Narduzzi S., Forastiere F. (2013), "A biomonitoring study on blood levels of beta-hexachlorocyclohexane among people living close to an industrial area", in *Environmental Health*, no.12, p.57.
- Provincia di Frosinone (2007), *Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG) della Provincia di Frosinone*, approvato e pubblicato nel BUR Lazio n. 19, suppl. n. 1 del 10 luglio 2007.
- Provincia di Roma (2010), *Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG) della Provincia di Roma*, approvato e pubblicato nel BUR Lazio n. 9, suppl. n. 45 del 6 marzo 2010.

- Regione Lazio/AREMOL (2014), *Piano Regionale della Mobilità, dei Trasporti e della Logistica*, i cui diversi documenti (*Quadro conoscitivo e Scenari e visione*) sono consultabili nel sito web <https://www.pianomobilitazio.it/ilpiano/le-fasi-del-piano/>.
- Regione Lazio-DEP (Dip. Epidemiologia Servizio Sanitario Regionale) (2016), Sorveglianza sanitaria ed epidemiologica della popolazione residente in prossimità del fiume Sacco. Rapporto tecnico attività 2013-2015. [http://www.deplazio.net/it/rapporti/cat\\_view/68-rapporti-2016](http://www.deplazio.net/it/rapporti/cat_view/68-rapporti-2016).
- Riccardi A. (1983), *Il "partito romano" nel secondo dopoguerra (1945-1954)*, Morcelliana, Brescia.
- Ruotolo G. (2010), "Se al Ministero andrà D'Alì, lui è come un fratello", in *La Stampa*, 12 febbraio.
- Segreto L. (1997), *Marte e Mercurio. Industria bellica e sviluppo economico in Italia 1861-1940*, Franco Angeli, Milano.
- Stoker, G., Mossberger, K. (2001), "The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization", in *Urban Affairs Review*, vol.36, no.6, pp. 810-835.
- Stone, C.N. (1989), *Regime Politics*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C.N. (1993), "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", in *Journal of Urban Affairs*, vol.15, no.1, pp. 1-28.
- Stone, C.N. (2005), "Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis", in *Urban Affairs Review*, vol.40, no.3, pp. 309-341.
- Thrift N. (2000), "Not a straight line but a curve, or cities are not mirrors of modernity", in: Bell D., Haddour A. (Eds.), *City visions*. Prentice Hall, Harlow.
- UN Centre for Human Settlements (Habitat) (1997), *Monitoring Human Settlements with Urban Indicators*, Habitat, Nairobi.
- Vano C. (2015a), "Dossier 1. Inchiesta Aeroporto di Frosinone: le accuse della Procura, i pranzi e i viaggi", in *La Provincia Quotidiano*, 20 novembre.
- Vano C. (2015b), "Dossier 3. Inchiesta Aeroporto di Frosinone: stipendi, indennità e gettoni", in *La Provincia Quotidiano*, 21 novembre.
- Zambardi, M. (2007), "L'E.Ri.Cas. e la ricostruzione del Cassinate tra il 1949 e il 1953", in *Studi cassinati*, no.1.
- Zunino C. (2010), "Scuole, piscine, ospedali gli affari di Anemone e soci", in *La Repubblica*, 8 maggio.

# Le politiche dell'assenza nell'assenza di politiche: una lettura dell'uso dei fondi europei e nazionali nella programmazione 2014-2020, con particolare attenzione al tema urbano

**Carlo Torselli**

ECOTER S.r.l.

Email: [c.torselli@ecoter.it](mailto:c.torselli@ecoter.it)

Tel: 333 7451242

**Cheti Pira**

Università di Cagliari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: [chetipira@unica.it](mailto:chetipira@unica.it)

## Abstract

I Patti per lo Sviluppo tra Stato, Regioni e Città Metropolitane, a valere sui Fondi nazionali per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) hanno quasi completato la programmazione 2014-20, per la quale erano già attivi i Programmi Operativi Regionali e Nazionali cofinanziati da fondi europei. Le risorse “aggiuntive” europee, quelle “straordinarie” e altre “ordinarie” nazionali, ora disponibili, risultano impegnate o programmate fino al 2023 ed è poco realistico ipotizzarne altre per nuove politiche ad hoc, ad esempio per l'agenda urbana. Il crescente interesse per le politiche pubbliche sul tema urbano, nonché l'Agenda urbana europea (Patto di Amsterdam 2016), impongono uno sforzo ulteriore per la definizione di un'agenda urbana nazionale, dando per insufficienti gli elementi contenuti nell'Accordo di Partenariato.

Attraverso un'analisi accurata di POR e Patti, si definiscono le tematiche prioritarie che potenzialmente potrebbero convergere in un'agenda urbana nazionale. Oltre agli ambiti di intervento per i quali sono state già programmate risorse, se ne individuano e quantificano finanziariamente altri che non sono stati finora considerati perché non direttamente correlati alle tradizionali politiche urbane, ma che definiscono un quadro più ampio di alternative in tema di tali politiche.

**Parole chiave:** urban policies, public policies, european policies.

## 1 | Premessa

Le attuali politiche urbane nazionali hanno quattro principali vie di sviluppo: Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dall'UE (2015), in particolare dal FESR; i paralleli Patti per lo Sviluppo delle regioni italiane, finanziati dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC, 2016); il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro) – FESR e FSE (2015); i Patti per lo Sviluppo delle Città (Metropolitane)<sup>1</sup> – FSC (2016) e iniziative riconducibili al Piano nazionale per le Città, quali il c.d. Bando per le periferie.

Le analisi e le riflessioni seguenti considerano i primi due strumenti, nell'ottica dell'Agenda urbana europea, Patto di Amsterdam, approvata il 30 maggio 2016. Quest'ultima ha ampliato il campo operativo in questione, sia per gli *input* metodologici innovativi che per le aree tematiche individuate.

Prima dell'iniziativa europea e della citata stagione di Patti, la base programmatica di riferimento per una agenda urbana italiana, per temi da affrontare e per risorse dedicate, era costituita dai soli POR e PON Metro, nell'ambito ristretto dei *driver* dell'Accordo di Partenariato (AP) tra Stato italiano e Commissione Europea (CE) (Torselli, Pira, 2017).

La citata apertura di orizzonti del Patto di Amsterdam, tuttavia, non è vincolata ai soli programmi operativi cofinanziati dall'UE, ma fornisce un contributo generale alle politiche urbane degli Stati. In tal senso, guardando oltre i confini dei programmi operativi, sia per la “dimensione territoriale”<sup>2</sup> degli

---

<sup>1</sup> Talvolta si tratta del Comune capoluogo e non della Città Metropolitana.

<sup>2</sup> Si tratta di una delle classificazioni dei POR, circa la localizzazione o la ricaduta degli interventi.

investimenti che per i tre *driver* indicati dall'AP come elementi dell'agenda urbana nazionale, si possono considerare molteplici fonti finanziarie convergenti agli obiettivi indicati.

Sulla base del quadro delineato si ricercano le potenzialità di interazione tra i POR FESR e l'Agenda urbana UE (Par. 2), e tra quest'ultima e i Patti per lo Sviluppo delle Regioni italiane (Par. 3). Nel paragrafo conclusivo si riflette su una possibile messa a sistema dei vari strumenti, anche in vista di possibili implementazioni di risorse e di programmi.

## 2 | Programmazione dei fondi strutturali e agenda urbane

La programmazione per il periodo 2014-2020, adottata nel dicembre 2013 dal Consiglio dell'Unione europea con lo stanziamento di 351,8 Mrd €<sup>3</sup>, si trova ora nella fase centrale della sua attuazione. Attraverso i tre Fondi principali, Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione sono finanziati interventi in linea con gli 11 obiettivi tematici (OT) individuati nei Regolamenti<sup>4</sup>. In riferimento ad essi, l'AP ha definito in maniera vincolante sistemi di risultati attesi e azioni correlate. Di conseguenza, le Regioni hanno modulato le risorse dei POR su tali risultati e azioni, senza poterne individuare altre. Per il tema urbano e nel rispetto dei regolamenti comunitari, segnatamente il 1303/2013, circa l'obbligo per ogni Stato di destinare almeno il 5% delle risorse FESR ad azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile, l'AP declina «tre *driver* di sviluppo»<sup>5</sup> o ambiti tematici di intervento prioritari, fra loro integrabili, rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse (Agenzia per la coesione, 2014, pag. 674), più un eventuale quarto driver in linea con peculiarità regionali.

In relazione ai *driver* e per concentrare la *policy* negli ambiti urbani che più di altri potrebbero rafforzare la competitività e la capacità di innovazione del paese, l'agenda urbana dell'AP si declina in due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti: Città Metropolitane (sulle quali si concentra il PON Metro) e le città medie e i poli urbani regionali (sulle quali operano i POR). I POR intervengono nelle aree urbane con gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e con specifici Assi "Urbani". Gli ITI si sviluppano sui *driver* ma al momento non è possibile dettagliare i macrosettori degli investimenti, perché di rado queste scelte sono state fatte insieme alla definizione dei POR; al contrario, ciò è stato possibile laddove si è intervenuti con gli Assi (Pira, Torselli, 2016).

Il Patto di Amsterdam, come detto in Premessa, porta a riflettere sulle scelte fatte nel programmare i Fondi UE, e tra le novità, definisce altri temi sui quali investire risorse in tema di città. L'Agenda, infatti, si concentra su materie di interesse trasversale per le aree urbane, creando un Partenariato per ciascuna: Inclusione dei migranti, Qualità dell'aria, Povertà urbana, *Housing*, Economia Circolare, Lavoro e competenze nell'economia locale, Adattamento climatico, Transizione energetica, Uso sostenibile dei suoli, Mobilità urbana, Transizione digitale, Appalti pubblici innovativi e responsabili.<sup>6</sup> I Partenariati tematici sono strumenti di *governance* multilivello che favoriscono atteggiamenti concertativi, negoziali e contrattuali tra più soggetti e a più livelli. Attraverso la cooperazione intersettoriale (orizzontale e verticale) permettono a Città, Regioni e Stati, su base volontaria, di esprimersi e dare un contributo sui temi di interesse. Grazie ad essi, questioni come l'economia circolare e l'adattamento climatico diventano cruciali nelle politiche delle città, alla stregua di quelle tradizionalmente considerate come "urbane" (per esempio "mobilità" e "housing"). I Partenariati contribuiscono a dare sistematicità e metodo nella definizione di piani d'azione, obiettivi e output per ciascun tema prioritario, storicamente trattato da politiche settoriali in maniera frammentata e non coordinata.

L'Agenda non avvia nuovi regolamenti, ma fornisce un contributo alla rilettura/revisione di quelli attuali e alla progettazione del futuro, così da rispecchiare meglio le esigenze, le pratiche e le responsabilità urbane, individuando eventuali carenze rispetto ai temi di interesse.<sup>7</sup> Non va trascurato che l'Agenda giunge due anni dopo l'avvio dei programmi 2014-20, per cui la sua trasposizione nei POR non può essere né diretta né immediata, ma potrebbe essere utilmente perseguita per implementare quanto avviato, ovvero nel riorientare e integrare le linee d'azione abbozzate, in sinergia con altre risorse nazionali o locali.

<sup>3</sup> A tale somma si aggiunge il finanziamento degli Stati Membri.

<sup>4</sup> V. Tab. I.

<sup>5</sup> Ib. Ad ogni driver corrispondono uno o più OT.

<sup>6</sup> Partecipazione italiana ai partenariati: Bari – mobilità urbana; Roma – transizione digitale; Prato – economia circolare; Torino e Italia – lavoro e competenze nell'economia locale; Milano – qualità dell'aria; Genova – adattamento climatico; Bologna – uso sostenibile dei suoli; Italia – inclusione di migranti e rifugiati; Udine e Friuli V. G. – energia sostenibile.

<sup>7</sup> Dal Documento Urban Agenda For EU, *Orientation Paper Circular Economy* p. 10.

In considerazione del contributo che l'Agenda può fornire alla programmazione/uso dei Fondi, appare utile confrontare i temi da essa definiti con il quadro regolamentare o programmatico che l'ha preceduta.

Tabella I | Confronto tra le tematiche dell'Agenda urbana UE, gli obiettivi tematici della programmazione 2014-20e le macrocategorie di intervento individuate nei POR

Regolamenti UE programmazione 2014-20 (2013)	Macro categorie di intervento ai sensi del Reg(UE). 215/2014	Accordo di Partenariato (2014)	Agenda Urbana Europea (2016)
Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione(OT1)	Ricerca e sviluppo e innovazione		Economia Circolare
Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (OT2)	Investimenti produttivi Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)		Transizione digitale
Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR (OT3)	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) - promozione della domanda, applicazioni e servizi Sviluppo delle imprese	Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (OT2, OT9, OT3).	Lavoro e competenze nell'economia locale
Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (OT4);	Infrastrutture energetiche	Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (OT4)	Qualità dell'aria
Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi (OT5);	Infrastrutture ambientali		Adattamento climatico
Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (OT6);	Ambiente (inquinamento, natura, cultura, turismo)	Ulteriore quarto driver (OT5, OT6)	Transizione energetica Uso sostenibile dei suoli
Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete (OT7);	Trasporti sostenibili		Mobilità urbana
Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori (OT8);	Infrastrutture di trasporto		
Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (OT9);	Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (OT9).	Povertà urbana Housing Inclusione dei migranti
Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (OT10);			
Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente (OT11).			Appalti pubblici innovativi e responsabili

Fonte: elaborazione degli autori sui documenti citati.

Dalla Tab. I emerge come sia poco agevole mettere in relazione OT e tematiche dell'Agenda urbana europea; alcune tematiche di quest'ultima non sono contemplate dalla programmazione 2014-20, quali ad esempio l'inclusione dei migranti, la povertà urbana, l'*Housing*, l'uso sostenibile dei suoli e gli appalti pubblici innovativi e responsabili.

Inoltre, l'Agenda non si riferisce ai soli Fondi strutturali, ma costituisce un più generale indirizzo per le operazioni transnazionali e multilivello di cui si è detto e per declinazioni di opportune agende urbane nazionali. Non solo, l'ampliamento degli orizzonti operativi è tale che dalla distribuzione tipologica degli investimenti dei POR, in Tab. II, si possono rilevare priorità e suggerimenti sugli ambiti ove ricercare iniziative e risorse da associare, mettere a sistema, con altri investimenti anche indipendenti dalla "dimensione territoriale". Infatti, l'Agenda urbana UE mostra come ad essa possano contribuire aggregazioni territoriali anche più ampie delle singole città, in grado di esprimere azioni di assoluta valenza urbana.

Tabella II | Confronto tra le potenzialità dei POR per una costruenda Agenda urbana nazionale e gli investimenti POR localizzati in ambito urbano, ai sensi delle prescrizioni dell'AP.

Macro categorie di investimenti programmati POR FESR 2014-2020 (quota UE + cofinanziamento nazionale; M€)		Macro categorie di investimenti in ambito urbano di POR FESR 2014-2020 e PON Metro (M€)
Investimenti produttivi	1.720,93	24,48
Sviluppo delle imprese	3.872,11	164,67
Ricerca e sviluppo e innovazione	3.264,50	8,16
Infrastrutture energetiche	2.068,01	153
Infrastrutture ambientali	1.623,31	59,36
Infrastrutture di trasporto	1.701,38	0
Trasporti sostenibili	1.625,65	225,67
Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	1.379,56	151,07
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) — promozione della domanda, applicazioni e servizi	935,08	207
Ambiente (inquinamento, natura, cultura, turismo)	3.258,49	376,76
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	1.530,94	377,64
Altro	52,32	15,27
<b>totale</b>	<b>23.032,27</b>	<b>1.763,07</b>

Fonte: elaborazione degli autori su dati presenti nei documenti reperibili sui siti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e della Commissione Europea.

### 3 | I Patti per lo Sviluppo delle regioni italiane: politiche sottese, aree tematiche di intervento e integrazione con i fondi strutturali

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è il secondo pilastro che, accanto ai Fondi strutturali europei, investe risorse nazionali, aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, per «l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali [...]» (D. lgs. n. 88/2011).

Mutuando modalità e approcci operativi propri dei Fondi strutturali, esso deve garantire unitarietà e complementarità dell'insieme delle risorse, «in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale» (ibid. art. 4).

Inoltre, per il diverso grado di sviluppo del sud e del nord del Paese, con obiettivi di riequilibrio, le risorse sono destinate per l'80% alle 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e per il restante 20% a quelle del Centro-Nord (L. 190/2014, legge di Stabilità 2015, c. 703).

Dei circa 40 Mrd € programmati dal CIPE nello scorso anno come FSC 2014-20<sup>8</sup>, circa 11,5 Mrd sono destinati al Piano infrastrutture, circa 3,5 al Piano Banda Ultra Larga, circa 13,5 ai Patti di Sviluppo per le Regioni e quasi 3 Mrd a quelli per le Città Metropolitane. Attualmente risultano stipulati 11 Patti per le Regioni (tutto il Mezzogiorno, Lazio, Lombardia e Piemonte) e 12 Patti per le Città Metropolitane. Il Patto per Torino è congiunto a quello per la Regione Piemonte.

Nella presente analisi sono protagonisti i Patti per lo Sviluppo delle Regioni, per i parallelismi e l'omogeneità di trattazione con i POR.

La *governance* di base del FSC e dei Patti si esprime, a livello centrale, con una Cabina di regia incaricata di definire specifici piani operativi per ogni area tematica nazionale, insieme con i risultati attesi di azioni e interventi, integrati con piani strategici della *Smart Specialisation Strategy* (S3), qualora definiti. Tuttavia, nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dei piani operativi, si potrà procedere con un piano stralcio di interventi di avvio immediato. In realtà, come si vedrà meglio nel seguito, per ora si agirà solo secondo tale modalità "stralcio", attingendo dal parco progetti di ogni Regione e probabilmente, per l'entità delle risorse già impegnate, ci sarà poco spazio per i nuovi ipotizzati "piani operativi" simili ai POR. A livello locale, invece, viene istituito un "Comitato di indirizzo e controllo per la gestione del Patto", composto da tre rappresentanti dell'Amministrazione centrale e da uno della Regione.

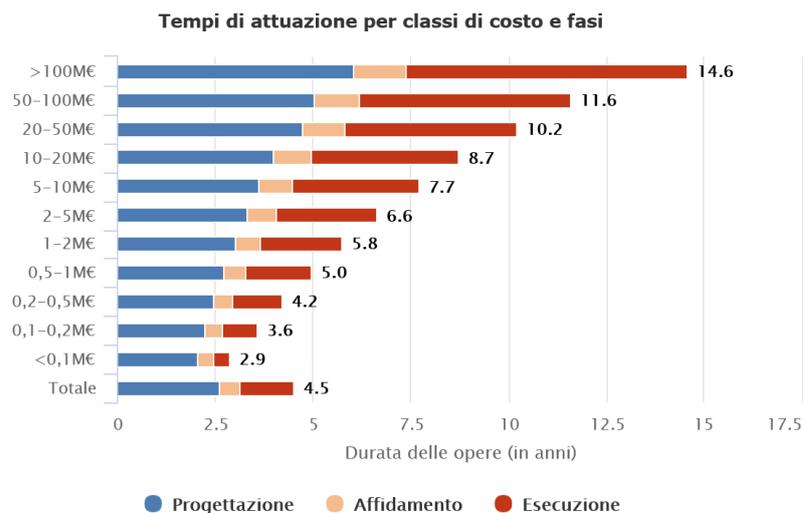
In tal senso, inoltre, appare velleitaria o tardiva l'intenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Regione firmataria, dichiarata nei Patti, di attivare un «processo di pianificazione strategica» che fissi un disegno unitario per interventi vecchi e nuovi finanziati dal FSC. Infatti, la selezione delle operazioni finanziate non scaturisce da esplicite analisi di contesto e dalla volontà e ragionevole certezza di risultati misurabili prefigurati ma, al più, da un generico riferimento al Documento Economico Finanziario regionale (D. lgs. 118/2011) e dal citato parco progetti. Ne risulta che «le principali Linee di Sviluppo e relative aree di intervento che caratterizzano i Patti» sono meramente «concordate» tra la Presidenza del CM e la Regione e prive di altre chiare e argomentate motivazioni. Per questo *modus operandi*, si direbbe che le scelte tra opzioni di sviluppo e azioni per perseguirle, più che derivare da doverose e preventive iniziative politico-istituzionali, sono ridotte alla generica "concordanza" tra livelli istituzionali sulla distribuzione di risorse per settori tradizionalmente più praticati quali, ad es., le infrastrutture. Ciò comporta anche il venir meno della logica *result oriented* che caratterizza i programmi comunitari; non vengono quantificati risultati da raggiungere e con i quali misurare l'efficacia delle azioni e, nei rarissimi casi in cui ciò emerge, si adottano quasi inutili indicatori procedurali: avvenuta progettazione, avvio dei lavori o loro conclusione.

Certamente, l'attenzione ai cronoprogrammi delle operazioni è fondamentale nell'affiancamento ai POR, per poter rendicontare alla Commissione Europea (CE), a particolari condizioni, secondo la tecnica dell'*overbooking*, spese sostenute con risorse FSC "concorrenti" per interventi analoghi, per tipologia e obiettivi, a quelli dei POR.

A questo punto, però, emergerà la necessità di adeguati indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, irrinunciabili per la CE. Del resto, anche l'esperienza appena conclusa dei POR 2007-13 conferma la cronica e quasi strutturale incapacità delle istituzioni locali, regionali e nazionali di mantenere il ritmo di spesa imposto e accettato per l'uso dei fondi UE. Eloquenti, in proposito, sono le sintesi grafiche tratte dal Rapporto 2014 - I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche (DPS – UVER, 2014) che, a seguire, rappresentano i tempi di attuazione per classi di costo, settori e fasi, da aumentare del tempo necessario alle fasi di programmazione, selezione ed eventuale delega per la realizzazione delle operazioni:

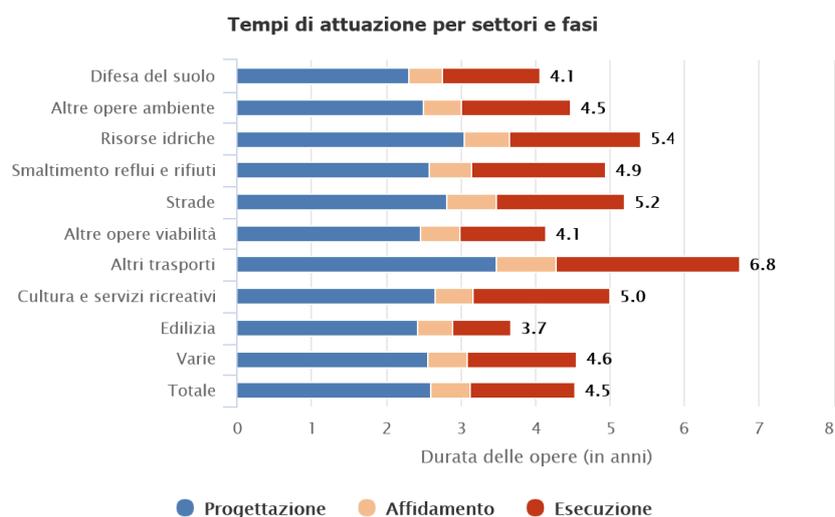
---

<sup>8</sup> Circa equivalenti alla dotazione dei POR FESR.



Agenzia per la Coesione Territoriale, Fonte dati: RGS/BDU, ACT/SGP

*Figura 1* | Tempi di attuazione delle opere pubbliche, per classi di costo e fasi.  
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, su dati Ragioneria Generale dello Stato/BDU, ACT/SGP.



Agenzia per la Coesione Territoriale, Fonte dati: RGS/BDU, ACT/SGP

*Figura 2* | Tempi di attuazione delle opere pubbliche, per settori e fasi.  
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, su dati Ragioneria Generale dello Stato/BDU, ACT/SGP.

È evidente che l'integrazione tra operazioni finanziate da fondi europei e nazionali, oltre a costituire una virtù, è imprescindibile per non incorrere nel disimpegno automatico delle risorse europee non spese nei tempi previsti, rendicontando alla CE le c.d. operazioni retrospettive<sup>9</sup>, coerenti, o altrimenti denominate, in origine a carico di risorse non europee.

Non ultimo si osserva, all'interno del contesto descritto, che i Patti si fanno anche carico di risolvere situazioni oggetto di procedura di infrazione alle direttive comunitarie (rifiuti, depurazione, ecc.), sia potenziali che con sentenza di condanna della Corte di Giustizia UE.

In ultima analisi, accanto a pochi casi virtuosi, si rileva un basso grado di integrazione tra operazioni finanziate.

<sup>9</sup> V., in proposito, ad esempio, il documento dei servizi della CE COCOF 12/0050/00 *Guidance note to the Cocof on treatment of retrospective EU assistance during the period 2007/2013*; i paragrafi V.3 "Le risorse della politica regionale unitaria" e VI.2.4 "Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo" del Quadro Strategico Nazionale (QSN) come modificato con nota n. 0008089-U del 18/06/2013.

Dopo l'*excursus* su aspetti metodologici e procedurali relativi ai Patti, ci si può concentrare sui loro aspetti contenutistici e finanziari, per coglierne priorità e possibili nessi con l'AP (riferimento generale per le politiche aggiuntive 2014-2020), oltre che per i programmi cofinanziati dall'UE ed esplicitarne potenzialità riconducibili, eventualmente, agli *input* dell'Agenda urbana europea.

Ogni Patto presenta un quadro economico di sintesi con indicate le aree tematiche di intervento che, a parte le peculiarità regionali, riguardano principalmente: infrastrutture; ambiente e territorio; sviluppo economico e produttivo; turismo, cultura e sport; scuola e università; sanità. L'approccio adottato per la classificazione non è univoco e lineare perché talvolta indica la mera natura dell'intervento mentre, in altri casi, tiene conto degli obiettivi perseguiti. Ad esempio, nel Patto per la Campania, la "metanizzazione del Cilento" non è classificata come intervento infrastrutturale, ma viene inserita nell'area "turismo e cultura" perché concorre all'obiettivo della «promozione di uno sviluppo turistico integrato e sostenibile».

Nella Tab. III si presenta una sintesi delle aree tematiche di intervento dei Patti finora sottoscritti e delle relative risorse assegnate<sup>10</sup>.

Tabella III | Aree tematiche di intervento dei Patti per lo Sviluppo delle Regioni italiane (risorse FSC, in milioni di euro)

Area di intervento	Infrastrutture	Ambiente e territorio	Sviluppo economico e produttivo	Turismo, cultura, sport	Scuola e Università (edilizia)	Sanità	Occupazione, inclusione sociale e formazione	Welfare, Sicurezza e Legalità	Altro	Totale costi e risorse
Abruzzo	246	182	101	224						753
Basilicata	209	179	109	48				20		565
Calabria	104	769	60	75	123	60		7		1.199
Campania	1.192	1.036	398	134	20					2.780
Lazio	610	74			39					724
Lombardia	503	86			130					719
Molise	142	73	24	101		15	23			378
Piemonte	351	105	140		10					606
Puglia	553	615	347	165		114	220		58	2.072
Sardegna	314	466	337	50	140	195			7	1.510
Sicilia	608	1.174	209	217				113		2.320
<b>totale</b>	<b>4.831</b>	<b>4.761</b>	<b>1.724</b>	<b>1.013</b>	<b>463</b>	<b>385</b>	<b>243</b>	<b>140</b>	<b>65</b>	<b>13.624</b>
<b>%</b>	<b>35,46</b>	<b>34,95</b>	<b>12,66</b>	<b>7,44</b>	<b>3,40</b>	<b>2,81</b>	<b>1,79</b>	<b>1,03</b>	<b>0,48</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione degli autori su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Risulta che gli investimenti per infrastrutture e per ambiente e territorio assorbono insieme oltre il 70% delle risorse ora disponibili. In particolare, per l'area infrastrutture, circa 2,08 Mrd € riguardano reti di trasporto su ferro e materiale rotabile su ferro e gomma; poco meno di 1,8 Mrd € sono destinati alla viabilità. Poco più di 1 Mrd € va a turismo, cultura e sport e, per i primi, si tratta soprattutto di interventi fisici sugli attrattori turistici e culturali più che della loro promozione e fruizione. Il tema urbano in quanto tale risulta assente, anche se circa 270 M€ (2% del totale) riguardano interventi di riqualificazione urbana (Sicilia, 164 M€; Puglia, 74 M€).

In realtà, i Patti presentano un quadro finanziario di sintesi nel quale si ipotizza una c.d. «messa a sistema»<sup>11</sup> di risorse di varia provenienza, con programmi complessi o con assegnazioni puntuali. Tuttavia, dall'analisi dell'elenco degli interventi allegato a ciascun Patto, discendono due osservazioni fondamentali. La prima rileva che, anche al di là dell'assenza di un esplicito riferimento programmatico generale, se non dei citati piani operativi, spesso gli interventi di varia origine riferiti alla medesima area di intervento, appaiono episodici e non correlati da comuni obiettivi generali. Inoltre, dall'esame parallelo di Patti e POR, emerge che i POR hanno un eccesso di programmazione e un deficit realizzativo (non è esplicitata la cantierabilità degli interventi) mentre i Patti puntano sulla pronta attuazione a scapito di inquadramento

<sup>10</sup> Per maggiore omogeneità, si è riclassificato qualche intervento secondo i criteri più seguiti. Ad es., per la Sardegna, sono dette "infrastrutture sociali" tre infrastrutture sanitarie e quattro opere di edilizia scolastica/universitaria: sono stati contabilizzati, rispettivamente, in queste due aree.

<sup>11</sup> Si veda, ad esempio, il Patto per la Campania, all'art. 4.

e sinergie programmatiche. Come accennato, nei Patti la carenza di indicazioni su risultati misurabili attraverso indicatori realistici, declinati secondo la tradizionale gerarchia di “realizzazione, risultato, impatto”, fa perdere di vista la convergenza di investimenti verso obiettivi comuni.

Sulla base di progressive approssimazioni, si conclude l’analisi con una sintesi delle macro aree tematiche di intervento dei POR e dei Patti per lo Sviluppo delle Regioni.

I differenti criteri utilizzati nelle due tipologie di strumenti per classificare gli interventi, insieme alla genericità di talune loro denominazioni, non consentono un’elevata precisione, equivalente a quella che si è potuta esprimere in precedenza per ciascuno strumento. Tuttavia, il quadro finanziario ricavato in Tab. IV è indicativo della massa e della distribuzione delle risorse programmate.

Tabella IV | Quadro di sintesi delle macro aree tematiche di intervento dei POR FESR 2014-2020 e dei Patti per lo Sviluppo delle Regioni (FSC).

Macro aree tematiche di intervento	POR FESR 2014-2020 (€)	Patti per lo Sviluppo delle Regioni (FSC) (€)	POR FESR 2014-2020 + Patti (€)
Sviluppo economico e produttivo	8.857.541.783,90	1.724.317.780,00	10.581.859.563,90
Infrastrutture di trasporto (trasporti, trasporti sostenibili e viabilità)	3.327.029.480,87	3.861.030.000,00	7.188.059.480,87
Ambiente (inquinamento, natura, cultura, turismo)	3.258.485.471,71	3.693.657.478,75	6.952.142.950,46
Infrastrutture ambientali	1.623.310.164,57	2.044.986.874,00	3.668.297.038,57
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	1.530.937.304,93	1.066.456.490,00	2.597.393.794,93
Infrastrutture energetiche	2.068.012.099,67		2.068.012.099,67
Infrastrutture delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC)	1.379.555.071,36		1.379.555.071,36
Tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) — promozione della domanda, applicazioni e servizi	935.081.819,41		935.081.819,41
Altre infrastrutture (per importi modesti o per tipologie poco presenti)		970.013.500,10	970.013.500,10
Altro	52.320.033,04	263.666.183,00	315.986.216,04
<b>totale</b>	<b>23.032.273.229,47</b>	<b>13.624.128.305,85</b>	<b>36.656.401.535,32</b>

Fonte: elaborazione degli autori su dati dell’Agenzia per la Coesione Territoriale.

Le cifre sono eloquenti circa le macro priorità programmatiche per i prossimi anni. Risulta innovativa rispetto al passato, grazie al notevole contributo dei POR, la dotazione di oltre 10 Mrd € per iniziative riferite allo sviluppo economico e produttivo; più tradizionale la destinazione di circa la metà delle risorse ad infrastrutture di varia natura. In generale, si rileva la difficoltà ad abbandonare l’episodicità delle operazioni.

### 3 | Conclusioni

Le analisi e le riflessioni proposte nascono dalla rinnovata attenzione al tema delle politiche urbane e alla diffusa richiesta di un’agenda urbana nazionale. Su questo processo, incoraggiato dall’UE, nell’ultimo biennio si sono verificate due situazioni con importanti ricadute per la situazione italiana. Innanzitutto, è definito quasi per intero lo scenario programmatico di risorse UE e nazionali, aggiuntive e straordinarie, per il periodo 2014-2020. Si tratta di circa 80 Mrd €, oltre i quali poco potrà riguardare politiche organiche che trascendano l’ordinarietà. Ciò è tanto più vero se ci si riferisce alle politiche urbane. Il secondo *input*, europeo, sta nel *Pact of Amsterdam*, rilevante per la decisa promozione del tema e di un approccio che

superi l'idea di agende urbane nazionali omnicomprensive e ferme a dichiarazioni di principio. Al contrario, la conferma di una *governance* multilivello a scala europea scioglie rigidità preconcepite e promuove in senso collaborativo volontà ed esperienze di eccellenza, non autoreferenziali, per agende urbane europea e nazionale unitarie e articolate al tempo stesso.

Per questo ampliamento di orizzonti, declinabile nella realtà nazionale, la presente analisi non ha trascurato alcun campo di intervento programmato, perché tutto è potenzialmente riconducibile ad iniziative integrate che perseguano precisi risultati di miglioramento della qualità e della vita urbana.

Il quadro che emerge, tuttavia, in luogo della dichiarata «messa a sistema» di iniziative variamente finanziate, è caratterizzato da frammentarietà, episodicità e asincronia, nelle quali è difficile cogliere i veri obiettivi/risultati che si intendono raggiungere. Al di là dei singoli interventi, pur genericamente utili, il deficit principale è metodologico e programmatico, e risulta tanto più gravoso perché, con risorse sempre più limitate, è necessario agire secondo il principio di concentrazione, tematica oltre che territoriale. In tal senso, la prevalenza di preoccupazioni anticongiunturali, la c.d. o supposta pronta cantierabilità degli interventi, il «ricatto» delle incompiute non possono essere i principali criteri di selezione delle iniziative. Nonostante tali criticità, si ritiene comunque possibile ricondurre a organicità molte iniziative, anche contribuendo all'agognata agenda urbana nazionale, valorizzando l'approccio di quella europea e i contributi partenariali delle citate istituzioni italiane già attivi in quel senso. Non va poi trascurato che diversi POR sono prossimi ad un parziale ri-orientamento, per il modesto livello di attuazione o per la maggiore chiarezza di intenti rispetto alla fase programmatica. L'affiancamento, già cominciato, di Programmi Operativi Complementari (POC) che ne integrino logiche, strategie e risorse potrebbe costituire l'occasione giusta. Inoltre, come accennato, programmi e risorse non trascurabili e direttamente rivolti agli ambiti urbani, come quelle di PON Metro, Patti per le Città Metropolitane e c.d. Bando per le periferie, forniscono spunti coerenti e concreti per le politiche urbane e per una possibile implementazione dell'agenda urbana nazionale.

Infine, si sottolinea come la complessità dei meccanismi restringa il campo delle politiche, per cui la carenza di efficaci atti pianificatori o programmatori amplifica gli spazi per scelte di natura occasionale o pseudo-tecnica, che finiscono per diventare prassi ordinaria e ricorrente.

### Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy* – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf).
- Barca F. (2012), Ministro per la Coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master\\_27%20dic%202012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf).
- Barca F., Comitato Interministeriale per le politiche urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, [http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città\(1\).pdf](http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città(1).pdf).
- Comitato delle Regioni (2014), 107a sessione plenaria del 25 e 26 giugno 2014. Parere del Comitato delle regioni — *Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea* (2014/C 271/03) Relatore: Bas Verkerk (NL/ALDE), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR6902&from=IT>.
- Commissione Europea (2014), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una Agenda Urbana UE*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/urb\\_agenda/pdf/comm\\_act\\_urb\\_agenda\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf).
- Commissione Europea (2014a), Commissione Europea (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato, Politica di coesione 2014-2020*.
- Dipartimento Politiche per lo Sviluppo, UVER (2014), *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*, [http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver\\_Rapporto\\_2014.pdf](http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf).
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato tra lo Stato Italiano e la Commissione Europea*, <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.

- Fondo per lo sviluppo e la coesione (2016), *Il FSC nel periodo di programmazione 2014-2020*,  
<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/05/12/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>.
- Pira C., Torselli C. (2014), *L'agenda urbana europea nei Programmi Operativi: il caso Sardegna e altre declinazioni regionali*, Moccia F.D. (eds), Atti della VIII Giornata di studio INU "Una politica per le città italiane", Urbanistica e Informazioni, n. 257, bimestre settembre ottobre 2014, Edizioni INU.
- Stato italiano e Regioni italiane, *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane e Programmi Operativi Regionali*,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&tObjectiveId=ALL](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&tObjectiveId=ALL).
- Unione Europea (2013), Regolamento FESR 2014-2020, *Reg UE 1301/2013*,  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=IT>.
- Unione Europea (2013a), *Reg. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, [...]*,  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=IT>.
- Unione Europea (2016), *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf).
- Torselli C., Pira C. (2017), Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?, in AA. VV. (2017), Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese", Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1642-1649.

# Il Contratto di Costa quale strumento innovativo per il governo del territorio. Il litorale Campania Sud

**Marcellino Vitolo**

Università degli Studi di Salerno

DiCiv - Dipartimento di Ingegneria Civile

Email: marcellinovitolo89@gmail.com; marcellinovitolo89@hotmail.it

## **Abstract**

Il contributo è il frutto del lavoro di tesi di laurea in Ingegneria Edile-Architettura presso l'Università degli Studi di Salerno. Il tema riconosce una forte carenza di strumenti di gestione dei territori, delle fasce fluviali e di quelle costiere, secondo un approccio integrato, multidimensionale, rivolto a più discipline e a più stakeholder. Per ovviare all'assenza di dispositivi di governance partecipativa, è stato proposto e definito lo strumento del Contratto di Costa. L'area individuata per una sua simulazione di applicazione è il litorale Campania Sud (Salerno, Pontecagnano Faiano, Battipaglia, Eboli e Capaccio-Paestum). Lo studio di pianificazione del waterfront identificato, associato ad un'ottica di area vasta, evidenzia l'importanza di una rivalorizzazione del territorio, tale da consentire lo sviluppo di un'area da sempre ricca di eccellenze, ma mai valorizzata. L'analisi condotta sui dati di carattere demografico, socio-economici e degli strumenti urbanistici, prodotti nell'ultimo decennio, ha riscontrato tre grandi tematiche: il sistema ambientale, il sistema infrastrutturale ed il sistema produttivo agricolo e turistico. Gli studi hanno evidenziato l'assenza di uno strumento di pianificazione e gestione dei waterfront, capace di sviluppare e redigere un piano di rapida attuazione delle tematiche comuni: valorizzazione del patrimonio agroalimentare; implementazione del sistema turistico presente con le forti risorse ambientali, agroalimentari ed infrastrutturali (esistenti ed alternativi); valorizzazione e riqualificazione ambientale dei corridoi fluviali e della fascia pinetata costiera.

**Parole chiave:** large scale plans & projects, waterfronts & harbors, planning and participation.

## **1 | Introduzione**

“Il Mediterraneo non è un mare, ma una successione di pianure liquide comunicanti per mezzo di porte più o meno larghe. Nei due grandi bacini orientale e occidentale si individuano tutta una serie di mari stretti, di narrow-seas. Ciascuno di questi mondi particolari ha i propri caratteri, i più piccoli sono i più ricchi di significato.” F. Braudel. Il mare è un elemento centrale dello sviluppo delle società e dei popoli: il Mar Mediterraneo, sul quale si affacciano tre continenti è da sempre stato culla di culture, di commercio e di ricchezza per le popolazioni che lo hanno solcato. Ancora oggi il Mare Nostrum è una risorsa attraverso cui è possibile produrre energia, sviluppare il commercio e soprattutto, nonostante l'attuale oscillazione tra certezza ed incertezza di alcuni Stati, come quelli del nord Africa, consentire lo sviluppo socio-economico dei territori. È un elemento in grado di creare reti, connessioni, unire culture e definire luoghi, paesaggi, sport, ospitare qualità ambientali, habitat, reti ecologiche e molto altro. Esso è in grado di connettere territori e travalicare i confini amministrativi, le regioni, gli stati, è al contempo locale e globale. Tuttavia ragionare di mare, e, in termini più generali, di acqua implica analizzare anche gli effetti negativi dei cambiamenti ambientali che in misura sempre maggiore possono arrecare seri danni a cose, persone e paesaggi. La gestione dei territori, delle fasce fluviali e di quelle costiere, necessita di un approccio integrato, multidimensionale, rivolto a più discipline e a più stakeholder. In tale direzione la normativa italiana sulla tutela delle acque approvata nel lontano 1994, detta Legge Galli, è stata ripresa in toto dalla direttiva quadro sulle acque, Direttiva 2000/60/CE, dalla cui attuazione derivano le esperienze europee e nazionali dei contratti di fiume, strumento di governance partecipativa. Lo studio in esame vuole definire un modello di analisi e pianificazione delle città costiere, secondo un'ottica di area vasta, mediante la redazione di un “Contratto di Costa”. Per questo, all'analisi giuridico-economica degli strumenti di pianificazione, è associato un caso di studio, relativo ai comuni della costa Sud Salerno (Salerno, Pontecagnano, Battipaglia, Eboli e Capaccio). L'obiettivo è duplice: sia sviluppare delle linee guida di pianificazione partecipata su scala nazionale,

sia redigere un piano di sviluppo di rapida attuazione per la realtà in esame. In conclusione, Il Contratto di Costa vuole essere il mezzo attraverso cui superare le desuete politiche settoriali e tecnocratiche, a vantaggio di politiche integrate di riqualificazione ecologica, fruitiva e paesistica dei waterfront.

## **2 | Gli strumenti innovativi per il governo dei territori: dai Contratti di Fiume al Contratto di Costa**

In assenza di una normativa nazionale ed europea che disciplini gli strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione e la valorizzazione dei territori costieri, ci si è interrogati sull'estensione dell'art.68-bis del D.lgs. 152/2006 (emanata nel 2015) in materia di acque fluviali, i Contratti di fiume. L'interpretazione analogica della disciplina è possibile atteso che, ai sensi dell'art. 12 comma 2 delle disposizioni preliminari al codice civile, siano verificate tre presupposti fondamentali. In primo luogo è presente una lacuna disciplinare, essendo evidente l'assenza di una norma che disciplini i contratti di costa. In secondo luogo risulta essere verificato il secondo presupposto dell'Analogia legis, l'*eadem ratio* (ossia la stessa ratio), poiché quanto previsto dall'art.68-bis del TU dell'ambiente per le aree fluviali trova piena applicazione per la valorizzazione e tutela delle aree costiere. Per tanto non può che ritenersi che la ratio di questa legge sia simile alla finalità all'estensione della stessa normativa ai contratti di costa, cioè tu-telare le aree demaniali costiere al pari di quelle fluviali. In terzo luogo la norma non è eccezionale o penale e pertanto non incorre nel divieto d'interpretazione analogica espresso dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile. In ultimo giova concludere che l'estensione della norma, emanata nel 2015, per i contratti di costa, risulta anche costituzionalmente orientata, in quanto la tutela del paesaggio e dell'ambiente risulta prevista dal legislatore con l'art. 9 della Costituzione, unitamente alla tutela della salute dei cittadini, ex art.32 della stessa Costituzione, in quanto ovvio che la salute del cittadino passi attraverso una corretta gestione del bene ambiente e delle acque. Pertanto, in assenza di una disciplina su tale questione, e in attesa di un intervento quanto più opportuno da parte del legislatore, può ritenersi estensibile la disciplina in materia di contratti di fiume.

## **3 | Il Contratto di Costa, configurazione e svolgimento**

### **3.1 | La configurazione del Contratto di Costa**

Per quanto concerne la natura del contratto di costa, essendo questo volto alla definizione consensuale, tra PP.AA e privati, di interventi pubblici, esso non può che essere ricondotto allo strumento dell'accordo di programma, ex articolo 11 (accordi tra P.A e privati) e 15 (accordi tra differenti enti pubblici) della Legge n. 241/90. In prima battuta, è importante scindere le due tipologie di accordi, essendo queste associate a fase differenti del medesimo procedimento amministrativo. Riguardo gli accordi di programma tra pubbliche amministrazioni, l'articolo 15 della legge n. 241/90 è rubricato "Semplificazione dell'azione amministrativa". Esso abilita le amministrazioni pubbliche a concludere tra loro, anche al di fuori delle ipotesi nelle quali è prevista l'indizione di una conferenza di servizi a norma del precedente articolo 14, "accordi", aventi ad oggetto la disciplina afferente lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Gli accordi ex articolo 15 si configurerebbero come accordi procedurali prodromici al provvedimento o ai provvedimenti finali ovvero sostitutivi di questi ultimi. L'articolo 11 della Legge n.241/90, invece, disciplina gli accordi tra Pubblica amministrazione ed privati, consentendo di realizzare unitamente sia l'interesse della collettività che quello del singolo. La flessibilità di tale modello permette, da una parte, una cura dell'interesse pubblico puntuale e controllata, dall'altra pone le basi per un'effettiva partecipazione del cittadino all'esercizio della potestà pubblica, nel rispetto dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento. In altre parole, i privati possono concretamente partecipare ai lavori relativi alla definizione degli accordi di programma, offrire il proprio contributo sostanziale e avanzare proposte tali da influenzare il contenuto discrezionale delle scelte delle amministrazioni, dando vita a veri e propri accordi pubblico/privato che, pur restando "esterni" rispetto all'accordo di programma, si integrano con esso. Rispetto all'avviamento di tali accordi, è importante sottolineare che i primi ad attivarsi sono quelli tra le PP.AA, in quanto portatori d'interesse dell'intera collettività. Bensì gli accordi tra P.A. e privati subentrano successivamente la definizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei punti cardine alla base del corretto raggiungimento degli obiettivi comuni.

### **3.2 | Lo svolgimento del processo**

Il percorso metodologico, per lo sottoscrizione del Contratto di Costa, è scandito in quattro momenti distinti: La fase di preparazione, La fase di attivazione, la fase di attuazione e la fase di consolidamento (Fig. 1, Fig.2).

Le fasi di Preparazione e di Attivazione sono strettamente connesse e devono garantire la costruzione di un percorso partecipato che conduca il territorio in modo consapevole e condiviso alla firma del Contratto. La costruzione e la condivisione del quadro conoscitivo, completo delle criticità e dei valori ambientali, paesistici e sociali del territorio, delle politiche e dei progetti locali (Dossier preliminare), rappresenta il documento essenziale di discussione che permette ai tavoli di partecipazione di costruire uno scenario strategico di medio-lungo periodo, visione di riferimento per la costruzione del Piano di Azione del Contratto. Le esperienze dei contratti di fiume e di lago hanno evidenziato il valore di un accordo preliminare (Protocollo di Intesa) da sottoscrivere in fase di avvio del percorso di Contratto, quale elemento aggregante della partecipazione e catalizzatore degli altri interessi diffusi sul territorio. La “partecipazione” in queste prime due fasi rappresenta il fulcro del processo: una partecipazione diffusa che sappia da una parte stimolare e consolidare la cooperazione interna ed interistituzionale e dall'altra coinvolgere il mondo dei privati anche mettendo in relazione e a confronto il “sapere esperto” con l'esperienza dei soggetti che vivono quotidianamente il territorio. Una partecipazione con elevato “valore” deve essere necessariamente garantita anche per il processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a cui deve essere sottoposto il Piano di Azione del Contratto. Il quadro normativo nazionale definito dal D.lgs. 152/2006 in attuazione della Direttiva 2001/42/CE fa sì che il Piano d'Azione sia sottoposto alla procedura di VAS. Viene infatti disposto un obbligo di valutazione della compatibilità ambientale di tutti i piani o programmi che incidono sull'assetto del territorio poiché possono avere effetti significativi sull'ambiente. Nell'ambito del Piano di Azione, si delineano strategie e si identificano misure che spaziano su un ampio campo di attività: dalla riqualificazione ambientale al miglioramento della fruizione, dalla mitigazione del rischio idraulico fino agli aspetti inerenti specifici inquinanti e l'uso della risorsa. Tutto questo interessa un ampio territorio, l'area idrografica, e coinvolge un notevole numero di Comuni e di attività produttive pertanto, al di là delle procedure applicate ai singoli interventi, in questa accezione la procedura di VAS diventa parte integrante del processo di costruzione del CdC e rappresenta lo strumento fondamentale per una visione complessiva del Piano di Azione stesso e della sua sostenibilità ambientale. A valle della definizione del Piano di Azione e della positiva valutazione del procedimento di VAS, con la sottoscrizione del Contratto si dà formalmente avvio alla fase di Attuazione. Un formale Accordo di programmazione negoziata, che i soggetti sottoscrittori stipulano, è lo strumento attraverso cui ognuno si assume concretamente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, impegni concreti per la realizzazione delle misure e delle azioni. La sottoscrizione, pur essendo il coronamento di un percorso impegnativo, non deve essere inteso come la chiusura del processo, bensì come il punto di partenza di un cammino di attività partecipata che deve garantire l'operatività del Piano di Azione e lo stabilizzarsi di un metodo di lavoro che dovrebbe diventare prassi nell'accompagnare i programmi di sviluppo locale del territorio (fase di Consolidamento). Per garantire stabilità nel tempo, il Contratto si deve dotare di una struttura organizzativa interna e prevedere:

- una Cabina di Regia, con funzioni decisionali e di coordinamento del processo;
- una Segreteria tecnica, con funzioni di supporto;
- un ufficio di piano, luogo di concernazione tecnica, di progettazione e definizione delle attività definite nel piano d'azione, nel rispetto di quanto previsto dal legislatore;
- un Forum di costa, come momento di consultazione ufficiale e coinvolgimento di tutti gli attori del territorio. Affinché il processo risulti chiaro sia a coloro che lo hanno sottoscritto, sia ai soggetti esterni, deve offrire una serie di strumenti di monitoraggio e valutazione che ne consentano l'analisi in ognuna delle diverse fasi. Rappresentano, quindi, strumenti chiave della Fase di attuazione il Piano di Comunicazione e Partecipazione e il Programma di Monitoraggio che consentano di:
- assicurare un processo trasparente, incentivando la partecipazione e un atteggiamento propositivo per l'attuazione del Contratto;
- valutare, in modo chiaro, il grado di efficacia ed efficienza del processo in corso e successivamente lo stato di realizzazione del Piano di Azione.

## 4 | Il caso studio: Il litorale Campania Sud

### 4.1 | La stratificazione delle tematiche

L'intera fase di analisi del caso di studio, esposta nei capitoli precedenti, ha consegnato un quadro conoscitivo complesso, articolato in differenti temi. Quest'ultimi sono sempre stati affrontati in un'ottica individuale da parte delle singole realtà, senza mai valutare azioni sinergiche per la soluzione e la valorizzazione dell'intera area. In virtù di ciò, è stato possibile ridurre il tutto a tre grandi tematiche (Fig.3), ossia:

- Ambiente;
- Infrastrutture;
- Rapporto agricoltura-attività produttive.

Tale suddivisione è il frutto di verifiche incrociate tra i differenti livelli di analisi, indirizzate in una chiave di lettura di area vasta.

### 4.2 | La proposta progettuale

La spina dorsale dell'intera strategia è la riqualificazione del sistema infrastrutturale, essendo esso l'innescio perfetto per l'attivazione dell'intero processo. Nello specifico si è affrontato il tema con l'individuazione di quattro azioni principali, ossia:

1. Completamento della Sp417 "Aversana", permettendo così di connettere i comuni della piana del Sele con quelli del Cilento, grazie ad un sistema stradale ad alta percorrenza;
2. Adeguamento dimensionale della Sp 417 con le prescrizioni tecniche del codice della strada, cosicché si possa aumentare la qualità e la fluidità veicolare;
3. Declassamento della Sp 175 a strada di fruizione turistica, basata sul concetto di Eco-Slow Road. Tale approccio consiste in una viabilità a bassa velocità ideale per una fruizione turistica, soprattutto in un'ottica di offerta turistica diffusa lungo tutta la linea di costa;
4. Realizzazione di una viabilità compresa tra la Sp 417 e la Sp 175, per la fruizione delle attività produttive, residenziali e turistiche presenti. La loro funzione non è quella di creare un'alternativa alle due strade provinciali, a lento scorrimento, bensì quella di una strada di quartiere per le esigenze del preesistente.

La filosofia alla base di questo programma è quella di trasferire il flusso veicolare lungo la Sp 417, affinché la Sp 175 possa essere utilizzata per lo sviluppo delle attività produttive, insediative e turistiche. Proprio questo concetto è alla base della seconda fase del piano d'azione, ossia la creazione di un sistema di attività diffuso ed organizzato. Ciò si esplica in quattro iniziative:

1. Riqualificazione di manufatti architettonici abbandonati, per la realizzazione di attività a supporto del settore turistico ed agro-alimentare. In virtù di ciò, è prevista la realizzazione di un Hub, il Selorum, in località Spineta (Battipaglia), che sia un centro informazioni dell'intera costa. È importante precisare, che esso non vuole attuare un sistema monocentrico, bensì vuole essere solo il luogo d'incontro per la diffusione e l'orientamento turistico di tutte le attività presenti;
2. Creazione di un'offerta turistica integrata, facendo leva sull'importante patrimonio agroalimentare e culturale presente;
3. Creazione di itinerari turistici, secondo il principio dei centri commerciali naturali. Questi permettono da una parte, di valorizzare le aggregazioni imprenditoriali, essendo queste parte attiva e propulsiva del motore economico, dall'altra di favorire la conoscenza del territorio. Per il buon esito, di tale azione, è fondamentale puntare ad una "gestione coordinata" tra pubblico e privati;
4. Favorire la realizzazione di attività e servizi per le attività produttive, così da favorire una fruizione lungo l'intero anno solare e non solo nei soli mesi estivi (annullamento dei fenomeni stagionali").

Tutte queste attività s'inquadrano in un'ottica di co-marketing tra le svariate tipologie di attività. Ciò permetterebbe di creare una forte offerta turistica "a terra" generando, conseguentemente, economie di scala superiori a quelle analizzate. Ovviamente tutte queste azioni risultano di relativa efficacia se non si pone in essere la questione della tutela ambientale. La tutela e la riqualificazione delle aree demaniali avviene considerando l'intero patrimonio ambientale un unico elemento. Esso rappresenta il fil rouge dell'intera attività di pianificazione e gestione del territorio costiero. Le azioni individuate mirano, sostanzialmente, a:

1. Riqualificare la fascia pinetata, grazie ad interventi d'ingegneria naturalistica. Ciò, oltre che conferire nuova linfa al sistema dunale, permette una libera fruizione degli spazi alle più diverse attività sportive, scientifici e didattici;
2. Riqualificazione delle fasce fluviali mirati al miglioramento della vivibilità dell'ecosistema, alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e alla tutela e ripristino delle strutture vegetali e delle sistemazioni idraulico-agrarie di regimentazione delle acque. Il tutto è associato ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria per una corretta fruizione. Rispetto a tale azione, è stata prevista la definizione di una zona omogenea "Connessioni Fluviali". In tale zona occorrerà rigenerare, restaurare e consolidare la funzione di corridoi ecologici svolta dai corsi d'acqua, riconoscendo anche alle fasce di pertinenza e tutela fluviale, il ruolo di ambiti naturali vitali del corpo idrico in cui garantire obiettivi di qualità idraulica, naturalistica e paesaggistica. Tale zona omogenea è identificato all'interno delle fasce di rispetto definite dalla Legge 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Definite e comprese le azioni del Contratto di Costa proposte per la Campania Costa Sud (Fig.4), s'intuisce che grazie ad un'applicazione sinergica è possibile generare benefici più rilevanti di quelle scaturite da interventi puntuali ed isolati.



Figura 1 | Struttura organizzativa.



Figura II | Procedura e documentazione modello.



Figura 3 | Tematiche progettuali.



## 5 | Discussioni e conclusioni

La proposta progettuale esposta è frutto della raccolta ed analisi di dati statistici, economici ed urbanistici, nonché del confronto con i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni e con alcuni stakeholder. Proprio questo approccio pragmatico ha permesso la redazione di una strategia progettuale e di un piano di azione, tali da generare risultati condivisi e sinergici tra le differenti realtà chiamate in gioco. Complessa è stata la conciliazione dei profili ambientali, infra-strutturali e del sistema insediativo-produttivo, questi ambiti infatti, oggi più di ieri sono tra loro strettamente correlati, dunque qualsiasi intervento di pianificazione e progettazione, proprio come le azioni sviluppate in questo elaborato, sono generatrici di effetti trasversali e di lungo raggio. Fondamentale per la rinascita dell'intera area è il connubio tra la riqualificazione ambientale della pineta e dei corsi fluviali, non più considerati come corpi distinti e separati bensì come un unico grande sistema, e la scelta di limitare al massimo il consumo di suolo. Ciò è possibile attraverso il recupero degli edifici storici diffusi sul territorio, completamente abbandonati al degrado, conferendo loro nuove funzioni, valorizzando così anche le eccellenze agroalimentari di cui la Piana è produttrice. Tuttavia dalla necessità di fare sistema, tra realtà produttive diffuse a macchia di leopardo sull'area, servizi e territorio la scelta di non realizzare un solo grande polo attrattivo, bensì la creazione di un vero e proprio "centro commerciale naturale" diffuso lungo l'intera fascia costiera, che permetta di generare azioni di co-marketing di larga scala. Questo infatti potrebbe vantaggi alle aziende, ai cittadini ed a quanti sceglieranno di conoscere questo ricco territorio poiché determinerà lo sviluppo di una rete di servizi, come la mobilità alternativa, ed aree che altrimenti non sarebbero fruibili a pieno della collettività. Ovviamente questo non può che avvenire se non attraverso un adeguamento del sistema infrastrutturale, improntato all'identificazione di tre classi di viabilità: una ad alto scorrimento, la Sp 417 "Aversana, che connette i due grandi poli attrattivi (Salerno e Capaccio- Paestum); una di mera fruizione turistica, la Sp 157 "Litoranea", improntata sul sistema delle EcoSlow Road; ed una intermedia al servizio delle attività produttive e residenziali presenti sul territorio. In conclusione, il processo esposto delinea un iter di pianificazione urbanistica partecipata volto alla rinascita e alla rigenerazione dell'importante patrimonio ambientale, produttivo e storico, ordinato secondo un sistema di reti e nodi, a supporto di una organizzazione policentrica ed omogenea dell'intero Litorale Campania Sud.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV., Atlante Cartografico Ambientale del Parco Regionale del Fiume Ofanto 2008, programma "INTERREG Grecia-Italia 2000-2006", asse prioritario III.
- AA.VV., Il paesaggio nell'acqua, l'acqua nel paesaggio, in Architettura del paesaggio, numero monografico, 17, Ed. Paysage, 2007.
- AA.VV., Il Contratto di Fiume del Bacino del Torrente Sangone, Provincia di Torino, maggio 2010. AA.VV., Indagine per una proposta di riassetto idrogeologico e culturale del territorio collinare di Bologna e del Comprensorio, comune di Bologna/piano intercomunale, Bologna, 1976.
- AA.VV., Progetti di paesaggio, Assessorato Programmazione e Sviluppo Territoriale, Cooperazione col Sistema delle Autonomie, Organizzazione, Regione Emilia Romagna, 2007.
- AA.VV., Tevere Pilot River Basin. Provisional Article 5 Report, Autorità di Bacino del Fiume Tevere, Roma, Ed. Gangemi, 2005.
- ABRINORD, Contrat de bassin: Les MRC et municipalités comprises dans la zone de gestion intégrée de l'eau d'Abrinord – Partenaire pour la réalisation de la cartographie détaillée des milieux humides (2013-2016), QuèBec, 2014.
- Alexander C., The Nature of Order (4 vol.), Book 1, CES, Berkeley, 2002-2005.
- Alexander C., Ishikawa S., Silverstein M., A Pattern Language. Town, Building, Construction, Oxford University Press, New York, 1977.
- Allain S., Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau, in Géocarrefour, n. 3, 2001. Ambrose R.B., Wool T.A., Martin J.L., The Water Quality Analysis Simulation Program, WASP5. Env. Res. Lab. Athens, GE, USA, 1993.
- Arillo A., Il D.Lgs. 152/2006 (parte terza) e Rete natura 2000: integrazioni e sinergie, in Quaderni Toscana Parchi, n. 3, Edizioni ETS, Pisa, 2008.
- ARPA Piemonte, Dalla valutazione alla previsione dei rischi naturali, 2005.

- ARPA Umbria, Convenzione Piano stralcio della risorsa idrica e approfondimenti WFD 2000/60, Rapporto finale interno, Autorità di bacino del fiume Tevere, Roma, 2005.
- ARPA Umbria Valutazione dello stato ecologico e chimico dei corpi idrici fluviali dell'Umbria, 2005.
- Assessorato Al Turismo Regione Campania, Linee guida per lo sviluppo turistico della Regione Campania, Napoli 2002-2015.
- Astrade L., Les berges d'un cours d'eau stable soumis aux pressions d'un environnement périurbain: la Sadne aval (France), in *Annales de Géographie*, 581-582, 1995.
- Aubin D., Varone F., European water policy: a path toward an integrated resource management, Euawareness Project, AURAP-UCL, Louvain-La-Neuve, 2002.
- Barraqué B., La direttiva quadro dell'Unione Europea: quali difficoltà di applicazione al Nord e al Sud dell'Europa, in *Acqua e Sviluppo*, Una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo a cura di Ferragina E., Il Mulino, Bologna, 2003.
- Barreteau O., Cernesson F., Ferrand N., Pluralité des références spatiales et sociales pour les acteurs d'un Contrat de Rivière, in *Montagnes Méditerranéennes*, 2001, 14.
- Bassin Rhône-Méditerranée-Corse (2003), Eau et aménagement du territoire en Rhône-Méditerranée-Corse, Guide technique, n. 8, ottobre, 2003.
- Bastiani M., Ecostatuto, in Ruano M., *Ecourbanismo, entornos humanos sostenibles: 60 proyectos*, Editore Gustavo Gili (GG), Barcellona, Spagna 1999.
- Bastiani M., Protocols and Ecostatutes as Bases for Management of the territory. The formulation of a local Environmental Charter for the recovery of sustainable equilibrium of the territorial polycentric system, in *International conference Architecture Urbanism at the turn of the millen* Belgrado 13-15 november 1996. Book proceedings, volume 1, Beograd 1996.
- Bastiani M., Pianificazione territoriale, Pianificazione partecipata, in *Atelier del Futuro*, L. Amo-dio, CUEN-Ecologia, Napoli, maggio 1999.
- Bastiani M., I contratti di fiume, Dario Flaccovio Editore, Palermo 2011.
- Bastiani M., Reti Ecologiche Interventi di risanamento ambientale e sviluppo sostenibile nella Valle del Tevere, in *Tevere*, rivista trimestrale dell'Autorità di bacino del Tevere, Gangemi, anno X, n. 31-32/2005, Roma.
- Bastiani M., Chitotti O., Metodologie di partecipazione riconosciute dall'UE, in *Valutazione Ambientale 03—Dossier: Vas Valutazione Ambientale Strategica*, Edicom Edizioni, n. 3 genn./giugno 2003.
- Bastiani M., Ciarabelli E., Contratti di Fiume e Agende 21 Locali per una gestione sostenibile dei bacini fluviali, in *Ambiente Territorio* (numero monografico sul Rischio idrogeologico e risorse idriche), Maggioli Editore, n. 1 febbraio 2009.
- Bastiani M., Ciarabelli E., Dalla Valorizzazione degli ambiti fluviali all'impegno dei contratti di Fiume, in *Regioni & Ambiente*, n. 4 anno IX, aprile 2008.
- Bastiani M., I Contratti di fiume per una gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini fluviali italiani, *Energia, Ambiente e Innovazione*, Fascicolo 1/2016.
- Bastiani M., Mirabile M., Il processo partecipativo, in Malavasi D. e Perlini S., *Strategie di riqualificazione ambientale del fiume Oglio sublacuale (dal lago d'Iseo al Po)*, Cremona, settembre 2009.
- Bastiani M., Massei G., Valutazione Ambientale Strategica (vAs) nei processi di programmazione e pianificazione territoriale, in *Agronomi & Forestali*, n. 3 maggio-giugno 2007, edizioni CONAF.
- Beeby A., Brennan A., *First Ecology: Ecological Principles and Environmental Issues*, 3rd edition, Oxford University Press, New York.
- Berg P., *Reinhabiting a Separate Country. A Bioregional Anthology of Northern California*, Planet Drum, San Francisco, 1978.
- Bertone L., Verso il coordinamento dei parchi fluviali, in *Quaderni Toscana Parchi*, n. 3, Edizioni BTS, Pisa, 2008.
- Bessette J.R., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in Goldwin R., Schambra W.A. (a cura di), *How Democratic is the Constitution*, Washington, American Enterprise Institute, 1980.

- Billet P., Le droit corame mode de régulation des conflits dans la gestion des eaux souterraines. in CNRS- NISH Alpes, Les conflits d'usage en environnement. Le cas de l'eau, 2000.
- Billi P., Canalizzazione dei corsi d'acqua, in Verde Ambiente, n. 2. Roma, 1995.
- Blackstock [C.L., Carter C.E, Operationalising sustainability sciencefir a sustainabilia: directive Reflecting on three pilot projects, in The Geographical Journal, 2007.
- Bloomberg M., Burden A., Vision 2020: New York City comprehensive waterfront plan, New York State department of State, 2011, New York.
- Bobbio L., A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004.
- Bobbio L., Dilemmi della democrazia partecipativa, in Democrazia e diritto, 4, 2006.
- Bobbio L., Saroglia P., Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate. Dall'esperienza francese al caso piemontese, Laboratorio di Politiche-Corep, Torino, 2008.
- Bobbio N., L'analogia nella logica del diritto, Giuffrè editore ,1938.
- Bookchin M., Per una società ecologica, trad. it. Eleuthera, Milano, 1989, ed, or. 1979.
- Borrelli G., La sostenibilità ambientale: un manuale per prendere buone decisioni, ENEA agenzia per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, Roma, 2015.
- Bottalico F., Brundu P., Cappelli V., Chirici G., Ciancio O., Ermini L., Nocentini S., Travaglini D., Gestione delle aree naturali e semi-naturali lungo l'asta fluviale dell'Arno, in L'Italia Forestale e Montana, n. 1, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 2010.
- Camagni R., Capello R., Successo e crisi delle economie locali: un approccio diacronico interregionale, in Bielli M. e Reggiani A. (eds.), Sistemi spaziali: approcci e metodologie, Franco Angeli, Milano, 1991.
- Calori A., Il governo dei bacini fluviali nei Contratti di fiume: prospettive innovative e limiti disciplinari, in Geologia dell'Ambiente, n. 1, Sigea, Roma, 2008.
- Canuti P., Dramis F., Esu F., Le condizioni di stabilità dei pendii nei centri abitati. Principi e criteri generali ad uso degli Uffici Tecnici di Enti Pubblici, CNR-croci, Pubbl. n. 544, Tecnoprint, Bologna, 1992.
- Carraro M., Puiatti M., De Gobbi R., De Lucchi L., Mantovani G., Mosca L., La regione Veneto verso un contratto di costa: opportunità per il Parco costiero veneto a partire dal contratto di foce del delta del Po, Venezia, 2016.
- Carta M. (2008), "I waterfront da criticità ad alimentatore di qualità urbana. Strategie generali di ricerca", in AA.VV. (a cura di), Waterfront urbani di Catania, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani. Modelli di studio a scala locale della Carta del Rischio del patrimonio culturale ed ambientale della Regione Siciliana, Centro Regionale per la Progettazione e il Restauro, Palermo, pp. 109-113.
- Carta M. (2012), "Waterfronts between Sicily and Malta: An Integrated and Creative Planning Approach in PortusPlus, n. 3, pp. 1-9.
- Carta M., Dall'atlante del Patrimonio Territoriale del Circondario Empolese Valdelsa allo scenario progettuale del Master Plan del Parco Fluviale, in Magnaghi A., Giacomozzi S., op. cit.
- Carter J., Howe J., Stakeholder participation and the Water Framework Directive: The case of the Ribble Pilot, in Local Environment, 2006, 11(2).
- Carter J.G., Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice, in The Geographical Journal, 2007, 173(4).
- Chevalier .1. M., Maturai Resource Project/Conflict Management: Stakeholders Doing "Class Analysis, in Fuwa Yoshitaro et al., Evolving Concept of Peacebuilding: Natural Resource Management and Conflict Prevention. Foundation for Advanced Studies on International Development, Tokyo, Japan, 2002.
- Chiesura A., Mirabile M., La multifimzionalità della natura in città in la natura in città: il verde urbano e la biodiversità in III Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano — Edizione 2006, pubblicazione APAT — Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.
- Clement G., Manifesto del terzo paesaggio, Quodlibet; Macerata, 2005.
- Clemente E, Farina A., 7 Contratti di Fiume e di Lago. Uno strumento per governare le acque, Piemonte Parchi 188, Regione Piemonte. agosto/settembre 2009.
- Clemente M. (2011), Città dal mare. L'arte di navigare e l'arte di costruire le città, Città e Architettura, Editoriale Scientifica, Napoli

- Clemente M. (2013), "Identità marittima e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare", in BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini, Vol. 13, n. 1, pp. 181-194.
- Cremaschi M., Metropoli attraverso la crisi, il Mulino editore, Roma 2016
- Crosta P.L., Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale, Franco Angeli, Milano, 1998, Dematteis G., Governa F. Territorialità, Sviluppo locale, Sostenibilità: il Modello SLOT, Milano, 2005. Direzione Ambiente Regione Piemonte, Linee guida regionali per l'attuazione dei contratti di fiume e di lago, Torino 2001.
- Di Nardo T., Muratore F., Osservatorio Economico 2016, Fondazione nazionale dei Commercialisti, 2016.
- Donadieu P., Campagne urbane; una nuova proposta di paesaggio della città, trad. it. Donzelli, Roma, 2006, ed. or. 1998.
- Ercolini M. Cultura dell'acqua e progettazione paesistica, Gangemi, Roma, 2010.
- Ercolini M., Campus E., Osservatorio della Pianificazione Urbanistica e Qualità del Paesaggio - Report 2006-2008, Regione Autonoma della Sardegna — Università degli Studi di Firenze, 2010.
- Eriksen E.O., The European Union 's Democratic Deficit: a Deliberative Perspective, in Saward, M., Democratic innovation, deliberation, representation, and association, Routledge, London, 2000.
- European Commission (Ec), Water Framework Directive, 2000/60/Ec, 2000.
- European Commission, Guidance Document N. 8, Public Participation in Relation to the Water Framework Directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2003 (trad. it., La partecipazione pubblica nel governo delle acque, Editoria multimediale e pubblicità, WWF Italia, 2006).
- Fabbri M., Garbin F., Lanzini M., Scarapazzi M., Interpretazione dei parametri geotecnici, Di Virgilio Editore, Roma, 2007.
- Falciai M., Preti E, La difesa dalle alluvioni, Atti del Convegno scientifico in occasione del trentennio dell'alluvione di Firenze tenutosi a Firenze il 4-5 novembre 1996. ONOCI, Pubblicazione n. 1963, 1999.
- Faludi A., A Decision-centred View of Environmental Planning, Pergamon Press, Oxford, 1987.
- Feyen J., Shannon K., Neville M. (a cura di, 2009), Water and Urban Development Paradigms: Towards an Integration of engineering, Design and management Approaches, CRC Press, Leiden, 2009.
- Florida A., La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi, Carocci editore, 2013
- Forester J., Planning in the Face of Power, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1989.
- Friedmann J., Pianificazione e dominio pubblico, Dedalo, Bari, 1993.
- Friend J., Hickling A., Planning under Pressure. The Strategic Choice Approach, Elsevier, Oxford. 2005.
- Fusco Girard L., Towards a Circular Regenerative Urban Model, Bollettino del Centro Calza Bini- Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, 2013
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (a cura di, 2004), Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo, Studi urbani e regionali, FrancoAngeli, Milano.
- Fusco Girard L., Cerreta M., De Rosa F., Di Palma M., Inglese P., Poli G. (2013), "A Spatial Decision Support System for the Stormwater Management", in Moccia F.D, Palestino M.F. (a cura di), Planning Stormwater Resilient Urban Open Spaces, vol. 3, collana Abitare il futuro/Inhabiting the Future, Clean, Napoli, pp. 203-214.
- Fusco Girard L. (2013), "Toward a Smart Sustainable Development of Port Cities/Areas: The Role of the "Historic Urban Landscape Approach", in Sustainability, Vol. 5, n. 10, pp. 4329-4348.
- Fusco Girard L., Cerreta M., De Toro P., La risorsa mare per il territorio: prospettive di sviluppo per la fascia costiera della Provincia di Napoli, Centro interdipartimentale di Ricerca in Urbanistica "Alberto Calza Bini", Napoli, 2013.
- Geologia tecnica e ambientale, n. 1, Consiglio nazionale dei geologi, Roma, 1996.
- Giacomozzi S., Rubino A., Modalità sperimentali di rappresentazione e comunicazione partecipata, in Maniglio Calcagno A., Paesaggio costiero, sviluppo turistico sostenibile, Gangemi, Roma, 2009.
- Gisotti G., Pazzagli G.. L'interazione tra opere in sotterraneo e falde idriche. Un recente caso di studio, in Teuscher P., Colombo A. (Editors) — Progress in tunnelling after 2000. Proceedings of the AITES-1TA 2001 world tunnel congress, Milan — Italy 10th-13th June 2001. Patron editore, Bologna, 2001.
- Gisotti G., Zarlenga F., Geologia Ambientale. Principi e metodi, Dario Flaccovio Editore, Palermo 2004.
- Gregory K.J., Walling D.E., Drainage Basin Form and Processes — A Geomorphological Approach, Edward

- Arnold Ed., London, 1973.
- Guerra S., Pettenati G., La Riccia L., Studiare il territorio. Esperienze di ricerca nel dottorato in Pianificazione territoriale del Politecnico di Torino, Franco Angeli editore, 2014
- Hein C. (a cura di, 2011), *Port Cities: Dynamic Landscapes and Global Networks*, Routledge, London. Horizon Centre-Est, Etude hydrogeologique sur le perimetre du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, 2000. Howe J., White I., The Potential Implications of the European Union Water Framework Directive on Domestic Planning Systems: A ux Case Study, in *European Planning Studies*, 10(8), 2002.
- Idda L., Furesi R., Pulina P., Mid Term Review e Multifunzionalità, in *Rivista di Economia Agraria*, LX, n. 2, 2005.
- Indelicato S., Moschetto M.P., *La gestione delle acque in Italia*, Bios, Cosenza, 1996.
- IspRA, Implementazione della Direttiva 2000/160/CE. Analisi e valutazione degli aspetti idromorfologici — Bozza 11.03 .2010, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma, 2010.
- IspRA rapporto consumo del suolo 2016, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma, 2016
- Kallis G., Videira N., Antunes P., Guimarks Pereira A.M., Spash C.L., Coccossis H., Corral Quintana S., del Moral L., Hatzilacou D., Lobo G., Mexa A., Paneque P., Pedregal Mateos B., Santos R., Participatory methods for water resources planning, in *Environment and Planning C paper Journal*, 2006.
- Kastens B., Newig J., Will participation foster the successful implementation of the Water Frame Work Directive? The case of agricultural groundwater protection in northwest, in *Local Environment*, 2008, 13.
- Magnaghi A., *Il territorio degli abitanti. Società Locali e autosostenibilità*, Dunod, Milano, 1998. Magnaghi A., *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- Magnaghi A., *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze, 2007. Magnaghi A., *Strumenti innovativi di governo del territorio*, Relazione al IV Congresso Nazionale del Po: "Il Po, una risorsa per l'Italia", Piacenza 23 e 24 novembre 2007.
- Magnaghi A., *I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*, in *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini n. 1*, Reggio Emilia, 2008.
- Magnaghi A., *Il progetto degli spazi aperti per la costruzione della città policentrica*, in Magnaghi A., Fanfani D., *Patto città campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze, 2010a.
- Magnaghi A., *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2010 b.
- Magnaghi A., Giacomozzi S., *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il Parco fluviale del Valdarno empoese*, Firenze University Press, Firenze, 2009.
- Miall A.D., *Architectural-element analysis — A new method of facies analysis applied to fluvial deposits*, Earth-Science Reviews, 1985.
- Monni M., Steingut I., *Cagliari: modello di cooperazione per una "città ambientale"*, in *Urbanistica informazioni*, n. 185, 2002.
- Montgomery D.R., Buffington J.M., *Channel classification, prediction of channel response and assessment of channel condition*, Report TFW-SH10-93-002, Department of Geological Sciences and Quaternary Research Center, University of Washington, Seattle, 1993.
- Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*. Molteni editore, Roma, 2005.
- Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*, Moltelmi editore, Roma 2005. Per ulteriori approfondimenti alla disciplina della democrazia deliberativa si rimanda a Bassette (1980), Bobbio (1996, 2002 a, b, c, 2003), Bohman e Rehg (1997), Della Porta (2004), Dryzek (2000, 2001), Elster (1991, 1993, 1995), Eriksen (2000), Guntmann e Thompson (1996), Privitera (2001).
- Pennetta L., *La Puglia delle paglie*, seminario organizzato dallo staff del Piano Paesaggistico della Regione Puglia (Modugno 10 aprile), 2008.
- Petrarulo M., *La Valle dell'Ofanto e la Riforma Fondiaria*, in *Le Vie d'Italia*, Touring Club italiano. Dicembre 1952, anno LVIII, n. 12.
- Pezon C., *The French PPP model for water service management: genesis and key factors of success*, in *Urban Water Conflict, International Hydrological Programme (18p)*, UNESCO Working Series. SC- 2006/ws/19, Parigi, 2006.
- Picchi S., *Le aree protette fluviali e i piani di gestione dei distretti idrografici*, in *Quaderni Toscana Parchi*, n. 3, Edizioni ETS, Pisa, 2008.

- Pustelnik G., Macé J., Dordogne, une riviere conviviale, in *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 1994.
- Regoliosi P., Storoni Ridolfi S., Introduzione alla geotecnica, Dario Flaccovio Editore. Palermo, 2006.
- Reinhard S., Folmer H. (a cura di, 2009), *Water Policy in the Netherlands: Integrated Management in a Densely Populated Delta*, Issues in Water Resource Policy, Ariel Dinar, Washington, USA.
- Rosgen D.A., A stream classification system, *Catena*, 1994, 22, 169-199.
- Rumiz P., Quelle gloriose vie d'acqua che hanno fatto la nostra storia, in *La Repubblica*, 16 luglio 2005. Sale K., *Le regioni della natura. La proposta bioregionalista*, Eleuthera, Milano, 1991, ed. or. 1985. Salles D.E., Zelem M.C., Les territoires de gestion de l'eau, in *Geodoc*, 1998, 46.
- Russo M. (2010), "Napoli e la sua costa. Contraddizioni di un territorio duale", in Savino M. (a cura di), *Waterfront d'Italia. Piani Politiche Progetti, Studi urbani e regionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Salvemini B., La Puglia ed il Mare, in *Quaderni di Paesaggio, Atti del Seminario "La Puglia delle Puglie"*, PPTR Puglia, 2008.
- Sangaré I., Larrue C., The Evolution of the National Water Regime in France, Tours, April 2002.
- Santoni G., Gestione integrata e riqualificazione fluviale, in *Quaderni Toscana Parchi*, n. 2, Edizioni ETS, Pisa, 2007.
- Schiaffonati F., Mussinelli E., Il tema dell'acqua nella pianificazione urbanistica, in Maione U., Brath A., Mignosa P., *La difesa idraulica delle aree urbane*, Ed. Bios, Cosenza, 2002.
- Schumm S.A., *The fluvial system*, New York, John Wiley & Sons, 1977. Secchi B., *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari-Roma, 2000.
- Sechi N., Il ruolo ed i problemi dell'ecologia nello studio e gestione dell'ambiente in Maciocco G., Pittaluga P., *Territorio e Progetto. Prospettive di ricerca in senso ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Semelet J., Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Basse Vallée de l'Ain, Actes de la Conférence Euro-africaine «Eau et Territoires» 22-23 Mars, Unesco Paris, 2005.
- SIGEA Società Italiana di Geologia Ambientale, *Libro bianco sulla gestione e messa in sicurezza del territorio a sette anni dalla catastrofe del maggio 1998*, Supplemento a *Geologia dell'Ambiente* n. 2.
- SIGEA, *Atti del Convegno organizzato a Sarno da Comune di Sarno e SIGEA il 14 maggio 2005*. Roma, 2005.
- SIGEA Società Italiana di Geologia Ambientale, *Numero Speciale sul Dissesto idrogeologico*, in *Geologia dell'Ambiente*, n. 1, Roma, 2010.
- Shannon K. (2009), "Water Urbanism: Hydrological Infrastructure as an Urban Frame in Vietnam", in Feyen J., Shannon K., Neville M. (a cura di), *Water and Urban Development Paradigms: Towards an Integration of Engineering, Design and Management Approaches*, CRC Press, London.
- Tiezzi E., *Sviluppo sostenibile. Da un'idea condivisa alla progettazione territoriale*, Convegno internazionale "Che cos'è lo sviluppo sostenibile", Perugia, 1992.
- Toccolini A., Fumagalli N., Senes G., *Progettare i percorsi verdi*, Maggioli, Rimini, 2004. Todd N.J., Todd J., *Progettare secondo natura*, trad. it. Eleuthera, Milano, 1989, ed. or. 1984. Vendittelli M., *Parchi e sviluppo*, Gangem i, Roma, 1997.
- UNWSCO *Facing the Challenges: case studies and indicators*, United Nations World Water Development Report 2015, Parigi, 2015.
- Valenza A., Vignetti S. (a cura di, 2002), *L'analisi finanziaria dei progetti di intervento pubblico*, Progetto Word Commission on Environment and Development, Our common future, Oxford University press, 1987.
- WWF Italia, *Guidance n.8, La partecipazione pubblica nel governo delle acque* (2006).
- Zamuth M.E., *Etude pour l'aménagement de la Basse Valide de l'Ain. Etude juridique*, Société Française pour le Droit de l'Environnement, Section R.A. 1990.
- Zotta F. R. (2014), *EU Funding Opportunities 2014-2020. Practical Guide*, Cittalia-Anci Ricerche, [http://www.cittalia.it/images/EU\\_Funding\\_Opportunities\\_2014-2020\\_Practical\\_Guide.pdf](http://www.cittalia.it/images/EU_Funding_Opportunities_2014-2020_Practical_Guide.pdf).
- Zukin S. (2009), *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*, Oxford University Press, New York.













Roma-Milano

[www.planum.net](http://www.planum.net)

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017