

**W 1.3 | GOVERNANCE, COORDINAMENTO
INTER-ISTITUZIONALE (E NON) E
PIANIFICAZIONE COOPERATIVA**

W 1.3 B |

Coordinatori: Massimo Angrilli, Mario Morrica

Discussant: Concetta Fallanca

Sintesi critica per l'Instant Booklet: Paolo La Greca

Workshop 1 | Oltre i confini: verso la regionalizzazione dell'urbano

W 1.3 | GOVERNANCE, COORDINAMENTO INTER-ISTITUZIONALE

(E NON) E PIANIFICAZIONE COOPERATIVA

W 1.3 B |

Coordinatori: Massimo Angrilli, Mario Morrica

Discussant: Concetta Fallanca

Sintesi critica per l'Instant booklet: Paolo La Greca

INTRODUZIONE

Mario Morrica

«I riferimenti della Nuova Agenda delle Nazioni Unite (UN HABITAT 2017) potrebbero rappresentare un momento di forte innovazione per gli strumenti e le procedure della *governance* urbana» (G. Las Casas, F. Scorza). In questa direzione la legge 56/2014 «apre nuovi spazi di *governance* e nuove modalità di azione» (C. Musacchio), favorendo su spazialità rinnovate la visione strategica, come la costruzione di piani strutturali intercomunali. La regione Toscana sembra credere nelle opportunità di rafforzamento delle visioni territoriali dal basso, attraverso appositi contributi agli enti che volessero avviare un percorso unitario (M. Parrini). Gli enti nelle politiche d'area tentano risposte sulla «nuova struttura territoriale», assimilabile a un «arcipelago metropolitano» che presenta «una complessità molto alta, per la presenza di diverse funzioni, etc» (L. Sanchez). «Cruciale è la capacità di ammettere dei margini di flessibilità per le politiche ordinarie, in modo che anche queste permettano di valorizzare in modo appropriato le risorse dei territori» (C. Pacchi). Alla dimensione comunale le progettualità si fanno autonome, cercando raccordi programmatici transcalari, «interpretando una propria capacità di promozione dell'identità locale» (A. Pellegrino). Appare evidente l'esigenza di un approfondimento sulle pratiche di *urbanità alternative* che sempre più spesso stanno divenendo la forma più rilevante di urbanità (E. Dalla Pietà).

Sul versante dei dispositivi bisogna sperimentare nuove tecniche capaci di trasformare i processi di apprendimento e di creatività della *governance* orizzontale in prassi

ordinaria, per attivare innovazione sui territori. La necessità di integrare gli strumenti di pianificazione e di gestione di aree sottoposte a protezione ambientale ha condotto, nel caso del progetto *GIREPAM*, alla definizione di un Protocollo Sperimentale, «un apposito strumento valutativo in grado di garantire l'inclusione degli aspetti ambientali, economici e sociali, nel Regolamento» (F. Leccis, S. Pinna). Il processo partecipativo promosso dai comuni del Chianti e del Consorzio del Vino del Chianti ha invece lo scopo di agevolare la condivisione delle complesse regole di costruzione del paesaggio identitario. «Il "manuale" che ne è scaturito è un compendio, una "mappa" delle articolate specificità locali» (G. Ruffini, M. Carta, A. Rubino). La «formazione scientifica e professionale» è uno dei primi obiettivi del progetto *Panormus* (Università di Palermo); «creare studenti-cittadini» pienamente consapevoli e attivi sul territorio in cui vivono, per incoraggiare azioni di cambiamento dal basso (M. Picone, F. Schilleci).

Gli strumenti più recenti come i Contratti di Fiume promuovono progettualità sempre più inclusive, «in cui i sistemi di narrazione sperimentano nuovi strumenti e tecniche del *community mapping* e di *visioning*» (E. Caruso). Per adattare la gestione pattizia ai mutamenti delle condizioni «è importante continuare a valorizzare la dimensione dell'assunzione volontaria e consapevole di responsabilità da parte di tutti gli attori coinvolti» (F. Gravagno, G. Pappalardo).

Nella riqualificazione urbana i processi partono dalla scala del «quartiere, come dimensione di prossimità». «Il quartiere riassume infatti un ruolo decisivo nel tentativo di sviluppare nuove interazioni sociali e urbane» (C. Giubilaro, F. Lotta). Tuttavia la formulazione originaria di diritto di città di Lefebvre, come *costituzione*

o ricostruzione di un'unità spazio-temporale, di una riconduzione ad unità, «mette in evidenza la distanza tra questa e alcune delle interpretazioni ricorrenti» (F. Chiodelli, S. Moroni).

L'intervento di edilizia residenziale pubblica avviato nel mercato Ballarò a Palermo rappresenta «un'occasione di sperimentazione di nuovi atteggiamenti istituzionali, formali e informali, e forse può essere letto come un tassello di un processo di *upscaling*» (G. Gallitano). «Il mercato delle cubature» sembrerebbe «l'unica forma di incentivazione» per il recupero immobiliare diffuso. Per dare realistica a questa ipotesi è però necessario attivare nuovi meccanismi (A. Petroselli, M. Ioannilli) sulla pianificazione settoriale. Un rapporto sperimentale tra cittadini e amministrazione pubblica può essere ricercato «nella crescente attenzione riguardo al tema del governo dei beni comuni». Il programma condiviso di edilizia sociale è un'opportunità «per favorire la costituzione di un terzo settore di enti autonomi e *non profit* affidati alle comunità interessate» (G. Caridi).

•• [Miglior paper Workshop 1.3 B]

PAPER DISCUSSI

•• Giuseppe Caridi
Logiche collaborative nei processi di governo dei beni comuni: un originale programma di edilizia sociale condiviso

•• Elisa Caruso
L'inclusione di attori sociali "deboli" in un processo partecipativo. Metodologia ed esperienza

•• Enrico Dalla Pietà
Urbanità alternativa e resilienza sociale nella città contemporanea

•• Giancarlo Gallitano
Il rapporto tra auto-organizzazione e processi di governance. Un caso studio a Palermo

•• Chiara Giubilaro, Francesca Lotta
Quartiere in transizione. Il caso di Danisinni (Palermo) tra marginalità socio-spaziale e rigenerazione di comunità

•• Filippo Gravagno, Giusy Pappalardo
Istituzioni democratiche tra crisi e innovazioni. Riflessioni e prospettive per la governance partecipata del Patto di Fiume Simeto

•• Francesca Leccis, Salvatore Pinna
Un'esperienza di collaborazione tra ricerca scientifica e Aree Marine Protette per la definizione di un approccio efficace nella pianificazione e gestione del territorio marino e costiero

•• Clara Musacchio
Geografie informali e governance interscalare. Alcune esperienze nei contesti metropolitani di Torino e Bologna

•• Carolina Pacchi

Diseguaglianze territoriale politiche di coesione. Analisi di strumenti in alcune politiche locali

•• Massimo Parrini

Una nuova stagione di pratiche cooperative per l'urbanistica toscana

•• Anna Rita Petroselli, Maria Ioannilli

Strumenti innovativi a supporto delle politiche di rigenerazione urbana

•• Marco Picone, Filippo Schilleci

Il ruolo dei processi partecipativi nella formazione dei pianificatori: l'esperienza di Palermo

•• Giovanni Ruffini, Massimo Carta,

Adalgisa Rubino

Pianificazione cooperativa e produzioni rurali in Chianti: il processo partecipativo "La vite è meravigliosa"

Logiche collaborative nei processi di governo dei beni comuni: un originale programma di edilizia sociale condiviso

Giuseppe Caridi

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria
PAU - Dipartimento Patrimonio Architettura Urbanistica
Email: giuseppe.caridi@alice.it

Abstract

Il contributo approfondisce criticamente un aspetto che sta caratterizzando l'urbanistica, il netto aumento delle esperienze che mirano a ridefinire, in senso collaborativo, il rapporto tra cittadini e amministrazione pubblica. Una via possibile per riflettere su tale dinamica può essere ricercata nella forte e crescente attenzione riguardo al tema del governo dei beni comuni per mezzo di organismi di tipo cooperativo con gestione diretta e multi-utente. Nell'ambito di tale quadro l'autore formula una concreta proposta di lavoro: un programma di edilizia sociale basato su logiche collaborative cittadini-amministrazione. Tale proposta, se adeguatamente sviluppata, può favorire la costituzione di un terzo settore di enti autonomi e *non profit* a pieno titolo affidati alle comunità di riferimento. Più in generale, essa può contribuire a ridare centralità alla questione abitativa dopo un periodo di progressivo allontanamento delle politiche pubbliche da tale settore.

Parole chiave: governance, social housing, innovation

1 | Introduzione

L'utilizzo dalla forma verbale *commoning* pone l'accento sulle dinamiche politiche-sociali di produzione dei beni comuni (Bresnihan & Byrne, 2014; Huron, 2015; Caridi, 2016a). Tale carattere processuale induce a riflettere sulle forme più efficaci per l'attivazione di metodi di lavoro utili per il governo dei beni comuni nell'ambito dei processi di pianificazione (Caridi, 2016b, 2017). Una questione che molti studiosi sono inclini a trascurare, nel pur ampio e variegato quadro dei contributi prodotti negli ultimi anni riguardo al tema generale dei beni comuni. Ma proprio da quest'angolo visuale altre questioni possono essere evidenziate per contribuire a una più articolata interpretazione della prospettiva di ricerca stessa.

Gli enti pubblici territoriali (Stato, regioni, province, città metropolitane, unioni di comuni, comuni ecc.) svolgono un ruolo istituzionale e operativo di assoluta centralità nell'ambito dei processi di *commoning*. Tale condizione determina diverse problematiche legate, in larga misura, alla natura tendenzialmente escludente e al contempo poco efficiente, quando non corrotta (Chiodelli & Moroni, 2015), della gestione statale burocratica. Considerazione che rimane valida, per motivi evidenti, anche quando ci si riferisce alla gestione dei beni comuni promossa da imprese private *profit oriented*, regolate e operanti attraverso appalti pubblici.

Ma sono praticabili anche altre concezioni. È possibile muoversi verso un rafforzamento della sfera non istituzionale e delle sue dinamiche istituenti (Castoriadis, 1975). Ciò prevede un ripensamento delle stesse istituzioni cui è affidato il governo dei beni comuni. La tesi centrale dilata il campo della discussione sui processi di gestione diretta e cooperativa dei beni comuni da parte delle comunità di riferimento.

L'idea generale è quella di implementare dei dispositivi normativi (termine che va inteso nel suo significato estensivo come matrici dei comportamenti sociali, consuetudini ecc.) che permettono di strutturare posizioni, basate su legami di fiducia amministrazione-cittadini (in altri termini accordi/patti), per governare i beni comuni attraverso organismi di tipo cooperativo con gestione diretta e multi-utente.

In termini generali si evita di definire un unico modello cui ricondurre le molteplici modalità di governo dei diversi beni comuni in favore, piuttosto, di una sorta di autonomia concettuale che demanda l'individuazione dei possibili dispositivi normativi da applicare a un'interpretazione da compiersi caso per caso. Ciò a differenza di quanto fa, ad esempio, Peter Barnes (2006) che riconosce nel *trust* l'inquadramento definitivo certo per la gestione dei beni comuni.

La possibilità di nuovi modelli organizzativi di amministrazione fondati sulla collaborazione con i cittadini, piuttosto che sulla tradizionale produzione di atti di natura unilaterale (divieti, espropriazioni, autorizzazioni, licenze ecc.), è legata al principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto nell'ordinamento della Repubblica Italiana attraverso la riforma del titolo V della Costituzione (L. Cost. 3/2001), secondo

cui gli Enti pubblici territoriali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini (singoli e associati quindi anche imprese oltre al terzo settore) per lo svolgimento di attività di interesse generale (Cost. It., art. 118, comma 4).

Nell'ambito di tale quadro può essere formulata una concreta proposta di lavoro che, se adeguatamente sviluppata, può favorire la costituzione di un terzo settore di enti autonomi e *non profit* a pieno titolo affidati alle comunità interessate ai diversi beni comuni. Essa è legata all'elaborazione di un programma di edilizia sociale attraverso il coinvolgimento diretto degli abitanti. Sembra opportuno prendere in considerazione la casa e l'abitare giacché è proprio riguardo a tale campo, oltre che agli orti e ai giardini condivisi, ai centri per la produzione artistica e culturale, alla fornitura di servizi alla scala locale che i processi di *commoning*, si stanno ampliando fino a includere sempre nuove frontiere (Blomley, 2004; Chatterton, 2010; Vasudevan *et al.*, 2012; Radywyl & Biggs, 2013). In quest'ultima direzione si muove, ad esempio, il recente contributo di Alexander Vasudevan (2017), che indaga il ruolo delle occupazioni a scopo abitativo come azione autonoma di resistenza alla città neoliberista.

È necessario precisare che il quadro operativo su cui si basa il programma proposto nel paragrafo seguente risulta completamente originale e inedito. Tuttavia, esso non deve essere considerato in termini stringenti come un modello rigido ma, piuttosto, come una formula elastica di sperimentazione progettuale.

2 | Programma di edilizia sociale condiviso

La questione della casa rappresenta un aspetto peculiare e circostanziato che, non da oggi, ha caratterizzato il governo del territorio. Tuttavia, dopo il periodo di progressivo allontanamento delle politiche pubbliche dal campo dell'edilizia residenziale, la presa in carico dell'emergenza abitativa da parte della comunità di riferimento rappresenta una questione che si rende sempre più opportuna. Sembra possibile tendere verso quest'obiettivo attraverso l'elaborazione di un originale programma di edilizia sociale condiviso. Per il suo sviluppo è necessario muoversi nelle seguenti tre principali direzioni.

2.1 | Istituzione di un' *Agenzia non profit indipendente per l'abitare*

L'Agenzia è importante che abbia per statuto come unico scopo sociale il controllo strategico e la gestione operativa del patrimonio immobiliare (edilizia residenziale pubblica, edilizia sociale di mercato, locazione privata *ex lege* 431/98 ecc.). Dal punto di vista di una generale revisione del nostro sistema di pianificazione anche Luigi Mazza (2011) ha recentemente proposto l'introduzione di organismi del genere legati ai principali settori del governo del territorio. Evidenziando, peraltro, che, come nel caso dei trasporti tali agenzie già esistono e sono operanti.

L'Agenzia partecipa agli accordi di programma con Regioni e Comuni promossi dal Ministero delle Infrastrutture mediate i quali, in attuazione del Piano Casa (D.L. 112/2008) e del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (D.P.C.M. 16/7/2009), vengono assegnate le risorse pubbliche per l'edilizia residenziale.

All'Agenzia spetta il compito dello sviluppo tecnico delle politiche specifiche sulla casa, evidenziandone gli strumenti, le risorse e i contesti territoriali di riferimento (ambiti urbani di dimensioni contenute: una circoscrizione, un quartiere ecc.) nell'ottica di una gestione integrata e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Essa promuove, inoltre, indagini permanenti sui caratteri del patrimonio immobiliare per ogni contesto territoriale di riferimento. Tali indagini prendono in considerazione anche gli immobili pubblici e privati non utilizzati (ad esempio quelli vuoti da più di cinque anni) con l'obiettivo di giungere, dopo specifici interventi sui regolamenti edilizi comunali, a un loro possibile riutilizzo.

L'Agenzia collabora anche con settori esterni all'ambito del governo del territorio, ad esempio, con i gruppi bancari e finanziari locali riguardo al microcredito abitativo. Un sistema di piccoli prestiti da destinare agli assegnatari delle unità immobiliari che fanno capo al patrimonio residenziale pubblico per necessità legate alla loro gestione (manutenzione, utenze, arretrati canoni locazione ecc.). In caso di necessità gruppi di solidarietà costituiti formalmente nei diversi Comuni si assumono la responsabilità solidale per il rimborso del prestito. Essi sono formati dalla comunità degli assegnatari di ciascun Comune cui si aggiungono su base volontaria altri membri della comunità cittadina e gli attori locali interessati. Ciascun membro, contribuisce ad un fondo comune devolvendo il 5 per mille della sua dichiarazione dei redditi ad attività sociali svolte dal Comune di residenza e lo integra con le donazioni a vario titolo raccolte.

2.2 | Costituzione di un *Consorzio fra enti pubblici territoriali e soggetti pubblici competenti nel settore casa*

Al Consorzio, che riunisce enti pubblici territoriali e soggetti pubblici con competenza nel settore casa (gli ex-IACP comunque denominati, ad esempio, aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica, gli enti regionali per l'abitazione pubblica ecc.), spetta il compito di incaricare l'Agenzia trasferendo in seno ad

essa il proprio patrimonio immobiliare (edilizia sociale già trasferita ai comuni, immobili confiscati, terreni confiscati edificabili, immobili comunali con destinazione d'uso di civile abitazione ecc.).

Poiché il riconoscimento sostanziale di un bene comune avviene quando una comunità s'impegna a gestirlo come tale, cioè in comune, e solo se le istituzioni accordano alla comunità questo pieno diritto (Ostrom, 2006) è necessario che queste società *non profit* godano di una legittimazione ufficiale da parte degli enti pubblici territoriali o, ad ogni modo, degli altri soggetti che a vario titolo sono coinvolti nella gestione dei beni comuni. Evidentemente, in tale dinamica di riconoscimento sono chiamati a svolgere un ruolo centrale quei sono soggetti che hanno una funzione politica legata alla rappresentanza (Ostrom, 1990).

Il Consorzio promuove e sottoscrive con imprese, cooperative di costruzione, comuni, fondazioni legate ai gruppi bancari ecc. i Fondi immobiliari locali partecipanti al Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) su cui s'incardina il Sistema integrato di fondi immobiliari (SIF), lo strumento strategico-finanziario del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (D.L. 112/08, D.P.C.M. 16/7/2009 e D.P.C.M. 10/7/2012).

Gli strumenti mediante i quali gli enti pubblici territoriali e i soggetti pubblici che fanno capo al Consorzio producono politiche che riguardano direttamente o che possono influire nel settore della casa (programmi politici, piani, progetti ecc.) sono elaborati con la collaborazione delle Agenzie.

2.3 | Creazione di una Piattaforma di coordinamento locale per la casa

La Piattaforma, è formata da soggetti individuali e collettivi che vivono e operano nel contesto locale. A essi spetta il compito di definire in maniera condivisa statuto e regolamento dell'Agenzia, di individuarne i soci attraverso procedure ad evidenza pubblica e di confrontarsi con le comunità insediate per verificare le condizioni alle quali è possibile realizzare le politiche specifiche sulla casa definite dall'Agenzia. Ciò garantisce il controllo dell'Agenzia da parte delle comunità di riferimento. La Piattaforma si riunisce periodicamente in assemblea. In tale contesto vengono prese le decisioni attraverso la pratica del confronto dialettico, fino al raggiungimento del consenso attorno a una posizione condivisa e responsabile. Può essere d'ausilio per una prima base di discussione caricare i testi da sottoporre all'assemblea su un sito web della Piattaforma che dà la possibilità di raccogliere, come revisione, le singole proposte di modifica avanzate da ogni soggetto. Come pratica residuale, utile a superare situazioni di stallo, le decisioni possono essere prese dalla maggioranza dei presenti attraverso il voto palese.

La Piattaforma svolge attività di orientamento sull'accesso al microcredito abitativo e consolida la rete territoriale che finanzia i gruppi di solidarietà a esso legati. Essa svolge compiti di mediazione all'inserimento abitativo divulgando informazioni sulla normativa italiana in materia di edilizia residenziale pubblica, favorendo l'accesso a essa attraverso azioni di supporto di carattere generale (sostegno per le pratiche amministrative e contrattuali ecc.), ma anche di tipo più specifico laddove, ad esempio, le condizioni personali degli assegnatari lo richiedano.

La Piattaforma prende in considerazione la possibilità di recuperare, ma anche di realizzare *ex novo*, unità immobiliari del patrimonio residenziale pubblico ricorrendo al lavoro di volontari che vivono e operano nel contesto locale. Essa individua come strumenti utili per raggiungere tale scopo l'autocostruzione e l'autorecupero familiare e, per interventi di scala più ampia, l'autocostruzione assistita e organizzata. In questo senso sviluppa attività di formazione e supporto per gli abitanti.

Gli esperimenti relativi all'autocostruzione hanno crescente popolarità basti pensare all'assegnazione del Leone D'Oro, nell'ambito della XIII Mostra Internazionale di Architettura - la Biennale di Venezia (2012), a Justin McGuirk e al gruppo Urban Think Tank per l'intervento sulla Torre David in Venezuela. Oppure all'interesse che ha suscitato l'insediamento di Alto Comedero in Argentina, progressivamente autocostruito (2003-2012) dalla comunità Túpac Amaru, utilizzando le risorse per l'edilizia sociale stanziata dal governo. Ciò indica che l'attenzione verso tali aspetti assume centralità anche nella narrazione prevalente del circuito più *cool* dell'architettura e dell'arte, quello che per sua natura è assai attento al mercato, al fine di promuovere meglio i propri valori e idee quando non addirittura alcune specifiche logiche commerciali.

Nelle note conclusive che seguono, propongo alcune considerazioni riguardo ai nodi critici che questa proposta di lavoro presenta, ciò senza alcuna pretesa di volerli sciogliere.

3 | Considerazioni conclusive

La sperimentazione di questo programma di edilizia sociale condiviso è una questione che mostra, a questo punto, tutta la sua sfaccettata complessità. Ovviamente la sua applicabilità va calibrata con molta attenzione, anche con riferimento ai vari aspetti che caratterizzano il nostro sistema di pianificazione. È possibile che possano rendersi opportune delle limature riguardo ad alcuni caratteri. Esse potrebbero riguardare, ad esempio, il tema del supporto finanziario pubblico della proposta. Una questione centrale,

come ci insegnano alcune importanti esperienze internazionali, il cui riferimento principale rimane il Fondo terriero comunitario di Burlington (1983) all'epoca della sindacatura Bernie Sanders (Angotti, 2015). Ad ogni modo tali revisioni non altererebbero i contenuti principali della proposta, in quanto dovrebbero essere orientate a permettere la partecipazione strategica dell'Agenzia agli accordi di programma mediante i quali vengono assegnate le risorse pubbliche per l'edilizia residenziale, e la partecipazione del Consorzio al Sistema integrato di fondi immobiliari del Piano nazionale di edilizia abitativa. Sempre in quest'ottica potrebbe, inoltre, essere utile prevedere di destinare una parte di questi fondi anche per il mantenimento e l'espansione del programma stesso (o meglio, dei suoi organismi: Agenzia, Consorzio e Piattaforma).

Evidentemente questa proposta di lavoro, in alcuni dei suoi aspetti, si relaziona con altre forme aggregative territoriali esistenti, abbiamo già fatto riferimento ai Fondi terrieri comunitari (Angotti, 2015; Vercellone, 2016). Però rispetto a tutte le altre forme aggregative essa persegue una diversa finalità: favorire la creazione di contesti d'interazione utili alla produzione dei beni comuni. E non semplicemente la condivisione dei benefici che l'aggregazione garantisce (Sennett, 2012). Carattere generale che, peraltro, costituisce il fine programmatico di ogni comunità contrattuale (Brunetta & Moroni, 2011).

Ad ogni modo essa, da sola, non può rappresentare una risposta esaustiva né al discorso delle logiche collaborative né all'ampia questione del governo dei beni comuni. Sono stati presi in considerazione solo alcuni elementi fra i molti che sono ipotizzabili. Per quanto riguarda il discorso delle logiche collaborative tali elementi hanno a che fare con quei processi, condizioni e fattori (materiali, istituzionali e culturali) che hanno contribuito a dequalificare la volontà e la capacità delle persone di collaborare: crescente disuguaglianza, mortificazione del lavoro, chiusura in se stessi/omologazione dei gusti ecc. (Sennett, 2012). Per quanto riguarda la questione del governo dei beni comuni è, invece, necessario a lavorare per lo sviluppo di una prospettiva operante nei loro riguardi. Un punto di vista guarda a essi come opere di costruzione collettiva: esito della dinamica perenne fra la società insediata e alcuni elementi del mondo che la circonda (materiali, immateriali e digitali) che essa riconosce, tutela e gestisce, sulla base di precise regole o istituzioni collettive, in quanto li ritiene essenziali per portare avanti un proprio progetto di sviluppo (che può essere dichiarato o, più semplicemente, implicito). In altri termini, un punto di vista che li faccia corrispondere a una realtà concreta e praticabile piuttosto che a una particolare categoria all'interno del più ampio campo dei beni economici.

L'applicazione di sperimentazioni progettuali come il programma condiviso di edilizia sociale condiviso appaiono come efficaci opportunità per favorire la costituzione di un terzo settore di enti autonomi e *non profit* a pieno titolo affidati alle comunità interessate ai diversi beni comuni.

In questo quadro il ruolo degli enti pubblici territoriali diventa sempre di più quello di favorire la collaborazione con i diversi individui e gruppi presenti sul territorio di riferimento ponendosi come promotori di esperienze di amministrazione che si fondano sui legami di fiducia con i cittadini. Tale prospettiva d'amministrazione non implica la rinuncia all'assunzione di posizioni critiche nei riguardi della sfera istituita ma rappresenta, piuttosto, un'opzione di tipo politico utile a preservare progressivamente le conquiste delle comunità. Anche quelle compiute nell'ottica dell'affermazione di una strategia culturale controegemonica e delle prassi in grado di sostenerla.

Riferimenti bibliografici

- Angotti T. (2015), "Lotte per la terra e le promesse del Fondo comunitario terriero", in *Scienze del territorio*, n. 3, pp. 88-96.
- Barnes P. (2006), *Capitalismo 3.0*, Egea, Milano.
- Blomley N. (2004), *Unsettling the city. Urban land and the politics of property*, Routledge, Abington-New York.
- Bresnihan P., Byrne M. (2014), "Escape into the city. Everyday practices of commoning and the production of urban space in Dublin", in *Antipode*, vol. 47, no. 1, pp. 36-54.
- Brunetta G., Moroni S. (a cura di, 2011), *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Carocci, Roma.
- 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 *Urbanistica*, a. LXVII, n. 157, pp. 33-37.
- 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.
- Castoriadis C. (1975), *L'istituzione immaginaria della società*, Bollati Boringhieri, Torino.

- Chatterton P. (2010), "Seeking the urban common. Furthering the debate on spatial justice", in *City*, vol. 14, no. 6, pp. 625-628.
- Chiodelli F., Moroni S. (2015), "Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice", in *Town Planning Review*, vol. 86, no. 4, pp.437-455.
- Huron A. (2015), "Working with strangers in saturated space: reclaiming and maintaining the urban commons", in *Antipode*, vol. 47, no. 4, pp. 963-979.
- Mazza L. (2011), "Dimensione urbana e strumenti di governo del territorio", in Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Et al., Milano, p. 64-84.
- Radywyl N., Biggs C. (2013), "Reclaiming the commons for urban transformation", in *Journal of cleaner production*, n. 50, pp. 1159-1170.
- Sennett R. (2012), *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano.
- Vasudevan A., Jeffrey A., McFarlane C. (2012), "Re-thinking enclosure. Space, Subjectivity and the Commons", in *Antipode*, vol. 44, no. 4, pp. 1247-1267.
- Vasudevan A. (2017), *The autonomous city. A history of urban squatting*, Verso, Londra.
- Vercellone A. (2016), "Urban commons e modelli di governo. Il Community Land Trust", in Quarta A., Spanò M. (a cura di), *Beni Comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano, pp. 171-184.

L'inclusione di attori sociali “deboli” in un processo partecipativo. Metodologia ed esperienza

Elisa Caruso

Facoltà di Architettura di Firenze
DIDA- Dipartimento di Architettura
Email: elisa.caruso@unifi.it

Abstract

In questo contesto si inserisce la ricerca-azione oggetto del contributo: l'applicazione di metodi e tecniche propri del *Regional Design* come strumento integrante di un processo partecipativo - promosso da un comitato locale di valorizzazione del territorio - per la costruzione del Contratto di fiume dell'Ombrone.

Il laboratorio scolastico di cui riporto l'esperienza, acquista ulteriore rilievo per l'inclusione di attori sociali “deboli” e per la sperimentazione metodologica applicata in ambienti educativi. Hanno, infatti, preso parte al laboratorio i bambini dell'asilo nido di Cinigiano, coinvolti attraverso una metodologia nuova in campo urbanistico e solitamente utilizzata in ambiente pedagogico e terapeutico.

L'introduzione della scatola azzurra nella progettazione partecipata ha coinvolto in un'attività ludica ed esperienziale i piccoli attori sociali che hanno riscoperto il territorio attraverso il gioco e la manipolazione.

Il bambino realizza così un paesaggio fluviale: attraverso il tatto e l'olfatto riscopre l'acqua e gli elementi naturali che sono sul fiume e con l'utilizzo degli animali racconta una storia, o meglio, ricostruisce uno scenario. Attraverso l'interpretazione e la destrutturazione delle idee e delle storie inventate dai bambini è possibile costruire una *vision* di paesaggio, un luogo di qualità ambientale, accessibile e fruibile per tutti, compresi gli animali.

Parole chiave: planning, participation, identity

1 | Il contesto

Il contributo percorre gli stimoli e le problematiche nello sviluppo di un processo partecipativo su temi sovralocali riguardanti un'area vasta e, nello specifico, su un territorio fluviale con un bacino idrografico di 3.494 chilometri quadrati. La complessità degli obiettivi e la molteplicità dei punti di vista hanno richiesto un grande progetto di cooperazione sociale e di coinvolgimento attivo delle comunità locali.

Il percorso di partecipazione per la costruzione del Contratto di Fiume dell'Ombrone è stato promosso da un piccolo comitato locale di valorizzazione del territorio¹, nato a seguito degli eventi alluvionali del 21 ottobre 2013 e del 24 agosto 2015, che hanno interessato il tratto senese del fiume Ombrone. E' in conseguenza di questi eventi che si manifesta l'esigenza di riappropriazione collettiva degli spazi fluviali e nasce la necessità di restituire il fiume agli abitanti, recuperando i valori identitari della comunità rivierasca, superandone la visione di fattore di rischio e rinnovando la percezione del fiume come produttore di benessere e di ricchezza.

La proposta di Contratto di fiume arriva dal citato comitato dopo un lungo percorso di lavoro e mobilitazione degli attori sociali, di promozione del fiume sul territorio, di processi partecipativi e di molteplici attività di coinvolgimento degli abitanti. Peculiarità di questo percorso di costruzione del Contratto di Fiume è sicuramente la promozione *bottom up* e l'attivazione del processo di definizione del contratto dal basso, visto che, comunemente, i contratti sono promossi e attivati da istituzioni a carattere sovralocale.

In questo contesto si inserisce la ricerca-azione oggetto del contributo, parte del progetto “*AREA VASTA 2.0. Challenges, risks and opportunities for spatial planning across local boundaries*”² che utilizza metodi e tecniche propri del *Regional Design* come strumento integrante di un processo partecipativo per l'attivazione di contratti di fiume, per la definizione di una *vision* condivisa della comunità rivierasca.

¹ Comitato per la valorizzazione del Paesaggio e dell'Ambiente di Buonconvento. Il comitato nasce nel 2013 a tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico.

² Ricerca scientifica finanziata dal MIUR nell'ambito del Progetto SIR – *Scientific Independence for Young Researchers* - Coordinatore scientifico Valeria Lingua.

Due sono i progetti pilota³, a livello locale, oggetto del percorso di ricerca inerente il contestuale processo partecipativo - Buonconvento (SI) e Cinigiano (GR) - intesi come progetti transcalari integrati e parte della strategia di area vasta di messa in valore del fiume come patrimonio ambientale, territoriale paesistico e culturale.

Di seguito si riportano i primi passi dell'esperienza di ricerca e sperimentazione nel coinvolgimento attivo delle scuole dei due Comuni rivieraschi di Buonconvento e Cinigiano.

2 | Il percorso partecipativo nelle scuole

Il percorso di ricerca ha visto coinvolte, per 4 mesi, le scuole dei Comuni dei due progetti pilota. Hanno partecipato ai laboratori 242 bambini e bambine per un totale di 60 incontri. Ciascuna classe ha preso parte a tre laboratori. Il primo a carattere conoscitivo e analitico, il secondo organizzato come un vero sopralluogo e l'ultimo a carattere progettuale.

Fin da subito la differenza di obiettivi e di lavoro nelle scuole dei due comuni è stata evidente. I bambini di Buonconvento hanno sottolineato la paura del fiume e la sua percezione come fattore di rischio, la voglia di riscatto e di vivere gli spazi fluviali; i laboratori sono stati dunque incentrati sulle progettualità emerse. La proposta progettuale ha descritto uno scenario di valorizzazione del sistema fluviale con recupero e valorizzazione delle reti di mobilità dolce (sistema di navigazione, piste ciclabili, sentieri) e messa a rete dei nodi (parchi urbani, aree gioco, orti urbani, attrezzature ricreative e sportive). Una *vision* a scala di bambino che risponde non solo alle loro esigenze, ma anche a quelle degli anziani e dei portatori di handicap.

A Cinigiano è emersa, altrettanto spontaneamente, la necessità di ricostruire una coscienza di luogo e una cultura di fiume, in quanto il territorio è caratterizzato da uno strato sociale disomogeneo e non autoctono, in cui risulta prevalentemente assente un ricordo collettivo di vita rivierasca. In mancanza di una memoria storica condivisa, si è ritenuto necessario lavorare, nei laboratori con le scuole, al fine di restituire il senso comune di appartenenza legato alla vita sul fiume. A differenza dei bambini di Buonconvento che percepiscono il fiume come pericolo, il fiume Ombrone non viene percepito come immagine mentale di territorio per la maggioranza dei partecipanti di Cinigiano, ad eccezione dei giovani abitanti della frazione di Sasso d'Ombrone: che, pur avendone la percezione, ne fruiscono solo in sporadiche pratiche quotidiane. Risulta quindi doverosa la seguente riflessione ai fini della ricerca: nonostante il tratto di maggiore accessibilità al fiume sia proprio in corrispondenza della citata frazione di Sasso d'Ombrone non si riscontra un'inclusione del fiume nell'immagine mentale dei bambini.

Per queste ragioni, nei primi laboratori di entrambi i Comuni è stata realizzata la mappa affettiva dei luoghi, grazie anche al supporto di un questionario in cui è stato chiesto ai bambini quale fosse il luogo più bello, quello più brutto e quello più pauroso, seguito dalla motivazione. Successivamente i bambini sono stati invitati a rappresentare, con tecnica libera, i loro luoghi del cuore e/o le loro progettualità. La mappa affettiva è servita ad individuare le progettualità scaturite e a definire il percorso oggetto del sopralluogo.

L'uscita sul fiume, organizzata nel secondo laboratorio, per gli alunni di Buonconvento, è stata strutturata come una vera e propria camminata progettuale, mentre per gli alunni di Cinigiano si è trattato di una camminata sensoriale e conoscitiva.

Nel terzo ed ultimo incontro, attraverso l'utilizzo di tecniche plurime, sono stati realizzati progetti multiscalari. Infatti sono state costruite delle mappe di *Gulliver* alla scala comunale con tecnica di *collage* o disegno e progetti a scala ridotta su foto con tecnica di *collage*.

3 | Metodologia inclusiva ed esperienza

L'inclusività del percorso riguarda tutti i bambini dai 2 ai 15 anni; la tematica mai sperimentata prima di questo momento è, infatti, l'inclusione degli asili nido all'interno di laboratori di progettazione partecipata. Oltre all'impegno impiegato dal facilitatore urbanista nel tentativo di affascinare gli attori e di trasmettere loro l'entusiasmo civico, è stata determinante la passione ed il coinvolgimento dei bambini e l'amore espresso per i luoghi che vivono. Spesso si cade nella trappola dello studente 2.0, per la quale si ritiene che i giovani siano incapaci di nutrire un sentimento di appartenenza verso i loro luoghi e il paesaggio e preferiscano lo spazio digitale e solitario dei *social media*. In questo percorso i partecipanti hanno dimostrato il contrario ed hanno espresso il loro desiderio di uscire dagli spazi digitali e riscoprire la natura facendoci toccare con mano i loro sogni. Si sono sentiti, inoltre, orgogliosi di prender parte al progetto ed investiti di una fiducia e di una nuova responsabilità che non sono soliti provare.

³ Progetto pilota I Buonconvento: ha come obiettivo generale la realizzazione di un parco fluviale lungo l'argine sinistro dell'Ombrone in corrispondenza con il centro storico di Buonconvento. Progetto pilota II Cinigiano: ha come obiettivo generale l'implementazione dell'accessibilità e della fruizione del fiume Ombrone e la riqualificazione del fabbricato Ex acque frizzanti, oggi in disuso sul fiume.

Il contributo dà conto di una pratica sperimentata all'asilo nido di Cinigiano.

Il processo partecipativo in cui si inserisce il laboratorio scolastico con il nido acquista ulteriore rilievo per l'inclusione di attori sociali "deboli" e per la sperimentazione metodologica applicata in ambienti educativi. I bambini sono stati coinvolti attraverso una metodologia nuova in campo urbanistico e solitamente utilizzata in ambiente pedagogico e terapeutico.

I bambini dell'asilo nido, per ragioni di sicurezza, non hanno potuto partecipare all'uscita sul fiume in quanto impediti a salire sugli scuolabus, quindi, in qualità di facilitatore, mi sono trovata a dover rispondere alla domanda "come posso far conoscere loro il fiume e, soprattutto, come posso portare il fiume da loro?"

La risposta è arrivata grazie a Paola Tonelli formatrice dell'AIF⁴ (Associazione Italiana Formatori). Tonelli dagli anni '70 ad oggi ha studiato e rielaborato al di fuori dell'esperienza clinica il *sand play* utilizzato dalla psicanalista Dora Kalff⁵ e introdotto nel metodo educativo scolastico. L'utilizzo della sabbia a scopo terapeutico muta contesto e finalità trasformandosi in attività educativa; la "sand box" trova così la sua applicazione nelle scuole e si trasforma nella "scatola azzurra". In una scatola dipinta di azzurro e contenente sabbia i bambini hanno a loro disposizione elementi naturali e tutto quello che si può osservare nel mondo esterno, scegliendo ciò che ritengono opportuno per giocare e costruire nella sabbia.

La scatola azzurra è un potente strumento per lo sviluppo sensoriale, oltre alle attività di manipolazione, il contatto diretto con gli elementi naturali è utile per lo sviluppo emotivo, espressivo, del linguaggio – con l'aggiunta di qualche personaggio – è possibile costruire storie, fiabe e veri e propri microambienti.

L'introduzione della scatola azzurra nella progettazione partecipata ha appassionato in un'attività ludica ed esperienziale i piccoli attori sociali che hanno così riscoperto il territorio e il fiume attraverso il gioco e la manipolazione. I genitori, indirettamente coinvolti, hanno procurato tutti gli elementi naturali per la riuscita del laboratorio (sabbia, terra, sassi, erba, fiori, piccole piantine) ampliando così la partecipazione degli adulti e dando risonanza al progetto.

Sullo spunto delle considerazioni di L. Kong⁶ sul coinvolgimento dei bambini nell'ambiente naturale, che avviene attraverso il gioco creativo e attraverso la manipolazione degli elementi naturali primari e l'uso dell'ambiente come *set* di gioco, la nostra scommessa è stata quella di introdurre la scatola come scena di gioco e di racconti sociali.

Utilizzando una scatola azzurra di riuso 56x36 cm contenente sabbia i bambini hanno inserito una alla volta gli elementi naturali sperimentando la sensibilità tattile, olfattiva e visiva. Sono stati introdotti poco alla volta sassi, erba, acqua e fiori. Con l'aiuto del facilitatore urbanista che partecipa all'attività, sono stati inseriti anche un piccolo setaccio, due conchiglie e alcuni animali (pesci, cani, cavalli).

In pochi centimetri il bambino realizza così un paesaggio fluviale, attraverso il tatto e l'olfatto riscopre l'acqua e gli elementi naturali presenti sul fiume e con l'utilizzo degli animali racconta una storia, o meglio, ricrea uno scenario. Attraverso l'interpretazione e la destrutturazione delle idee e delle storie inventate dai bambini è possibile costruire una *vision* di paesaggio, un luogo di qualità ambientale, accessibile e fruibile per tutti compresi gli animali. Un fiume navigabile e vivibile a portata di mano.

La scatola azzurra diventa quindi per il bambino lo strumento e, al tempo stesso, il luogo della propria sperimentazione, con cui disegna scenari di territorio fluviale e realizza una progettualità comune attorno al fiume ed i suoi elementi naturali, riscoprendo la sua vocazione rivierasca.

⁴ Paola Tonelli Formatore e pubblicista. Psicoanalista del Movimento di Cooperazione Educativa. Dal 2001 al 2006 ha lavorato presso il CNR dove ha collaborato al Progetto Internazionale del Prof. Francesco Tonucci "Roma città dei bambini". Dagli anni 80 ad oggi ha progettato e condotto oltre 500 corsi di formazione, riservati ad Insegnanti ed Educatori, su tutto il territorio nazionale per conto di Enti, Comuni e Direzioni didattiche.

⁵ Dora Kalff psicanalista svizzera, allieva di C.G.Jung, negli anni '60 ha elaborato il *Sandplay Therapy*; dalla sua scuola si è nata una società internazionale, la ISST (*Int.Soc.for Sandplay Therapy*) da cui poi in Italia si è costituita una associazione, l'AISPT (*Ass.Ital.Sand Play Therapy*) riconosciuta dal Ministero dell'Istruzione come Scuola di specializzazione alla psicoterapia.

⁶ Lily Kong "The children experience of nature in S.L. Holloway, G. Valentine (eds) *Children's geographies*, Routledge, London and New York 2000.



Figura 1 | Scatola azzurra primo step. I bambini introducono l'elemento sabbia attraverso la manipolazione, giocano e disegnano nei granelli. Fonte: Laboratorio asilo nido di Cinigiano; gruppo di ricerca.



Figura 2 | Scatola azzurra secondo step. I bambini hanno inserito gli elementi naturali (sabbia, erba, fiori) ed introducono i primi animali.



Figura 3 | Scatola azzurra terzo step. Sono stati inseriti tutti gli elementi naturali compresa l'acqua del fiume, gli animali, i pesci, il setaccio ed una conchiglia che è divenuta la loro zattera sul fiume.

3 | Conclusioni

Abitualmente i bambini vengono esclusi dalla vita amministrativa e sociale di un luogo e la loro partecipazione è paragonabile a una figura marginale della comunità. Questo contributo dimostra come sia fondamentale rimettere al centro la figura del bambino riformulando la definizione di soggetto “debole” e considerandolo, invece, come cittadino a tutti gli effetti e non solo come cittadino del domani.

Nell'esperienza con le scuole primarie e secondarie si è riscontrato un forte interessamento e coinvolgimento tanto che, alcuni alunni,⁷ hanno sentito la necessità di scrivere una lettera indirizzata agli adulti (amministratori e cittadini), riportando tutto il loro impegno nel progettare spazi di vita utili al bene comune e chiedendo che il loro impegno non sia vano, che il loro lavoro non sia distrutto. Dalla lettera emerge un sorprendente senso civico, la necessità di cura e di manutenzione degli spazi di vita nati dall'autoprogettazione, un nuovo senso di appartenenza al territorio e un nuovo spirito pubblico.

La ricchezza delle idee e dei progetti dei bambini costituisce la forza di questo percorso di ricerca, l'importanza di un progetto transcalare ecologico e ricco di immaginazione e speranza - grazie allo sguardo tipico dei più piccoli - che affronta in maniera trasversale diverse tematiche: il fiume come luogo di fruizione, il sistema ecologico delle acque, l'utilizzo delle fonti rinnovabili, la messa a rete degli spazi pubblici e di vita.

Il valore aggiunto di questo percorso è rappresentato soprattutto dal coinvolgimento dei bambini sotto i 4 anni di età; dalla sperimentazione di una metodologia inclusiva da utilizzare nei laboratori degli asili nido; dalla necessità di adottare nuove forme di autorappresentazione e nuovi strumenti di rappresentazione grafica.

Un primo risultato che è stato possibile riscontrare grazie allo svolgimento dei laboratori è l'inclusione del fiume nell'immagine mentale dei bambini ed una voglia di appartenenza alla comunità rivierasca. Una buona pratica di *empowerment* per la ricostruzione dell'identità rivierasca e la visione condivisa di fiume come risorsa complessa, fonte primaria di benessere e catalizzatore di attività sociali. Un investimento per le società future in quando i giovani partecipanti saranno più disposti a mantenere e a prendersi cura del paesaggio del Fiume Ombrone e degli spazi da loro progettati.

Un secondo risultato è la permanenza nel tempo, la continuità del percorso e delle animazioni sul territorio: da un lato, a Cinigiano, è emersa la possibilità di ridare vita a strumenti identitari come, ad

⁷Le classi terze della scuola primaria di Buonconvento a conclusione dei laboratori hanno scritto una lettera divenuta parte integrante del progetto di ricerca.

esempio, il giornalino “L’Ombrone”, che negli anni trenta era il principale veicolo di identità rivierasca. Dall’altro lato, a Buonconvento, le progettualità troveranno una prima attuazione nei centri estivi promossi dal Comune, dove si prevede di lavorare ancora sul tema e di realizzare alcune progettualità in autocostruzione.

Un ultimo risultato, ma per questo non meno importante, è la trasferibilità del processo che può avvenire sia a livello metodologico sia a livello d’area, attraverso il coinvolgimento delle scuole dei Comuni rivieraschi in progetti analoghi. Progetti con le scuole inclusi gli asili nido in cui riprodurre la tecnica della scatola blu e, simultaneamente, avviare un’uscita continuativa del giornale “L’Ombrone”, attraverso il coinvolgimento delle associazioni e dei comitati presenti sul territorio, nella formazione di una redazione permanente addetta alla definizione dei contenuti e alle *call for paper* periodiche.

In sintesi la ricerca racconta i passi e i risultati di un percorso totalmente inclusivo degli abitanti e di stimolazione del senso civico, una buona pratica di democrazia dal basso in cui i sistemi di narrazione sperimentano nuovi strumenti e tecniche del *community mapping* e di *visioning*, con una componente permanente nel tempo e conseguenti azioni che possono avviare importanti cambiamenti sistemici su vasta scala.

Riferimenti bibliografici

Kalff D. (1974), *Il Gioco della Sabbia e la sua azione terapeutica sulla psiche* O.S., Firenze.

Lingua V. (2017), “Dalle tattiche alle strategie e ritorno: pratiche di contaminazione nel Regional Design”, in *Urbanistica*, vol. 157, pp. 55-60.

Lingua V. (2013), “Buonconvento partecipa”, in *Urbanistica dossier*, vol. 129, pp. 21-21.

Lorenzo R. (1995), “La città dell’infanzia: parole, programmi, partecipazione, ricerche e speriamo progetti concreti”, in *Paesaggio Urbano* n. 2, pp. 16-20.

Lynch K. (1960), *The Image of the City*, MIT Press Boston (trad. It. L’immagine della città, Venezia, Marsilio, 1964).

Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Magnaghi A. (2010 – a cura di), *Mappe di comunità per lo statuto del territorio di Montespertoli*, Alinea, Firenze.

Magnaghi A. (2009 – a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empolese* (a cura di Giacomozzi S.), Territori, FUP.

Magnaghi A. (2010), “Auto-rappresentazione verso l’autogoverno: le mappe di comunità”, in *Contesti*, n. 1, pp. 70-81.

Paba G. (2010), “Radici. Alle origini della progettazione interattiva”, in *Contesti*, n. 1, pp. 19-30.

Paba G. (2005 – a cura di), *La città bambina. Esperienze di progettazione partecipata nelle scuole*, (a cura di Pecoriello A.), Edizioni Museo delle Fate, Firenze.

Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano.

Tonelli P. (1990), “Un nuovo materiale didattico. La scatola azzurra”, in *Bambini ed Junior*, pp. 35-40.

Tonucci F. (1998), *La città dei bambini*, Laterza, Bari.

Urbanità alternative e resilienza sociale nella città contemporanea

Enrico Dalla Pietà

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: enrico.dallapieta@phd.units.it

Abstract

Dall'osservazione dei fenomeni sociali ed economici che interessano globalmente lo sviluppo della Città appare evidente l'esigenza di un approfondimento delle pratiche di "urbanità alternative" emergenti.

La riappropriazione dello spazio urbano e il suo ridisegno da parte di soggetti espressi dalla società civile è tanto diffuso quanto capillare, anche in contesti consolidati e strutturati.

Uno studio dei nuovi fenomeni insediativi (interstiziali e non) che interessano città a tutte le latitudini mette in luce pratiche e processi comuni, quando non premesse ed esiti affini.

Pur nella considerazione che gli attori in gioco possono essere anche molto diversi, si deve rilevare come l'obiettivo sia in ogni caso un riappropriarsi attivo dello spazio della città e del sistema di gestione e governo di quel territorio.

Un'analisi in tal senso è dunque necessaria per poter meglio comprendere quei processi altrimenti ingovernabili e che sempre di più determineranno la composizione socio-spaziale della Città del futuro.

Lo scopo del contributo è quello di stimolare il dibattito in merito a simili "urbanità alternative" che sempre con maggiore frequenza possono rappresentare una rilevante manifestazione di *urbanità* che plasma e ridisegna in modo fluido la Città globale, in cui oggi vive oltre metà della popolazione mondiale.

Parole chiave: urban regeneration, participation, social practices

1 | Introduzione: Un mondo urbano a due velocità

La rilevanza di un'analisi in merito ai processi urbanizzativi globalmente distribuiti è quanto mai evidente in considerazione di come questi fenomeni plasmino sia la componente urbana del territorio che la sua dimensione rurale. È infatti semplicistico considerare lo sviluppo urbano come afferente unicamente alla crescita e alla modifica della città e della sua realtà sociale. Lo sviluppo economico e spaziale della città, infatti, contribuisce alla definizione di una realtà variabile che, attraverso la sua evoluzione, ha effetti anche sullo spazio rurale (Rondinelli, 1985). I fenomeni globali di modificazione e crescita del territorio urbano sono diversificati e contestualizzati in base all'evoluzione storica e sociale del paese in cui si individuano. Nel rapporto sullo stato delle città del mondo (UN-Habitat, 2013) e in particolare riferimento alla prosperità delle città, si evidenzia come si possano riconoscere *pattern divergenti* nella crescita delle città nei paesi in via di sviluppo. Nello specifico il rapporto suddivide il contesto geografico in tre macro aree di analisi: Africa, Asia e America Latina (comprendente anche la realtà dei paesi caraibici). Questa particolare attenzione per il *Global South*, nell'ambito delle analisi sulla crescita urbana, non è casuale. Va considerato infatti come lo sviluppo – urbano e rurale – di quell'area sia di primaria importanza, pur nel contesto di un rilevante fenomeno globale di migrazione che attualmente vede interessati i paesi del *Global North*. I dati delle Nazioni Unite in merito all'incremento della popolazione urbana nei cosiddetti pvs¹ (periodo 2003-2013) indica un accrescimento pari a 1,2 milioni di persone alla settimana: un simile aumento lo si rileva nel contesto europeo durante un intero anno. Assumendo, quindi, una velocità di crescita demografica urbana quasi cinquantadue volte superiore a quella europea si intuisce come l'osservazione di queste dinamiche sia fondamentale per affrontare i possibili scenari futuri per le città del mondo. La questione, infatti, è comprendere quale tipo di sviluppo si stia producendo in simili contesti e con quali conseguenze sulla modifica dello spazio urbano e sul suo processo creativo. In merito agli effetti che questa crescita iper veloce sta determinando nei diversi scenari, il caso dell'Africa presenta peculiarità specifiche. Nell'ambito dello sviluppo delle città si deve sottolineare come le previsioni per il 2025 (UN-Habitat, 2013) stimino in 642 milioni la popolazione complessiva dell'aggregato urbano del continente africano: una cifra che non solo supererebbe quella totale europea, ma anche la rilevante previsione per

¹ UN-Habitat, *State of the world's cities 2012/2013 - Prosperity of cities* (2013).

l'America Latina² – il primo paese del *Global South* a divenire prevalentemente urbanizzato (UN-Habitat, 2013: 29). Nel rapporto citato, le stime previste per il futuro tratteggiano come la stessa Africa, nel medesimo anno di riferimento (2025) rimarrà in ogni caso il paese con la minor percentuale di urbanizzazione: 45% della popolazione totale. Questo apparente paradosso deve stimolare una maggiore attenzione ai processi attivi di produzione di spazio urbano in simili contesti, in quanto le potenzialità di evoluzione sono ben lontane dall'essere esaurite.

Insieme ai fenomeni di crescita che interessano anche le altre due macro aree di Asia e America Latina, questo scenario generale rappresenta il contesto vasto entro cui si possono riconoscere fenomeni di evoluzione indipendente rispetto ai processi istituzionalmente stabiliti per la crescita e la modifica urbana. Questi approcci hanno molto a che fare con la questione del Diritto alla Città (Lefebvre, 1968) e con la sua applicazione nello spazio fisico della città stessa. Se consideriamo questa componente di diritti come irrinunciabile nel progetto urbano, allora dobbiamo confrontarci necessariamente con quei soggetti che da sempre operano attivamente con l'obiettivo di coinvolgere nella "vita urbana" quella porzione di popolazione che la regolare pratica di pianificazione aveva lasciato ai margini. Questa esigenza, anche alla luce dei dati emersi, si deve indirizzare allo studio di soluzioni alternative allo sviluppo urbano classicamente concepito: delle *urbanità alternative* che spesso si rivelano determinanti per il superamento di problemi contingenti e a lungo termine (Korten, 1987). Come vedremo, simili attività risultano già in essere e sono indirizzate ad una modifica creativa dello spazio urbano con tempi ed effetti molto rilevanti. Simili azioni e interventi si configurano come strumenti di *resilienza sociale* per la città, modificandone le caratteristiche in funzione di una maggiore integrazione e convivenza sostenibile per i suoi abitanti.

2 | Esperienze: Due casi di *urbanità alternative*

Quali esempi di pratiche alternative di sviluppo urbano in contesti fragili, sono di seguito illustrate due esperienze che, per ovvi motivi, sono unicamente rappresentative di un fenomeno molto vasto e strutturato. Proprio per gestire tale pluralità di situazioni e scenari diversi si è scelto di riportare due casi quali testimonianze di situazioni e ambiti socio-spaziali, oltre che culturali ed economici, molto diversi. I temi stessi e le questioni evidenziate dalle due esperienze vogliono provare ad allargare quanto più possibile l'ambito di discussione rappresentando due differenti pratiche di approccio alla questione del Diritto alla Città e più in generale alla sua modifica secondo i propri desideri (Harvey, 2008).

Entrambi i casi illustrati sono parte del patrimonio di azioni e processi attivati da soggetti terzi facenti parte dell'organizzazione *Slum/Shack dwellers international*³ (SDI). Questo network internazionale rappresenta una federazione di associazioni e ONG provenienti da decine di paesi in Africa, Asia e America Latina. Tale attore si distingue, infatti, per l'ampia rappresentanza di contesti e scenari d'azione diversificati. Lo SDI viene costituito nel 1996 in Sud Africa a seguito di un incontro di diverse federazioni di cittadini provenienti prevalentemente da contesti di povertà urbana e delle ONG che storicamente li supportano. Questo processo di messa a sistema delle pratiche e degli approcci è il risultato di un continuo contatto tra le diverse associazioni, nei decenni precedenti, attraverso programmi legati alla riduzione della povertà urbana e alla costruzione di uno spazio sociale adeguato all'interno della Città. Un altro importante aspetto che ha determinato la nascita del network SDI è la necessità di sviluppare un soggetto con un'autorevolezza trasversale, in modo da potersi confrontare con i diversi soggetti istituzionali, sia nei processi di urbanizzazione in contesti informali, che in azioni a supporto delle popolazioni locali contro fenomeni quali la rilocalizzazione e la privazione dei diritti urbani (Patel, Burra e D'Cruz, 2001). «Il principale interesse dei membri di Slum/Shack Dwellers International non è in progetti finanziati da donazioni, ma nel cambiare le istituzioni e le pratiche di governo sia localmente che internazionalmente così da poter rispondere ai bisogni e alle priorità dei gruppi urbani maggiormente in difficoltà» (Satterthwaite, 2001: 139). Alla luce di questo, l'analisi di simili *soggetti altri* è rilevante non solo limitatamente alle pratiche e azioni proposte: questo attore internazionale testimonia un approccio alternativo alle teorie e agli approcci che vengono attivati in contesti di fragilità urbana e sociale anche quando sviluppati da agenzie internazionali che da sempre si occupano di questi temi (FMI; BM)⁴.

² Il rapporto sviluppato dalle Nazioni Unite (2013) stima una popolazione totale per l'area complessiva di America Latina e Caraibi pari a 560 milioni di abitanti nel 2025.

³ Il nome dell'associazione cambia a seconda del contesto in cui è utilizzato, in quanto il termine *slum* è maggiormente utilizzato in Asia, mentre *shack* è più comune in Africa (Patel, Burra e D'Cruz, 2001).

⁴ «Una componente del periodo successivo alla seconda guerra mondiale è stata la dominanza delle istituzioni [nate nel 1944 durante la Conferenza] di Bretton Woods (specialmente il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale) e il loro impatto sullo sviluppo di iniziative in tutto il mondo.» (Patel, Burra e D'Cruz, 2001: 46).

L'esperienza diffusa di un attore urbano come quello espresso da SDI, mette in dubbio i processi consolidati e stimola un dibattito più attento alle popolazioni in difficoltà «Queste federazioni e lo Slum/Shack Dwellers International stesso rendono scomoda la vita per i professionisti come me. Giustamente mettono in dubbio molte delle nostre conclusioni. Sollevano problemi – nelle discussioni pubbliche e nei dibattiti – che mettono in dubbio l'accuratezza della nostra “conoscenza” e la rilevanza delle nostre proposte. Mettono in dubbio la rilevanza (o addirittura la legittimità) di alcune delle metodologie di ricerca che usiamo. Sollevano domande che noi spesso troviamo scomode, incluso chi abbia la legittimità di parlare a proposito delle necessità e priorità dei gruppi di poveri urbani. Portano una fondamentale attenzione critica in merito a quale ricerca sui problemi urbani sia necessaria e come dovrebbe essere intrapresa, ma questo può inoltre mettere in dubbio la legittimità di quello che avevamo pianificato di fare (...) E può inoltre essere difficile lavorare con loro, per le agenzie internazionali, perché mettono in dubbio l'appropriatezza delle regole e delle procedure adottate.» (Satterthwaite, 2001: 137). A seguito di queste considerazioni le due esperienze illustrate provano a descrivere come l'approccio sviluppato da questi soggetti altri possa arricchire il patrimonio sociale e urbano della città.

Il primo caso trattato riguarda un progetto di incremento abitativo iniziato nel 2008 a Mandaue, una città nella provincia di Cebu, nelle Filippine. In questo processo è coinvolta, quale attore principale, la *Philippines Alliance* – membro del network SDI – costituita da una rete di organizzazioni e associazioni che lavorano attivamente con le popolazioni urbane in difficoltà economica e abitativa in tutto il territorio delle Filippine. I beneficiari delle azioni dell'organizzazione sono, quindi, le comunità a rischio di sfratto o rilocazione forzata, così come le popolazioni interessate da contesti di fragilità ambientale e sociale all'interno delle città⁵. Questo attore è, inoltre, partner delle diverse istituzioni e amministrazioni locali impegnate in interventi atti a fornire soluzioni abitative sostenibili per i poveri delle aree urbane. All'interno di questa rete nazionale, le principali associazioni coinvolte nel progetto illustrato sono la *Philippine Action for Community-led Shelter Initiatives* (PACSII), nata nei primi anni '90 a partire da un'organizzazione di stampo religioso (*Vincentinian Missionaries Social Development Foundation*), e la *Homeless People's Federation Philippines* (HPFPI) sviluppata dalla stessa PACSII⁶ come federazione delle comunità di poveri urbani, che attualmente coinvolge oltre 85 mila persone in 200 comunità distribuite in 14 città e paesi nelle Filippine. L'obiettivo principale del progetto era costituito dalla fornitura di abitazioni per 255 famiglie rimaste prive di casa a seguito degli incendi scoppiati nel luglio del 2007 (Fokdal, Herrle e Ley, 2015). La zona della città interessata dall'iniziativa è quella del quartiere Tipolo e la popolazione coinvolta fa parte della *Lower Tipolo Homeowners Association* (LTHAI). Il processo di produzione di nuovo spazio abitativo prende dunque il via dall'occupazione, da parte della popolazione e delle associazioni coinvolte, di oltre 1,6 ettari di terreno (l'area generale interessata è pari a 9,2 ettari) in gran parte inutilizzato in quanto necessitava di una rilevante bonifica del suolo (Figura 1). A seguito di questo processo di occupazione fisica dello spazio e successivamente all'azione di pressione da parte delle organizzazioni sul governo locale, l'amministrazione della città di Mandaue dona la proprietà della terra contesa ai beneficiari membri dell'associazione (LTAHI) consentendo l'inizio dei lavori. Le opere di bonifica del quartiere vengono dunque condotte direttamente dalla popolazione coinvolta nel progetto e dalle associazioni connesse. In merito a questo va specificato come l'organizzazione PACSII abbia creato una rete di professionisti, architetti e ingegneri, la *Technical Assistance Movement for People and Environment* (TAMPEI) che ha il ruolo di assistere l'organizzazione nello sviluppo dei propri progetti attraverso la fornitura di supporto tecnico alle attività; specialmente in considerazione della peculiarità e delle difficoltà legate ai progetti di creazione di nuovo spazio urbano. Il progetto di ricostruzione abitativa vede, inoltre, il contributo della *University of San Jose Recoletos* (USJR) e in particolare del *College of Engineering*, a dimostrazione di come una collaborazione trasversale tra varie espressioni della società civile sia auspicabile in simili pratiche e interventi.

⁵ Per un maggiore approfondimento del contesto di pratiche e processi in cui sono coinvolti questi attori terzi nelle Filippine si veda il contributo di N. Carcellare, Z. O Hipolito e J.C. Rayos Co (2011) “Addressing disaster risk reduction through community-rooted interventions in the Philippines: experience of the Homeless People's Federation of the Philippines” in *Environment & Urbanization*, vol.23, pp: 365-381.

⁶ L'organizzazione PACSII ha, inoltre, creato il *Philippine Action for Slum Upgrading Facility* (PASUFI). Un fondo che, attraverso attività di microcredito per la popolazione, aiuta a finanziare i progetti di sviluppo abitativo e l'attivazione di nuove realtà economiche per i cittadini.



Figura 1 | La precarietà dell'insediamento informale a Mandaue prima dell'intervento.
Fonte: Lower Tipolo Homeowners Association.

I fondi per il progetto forniti da SDI sono stati pari a circa 100 mila dollari di cui 10 mila dedicati all'assistenza tecnica necessaria per lo sviluppo dei progetti, a questo budget si sono assommati quelli derivanti dalla collaborazione con l'amministrazione locale e i fondi raccolti attraverso i prestiti finalizzati al piano di lavoro. L'intero processo di bonifica e preparazione del terreno per l'inizio della costruzione ha richiesto una tempistica dilatata a causa dei problemi legati alla natura delle aree dedicate e in considerazione delle opere necessarie alla preparazione del sito. L'aggiornamento sul progetto, fornito da SDI nel 2016, testimonia come oltre 90 delle 255 abitazioni previste siano state costruite attraverso l'utilizzo di un sistema a blocchi di terra compressa⁷ (ICEB), in considerazione dell'efficacia di un simile sistema costruttivo quale alternativa economica per la predisposizione a secco di abitazioni a basso costo. Le modalità operative di cantierizzazione con il sistema ICEB (Figura 2) richiedono una ridotta capacità tecnica per la loro messa in opera (Irwan, Zamer e Othman, 2016), rendendo possibili una collaborazione fattiva degli stessi abitanti. Come descritto, l'area interessata dal progetto concessa dall'istituzione locale ai beneficiari dell'associazione LTHAI, è pari a 9,2 ettari di terreno. In questa cornice, oltre alle attività costruttive per le nuove abitazioni, si sono sviluppate anche iniziative collaterali quali workshop e altre attività di formazione aperte a tutte le organizzazioni comunitarie coinvolte. L'attenzione per il contesto sociale e i risultati ottenuti hanno determinato un notevole miglioramento nei rapporti tra la *Philippines Alliance* e le istituzioni locali: il progetto testimonia, infatti, come un lavoro partecipativo e trasversale con le popolazioni coinvolte e le organizzazioni terze produca un risultato concreto e coerente.

⁷ Per una più precisa analisi del sistema costruttivo utilizzato si vedano, tra gli altri: *Interlocking Compressed Earth Block Walls: In-plane Structural Response of Flexure-dominated Walls* (Bland et al., 2012); *A Review on Interlocking Compressed Earth Blocks (ICEB) with Addition of Bacteria* (Irwan, Othman e Zamer, 2016); *Interlocking Compressed Earth Block Walls: Out-Of-Plane Structural Response* (Herskedal et al., 2012).



Figura 2 | Un momento del cantiere a Mandaue mediante l'utilizzo dei blocchi ICEB.
Fonte: Homeless People's Federation Philippines.

Questo intervento conferma, inoltre, come simili azioni condotte con il coinvolgimento diretto di associazioni e cittadini, possano divenire attivatori di un processo di rigenerazione creativa del tessuto urbano. In questo caso un vasto terreno inutilizzato vicino al centro della città si conformava come un vuoto urbano abbandonato: le pratiche e gli interventi dei soggetti coinvolti hanno costretto le istituzioni ad attivarsi per sbloccare la situazione e rendere produttiva anche quella parte di città. L'interesse e le azioni dei cittadini sono state fondamentali nell'individuare coerentemente una zona da reclamare per la costruzione del proprio spazio di vita, così come è stato rilevante l'intervento dei *soggetti terzi*, quali attori in grado di porsi in dialogo con le istituzioni interessate. La stabilizzazione del lavoro svolto attraverso una pianificazione trasversale, inclusiva ed incrementale (Figura 3) oltre al contrasto alla precarietà abitativa, sono caratteri indissolubili di simili pratiche. Uno degli obiettivi delle associazioni partner nel progetto è, infatti, quello di poter riproporre un simile processo anche a livello nazionale in contesti affini e interessati dalle medesime problematiche rispetto al riconoscimento dei diritti sulla terra e in merito alla necessità di incremento abitativo⁸. Il progetto così sviluppato diviene dunque un esempio tangibile di “buone pratiche urbane” e uno strumento operativo per futuri piani di intervento.

⁸ Le adiacenti comunità della città di Talisay e della *Malibu-Matimco Village Homeowners Association Inc* (MMVHAI) hanno iniziato progetti simili di miglioramento delle proprie aree urbane a seguito dell'esempio virtuoso sviluppato a Mandaue.



Figura 3 | L'accrescimento modulare e incrementale del nuovo sistema abitativo di progetto.
Fonte: Homeless People's Federation Philippines.

Il secondo caso illustrato è situato a Timau (Provincia di Meru), una località del Kenya composta da grandi appezzamenti di terra sfruttata per le coltivazioni agricole, attività in cui è impiegata la maggior parte della popolazione. Gli agglomerati informali, edificati da più generazioni di lavoratori, occupano gli spazi di risulta tra le proprietà private, subendo spesso lo spostamento forzoso da parte dell'amministrazione nel momento in cui si trovano ad occupare terreni individuati come parte di piani urbanizzativi. A seguito dell'organizzazione dei cittadini dal 2002 il tema dello spazio di vita di questi abitanti senza terra è stato continuamente portato all'attenzione delle autorità locali e nazionali attraverso una costante presenza presso le sedi degli enti dedicati allo sviluppo abitativo. Il progetto qui illustrato, iniziato nel 2010, riguarda la costruzione dello spazio urbano per 2.100 famiglie residenti nelle baraccopoli sorte nell'area di Timau (Figura 4). Prima dell'inizio del progetto, parte della popolazione residente negli insediamenti spontanei aveva già subito un processo di rilocazione da parte del governo locale, attraverso un loro spostamento nella città⁹. Le 2.100 famiglie sono, dunque, quelle che ancora vivono in condizioni di difficoltà socio-spaziale a seguito del termine dei programmi istituzionali. Questo progetto di costruzione di nuovo spazio urbano vede quindi il coinvolgimento principale dell'organizzazione *Muungano wa Wanavijiji*¹⁰ (MWW) che dal 1996 si è costituita a Nairobi, sviluppandosi negli anni successivi in tutto il paese come movimento nazionale di associazioni keniate legate al miglioramento abitativo in contesti di povertà urbana¹¹. Una delle sue funzioni principali è, inoltre, quella di attivare processi di dialogo con i governi (locali e nazionali), la società civile e il settore delle organizzazioni private, agendo come soggetto di pressione e sensibilizzazione politica. Oltre a questo attore, dal 2003, è presente l'*Akiba Mashinani Trust* (AMT) quale soggetto principale nella raccolta dei fondi finanziari per i progetti di incremento abitativo e come piattaforma di ricerca e divulgazione in merito alle pratiche sviluppate. Questo fondo è dedicato all'aiuto alla popolazione in difficoltà, oltre ad essere finalizzato a riattivare economie locali e a fornire copertura finanziaria ai progetti di sviluppo abitativo attraverso processi quali il microcredito per i

⁹ L'organizzazione *Muungano wa Wanavijiji* testimonia di sei insediamenti informali, prima del processo di sfratto e rilocazione operato dal governo.

¹⁰ Il nome dell'associazione in Swahili significa "abitanti [delle] baraccopoli uniti".

¹¹ L'insieme dei soggetti coinvolti (MWW, AMT e la sezione keniana della SDI) costituiscono la *Muungano Alliance* (o semplicemente *The Alliance*), con base a Nairobi, che rappresenta il combinato delle forze di queste tre organizzazioni.

cittadini. Il fondo è sviluppato in collaborazione con *Makao Mashinani*¹², un'organizzazione di microfinanziamento che ha lo scopo di coinvolgere soggetti esteri e più in generale di incoraggiare all'investimento per lo sviluppo in Kenya. In accordo con queste organizzazioni locali il progetto vede la collaborazione e partecipazione dello SDI nella sua sezione keniota.

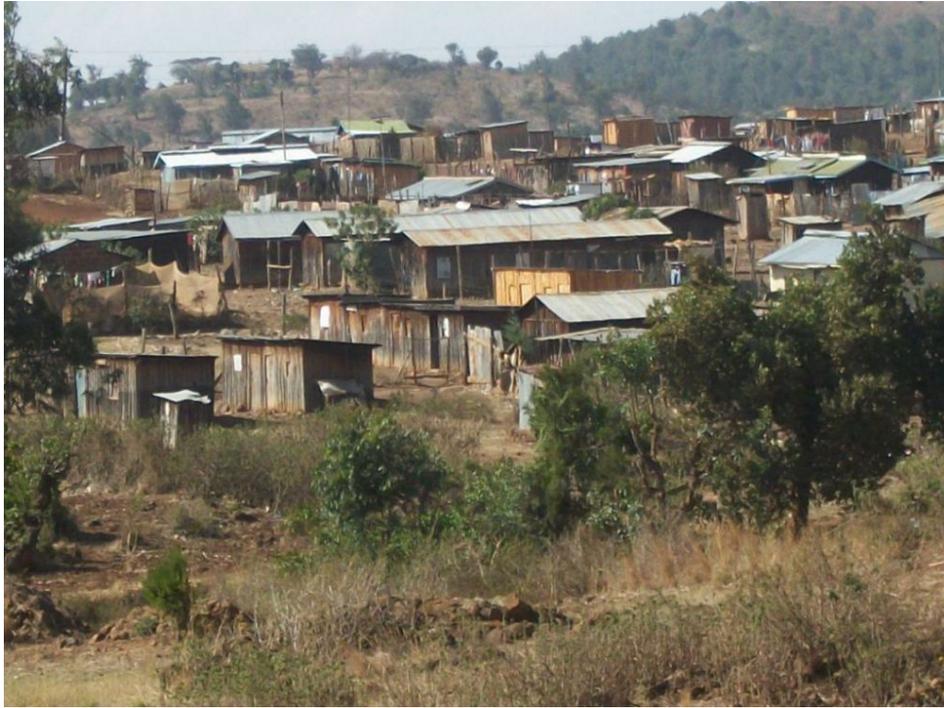


Figura 4 | Gli insediamenti informali situati nei pressi del centro urbano di Timau.
Fonte: Eastern Post.

L'intervento a Timau è indirizzato dunque all'assicurazione dei diritti sulla terra per gli abitanti informali ancora presenti negli insediamenti spontanei. Oltre a questo, la necessità primaria per le 2.100 famiglie è quella di non subire l'espulsione da parte del governo locale con la conseguente perdita del proprio luogo di vita. Gli agglomerati abitativi interessati dal processo di rinnovamento sono cinque: *Mukuki A*, *Mukuki B*, *Kwa Joshua*, *Kieni* e *Riverside*. Nella fase successiva al conteggio e censimento della popolazione coinvolta (Figura 5), le attività delle organizzazioni si sono concentrate sulla preparazione di diversi progetti di sviluppo e nella predisposizione di una campagna di sensibilizzazione contro il pericolo di allontanamento. Il risultato di questa mobilitazione pluriennale e delle pressioni operate dalle organizzazioni è un risolutivo interesse del *Ministry of Lands*¹³ e successivamente del *Meru Municipal Council* che acconsentono all'insediamento definitivo degli abitanti, evitando la prospettiva di uno spostamento forzato delle famiglie coinvolte e riconoscendone il diritto sul territorio occupato da diverse generazioni di lavoratori¹⁴.

La pianificazione elaborata dall'organizzazione prevede, per il progetto, la parcellizzazione del terreno concesso dalle istituzioni in 2.100 lotti di 30 mq ciascuno. Questa disposizione consente ad ogni famiglia lo sviluppo della propria abitazione indipendente nel lotto assegnato. Questo terreno viene concesso dal governo senza costi aggiuntivi gravanti sulla popolazione, che si trova dunque ad affrontare unicamente una tassa di registrazione pari a 106 dollari devoluti all'associazione e confluiti in un fondo utilizzato per il progetto stesso¹⁵.

¹² Nel contesto delle organizzazioni senza scopo di lucro qui trattate, va specificato come la *Makao Mashinani Company Limited* sia una compagnia a scopo di lucro, pur con una forte vocazione sociale nell'aiuto alle popolazioni svantaggiate delle aree urbane del Kenya.

¹³ Il *Ministry of Lands and Physical Planning* è il dicastero keniota di controllo e pianificazione del territorio con sede centrale a Nairobi.

¹⁴ Va specificato come il valore dei terreni concessi dal governo sia di oltre 700 mila dollari (stima al 2015, operata da SDI).

¹⁵ Delle 2.100 famiglie interessate, solo 344 non sono state in grado di pagare nemmeno la tassa di registrazione, coperta quindi dal *Urban Poor Fund International* (fondo di finanziamento costituito da SDI). I fondi raccolti dalla ONG per il progetto sono stati pari a quasi 37 mila dollari.



Figura 5 | Le attività di enumerazione condotte dall'organizzazione nei settori spontanei.
Fonte: Urban Poor Fund International.

Come nel caso di Mandaue, anche questo progetto di sviluppo coordinato conferma le potenzialità di un intervento trasversale alle problematiche legate alla costruzione di uno spazio abitativo per le popolazioni in difficoltà. La creazione di nuovo luogo urbano passa, dunque, attraverso le vertenze degli abitanti che già vivono quei territori, anche se con dinamiche di precarietà e insicurezza (Figura 6). La collaborazione e l'intervento dei *soggetti altri* – quali ONG internazionali e associazioni locali – è stato fondamentale sia per la sensibilizzazione in merito alle necessità e ai bisogni della popolazione, sia in quanto attivatore di percorsi funzionali con le istituzioni. Anche in questo caso la raccolta dei fondi¹⁶ e la polarizzazione delle capacità tecniche, necessarie alla riuscita del progetto, vengono condotte parallelamente all'essenziale pressione e attività politico-sociale che questi soggetti urbani possono condurre. È interessante notare, infatti, come l'iniziale enumerazione delle famiglie beneficiarie sia stato uno strumento efficace per contrastare il fenomeno delle espulsioni: la popolazione coinvolta non era più un soggetto indefinito, ma un numero preciso di individui con i propri diritti da salvaguardare. Il progetto ha avuto un impatto molto rilevante anche nel contesto allargato della regione di Meru (Kenya), con numerose comunità che hanno deciso di entrare a far parte della federazione, a seguito della buona riuscita dell'intervento e della pluriennale campagna di sensibilizzazione e mobilitazione sostenuta.

¹⁶ Per una panoramica in merito alle attività e alla rilevanza dell'intervento del *Urban Poor Funds International* (UPFI) si veda, tra gli altri, il testo di D. Mitlin (2008) *Urban Poor Funds: development by the people for the people* per la Human Settlements Working Paper Series, n.18.



Figura 6 | L'autocostruzione delle strutture nei settori concessi agli abitanti.
Fonte: Eastern Post.

3 | Conclusioni: Soggetti terzi e resilienza sociale

Dopo aver tratteggiato la testimonianza dei due casi esposti si può forse provare a tracciare un percorso comune in simili interventi. Come già descritto, le esperienze relative a processi di costruzione di nuovo spazio urbano sono innumerevoli e diversificate. I due casi qui riportati vogliono quindi unicamente suggerire quali possano essere gli approcci e le pratiche riscontrabili in contesti e paesi diversi. Nel caso di Mandaue la richiesta di spazio urbano nasce da un evento emergenziale contingente, mentre a Timau la crescita spontanea degli insediamenti informali è stata una componente parallela allo sviluppo economico e urbano di quella realtà locale. I contesti possono, dunque, risultare molto distanti tra loro, ma il risultato rimane affine: una popolazione urbana o periurbana che viene privata del proprio diritto alla vita nella città. Le cause delle situazioni di fragilità urbana sono diverse e difficilmente inquadrabili in uno schema facilmente riconoscibile, ma in ogni caso l'esclusione e la segregazione economica e sociale sono componenti che spesso ritornano in casi di questo tipo. La riflessione da sviluppare, però, è relativa al possibile contrasto a queste problematiche e alle soluzioni che i diversi approcci possono suggerire. A questo fenomeno urbano di degrado urbano e sociale si contrappongono, infatti, le pratiche e gli interventi attivati dai soggetti terzi che spesso rappresentano uno strumento alternativo e informale al problema dell'integrazione di queste popolazioni nel sistema della città. Un'integrazione che passa dunque non solo dalla realizzazione di uno spazio di vita che sia inserito coerentemente nel tessuto urbano, ma anche e soprattutto attraverso la costruzione di un'identità comunitaria e di una dimensione sociale condivisa.

Gli approcci che vedono questi “nuovi” attori urbani coinvolti sono spesso risolutivi in quanto non coinvolgono unicamente un soggetto, ma si costruiscono sulla collaborazione trasversale su più livelli (Korten, 1987). A partire dalle esigenze primarie della popolazione e dall'assicurazione dei diritti urbani inalienabili si attivano percorsi comuni che coinvolgono la sfera istituzionale e di governo oltre che la dimensione umana degli abitanti. In questo processo i soggetti urbani indagati si pongono come terzo elemento nel sistema: un ideale ponte tra la realtà dei cittadini e quella delle amministrazioni, locali o nazionali. In questo modo le soluzioni puntuali, relative al problema abitativo e socio-spaziale da risolvere, possono strutturarsi come suggerimento per un futuro cambio delle politiche per quel contesto (Appadurai, 2001). La possibilità di muoversi fluidamente su più livelli inquadra questi soggetti¹⁷ come in grado sia di lavorare a stretto contatto con le popolazioni coinvolte sia di porsi come attori accreditati

¹⁷ Come già specificato ci si riferisce alle ONG e all'insieme ampio di chi opera con modalità compatibili, quali associazioni e organizzazioni di diversa natura.

presso gli enti di governo e di finanziamento. La componente di competenza tecnica è, inoltre, molto rilevante in questi processi e determina una nuova centralità del ruolo del professionista¹⁸ anche in contesti di informalità diffusa o all'interno di interventi normalmente condotti unicamente e direttamente dalla popolazione¹⁹.

Questi sono gli approcci che, costituendosi all'interno delle città, le dotano di una *resilienza sociale* attiva rispetto ai cambiamenti e ai mutamenti socio-economici che le investono. Per costruire una simile capacità urbana non sono quindi necessari unicamente strumenti e tecnologie passive, quanto una rinnovata attenzione e credito per i processi e le modalità di intervento degli attori terzi coinvolti. Un sistema di pianificazione che comprenda attività diverse da quelle preventivamente concepite – uno *stato di eccezione* (Roy, 2005) che stabilisca delle libertà necessarie nello sviluppo – si delinea come una soluzione lungimirante rispetto al contesto globale dei cambiamenti politico-sociali ed economici contemporanei. In conclusione, alla luce delle testimonianze che simili esperienze descrivono, è quindi auspicabile una più attenta valutazione disciplinare e normativa rispetto a questi approcci alternativi, in quanto spesso si dimostrano strumenti coerenti ed efficaci nell'affrontare le problematiche legate ad uno sviluppo socialmente sostenibile per la Città contemporanea.

Riferimenti bibliografici

- Appadurai A. (2001), "Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics", in *Environment & Urbanization*, vol. 13, n. 2, pp. 23-43.
- Bland D.W., Jansen D.C., Laursen P.T., Qu B., Stirling B.J. (2012), "Interlocking Compressed Earth Block Walls: In-plane Structural Response of Flexure-dominated Walls", in *15th World Conference on Earthquake Engineering, Lisbon, Portugal, September 24-28, 2012*.
- Burra S., D'Cruz C., Patel S. (2001), "Slum/Shack Dwellers International (SDI) – foundations to treetops", in *Environment & Urbanization*, vol. 13, n. 2, pp. 45-59.
- Carcellar N., O Hipolito Z., Rayos Co J.C. (2011), "Addressing disaster risk reduction through community-rooted interventions in the Philippines: experience of the Homeless People's Federation of the Philippines", in *Environment & Urbanization*, vol. 23, n. 2, pp. 365-381.
- Fokdal J., Herrle P., Ley A. (eds., 2015), *From Local Actions to Global Networks: Housing the Urban Poor*, Routledge, New York.
- Harvey D. (2008), "The Right to the City", in *New Left Review*, n. 53, pp. 23-40.
- Herskedal N.A., Jansen D.C., Laursen P.T., Qu B. (2012), "Interlocking Compressed Earth Block Walls: Out-Of-Plane Structural Response", in *15th World Conference on Earthquake Engineering, Lisbon, Portugal, September 24-28, 2012*.
- Irwan J.M., Othman N., Zamer M.M. (2016), "A Review on Interlocking Compressed Earth Blocks (ICEB) with Addition of Bacteria", in *3rd International Conference on Civil and Environmental Engineering for Sustainability, Melaka, Malaysia, December 1-2, 2015*, MATEC vol. 47, EDP Sciences, London.
- Korten D.C. (1987) "Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development", in *World Development*, vol. 15, pp. 145-159.
- Lefebvre H. (1968), *Le Droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- Mitlin D. (2008), *Urban Poor Funds: development by the people for the people (Human Settlements Working Paper Series)*, Working Paper n. 18, International Institute for Environment and Development, London.
- Rondinelli D.A. (1985), *Applied Methods Of Regional Analysis: The Spatial Dimensions Of Development Policy (A Westview special study)*, Westview Press, Boulder.
- Roy A. (2005), "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning", in *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n. 2, pp. 147-158.
- Satterthwaite D. (2001), "From professionally driven to people-driven poverty reduction: reflections on the role of Shack/Slum Dwellers International", in *Environment & Urbanization*, vol. 13, n. 2, pp. 135-138.
- UN- Habitat (2013), *State of the world's cities 2012/2013 - Prosperity of cities*, Routledge, New York.

¹⁸ In riferimento a quanto osservato nei casi esposti, la collaborazione con organizzazioni di professionisti e tecnici è una componente molto rilevante nei processi di costruzione di spazio urbano, un riferimento puntuale è la creazione della rete di architetti nel contesto delle Filippine (*Technical Assistance Movement for People and Environment*) da parte di una ONG locale.

¹⁹ Per un approfondimento delle tematiche relative al ruolo del professionista quale componente di supporto tecnico a progetti condotti direttamente dalla popolazione si vedano, tra gli altri, i lavori e le pubblicazioni di Urban-Think Tank e dello studio Teddy Cruz + Fonna Forman.

Il rapporto tra auto-organizzazione e processi di *governance*. Un caso studio a Palermo

Giancarlo Gallitano

Università degli Studi di Palermo
Darch - Dipartimento di Architettura
Email: giancarlo.gallitano@unipa.it

Abstract

La diffusione di pratiche collaborative tra cittadini, tra cittadini ed enti pubblici e tra enti pubblici e privati nell'organizzazione del welfare urbano trova terreno fertile in una fase di governo debole e nelle agende incomplete o scarse delle amministrazioni locali. Tali pratiche sono sperimentazioni capaci di “modificare la realtà” attraverso la ridefinizione dei problemi e lo sviluppo di soluzioni alternative; rappresentano esperienze di *governance* basate sulla cooperazione volontaria e sulle capacità degli attori coinvolti. In accordo con i principi della sussidiarietà, che legittimano l'azione di soggetti privati per il perseguimento dell'interesse generale, esse possono definire atti di pianificazione intercettando finanziamenti pubblici o di fondazioni private. Nel contempo, però, queste pratiche devono relazionarsi con la razionalità procedurale delle amministrazioni che non sempre riesce a supportarle. Le implicazioni di tali pratiche collaborative sulle abituali prassi procedurali saranno indagate attraverso l'analisi di un intervento di edilizia residenziale pubblica avviato nel mercato storico Ballarò a Palermo, promosso dall'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Palermo, nell'ambito dell'Asse 9 del PO FESR 2014/2020 Sicilia. Attraverso il dialogo con il comitato civico di quartiere, lo IACP ha accolto alcune istanze del territorio e avviato un intervento di riqualificazione urbana coerente ma che soffre di un mancato accordo forte con l'amministrazione locale.

Parole chiave: urban practices, urban regeneration, social housing

Introduzione

L'auto-organizzazione può essere definita come una proprietà emergente dei sistemi complessi adattivi, qualcosa in cui il governo non predomina (Horelli et al. 2015; Boonstra e Boelens, 2011). Per pratiche e processi di auto-organizzazione in ambito urbano sono considerate le azioni di cittadinanza attiva nella cura degli spazi di comunità, la riattivazione di beni e servizi urbani e la promozione dei contesti locali attraverso l'organizzazione di eventi speciali. All'interno di queste pratiche la *governance* urbana rappresenta un insieme ampio di istituzioni formali e informali che intessono tra loro relazioni che dirigono i processi economici e sociali oltre la struttura formale del governo locale. Nell'analisi di queste esperienze emerge l'ibridazione delle diverse forme complesse di *governance* tra la partecipazione di singoli portatori di interesse, forme di *governance* informali, le rappresentanze elette e le istituzioni governative locali; secondo Parkinson e Boddy (2004) tale ibridazione rappresenta contemporaneamente un'opportunità e una minaccia.

Dall'analisi della recente letteratura sui movimenti urbani si evince che il proliferare di disuguaglianze, conflitti sociali e di situazioni di disagio personale rende ancora attuale il tema dell'inclusione sociale come quotidiana rivendicazione di una dimensione spaziale accessibile delle politiche di *welfare* urbano (Bellaviti, 2008 e 2009). In questa prospettiva, l'esperienze di auto-organizzazione rappresentano ambienti in cui problematizzare il sistema di relazioni, individuare le leve d'azione fisiche e simboliche – grazie alle quali una comunità si riconosce come tale – e definire spazialmente la convergenza delle azioni utili al conseguimento di obiettivi di sviluppo alternativo (Bifulco, 2009), orientati a forme di resistenza o a proposte alternative ai modelli dominanti dell'abitare (Maggioli, 2014).

Attraverso queste esperienze emerge un nuovo senso di comunità come «appartenenza costruita attraverso la scelta, l'impegno, l'azione collettiva dei soggetti» (Governa, 2001: 35) e che riguarda soprattutto la sfera immateriale e simbolica relativa ai significati che un dato gruppo dà al proprio contesto di vita e ai modi attraverso cui avviene l'adattamento a questo (Cellamare, 2011).

Processi di auto-organizzazione e azioni di *reclaiming* dei cittadini sono sempre più diffusi anche nelle città italiane. Essi rappresentano un ritorno al comune come forma altra di dimensione pubblica. Sono esperienze capaci di “modificare la realtà” attraverso la ridefinizione dei problemi e lo sviluppo di

soluzioni alternative. La diffusione di pratiche collaborative tra cittadini, tra cittadini ed enti pubblici e tra enti pubblici e privati nell'organizzazione del *welfare* urbano trova, infatti, terreno fertile in una fase di governo debole e nelle agende incomplete o scarse delle amministrazioni locali.

L'auto-produzione e la manutenzione sociale di beni e servizi "pubblici" – oggi interpretati come beni comuni – si concretizzano in processi di costruzione e ricostruzione dei luoghi attraverso l'impegno diretto degli abitanti, la collaborazione inter-istituzionale e sociale e la sperimentazione progettuale. Tali esperienze possono rappresentare forme di *governance* suppletive rispetto a politiche pubbliche troppo generiche; sono prassi, non sempre istituzionalizzate, legate alla cooperazione volontaria e capaci di definire atti di pianificazione che possono intercettare finanziamenti pubblici oltre che di fondazioni private. Esse si fondano sulla capacità di innovazione degli attori non istituzionali e sul concetto di sussidiarietà orizzontale, intesa come riconoscimento del «valore strategico delle varie iniziative indirizzate a rafforzare la collaborazione operativa tra le diverse componenti locali, istituzionali e sociali, rispetto ai problemi della collettività» (Cottino, Zeppetella, 2009: 10). Contemporaneamente, però, queste pratiche di auto-organizzazione devono relazionarsi con la razionalità procedurale delle amministrazioni, aspetto rilevante della pianificazione urbanistica, che non sempre riesce a supportare i processi in atto.

Il presente contributo indaga quindi il rapporto tra pratiche collaborative, sia tra cittadini che tra cittadini ed enti pubblici, e la razionalità procedurale delle amministrazioni intercorse durante un intervento di edilizia residenziale pubblica in atto nel mercato storico Ballarò, nel centro storico di Palermo. L'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Palermo (IACP), nell'ambito dell'Asse 9 del PO FESR 2014/2020 Sicilia *Inclusione sociale e lotta alla povertà*, ha avviato un progetto che, oltre alla realizzazione di alloggi, prevede anche *interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi*. Attraverso il dialogo con il comitato civico SOS Ballarò, lo IACP ha intercettato alcune istanze del territorio e sta avviando un intervento di recupero edilizio e di riqualificazione urbana che trova il sostegno dei cittadini, ma senza un forte accordo con l'amministrazione locale.

Il contesto di intervento

Ballarò è uno dei tre mercati storici di Palermo e ricade nell'antico quartiere Albergheria. Il mercato, oggi fortemente in crisi, è sia un bene di valore storico testimoniale che un servizio urbano. Al suo interno sono presenti diversi manufatti di carattere storico-testimoniale e di valore identitario oltre a numerose aree ed edifici abbandonati che rappresentano opportunità per la costruzione sociale di nuovi spazi. Benché non possa essere considerato un quartiere, i residenti lo riconoscono tale, attribuendo ad esso un valore identitario, nel quale si identificano le diverse comunità insediate.

Dall'ottobre del 2015 a Ballarò è attivo il comitato civico Sos Ballarò, che si adopera per il suo riscatto sociale. Il comitato ha avviato un processo di salvaguardia dei beni e dei valori consolidati insieme alla costruzione di nuovi elementi identitari. I manufatti storico-artistici, le piazze recuperate e le opere artistiche che le decorano sono ulteriori beni da tutelare, valorizzare; sono luoghi di comunità attorno ai quali si tenta di avviare nuovi percorsi di sviluppo economico.



Figura 1 | Localizzazione dell'area di studio. Fonte: elaborazione propria.

Il processo in atto nasce dalla mobilitazione di un gruppo di cittadini in risposta all'*escalation* di atti criminali nel quartiere culminata con l'incendio doloso, appiccato ad un pub confiscato ed assegnato ad una cooperativa impegnata nell'anti-racket, avvenuto il 16 settembre del 2015. In seguito a questo atto doloso, un gruppo di cittadini ha organizzato un'assemblea pubblica, con l'intento di portare all'attenzione dell'amministrazione comunale i problemi più rilevanti 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 all'interno del quartiere. Il gruppo era composto da residenti – tra cui un Consigliere di Circoscrizione che ha favorito il dialogo con le istituzioni –, artigiani, commercianti, imprenditori e esponenti delle associazioni, che operano nel sociale, attive nel quartiere.

Alle prime riunioni hanno partecipato circa sessanta cittadini. Data la complessità e l'eterogeneità dei temi trattati e si è deciso di lavorare in tavoli tematici per elaborare un documento programmatico unico per l'avvio di un percorso di riqualificazione del quartiere, da presentare alla Giunta Comunale. Dal gruppo ristretto di cittadini, che ha aderito alle successive assemblee e ha elaborato la stesura del documento finale, è nato il comitato civico 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 identificandoli come beni (comuni) da salvaguardare e valorizzare. Sos Ballarò ha anche favorito il processo di costituzione dell'Associazione Mercato Storico Ballarò, nata nell'ottobre del 2016, con lo scopo di favorire la regolarizzazione degli operatori del mercato e proporre un soggetto unico che potesse dialogare con l'amministrazione per il rilancio del mercato. Dell'associazione fanno parte molti dei membri attivi di Sos Ballarò. Il ruolo di promozione e guida di Sos Ballarò appare 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. Pertanto, anche involontariamente, si è determinato un clima di subordinazione, rispetto al comitato, e di mancata autodeterminazione che crea delle situazioni di impasse – e fenomeni di delega – nelle fasi decisionali più importanti per il destino del mercato.

Ad oggi la riqualificazione di tre aree degradate e l'organizzazione di eventi di grande successo come Ballaròbuskers – festival internazionale dedicato alle arti di strada giunto alla seconda edizione – hanno contrastato la percezione di abbandono da parte delle istituzioni e prodotto un clima positivo, favorendo l'inserimento di nuove realtà economiche a fianco alle esistenti.

Il processo in atto

Il processo in atto può essere interpretato come una forma di rigenerazione urbana “dal basso”. A differenza dei programmi di riqualificazione pubblici, un tale percorso presenta maggiori criticità legate a fragilità esterne, connesse al riconoscimento da parte delle istituzioni, e interne collegate al mantenimento della componente motivazionale dei soggetti coinvolti, quando le attività volontarie non possono produrre cambiamenti visibili nel breve periodo.

Sos Ballarò ha avviato un dialogo costante con l'amministrazione comunale, scandito dalla presentazione alle sedute straordinarie di giunta che si sono tenute nel quartiere di un report annuale di carattere programmatico che sono stati accolti e fatti propri dall'amministrazione.

Il report, giunto alla sua terza versione, rappresenta l'evoluzione del documento originario presentato nell'ottobre 2015. L'ultimo aggiornamento ha assunto i connotati di un programma di azione locale per l'intero quartiere Albergheria, organizzato secondo quattro assi strategici: Rinascita del Mercato Storico Ballarò; Mobilità, accessibilità e spazio pubblico all'Albergheria; Valorizzazione del patrimonio storico-sociale e sviluppo sostenibile; Contrasto alla povertà e al disagio sociale. Ognuno di questi assi è stato scomposto secondo quattro tipi di interventi: Interventi di carattere amministrativo; Interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana; Interventi su mobilità e nuove pedonalizzazioni; Interventi sulla qualità della vita: educazione, cultura e ambiente. Si tratta di azioni strategiche e interventi strettamente connessi tra loro che, secondo Sos Ballarò, vanno affrontati parallelamente affinché possa essere prodotto un reale cambiamento.

La maturata consapevolezza da parte del comitato di muoversi in una situazione complessa, che sembra comunque essere in grado di gestire anche grazie al sostegno dell'amministrazione, fa sì che Sos Ballarò emerga come un "nuovo soggetto pubblico" che assume il ruolo di regia dei processi di valorizzazione e trasformazione del quartiere.

Fino ad oggi una certa omogeneità dei membri attivi di Sos Ballarò ha ridotto l'emergere di una pluralità di punti di vista e il moltiplicarsi di questioni legate all'interazione potenzialmente conflittuale tra i diversi

interessi comuni, non solo di natura economica ma anche – e forse soprattutto – legati all'immagine e all'identità di Ballarò.

L'intervento dello IACP

Il 26 aprile 2017 il Dipartimento Infrastrutture, Mobilità e Trasporti della Regione Siciliana pubblica, in riferimento all'Azione 9.4.1 del PO FESR Sicilia 2014/2020, il DDG n. 668 del 06/04/2017 di approvazione della Circolare per la presentazione di progetti da parte degli IACP. L'Azione 9.4.1 – *Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico esistente e di recupero di alloggi di proprietà pubblica dei Comuni ed ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali. Interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi* – prevede il potenziamento del patrimonio edilizio esistente attraverso il recupero di alloggi pubblici e il contestuale miglioramento della qualità dei relativi contesti urbani. L'obiettivo di incrementare la disponibilità di alloggi sociali e migliorare la dotazione di servizi è reso possibile attraverso la concessione di un contributo a fondo perduto pari al 100% delle spese di investimento ammissibili. I singoli IACP dovevano presentare le istanze entro tre mesi dall'emanazione del decreto.

Lo IACP di Palermo decide di partecipare al bando e di intervenire nel quartiere Albergheria. Tale scelta è dipesa, oltre che dalla presenza di immobili comunali da riqualificare, dalla possibilità di poter elaborare un piano d'intervento innovativo, che rispondesse alle specifiche del bando, attraverso il coinvolgimento di Sos Ballarò. L'intuizione dei tecnici dello IACP di Palermo era che, grazie al comitato, potessero emergere chiaramente i bisogni del quartiere. Infatti, a seguito di diversi sopralluoghi e di un dialogo con i rappresentanti di Sos Ballarò, i tecnici dello IACP hanno potuto individuare ulteriori immobili da riqualificare, di proprietà di privati ma vincolati da un accordo preliminare di vendita, e comprendere quali azioni di rigenerazione urbana intraprendere. Alla fine sono stati proposti i seguenti interventi: la riqualificazione di Piazza Colajanni, attorno alla quale si svolge un mercato informale dell'usato, la riproposizione di un mercato coperto a Piazza del Carmine, cuore di Ballarò, e la realizzazione di un campo di calcetto presso il vecchio "campo di bocce".

In una nota del 25/08/2017 pubblicata sul proprio sito istituzionale lo IACP ha comunicato l'approvazione del finanziamento, affermando dall'ascolto delle associazioni attive nel quartiere Albergheria, in particolare dal confronto con Sos Ballarò, è emerso che «il Mercato Storico Ballarò rappresenta una risorsa di carattere strategico per la sua riqualificazione socio-economica. Il mercato è sia luogo di commercio e produzione che elemento identitario e di cristallizzazione delle relazioni socio-spaziali del quartiere. Dalla sua rivitalizzazione dipenderebbe il benessere di coloro che a diverso titolo vivono il quartiere»¹. Per questo motivo alla realizzazione di venti alloggi è stata associata la riproposizione di una struttura coperta che richiama l'ex capannone tardo-ottocentesco adibito a mercato del pesce e presente a piazza del Carmine fino agli anni Settanta del secolo scorso. Il mercato coperto di piazza del Carmine è un elemento che appartiene alla memoria storica del quartiere, la sua riproposizione è vista come occasione per ridare lustro alla piazza e mezzo per agevolare la ripresa economica del mercato.

Inizialmente era stata prevista la realizzazione di altri quindici alloggi e la relativa realizzazione di altre opere di interesse collettivo: un campo di calcetto in un'area degradata a ridosso di una scuola elementare e la risistemazione di un giardinetto pubblico con l'inserimento di un'area gioco per i bambini. Purtroppo questa parte del progetto non è stata ammessa a finanziamento.

¹ Il comunicato stampa è consultabile sul sito dello IACP di Palermo al link: <http://www.iacp.pa.it/index.php/comunicato-stampa>.

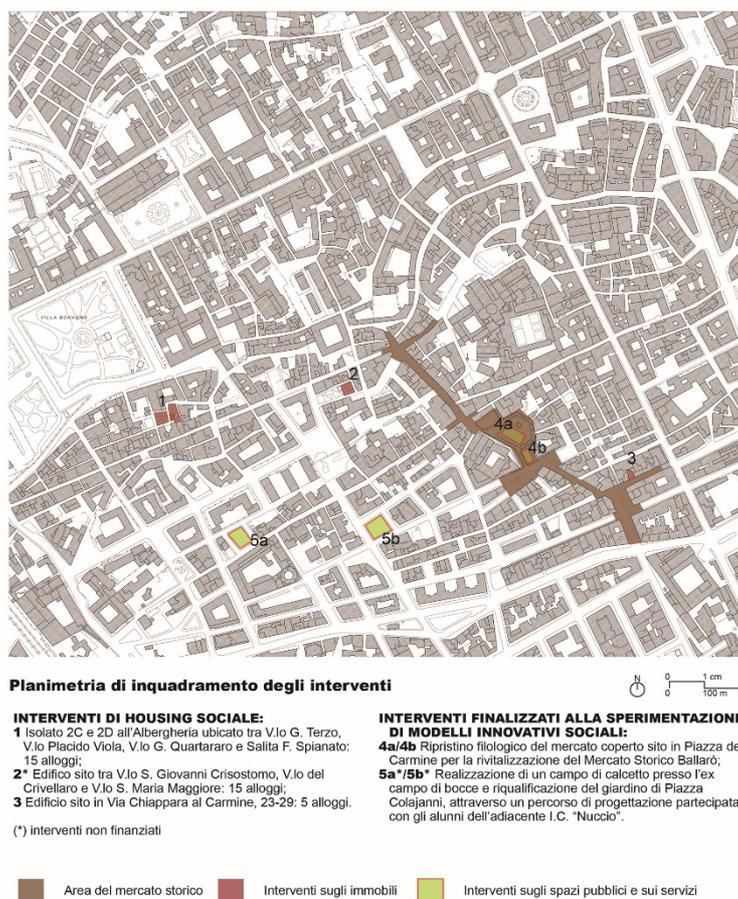


Figura 2 | Localizzazione degli interventi dello IACP di Palermo. Fonte: elaborazione propria.

Tabella I | riepilogo degli interventi di cui al Programma Operativo FESR Sicilia 2014/2020 proposti dallo IACP Palermo.

Intervento	Importo progetto	Esito (DDG 2562)
Realizzazione 15 alloggi negli isolati 2C e 2D e parte del mercato coperto adibito alla vendita di prodotti di ortofrutta	€ 4.731.374,70	Ammissibile a finanziamento
Realizzazione 5 alloggi in Via Chiappara e parte del mercato coperto adibito alla vendita del pesce.	€ 1.411.274,02	Ammissibile a finanziamento
Realizzazione 15 alloggi in vicolo del Crivellaro	€ 2.769.618,62	Escluso: non ha superato la soglia minima di punteggio
Valorizzazione e recupero funzionale di un immobile in Via Notarbartolo e Via Boito per la realizzazione di 5 alloggi	€ 454.689,63	Ammissibile a finanziamento
Valorizzazione e recupero funzionale di un ex asilo in Via Notarbartolo e Via Boito: la struttura sarà destinata a residenza temporanea per migranti con venti posti letto.	€ 651.666,78	Ammissibile a finanziamento
Spesa Complessiva	€ 10.018.623,75	
Importo complessivo finanziato	€ 7.249.005,13	

Una volta che il progetto è stato ammesso al finanziamento, i tecnici dello IACP hanno avviato un percorso di co-progettazione per la definizione delle caratteristiche del mercato coperto. Durante tre incontri pubblici i commercianti di piazza del Carmine hanno potuto esprimere le proprie opinioni in merito al progetto e le proprie esigenze.

Va chiarito che, anche se le dichiarazioni del sindaco e di alcuni assessori all'indomani della pubblicazione degli esiti del bando abbiano sottolineato come «la collaborazione fra IACP, Comune e l'assemblea pubblica Sos Ballarò porta un risultato straordinario, frutto di un'importante sinergia fra istituzioni pubbliche e fra queste e comitati di cittadini»², tale sinergia non si è verificata. Infatti le tempistiche del bando e le difficoltà nell'individuare gli immobili da riqualificare così da poter modulare gli interventi di riqualificazione da attuare in proporzione all'ammontare del costo complessivo degli interventi edilizi, ha lasciato poco spazio a un reale dialogo tra le istituzioni. La fase preliminare, oltre al coinvolgimento di Sos Ballarò ha visto in primo piano i tecnici dello IACP collaborare con i tecnici comunali in via del tutto volontaria, senza un reale coinvolgimento degli assessori competenti.

Un caso interessante con il quale è possibile avviare un confronto è quello del Comune di Ragusa³, in questo caso lo IACP e il Comune hanno siglato un protocollo d'intesa e adottato un Piano Integrato Locale elaborato a partire da un'analisi urbanistica, demografica e sociale del contesto di intervento e supportato da un percorso di ascolto attivo della popolazione avviato attraverso una camminata di quartiere. In questo caso sono stati proposti venti alloggi, la realizzazione di un parco urbano e di un'area verde attrezzata.

Dal confronto con questo esempio emergono alcune differenze con il caso palermitano, il coinvolgimento dei cittadini è stato limitato a un percorso partecipativo finalizzato all'ascolto dei bisogni e non a un loro coinvolgimento attivo come nel caso di Ballarò. Va riconosciuto che nel caso di Ragusa, l'aver predisposto un Piano Integrato Locale redatto dallo IACP in collaborazione con il Comune ha definito un programma di intervento chiaro e strutturato un sistema di relazioni e competenze chiaro. Nel caso di Ballarò, invece, la mancanza di uno strumento di coordinamento che mettesse insieme le razionalità procedurali dei soggetti pubblici coinvolti sta portando a un rallentamento nella fase di attuazione del progetto. Infatti il progetto ha incontrato alcuni ostacoli relativi alla conformità dell'opera rispetto all'attuale strumento urbanistico che regola l'attività edilizia nel centro storico, il PPE, poiché non prevede la realizzazione di una nuovo mercato coperto a Piazza del Carmine. Attualmente risulta "arenato" nei tavoli tecnici dove tecnici della Sovrintendenza, del Comune e dello IACP, discutono ancora sulla modalità di realizzazione. Risulta evidente che se fosse stato avviato in una fase antecedente a quella progettuale un reale dialogo tra le istituzioni, tale criticità sarebbe emersa subito e sarebbero stati adottati i provvedimenti necessari al superamento del problema.

Considerazioni conclusive

Le città oggi sono laboratori di sperimentazione di azione locale partecipata da parte di diverse componenti della società civile che si propongono come agenti dell'innovazione sociale. Essa si compone di tre dimensioni fondamentali: soddisfacimento dei bisogni umani (dimensione del contenuto); trasformazione in senso democratico delle relazioni sociali che caratterizzano i meccanismi di *governance* (dimensione del processo); incremento delle capacità socio-politiche e delle opportunità di accesso alle risorse necessarie al conseguimento del benessere individuale e collettivo (dimensione dell'*empowerment*) (Gerometta, Haussermann, Longo, 2005).

Il caso presentato mostra tutte e tre le dimensioni. Analizzando quella della *governance* emerge che il caso analizzato per quanto potenzialmente interessante appare un tentativo goffo di coinvolgimento nel processo decisionale prima, e di trasformazione poi, di una pluralità di attori, pubblici e privati. Rappresenta comunque un'occasione di sperimentazione di nuovi arrangiamenti istituzionali, formali e informali, e forse può essere letto come un tassello di un processo di *upscaling* attraverso il quale è possibile estendere le richieste e le modalità di intervento ad altre aree della città.

Resta il dubbio se, nel caso analizzato, si possa parlare consapevolmente di *governance* in un contesto come quello di Palermo caratterizzato dall'assenza di politiche urbane chiare, dove l'intervento pubblico "ripensato" secondo forme leggere, adattabili e da costruire di volta in volta sul contesto con gli attori coinvolti, non rappresenti un utile vantaggio per l'amministrazione locale: quello di lasciare libertà di azione a questi collettivi considerandoli alleati, punto di entrata nel quartiere. In generale quello che la ricerca fa emergere è che attraverso queste pratiche dal basso sembra possibile mitigare gli effetti perversi come l'espulsione delle classi sociali svantaggiate.

² Il comunicato è consultabile al seguente link: <https://www.comune.palermo.it/noticext.php?cat=1&id=16259>.

³ Informazioni sull'intervento proposto dallo IACP di Ragusa sono rintracciabili sul sito istituzionale del comune: <https://www.comune.ragusa.gov.it/>; informazioni in merito all'esito del procedimento sono rintracciabili al seguente link: <https://www.euroinfocilia.it/po-fesr-20142020-asse-9-azione-9-4-1-recupero-primario-mediante-ristrutturazione-edilizia-dellimmobile-sito-in-ragusa-ibla-tra-vico-fiore-n-1-e-via-velardo-n-5-in-ra/>.

Riferimenti bibliografici

- Bellaviti P. (a cura di, 2008), "Benessere urbano. Approcci, metodi e pratiche per sostenere la capacità di 'stare bene' nello spazio urbano", in *Territorio*, n. 47, pp. 9-55.
- Bellaviti P. (2009), "Alla ricerca di un nuovo 'benessere' urbano promuovendo la capacità degli abitanti a 'stare bene' nella città", in F. Pomilio, *Welfare e territorio*, Alinea Editori, Firenze.
- Bifulco L. (2009), "Pratiche organizzative per l'innovazione", in Moulaert F., Vicari S. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna, pp. 75-122.
- Boddy M., Parkinson M. (eds., 2004), *City matters: Competitiveness, cohesion and urban governance*, Policy Press, Bristol.
- Boonstra B., Boelens L. (2011), "Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning", in *Urban Research & Practice*, n. 4, vol. 2, pp. 99-122.
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano: processi e pratiche urbane*, Carocci editore S.p.a., Roma.
- Cottino P., Zeppetella P. (2009), *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali*, paper redatto nell'ambito del progetto "La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali" realizzato da Cittalia su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 4, disponibile sul sito <http://www.kcity.it/wp-content/uploads/2013/10/Creativita.pdf> (consultato il 20 aprile 2018).
- Gerometta J., Haussermann H. & Longo G. (2005), "Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city", in *Urban studies*, n. 42, vol. 11, pp. 2007-2021.
- Governa F. (2001), "Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità", in Bonora P. (a cura di), *SLoT, quaderno 1*, Baskerville, Bologna, pp. 31-36.
- Horelli L., Saad-Sulonen J., Wallin S., Botero A. (2015), "When self-organization intersects with urban Planning: Two cases from Helsinki", in *Planning Practice & Research*, n. 30, vol. 3, pp. 286-302.
- Maggioli M. (2014), "Paesaggio, conflitti interconfigurativi e nuove mappe attoriali", in Turco A. (a cura di) *Paesaggio, luogo, ambiente. La configuratività territoriale come bene comune*, Unicopli, Milano, pp. 123-148.

Quartiere in transizione. Il caso di Danisinni (Palermo) tra marginalità socio-spaziale e rigenerazione di comunità

Chiara Giubilaro

Università di Milano-Bicocca
Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
Email: chiara.giubilaro@unimib.it

Francesca Lotta

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: francescalotta@gmail.com

Abstract

Nelle città contemporanee sempre più complesse e i cui confini diventano sempre più labili, il rafforzamento degli aspetti spazio-relazionali esistenti può divenire il fulcro su cui innestare nuove pratiche e politiche urbane con ricadute multiscalari. A partire dal riconoscimento del quartiere come dimensione di prossimità il presente contributo è una occasione per riflettere sui processi di gestione comunitaria per la riqualificazione urbana che provano a rispondere alle sempre più precarie condizioni di vita delle grandi città.

Il caso analizzato, all'interno della neoistituita città metropolitana di Palermo, riguarda il quartiere di Danisinni, in cui depressione spaziale e depressione socio-economica sembrano richiamarsi e quasi presupporre.

Situato in un'area morfologicamente ribassata a nord-ovest delle mura antiche della città, il quartiere rappresenta oggi un sito decisivo per l'analisi e il ripensamento delle pratiche partecipative collaborative di trasformazione urbana.

Attraverso una ricognizione in chiave critica dei processi di trasformazione che stanno riguardando il quartiere e grazie all'analisi delle articolate geometrie di potere che li sottintendono, il contributo si propone di riflettere sulle ricadute che la dimensione locale può avere sulle più generali politiche urbane e metropolitane.

Parole chiave: urban regeneration, community, neighborhood

La città contemporanea e il ruolo del quartiere in transizione

I processi di globalizzazione in atto segnano un cambio di scala dei processi economici e una perdita di identificabilità fisica e sociale dell'oggetto urbano (Martinotti, 1993, 1999 e 2004; Borja & Castells, 2002; Amin & Thrift, 2005; Borlini & Memo, 2008). Eppure, a livello locale, il quartiere inteso come dimensione di prossimità in cui si definisce il legame con l'altro e con il proprio territorio pare non perdere vigore e riesce, finanche, a gettare le basi per nuove politiche urbane (Martin, 2013; Forrest & Kearns 2001)

Contrariamente alla idea che una maggiore mobilità spaziale causi un indebolimento dell'attaccamento al luogo, i quartieri urbani, quasi come una estensione dello spazio privato (de Certeau *et alii*, 1994; Mitchell, 2003), diventano fonte di identità condivisa e legittimata. Essi rispondono alla continua trasformazione e al progressivo indebolimento delle istituzioni (Savage *et alii*, 2005) minate e svuotate da processi convergenti di privatizzazione, residualizzazione e globalizzazione (Castells, 1997; Sennet, 1999; Beck, 2000; Forrest & Kearns 2001).

In altre parole, se il ruolo storico e primario del quartiere (attività commerciali, lavorative, ecc.) viene sostituito dalla dimensione metropolitana, il vicinato rappresenta ancora il luogo in cui si espleta l'interazione sociale e in cui si rafforzano gli aspetti spazio-relazionali secondo reti sociali sovrapposte (Castells, 1997). Tali reti basate su residenti, amministrazione e terzo settore svolgono un'importante funzione nell'attivazione di comportamenti coesivi (Forrest & Kearns, 2001; Finocchiaro, 2006) attraverso le quali si acquista un senso di ordine sociale e di appartenenza. In particolare le pratiche dal basso fanno assumere al quartiere un connotato politico-progettuale (Tosi, 2004) capace di essere elemento riorganizzativo della più ampia città contemporanea.

In questo contesto, la locuzione "quartieri in transizione" per anni utilizzata in relazione all'economia urbana e ai mercati abitativi (Hunter, 1979; Harvey, 1989; Smith, 1996; Martin, 2013) (363) ha assunto

nell'ultimo decennio un significato strettamente inerente al processo di cambiamento col fine, da un lato, di mitigare le conseguenze climatiche e, dall'altro, di rifondare i sistemi sociali¹.

La dimensione di quartiere, in parte sovrapponendosi in parte contrapponendosi alla dimensione metropolitana, è infatti capace di innescare pratiche urbane di ri-significazione delle forme di convivenza; dove gli abitanti, coadiuvati anche dal terzo settore, hanno instaurato una relazione profonda con il territorio, dando senso o avvalorando i propri contesti di vita (Cellamare, 2011; Cellamare & Scandurra, 2017).

È osservando tale dinamiche socio -spaziali del quartiere che è possibile esplorare opportunità, in grado di rimediare all'espropriazione delle capacità progettuali degli abitanti metropolitani, privati del loro essere soggetti attivi, protagonisti nella costruzione della città.

L'arte alla conquista del quartiere: un approccio transizionale

Negli ultimi tre decenni la cultura ha rappresentato una dimensione cruciale nei processi di rigenerazione urbana e sociale (Miles & Paddison, 2005). L'utilizzo di pratiche artistiche e culturali come volano per trasformare singoli quartieri o intere città è un fenomeno tanto diffuso a livello globale quanto differenziato al suo interno. Processi di rigenerazione urbana a vocazione culturale si sono infatti ormai imposti ben al di là dei confini anglo-americani in cui sono stati originariamente sperimentati (Lees & Melhuish, 2015; Whitt, 1987), segnando l'agenda del cambiamento urbano anche in Asia e nel Sud globale (Anheier & Isar, 2012; Kong, 2000; Lin & Hsing, 2009). La competizione per la capitale europea della cultura (Bianchini, Albano, & Bollo, 2013), i programmi di finanziamento nazionali e sovranazionali per rigenerare le periferie tramite la mobilitazione di risorse artistico-culturali, le iniziative di riappropriazione dal basso degli spazi pubblici promosse da associazioni culturali e privati cittadini (Rabbiosi, 2017) e ancora il gradiente di coinvolgimento della comunità locale e di sostegno da parte delle amministrazioni pubbliche restituiscono solo in parte il livello di differenziazione interna che la categoria di "rigenerazione urbana a vocazione culturale" è capace di racchiudere.

Se l'Europa continentale presenta diversi tratti di specificità rispetto al contesto anglo-americano, un'indagine a parte meriterebbe la complessa relazione tra pratiche culturali, trasformazioni urbane e sviluppo socio-economico nel Sud d'Europa (Rossi & Vanolo, 2013). La molteplicità degli attori coinvolti, l'estrema vulnerabilità socio-economica di alcune sue aree e la crescente debolezza dei governi locali rendono infatti l'Europa meridionale uno scenario per molti versi assai distante dalle categorie e dalle teorizzazioni utilizzate nel dibattito accademico mainstream in riferimento ai processi di rigenerazione urbana. La dicotomia fra riaffermazione antagonistica del diritto alla città (Harvey, 2013) e paradigmi di governance collaborativa o *roll-with-it neoliberalization* (Keil, 2009), per esempio, sembra implodere se riportata ad alcune delle pratiche di rigenerazione a vocazione culturale che si dispiegano nelle città del sud d'Europa. Come vedremo in relazione all'analisi del caso palermitano, queste pratiche danno luogo a complesse combinazioni di strategie e obiettivi differenti e talvolta conflittuali che convivono all'interno dello stesso campo. La relazione fra le varie componenti della comunità locale e l'amministrazione comunale può alle volte essere difficile da inquadrare negli opposti termini dello scontro o della cooperazione, restituendo pattern di interazione ben più instabili e ambigui. È nel tentativo di rimettere al centro la specifica materialità delle pratiche urbane e sociali che abbiamo deciso di adottare un approccio *transizionale*, che miri ad analizzare criticamente i processi piuttosto che i loro esiti, a concentrarsi sulle mutevoli relazioni fra gli attori e sulle continue ridefinizioni degli obiettivi. Lo scopo è di provare a restituire almeno in parte i caratteri di ambiguità e di apertura che segnano il campo dei cosiddetti fenomeni di rigenerazione urbana, scartando quella attenzione per l'impatto e le sue misurazioni che restituisce il dibattito anglofono sul tema (Evans & Evans, 2005; Ley, 2003).

Rambla Papireto ai Danisinni: un progetto di rigenerazione urbana, culturale e sociale

La storia dei Danisinni può essere riletta attraverso i processi di marginalizzazione che nel tempo ne hanno determinato il sostanziale isolamento socio-spaziale. Nonostante disti solo poche centinaia di metri da Piazza Indipendenza e dalle mura antiche della città (Fig.1 e 2), la sua posizione affossata e secoli di

¹ Il termine "in transizione" sintetizza la fase di passaggio dei contesti urbani contemporanei proiettati verso un nuovo metabolismo delle relazioni interne ed esterne ad essi che comporta un cambio culturale e sostenibile (Hopkins, 2008). Il movimento che porta avanti tale teoria è nata in Inghilterra e si fonda principalmente su due questioni irrisolte e incombenti: il 'picco del petrolio', correlato alla fonte di energia finita, ed il cambiamento climatico in corso. Il padre fondatore, Rob Hopkins, accentra la causa dei predetti problemi all'attuale relazione che l'uomo ha con l'ambiente in cui vive e, nel 2005, facendo propri i principi della decrescita (Georgescou, 1976; Latouche, 2006; Taibo, 2009), avvia un interessante dibattito internazionale.

scelte politiche e indirizzi urbanistici incuranti della natura del luogo hanno trasformato il quartiere in uno spazio di esclusione, una sorta di ghetto a due passi dal centro.

Originariamente sede delle abitazioni dei cavatori che nel XVI secolo estraevano i conci di arenaria per i cantieri della città e dei contadini che lavoravano nei campi appena fuori le mura, a Danisinni depressione geografica e socio-economica sembrano richiamarsi e quasi presupporre. In realtà, l'attuale condizione di marginalità in cui versano gli abitanti è il prodotto di una continua deprivazione di infrastrutture e servizi, che lungi dal riconnettere il quartiere al tessuto urbano ne hanno aggravato l'isolamento.

Il primo strumento urbanistico della città (Piano Giarrusso, 1886) prevedeva la realizzazione di nuove strade che la connettessero soprattutto all'attuale Piazza Indipendenza, ma furono disattese (Inzerillo, 1980). Il primo PRG, 1962, ambiva a regolare in maniera ordinata e geometrica l'espansione edilizia e con un tunnel ferroviario prevedeva il taglio della fossa senza curarsi della natura del luogo. Al giorno d'oggi (PRG 2004), la fossa di Danisinni è prescritta come area a verde pubblico – e in parte storico – e il più recente Schema di Massima Palermo 2025 ne immagina un parco urbano a sistema con la limitrofa Fossa della Garofala. Il verde infatti, nonostante tutto, esiste ancora e testimonia il passato agricolo del territorio, ma il suo uso è privato e poco accessibile agli abitanti bisognosi di spazio pubblico. I servizi rivolti infatti alla popolazione sono pochi e, più di recente, si ricorda la chiusura dell'asilo nido nel 2007 e, qualche anno dopo, del consultorio, uno dei primi della città. Questi ultimi eventi hanno inciso profondamente sulla geografia sociale dei Danisinni, costringendo le quasi mille donne che ogni anno potevano fare affidamento su tali strutture a cercare altrove sostegno o a rinunciarvi e spingendo l'amministrazione comunale a rimuovere qualunque segno della propria presenza nel quartiere. Ad oggi l'unico presidio sociale rimasto nella piazza di Danisinni è rappresentato dalla Parrocchia di Sant'Agnese e dalla sua confraternita. Magazzini, edifici e terreni in disuso sono stati negli anni recuperati dalla parrocchia e restituiti in vario modo alla comunità, altri sono in fase di progettazione o realizzazione: il teatro, il campo sportivo, la palestra, la biblioteca, la Spiritual Food Forest con il suo orto e la fattoria didattica sono solo alcuni degli spazi che ruotano intorno alla parrocchia e che ne rafforzano la decisiva relazione con il quartiere.

Il 9 maggio del 2017 il cortile della chiesa di Sant'Agnese è stato trasformato in un laboratorio artistico a cielo aperto. Fogli, colori e pennelli hanno invaso gli spazi esterni della parrocchia, inaugurando così la prima tappa del progetto artistico partecipativo "Rambla Papireto". Nato da una collaborazione sinergica fra l'Accademia di Belle Arti, il Comune di Palermo e le associazioni Caravanseraì, Neu, Circ'all e Circ'opificio. Il progetto si propone di avviare nel quartiere dei Danisinni un processo di rigenerazione urbana a vocazione artistica e culturale.

L'iniziativa si inserisce in un più ampio intervento di rivalorizzazione del percorso arabo-normanno riconosciuto nel 2015 Patrimonio Mondiale dell'Unesco, che aspira a fare di Danisinni una tappa strategica per l'itinerario che congiunge il Palazzo Reale al Castello della Zisa.

La street art e le performance circensi sono i due principali fulcri intorno ai quali si organizzano le attività rivolte ai bambini e ai ragazzi del quartiere. L'arte viene così ad avere una doppia finalità: da una parte facilita la costruzione dei processi partecipativi promossi dai docenti e dagli studenti dell'Accademia, dall'altra diviene veicolo concreto della riqualificazione della piazza e degli spazi adiacenti. I pannelli dipinti e disposti intorno alla cancellata dell'asilo, le opere di street art realizzate sui muri delle case che si affacciano sulla piazza, gli spettacoli di circo e giocoleria e le visite guidate condotte dagli stessi bambini che hanno preso parte al progetto sono solo alcuni dei risultati che "Rambla Papireto" ha fin qui contribuito a realizzare. La prima parte del progetto si è chiusa il 2 luglio 2017 con una giornata di attività ed eventi rivolti alla città.

Le interviste in profondità realizzate con alcuni degli attori coinvolti nel progetto hanno evidenziato la necessità di riconnettere "la chiana" ("il piano", l'appellativo con cui si riferiscono alla piazza i suoi abitanti) di Danisinni al tessuto urbanistico della città e di interrompere così quella spirale di segregazione e auto-segregazione che decenni di politiche territoriali e socio-economiche hanno contribuito ad alimentare. Grazie alle sue aree verdi, di cui quasi il 50% agricolo, Danisinni può infatti rappresentare una risorsa non soltanto per la comunità che vi risiede ma per l'intera città. Inoltre, la posizione strategica di quest'area compresa fra il Palazzo Reale e il Castello della Zisa, due luoghi-chiave dell'itinerario Arabo-Normanno, fa di Danisinni uno spazio di attraversamento decisivo per i turisti che vorranno percorrere a piedi le tappe dell'itinerario. È anche per via di questa posizione che la trasformazione di Danisinni da luogo di degrado e abusivismo a "galleria d'arte a cielo aperto", come l'ha definita la promotrice del progetto Prof.ssa Valentina Console, assume un significato strategico all'interno della costruzione e della promozione del progetto culturale e turistico di Palermo Arabo-Normanna.

Nonostante il coinvolgimento della comunità abbia un ruolo costitutivo nella rappresentazione dei processi di rigenerazione del quartiere che fin qui si è voluta offrire, un'analisi più approfondita fa

emergere come non soltanto la relazione fra la comunità locale e i diversi attori coinvolti (l'Accademia di Belle Arti, le associazioni e l'amministrazione) sia stata segnata da visioni divergenti e alle volte conflittuali, ma come, più radicalmente, la stessa comunità rappresenti un soggetto tutt'altro che unitario e coerente, attraversato al proprio interno da profonde differenze in termini di posizionamento e interessi. Le reazioni dei residenti alla crescente visibilità del quartiere, per esempio, sono state eterogenee e mutevoli, sfociando in alcuni casi in vere e proprie forme di opposizione al cambiamento in atto.

Conclusioni

Nell'ultimo decennio, il paradigma dell'austerità che ha segnato le politiche di governo urbano negli Stati Uniti e in Europa ha portato al moltiplicarsi di pratiche di rigenerazione dal basso, interventi delimitati localmente e con una forte vocazione comunitaria, che hanno trasformato il profilo di aree e quartieri in stato di marginalità e degrado (Peck, 2012; Rabbiosi, 2017). Sebbene il dibattito sulla rigenerazione urbana abbia avuto il suo epicentro teorico e pratico nel mondo anglosassone, l'analisi di casi-studio come quello qui preso in esame sembra confermare l'esistenza di un modello alternativo tanto alle città del nord, tanto a quelle del sud globale. Le specificità dell'esperienza palermitana, le cui politiche pubbliche di governo urbano degli ultimi anni appaiono più espressione di un paradigma di povertà che di austerità, sollevano nuovi interrogativi nella comprensione dei processi di rigenerazione, aprendo a nuove sfide urbanistiche e interpretative.

È per questa ragione che, in linea con la proposta per una "actually existing regeneration" (Rossi & Vanolo, 2013), abbiamo deciso di partire dalla concretezza e dalla particolarità degli spazi e delle pratiche qui oggetto di analisi. Il progetto di riqualificazione di Danisinni sembra infatti introdurre degli elementi di novità nel dibattito sulla rigenerazione di comunità a vocazione culturale e impone un ripensamento di alcuni dei suoi assunti. La messa in discussione della categoria stessa di comunità, l'implosione della dicotomia fra collaborazione e contrapposizione nel rapporto con l'amministrazione locale, la contraddittorietà di visioni, interessi e obiettivi interna al progetto di riqualificazione dell'area, sono solo alcuni dei punti di criticità offerti dal caso palermitano. Rileggere il caso di Danisinni in chiave transizionale consente a nostro avviso di spostare l'attenzione dai risultati delle pratiche di rigenerazione ai processi, molteplici e contraddittori, attraverso cui si articolano. La convinzione è che il quartiere rappresenti oggi una scala decisiva non soltanto per comprendere le trasformazioni in atto, ma anche in alcuni casi per intervenire concretamente su di esse. Il quartiere oggi riassume infatti un ruolo decisivo nel tentativo di sviluppare nuove interazioni sociali e urbane, facendo leva su vecchie e nuove reti di resilienza sociale e diventando esempio di nuovi modelli di rigenerazione urbana.



Figura 1 | Localizzazione del quartiere rispetto al centro storico e al contesto urbano di Palermo.
Fonte: elaborazione di Francesca Lotta.



Figura 2 | Ortofoto del quartiere di Danisinni.
Fonte: immagine Google modificata da Francesca Lotta.



Figura 3 | Piazza Danisinni e l'asilo abbandonato prima della riqualificazione.
Fonte: fotografia di Chiara Giubilaro.



Figura 4 | La fattoria didattica adiacente la Parrocchia.
Fonte: Fotografia di Chiara Giubilaro.

Riferimenti bibliografici

- Amin A., Thrift N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, il Mulino, Bologna.
- Anheier H. K., Isar Y. R. (a cura di, 2012), *Cultures and Globalization: Cities, Cultural Policy and Governance*. SAGE Publications, London.
- Beck U. (2000), *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Bianchini F., Albano R., Bollo A. (2013), The regenerative impacts of the European city/capital of culture events. In M. E. Leary & J. McCarthy (A C. Di), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. London and New York: Routledge.
- Borlini B., Memo F. (2008), *Il quartiere nella città contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano.
- Borja J., Castells M. (2002), *La città globale*, De Agostini, Milano.
- Castells M. (1996), *The rise of the network society. The Information Age: Economy, Society, and Culture*, vol. I, Blackwell Publishers, Oxford.
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.
- Cellamare C., Scandurra E. (a cura di, 2016), *Pratiche insorgenti e riappropriazione della città*, SdT edizioni, Firenze.
- de Certeau M., Giard L., Mayol P. (1994), *L'invention du quotidien. 2: Habiter cuisiner*, Gallimard, Paris.
- Evans G., Evans G. (2005), Measure for Measure : Evaluating the Evidence of Culture' s Contribution to Regeneration, 42(May), 959–983. <http://doi.org/10.1080/00420980500107102>
- Forrest R., Kearns A. (2001), “Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood”, in *Urban Studies*, no.38, vol. 12, pp. 2125-2143.
- Finocchiaro E. (2006), “Identità, coesione e capitale sociale nella città”, in *Sociologia urbana e rurale*, no.81, pp. 51-94.
- Galster G. (2001), “On the Nature of Neighbourhood”, in *Urban Studies*, no.38, vol.12, pp. 2111-2124.
- Georgescu Roegen N. (1976), *Energy and Economics Myths*, Pergamon Press, New York e Oxford (trad.it. *Energia e miti economici*. Boringhieri, Torino,1982).
- Hunter A. (1979), “The urban neighbourhood: its analytical and social context”, in *Urban affairs*, no.14, pp. 276-88
- Harvey D. (1989), *The condition of postmodernity*, Blackwell, Oxford.
- Harvey D. (2013), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Milano.
- Hopkins R. (2008), *The Transition Handbook. From oil dependency to local resilience*, Green Books Ltd, Foxhole.
- Inzerillo S.M. (1980), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Piani e prassi amministrativa dall'addizione del Regalmici al concorso del 1939*, Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Palermo
- Keil R. (2009), “The urban politics of rollwith-it neoliberalization”, in *City*, no.13, vol.2–3, pp. 230–245.
- Kong L. (2000), “Culture, economy, policy: trends and developments”, in *Geoforum*, no.31, vol.3, pp. 385–390.
- Latouche S. (2006), *Le pari de la décroissance*, Ed. Fayard, Paris (trad.it: *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano, 2007).
- Lees L., Melhuish C. (2015), “Arts-led regeneration in the UK: The rhetoric and the evidence on urban social inclusion”, in *European Urban and Regional Studies*, no. 22, vol. 3, pp. 242–260. <http://doi.org/10.1177/0969776412467474>
- Ley D. (2003), “Artists, aestheticisation and the field of gentrification”, in *Urban Studies*, no.40, vol.2, pp. 2527–2544.
- Lin C. Y., Hsing W. C. (2009), “Culture-led urban regeneration and community mobilisation: The case of the Taipei Bao-an Temple area, Taiwan”, in *Urban Studies*, no.46, vol.7, 1317–1342.
- Martin D.G. (2013), “Enacting Neighborhood”, in *Urban Geography*, no. 24, vol. 5, pp. 361-385.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli*, il Mulino. Bologna.
- Martinotti G.(a cura di, 1999), *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, il Mulino, Bologna.
- Martinotti G. (2004), “The Rise of Meta-Cities. Mobility and the New Metropolitan Europe”, in *Mo.Ve Association (International Forum on Sustainable Mobility in European Metropolitan Areas), Final technical report*, Venezia, pp. 9-37.
- Miles S., Paddison R. (2005), “Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration”, in *Urban Studies*, no.42, vol. 5–6, pp. 833–839.
- Mitchell D. (2003), *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*, The Guilford Press, New York and London.
- Peck, J. 2012. “Austerity Urbanism: American Cities under Extreme Economy.” *City* 16 (6): 626–655

- Rabbiosi C. (2017), “Urban regeneration ‘from the bottom up’”, in *City*, no. 20, vol. 6, pp. 1–13.
- Rossi U., Vanolo A. (2013), “Regenerating what? The politics and geographies of actually existing regeneration”. in Leary M. E. McCarthy J. (a cura di), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London e New York, pp. 159–167.
- Savage M., Bagnall G., Longhurst B. (2005), *Globalisation and Belonging*, Sage, London.
- Sennett R. (1999), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo nella vita personale*, Feltrinelli, Milano.
- Smith N. (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, London and New York.
- Taibo C. (2009), *En defensa del dececimiento. Capitalismo, crisis y barbarie*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- Tosi A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Clup, Milano.
- Whitt J. A. (1987), “Mozart in the metropolis: the arts coalition and the urban growth machine”, in *Urban Affairs Quarterly*, no.23, vol 1, pp. 15–36.

Riconoscimenti

Benché questo contributo possa essere considerato il risultato delle comuni riflessioni delle autrici, ai fini dell'attribuzione il paragrafo “La città contemporanea e il ruolo del quartiere in transizione” si deve a Francesca Lotta; “L'arte alla conquista del quartiere: un approccio transizionale” a Chiara Giubilaro. L'abstract, “Rambla Papireto ai Danisinni: un progetto di rigenerazione urbana, culturale e sociale” e le conclusioni sono state scritte congiuntamente dalle due autrici.

Istituzioni democratiche tra crisi e innovazioni. Riflessioni e prospettive per la *governance* partecipata del Patto di Fiume Simeto

Filippo Gravagno

Università degli Studi di Catania
DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
LabPEAT - Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del territorio
Email: filippogravagno@virgilio.it

Giusy Pappalardo

Università degli Studi di Catania
DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
LabPEAT - Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del territorio
Email: giusypappalardo83@gmail.com

Abstract

Gli ordinamenti democratici, su cui si fondano le società occidentali, non possono essere statici. Essi vanno piuttosto intesi come organismi in evoluzione che necessitano continui adattamenti ai cambiamenti e alle sfide della società.

Le attuali crisi ecologico-ambientali e sociali ne rivelano oggi la debolezza e fragilità: è ormai evidente come molte delle istituzioni democratiche contemporanee non riescano a fornire, nel complesso, risposte adeguate alle emergenze che pervadono i territori e a consentire un dialogo proficuo tra i diversi attori – istituzionali e non – che in essi interagiscono e operano trasformazioni.

Al fine di favorire tali opportunità di dialogo, è opportuno quindi sperimentare percorsi di innovazione istituzionale anche attraverso un ripensamento delle forme di *governance* territoriale.

Il paper discute una esperienza decennale di *community engagement* e terza missione dell'Università, che ha dato esito, nel 2015, alla stipula del Patto di Fiume Simeto in Sicilia. Il Patto è un Contratto di Fiume nato attraverso un meccanismo di cooperazione volontaria, alimentato mediante pratiche di ricerca-azione, che sperimenta un nuovo meccanismo di *governance* partecipata. A tre anni dalla sottoscrizione della Convenzione Quadro, il paper propone una riflessione sulla *governance* del Patto per contribuire al dibattito ampio in merito all'innovazione delle istituzioni.

Parole chiave: participation, ecology, governance

1 | Introduzione. Fragilità democratiche e adattamenti istituzionali

L'Italia repubblicana ha attraversato varie fasi cruciali del secolo breve (Hobsbawm, 1994) e della transizione verso il nuovo millennio; dal 1946 si è confrontata con diverse dinamiche e sfide sociali, ambientali ed economiche che hanno sollecitato le istituzioni ad adattarsi e riorganizzarsi in funzione dei frenetici mutamenti dei tempi. Tuttavia, le stesse istituzioni continuano a fare i conti con alcune fragilità e disfunzioni, tra cui la scarsa efficacia del processo decisionale pubblico, l'appesantimento dell'apparato burocratico, un crescente dominio della tecnica che si fa tecnocrazia¹, etc., come argomentato da Bobbio (1984) già più di trent'anni fa. Le promesse non mantenute e i limiti della democrazia, sempre secondo Bobbio, riguardano diversi aspetti, tra cui la mancata attuazione della piena educazione alla cittadinanza, intesa quale accompagnamento all'esercizio della pratica democratica tra cittadini che decidono di divenire membri coscienti di una comunità attivando relazioni costruttive.

L'affievolirsi delle pratiche di cittadinanza può generare quel fenomeno di "apatia politica" (ibid.) cui si assiste oggi in maniera crescente, fenomeno esacerbato anche a causa di alcune deboli risposte istituzionali ai principali bisogni emergenti. Uno dei nodi importanti per consentire un rinvigorimento dell'educazione alla cittadinanza è un continuo aggiustamento adattivo degli ordinamenti democratici alle sfide della società. Secondo Zagrebelsky (2007), il rafforzamento delle istituzioni è: «[...] un'esigenza imprescindibile,

¹ Per un maggior approfondimento del dibattito su tecnocrazia e democrazia si vedano e.g Severino (1998), Galimberti (2002), Fischer (2009) tra gli altri.

anche dal punto di vista del mantenimento della condizione psicologica della democrazia critica: condizione consistente nello stato di perenne tensione al meglio e di insoddisfazione rispetto all'esistente» (Zagrebelky, 2007: 141).

Le riflessioni sulle possibili innovazioni degli ordinamenti democratici, oltre ad assumere un ruolo importante nel dibattito sui diritti individuali e sociali per il nostro Paese (Rodotà, 2013), sono al centro di un dibattito internazionale in merito al c.d. *institutional design* (Smith, 2009), ambito di ricerca che mira a indagare quali forme di *governance* siano atte a consentire l'adattamento istituzionale ai mutamenti sociali. In quest'ambito trova spazio il tema della maggior permeabilità delle istituzioni rispetto alle pratiche di cittadinanza attiva. A prescindere dal tipo di permeabilità del processo decisionale (democrazia diretta, deliberativa, partecipativa, etc.), è importante interrogarsi su quali caratteristiche debbano assumere le nuove forme di *governance* al fine di garantire un dialogo costruttivo tra istituzioni e i diversi attori sociali, soprattutto nei processi di governo delle trasformazioni del territorio.

Smith (2009), per esempio, individua sei criteri per una "buona *governance* democratica": inclusione, controllo dal basso, giudizio ponderato, trasparenza, efficacia ed efficienza, replicabilità. Ostrom (2010) sostiene che le nuove forme di *governance* debbano garantire un perfezionamento delle modalità di cooperazione tra attori su diversi livelli di governo (*governance* multi-livello) e tra i diversi enti agenti su uno stesso livello di governo ma con competenze differenti e allocazioni geografiche contigue (*governance* policentrica). A questo, Mathews (2014) aggiunge l'obiettivo di circolarità nella *governance*, per andare oltre le due dimensioni – verticale e orizzontale – garantendo una maggiore osmosi tra livelli e centri di governo e creando un ecosistema capace di dare piena attuazione ai principi valoriali degli ordinamenti democratici, attraverso un processo di apprendimento e crescita degli attori partecipanti.

Dal dibattito, emerge l'importanza di individuare strumenti atti a consentire un processo co-evolutivo tra cittadinanza e istituzioni che accresca la resilienza degli ordinamenti democratici stessi. Tali riflessioni, però, non possono intendersi disarticolate dalle specificità dei contesti e dagli approcci di indagine che si intendono adottare.

2 | Ripensare le forme di *governance*: quali approcci per la pianificazione urbana e territoriale?

In questa cornice, è quindi utile interrogarsi sulle specificità dei contesti, dei processi e degli strumenti che consentono l'adattamento co-evolutivo delle istituzioni democratiche e delle proprie forme organizzative, al fine di alimentare con nuove riflessioni il dibattito.

Il presente scritto restituisce alcune riflessioni su un processo decennale di sperimentazione di una nuova *governance* territoriale, condotto dal LabPEAT², nella cornice del dibattito inerente il ruolo istituzionale della terza missione dell'Università svolta con approccio di *community engagement* (Inman & Schütze, 2010). Tale forma di *governance* è stata costruita attraverso una *partnership* volontaria proprio tra l'Università, 10 enti locali siciliani e una rete di associazioni (di volontariato, di categoria, etc.). Tale *partnership* ha assunto come finalità l'accrescimento di consapevolezza e alla maturazione del senso di responsabilità entro la comunità di attori coinvolti.

L'approccio metodologico è ispirato ai paradigmi della ricerca-azione (Whyte, 1997; Reardon, 1998; Reason & Bradbury, 2001; Saija & Gravagno, 2009; Saija, 2017), consentendo di verificare sul campo un processo già trasformativo nel corso della sperimentazione, in coerenza con la natura trasformativa stessa della pianificazione urbana e territoriale. Questo ha già dato modo di maturare alcune riflessioni utili al dibattito disciplinare (e.g., Gravagno & Pappalardo, 2017, tra gli altri) in merito, per esempio, alla riforma degli enti intermedi di governo del territorio e nello specifico della pianificazione collaborativa di bacino. L'ambito geografico di riferimento, infatti, è il medio corso del fiume Simeto, per cui la *partnership* si è avvalsa dello strumento del Contratto di Fiume-Paesaggio (Pizziolo & Micarelli, 2011), producendo il Patto di Fiume Simeto, accordo finalizzato a dare assetto organizzativo a un processo di sviluppo locale di medio-lungo termine, sottoscritto nel 2015 a seguito di un meccanismo di cooperazione volontaria con spinta propulsiva dal basso e alimentato da pratiche di ricerca-azione. Si tratta di un accordo volontario per la salvaguardia, tutela attiva e responsabile del fiume e dei suoi ecosistemi più rappresentativi, attraverso un costante rinvigorimento di quelle pratiche di cittadinanza che consentono di restituire responsabilità e consapevolezza alle comunità e di informare nuovi processi istituzionali.

Volontarietà, consapevolezza e responsabilità sono alcuni principi cardine attorno ai quali si è sviluppato il processo di Patto e su cui si sofferma il presente scritto, discutendo fasi e contenuti della sperimentazione di *governance* attuata, al fine di aggiungere un tassello al dibattito sull'innovazione co-evolutiva degli ordinamenti democratici. Inoltre, a tre anni dalla firma della Convezione Quadro, il presente scritto

² Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del Territorio, Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania.

intende restituire un canovaccio per costruire un bilancio finalizzato a implementare e perfezionare, in una fase di rinnovo, la struttura di *governance* partecipata, policentrica, multi-livello e circolare, sperimentata nell'ambito del percorso del Patto.

3 | La *governance* partecipata del Patto di Fiume Simeto

L'atto amministrativo fondante del Patto per il Fiume Simeto è la Convenzione Quadro, la cui scrittura è il risultato di un percorso concertativo tra tutti i soggetti aderenti al Patto durato circa tre anni e culminato, nel 2015, con la sottoscrizione della stessa³. Molti argomenti affrontati con la Convenzione sono stati preceduti dallo studio e dal confronto con alcune esperienze di riferimento⁴. Il lavoro collettivo di scrittura della convenzione ha dato al processo di costituzione del Patto l'opportunità di avviare una riflessione comune capace di restituire una maggiore consapevolezza – tanto alla comunità locale e quanto ai soggetti istituzionali – in ordine alla pluralità di obiettivi e alle intenzioni trasformative che l'intero processo ha provato a mettere in campo.

In assenza, in Sicilia, di un quadro normativo istituente lo strumento del Contratto di Fiume⁵, la Convenzione del Patto per il Fiume Simeto si configura, come un *agreement* volontario tra istituzioni (Enti locali, Università, Consorzi di Bonifica, etc.) e società civile organizzata in una associazione denominata "Presidio Partecipativo". La natura di *agreement* volontario del Patto per il Fiume Simeto, da un lato, costituisce un elemento di debolezza ai fini della sua cogenza istituzionale in alcuni processi volti soprattutto alla costruzione di strumenti di programmazione e pianificazione settoriale di respiro e iniziativa regionale; il carattere di volontarietà, però, per altri versi, ne rafforza l'autorevolezza, essendo esito di una adesione spontanea e deliberata ai sistemi di valori e ai principi in esso contenuti.

La Convenzione non intende offrire risposte monolitiche o esaurire al proprio interno tutte le questioni aperte dai temi della salvaguardia del Fiume e del suo territorio di afferenza. Essa si propone di stimolare il dibattito collettivo verso una pluralità di questioni, tra loro interrelate, con l'obiettivo di dar vita a una nuova modalità di costruzione delle politiche pubbliche finalizzate alla produzione di nuove dinamiche e traiettorie dello sviluppo locale per la Valle del Simeto. In primo luogo, la Convenzione si sofferma sulla formalizzazione dei quadri valoriali che dovrebbero ispirare tutte le future politiche pubbliche adottate, individuando quei principi ispiratori delle proprie finalità e gli obiettivi da esso perseguiti⁶. Per rendere i quadri valoriali cogenti e non solo dichiarazioni di principio prive di effettività, la Convenzione impegna tutti i sottoscrittori ad alcuni atti amministrativi preliminari e ad alcune azioni strategiche. In primo luogo obbliga a inserire in tutti gli atti e gli statuti fondativi dei sottoscrittori, compresi tutte le associazioni e tutti i soggetti privati aderenti al Presidio Partecipativo, alcune integrazioni volte a garantire una effettiva sostenibilità ambientale ed ecologica delle proprie iniziative nonché delle future politiche adottate. Accanto a questo primo impegno, la Convenzione chiede agli enti pubblici aderenti l'attuazione del pieno coinvolgimento della comunità locale nei diversi momenti di formazione delle scelte e delle decisioni inerenti tutte le politiche pubbliche assunte dal livello locale.

Il corollario di questi impegni porta a considerare la sostenibilità ambientale di tutte le politiche non più come un obbligo ma come una scelta e un obiettivo condiviso da perseguire congiuntamente in tutte le

³ La formulazione collettiva del Patto è esito di un percorso già intrapreso a partire dalla sottoscrizione di un primo un Protocollo di Intesa, nel 2012, finalizzato espressamente ad avviare il processo di costruzione del Patto. Nel Protocollo di Intesa, cui avevano già aderito, assieme all'Università, alcuni degli Enti Locali e dei soggetti associativi coinvolti poi nel Patto, erano già stati individuati alcuni dei temi oggetto poi della Convenzione del 2015, in particolare in merito alla volontarietà, alla condivisione e alla co-responsabilità dei firmatari nel promuovere la tutela attiva e la valorizzazione del territorio.

⁴ In particolare alcune scelte in ordine ad aspetti procedurali ed organizzativi sono stati ispirati dagli statuti di alcuni contratti di Fiume e di Paesaggio sviluppati in altre esperienze e tentativi di *governance* dal basso dei bacini idrografici quali il medio corso del fiume Panaro e il fiume Ofanto.

⁵ L'articolo 59 del collegato ambientale alla Legge di Stabilità Nazionale del 2015 disciplina i Contratti di Fiume, inserendo l'articolo 68-bis al Codice dell'Ambiente D.Lgs. 152/2006. Nello specifico, i Contratti di Fiume «concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree». Mentre in alcune Regioni d'Italia i Contratti di Fiume sono armonizzati entro il processo istituzionale di pianificazione di bacino, la Regione Siciliana ha solamente deliberato in termini di adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (Deliberazione di Giunta Regionale n. 242 del 25 settembre 2015) e di istituzione di una Cabina di Regia Regionale (Deliberazione n. 466 del 23 ottobre 2017). Anche in presenza di queste due Delibere di Giunta, la Regione Siciliana non ha ancora tuttavia dato vita a una pianificazione di bacino che fa del Contratto di Fiume uno strumento strategico. L'istituzione dell'Autorità di Bacino del Distretto idrografico della Sicilia è avvenuta con L.R. 8/2018, art. 3, che però non fa cenno ai Contratti di Fiume.

⁶ Questo quadro è presentato agli artt. 1 e 2 e quanto approfondito nell'Allegato B del Patto. Tali contenuti costituiscono la base dei paradigmi culturali sottesi alla natura del Patto offrendo tutti i principi ispiratori per la sua fondazione epistemologica.

azioni e le attività presenti nella Valle attraverso una adesione a un percorso condiviso che legittima e si avvale di strumenti per la facilitazione delle scelte democratiche. Quest'ultimo punto, in una Regione che non è mai riuscita a legiferare e neanche ad avviare un percorso volto a costruire una proposta di legge per sostenere e introdurre meccanismi partecipativi⁷ delle comunità locali nei processi decisionali pubblici, acquisisce un particolare rilievo, proponendosi quale strumento per colmare questa ormai ineludibile lacuna legislativa e allo stesso tempo fare da pungolo affinché le istituzioni locali assumano autonomamente strumenti partecipativi capaci di alimentare e stimolare percorsi di cittadinanza attiva nelle comunità locali. Con la sottoscrizione della Convenzione, gli Enti Locali si impegnano pertanto ad integrare gli statuti comunali inserendovi due nuovi temi: lo statuto dei diritti del Fiume e le norme di garanzia per l'effettiva partecipazione pubblica al processo decisionale inerente tutte le politiche pubbliche adottate dal livello locale.

Al fine di rendere immediatamente praticabile l'adozione dello statuto dei diritti del fiume e in attesa di avviare percorsi partecipativi di scala comunale volti a integrarne i contenuti e gli elenchi, in allegato alla Convenzione è stato individuato a titolo esemplificativo un primo elenco di beni e di risorse oggetto di speciale tutela e attenzione del Patto. Questo primo elenco è stato costruito a valle di un percorso di ascolto e coinvolgimento di varie realtà della Valle (cittadinanza attiva, scuole, piccole imprese agricole, etc.) attraverso un'iniziativa di "mappatura di comunità"⁸ che ha permesso di coagulare attorno all'idea di Patto molte delle esperienze dell'associazionismo della Valle, ma forse e soprattutto, è riuscita a dimostrare la praticabilità di percorsi decisionali condivisi, in un contesto in cui in precedenza esperienze di questa natura avevano trovato sporadiche occasioni e opportunità di svolgimento. Essa è stata quindi una attività dimostrativa fondamentale per la fase di incubazione e disseminazione dell'idea del Patto svolta dalla *partnership*; tale attività è stata promossa da alcune associazioni di volontariato impegnate su fronti comuni a difendere l'ambiente, il territorio e la salute dei cittadini⁹, assieme a quella componente del mondo accademico sensibile e consapevole dell'importanza del ruolo di terza missione svolto dall'università pubblica nei territori di propria afferenza con approccio di *community engagement*.

Questa fase, insieme alla funzione di *start-up* del processo, ha consentito alla comunità locale di accrescere la propria consapevolezza in ordine ai problemi derivanti dalle condizioni di grave degrado raggiunte dal Fiume e nel suo bacino di afferenza maturando allo stesso tempo una nuova consapevolezza in relazione alle reali potenzialità e capacità trasformative del proprio ambiente di vita, radicando altresì la convinzione dell'efficacia dei processi partecipativi. Quest'ultima convinzione, seppur con non poche contraddizioni e numerosi limiti, grazie a questa esperienza è riuscita a fare breccia anche nella cultura amministrativa degli Enti locali della Valle che finalmente hanno iniziato a vedere nelle pratiche partecipative non più dei meccanismi capaci di complicare il processo decisionale, ma dei percorsi capaci di arricchire e implementare di contenuti e opportunità il risultato finale del processo decisionale pubblico.

In questa cornice, con la fase di elaborazione e sottoscrizione della Convenzione Quadro del Patto nel 2015, si è rilevata la necessità di porre una particolare attenzione a un profondo ripensamento della *governance* locale. L'attuazione di nuove traiettorie di sviluppo locale, infatti, difficilmente può trovare possibilità di esistenza mantenendo l'attuale meccanismo di *governance* per la costruzione di politiche locali informate ai modelli della democrazia rappresentativa, spesso fortemente condizionati da interessi localistici e di campanile.

Il Patto propone quindi una nuova *governance* fondata su organi che cercano di restituire una maggiore capacità di coordinamento per le politiche locali e una partecipazione diretta della comunità locale nella loro costruzione. Essi sono l'Assemblea, la Commissione, la Consulta e il Laboratorio¹⁰.

⁷ Solo la disposizione per l'applicazione del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale 4 del 2014, obbliga i Comuni siciliani a destinare almeno il 2% dell'assegnazione regionale di parte corrente con forme di democrazia partecipata. Questa chiaramente non può intendersi in sostituzione di una legge regionale sulla partecipazione.

⁸ Svolta in forma volontaria tra il 2009 e il 2010, cui hanno partecipato circa 500 soggetti attivi del tessuto associativo locale, i cui esiti sono sintetizzati nell'Allegato A del Patto (cfr. Saija et al., 2017; Pappalardo, 2017).

⁹ Le prime due associazioni che hanno dato vita al processo sono state: Vivisimeto, volontari per l'Ambiente e il Comitato Civico Salute-Ambiente Adrano.

¹⁰ L'Assemblea, organo decisionale, è stata pienamente attivata sin da subito. La Commissione, organo esecutivo, si è attivata dopo un anno dall'avvio del Patto. Il Laboratorio, organo operativo, è stato parzialmente attivato anche per le scarse risorse economiche messe a disposizione dagli Enti Locali per il proprio funzionamento. La Consulta, organo scientifico di accompagnamento, non è stata mai formalmente istituita ma nei fatti è stata costituita dal contributo volontario di una pluralità di attori del mondo accademico vicini agli orizzonti di senso del Patto.

Di questi il più importante è l'Assemblea, costituita da 10 Sindaci in rappresentanza dei 10 Comuni sottoscrittori del Patto¹¹, due rappresentanti del Presidio Partecipativo del Patto e il delegato del Rettore dell'Università di Catania. Essa ha il compito di dare indicazioni in merito alle politiche e alle attività del Patto. Soprattutto, l'Assemblea è il contenitore dove il confronto e la discussione collettiva trovano possibilità effettive di attuazione. Compito dell'Assemblea è di permettere una osmosi costruttiva tra le istanze della comunità e gli amministratori della Valle e di consentire un dibattito aperto, volto alla costruzione di strategie policentriche, multilivello e circolari per meglio armonizzare e strutturare le iniziative e le politiche di intervento assunte nella Valle del Simeto.

L'innovazione maggiore del Patto tuttavia è legata alla costituzione del Presidio Partecipativo. Esso ha l'importante compito di: organizzare il tessuto associativo della Valle; tradurre le istanze della comunità locale in proposte e progetti concreti; promuovere il dibattito e il confronto; attivare momenti di riflessione collettiva; animare il territorio; diffondere la cultura e i principi ispiratori del Patto etc. È tuttavia molto riduttivo pensare al Presidio Partecipativo quale semplice strumento e/o cerniera per il trasferimento di istanze e bisogni della società civile al livello istituzionale. Il suo compito infatti è principalmente orientato ad alimentare e contribuire a processi e percorsi di ricerca-azione mirati a produrre meccanismi trasformativi profondi nella comunità. La sua azione è principalmente informata dall'obiettivo di costruire momenti e opportunità esperienziali di cittadinanza attiva volti ad allargare la partecipazione della comunità ai momenti di discussione e decisione in tutte le dimensioni del vivere associato. Ma il suo ruolo più importante è forse legato alla possibilità di restituire alle esperienze partecipative maturate nella Valle una solida cornice e una continuità capace di garantire una maggiore efficacia ai numerosi processi partecipativi avviati dal Patto. Chiunque abbia esperienza di processi partecipativi sa bene quanto sia difficile la fase di avvio e quanta importanza rivesta, ai fini della efficacia delle esperienze partecipative, avere una comunità già matura e capace di costruire attraverso il dialogo e il confronto percorsi costruttivi di visioni e/o progetti condivisi. Quanto sia difficile cioè costruire condizioni di fiducia e apertura verso nuove istanze e progettualità. Il Presidio Partecipativo, da questo punto di vista, rappresenta una vera e propria cabina di regia, dal basso, di tutte queste esperienze, al fine di strutturare una visione strategica complessiva per tutti gli interventi messi in campo dalla società civile. L'impatto e i risultati di questo attore del Patto sul contesto sono pertanto oggi di sicuro uno degli effetti più rilevanti del processo. In tre anni il Presidio Partecipativo, senza il supporto di risorse pubbliche, è riuscito, attraverso il lavoro e l'impegno volontario dei suoi soci, a promuovere in tutti i territori comunali della Valle le idee fondanti del Patto e a dare vita a una importante mole di attività e azioni progettuali di comunità che, oltre ad avere significative ricadute sul territorio, permettono di meglio mostrare l'importante ruolo potenziale svolto dai meccanismi collaborativi e cooperativi promossi dal Patto. Il Presidio è, di fatto, ormai diventato il crogiuolo e il contenitore dove la progettualità di comunità riesce a trovare opportunità di azione e di attuazione¹².

Un risultato importante del Patto, in cui il Presidio ha giocato un ruolo rilevante, riguarda l'autocandidatura del territorio della Val Simeto alla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI¹³). Nell'ambito della SNAI; il Comitato Interministeriale ha selezionato la Valle quale area sperimentale di rilevanza nazionale per la qualità del processo partecipativo messo in campo negli anni, consentendo di realizzare diversi progetti di comunità, sia sui temi dei servizi atti a garantire i diritti di cittadinanza (istruzione, salute, mobilità), sia in merito allo sviluppo locale.

Il Presidio Partecipativo è quindi più che un semplice attore collettivo del Patto. È il motore cui è affidata la trasformazione e l'innovazione culturale e sociale della Valle. Esso costituisce pertanto il vero cuore pulsante del Patto e la sua stessa esistenza va considerata come uno dei più importanti esiti del processo di Patto a oggi. Il Presidio è un soggetto organizzato che prova a essere espressione della società civile e garante della sua indipendenza dai centri di potere, impegnato nella costante costruzione e cura di quei meccanismi relazionali di fiducia necessari per una piena attuazione e capillare diffusione delle pratiche di

¹¹ Adrano, Belpasso, Biancavilla, Centuripe, Motta S. Anastasia, Paternò, Ragalna, Regalbuto, Santa Maria di Licodia e Troina.

¹² Al Ruolo e alle attività del Presidio Partecipativo si deve la nascita e la realizzazione del Biodistretto della Valle, un'associazione di produttori e consumatori che promuove una filiera agricola ispirata a principi etico-solidali ed ecologici; la realizzazione di alcuni punti vendita di prodotti a Km0; il supporto a nuovi soggetti organizzati che propongono iniziative di rete per la Valle, come Stazioni Unite del Simeto, un progetto cult-rurale finalizzato alla rigenerazione della tratta ferroviaria dismessa e sospesa Motta-Regalbuto, o ex Ferrovia delle Arance, e delle stazioni abbandonate lungo il proprio corso; l'avvio di programmi di educazione ambientale nelle scuole della Valle; la formazione di soggetti di lotta per il contrasto alla realizzazione di nuovi inceneritori nella Valle e l'avvio di politiche utili alla raccolta differenziata dei rifiuti etc. Alcuni di questi progetti hanno ricevuto anche importanti finanziamenti che ne consentiranno l'attuazione nel breve termine; altri sono già progetti in corso per opera del volontariato locale.

¹³ Per approfondimenti, cfr. <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>. Ultimo accesso: 10/11/2018.

cittadinanza democratica nella Valle. In altre parole, il Presidio è quindi un catalizzatore di quell'ecosistema sano (Mathews, 2014) necessario per tentare di recuperare e mantenere, oggi, le promesse mancate della democrazia (Bobbio, 1984).

4 | Conclusioni

Nella consapevolezza, inoltre, che la democrazia è "una questione di metri quadri" (Marescotti, 1983), e che l'attuazione della democrazia passa anche attraverso una maggiore democratizzazione degli strumenti di governo delle trasformazioni territoriali, è possibile valutare la bontà di tali strumenti adottando i sei criteri di proposti da Smith (2009) per descrivere la maturità democratica raggiunta dalle innovazioni di *governance* necessarie a costruire risposte opportune ai principali bisogni emergenti delle società contemporanee.

In questa cornice di senso, i sei criteri (inclusione, controllo dal basso, giudizio ponderato, trasparenza, efficacia ed efficienza, replicabilità) possono costituire riferimenti utili per una riflessione a margine del percorso del Patto di Fiume Simeto consentendo di individuare alcune lezioni d'interesse per il dibattito disciplinare in merito agli strumenti di governo del territorio che si confrontano con l'interazione tra diversi attori, istituzionali e non. Tale riflessione assume una certa rilevanza non solo per il crescente interesse verso la pianificazione collaborativa e negoziale di bacino attuata attraverso lo strumento del Contratto di Fiume, ma per tutti quegli ambiti della pianificazione delle spazialità urbane e dell'accessibilità ai servizi che garantiscono i diritti di cittadinanza, in cui è richiesto un miglior esercizio della pratica democratica (Bobbio, 1984; Zagrebelky, 2007; Rodotà, 2013).

L'esperienza del Patto di Fiume Simeto, riletta alla luce dei criteri valutativi sopra richiamati, può quindi fornire alcuni spunti di riflessione, in primo luogo evidenziando come il Patto abbia lavorato sulla dimensione dell'inclusione dei diversi attori territoriali grazie all'impegno assunto dal Presidio Partecipativo¹⁴. In questa cornice, il tema del controllo dal basso e della trasparenza dei processi decisionali diventano aspetti verificati nelle funzioni dell'Assemblea ma limitati alle sole scelte collegate direttamente alle politiche di Patto¹⁵. In merito al giudizio ponderato da parte dei cittadini partecipanti al dibattito, si osserva come una caratteristica importante dell'approccio del Patto attraverso i processi di ricerca-azione messi in campo riguarda proprio la dimensione dell'apprendimento collettivo e maieutico (Dolci, 1996) che consente una crescita e una contaminazione continua dei diversi attori partecipanti. L'efficacia ed efficienza del processo sono quindi verificabili e misurabili non solo attraverso le nuove capacità di assunzione di responsabilità e protagonismo da parte della cittadinanza attiva organizzata nel Presidio, ma anche attraverso il raggiungimento di alcuni risultati attesi, tra cui il finanziamento di progetti di comunità strategici che stanno generando nuove ricadute positive sul territorio. In merito alla replicabilità, si osserva come le lezioni apprese da tale processo possano servire e siano già da esempio per altri processi e sperimentazioni attivate alla scala locale e regionale, considerando però che le specifiche condizioni di contesto (geografie, attori, collaborazioni già in essere, etc.) producono degli effetti peculiari. Per di più, l'esperienza del Patto di Fiume Simeto si propone come prototipale nell'avvio sia delle nuove generazioni di Contratti di Fiume in Sicilia, sia per l'istituzionalizzazione dell'ascolto, coinvolgimento e partecipazione delle comunità nei processi decisionali pubblici regionali.

Il Patto di Fiume Simeto non solamente ha attivato processi di *governance* policentrica tra diversi enti agenti su uno stesso livello di governo ma con competenze differenti e allocazioni geografiche contigue (10 enti locali e associazioni disseminate sul territorio coordinate dal Presidio Partecipativo) e *governance* multi-livello (in particolare nell'interazione tra enti locali, regionali e nazionali, specialmente nell'ambito della SNAI) in riferimento al dibattito internazionale attivato da Ostrom (2010); il Patto si propone soprattutto quale sperimentazione di *governance* circolare atta a catalizzare una maggiore osmosi tra diversi attori, livelli e centri di governo (Mathews, 2014).

Nel proseguimento auspicabile del percorso del Patto di Fiume Simeto e nell'adattamento dello stesso ai mutamenti delle condizioni e delle dinamiche territoriali, è importante continuare a valorizzare la dimensione dell'assunzione volontaria e consapevole di responsabilità da parte di tutti gli attori coinvolti, ciascuno per le proprie competenze, nel lavorare in forma corale per la co-gestione del proprio ambiente di vita. Questa dimensione, non banale, ha costituito la chiave di volta per il percorso del Patto di Fiume Simeto e andrebbe considerata meritevole di premialità nella valutazione dei processi di innovazione della *governance* democratica, così difficili da attivare e alimentare nel Meridione d'Italia.

¹⁴ Sebbene occorra ancora un maggior sforzo per permeare nei tessuti sociali più marginali.

¹⁵ È necessario un ulteriore sforzo per attuare le modifiche degli Statuti Comunali di cui all'Allegato 1 della Convenzione al fine di avviare pienamente quei meccanismi atti a garantire l'effettiva partecipazione pubblica al processo decisionale inerente tutte le politiche locali.

Riferimenti bibliografici

- Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Milano.
- Dolci D. (1996), *La struttura maieutica e l'evolversi*, La Nuova Italia, Venezia.
- Fischer F. (2009), *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press.
- Galimberti U. (2002), *Psiche e techne: l'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli Editore, Milano.
- Gravagno F., Pappalardo G., (2017), "Percorsi condivisi verso nuove forme di governance. Riflessioni sull'esperienza del Patto di Fiume Simeto in Sicilia", in AA.VV. (2017), *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti, Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese"*, Catania 18-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1582-1589.
- Inman P., & Schütze H. G. (Eds., 2010), *The community engagement and service mission of universities*, Niace, Leicester.
- Hobsbawm E. J. (2004), *Il secolo breve*, Bur, Milano.
- Marescotti F. (a cura di, 1983), *Urbanistica è anche una questione di metri quadri*, Casabene, Catania.
- Mathews D. (2014), *The Ecology of Democracy. Finding ways to have a stronger hand in shaping our future*, Kettering Foundation Press, Dayton, OH.
- Ostrom E. (2010), "The challenge of self-governance in complex contemporary environments", in *The Journal of speculative philosophy*, 24(4), pp. 316-332.
- Pappalardo G. (2017), "Giusy Pappalardo responds to her commentators of the Interface, "Learning from practice: environmental and community mapping as participatory action research in planning" (Volume 18, 2017, Issue 1)", *Planning Theory & Practice*, 18(3), pp. 513-515.
- Pizziolo G., & Micarelli R. (2011) "Il contratto di fiume/paesaggio del medio Panaro", in Bastiani M. (a cura di, 2011), *Contratti di Fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci, esperienze, casi studio*. Dario Flaccovio Editore, Palermo, pp.323-343.
- Reardon K. M. (1998), "Participatory action research as service learning", in *New Directions for Teaching and Learning*, 1998(73), pp. 57-64.
- Reason P., & Bradbury H. (Eds., 2001), *Handbook of action research: Participative inquiry and practice*, Sage, Newcastle upon Tyne.
- Rodotà S. (2013), *Vivere la democrazia*, Laterza, Bari.
- Saija L., & Gravagno F. (2009), "Can participatory action research deal with the Mafia? A lesson from the field", in *Planning Theory & Practice*, 10(4), pp. 499-518.
- Saija L. (2017), *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*, Franco Angeli, Milano.
- Severino E. (1998), *Il destino della tecnica*, Bur, Milano.
- Saija L., De Leo D., Forester J., Pappalardo G., Rocha I., Sletto B., ... & Magnaghi A. (2017), "Learning from practice: environmental and community mapping as participatory action research in planning", in *Planning Theory & Practice*, 18(1), pp. 127-153.
- Smith G. (2009), *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press.
- Whyte W. F. (1997), *Creative problem solving in the field: Reflections on a career*, Rowman Altamira, Lanham, Maryland.
- Zagrebelsky G (2007), *Imparare democrazia*, Einaudi, Milano.

Un'esperienza di collaborazione tra ricerca scientifica e Aree Marine Protette per la definizione di un approccio efficace nella pianificazione e gestione del territorio marino e costiero

Francesca Leccis

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

Salvatore Pinna

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: pinna.salvatore@unica.it

Abstract

Le aree naturali protette, istituite in Italia da quasi ormai un trentennio, si trovano oggi a dover affrontare la sfida di una gestione del territorio e dell'ambiente sempre più complessa in cui gli spazi – sia quelli protetti che quelli destinati alle attività socio-economiche – sono strettamente integrati e interconnessi a diversi livelli. In quest'ottica, essi non possono e non devono funzionare come unità indipendenti e funzionalmente isolate. L'esigenza di un approccio olistico al governo del territorio si traduce, quindi, nella necessità di integrare i vari strumenti di pianificazione e gestione territoriale. Ne è un esempio concreto l'integrazione delle misure di conservazione delle aree appartenenti alla rete Natura 2000 all'interno dei Regolamenti delle Aree Marine Protette (AMP), richiesta recentemente dal Ministero per la Tutela del territorio e del Mare (MATTM) al fine di promuovere una gestione più efficace del territorio. Con questo obiettivo, il gruppo di lavoro del Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari, in accordo con gli enti gestori delle AMP di "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e "Isola dell'Asinara", è impegnato nella redazione dei rispettivi Regolamenti che integrino, in maniera scientifica e organica, le misure di conservazione relative ai Siti di Importanza Comunitaria e alle Zone di Protezione Speciale ricadenti nei loro territori, nonché le disposizioni del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere (GIZC) e del Protocollo sugli interventi standardizzati di gestione efficace (ISEA) in area marina protetta. La complessità di tale operazione ha richiesto la definizione di un Protocollo Sperimentale (PS), un apposito strumento valutativo in grado di garantire l'inclusione degli aspetti ambientali, economici e sociali, caratterizzanti i territori oggetti di studio, nel Regolamento. Il lavoro si inserisce all'interno del progetto GIREPAM (Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine), il quale si propone di definire una strategia di gestione integrata transfrontaliera fra Italia e Francia, al fine di individuare azioni efficaci per la gestione e lo sviluppo delle aree marine e costiere del Mediterraneo.

Caratteristica principale dell'approccio scelto, ancora in fase di studio, è lo sforzo nel ricercare una cooperazione tra gli attori coinvolti, che includono non solo gli enti istituzionali ma anche gli operatori economici e culturali e i cittadini.

Il presente contributo illustra, nello specifico, l'analisi di coerenza esterna quale parte del Protocollo sperimentale, finalizzata all'individuazione degli obiettivi presenti nei Piani e Programmi in vigore allo scopo di conoscere e comprendere il quadro programmatico-pianificatorio esistente.

Parole chiave: governance, spatial planning, sustainability

Introduzione

L'attuale scenario di gestione complessa del sistema ambiente mette in evidenza la necessità sempre più pressante di adottare un approccio olistico nella pianificazione e nel governo del territorio. In Italia, l'approccio classico definito dalla Legge Urbanistica Nazionale 1150/1942 è di tipo gerarchico (De Luca, Lingua, 2012), ma nel tempo si è evoluto verso una modalità di cooperazione volontaristica, più libera e aperta se non addirittura completamente slegata da obblighi normativi (De Luca, 2012).

Tale approccio declina, a diverse scale territoriali, il modello proposto dall'Unione Europea nei vari programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali volti a concentrare le risorse sugli interventi maggiormente efficaci, rispondenti alle tematiche territoriali prioritarie, come indicato all'articolo 18 del Regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo (Parlamento Europeo, 2013).

Tra questi programmi, il Programma Interreg Italia-Francia Marittimo 2014-2020 affronta le problematiche delle «zone marine, costiere e insulari [...] promuovendo una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» per realizzare gli obiettivi della Strategia UE 2020 nell'area del Mediterraneo centro-settentrionale (Interreg Maritime, s.d.).

Uno dei progetti finanziati attraverso il Programma Interreg è il Progetto GIREPAM (Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine), il cui obiettivo è il miglioramento e l'innovazione degli strumenti di gestione delle aree marine e costiere secondo una visione d'insieme del territorio, grazie alla diffusione di nuove pratiche collaborative tra i diversi enti pubblici, il mondo accademico, gli operatori economici e i portatori di interesse locali.

Il contributo illustra parte del lavoro svolto, nell'ambito del Progetto GIREPAM, per la redazione dei Regolamenti delle Aree Marine Protette (AMP) di «Tavolara – Punta Coda Cavallo», afferente ai comuni di Olbia, Loiri Porto San Paolo e San Teodoro in provincia di Sassari (ex Provincia di Olbia - Tempio, abrogata con L.R. 2/2016) e di «Isola dell'Asinara», situata nel comune di Porto Torres in provincia di Sassari, integranti le misure di conservazione delle aree della rete Natura 2000 incluse nei rispettivi territori delle AMP, così come mostrato in Fig. 1 e in Fig. 2.

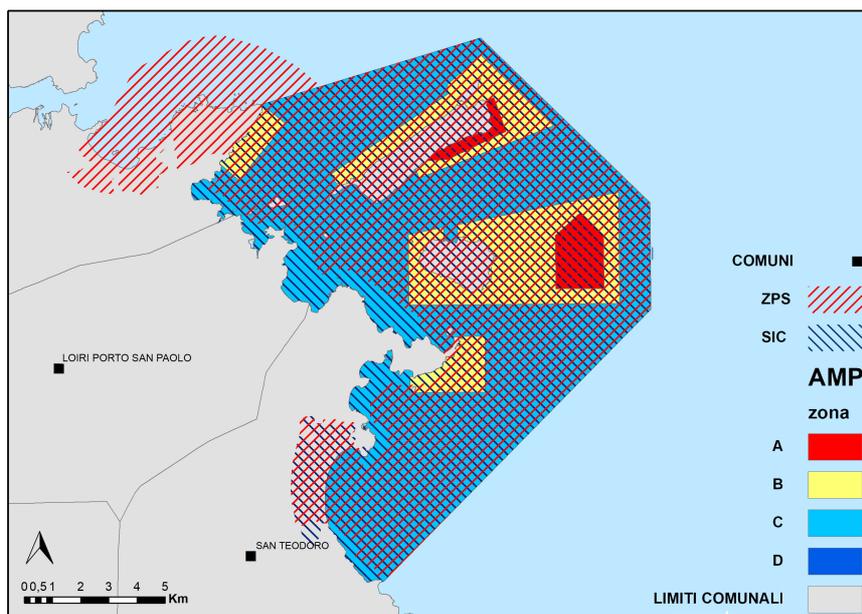


Figura 1 | Sovrapposizione tra AMP “Tavolara – Punta Coda Cavallo” e aree della rete Natura 2000.

Fonte: Elaborazione degli autori.

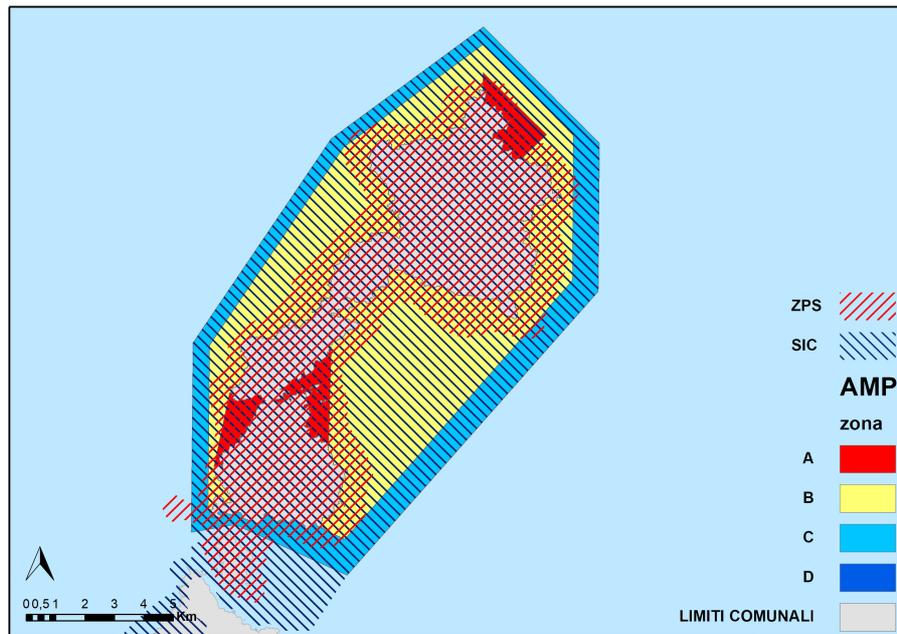


Figura 2 | Sovrapposizione tra AMP “Isola dell’Asinara” e aree della rete Natura 2000.
Fonte: Elaborazione degli autori.

Le AMP sono istituite ai sensi delle leggi n. 979 del 1982 e n. 394 del 1991 tramite Decreto del Ministro dell'Ambiente, che include la denominazione e la delimitazione dell'area, gli obiettivi e la disciplina di tutela a cui è finalizzata la protezione. Sono costituite da ambienti marini (acque, fondali e tratti di costa prospicienti) dal rilevante valore storico, archeologico-ambientale, ecologico, scientifico, economico e culturale legato alle loro caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche, con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere (MATTM, 2013).

Natura 2000 è una rete ecologica che include le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE "Uccelli", sostituita dalla Direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e i Siti di Interesse Comunitario (SIC), istituiti ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario (MATTM, 2018).

Nei territori delle due AMP insistono sia ZPS che SIC. L'AMP di Tavolara include la ZPS “TTB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro” e il SIC “TTB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto”, mentre l'AMP di “Isola dell'Asinara” include le ZPS “TTB010001 Isola Asinara”, “TTB013011 Isola Piana di Porto Torres” e il SIC “TTB010082 Isola dell'Asinara”. La loro gestione è affidata, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, e l'art. 3, comma 4 del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) del 17 ottobre 2007 “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)”, ai rispettivi enti gestori delle AMP.

In coerenza con questa disposizione, il MATTM ha richiesto l'integrazione delle misure di conservazione delle aree della rete Natura 2000 all'interno dei Regolamenti delle AMP, al fine di promuovere una gestione efficace del territorio.

Con questo obiettivo, il gruppo di lavoro del Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari, all'interno del progetto GIREPAM, in accordo con gli enti gestori delle due AMP, è impegnato nella redazione dei rispettivi Regolamenti che integrino, in maniera scientifica e organica, le misure di conservazione relative ai SIC e alle ZPS ricadenti nei loro territori. La complessità di tale integrazione ha richiesto la definizione di un Protocollo sperimentale (PS), un apposito strumento valutativo in grado di garantire l'inclusione nel Regolamento degli aspetti ambientali, economici e sociali, caratterizzanti i territori oggetti di studio.

Il PS definisce un sistema di indirizzi, obiettivi e regole che amplia e completa quello definito dal Regolamento vigente, non soltanto integrando al suo interno le misure di conservazione delle aree della rete Natura 2000, ma anche valorizzando la cooperazione spontanea inter-istituzionale tra gli enti gestori delle Aree marine protette, il gruppo di lavoro del DICAAR, gli enti locali con competenza nel territorio,

le associazioni, gli operatori economici e i portatori di interesse locali operanti nell'area, che consente di redigere un regolamento in grado di rispondere alle esigenze e alle specificità dei territori.

Al termine dell'attività, verranno stilate delle Linee Guida al fine di consentire l'esportabilità dell'approccio scientifico definito per i due casi di studio, cosicché l'esperienza svolta costituisca un esempio di riferimento per nuove pratiche collaborative in altre realtà europee.

Componente fondamentale del PS è l'analisi di coerenza esterna, che assicura che gli obiettivi del Regolamento in fase di redazione non contrastino con quelli derivanti dagli strumenti di programmazione e pianificazione vigenti ai vari livelli (regionale, provinciale e comunale) nei territori in esame.

Il presente contributo illustra la metodologia adottata per l'analisi di coerenza esterna e i risultati sinora raggiunti nel corso della definizione del PS delle AMP di "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e di "Isola dell'Asinara", a cui segue la discussione relativa ad alcuni esempi. Infine, si propongono alcune riflessioni volte a sottolineare la possibilità, esplorata dall'approccio sperimentale adottato, di superare i limiti della tradizionale cooperazione inter-istituzionale, attraverso un'innovativa collaborazione volontaria, svincolata dalle norme vigenti.

L'analisi di coerenza esterna

L'analisi di coerenza esterna, finalizzata alla definizione degli obiettivi del Regolamento, considera l'intero piano programmatico e pianificatorio in vigore nel territorio di ciascuna AMP, analizzando gli strumenti di pianificazione e programmazione economica, sociale e territoriale, di livello regionale, provinciale e comunale, rilevanti per il contesto analizzato, così come riportato in Tabella 1 con riferimento all'esempio dell'AMP "Isola dell'Asinara".

Tabella I | Quadro programmatico e pianificatorio.

Piano o Programma – livello regionale
Documento strategico unitario per la programmazione dei fondi comunitari 2014/2020
Piano paesaggistico regionale
Piano regionale di qualità dell'aria ambiente
Piano stralcio per l'assetto idrogeologico
Piano di gestione del rischio di alluvioni
Piano stralcio delle fasce fluviali
Piano di gestione del distretto idrografico
Piano di tutela delle acque
Piano stralcio di bacino regionale per l'utilizzo delle risorse idriche – Sardegna
Piano regolatore generale degli acquedotti
Piano d'ambito
Piano regionale di gestione dei rifiuti – Sezione rifiuti urbani
Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali
Piano regionale di gestione dei rifiuti – Piano regionale di protezione, decontaminazione, smaltimento e bonifica dell'ambiente ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto
Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica - Integrazione Piano regionale rifiuti
Piano di bonifica siti inquinati
Piano faunistico venatorio regionale
Piano regionale delle attività estrattive
Piano forestale ambientale regionale
Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi 2014/2016
Piano regionale di sviluppo turistico sostenibile

Piano regionale dei trasporti
Piano energetico ambientale della Regione Sardegna (PEARS) 2015-2030
Piano d'azione regionale energie rinnovabili Sardegna – Documento di indirizzo sulle fonti energetiche rinnovabili
Piano d'azione dell'efficienza energetica regionale – Documento di indirizzo per migliorare l'efficienza energetica in Sardegna 2013/2020
Piano o Programma – livello provinciale
Piano Urbanistico Provinciale di Sassari/ Piano Territoriale di Coordinamento
Piano o Programma – livello comunale
Piano di Utilizzo dei Litorali – Porto Torres
Piano di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico Redatto dall'Autorità Portuale Nord Sardegna (Olbia – Golfo Aranci – Porto Torres) per il periodo 2015 - 2018

Per ciascun Piano o Programma vengono riportati i riferimenti normativi e una breve descrizione dello strumento, dei suoi contenuti e finalità. Da ogni piano vengono estrapolati tutti gli obiettivi dichiarati e quelli ritenuti significativi per il Regolamento sono riproposti identicamente a come enunciati nel piano o programma di origine, oppure riformulati in modo da calarsi adeguatamente nel contesto in questione. Gli obiettivi riproposti sono identificati tramite il codice “A_Ob_CE_X”, indicante il numero (X) dell'obiettivo (Ob) derivante dall'analisi (A) di coerenza esterna (CE). A titolo di esempio, si riportano due piani di livello regionale, riferiti al contesto dell'AMP “Isola dell'Asinara”. Lo stesso approccio è stato adottato anche nel contesto dell'AMP “Tavolara – Punta Coda Cavallo”.

Nel Piano di gestione del distretto idrografico sono stati individuati i seguenti obiettivi:

- prevenire il deterioramento nello stato dei corpi idrici;
- il raggiungimento del buono stato ecologico e chimico entro il 2015, per tutti i corpi idrici del distretto;
- il raggiungimento del buon potenziale ecologico al 2015, per i corpi idrici che sono stati designati come artificiali o fortemente modificati
- la riduzione progressiva dell'inquinamento causato dalla sostanze pericolose prioritarie e l'arresto o eliminazione graduale delle emissioni, degli scarichi e perdite di sostanze pericolose prioritarie
- conformarsi agli obiettivi per le aree protette.
- prevenire il deterioramento nello stato dei corpi idrici
- il raggiungimento del buono stato chimico e quantitativo entro il 2015
- implementare le azioni per invertire le tendenze significative all'aumento delle concentrazioni degli inquinanti
- prevenire o limitare l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee
- conformarsi agli obiettivi per le aree protette.
- implementare le azioni per invertire le tendenze significative all'aumento delle concentrazioni degli inquinanti;
- prevenire o limitare l'immissione di inquinanti sia nelle acque superficiali, sia in quelle sotterranee.

In riferimento al PdG, tra gli obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna, si reputa di includere gli obiettivi:

- prevenire il deterioramento nello stato dei corpi idrici;
- implementare le azioni per invertire le tendenze significative all'aumento delle concentrazioni degli inquinanti;
- prevenire o limitare l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee.

Formulati come segue:

A_Ob_CE_11: prevenire il deterioramento nello stato dei corpi idrici;

A_Ob_CE_12: implementare le azioni per invertire le tendenze significative all'aumento delle concentrazioni degli inquinanti;

A_Ob_CE_13: prevenire o limitare l'immissione di inquinanti sia nelle acque superficiali, sia in quelle sotterranee.

Nel Piano stralcio di bacino regionale per l'utilizzo delle risorse idriche sono stati individuati i seguenti obiettivi:

- costituzione di avanzati sistemi di conoscenza e di monitoraggio dei fenomeni e dei processi naturali e determinati dall'azione dell'uomo;
- recupero della funzionalità dei sistemi naturali, riduzione dell'artificialità del bacino, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesistici;
- tutela e recupero della qualità dei corpi idrici del bacino e del mare in quanto ricettore finale;
- sostenibilità delle utilizzazioni del territorio e delle risorse naturali;
- razionalizzazione e ottimizzazione dei servizi con valenza ambientale e delle relative infra-strutture e inserimento degli stessi nelle logiche di mercato;
- crescita strutturale e funzionale degli organismi pubblici permanenti che operano nel bacino.

In riferimento al PSURI, tra gli obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna, si reputa di includere gli obiettivi:

- costituzione di avanzati sistemi di conoscenza e di monitoraggio dei fenomeni e dei processi naturali e determinati dall'azione dell'uomo;
- recupero della funzionalità dei sistemi naturali, riduzione dell'artificialità del bacino, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesistici;
- tutela e recupero della qualità dei corpi idrici del bacino e del mare in quanto ricettore finale;
- sostenibilità delle utilizzazioni del territorio e delle risorse naturali.

Formulati come segue:

A_Ob_CE_16: costituzione di avanzati sistemi di conoscenza e di monitoraggio dei fenomeni e dei processi naturali e determinati dall'azione dell'uomo;

A_Ob_CE_17: recupero della funzionalità dei sistemi naturali e tutela e valorizzazione dei beni paesistici;

A_Ob_CE_18: tutela e recupero della qualità dei corpi idrici presenti nel territorio e del mare in quanto ricettore finale;

A_Ob_CE_19: sostenibilità nell'utilizzo delle risorse naturali presenti nel territorio.

Nonostante queste operazioni è spesso evidente una stretta similitudine tra obiettivi derivanti da strumenti diversi, così come evidenziato dagli esempi riportati, per cui una loro riproposizione secondo queste formulazioni nel Regolamento risulterebbe ridondante. Per tale motivo, a questa prima fase di identificazione degli obiettivi, segue una seconda fase, che confronta tra loro gli obiettivi estrapolati dai vari strumenti pianificatori e provvede a una loro rielaborazione finalizzata al superamento di ridondanze e contrasti, identificati tramite il codice "Ps_Ob_CE_X", indicante il numero (X) dell'obiettivo (Ob) di coerenza esterna (CE) del Protocollo sperimentale (Ps).

È questo il caso, riprendendo l'esempio, degli obiettivi A_Ob_CE_12, A_Ob_CE_13 e A_Ob_CE_18: i primi due sono orientati alla diminuzione della concentrazione di inquinanti nei corpi idrici, azione che consente il miglioramento sia della qualità dei corpi idrici presenti nel territorio sia del mare, così come auspicato dal terzo obiettivo.

Pertanto, questi tre obiettivi sono aggregati e riformulati in un unico obiettivo, come indicato in tabella II.

Tabella II | Aggregazione di obiettivi.

Codice Analisi	Obiettivo di Analisi	Codice Ps	Obiettivo del Ps
A_Ob_CE_12	Implementare le azioni per invertire le tendenze significative all'aumento delle concentrazioni degli inquinanti.	Ps_Ob_CE_8	Implementare le azioni per prevenire o limitare l'immissione di inquinanti sia nelle acque superficiali, sia in quelle sotterranee, per la tutela e il recupero della qualità dei corpi idrici presenti nel territorio e del mare in quanto ricettore finale.
A_Ob_CE_13	Prevenire o limitare l'immissione di inquinanti sia nelle acque superficiali, sia in quelle sotterranee.		
A_Ob_CE_18	Tutela e recupero della qualità dei corpi idrici presenti nel territorio e del mare in quanto ricettore finale.		

Si noti come l'obiettivo Ps_Ob_CE_8 include tutti gli aspetti presentati dagli obiettivi di provenienza, articolandoli in maniera organica, mantenendone la coerenza reciproca ed eliminandone ridondanze e ripetizioni.

Gli obiettivi così riformulati perdono il legame con lo strumento di gestione di provenienza, mantenendone però la sostanza, che concorrerà a definire gli obiettivi del regolamento in fase di definizione, arricchendolo di contenuti di diversa natura grazie al contributo di piani e programmi riguardanti molteplici questioni relative alla gestione del territorio e alla tutela e protezione di habitat e specie.

Conclusioni

Il contributo illustra la collaborazione volontaristica sperimentata all'interno del progetto GIREPAM tra enti pubblici, mondo accademico, operatori economici e portatori di interesse locali finalizzata al miglioramento e all'innovazione degli strumenti di gestione delle aree marine e costiere secondo una visione olistica del territorio. In particolare, si definisce un approccio per l'inclusione, all'interno dei Regolamenti delle AMP, degli obiettivi dei diversi piani e programmi definiti a livello regionale, provinciale e locale, in vigore nelle AMP considerate. Obiettivi che, qualora questa analisi non venisse condotta, rischierebbero di essere erroneamente trascurati.

Ai fini dell'analisi, sono stati considerati 39 piani nel caso dell'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e 28 per l'AMP "Isola dell'Asinara", dai quali sono stati estrapolati rispettivamente 76 e 35 obiettivi di coerenza esterna. Alcuni obiettivi sono stati riproposti secondo la loro formulazione originale, mentre altri sono stati riformulati al fine di renderli conformi alle caratteristiche dell'area in esame. Nonostante queste operazioni, la stretta similitudine spesso esistente tra obiettivi derivanti da strumenti diversi, avrebbe comportato ridondanze nel caso di una loro riproposizione nel Regolamento. Per questo motivo, si è resa necessaria la loro aggregazione, che ha portato alla definizione di 25 obiettivi nel primo caso e 17 nel secondo.

In questo processo di riformulazione, si è superato il legame con lo strumento di gestione di provenienza, ma si è mantenuta la sostanza degli obiettivi originari, così da includere nel nuovo Regolamento tutte le tematiche necessarie a una gestione efficace dell'area, debitamente declinate secondo le specificità locali.

Riferimenti bibliografici

De Luca G. (2012), "Tra cooperazione di necessità e cooperazione di strategia: le nuove forme della decisione pubblica sul territorio", in Perrone C., Gorelli G. (a cura di), *Il governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze University Press, Borgo Albizi, pp. 117-120.

Sitografia

De Luca G., Lingua V. (2012), "L'approccio italiano alla pianificazione regionale cooperativa: il Tavolo Interregionale per l'Area Padano-Alpino-Marittima", in *atti XXXIII conferenza italiana di scienze regionali. Istituzioni, Reti Territoriali e Sistema Paese: La governance delle relazioni locali-nazionali*, Roma, 13-15 settembre 2012

http://flore.unifi.it/retrieve/handle/2158/779263/24256/DeLuca_Lingua%20Aisre%202012.pdf

MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare), sezione "Acqua", Aree marine protette, anno 2013

<http://www.minambiente.it/pagina/aree-marine-protette>

MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare), sezione "Argomenti", Rete Natura 2000, anno 2018

<http://www.minambiente.it/pagina/aree-marine-protette>

Interreg Marittimo, sezione "Programma", s.d.

<http://interreg-maritime.eu/it/programma>

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile su EUR-Lex. L'accesso al diritto dell'Unione europea, Gazzetta Ufficiale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:IT:PDF>

Riconoscimenti

Il presente contributo è parte del progetto "GIREPAM – Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine" finanziato nell'ambito del Programma INTERREG Marittimo Italia-Francia Maritime 2014-2020, Asse II, in convenzione con la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato della Difesa dell'Ambiente.

Geografie informali e *governance* interscalare. Alcune esperienze nei contesti metropolitani di Torino e Bologna

Clara Musacchio

La Sapienza Università di Roma

PDITA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura

Email: clara.musacchio@uniroma1.it

Tel: +39 3471122746

Abstract

Con l'approvazione della legge 07 aprile 2014 n. 56 *Disposizione sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* è stato cambiato in profondità il sistema di governo intermedio del territorio con importanti conseguenze sulla pianificazione territoriale. L'articolazione del territorio si basa, oggi, sostanzialmente sui due enti ad elezione diretta: le regioni e i comuni. Il governo intermedio delle trasformazioni è affidato, invece, agli enti non elettivi delle province, delle unioni di comuni e delle città metropolitane. Molto "deboli" le prime, più forti e con vocazioni di coordinamento territoriale e traino per lo sviluppo economico dell'intero territorio regionale, le seconde e le terze. Il quadro istituzionale configurato dalla legge 56 ha aperto nuove opportunità di *governance*, di azione e di collaborazione tra enti sovraordinati (regione e governo centrale), autorità metropolitane, comuni e unioni di comuni e, al contempo, rinnovate spazialità verso le quali orientare visioni strategiche e progetti integrati (Allmendinger *et al.*, 2015; Albrechts *et al.*, 2010).

Il *paper* indaga, attraverso una generale analisi di due contesti pianificatori, quello emiliano e quello piemontese il contributo offerto da pratiche di *governance* interscalare alla costruzione di "geografie pertinenti" (Gibelli, 2012) alle spazialità del progetto, nelle quali si traducono alcune dimensioni dell'efficacia della pianificazione spaziale contemporanea.

Parole chiave: spatial planning, governance, outskirts and suburbs

1 | Quale area vasta?

Con l'approvazione della legge 07 aprile 2014 n. 56 *Disposizione sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*¹ viene cambiato in profondità il sistema di governo intermedio del territorio con importanti conseguenze sulla pianificazione territoriale.

La legge, infatti, riorganizza il sistema delle autonomie fondandolo sostanzialmente su due livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità ed elettivi di primo grado: le regioni e i comuni.

Le province, le unioni di comuni e le città metropolitane, che non sono organi di rappresentanza diretta, rappresentano un riferimento strutturale del livello intermedio di organizzazione del territorio.

La legge indebolisce il ruolo e le funzioni delle province le quali «smettono di avere organi eletti direttamente e assumono la veste di associazioni di comuni, in cui i sindaci si riuniscono per decidere come svolgere congiuntamente le funzioni attribuite alla provincia e assicurare ai cittadini i servizi di area vasta che i singoli comuni non potrebbero fornire per motivi dimensionali o economici» (Presidenza del Governo, 2014).

Le città metropolitane, invece, quali enti di area vasta per il governo unitario ed integrato delle grandi aree urbane, rappresentano i "motori di sviluppo" del Paese e a tale scopo perseguono le finalità istituzionali della «cura dello sviluppo strategico del territorio», della «promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello ivi comprese quelle a livello europeo»².

¹ G.U. n. 81 del 07 aprile 2014.

² In particolare, spettano alla città metropolitana, le funzioni di: «adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano; pianificazione territoriale generale (comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture); promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano; mobilità e viabilità, assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di interesse generale, predisposizione documenti di gare, stazione appaltante, monitoraggio dei contratti di servizio, organizzazione di concorsi e procedure selettive di intesa con i comuni; promozione e coordinamento dello sviluppo socio economico e sociale» (art. 1, comma 44, Legge 07 aprile 2014 n. 56).

Il quadro complessivo delle funzioni assegnate ai rispettivi organi disegna così un nuovo spazio di intervento – quello degli enti di metropolitani – più ampio rispetto a quello delle province e basato su un rapporto molto stretto con i comuni.

La legge individua le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Roma, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo e dispone una disciplina omogenea e differenziata, prevedendo alcune disposizioni generali valide per tutti i nuovi enti e altre (come le funzioni aggiuntive da attribuire alle città metropolitane, o la decisione di identificare, all'interno delle aree metropolitane, delle zone omogenee di coordinamento) da definire nell'ambito dei diversi recepimenti regionali e dei singoli statuti.

In questo scenario, mentre il processo di “messa in esercizio” delle Città Metropolitane può dirsi ancora in corso, emergono alcuni aspetti critici nel quadro di *government/governance* territoriale delineato per le più grandi e complesse aree urbane.

Il primo riguarda il determinismo dei confini della città metropolitana: la legge ha disposto che il territorio delle città metropolitane coincida con quello delle province omonime³, optando per una soluzione lineare nel disegno del territorio istituzionale dalla quale risulta un evidente disallineamento tra i confini politici e quelli morfologici e funzionali delle aree metropolitane (Cittalia 2013; INU 2015; De Luca/Moccia 2015; Vandelli 2015; Urban@it 2016; Istat, 2017).

Questo disallineamento, tra “città de facto” e “città di diritto” (Calafati, 2014) pone la questione su come i nuovi enti, nella consapevolezza dei fenomeni conurbativi, transcalari, diffusivi dei propri sistemi urbani, si adoperino per “aggirare” tale limite normativo, a quali strumenti e risorse stiano ricorrendo per raggiungere e traguardare, nel governo del territorio, le reali geografie delle opportunità e delle criticità.

La seconda questione riguarda, nella condizione indebolita delle province, le relazioni tra regioni ed enti metropolitani nel gestire le funzioni di coordinamento strategico e strutturale per i temi e le questioni di area vasta dei territori metropolitani e non metropolitani⁴.

2 | La prospettiva transcalare

«Piuttosto che identificare un confine definito, la legge avrebbe potuto concentrare più attenzione sui dispositivi in grado di identificare “i territori delle (o per) le *polities*” che potevano essere basati su un reciproco, sebbene temporaneo, *engagement* di attori su specifici problemi, ma allo stesso tempo in grado di contribuire a pratiche generali di cooperazione e di nutrire un nuovo modello di *governance*» (Fedeli, 2017).

L'ipotesi è che i processi di regionalizzazione urbana e il crescente grado di eterogeneità, complessità, ambiguità e incertezza con cui si manifestano (Amin and Thrift, 2002; Soja, 2000; Martinotti, 1999; Brenner, 2014; Keil *et al.*, 2015), suggeriscano l'adozione di approcci più “coraggiosi”, radicali e deliberati in grado di confrontarsi con spazialità nuove, dai confini non chiaramente definiti, che evolvono da specifici bisogni (ambiti di opportunità/criticità, esigenze di coordinamento funzionale o di natura ambientale) oppure da immaginari più sofisticati (di natura politica, sociale, economica), comunque svincolate dalla rigidità delle territorialità amministrative e orientate a costruire un una logica spaziale più coerente per l'uso del suolo, la protezione delle risorse, gli investimenti nella rigenerazione e nelle infrastrutture (Allmendinger *et al.*, 2015; Albrechts *et al.*, 2010).

Tali approcci costituiscono un tema emergente nella letteratura sulla pianificazione spaziale strategica che ha assunto, tra gli altri (*collaborative planning, relational planning, creative planning*), il concetto di *soft spaces*⁵ con esplicito riferimento a complessi interventi di *governance* strategica che «riflette l'impulso di allontanarsi da modelli obsoleti di pianificazione lenta e burocratica e di lavorare sulle reali geografie dei problemi, dei fenomeni e delle opportunità» (Allmendinger & Haughton, 2009). Si tratta di “spazialità concepite”, nella terminologia di Lefebvre (Lefebvre, 1991), esito di processi di collaborazione multi-attoriale, in grado di attivare nuove scale e nuove geografie di intervento che possono co-esistere accanto alle tradizionali partizioni territoriali (Haughton *et al.*, 2013).

Infatti, se, da un lato, «la pianificazione ha ancora bisogno della sua chiara definizione giuridica, stabilita attorno a confini certi, dall'altro lato essa ha anche bisogno di operare attraverso altri spazi, che sono quelli

³ Si veda il comma 6 dell'art. 1 della Legge 07 aprile 2014 n. 56.

⁴ Studi recenti (Pizzetti, 2015) hanno mostrato come nei diversi recepimenti regionali della legge 56, si sia optato per un accentramento regionale delle funzioni strategiche che, conseguentemente, frena quella logica potenzialmente espansiva e dinamica a vantaggio delle Città Metropolitane.

⁵ Il concetto di *soft space governance* è stato introdotto da Allmendinger e Haughton (2009, 2010) in relazione alla riforma del sistema di pianificazione spaziale adottata dal governo neolaburista (Blair 1997-2007) finalizzata a «rendere il sistema più strategico, veloce e dotato di metodi più efficaci per coinvolgere differenti livelli e parti della società» (Allmendinger, 2006; Allmendinger e Tewdr-Jones, 2006).

dei *soft spaces*, nel momento in cui deve riflettere in modo più complesso delle geografie relazionali che si dispiegano su una vasta gamma di aree» (Allmendinger & Haughton, 2009). Nella riflessione sugli spazi *soft* della *governance* non si sostiene che la pianificazione strategica dei *soft spaces* debba sostituire quella normativa: la regolazione dei diritti d'uso del suolo e fondamentali garanzie procedurali restano il cuore della pianificazione, ma, in qualche modo, essa si arricchisce di una nuova dimensione, che lavora al di fuori dei sistemi formali.

Questi approcci rovesciano in modo significativo il paradigma dominante della pianificazione: piuttosto che pensare ai territori come contenitori “fissi” da “riempire” di politiche, di piani e di progetti, essi diventano parte stessa delle prefigurazioni spaziali, dove i confini amministrativi perdono naturalmente di rilievo.

Le analisi che seguono propongono l'avvio di una riflessione sulla declinazione italiana degli approcci *soft*, sugli strumenti con cui sono sostenuti, sui temi nei quali sono perseguiti, con particolare riferimento ai contesti metropolitani, i quali, per la complessità del sistema territoriale coinvolto, per la natura “intrinsecamente instabile” della loro geografia, rappresentano arene particolarmente interessanti nelle quali indagare le potenzialità della *governance* multi-scalare per la progettazione di area vasta.

3 | Geografie informali di organizzazione territoriale, di intese e di progetto

Nei contesti esaminati, quello di Bologna e quello di Torino, l'indagine sulle spazialità informali della *governance*, sulle geografie rinnovate del progetto, può delinarsi secondo tre punti di vista: uno discorsivo/descrittivo, uno intenzionale e uno progettuale.

Al primo livello possono ricondursi le articolazioni territoriali proposte dai Piani Territoriali Regionali. Nel Piano Territoriale Regionale - PTR dell'Emilia Romagna (Regione Emilia Romagna, 2010) «sono stati fondanti i concetti racchiusi nelle espressioni “città effettiva” e “sistemi complessi di area vasta”» (Gabellini, 2012: 12-13). Essi si propongono come “oggetti territoriali” che la regione assume «per rendere più efficaci e aderenti i processi reali e il governo delle trasformazioni territoriali e delle relazioni da parte delle istituzioni. [...] I riferimenti territoriali in cui sviluppare la cooperazione e verificare la qualità dello sviluppo che essa genera. [...] Questi spazi si caratterizzano per non essere ancora presidiati da politiche di *governance* e richiedono una autentica cooperazione tra i comuni, le province e la Regione» (Regione Emilia Romagna, 2010: 65). Il concetto di città effettiva da conto di una «dinamica dei processi che da tempo travalica i confini amministrativi dei centri urbani ed indica ai comuni di ogni ordine la necessità – opportunità di una pianificazione urbanistica aderente alle dimensioni reali delle conurbazioni e della mobilità e più coerente con l'obiettivo di un uso razionale delle risorse finite, a partire dal territorio medesimo. [...] I sistemi complessi di area vasta descrivono situazioni di più grandi dimensioni caratterizzate da differenti condizioni territoriali e rapporti di interazione tra spazi urbanizzati e spazi a maggiore grado di naturalità e rappresentano la scala di pianificazione delle relazioni fra le città effettive e dell'integrazione tra queste e la rete eco-sistemica» (Gabellini, 2012: 12-13). È ipotizzabile che questi spazi troveranno ulteriore e puntuale trattazione/definizione nel Piano di Riordino Territoriale 2018-2020, lo strumento con il quale la regione Emilia Romagna definisce criteri ed obiettivi per sostenere ed incentivare operativamente l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni, secondo quanto previsto dalla LR n. 21 del 21 dicembre 2012 *Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*.

Allo stesso modo il PTR del Piemonte (Regione Piemonte, 2011) articola il territorio regionale in 33 Ambiti di Integrazione Territoriale - AIT, a partire da una trama di base formata da unità territoriali di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale, sulla quale identifica il livello locale del piano. Gli AIT hanno lo scopo di promuovere una visione integrata del territorio a scala locale, basata sulle relazioni di prossimità tra componenti, attori e progetti. «Sono i “mattoni” della costruzione delle politiche di piano: come aggregati di base per descrivere e interpretare il territorio; come sistemi locali basati su relazioni di tipo funzionale; come nodi di una rete di connessioni su cui si basa l'organizzazione e la coesione territoriale della Regione» (Regione Piemonte, 2011).

Il livello “intenzionale” è rappresentato dagli accordi e dalle intese che si producono “dentro” e “fuori” i territori metropolitani, ovvero con i comuni e le unioni di comuni inclusi nella città metropolitana o con quelli esterni ad esso, come, ad esempio il Protocollo di Intesa tra la Città Metropolitana di Bologna e la Città Metropolitana di Firenze (Città Metropolitana di Bologna, 2017), stretto in funzione della prossimità territoriale e della buona connessione infrastrutturale tra i due enti. Il protocollo è orientato a coordinare di azioni comuni i rispettivi piani strategici, considerando anche l'esigenza di sviluppare adeguate forme di collaborazione in funzione delle “emergenze” del sistema appenninico.

Un ultimo livello, quello che sembra il più interessante per il grado di maturità delle iniziative, per la “mobilitazione” prodotta in termini di interesse da parte di diversi soggetti, per la multi-scalarità delle

relazioni, per l'informalità e l' "incrementalità" dei territori coinvolti, è rappresentato da alcuni progetti strategici di area vasta che insistono sui territori metropolitani ma che derivano da iniziative che non possono essere direttamente ricondotte alla pianificazione normativa vigente, benché da questa sino poi state assunte.

A titolo esemplificativo e nell'economia della presente trattazione si farà riferimento a due progetti di tutela e valorizzazione delle multifunzionalità dello spazio aperto e del patrimonio agricolo, culturale e naturale nel territorio periurbano: il progetto "Corona Verde" nella città metropolitana di Torino e il "Parco Città Campagna" nella città metropolitana di Bologna.

Si precisa che si resta "debitori" di altre esperienze che meriterebbero ulteriore e più approfondito esame: per il versante torinese, il progetto di Corso Marche, il Piano Strategico delle aree interessate dalla Torino Lione, il Piano Strategico del Canavese, l'intesa per il Quadrante Nord Est della Città Metropolitana (Provincia di Torino, 2004); per il versante bolognese, il Focus sull'Appennino Metropolitan e la progettazione ecologica dell'ambito produttivo San Carlo (Città metropolitana di Bologna, 2018).

Tali esperienze rappresentano motivi di interesse non solo per i temi progettuali evocati per il trattamento del territorio periurbano (permanenze identitarie, riconoscimento e valorizzazione non solo degli elementi morfologico strutturali del territorio ma anche dei soggetti attivi nel contesto locale, ricorso ad analisi di tipo psico-percettivo), ma anche per la convergenza degli interessi locali verso un obiettivo di carattere sovra comunale, per la filiera di formalizzazione e "istituzionalizzazione" attraverso la quale il progetto ha trovato accoglimento presso gli enti sovraordinati, trovando le risorse finanziarie per l'implementazione delle fasi attuative.

4 | L'idea "Corona Verde" a Torino

Il progetto "Corona Verde" è un progetto strategico che interessa l'area metropolitana e la collina torinese con un'estensione di quasi 165.000 ettari coinvolgendo il territorio di 93 comuni e una popolazione di circa 1.800.000 abitanti. L'obiettivo generale è quello di «realizzare un'infrastruttura verde che integri il patrimonio culturale (a partire da quello della "Corona di Delizie" delle Residenze Reali) con il patrimonio naturale dei parchi metropolitani, dei fiumi e delle aree rurali ancora poco alterate, per riqualificare il territorio metropolitano torinese⁶» (Regione Piemonte, 2018).

La prima proposta formale nasce dall'iniziativa dell'ente di gestione del sistema delle aree protette della fascia fluviale del Po - tratto torinese di condividere, nel 1997, con gli altri enti complementari⁷, attraverso un documento programmatico, l'idea di una "corona verde" che «facendo perno sulla valorizzazione e riqualificazione del sistema fluviale, punti a stabilire un insieme di relazioni ecologiche e funzionali tra le aste, le aree collinari, i parchi urbani, quelli territoriali, le aree naturali protette e i manufatti storici ed artistici» (Rubino, 2007:84).

Riconosciuto come programma integrato a livello regionale e forte di diverse tornate di interventi finanziari⁸, il progetto "Corona Verde" tra il 2006 e il 2014 raccoglie l'adesione di 93 Comuni e due enti Parco. Il valore strategico del progetto è testimoniato nel Terzo Piano Strategico di Torino (esteso a solo 38 comuni) il quale considera il progetto "Corona Verde" come «adatto a metabolizzare ed estendere il programma di Torino Metropoli 2025 all'intera area metropolitana, passando dagli oltre 30 ai 90 comuni intorno a Torino e, viceversa, il terzo Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino come una sorta di piano particolareggiato del grande disegno territoriale di "Corona Verde". [...] Corona Verde quindi traccia la strada per connettere le strategie dell'asse Infrastruttura verde con quelle del governo del territorio e della qualità urbana» (Castelnuovi, 2016:14). Per dare forza e ragionevole opportunità di sviluppo al progetto "Corona Verde", nel 2010, viene siglato un Protocollo di Intesa tra 83 comuni ed altri 17 soggetti pubblici e privati: un documento di intenti per condividere obiettivi, progetti e impegni.

⁶ Le principali linee di azione concordate sono: la tutela ambientale e la riqualificazione delle componenti eco-sistemiche di pregio; il rafforzamento della funzione di corridoio ecologico dei corsi d'acqua e dei canali; il potenziamento della fruizione in un sistema integrato che sia in grado di connettere le risorse naturalistiche e i sistemi storico-culturali; il potenziamento ed il ridisegno dei bordi urbani per salvaguardare le aree aperte e contrastare il consumo di suolo; l'affidamento all'agricoltura periurbana di un ruolo centrale nella gestione e nel mantenimento del sistema degli spazi aperti e dei paesaggi rurali tradizionali (Regione Piemonte, 2018).

⁷ Ente gestione del Sistema delle aree protette della Fascia fluviale del Po Tratto torinese; Ente di gestione del Parco naturale regionale La Mandria; Ente di gestione del Parco naturale di Stupinigi; Ente di gestione delle aree protette della Collina torinese.

⁸ Nel 2003 la Regione Piemonte ha proceduto ad approvare i criteri per l'utilizzo dei fondi destinati dal DOCUP (Documento Unico di Programmazione) relativamente alla misura "sistema della corona verde" rendendo disponibili 12,5 milioni di Euro per interventi di riqualificazione. La seconda fase operativa del progetto si avvia nel 2010 grazie all'individuazione di un finanziamento di 10 milioni di Euro del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013 Asse III: riqualificazione territoriale – attività III.1.1. Tutela dei beni ambientali e culturali.

Ai fini operativi il territorio viene suddiviso in sei ambiti territoriali coordinati da altrettanti comuni capofila⁹. Viene così istituita una cabina di regia di ampia rappresentanza territoriale (MiBACT, Provincia di Torino, sei comuni capofila, Parco del Po e della Collina Torinese) supportata da una segreteria tecnica, entrambe coordinate dalla Regione Piemonte, mentre il supporto scientifico è garantito dal Politecnico di Torino. Ciascun ambito nel febbraio 2011 ha elaborato un proprio masterplan che è poi confluito in uno schema generale strategico che risponde all'esigenza di rendere riconoscibile, con un «disegno semplificato e identitario» il progetto complessivo, che si compirà in un orizzonte medio-lungo.

«Questa raccolta *bottom up* delle potenzialità oltre che delle esigenze ha innescato senza bisogno di regole e vincoli una consapevolezza della dimensione sovralocale dei temi da affrontare. Per la prima volta c'è stata da parte dei Sindaci la disponibilità a proporre soluzioni di rete, l'interesse per le aree marginali a cavallo tra più confini comunali, in molti casi per integrare le aree protette con servizi e zone cuscinetto di buona accessibilità e potenzialità di frequentazione» (Castelnovi, 2016: 14).

5 | Il “Parco Città Campagna” a Bologna

Il “Parco Città Campagna” è un progetto di valorizzazione della rete dei paesaggi e di integrazione delle aree a elevato valore ecologico ambientale nel territorio della pianura bolognese situato tra il fiume Reno e il torrente Samoggia. L'ambito territoriale di riferimento occupa dunque il settore sud-occidentale dell'area metropolitana bolognese, fino al confine con la provincia di Modena, e riguarda una porzione di “alta pianura” (tra il fiume Reno a est, il torrente Samoggia a ovest, la SS9 Via Emilia a nord e la vecchia strada “bazzanese”), estendendosi su una superficie di circa 8.620 ettari.

«Quest'area nel complesso si configura come una vasta porzione di campagna caratterizzata da un elevato grado di artificializzazione, ma che conserva ancora valori paesaggistici ben percepibili, con numerosi insediamenti residenziali, produttivi e terziari localizzati in prevalenza sui margini, lungo i due storici assi stradali della Via Emilia e della “Bazzanese” e importanti infrastrutture viarie e ferroviarie che la attraversano in direzione est-ovest (l'autostrada A1 con il suo braccio di collegamento verso l'A14, la nuova Bazzanese, che si sviluppa poco più a nord quasi parallela alla vecchia e la ferrovia suburbana Bologna-Vignola, riattivata in anni recenti). [...] Il progetto ha definito una proposta di fruizione territoriale di miglioramento complessivo del vasto ambito situato a ovest di Bologna a partire dalla progettazione di una rete di percorsi ciclabili e pedonali all'interno dell'area anche come occasione di recupero e valorizzazione della trama centuriale e di altri tratti della viabilità storica, per raggiungere le aree di maggiore pregio, collegare Bologna con i centri abitati, vicini, lambire aziende agricole e altre strutture per il tempo libero, offrire nuove opportunità per escursioni protette. Il progetto ha individuato quattro centralità¹⁰ che fanno riferimento in gran parte ad ambiti territoriali già definiti dalla pianificazione provinciale e comunale come aree di pregio paesaggistico ambientale ed una rete di percorsi che collega la centralità con i centri urbani limitrofi, con le stazioni del servizio ferroviario metropolitano e con le aree protette situate nelle aree collinari prospicienti» (Alampi, 2010).

Il “Parco Città Campagna” rappresenta una interessante sperimentazione e delinea alcune premesse di una applicazione attiva del concetto di azione progettuale di carattere inter-istituzionale connessa a pratiche di coinvolgimento degli attori locali. L'idea originaria risale alla fine degli anni ottanta con la proposta di una associazione di volontariato attiva nel quartiere Borgo Panigale di Bologna di sottoporre i poderi comunali, situati nel quartiere Borgo Panigale ed adiacenti a Villa Bernaroli, a forme di tutela per salvaguardare le residue caratteristiche storico-paesaggistiche. A partire dai primi mesi del 2005 questa idea è stata ripresa dal Quartiere Borgo Panigale che ha messo in campo un articolato lavoro di coinvolgimento delle numerose associazioni del territorio, attraverso la costituzione di un comitato promotore per il parco¹¹, ed ha anticipato il progetto intercomunale del “Parco Città Campagna”, previsto come tema di lavoro dal comitato inter-istituzionale per l'elaborazione del Piano Strutturale Comunale - PSC del Comune di Bologna, fornendo spunti e idee. A partire da questo lavoro è emersa l'opportunità di formulare una proposta progettuale di area vasta, da estendersi anche agli altri comuni.

⁹ Chieri, Nichelino, Rivoli, Settimo T.se, Torino e Venaria Reale.

¹⁰ Il Complesso di villa Bernaroli a Bologna; il complesso architettonico di Palazzo Albergati nel comune di Zola Predosa; la tenuta di Orsi Mangelli nei Comuni di Anzola dell'Emilia, Zola Predosa e Crespellano; un'area di campagna dai caratteri socio – paesaggistici molto interessanti nel territorio comunale di Crespellano.

¹¹ Tale comitato era formato da componenti del Consiglio di Quartiere, singoli cittadini e rappresentanti di diverse associazioni e gruppi organizzati che operavano sul territorio o avevano affinità tra i propri interessi e i temi del “Parco Città Campagna”. Il gruppo era, inoltre, integrato da tecnici dell'Amministrazione comunale, da un referente della Provincia di Bologna e si avvaleva della consulenza tecnica della Fondazione Villa Ghigi (Alampi, 2010).

La filiera di istituzionalizzazione è passata dunque per due *step* successivi: il primo ha riguardato la sottoscrizione, nel 2008, della Convenzione tra la Regione Emilia Romagna, la Provincia di Bologna e i Comuni di Anzola dell'Emilia, Bologna, Casalecchio di Reno, Crespellano e Zola Predosa (Deliberazione di G. R. 2180 del 27.12.2007), a seguito del finanziamento ottenuto dopo la candidatura del progetto al programma di finanziamento regionale. Il secondo ha riguardato la sottoscrizione, nel marzo 2010, dell'Accordo Territoriale per l'attuazione del "Parco Città Campagna" da parte della Regione Emilia Romagna, della Provincia di Bologna e degli stessi comuni¹², dopo un'ulteriore fase di elaborazione progettuale nella quale un contributo molto importante è stato prodotto nell'ambito dei laboratori di urbanistica partecipata che si sono svolti tra aprile e maggio 2009 nel comune di Crespellano (Alampi, 2010).

La modalità di lavoro adottata è stata dunque quella di un confronto e coinvolgimento progressivo di soggetti pubblici e del mondo dell'associazionismo, a partire da un'iniziativa strettamente locale che si è ampliata e ha trovato progressivamente forza anche tramite il coinvolgimento e il sostegno, in una fase già "matura" dell'idea progettuale, dell'ente regionale.

6 | Conclusioni: ripensare la città attraverso le regioni

Il valore che questi progetti assumono nelle politiche di sviluppo e di valorizzazione del territorio, per le città metropolitane e per i comuni che hanno partecipato sia alla redazione dei progetti che agli accordi istituzionali, è testimoniato anche dalla unitarietà e dalla linearità che ha caratterizzato il processo progettuale, dalla sua ideazione, all'approvazione, alla definizione delle fasi attuative. In entrambi i casi, un "momento di svolta", un cambio di fase, rispetto alla reale percorribilità delle iniziative messe in campo localmente, è rappresentato dalla sottoscrizione di intese e accordi istituzionali con le regioni, nei quali vengono definiti il dettaglio delle azioni e gli impegni di ciascun attore.

L'entrata in scena dell'ente regionale, attraverso la presa in carico di precisi impegni, in una fase "matura" del progetto, già condiviso e "metabolizzato" dagli enti locali, rappresenta, nei casi esaminati, un *upscaling* "virtuoso" del processo in cui le competenze e le risorse locali trovano stabilità e rafforzamento sia in vista dell'implementazione operativa delle iniziative che per ulteriori eventuali fasi di progettazione.

Tali esperienze lasciano intravedere l'emergere di «una prospettiva di governo delle città attraverso le regioni, non tanto nel senso della ricomposizione delle relazioni di interdipendenza gerarchica e istituzionale, quanto nel senso di un ripensamento delle relazioni di cooperazione orizzontale, inter-scalare e interconnessa, che caratterizzano i processi geopolitici di regionalizzazione dell'urbano» (Perrone, 2017: 216).

Esse, inoltre, esplicano diverse dimensioni dell'efficacia nella pianificazione, non solamente attribuibili al raggiungimento di risultati operativi.

La filiera progettuale, infatti, nei casi esaminati, ha "mobilitato" interessi, capacità di prefigurazione e, poi, di legittimazione e implementazione attuativa, che collocano la disciplina della pianificazione spaziale in una posizione particolarmente rilevante, tra le altre pratiche di governo, soprattutto per il grado di sperimentazione, interazione e "creatività" che attraverso la sua pratica possono essere prodotte.

Riferimenti bibliografici

- Alampi B. (a cura di, 2010), *Parco Città Campagna, La riscoperta della pianura bolognese*, SATE, Bologna.
- Allbrechts L., Healey, P., Kunzmann K.R. (2003), "Strategic spatial planning and regional governance in Europe", in *Journal of the American Planning Association*, Volume 69, Issue 2, pp. 113-129
- Allmendinger P., Tewdwr-Jones M., (2006) *Territory, Identity and Space: Planning in a Disunited Kingdom* Routledge, London.
- Allmendinger P., (2006), "Zoning by stealth? The diminution of discretionary planning" in *International Planning Studies* v.11, p. 137 - 143.
- Allmendinger P., Houghton G. (2009) "Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway", *Environment and Planning A*, 41 617-633.
- Allmendinger P., Houghton G. (2010) "Spatial planning, devolution, and new planning spaces", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 803 – 818.
- Allmendinger, P., Houghton, G., Knieling, J., Othengrafen, F. (2015), *Soft spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Routledge, London.
- Amin N., Thrift N. (2002), *Cities. Reimagining the Urban*, Polity Press, Cambridge.

¹² Provincia di Bologna, accordo del 05/03/2010

- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017), *Oltre la metropoli, l'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Firenze.
- Brenner N. (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis Verlag, Berlin.
- Calafati A. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, GSSI Urban Studies, w.p. 1.
- Castelnovi P. (2016), “La storia del programma progetto”, in Associazione Torino Internazionale (a cura di), *I quaderni di Torino Strategica, L'infrastruttura verde per l'area metropolitana torinese, Corona verde 2025*, v. 1, Associazione Torino Internazionale, disponibile su http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2016/06/Quaderno_Verde_web1.pdf [ultima consultazione 14.05.2018].
- Cittalia (2013), *Rapporto Cittalia 2013 Le città metropolitane, Roma*, disponibile su <http://www.casaportale.com/public/uploads/15282-pdf1.pdf> [ultima consultazione 29.06.2016].
- De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione Regionale Cooperativa*, Alinea editrice, Firenze.
- De Luca G., Moccia F.D. (2015), *Immagini di territori metropolitani*, Roma.
- Fedeli V. (2017), “Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: outdated solutions for processes of urban regionalisation?”, in *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, Volume 75, Issue 3, pp 265–274.
- Fedeli V., Perrone C., Rossignolo C. (2017), “Oltre i confini, in un’ottica di governance transcalare”, in Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini e Associati, Milano, pp. 199-228.
- Gabellini P. (2012), “Il racconto visivo del Piano territoriale regionale”, in Gabellini P., Di Giovanni A., Gfeller C., Mareggi M. (a cura di), *Immagini del cambiamento in Emilia Romagna*, Editrice compositori, pp. 8-13.
- Haughton G., Allmendinger P., Oosterlynck S. (2013), “Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post-politics and neoliberal governmentality”, *Environment and Planning A* 45, 1, pp. 217-234.
- INU – Istituto Nazionale di Urbanistica (2015): Rapporto dal territorio 2016, Roma. Disponibile su <http://www.inu.it/wp-content/uploads/preview.pdf> [ultima consultazione 29.06.2016].
- Keil R., Hamel P. (2015), *Suburban governance, a global view*, University of Toronto Press, Toronto.
- Martinotti G. (1999), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna.
- Pizzetti F. (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città Metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè.
- Presidenza del Governo, Città metropolitane, province e unioni di comuni, cosa cambia, disponibile su http://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/province_cittametropolitane.pdf [ultima consultazione 14.05.2018].
- Provincia di Torino, Relazione Illustrativa del Piano Territoriale di Coordinamento 2, variante al PTC 1 ai sensi dell’art. 10 della Legge regionale n. 56/77 smi, approvata dal Consiglio Regionale del Piemonte con deliberazione n.121- 29759 del 21/07/2011, pubblicato sul BUR, n. 32 dell’11 agosto 2011, disponibile su http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/pianificazione-territoriale/ptc2/PTC2_Rel_ill_dcr121_2011.pdf [ultima consultazione: 14.05.2018].
- Regione Emilia Romagna (2010), *Piano Territoriale Regionale dell'Emilia Romagna*, Approvato dall’Assemblea legislativa regionale n. 276 del 03 febbraio 2010, *La regione sistema: il capitale territoriale e le reti*, v. 2, disponibile su: <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/programmazione-territoriale/ptr-piano-territoriale-regionale/il-piano-territoriale-regionale> [ultima consultazione: 14.05.2018].
- Regione Piemonte (2011), Presentazione sintetica del Nuovo Piano Territoriale Regionale, approvato con DCR n. 122 – 29783 del 21 luglio 2011, disponibile su http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm [ultima consultazione: 14.05.2018].
- Rubino A. (2007), Torino: spazi aperti tra progetti e realtà, in *Macramè 1-2007*, v. 1, Firenze University Press, Firenze, pp. 79 – 87.
- Soja E. W. (2007) Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana, Patron, Bologna.
- Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane (ed.) (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna.
- Vandelli L. (2015), “L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane”, in *Rivista di Studi Giuridici e Politici*, Número Extraordinario 1, pp. 213–238.

Sitografia

Città metropolitana di Bologna, Il parco città campagna, disponibile su

https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Pianificazione_del_territorio/Progetti_Metropolitani/Parco_Citta_Campagna [ultima consultazione: 14.05.2018].

Città metropolitana di Bologna, Pianificazione del territorio e progetti metropolitani

https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Pianificazione_del_territorio [ultima consultazione: 14.05.2018]

Città metropolitana di Bologna, Protocollo di Intesa tra la Città Metropolitana di Bologna e la Città Metropolitana di Firenze, disponibile su:

https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Documenti/Collaborazioni_con_altri_territori [ultima consultazione 14.05.2018]

Regione Piemonte, *Corona Verde*, disponibile su

<http://www.regione.piemonte.it/ambiente/coronaverde/web/> [ultima consultazione 14.05.2018]

Diseguaglianze territoriali e politiche di coesione. Analisi di strumenti in alcune politiche locali

Carolina Pacchi

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: carolina.pacchi@polimi.it

Abstract

Nei territori europei contemporanei, e anche in Italia, le forme di diseguaglianza territoriale si moltiplicano, pure a fronte degli sforzi attuati negli ultimi anni, a tutti i livelli di governance e segnatamente a quello delle politiche europee, per promuovere la coesione territoriale. A partire dalle prime indagini svolte nell'ambito della ricerca H2020 Cohsmo*, il paper discute criticamente le possibilità di un approccio fortemente integrato e *place-based* per affrontare il diffondersi di queste forme di diseguaglianza.

Dato che il progetto di ricerca è ancora in corso, il paper discuterà alcuni passaggi metodologici che stanno conducendo all'analisi sul campo su diversi ambiti di politiche: uno più esplicitamente legato a una dimensione territorializzata e *place-based*, che comprende politiche di rigenerazione urbana e di promozione dello sviluppo economico, e un altro che non ha direttamente come oggetto una dimensione territoriale, ma ha tuttavia forti implicazioni redistributive, e che riguarda alcune politiche di welfare (politiche attive del lavoro, di formazione professionale, di cura per la prima infanzia).

A partire questa impostazione della ricerca, il paper si propone di identificare alcuni ambiti chiave nella definizione di politiche per la coesione territoriale, legandoli strettamente ai contesti, locali o sovralocali, e alla dimensione di ordinarietà o meno di tali politiche.

Parole chiave: disuguaglianze territoriali, coesione territoriale, politiche di sviluppo

Disuguaglianze territoriali in Europa

A fronte dell'incremento delle disuguaglianze sociali, di reddito (Benczur P., Cseres-Gergely Z., Harasztosi P., 2017), di ricchezza (Piketty, 2013), culturali ed educative nella maggior parte dei paesi OCSE, divengono rilevanti anche le forme di spazializzazione di questo fenomeno, ovvero le modalità secondo le quali popolazioni differenti sono distribuite sul territorio in modi che tendono a creare zone sempre più separate tra loro e omogenee al loro interno (Secchi, 2013; Musterd et al., 2016). Questo diviene evidente in tutta Europa, e quindi anche nel nostro Paese, sia nella polarizzazione a livello macro (ad esempio, quella tra regioni metropolitane e aree interne) (Barca, 2018), sia, all'interno di singole regioni, nella differenziazione e polarizzazione tra aree più ricche e aree marginali o periferiche, da intendere in senso non solo geografico (Camera dei Deputati, 2017). Secchi ricorda, infatti, guardando all'Europa, che «le regioni urbane, in questa parte del pianeta, appaiono oggi come il luogo ove le differenze tra ricchi e poveri diventano drammaticamente più visibili» (Secchi, 2013, p. 5)

La dimensione spaziale delle crescenti disuguaglianze diviene particolarmente rilevante se si analizzano i divari nell'accessibilità ai principali servizi pubblici (come sanità, educazione, trasporti), molto visibili tra aree metropolitane e aree interne/marginali, oppure i divari nella qualità degli stessi, chiaramente leggibili anche all'interno delle regioni urbane, tra aree più favorite e aree svantaggiate. L'impatto potenziale di questa divergenza nelle dotazioni e nelle opportunità è d'altro canto cruciale in una prospettiva di lungo periodo, dato che gli squilibri che si producono oggi rischiano di compromettere seriamente la capacità/possibilità delle giovani generazioni di costruire solidi percorsi di crescita, di mobilità sociale e, in ultima analisi, di inclusione in una dimensione di piena cittadinanza per il futuro.

Questo ultimo aspetto non è sfuggito a molti osservatori, che hanno sottolineato il rischio regressivo connesso al senso di abbandono provato da una parte della popolazione che abita in aree considerate marginali (Barca, 2018), con conseguenze leggibili anche in termini di polarizzazione delle scelte politiche, come emerge dai risultati delle recenti elezioni in Italia e più in generale in diversi contesti nel mondo

* Cohsmo è un progetto di ricerca sulle relazioni tra disuguaglianze territoriali, politiche di coesione e modello sociale europeo, finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma Horizon2020 (<https://www.cohsmo.aau.dk>).

occidentale. Come ricorda Fabrizio Barca, infatti, le disuguaglianze crescenti «investono il ‘riconoscimento’ stesso di questi cittadini, che avvertono norme e valori minacciati, i propri territori trattati come luoghi di estrazione di risorse o di intrattenimento, i propri bisogni trascurati» (Barca, 2018, p. 4). Il tema delle crescenti disuguaglianze, in questo senso, porta a una necessaria riflessione sulle forme effettive, e non formali, di partecipazione politica, anche nella chiave della capacità democratica, ovvero forme di partecipazione attiva e generativa (Fung, Wright, 2003).

Politiche di coesione in Italia e in Europa: una risposta possibile?

A fronte di divari crescenti, gli indirizzi di politica europea propongono da tempo di lavorare in direzione di una maggiore coesione, in primis sociale ed economica ma, a partire dalla Strategia di Lisbona *Europe 2020*, anche territoriale. Il concetto di coesione territoriale, frequentemente utilizzato nei documenti di politica europei, è un concetto ambiguo, sfocato, dai molteplici significati, che alludono a differenti dimensioni (disuguaglianze sociali e spaziali, sviluppo economico, urbanizzazione, cambiamenti demografici, chances di vita individuali, equità nell’accesso ai servizi, giustizia spaziale, partecipazione democratica, ...) Essendo le dimensioni così differenti, vi è un rischio concreto che il termine, di per sé molto aperto, possa quindi essere espressione anche di logiche confliggenti, come quella della competitività economica e quella dell’equità socio-spaziale: «The inclusion of economic, social and territorial cohesion in the consolidated Treaty of European Union (Commission of the European Communities 2012), has led to a wider consideration of the need for ‘balanced and sustainable development’ which seeks to support forms of urban development that attempt to reconcile competitiveness and cohesion, although arguably the primary emphasis remains on competitiveness» (Atkinson and Zimmerman, 2016, p. 413).

Per provare a mettere a sistema il concetto nel percorso di ricerca, il progetto Cohsmo lo esplora a partire da tre angolature: una che parte dalla governance multivello; una che muove dalle prospettive di urbanizzazione e cambiamento demografico; una terza che prende avvio dalla tensione tra traiettorie di sviluppo economico e formazione/consolidamento di disuguaglianze spaziali.

Per quanto riguarda la governance multivello, anche se la coesione territoriale è, in linea teorica, una competenza condivisa tra l’Unione Europea e gli Stati Membri, di fatto si tratta di un costrutto teorico e strategico molto legato all’intervento della Commissione Europea, e che trova scarsa concettualizzazione e applicazione al di fuori dei documenti di policy promossi dalla Commissione stessa. Servillo ricorda, infatti, come si tratti essenzialmente di un costrutto/esercizio discorsivo europeo, che assume significato solo se letto con riferimento ad altre catene di significato, prodotte dal medesimo attore e nell’ambito degli stessi network decisionali (Servillo, 2010). Questo aspetto è di particolare importanza quando si voglia cercare di comprendere l’effettiva influenza di questo paradigma di policy rispetto a scelte attuate a livello nazionale o regionale.

Per quanto riguarda il legame con l’urbanizzazione, «The general idea of connecting urbanization with territorial cohesion is that urbanization processes have specific spatial outcomes that both reflect and influence economic and social dynamics» (Artelaris et al., 2017, p. 5). In questo caso l’attenzione è duplice: da un lato processi di intensa urbanizzazione portano con sé forme di agglomerazione, ovvero concentrazione di popolazioni, attività e opportunità in alcune aree, a scapito di altre; dall’altro, una prospettiva di giustizia spaziale entra in rotta di collisione con un diffuso assunto di politica economica, secondo il quale le forti concentrazioni di opportunità divengono un potente fattore di attrazione e di opportunità anche per popolazioni lontane, che possono vedere chances di vita nello spostamento e nelle migrazioni.

Come vedremo, e guardando anche alla terza chiave di lettura legata alle politiche di sviluppo economico, l’approccio europeo è in qualche misura combattuto tra le due prospettive, e infatti il *concept paper* del progetto Cohsmo ricorda, a questo proposito, come «As the life-chances and human capabilities of individuals (EU citizens and residents) become defined by the places where they happen to live, equality between people has to be supplemented by equality between places» (Artelaris et al., 2017, p. 6).

Alcuni critici autorevoli della politica di coesione europea hanno sottolineato come, scegliendo tra i possibili orientamenti delle politiche di sviluppo, la politica europea si sia limitata, storicamente, ad assumere un ruolo redistributivo/compensativo rispetto a scelte di politica economica molto centrate sulla competitività territoriale e molto in linea con le indicazioni delle principali agenzie di sviluppo a livello globale. Barca ricorda, ad esempio, come proprio questa sostanziale debolezza intrinseca della politica europea di coesione territoriale sia alla radice della sua inefficacia nel ridurre i divari di sviluppo (che, anzi, a livello europeo, e spesso anche nazionale, sono in crescita) e di quelli che possono essere considerati i

suoi molteplici fallimenti (Barca, 2011). Da qui la riflessione sull'importanza di un approccio radicalmente rivolto ai luoghi, ovvero *place-based* (Barca et al., 2009). D'altro canto, come sottolineato da Faludi, lo stesso concetto di politiche rivolte ai luoghi apre, proprio in termini di capacità democratica, una tensione sulle forme di rappresentanza che, storicamente agganciate ai luoghi, si trovano in questo caso di fronte a una separazione tra contesti territoriali e elettorato potenziale, identificato invece sulla base di una più aperta concezione dei 'luoghi' (Faludi, s.d.).

Il progetto Cohsmo e l'indagine sul campo

Rispetto a questo quadro di sfondo, il progetto H2020 Cohsmo assume due nuclei tematici, uno legato alle disuguaglianze spaziali e uno che si concentra sulla coesione territoriale, come punti di partenza della propria indagine, che è mirata a comprendere se, e in quale misura, il modello sociale europeo e, in particolare, le strategie di investimento sociale siano in grado di affrontare/superare i principali effetti negativi delle crescenti disuguaglianze, anche nella loro dimensione territoriale.

La domanda di ricerca che guida il progetto è come si possa interpretare la relazione tra strutture socio-economiche della disuguaglianza, urbanizzazione e coesione territoriale, e come la coesione territoriale, a differenti scale (da quella locale a quella europea) retroagisca a sua volta sulla crescita economica, sulla giustizia spaziale e sulla capacità democratica.

Per strutturare il percorso di ricerca, questa domanda generale viene articolata in diversi punti specifici:

- in che modo i processi di urbanizzazione (o dis-urbanizzazione) e i cambiamenti demografici influenzano la coesione territoriale?
- qual'è la relazione tra coesione territoriale, politiche di sviluppo (spaziale) e strategie economiche a scala sovra-nazionale, nazionale e regionale, e in che modo la coesione territoriale influenza le conseguenze di queste politiche in termini di giustizia spaziale e capacità democratiche?
- Quale influenza esercitano i contesti locali sulle politiche di investimento sociale in relazione all'erogazione di servizi, e in che modo questo riguarda la coesione territoriale?
- in che modo la coesione territoriale è in grado di mediare rispetto alle politiche di austerità, promuovendo l'imprenditorialità locale e l'innovazione sociale?

Per svolgere questa ricerca, il progetto prevede di indagare cinque aree di policy in sette paesi europei, tre di queste di natura verticale/settoriale, legate a servizi di welfare, più o meno territorializzati (cura della prima infanzia, politiche attive del lavoro, politiche di formazione professionale) e due più trasversali e territorializzate (politiche di sviluppo economico, politiche di rigenerazione urbana). Nella discussione che segue, il paper proporrà alcune riflessioni basate in particolare sull'analisi delle politiche di promozione dello sviluppo economico e di rigenerazione urbana a livello locale.

Per ciascuna delle cinque aree di policy, il progetto di ricerca europeo ha selezionato tre contesti di analisi, che condividono la localizzazione regionale (per l'Italia, la Regione Lombardia), ma si differenziano tuttavia per i caratteri territoriali: un'area centrale metropolitana, un territorio reticolare, un'area marginale o interna. Nel caso lombardo, sono state selezionate la città di Milano, la città di Legnano e l'Area Interna dell'Oltrepò Pavese. Nel primo caso si tratta della città centrale di una forte area metropolitana, caratterizzata tuttavia da una notevole articolazione interna, in cui diverse forme di disuguaglianza (di reddito, livello educativo, spaziale, ecc.) sono visibili. Nel secondo caso la scelta è caduta su una città intermedia (circa 60.000 abitanti), che intrattiene relazioni significative con la città centrale, ma riveste allo stesso tempo un importante ruolo di centralità per i comuni di minore dimensione che la circondano; la lunga storia di industrializzazione prima e, successivamente, di dismissione industriale, ne fanno un caso di grande interesse in termini di traiettorie di sviluppo e forme di disuguaglianza localizzate. La terza area, infine, rappresenta una zona marginale paragonabile alle molte altre aree interne del nostro paese, caratterizzate da forme di abbandono del territorio, ma è allo stesso tempo luogo di elaborazione e sperimentazione di diverse politiche, di origine sia nazionale, che regionale e locale, di ripensamento e rilancio. Per ciascuna delle aree, la ricerca sul campo si appunta sulla comprensione della capacità e modalità di interpretazione e messa a problema delle disuguaglianze territoriali e sulle traiettorie di policy sperimentate per darvi una risposta, attraverso l'analisi di documentazione e lo svolgimento di interviste semi-strutturate in profondità.

Dato che la ricerca è in corso, le riflessioni critiche si appoggiano sui risultati preliminari della ricerca sulle aree, che hanno messo in evidenza, alcuni caratteri emergenti dei tre contesti in relazione alle domande di ricerca evidenziate e alle aree di policy indagate.

E' possibile rileggere il legame tra strategie di coesione territoriale e contesti locali, così come emerge nei tre territori analizzati, attraverso progetti territoriali e di sviluppo che hanno l'obiettivo di ridurre le

diseguaglianze e le forme di segregazione. Dalla rilettura emergono con forza due ambiti di intervento: da un lato abbiamo infatti le politiche ordinarie, politiche di welfare ad esempio, che attraverso la diffusione e l'estensione di standard comparabili a tutto il territorio di riferimento (ad esempio, quello nazionale), cercano di ridurre le forme di diseguaglianza attraverso un approccio più o meno marcatamente redistributivo. Il dibattito italiano sui servizi essenziali (che si è concentrato negli anni recenti in particolare sulle capillarità e qualità dei servizi sanitari, educativi e di mobilità nelle aree interne del Paese) è un buon esempio di questo ambito.

Un secondo ambito di riflessione, invece, è molto più nettamente contestuale, dato che riguarda indirizzi di policy costruiti a livello locale, non attraverso una logica di copertura ed erogazione secondo standard definiti, ma attraverso la valorizzazione di bisogni emergenti, istituzioni, prassi e conoscenze locali e, spesso, attraverso il ricorso a risorse aggiuntive. Guardando ai primi risultati che emergono dall'indagine sul campo nei tre territori selezionati, emerge come entrambi i tipi di politiche siano fortemente necessari, e che anzi le possibilità di successo di questo impianto siano legate proprio alla capacità degli attori locali di situare le politiche contestuali e specifiche all'interno di un quadro di ordinarietà, capace di dare struttura e dimensione universalistica ai singoli interventi; allo stesso tempo, cruciale è la capacità di ammettere dei margini di flessibilità per le politiche ordinarie, di norma più standardizzate e rigide, in modo che anche queste permettano di valorizzare in modo appropriato le risorse dei territori e siano capaci di integrarsi con le politiche contestuali e locali. Da questo punto di vista sia le politiche per le periferie promosse dal Comune di Milano, che provano a integrare interventi locali in una cornice più ampia, fornita dagli interventi statali, che le articolate politiche di promozione dello sviluppo nell'Oltrepò Pavese, che di nuovo mirano a inserire interventi localizzati in un *framework* di politica nazionale, contengono alcuni elementi potenzialmente interessanti, che verranno approfonditi in modo specifico nelle fasi successive della ricerca.

Riferimenti bibliografici

- Artelaris P. et al. (2017), *Working paper: Theoretical overview – inequality, territorial cohesion and life chances*, Cohsmo Project, D.2.1.
- Atkinson R. and Zimmermann K. (2016), “Cohesion policy and cities: an ambivalent relationship” in Piattoni S. (ed.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Elgar Publishing, Elgar online., pp.413-426.
- Barca F. (2011), “Alternative Approaches to Development Policies: Intersections and Divergencies”, in *OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Paris, OECD, pp. 215-225.
- Barca F. (2018), “Politica di coesione: tre mosse”, *Documenti LAI*, 18 (08).
- Barca F. et al. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Benczur P., Cseres-Gergely Z., Harasztosi P. (2017), “EU-wide income inequality in the era of the Great Recession”, *Budapest Working Papers on the Labour Market*, 13, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Camera dei Deputati – Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Periferie (2017), *Relazione sulle attività svolte dalla Commissione*, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo.
- European Commission – UN Habitat (2016) *Cities leading the way to a better future*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, <http://europa.eu/!hV44XU>.
- Faludi A. (2015), *Territorial Cohesion under the looking glass*, EU publications, www.ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf.
- Faludi A. (2016), “EU territorial cohesion, a contradiction in terms”, *Planning Theory & Practice*, 17(2), pp. 302-313.
- Faludi A. (s.d.) *Place is a No-man's Land*, unpublished paper (an earlier version presented at AESOP Conference, Utrecht, 2014).
- Fung A., Wright O. (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- Musterd S., Marcińczak S., van Ham M. & T. Tammaru T. (2016), “Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich”, *Urban Geography*.
- Piketty T. (2013), *Le Capital au XXIème siècle*, Seuil.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Servillo, Loris (2010), “Territorial cohesion discourses: hegemonic strategic concepts in European spatial Planning”, *Planning Theory and Practice*, 11 (3), pp. 397–416.

Una nuova stagione di pratiche cooperative per l'urbanistica toscana

Massimo Parrini

Università degli Studi di Firenze

DIDA - Dipartimento di Architettura – PhD Student

Email: masparrin@tin.it

Abstract

Tra le pratiche avviate in Toscana all'indomani e l'approvazione della nuova Legge regionale sul governo del territorio rivestono un ruolo di particolare interesse quelle si riferiscono alla pianificazione urbanistica intercomunale.

L'approccio di tipo volontaristico in Italia ha una storia lunga, ma purtroppo portatrice di esigui risultati. In Toscana in particolare dopo le esperienze nate il solco della Legge 1150/42 -nessuna delle quali visto concludersi l'iter fino all'approvazione- si sono avute diverse altre azioni di coordinamento dei piani come quelle legate alla programmazione economica dei comprensori, al decentramento amministrativo delle Associazioni Intercomunali, al coordinamento degli strumenti urbanistici, agli Schemi strutturali. Spesso queste pratiche non si sono concretizzate in uno specifico strumento pianificatorio con valore normativo immediatamente cogente, ma sicuramente sono andate a costituire uno spesso background di cultura normativa, pianificatoria e politica.

Questa scarsità di interesse per un strumento coordinato è stato sicuramente influenzato dall'alternanza sulla scena istituzionale di azioni politiche che consolidavano o limitavano il ruolo della Provincia come Ente intermedio.

In questo momento gli effetti di depotenziamento dell'istituzione provinciale operato Legge 56/2014 e l'avvio, nell'ultimo triennio, di diversi procedimenti di formazione di piani strutturali intercomunali fanno presumere nuovi approcci cooperativi.

Ad oggi le condizioni culturali e normative consentono un maggiore ottimismo rispetto al passato nei confronti degli esiti della pianificazione associata, primo tra questi lo sdoppiamento dello strumento comunale in piano strutturale e piano operativo; una maggiore attitudine a forme di governance cooperativa esperite dai Sindaci nell'ambito dei nuovi organi assembleari delle Province; la frequentazione degli strumenti di governance multilivello ormai consueto in quegli Enti che si confrontano con i finanziamenti derivanti dalla programmazione comunitaria europea.

La regione Toscana sembra credere sia a questa opportunità di rafforzamento delle visioni territoriali proveniente dal basso, che al contributo in termini di semplificazione amministrativa. Infatti ha promosso nel tempo un'azione sperimentale e due bandi per agevolare, attraverso appositi contributi, quegli enti che volessero avviare un percorso unitario: Le numerose iniziative intercomunali ad essi collegate e le diversità di approccio in termini operativi, quindi di diverse strutture di governance, possono costituire un interessante caso di studio.

Parole chiave: Governance, Intercomunale, Toscana.

1 | Introduzione

Negli ultimi anni la Regione Toscana è stata protagonista di un intenso rinnovamento nel campo della pianificazione territoriale e urbanistica i cui principali cardini di riferimento sono rappresentati dalla nuova Legge regionale per il governo del territorio n. 65 del 2014 e dal Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico approvato nell'anno successivo (Marson, 2016).

Sulla base di questi riferimenti e dell'intenso dibattito politico e disciplinare che si è instaurato in quel periodo si è avviata in Toscana una stagione di nuove pratiche pianificatorie che vedono coinvolti moltissimi comuni in un rapporto stretto e attivo con gli uffici regionali a motivo della presenza di alcuni nuovi istituti previsti dalla Legge regionale quali la Conferenza di Copianificazione (art. 25 della LR n. 65/2014) e le Conferenze Paesaggistiche (art. 31 della LR n. 65/2014) nelle quali gli uffici regionali costituiscono elemento proattivo.

Analizzando i dati ad oggi disponibili possiamo rilevare, se escludiamo la Città Metropolitana di Firenze dove possiamo registrare un intenso lavoro motivato dal fatto che si stanno costruendo i nuovi strumenti di governo come il piano strategico, che esiste una minore attività per la pianificazione di livello provinciale, probabilmente a causa della riduzione delle possibilità economiche di questi Enti avvenuta a seguito della riforma operata dalla Legge n. 56/2014, infatti solo l'amministrazione pistoiese ha in corso la revisione generale del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Dai rapporti dell'Osservatorio Paritetico Regionale della Pianificazione possiamo apprezzare che al 30 giugno 2016 era in corso la revisione 62 strumenti di pianificazione sia strutturale che operativa ancora non sufficiente a garantire la gestione continua dei 154 (il 53% dei Comuni della Toscana) strumenti operativi con previsioni giunte a scadenza quinquennale (Giunta Regionale Toscana, 2017a), ma ancora prima della spinta propulsiva dei bandi di finanziamento regionale per incentivare la pianificazione associata.

2 | Una lettura delle esperienze di pianificazione intercomunale in Toscana

Tra le pratiche avviate in Toscana all'indomani e l'approvazione della nuova Legge regionale sul governo del territorio rivestono un ruolo di particolare interesse quelle si riferiscono alla pianificazione urbanistica intercomunale. numerosi comuni infatti hanno deciso di intraprendere in forma volontaristica questo percorso.

L'approccio di tipo volontaristico in Italia ha una storia lunga, ma purtroppo portatrice di esigui risultati se consideriamo solo gli strumenti di pianificazione approvati e giuridicamente efficaci. In Toscana in particolare negli anni '50 si sono registrate diverse esperienze, nate entro il solco della Legge n. 1150/42, che hanno coinvolto 110 comuni raggruppati in 11 aree e che complessivamente interessavano il 53,88% della popolazione residente al 1971 e il 37,45% del territorio regionale (Lombardi, 1982). A queste prime esperienze avevano aderito gran parte dei capoluoghi di provincia e tra questi spiccava l'esperienza del capoluogo regionale che vedeva coinvolti i 22 comuni del Piano Intercomunale Fiorentino (Di Pietro, 1966), purtroppo nessuna di queste esperienze ha visto concludersi l'iter procedurale fino all'approvazione. Si sono poi avute diverse altre azioni di coordinamento dei piani tra le quali possiamo ricordare quelle legate alla programmazione economica delle prime esperienze regionali e, sul finire degli anni '70, all'articolazione di questa politica sul territorio attraverso i comprensori che a quell'epoca *“sembra rappresentare la migliore soluzione di intermediazione tra esigenze locali e indirizzi regionali”* (De Luca, Lingua, 2012 p. 97). Numerose esperienze di pianificazione riferite a quegli ambiti, che poi diverranno distretti industriali oppure le aree di decentramento amministrativo costituito dalle Associazioni Intercomunali, fanno riferimento a quel periodo (Becattini, 1975).

Successivamente si sono attivate altre esperienze di coordinamento degli strumenti urbanistici comunali spesso anticipando anche le disposizioni normative regionali, infatti all'azione incentivante svolta dalla legge regionale n. 74/84 seguirono i coordinamenti da parte di alcune provincie o comuni capofila e gli schemi strutturali di Firenze-Prato-Pistoia, Arezzo, Siena, Grosseto, Pisa-Livorno e Massa-Carrara riconosciuti e normati poi dalla legge regionale n.4/1990. Al termine di quel periodo solo 8 comuni dei 287 della Toscana non erano compresi in alcuna forma di coordinamento (De Luca, 2001).

Spesso queste pratiche non hanno prodotto i risultati in termini giuridici che ci si aspettavano e non si sono concretizzate in uno specifico strumento di pianificazione con valore normativo immediatamente cogente, ma sicuramente sono andate ad arricchire un già spesso background di cultura normativa, disciplinare e politica che si è poi riversata completamente nell'esperienza della pianificazione provinciale attivata negli anni '90.

Una lettura cronologica di queste esperienze ci consente di riconoscere fasi alterne tra il forte interesse o il sostanziale abbandono delle attività di pianificazione intercomunale. La spinta iniziale gli anni '50 avvenne principalmente a causa dell'intenso sviluppo economico e del conseguente incremento di attività edilizia ed infrastrutturale. In questo contesto i comuni di maggiori dimensioni avevano necessità di gestire la forte crescita che spesso superava i loro limiti amministrativi, mentre i comuni più piccoli a volte si associavano per acquisire una maggiore visibilità ed un maggior peso politico in funzione oppositiva rispetto ai comuni capoluogo che tendevano ad assorbirne le risorse. Non mancarono nemmeno le esperienze di associazionismo per tutelare in forma coordinata le risorse ambientali e paesaggistiche minacciate da un turismo poco attento e dallo sfruttamento delle risorse da parte della nascente industria. Ed infine ci furono azioni cooperative avviate per ridistribuire tra i vari territori le esternalità positive e negative che emergevano dalla realizzazione di importanti infrastrutture autostradali o industriali.

L'interesse si affievolì col tempo quando nelle varie aree venivano approvati i Piani Regolatori Comunali oppure quando l'approvazione di strumenti settoriali faceva venir meno la necessità di riportare alcune esigenze specifiche dei territori entro i piani urbanistici generali.

Intanto le regioni a statuto ordinario, recentemente istituite, predisponavano i propri strumenti di pianificazione territoriale e le proprie leggi urbanistiche avviando un periodo di esperienze differenziate a seconda dei diversi modelli pianificatori adottati (Belli, Mesolella, 2008). In Toscana, per questo motivo, l'attenzione si sposterà sulla programmazione economica e sull'individuazione dei comprensori quindi con la produzione di Piani settoriali derivati da contesti socioeconomici specifici come il Progetto Marmo, Il Progetto Cuoio oppure il Progetto Amiata (Jervis, 1989). Si rifanno a questa cultura il Piani Coordinati dei

comuni di Sorano, Castell'Azzara e Pitigliano riuniti nella Città del Tufo (De Luca, 2014) ed il Piano dei comuni della Val di Cornia (Campiglia Marittima, Piombino, S. Vincenzo, e Suvereto). Successivamente con l'approvazione la Legge n.142/90 l'attenzione si sposta sul livello provinciale che esce molto rafforzato dal nuovo ordinamento degli enti locali e la domanda di coordinamento delle politiche a livello sovracomunale trova una sua risposta nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, di conseguenza vengono meno molte delle esigenze dei Comuni di aggregarsi in un ulteriore livello intermedio.

3 | Nuove pratiche in prospettiva.

La mutevole forza con cui si è manifestato nel tempo l'interesse per un strumento cooperativo tra amministrazioni comunali è stata sicuramente influenzata dall'alternarsi sulla scena istituzionale di azioni politiche che consolidavano o limitavano il ruolo della Provincia come Ente intermedio. Infatti in questo momento gli effetti di depotenziamento dell'istituzione provinciale operato Legge n. 56/2014 e l'avvio, nell'ultimo triennio, di diversi procedimenti di formazione di piani strutturali intercomunali fanno presumere nuovi approcci cooperativi.

Tutto questo è agevolato dal venir meno di alcune condizioni che hanno inficiato il completamento dell'iter giuridico dei piani intercomunali degli anni '50 e di quelli successivi, tra queste ricordiamo l'estrema lunghezza del procedimento amministrativo che poteva venir vanificato dalla mancata approvazione anche da parte di una sola amministrazione comunale, oppure la struttura stessa del Piano Regolatore Generale che assommava in un unico strumento la dimensione strategico-strutturale e quella operativa-conformativa generando una estrema difficoltà nella risoluzione dei problemi puntuali dei vari territori nella discussione aperta in tavoli più ampi.

Anche la scarsità di forme partecipazione, sia cittadina che interistituzionale, nella predisposizione dello strumento regolatore, attività non prevista per assenza di disposizioni normative ed anche per carenza culturale nei soggetti che procedevano alla formazione dello stesso, unita all'assenza di forme organizzative tra enti pubblici che non fossero quelle della rigida gerarchia piramidale contribuirono molto alla disaffezione da parte degli amministratori locali, ma soprattutto da parte dei cittadini, verso questo particolare strumento. Dove invece la cultura della dialettica democratica era più viva si alimentarono forme di governance cooperativa tra enti locali spesso anche non formalizzata.

Rispetto al passato, oggi le condizioni culturali e normative consentono almeno in Toscana un maggiore ottimismo nei confronti degli esiti della pianificazione associata, primo tra questi il recepimento a livello regionale della proposta INU nel XXI Congresso a Bologna (INU, 1995) attraverso lo sdoppiamento dello strumento comunale in piano strutturale (con contenuti strategici e statutari indeterminati) e piano operativo (conformativo dell'uso dei suoli e con validità delle previsioni a termini) che consente agli Enti locali di procedere con percorsi diversificati: in maniera coordinata sul piano strutturale dedicando anche più tempo alle azioni collaborative ed ai necessari coordinamenti interistituzionali; in modo autonomo sulle scelte urbanistiche che possono venire affidate piano operativo di esclusiva competenza comunale. Tutto questo senza perdere di vista la coerenza complessiva rispetto alla flessibilità e all'efficacia necessaria in tutte le forme di pianificazione.

Altro argomento favorevole è rappresentato da una maggiore attitudine a forme di governance cooperativa esperite dai Sindaci nell'ambito dei nuovi organi assembleari delle Province e delle Unioni dei Comuni, in quelle sedi infatti tentano di ricomporre la frattura tra ambiti istituzionali e realtà socioeconomica locale che evidenzia spesso disallineamenti importanti tra organi di governo e fenomeni sempre più ampi e sovralocali (Dematteis, 1989). Anche la frequentazione degli strumenti di governance multilivello è oramai consueta in tutti quegli Enti che si confrontano con i finanziamenti derivanti dalla programmazione comunitaria europea dove tale modello decisionale è stato assunto a paradigma di ogni progetto di intervento in attuazione delle politiche (Teles et Swianiewicz, 2018).

La Regione Toscana sembra credere a questa opportunità di rafforzamento delle visioni territoriali proveniente dal basso, anche per il contributo che potrebbe apportare in termini di semplificazione amministrativa. Infatti ha promosso nel tempo un'azione sperimentale e due bandi per agevolare, attraverso appositi contributi, quegli Enti che volessero avviare un percorso unitario. Le numerose iniziative intercomunali ad essi collegate e le diversità di approccio in termini operativi, quindi di diverse strutture di governance coinvolte, possono costituire un interessante caso di studio.

Questa azione promozionale regionale ha portato il risultato che diversi Comuni hanno presentato progetti di attività pianificazione strutturale condivisa ed i dati ci evidenziano che ad oggi sono interessati da un attività di pianificazione strutturale intercomunale ben 123 comuni (42,85% dei comuni toscani) raggruppati in 25 aree che rappresentano il 22,21% del territorio regionale e il 13,60% della popolazione residente. Alcune di queste aree corrispondono alle Unioni dei comuni, altre ai Sistemi Locali del Lavoro o alle precedenti Associazioni Intercomunali o distretti industriali, altre sono state avviate costituendo

apposite convenzioni di scopo. Le geografie con le quali si stanno presentando queste esperienze sono diversificate e l'attività di ricerca è ancora in corso per individuare gli ambiti che possano favorirne il successo (Galluccio 2013, Iommi 2015, Bolgherini et alii 2015).

Escludendo l'area della città metropolitana Fiorentina, che si trova a produrre i propri strumenti strategici rispondendo a una differente normativa rispetto alle rimanenti aree della Regione (De Luca, 2017), se confrontiamo le aree della Toscana che oggi hanno avviato un percorso di pianificazione intercomunale con quelle che erano state protagoniste della prima stagione degli anni '50 possiamo rilevare una diversità significativa. Gli Enti che oggi si associano tendono ad essere di dimensioni minori rispetto alla media regionale, infatti a fronte di oltre il 40% di enti associati la popolazione rappresentata è poco più del 13%, mentre negli anni '50 avevamo circa il 38% dei comuni, ma che rappresentavano quasi il 54% della popolazione residente e circa il 37% della superficie regionale con la presenza di 5 capoluoghi di provincia su 9. Questo evidenzia le diverse motivazioni che spingono oggi le Amministrazioni comunali a pianificare in forma associata rispetto al passato. Infatti mentre nella prima stagione molte delle iniziative erano promosse dai capoluoghi di provincia oggi questi soggetti istituzionali sono sostanzialmente assenti, rappresentati solo dalla città di Pisa e da altri 5 Comuni facenti parte dell'area pisana. Il motivo potrebbe essere il venir meno, a causa della crisi economica, della necessità di governare quei fattori di crescita intorno ai centri maggiori tanto importanti nel periodo del secondo dopoguerra, mentre lo stesso motivo della crisi economica porterebbe ad associarsi alcune realtà minori che comunque riconoscono nel policentrismo un fattore di successo nella ricerca di nuove risorse per lo sviluppo locale.

4 | Conclusioni

Nonostante le esperienze oggi in corso, che hanno avviato il procedimento di formazione del Piano Strutturale Intercomunale, siano ancora all'inizio e che solo due strumenti associati siano arrivati all'adozione possiamo affermare che anche in una terra di “*campanili*” come quella di Toscana è riconoscibile nel tempo una volontà associativa importante, motivata una volta principalmente da ragioni di ordinato controllo della crescita urbana intorno ai centri maggiori e dal cambiamento degli stili di vita rurali che assomigliavano sempre più a quelli urbani. Oggi invece la cooperazione è cercata per offrire opportunità di sviluppo locale ai territori interessati da dinamiche socio-economiche sempre più globalizzate e per raggiungere le migliori economie di scala della gestione di servizi e infrastrutture (Teles e Swianiewicz, 2018).

Le esperienze attivate grazie all'azione proattiva della Regione Toscana sono molto interessanti e meritano di essere seguite nel tempo per verificarne gli esiti che senza dubbio arricchiranno il dibattito politico e disciplinare in tema di pianificazione urbanistica e territoriale e potrebbero contribuire ad una necessaria azione di semplificazione amministrativa.

Riferimenti bibliografici

- Becattini G. (1975), Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera, IRPET Firenze.
- Belli A., Mesolella A. (2008), Forme plurime di pianificazione regionale, Alinea, Firenze.
- Bolgherini S., Lippi A., Maset S., (2015) I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori?
- De Luca G. (2001), Pianificazione e programmazione. La “questione” urbanistica in Toscana: 1970-1995, Giunta Regionale Toscana, Firenze.
- De Luca G. (2014), Piano strutturale coordinato “La città del Tufo”: un successo insuccesso, in Urbanistica Informazioni 255/2014.
- De Luca G. (2017), La città metropolitana di Firenze in De Luca G., Moccia F.D. (2017), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive.
- De Luca G., Lingua V., (2012) Pianificazione regionale cooperativa, Alinea Firenze.
- Dematteis, G. (1989). Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali. Stato e mercato, 445-467.
- Di Pietro G.F. (1966), Piano intercomunale del comprensorio fiorentino, 1965: Ufficio tecnico del piano intercomunale fiorentino : studi, ricerche, documenti, Tripocolore Firenze.
- Galluccio F., (2013) La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la governance dei territori: il contributo dei saperi geografici in Castelnovi M., Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana, Giunta Regionale Toscana (2017a), Rapporto di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

- Giunta Regionale Toscana (2017b), Urbanistica, altri 33 Comuni aderiscono alla pianificazione intercomunale.
- Iommi, S. (2015). I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali?, EyesReg, Vol 5 n. 3.
- INU (1995) La nuova legge urbanistica: i principi e le regole, supplemento a Urbanistica Informazioni, 141.
- Jervis P. (1989), Trasformazioni e governo del territorio in Toscana (1971- 1987), Giunta Regionale Toscana, Firenze.
- Lombardi F. (1982), Piani intercomunali in Italia, L'ufficio tecnico Dossier n. 4/1982, Rimini.
- Marson A. (2016), La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana, Giunta Regionale Toscana, Firenze.
- Teles F., Swianiewicz P. (2018), Inter-municipal Cooperation in Europe.
- Ventura P. (1995), La pianificazione di Area Vasta-Il Casentino e le altre esperienze, Dedalo Roma.

Strumenti innovativi a supporto delle politiche di rigenerazione urbana

Anna Rita Petroselli

Università degli studi di Roma “Tor Vergata”
Dipartimento Ingegneria dell’Impresa,
Email: annarita.petroselli@gmail.com

Maria Ioannilli

Università degli studi di Roma “Tor Vergata”
Dipartimento Ingegneria dell’Impresa
Email: ioannill@ing.uniroma2.it

Abstract

La diffusa mancanza di qualità urbana è argomento che anima da almeno un ventennio un dibattito che vede coinvolti urbanisti, pianificatori e professionisti di vari settori disciplinari nel tentativo di comprendere le cause e i rimedi per fronteggiare una crisi sempre più dilagante. Riferendo il dibattito al nostro contesto nazionale potremmo identificare alcune di queste cause nella crisi stessa del sistema urbanistico, sotto gli aspetti normativi e disciplinari, che non ha coniugato i paradigmi e le prassi pianificatorie con le mutate esigenze di governo delle dinamiche urbane. L’esigenza di rigenerazione è estesa (centro storico e periferie) ed interstiziale, interessando tutti gli elementi che costituiscono il tessuto urbano (spazio pubblico e privato). A supporto di tali processi diffusi di rigenerazione, forte, semplice e flessibile deve essere l’impulso amministrativo, in grado di attivare meccanismi di compartecipazione pubblico-privato al processo di recupero. Vanno dunque rivisti gli attuali strumenti di pianificazione, proprio per le complesse esigenze tecniche, processuali ed amministrative la cui soddisfazione non sembra emergere in maniera compiuta nelle esperienze nazionali. Il lavoro presentato si muove sulla ipotesi di definizione di un *framework* concettuale ed operativo in cui si introduce un nuovo strumento di incentivazione agli interventi privati diffusi, a supporto dell’attivazione di processi partecipati di rigenerazione urbana.

Parole chiave: regeneration, urban policies, urban planning

Introduzione

Le città contemporanee sono contraddistinte da un’estesa mancanza di qualità urbana e di degrado sempre più evidenti. L’antinomia tra pianificazione e governo delle città, anticipata da diversi urbanisti nel corso degli anni ’50, caratterizzando la storia urbanistica nazionale per molti anni, ha mantenuto separati il momento della formazione delle decisioni di assetto del territorio (rigidità del PRG e dei piani attuativi) da quello della sua gestione dinamica (ad opera dell’Ente Locale promotore del Piano, spesso soggetto diverso dal formulatore del Piano), conducendo ad una insufficienza della pianificazione nel fronteggiare le esigenze che le città contemporanee esprimono nel loro rapido mutamento.

Persino le esperienze di programmazione a cui si è dato corso a partire dagli anni ’90, nel cercare di colmare la distanza tra pianificazione e governo delle trasformazioni, sembrano non aver prodotto risultati soddisfacenti.

Il tentativo di definire in maniera organica nuovi modelli di governo delle città contemporanee, e soprattutto di rigenerazione di parti sempre più ampie degli insediamenti urbani, deve dunque assumere nuovi paradigmi concernenti tanto lo spazio urbano che i processi partecipativi.

L’esigenza di riqualificazione è infatti estesa interessando molto di frequente sia i centri storici che le aree periferiche, ed interstiziale investendo tutti gli elementi che costituiscono il tessuto urbano, sia in riferimento allo spazio pubblico ma anche e soprattutto all’edificazione privata la quale, con tutta evidenza, costituisce l’elemento di maggior incidenza e di contemporanea maggior debolezza dei processi di rigenerazione.

«Processi diffusi di riqualificazione urbana possono dispiegarsi solo se si è in grado di attivare meccanismi di compartecipazione diffusa pubblico/privato». (Petroselli, Ioannilli, 2017).

Gli attuali strumenti urbanistico-amministrativi però, non risultano più sufficienti a garantire una reale e diffusa compartecipazione al processo di rigenerazione, o forse non lo sono mai stati.

È dunque necessario studiare nuovi processi ed identificare nuovi strumenti in grado di coinvolgere, nei processi stessi, non solo i tradizionali investitori privati (imprenditori edili, ecc.), ma anche (e probabilmente soprattutto) l'intera comunità dei piccoli proprietari immobiliari i quali, facendo un uso non economico dei propri immobili, non sono sufficientemente incentivati ad intervenire.

In questa prospettiva, la questione centrale è comprendere come dare un ruolo più attivo, all'interno di un programma di rigenerazione urbana, ai singoli privati proprietari di immobili partendo dalla comprensione di ciò che nel tempo ha impedito il manifestarsi di un forte ed evidente coinvolgimento degli stessi soggetti.

Il presente contributo, muovendo dalla definizione di un generale *framework* concettuale ed operativo a supporto della implementazione di piani di rigenerazione urbana, affronta la specifica questione della partecipazione diffusa definendo e quantificando nuove forme di incentivazione all'intervento dei piccoli proprietari immobiliari, nel tentativo di innescare un processo economico e rigenerativo esteso.

Il processo rigenerativo

Partendo dal presupposto che i processi di rigenerazione urbana debbono essere estesi ed interstiziali, e che debbano coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati interessati ad essi, si è delineato un *framework* concettuale in cui interagiscono quattro distinti processi che, complessivamente, definiscono un più ampio processo denominato Ri.Co., Rigenerazione e Compartecipazione.

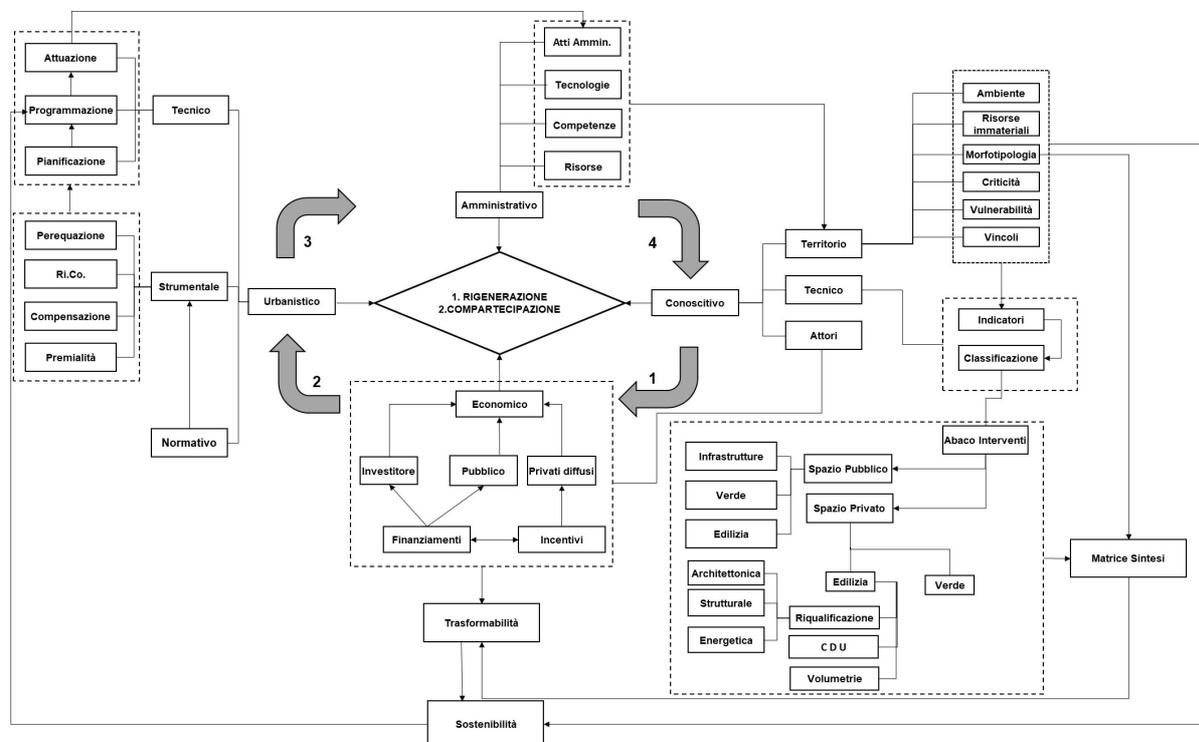


Fig. 1 | Framework concettuale.

In esso si ipotizza «un nuovo approccio alla riqualificazione urbana che, partendo dalla istituzione di nuovi livelli qualitativi dello spazio pubblico, stimoli l'intervento diretto sulla componente privata dell'aggregato urbano, anche mediante l'attivazione di risorse (amministrative, fiscali e/o economiche) a sostegno di questo ultimo». (Ioannilli, Petroselli, 2017).

Gli attori

Tra i processi che interagiscono nel Ri.Co., primo tra tutti è quello conoscitivo che oltre alla conoscenza del territorio e alle tecniche utili a delineare le caratteristiche degli insediamenti urbani, descrive gli attori che prendono potenzialmente parte alla rigenerazione di ampi ambiti urbani e le risorse economiche attingibili tanto a livello nazionale che europeo.

«La città non è soltanto oggetto di percezione... ma è anche il prodotto di innumerevoli operatori che per motivi specifici ne mutano costantemente la struttura» (Lynch, 1964).

È dunque necessario che tutti i soggetti, sia pubblici che privati che nel tempo modificano la struttura fisica e sociale dell'ambito territoriale in cui operano e risiedono, abbiano le dovute conoscenze: dello

spazio, delle entità e delle potenzialità di rigenerazione del proprio contesto, nonché delle risorse economiche disponibili.

Nella prospettiva adottata, si assume che tali attori siano, oltre all'Ente Pubblico ed alle classiche figure degli investitori privati interessati alla valorizzazione di specifici e puntuali ambiti urbani, anche i singoli proprietari dell'edilizia privata per la quale sia necessario produrre un intervento di riqualificazione.

Per quest'ultima categoria di investitori occorre necessariamente pensare a strumenti incentivazione/remunerazione che integrino quelli presenti nell'attuale armamentario urbanistico (premierità, compensazione), in quanto evidentemente non sufficientemente efficaci.

Le risorse economiche

I tradizionali processi di riqualificazione urbana richiedono considerevoli impegni di risorse tecniche ma soprattutto economiche, messe a carico principalmente all'Ente Pubblico il quale però, a causa dei vincoli imposti dal patto di stabilità e dalla *spending review*, non riesce a fronteggiare tali investimenti.

Così le scarse disponibilità economico-finanziarie pubbliche hanno imposto vincoli sempre maggiori alla natura, ampiezza e spesso qualità degli interventi eseguiti.

Questo stato di cose ha fatto sì che i programmi di riqualificazione urbana mirino sempre più a coinvolgere i cittadini nello «sviluppo di visioni strategiche» (Healey, 2006; Albrechts, 2006) anche riconoscendo il ruolo che essi assumono nella produzione e nella configurazione degli spazi urbani.

Negli anni quindi, alla tradizionale strumentazione urbanistica, che vedeva nella Pubblica Amministrazione l'attore principale dei processi di riqualificazione urbana, sono stati affiancati strumenti economici di varia natura, finalizzati a coinvolgere anche singoli soggetti privati nel finanziamento di grandi o piccole opere pubbliche, mediante l'attivazione di procedure di accordo o partenariato pubblico-privato (Public-Private Partnership – PPP), di appalti innovativi (Project Financing), ecc.

Il coinvolgimento degli investitori privati diffusi invece, si appoggia in maniera solo parzialmente soddisfacente al più tradizionale armamentario urbanistico costituito da forme di incentivazione che non sembrano, però, aver storicamente suscitato un considerevole interesse da parte dei potenziali beneficiari. Probabilmente ciò è anche dovuto all'attuale crisi economica e immobiliare, ma in tal senso non possono essere trascurati gli scarsi profili di efficacia delle procedure di incentivazione attualmente disponibili.

Gli strumenti economici

Per regolare i rapporti tra pianificazione, Ente Pubblico e soggetti privati, vengono oggi utilizzati diversi strumenti urbanistici, in sostituzione, là dove è possibile, dell'esproprio per pubblica utilità: la perequazione (urbanistica e fiscale), la compensazione, la premierità.

Giova fornire una breve definizione delle tre modalità.

Perequazione Urbanistica: con questo termine si intende «l'attribuzione di diritto edificatorio uniforme a tutte le proprietà dei suoli in analogo stato di fatto e di diritto, per la realizzazione di una trasformazione urbanistica prevista dal regolamento urbanistico in una o più aree anche non contigue, unitariamente comprese in comparto urbanistico» (MIT, 2014)

Compensazione: si intende l'attribuzione di diritti edificatori in sostituzione delle indennità di esproprio o altro indennizzo derivante dall'apposizione di vincoli urbanistici.

Premierità volumetrica: spesso utilizzata per incentivare l'innalzamento qualitativo di un intervento, prevedendo all'interno della sola area oggetto di intervento incrementi volumetrici aggiuntivi quale misura «endo-compensativa» per mitigare il maggior costo che il titolare sostiene (Pagliari, 2018).

«Il ricorso a questi strumenti ha permesso la realizzazione, nei diversi contesti in cui sono stati applicati, di opere più o meno importanti, producendo un miglioramento parziale del sistema urbano, lasciando però, pressoché inalterato, il contesto in cui sono stati inseriti. Si ravvisa quindi, una sorta di limitata efficacia del processo messo in atto» (Petroselli, Ioannilli, 2016).

Sicuramente la prospettiva di incentivi volumetrici in cambio di un progetto di riqualificazione può risultare interessante per chi intenda intervenire, ma spesso essa non riesce ad assicurare un realistico bilanciamento economico tra l'investimento necessario a realizzare l'intervento e l'incentivo volumetrico, con la conseguente rinuncia all'intervento stesso.

«Va dunque definita una diversa strumentalità, che stimoli la popolazione ad intervenire sul proprio, garantendo nuovi profili di convenienze e al contempo, permettere di perseguire un soddisfacente equilibrio nella ripartizione dei benefici derivabili dagli interventi» (Petroselli, Ioannilli, 2016).

Non si può trascurare, in questo ambito, l'esistenza di strumenti economico finanziari messi a punto tanto a livello statale (il recupero di una parte delle spese sostenute) che locale (riduzione della tassa sugli immobili per coloro che eseguono interventi di riqualificazione).

Tuttavia, se da un lato essi producono un vantaggio per colui che interviene, dall'altro genera un ulteriore sofferenza nei bilanci pubblici che quindi non riescono a garantire la necessaria ampiezza e continuità dei flussi economici a sostegno delle attività di riqualificazione edilizia.

Il Processo Ri.Co.

A fronte di quanto sin qui esposto, il processo Ri.Co. mira a definire una nuova forma di incentivazione orientata ai piccoli investitori proprietari di immobili per interventi di riqualificazione del proprio patrimonio.

Nelle diverse LR emanate negli ultimi anni, tra cui quella della Regione Lazio 7/2017, sono previsti premi di cubatura, applicabili esclusivamente all'immobile oggetto di intervento, soprattutto per interventi di demolizione-ricostruzione o per efficientamento energetico. Questa condizione (l'applicabilità del premio volumetrico all'edificio su cui si interviene) presenta, o può presentare, il limite di non produrre un sostegno economico diretto all'investimento che deve essere sostenuto dal proprietario dell'immobile il quale, in molti casi, pur potendo beneficiare di un aumento di cubatura non ha le risorse per effettuare l'intervento.

A sostegno di questa analisi può essere portata l'analisi svolta dall'ISTAT sui permessi di costruire relativi al periodo 2010-2015 (ISTAT, 2017), dalla quale risulta che gli interventi legati ai diversi "Piani casa" hanno contribuito solo in misura del 9,5% al totale dell'attività edilizia nel segmento abitativo, ben lontana dalle aspettative adombrate nel 2009 (anno di avvio del Piano) dall'allora Presidente del Consiglio di Ministri.

Per superare tale limitazione, la nuova forma di incentivazione delineata nel processo Ri.Co. prevede l'attribuzione di una volumetria aggiuntiva, per interventi di riqualificazione (architettonica, energetica, strutturale) a fronte dell'intera spesa sostenuta dal proprietario, al netto di eventuali recuperi attraverso altre forme incentivanti, la quale può essere utilizzata sullo stesso immobile, nel rispetto del PRG adottato, oppure in altro sito o addirittura innescare un mercato delle cubature come avviene in altri Paesi del Mondo come nel New Jersey.

Questa ipotesi trova peraltro una prima definizione normativa anche in Italia. La regione Umbria, infatti, nella L.R. 01/2015 ha previsto, all'art. 35, la possibilità di cessione di quantità edificatorie definendola come il «trasferimento di quantità edificatorie tra soggetti pubblici e privati, nonché tra privati stessi»; mentre nell'art. 42 comma 2 statuisce che le quantità edificatorie attribuite da premialità, compensazione e perequazione, «sono commerciabili e concorrono alla definizione del valore degli immobili ai fini della relativa imposta comunale». La medesima LR stabilisce poi, all'art. 47 comma 3, il limite massimo di quantità edificatoria da attribuire a seconda della localizzazione dell'intervento (se interno o esterno al centro storico) secondo un calcolo economico, descritto all'art. 48 comma 1, che prevede che esse siano determinate «dividendo il costo degli interventi stessi, calcolato con le modalità indicate al comma 2, per il costo totale al mq di superficie complessiva stabilito dalla Regione per gli interventi di nuova costruzione di edilizia residenziale pubblica, ridotto del 30%, vigente al momento dell'approvazione dell'intervento».

Rispetto a tale previsione la proposta Ri.Co. contiene una sostanziale modifica che merita una breve argomentazione.

Il limite massimo di cubatura fissato dal sistema di premialità Umbra fa sì che interventi su edifici di piccole dimensioni, a cui dovrebbe corrispondere un costo di ristrutturazione contenuto e di conseguenza una scarsa quantità di cubatura supplementare riconosciuta, generi nel proprietario dell'immobile disinteresse nell'eseguire i lavori.

Valutare poi a monte la corrispondente cubatura sulla base di una stima dei lavori, ossia in fase progettuale, secondo l'elenco prezzi lavori regionale con una riduzione del 30%, può far attribuire un valore di cubatura inferiore a quella che si potrebbe invece generare a valle dell'intervento. Bisogna tener presente che questo tipo di incentivo viene elargito per interventi di ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo, quindi su edifici esistenti con tutti gli imprevisti che possono sorgere in fase esecutiva a causa proprio del tipo di intervento. Ovviamente in fase di progettazione viene redatto un dettagliato computo metrico estimativo da cui scaturisce il costo totale di partenza dell'intervento; ma è altamente probabile che esso, per quanto accurato possa essere, data la natura e l'oggetto su cui si interviene risulterà sottodimensionato rispetto ai costi realmente sostenuti.

La valutazione della cubatura da riconoscere effettuata a valle dell'intervento sarà dunque più attinente ai costi realmente sostenuti durante i lavori. Inoltre l'ipotesi di spostare a valle dell'intervento la determinazione della premialità volumetrica pone alcune questioni inerenti ai flussi di controllo della pertinenza e dell'ammontare dei costi sostenuti. Ciò rimanda ad aspetti dell'innovazione amministrativa che si rende necessaria per una efficace ed efficiente applicazione di questi processi diffusi di intervento che il Ri.Co. pure affronta.

Metodologia applicativa

La PA, nel redigere il Piano di Rigenerazione Compartecipato, prende in considerazione tutti gli edifici che compongono l'area urbana da sottoporre a riqualificazione analizzandone le caratteristiche e le eventuali potenzialità di riqualificazione (architettonica, strutturale, energetica). A ciascuno di essi attribuisce un livello di qualità, rappresentato dall'Indicatore di Qualità Urbana, che gli permetterà di valutare il miglioramento qualitativo ottenuto dopo l'intervento e valutare l'eventuale incremento di valore (beneficio del proprietario) immobiliare dell'edificio. Le modalità, gli indicatori e le metriche secondo cui effettuare tali analisi sono contemplate nel Ri.Co. e sono descritte in precedenti pubblicazioni (Petroselli, Ioannilli, 2016 & 2017).

Il TU delle Imposte sui Redditi, DPR 917/86, nell'art. 16bis disciplina le agevolazioni fiscali sugli interventi di ristrutturazione con diverse aliquote percentuali a seconda del tipo di intervento che viene posto in essere, con un limite massimo di importo delle spese a cui poter applicare l'aliquota di detrazione IRPEF. Il recupero della quota annua detraibile non può superare la trattenuta da pagare con la dichiarazione dei redditi IRPEF. L'eventuale parte eccedente dunque non viene rimborsata. Inoltre la detrazione sarà recuperata in dieci anni con una quota annuale di pari importo.

Queste previsioni implicano però che colui che dovrebbe intervenire per riqualificare il proprio immobile non sia stimolato a farlo, in quanto egli dovrebbe affrontare una spesa che, al di là dell'eventuale incremento di valore acquistato dall'immobile ristrutturato, non può recuperare nell'immediato o non potrà proprio farlo per intero.

Con il riconoscimento invece, di una cubatura rapportata alla spesa sostenuta, utilizzabile direttamente o vendibile a prezzo di mercato, si dovrebbe innescare un meccanismo economico conveniente sia per il venditore che per l'acquirente.

Nel seguito si fornisce il dettaglio relativo alle modalità con cui è effettuato il calcolo della cubatura e il valore che essa deve assumere affinché il soggetto privato possa essere realisticamente invogliato a partecipare al processo di intervento.

Il costo che sostiene il soggetto privato (singolo o condominio) è formato da:

$$C_T = C_I + S_t + C_c + O_u$$

dove

C_T = Costo Totale dell'intervento

C_I = Costo dell'intervento

S_t = Spese tecniche e procedurali

C_c = Costo di Costruzione, se previsto

O_u = Opere Urbanizzazione, se previsto

Per alcuni interventi, gli ultimi due costi non sono previsti. Perché la PA possa avere in ogni caso un gettito per gli interventi in questione, si potrebbero comunque considerare dei costi di riqualificazione che dovrebbero essere inputati su specifiche voci del bilancio comunale vincolate ad interventi di riqualificazione dello spazio pubblico limitrofo all'area privata che li ha generati.

Come accennato l'attuale costo C_T sostenuto dal soggetto privato, viene recuperato per una certa aliquota percentuale in 10 anni, quindi in un medio-lungo periodo.

In Ri.Co. la cubatura riconosciuta al privato che interviene viene definita come:

$$V_C = C_T + S_{tr}$$

dove

V_C = Valore della cubatura

S_{tr} = Costi di trasferimento della cubatura, in caso di vendita e di non utilizzo sul posto

Mentre C_R , valore della cubatura riconosciuta al privato, sarà pari a:

$$C_R = V_C / C_{Cm}$$

dove per C_{Cm} si intende il costo di vendita medio, desumibile ad esempio dall'OMI.

A questo punto il proprietario può decidere di:

- Utilizzare la cubatura sulla propria proprietà (nel rispetto delle norme urbanistiche)
- Vendere la cubatura.

Mentre nel primo caso il processo termina poiché non avviene la commercializzazione della cubatura, interessante può essere il secondo caso, che di seguito viene analizzato.

Si definisce il Beneficio (Bpr) che il privato trae dal processo come:

$$B_{pr} = B_{prBP} + B_{prLP}$$

Dove

B_{prBP} = Beneficio del privato nel Breve Periodo (recupero immediato della percentuale di legge dell'ammontare della spesa, mediante la commercializzazione della propria cubatura)

B_{prLP} = Beneficio del privato nel Lungo Periodo (recupero aliquota di legge)

A questo punto il privato ha la possibilità di scegliere tra:

- Vendere nel Breve Periodo, al prezzo V_C o maggiore senza usufruire degli sgravi fiscali
- Vendere nel Breve Periodo, al prezzo di B_{prBP} o più, mentre recupera nel Lungo Periodo il B_{prLP} e allo stesso tempo l'acquirente lo paga direttamente allo Stato.

Nel primo caso abbiamo:

$$B_{pr1} = V_C + \Delta V_C$$

Con ΔV_C pari all'incremento di valore dovuto alla libera contrattazione della cubatura

$\Delta V_C = 0$ no tassazione del corrispettivo di vendita

$\Delta V_C \neq 0$ eventuale tassazione sull'incremento

Nel secondo caso abbiamo:

$$B_{pr2} = B_{prBP} + \Delta B_{prBP} + B_{prLP}$$

Dove i primi due termini li percepisce il privato dalla vendita diretta. Analogamente al primo caso se

$\Delta B_{prBP} = 0$ no tassazione

$\Delta B_{prBP} \neq 0$ tassazione sull'incremento

In questo secondo caso il B_{prLP} , ossia la percentuale di legge che il privato recupera in 10 anni viene pagato direttamente allo Stato dell'acquirente.

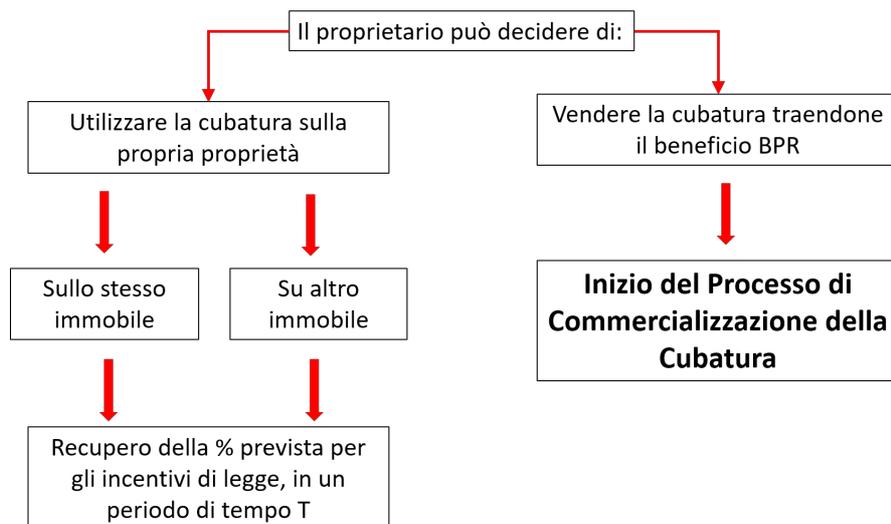


Fig. 2 | Scelta dell'utilizzazione della cubatura.

Il processo di commercializzazione si articola nel seguente modo:

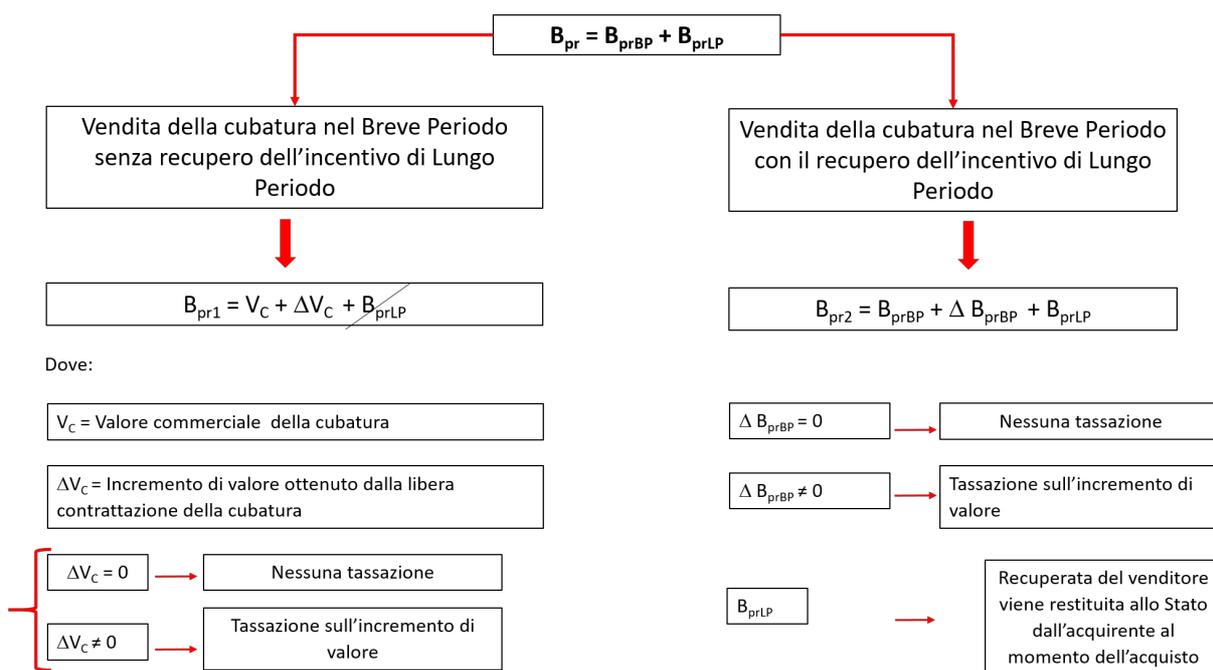


Fig. 3 | Schema del processo di commercializzazione della cubatura.

Conclusioni

Come si è discusso, il sistema di incentivazione per gli interventi di ristrutturazione degli immobili privati non ha prodotto gli effetti sperati in risposta alla domanda diffusa di riqualificazione tanto dello spazio pubblico ma ancor di più dello spazio privato.

D'altro canto l'attuale regime finanziario e di incentivazione a sostegno dei privati per le ristrutturazioni non ha prodotto i risultati attesi, tra cui il risveglio del comparto edilizio, ancora abbastanza in crisi.

Ad oggi il mercato delle cubature sembrerebbe l'unica forma di incentivazione per stimolare i proprietari di immobili, piccoli o grandi che siano, ad investire sul proprio patrimonio recuperando quanto speso, senza dunque un considerevole esborso economico, a fronte di una riqualificazione collettiva degli insediamenti urbani.

Per dare però realistica a questa ipotesi è però necessario attivare nuovi meccanismi di pianificazione, programmazione e gestione amministrativa di cui poche Amministrazioni sembrano essere dotate. Questa è dunque l'inevitabile sfida che deve essere affrontata se si vuole avviare una ampia e diffusa politica di coinvolgimento diretto dei cittadini nei piani di rigenerazione urbana.

Riferimenti bibliografici e sitografia

- Albrechts L. (2006), "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects", in *European Planning Studies* 14(10), (pp.1487-1500).
- BUR della Regione Umbria, *Testo Unico Governo del territorio e materie correlate*, Legge Regionale 21 gennaio 2015, n. 1, Perugia.
- Healey P., (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Lynch K., (2013), *L'immagine della città*, Biblioteca Marsilio, Venezia, 16° ed.
- Ioannilli M., Petroselli A.R., (2017) "Valutazione della sostenibilità energetica attraverso l'analisi morfotipologica dello spazio urbano", atti di *convegno V Congresso Internacional sobre documentación, conservación y reutilización del patrimonio arquitectónico y paisajístico*, ReUso Granada, (pp. 365-375).
- Petroselli A.R., Ioannilli M., (2016), "L'analisi morfotipologica dello spazio urbano a supporto della formulazione di politiche diffuse di riqualificazione", in *Atti IV Convegno Internazionale sulla documentazione, conservazione e recupero del patrimonio architettonico e sulla tutela paesaggistica*, Edifir, Firenze, Italia, (pp. 1246-1255).

Sitografia

BUR della Regione Umbria, *Testo Unico Governo del territorio e materie correlate*, Legge Regionale 21 gennaio 2015, n. 1, Perugia http://www.regione.umbria.it/documents/18/2204190/Testo%2BUnico%2BGoverno%2Bdel%2BTerritorio%2B_LR%2B1-2015.pdf/55c9af56-8902-4269-a61e-c98c590c715a

ISTAT (2017), *Statistiche sui permessi di costruire*, disponibile su <https://www.istat.it/it/archivio/203034>

Pagliai C. (2018), *Perequazione urbanistica e Compensazione degli standard urbanistici*, disponibile su <https://www.studiotecnicopagliai.it/perequazione-urbanistica-compensazione-standard-urbanistici/>

Il ruolo dei processi partecipativi nella formazione dei pianificatori: l'esperienza di Palermo

Marco Picone

Università degli Studi di Palermo
DARCH – Dipartimento di Architettura
Email: marco.picone@unipa.it
Tel: 091.238.65441

Filippo Schilleci

Università degli Studi di Palermo
DARCH – Dipartimento di Architettura
Email: filippo.schilleci@unipa.it
Tel: 091.238.65440

Abstract

Il presente lavoro lega tre temi ampiamente dibattuti negli studi urbani ma raramente posti in connessione: la diffusione di pratiche partecipative e di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, la ricerca-azione partecipativa (*Participatory Action Research*) e la formazione scientifica e professionale da impartire alle nuove generazioni di urbanisti. Gli autori sostengono, infatti, che preparare gli studenti dei corsi di studi in discipline connesse alla città (Pianificazione, Urbanistica, Geografia, ecc.) alla gestione di pratiche partecipative sia un'esigenza ineludibile nell'odierno contesto italiano e internazionale.

Il caso che si intende porre all'attenzione riguarda la cooperazione che il Dipartimento di Architettura dell'Università di Palermo sta portando avanti da alcuni anni con *stakeholders* pubblici e privati, guidando gli studenti di pianificazione alla realizzazione di progetti urbanistici che siano esito di processi partecipativi e di ascolto.

Grazie al confronto dei punti di vista di tutti gli attori sociali coinvolti nel processo, gli studenti di pianificazione, protagonisti dell'intero percorso, hanno acquisito competenze che stanno producendo ricadute professionalizzanti, come la creazione di associazioni di giovani laureati impegnati in processi di cooperazione con l'amministrazione comunale. Per tali motivi l'esperienza di Palermo può risultare significativa al di là del contesto locale.

Parole chiave: participation, educational, governance

1 | Un connubio tra partecipazione, ricerca ed educazione

Il rapporto tra partecipazione e ricerca è stato ampiamente indagato negli ultimi decenni, fino all'elaborazione teorica della cosiddetta *Participatory Action Research* (PAR): diversi studiosi (si vedano ad es. Kindon, Pain & Kesby, 2007 per il contesto anglofono; nel nostro paese Sclavi, 2006; Cellamare, 2012; Morisi, Perrone, 2013) hanno evidenziato come le forme partecipative siano ottimi banchi di prova per la ricerca sul campo. D'altra parte, anche il legame tra partecipazione e pratiche formative o educative è consolidato in tutta l'accademia contemporanea (Howard, 2010).

Più rari, tuttavia, sono quei lavori che provano a connettere i tre campi suddetti (partecipazione, ricerca ed educazione) in un unico quadro teorico. Alcuni scritti (McNall, Barnes-Najor, Brown, Doberneck & Fitzgerald, 2015) puntano in questa direzione, evidenziando le potenzialità di cambiamento sistemico che la sintesi di questi tre ambiti possiede, ma verosimilmente bisogna compiere ancora diversi passi avanti. Le ricadute di questo avanzamento teorico potrebbero essere significative, ad esempio per le loro ripercussioni sulla sfera occupazionale di giovani in cerca di lavoro, come hanno dimostrato Stenberg e Fryk (2012).

Alla luce di queste considerazioni, il presente lavoro si propone il compito di indagare un'esperienza palermitana, che dura ormai da 6 anni e che ha coinvolto un numero molto elevato di attori sociali variegati, per ragionare proprio sul rapporto tra partecipazione, ricerca ed educazione. Come mostreranno le conclusioni, ragionare contemporaneamente su questi tre ambiti può produrre ricadute concrete che hanno un impatto non solo sul territorio, ma anche sulle carriere dei giovani laureati in studi urbani.

2 | La partecipazione come orizzonte ineludibile degli studi urbani

Ad oggi non si può non riconoscere che le pratiche partecipative sono diventate un elemento indispensabile per affrontare il tema della *governance* contemporanea. Anche il nostro paese, pur con un ritardo di diversi anni, si sta confrontando con la necessità – o addirittura l’obbligo di legge, come si vedrà a breve – di includere sempre più spesso strumenti partecipativi nelle sue politiche urbane.

Negli ultimi quindici anni, infatti, si è assistito a un moltiplicarsi di studi sulla partecipazione in Italia, sia con la circolazione di “guide pratiche” per gli utenti e gli amministratori (si vedano ad es. Bobbio, 2004; Regione Emilia-Romagna, 2009; Arena, Iaione, 2015 per il tema – molto vicino a quello partecipativo – dei beni comuni e della loro gestione), sia, talora, grazie a inquadramenti teorici che possano supportare l’utilizzo di pratiche partecipative (Ciaffi, Mela, 2006; Bignante, Dansero, Scarponchi, 2008; Sartori, 2011; Cellamare, 2012; Picone, 2012; Burini, 2013; Morisi, Perrone, 2013; Celata, 2014).

Come è stato già ricordato poche righe fa, oggi in Italia la partecipazione diventa sempre più spesso un obbligo di legge (Banini, Picone, 2018). Diverse Regioni hanno promulgato leggi che prevedono l’uso di processi partecipativi (Tabella I): se non sorprende, tra queste, la presenza di Emilia-Romagna, Umbria e Toscana (Vizioli, 2014), tutte Regioni con una lunga tradizione amministrativa progressista, altre invece si stanno aggiungendo in corsa, pur non avendo un patrimonio di esperienze pregresse paragonabile a quello delle tre Regioni succitate. Esistono poi casi di particolare rilievo, come quello, recentissimo, della Puglia: in questo contesto lo Stato nazionale ritiene che la Regione stia avocando a sé, con la legge regionale n. 28 del 13/07/2017, competenze che non le spettano; si veda la notizia ANSA pubblicata su http://www.ansa.it/puglia/notizie/2017/09/08/governono-a-legge-partecipazione-puglia_2b42399c-ef76-47a0-ac04-0cbac9ae7dbf.html, consultato il 12/05/2018.

Tabella I | Alcune leggi regionali sulla partecipazione in Italia, in ordine cronologico.

Regione	Legge di riferimento	Sito web di riferimento
Emilia-Romagna	Legge Regionale 3 del 09/02/2010	http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/legge-regionale-n.-3-2010
Umbria	Legge Regionale 14 del 16/02/2010	http://leggi.crumbria.it/mostra_atto.php?id=47211&
Toscana	Legge Regionale 46 del 02/08/2013	http://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione
Piemonte	Legge Regionale 10 del 16/05/2016	http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2016/20/attach/1201610_polsoc.pdf
Basilicata	Legge Statutaria Regionale 1 del 17/11/2016	http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/consiglio/detail.jsp?sec=107173&otype=1150&id=3376636&anno=2016
Puglia	Legge Regionale 28 del 13/07/2017	http://partecipazione.regione.puglia.it/
Campania	Legge Regionale 23 del 28/07/2017	http://burc.regione.campania.it/eBureWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=108008&ATTACH_ID=160507
Abruzzo	Proposta di legge (in discussione)	https://urp.regione.abruzzo.it/images/ppt/PresPartecipazione.pdf

Anche a livello comunale diverse città stanno sempre più spesso portando avanti esperimenti sul tema della partecipazione dei cittadini. Tra queste sicuramente Torino (Sclavi, 2014) e Bologna (Arena, Iaione, 2015) possiedono una lunga storia di associazioni o comitati che da tempo si occupano di questo tema; meno frequenti sono per il momento le esperienze partecipative al Sud, pur con alcune eccezioni di spicco, come il caso palermitano oggetto del presente articolo. Per il momento è sufficiente ricordare che a Palermo da anni si portano avanti esperienze partecipative più o meno efficaci (Schiavo, 2003; Trapani, 2012; Picone, Lo Piccolo, 2014; Picone, Schilleci, 2016; si veda anche il sito <https://www.comune.palermo.it/partecipa.php>, consultato il 12/05/2018).

Nonostante l’interesse mediatico e politico sul tema della partecipazione, tuttavia, molte nozioni rimangono ancora vaghe e facilmente strumentalizzabili, probabilmente perché la partecipazione non rientra nella tradizionale cultura normativa italiana (Sclavi, 2014; Arena, Iaione, 2015). Ciò dimostra come

sia indispensabile moltiplicare non solo le esperienze pratiche, ma anche le riflessioni teoriche sulle pratiche partecipative, se si vogliono evitare gli errori – o peggio le volontà – di manipolazione da cui ci hanno messo in guardia già da tempo, tra gli altri, Arnstein (1969) e Habermas (1981).

3 | Il progetto *Panormus*

Nel 2013, anno in cui la manifestazione “La Scuola adotta un monumento” era giunta già, a Palermo, alla sua ventesima edizione, l’Università degli Studi di Palermo, e in particolare il Dipartimento di Architettura¹, avviava una collaborazione con l’Assessorato alla Scuola e con scuole di diverso ordine e grado. Il progetto era stato strutturato in modo tale che i molti attori che, in maniera diretta o indiretta, agiscono sulle trasformazioni della città potessero sinergicamente avviare processi partecipativi di conoscenza e di progetto dello spazio urbano (Picone, Schilleci, 2016).

Le motivazioni che hanno portato a cercare questa collaborazione tra istituzioni e cittadini trovano il loro *input* iniziale nella precisa volontà, da parte di chi scrive, da un lato di imprimere all’offerta formativa un carattere non solo teorico, dall’altro di ridare allo studio delle scienze del territorio il suo carattere di *planning* che, tradizionalmente, non è mai stato un approccio solo tecnico allo studio e al consequenziale progetto di città, ma un approccio basato su un costante scambio tra due ambiti disciplinari, quello dell’urbanistica e quello delle scienze sociali, intesi come due facce della stessa medaglia che comunicano tra loro fecondamente (Phelps, Tewdwr-Jones, 2008).

Gli studenti che frequentavano tali corsi sono stati invitati a infrangere le barriere mentali in base alle quali le analisi possono essere o puramente tecniche o puramente sociali, e adottare come scala della ricerca proprio il quartiere, in un’attività di ricerca-azione.

Il progetto ha previsto l’adozione, da parte delle scuole, dei quartieri in cui ricadevano le scuole stesse, e in una prima fase della collaborazione ha prodotto – attraverso lavori in aula, ma soprattutto esperienze sul campo – delle “guide di quartiere” che hanno aiutato gli abitanti (non solo i più giovani, ma anche gli adulti) a osservare con sguardo nuovo l’area in cui vivono, recuperando il concetto di quartiere come bene comune, al di là dell’individualismo che caratterizza la società attuale. Uno dei primi obiettivi del progetto, quindi, è stato quello di creare studenti-cittadini consapevoli dei punti di forza e di debolezza del territorio in cui vivono, per favorire azioni di cambiamento dal basso e di progettazione partecipata dei quartieri secondo più punti di vista.

Un significativo passo avanti è stato fatto dopo il secondo anno della collaborazione, quando viene aggiunto, nella denominazione, l’aspetto progettuale, trasformandone il titolo in “La Scuola adotta [e progetta] il quartiere” (Figura 1).



Figura 1 | Locandina della quinta edizione del progetto. Fonte: elaborazione propria.

¹ Il Dipartimento di Architettura ha individuato negli autori del presente scritto i responsabili scientifici della convenzione. Da alcuni anni, infatti, gli autori coordinano un gruppo di ricerca che ha avviato specifici studi, rifluiti chiaramente nella didattica, sul tema del quartiere come elemento fisico nel progetto di città ma anche come luogo della resistenza alla crisi degli spazi pubblici (Picone, Schilleci, 2012).

Questo fa sì che, partendo dall'idea che il bene culturale non è isolato dal contesto, l'interesse generale da un lato fosse indirizzato non più a un singolo elemento ma alla complessità del sistema urbano che lo accoglie, dall'altro che questo approccio portasse a ri-progettare il contesto stesso attraverso un metodo condiviso.

Questa evoluzione porterà a un vero e completo processo di partecipazione, che attraverserà sia le fasi della conoscenza che quelle della progettazione.

In un percorso di continua verifica, gli studenti di pianificazione hanno coordinato non solo gli allievi delle scuole coinvolte nel lavoro, ma anche gli abitanti e le istituzioni, approcciandosi al lavoro come veri professionisti. I progetti di rigenerazione prodotti, infatti, oltre che essere condivisi e quindi certamente più efficaci, si sono basati su un altro elemento essenziale: quello della fattibilità. I *dossier* finali, quindi, hanno previsto non solo l'elenco di tutti gli attori che dovranno avere un ruolo ben preciso nel processo, ma anche le possibili fonti di finanziamento cui l'amministrazione potrebbe attingere per la realizzazione del progetto.

Il bilancio del lavoro è stato molto positivo, avendo avuto un elevato grado di soddisfazione da parte delle scuole e dei cittadini e avendo avviato un processo dialogico, tutt'ora in atto, con l'Amministrazione comunale, che ha riconosciuto il valore del metodo e dei risultati, tanto da avviare tavoli di discussione con l'Assessorato all'urbanistica che sta redigendo il nuovo strumento di pianificazione per la città (Figura 2).

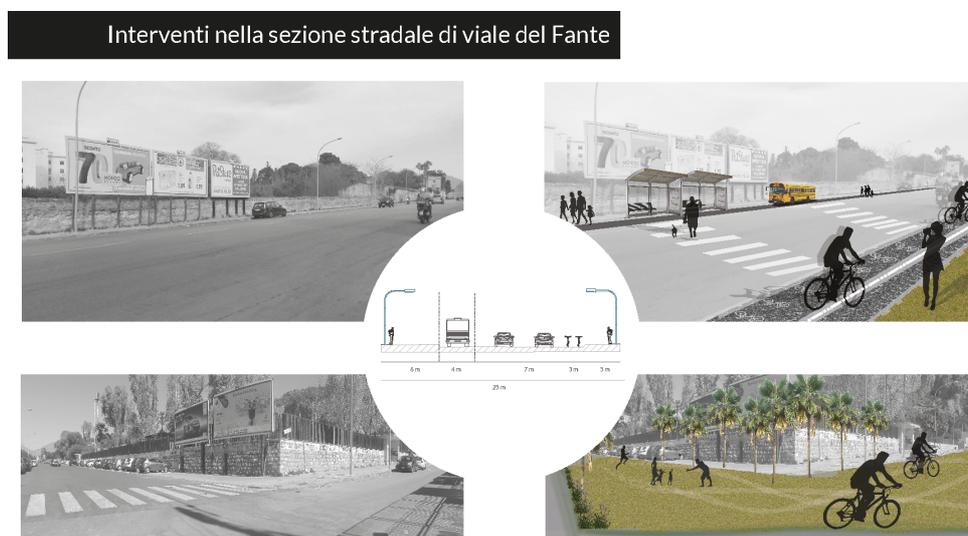


Figura 2 | Progetto di riqualificazione urbana realizzato per la VI circoscrizione di Palermo.
Fonte: elaborazione di Vittoria Attardi, Renato Collisani, Uma Damico e Giulia Di Fisco.

4 | Metodologia e ricadute professionali

Il percorso che gli studenti del corso di studi in Pianificazione hanno svolto, e che in alcuni casi continuano a svolgere, ha portato all'acquisizione di una maggiore consapevolezza della professione, producendo notevoli ricadute professionalizzanti anche se al momento non completamente espletate.

Certamente l'aver preso coscienza del ruolo del pianificatore come attore principale nei processi di *planning* è un grande passo avanti, che ha condotto gli studenti a riflettere sulle competenze e sul come creare associazioni di professionisti che, basandosi sull'esperienza condotta e approfondendo sempre più i metodi della pianificazione partecipata, possano far sì che si torni a pensare al progetto di città come un progetto condiviso e mai imposto.

Alcuni primi risultati sono già arrivati. L'avvio di alcune di queste associazioni ha già dato i suoi frutti, attraverso forme di cooperazione con l'Amministrazione comunale.

Basandosi su queste prime esperienze oggi si sta lavorando alla creazione di alcuni *spin-off* accademici, che possano creare occasioni di lavoro per i giovani professionisti sviluppando metodologie già praticate e avendo chiaro che la città, e il suo progetto, non è una serie di linee tracciate su una mappa, ma è un viavai di gente che vive insieme, è l'insieme di molteplici spazi eterogenei ma in relazione tra loro.

L'esperienza di Palermo, se messa in relazione con altre che cominciano a nascere in diverse città, al di là del contesto locale può risultare significativa per un rilancio del progetto di rigenerazione urbana.

Attribuzioni

Nonostante il presente articolo sia il risultato della collaborazione pluriennale tra i due autori, la redazione dei §§ 1 e 2 è di Marco Picone, mentre dei §§ 3 e 4 è di Filippo Schilleci.

Riferimenti bibliografici

- Arena G., Iaione C. (a cura di, 2015), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma.
- Arnstein S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", in *Journal of the American Institute of Planners*, n. 35(4), pp. 216-224.
- Banini T., Picone M. (2018), "Verso una geografia per la partecipazione", in *Geotema*, n. 56, pp. 3-10.
- Bignante E., Dansero E., Scarprocchi C. (2008), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Bobbio L. (a cura di, 2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.
- Burini F. (a cura di, 2013), *Partecipazione e governance territoriale. Dall'Europa all'Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Celata F. (2014), "Geografia, politica, potere: riflessioni intorno all'uso pubblico della conoscenza geografica", in AA.VV., *Le categorie geografiche di Giorgio Spinelli*, Pàtron, Bologna, pp. 343-359.
- Cellamare C. (2012), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.
- Ciaffi D., Mela A. (2006), *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma.
- Habermas J. (1981), *The Theory of Communicative Action. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Press, Boston.
- Howard A.L. (2010), "Engaging the City: Civic Participation and Teaching Urban History", in *Journal of Urban History*, n. 36(1), pp. 42-55.
- Kindon S., Pain R., Kesby M. (eds., 2007), *Participatory Action Research Approaches and Methods*, Routledge, London-New York.
- McNall M.A., Barnes-Najor J.V., Brown R.E., Doberneck D.M., Fitzgerald H.E. (2015), "Systemic Engagement: Universities as Partners in Systemic Approaches to Community Change", in *Journal of Higher Education Outreach & Engagement*, n. 19(1), pp. 1-25.
- Morisi M., Perrone C. (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Torino.
- Phelps N.A., Tewdwr-Jones M. (2008), "If Geography Is Anything, Maybe It's Planning's Alter Ego? Reflections on Policy Relevance in Two Disciplines Concerned with Place and Space", in *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 33(4), pp. 566-584.
- Picone M. (2012), "Scienze sociali e progetto di territorio", in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova visione del progetto territoriale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 123-139.
- Picone M., Lo Piccolo F. (2014), "Ethical E-Participation: Reasons for Introducing a 'Qualitative Turn' for PPGIS", in *International Journal of E-Planning Research*, n. 3(4), pp. 57-78.
- Picone M., Schilleci F. (2016), *Panormus. La scuola adotta il quartiere*, Officine Grafiche, Palermo.
- Regione Emilia-Romagna (2009), *Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici. Quaderni della partecipazione 1*, Centro Stampa Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- Sartori M. (2011), "Paesaggio delle comunità, paesaggio dei cittadini (procedere con partecipazione)", in Paolinelli G. (a cura di), *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 119-132.
- Schiavo F. (2003), "Pianificazione 'dal basso' e pratiche partecipative: oltre il Contratto di Quartiere. Esperienze a Palermo tra marginalità sociale, possibili forme di partecipazione e rischi di falsa democrazia", in Lo Piccolo F., Schilleci F. (a cura di), *A Sud di Brobdingnag. L'identità dei luoghi: per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia occidentale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 265-305.
- Sclavi M. (2006), *La signora va nel Bronx*, Bruno Mondadori, Milano.
- Sclavi M. (2014), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano.
- Stenberg J., Fryk L. (2012), "Urban Empowerment Through Community Outreach in Teaching and Design", in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 46, pp. 3284-3289.
- Trapani F. (2012), "Participatory Planning in Palermo for Social Innovation and Technologic Enhancement. A Living Lab Territorial Game Toward City Plan", in Campagna M., De Montis A., Isola F., Lai S., Pira C. & Zoppi C. (eds.), *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation Proceedings of the Seventh International Conference on Informatics and Urban and Regional Planning INPUT 2012*, FrancoAngeli, Milano, pp. 1390-1401.
- Vizioli N. (2014), "La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana", in *Revista catalana de dret públic*, n. 48, pp. 187-205.

Sitografia

Notizia sul contenzioso tra Stato e Regione Puglia in merito alla proposta di legge sulla partecipazione

http://www.ansa.it/puglia/notizie/2017/09/08/governono-a-legge-partecipazione-puglia_2b42399c-ef76-47a0-ac04-0cbac9ae7dbf.html

Sito del Comune di Palermo dedicato alle pratiche partecipative in atto

<https://www.comune.palermo.it/partecipa.php>

Riconoscimenti

Gli autori desiderano ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile, dal 2012 a oggi, la realizzazione dei progetti di adozione dei quartieri. Un ringraziamento particolare va a Barbara Evola, Cecilia Villanova e Pasquale D'Andrea del Comune di Palermo, oltre che ai tanti dirigenti scolastici e docenti che hanno dedicato energie ed entusiasmo al progetto. Tra i collaboratori universitari, il supporto di Riccardo Alongi, Lisa Biondo, Bruno Buffa, Giovanna Ceno, Giancarlo Gallitano, Elena Giannola, Maria Luisa Giordano, Chiara Giubilaro e Francesca Lotta è stato imprescindibile.

Pianificazione cooperativa e produzioni rurali in Chianti: il processo partecipativo “La vite è meravigliosa”

Giovanni Ruffini

Soc-coop: MHC_progetto territorio spin off accademico
Email: giovanni.ruffini@unifi.it

Massimo Carta

Università degli studi di Firenze, DIDA Dipartimento di Architettura
Email: massimo.cart@unifi.it

Adalgisa Rubino

Soc- coop:MHC_progetto territorio spin off accademico
Email: adalgisarubino@hotmail.com

Abstract

Il progetto presentato nasce da un’iniziativa dei comuni del Chianti e del Consorzio del Vino del Chianti Classico e si incardina al mondo della produzione vitivinicola con lo scopo di agevolare la condivisione delle differenti e complesse regole di costruzione dei paesaggi del Chianti. È stato un processo di confronto orientato alla emersione delle specificità locali in un’ottica di semplificazione e potenziamento dell’azione di coordinamento volontaristico dei diversi soggetti. Il “manuale” che ne è scaturito (Carta, Rubino, Ruffini *di prossima pubblicazione*) è un compendio, una “mappa” delle articolate specificità locali in termini di criticità e di proposta.

Parole chiave: produzioni rurali, paesaggio, partecipazione

1 | Il tema, l’occasione e il contesto del processo partecipativo

L’oggetto principale del processo partecipativo che presentiamo, dal titolo “La vite è meravigliosa: verso un manuale per orientarsi nel meraviglioso mondo del paesaggio del Chianti” è quel complesso insieme di attività, saperi, economie, storie, tradizioni, che sono legate a un luogo identificabile (anche) attraverso un elemento-bandiera qual’è la coltivazione della vite, che include il ciclo produttivo del vino, e coinvolge ricerca e innovazione, coltivazioni biologiche, modalità produttive e della distribuzione, servizi di regolazione e di presidio del territorio, servizi di supporto e gestione dei cicli biologici e servizi culturali e ricreativi e lo stesso sistema dell’ospitalità e marketing territoriale. Da ciò deriva tanta parte dell’assetto dei territori del Chianti e il loro peculiare assetto paesaggistico. Proprio per meglio conoscere, valutare, governare questa complessa articolazione di fattori di potenziale trasformazione si è articolato il processo partecipativo, che ha ottenuto il sostegno dell’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione del Consiglio della Regione Toscana, attraverso la L.R. 46/2013. Capofila e rappresentante il Comune di Greve in Chianti¹. Il “paesaggio del vino” deve dunque intendersi come concetto non limitato ai soli contenuti di valore estetico, ma a tutti quei fattori espressivi dell’identità culturale e sociale che in questo territorio sono forti e diffusi (Lanzani 2003). Valorizzando la conoscenza come terreno di confronto, attraverso incontri di disseminazione, si è affrontato il tema delle politiche regolative più appropriate al territorio, tentando di focalizzare criticità e proposte e organizzandole in un documento finale, in veste di “manuale”.

È vasta la platea di azioni e consuetudini alla cooperazione che ha portato alla partecipazione al bando della APP: il 6/09/2016 si è riunita la Conferenza dei Sindaci dei comuni di Castellina in Chianti, Castelnuovo B.g., Barberino V.Elsa, Greve in Chianti, Radda in Chianti, S. Casciano Val di Pesa e

¹ Il progetto ha interessato i comuni di Castellina in Chianti, Greve in Chianti, Radda in Chianti, e in parte quelli di Barberino Val d’Elsa, Castelnuovo Berardenga, San Casciano in Val di Pesa e Tavarnelle Val di Pesa, unitamente al Consorzio del Chianti Classico. La cooperativa MHC Progetto di territorio, spin-off accademico dell’università di Firenze, si è aggiudicata il bando per la progettazione e lo svolgimento del processo partecipativo, coordinato da Massimo Carta, con quale hanno lavorato Adalgisa Rubino e Giovanni Ruffini. Le attività di segreteria, cura dei social media, e la redazione dei materiali grafici distribuiti attraverso i canali tradizionali o in digitale, sono state svolte da Allegra Guardi.

Tavarnelle V. di Pesa, per discutere la definizione dell'ambito territoriale da porre a base sia della costituzione del Distretto Rurale del Chianti, sia del progetto di candidatura del Chianti alla *Tentative List* a Patrimonio dell'Umanità dell'UNESCO. I comuni hanno in quell'occasione definito e sottoscritto un documento di sintesi per la ratifica della definizione del Biodistretto del Chianti, un soggetto unitario dal punto di vista produttivo e istituzionale, con confini corrispondenti alla zona di produzione del vino DOCG Chianti Classico, e un laboratorio per la cooperazione e le buone pratiche esportabili in altri territori. Con Delibera di Giunta Comunale n°151 del 15/09/2016, il comune di Greve in Chianti istituisce il Distretto Rurale del Chianti, i cui confini territoriali corrispondono alla zona delimitata dal decreto ministeriale del 1932 n. 6126. È notevole che nel 1716 il Granduca Cosimo III de' Medici delimitò con un suo bando la zona di produzione del Chianti, fatto per il quale a Settembre 2016, a trecento anni esatti dall'istituzione di quella che è tra le prime DOC al mondo, si sono tenute le celebrazioni: è stata l'occasione per avanzare la proposta della Fondazione per la Tutela del Territorio del Chianti Classico e dei Comuni del Chianti di promuovere la candidatura del Chianti a Patrimonio dell'Umanità.



Figura 1, Esempio di materiali grafici a stampa per la comunicazione redatti e utilizzati durante il processo partecipativo (a cura di Allegra Guardì).

Occorre naturalmente considerare lo speciale ambito territoriale del Chianti. Compreso tra le due “capitali” Firenze e Siena, include 70.000 ettari tra le due province con una popolazione residente di circa 57.000 abitanti. Storicamente, le caratteristiche del clima e del terreno lo rendono un territorio vocato alla produzione di vini di qualità, con oltre 7.000 ettari di vigneti nell’Albo della DOCG per la produzione di Chianti Classico, che ne fanno una delle più importanti d’Italia. Il suo paesaggio rappresenta un celebrato modello di “paesaggio costruito” (Gisotti 2008): i boschi e gli ecosistemi, gli insediamenti e la rete dei percorsi storici, le eccellenze delle produzioni agroalimentari e manifatturiere e la stessa differenziata creatività individuale e collettiva hanno nel vino e nel paesaggio - nel “paesaggio del vino”, appunto - i suoi inseparabili simboli e i principali veicoli di comunicazione.

Non mancano tuttavia alcune le fragilità: l’evoluzione dell’economia agraria recente ha portato alla sottoutilizzazione delle superfici meno produttive e al forte sviluppo della produzione vinicola qualificata, con la crescita di una monocultura specializzata; l’impianto di grandi vigneti con sistemazioni dei filari lungo la massima pendenza, una pratica ormai abbandonata, ha spesso determinato danni sia per la presenza di frane e smottamenti dovuti all’erosione del suolo, sia per la sedimentazione di ingenti masse di materiali; costanti difficoltà nell’approvvigionamento idrico, eccesso di burocrazia, difficile reperibilità di manodopera ad alta qualificazione nei settori agricolo, agroalimentare e turistico, oltre a fragilità ambientali, in particolare idrogeologiche (Irpet 2015, 2016). L’afflusso di turisti e dei residenti stranieri, superiori alla media nazionale, ha provocato un graduale aumento del costo della vita e dei prezzi degli immobili, nonché problemi legati all’inquinamento, allo smaltimento dei rifiuti, alla viabilità. Se esiste sul territorio chiantigiano una galassia di iniziative da intercettare e mettere in valore, ad esempio le offerte culturali, esse sono spesso frammentate. Nella struttura insediativa, la generalità dei centri collinari e delle

case sparse ha subito, in un primo tempo, l'abbandono e in seguito, anche in virtù della richiesta straniera sempre più pressante, il mutamento della destinazione d'uso, con una rottura dei legami con il territorio produttivo rurale di riferimento.

2 | Le finalità

Lo spessore e la complessità del “paesaggio” del Chianti, in continuo mutamento, può rappresentare anche una potenziale fonte di conflitto: il processo partecipativo nasce prioritariamente dal tentativo di dare evidenza a dei fattori condivisi, contribuendo alla composizione di potenziali conflitti. La diffusione sui mercati del vino Chianti Classico, l'internazionalizzazione dell'immagine territoriale, l'attrattività esercitata dalla campagna nell'immaginario delle popolazioni urbane globali e lo stesso turismo, con le sue nuove dimensioni geografiche, sollecitano l'intelligenza degli attori locali e richiedono strumenti di gestione territoriale in grado di misurarsi con i cambiamenti, potendo contare su di una forte coesione sociale e su una altrettanto forte cultura locale. Le finalità dunque si estendono oltre la durata del progetto, e sono legate alla sperimentazione dal basso della disseminazione delle conoscenze, per condividere le regole di costruzione del paesaggio, e potenziare processi di semplificazione e accorpamento amministrativo e di adesione volontaria a protocolli condivisi che aumentino l'efficacia, riducano burocrazia e tempi delle procedure. Finalità è la maggiore condivisione di regole e progetti, base per l'unificazione dei regolamenti edilizi e delle attività agricole, per la semplificazione dei Piani aziendali, per l'implementazione dei regolamenti di attuazione della LR65/2014 e del Piano Paesaggistico Regionale², anche attraverso raccomandazioni per tali strumenti. Finalità è la promozione della configurazione di una struttura di *counseling* multilivello e multi attore, che possa affiancare progetti virtuosi e contribuire anche alla formalizzazione della candidatura UNESCO del Chianti e forse in seguito a innovarne lo stesso piano di gestione.



Figura 2. Alcuni momenti di lavoro ai tavoli tematici durante i forum tematici (foto di Allegra Guardi).

3 | Il processo partecipativo e alcune esperienze di riferimento

In una logica in cui il paesaggio diviene costruzione sociale (Berque 1995; Pizziolo 2007) ed espressione di un interesse comune, la ricerca di modalità di gestione condivise dei paesaggi rurali costituisce un interessante campo di sperimentazione internazionale. Modalità di gestione di tipo contrattuale nelle quali si riscontra una relazione sempre più stretta tra progetto agricolo e paesaggistico e dove l'agricoltura

² La cui “rappresentazione” del contesto locale ivi operata (cfr. Marson 2016) ha sollevato in Chianti più di una perplessità non strumentale.

assume un dimensione multifunzionale, diventa capace di rispondere alle esigenze produttive e nella stesso tempo produce ambiente ed economia e risponde alla domanda sociale di paesaggio (Magnaghi 2010).

Negli ultimi anni in Francia l'esigenza di coniugare le politiche di sviluppo rurale con quelle di tipo territoriale urbanistico ha portato alla redazione di *atlanti, manuali, linee guida* prodotti socialmente per dettare indirizzi e indicazioni capaci di orientare le trasformazioni. Sono strumenti nati per dotare le comunità e le amministrazioni locali di una conoscenza di base sul paesaggio, per fornire strumenti e metodi per approfondirne lo studio e definire, in relazione alle particolarità dei contesti, obiettivi e regole di trasformazione: raccolti poi nelle *Chartes du paysage*, assumono un carattere operativo e concreto (Donadieu 1998).

La strada intrapresa in Francia trova riscontro in Spagna, in alcuni paesaggi di pregio ad alta vocazione vitivinicola caratterizzate dalle problematiche inerenti la valorizzazione produttiva, culturale e sociale del paesaggio. Ne è un esempio la "*Carta del paisatge per a la protecció, millora i valorització del paisatge*" de l'Alt Penedès (Busquets, Cortina, 2005). Si tratta di un territorio collinare posto nell'*hinterland* barcellonese nel quale da anni sono nate azioni per la tutela e la valorizzazione del paesaggio promosse da cittadini e agricoltori, che hanno avviato una riflessione sul futuro del territorio. Negli ultimi anni l'Alt Penedès è stato sottoposto a un insieme di trasformazioni dovute sia a fattori esogeni indotti (aumento delle seconde case e infrastrutturazione del territorio) sia a fattori endogeni propri del settore agricolo. La Carta, partendo dal riconoscimento del paesaggio come bene pubblico, nasce per trovare delle soluzioni atte a valorizzare e proteggere il paesaggio vitivinicolo attraverso una gestione dinamica del territorio, a incrementare i criteri paesaggistici nei diversi strumenti di pianificazione e ad adottare un *Codice* di buone pratiche. Il *Codice* è una sorta di manuale nel quale vengono individuate e descritte un insieme di pratiche dirette a favorire la conservazione dei suoli, a valorizzare il paesaggio agroforestale e la biodiversità e a migliorare la percezione turistica del territorio, misure che rendono compatibili il mantenimento dei valori produttivi con i requisiti propri del paesaggio di qualità. L'esperienza Spagnola trova molte assonanze con il Chianti, dove delle "linee guida" indirizzate ai comuni promotori e al Consorzio del Chianti Classico, alla Regione, alla Provincia di Siena e alla Città metropolitana di Firenze ma anche alla Soprintendenza, possono diventare uno strumento, attivo e partecipato, di indirizzo per le trasformazioni in atto, almeno per quel che riguarda il territorio agricolo, specie se vengono intese come esito del percorso partecipativo e piattaforma di intenti condivisi utili per avviare azioni e politiche integrate alle diverse scale.

4 | Le fasi e gli strumenti utilizzati

Il progetto, per la complessità del tema e l'intreccio tra aspetti oggettivi e percezione dei diversi attori coinvolti, ha richiesto un percorso che mobilitasse conoscenze e creatività locali, per giungere alla individuazione di punti condivisi e alla discussione di regole partecipate di trasformazione dei luoghi: regole di tipo legislativo, sociale, agronomico e gestionale, orientate alla valorizzazione attiva e multifunzionale del territorio rurale. Si è dunque lavorato su diversi livelli, coinvolgendo enti e istituzioni, esperti, aziende, operatori del mondo agricolo, cittadini e associazioni, per la definizione di criticità e proposte. Si è cercato di introiettare i diversi punti di vista e di avviare una struttura di dialogo e coordinamento per la durata del processo, non priva di conflittualità, nella quale tutti si potessero riconoscere. Il coinvolgimento di due consulenti esperti in pianificazione del territorio l'uno e in programmazione in ambito rurale l'altra³, insieme alla presenza di competenze locali (Consorzio Chianti Classico, tecnici comunali che hanno affiancato il processo, soggetti raggiunti attraverso le interviste etc.), ha permesso di verificare e rielaborare gli elementi emersi. La costituzione del Tavolo di accompagnamento, i *forum*, i laboratori territoriali svolti, testimoniano una modalità di ricerca-azione partecipata nella quale conoscenze locali ed esperte hanno interagito continuamente.

La *fase A* è stata quella dell'ascolto attivo: ha previsto la definizione di una prima indagine conoscitiva, le attività di tipo organizzativo, l'apertura della *stanza della partecipazione* sul portale regionale Open Toscana⁴ e un incontro pubblico di *apertura*. L'indagine conoscitiva, effettuata attraverso un questionario⁵ sulla percezione e a una serie di interviste semi-strutturate, ha definito un primo quadro delle visioni della comunità locale, facendo emergere bisogni, aspettative e proposte che hanno portato a individuare i principali temi approfonditi in seguito. I due *forum* segnano l'apertura della successiva *fase B*. Il primo

³ Rispettivamente, l'arch. Roberto Vezzosi e l'agronoma Monica Coletta

⁴ <http://open.toscana.it/web/la-vite-e-meravigliosa/home>

⁵ Il questionario on-line, intitolato significativamente "*La Vite è Meravigliosa: il tuo punto di vista*" ed indirizzato a "*chi nel Chianti ci vive, ci lavora o ci viene in visita*", è stato inviato alla lista degli attori, diffuso al pubblico anche in maniera 'aperta' sul sito Open Toscana e distribuito in cartaceo ai partecipanti durante gli incontri.

forum rivolto agli esperti è articolato in tavoli tematici; il secondo forum rivolto al mondo agricolo ha previsto, su richiesta dei partecipanti, un confronto plenario dei primi risultati del processo. I temi emersi dai *forum*, opportunamente sintetizzati e progressivamente implementati, hanno costituito il riferimento costante dei 4 laboratori territoriali: importanti occasioni di confronto per comprendere le esigenze locali, raccogliere indicazioni e pareri sui temi del progetto e individuare i punti di conflittualità e di interazione tra esigenze del mondo agricolo e quelle della comunità locale.

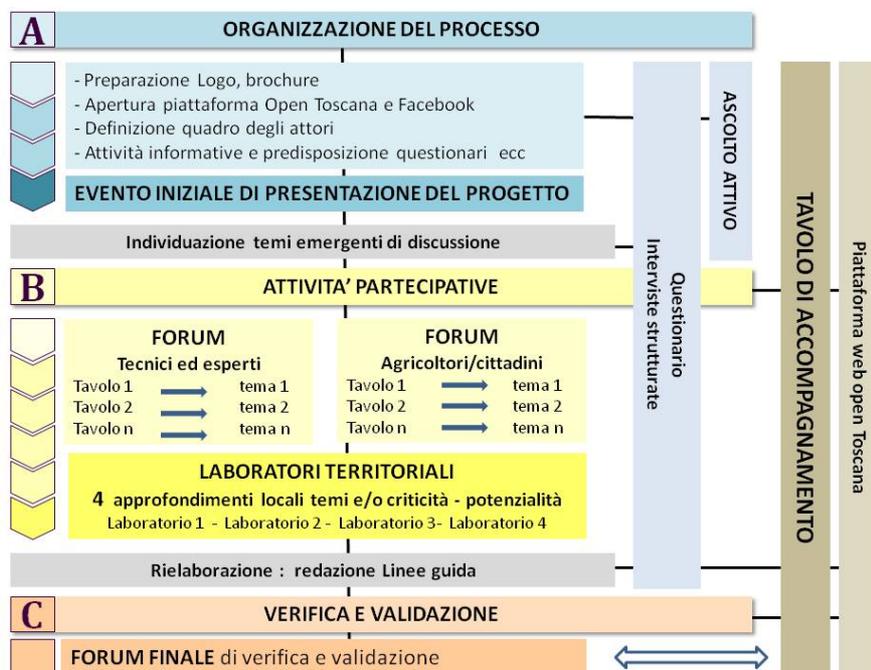


Figura 3, Schema del processo partecipativo.

Non è stato un percorso privo di ostacoli per le difficoltà incontrate nel coinvolgere portatori di interessi così diversi, anche tra gli stessi operatori agricoli, e per arrivare alla definizione di una pluralità di azioni condivise inerenti l'ampio spettro di tematiche affrontate in un contesto territoriale così complesso. I *report* delle attività partecipative, opportunamente rielaborati e discussi, insieme al "manuale" da esse derivato di cui si è predisposto anche una versione interattiva volta a raccogliere ulteriori riflessioni, sono stati presentati all'incontro finale, dove il parere dei partecipanti si è arricchito anche di quello di alcuni tecnici ed esperti.

5 | Alcuni risultati emersi

I risultati dei questionari e i diversi report delle attività consentono una rapida panoramica delle caratteristiche dei partecipanti e del consistente seppur non elevatissimo grado di eterogeneità di visioni. Pare interessante rilevare come questa eterogeneità si rifletta sugli esiti del processo, non tanto nell'individuazione di criticità e problemi, quanto nelle proposte di soluzione o mitigazione degli stessi, talvolta sulla base di interessi territoriali contrastanti (o almeno apparentemente contrastanti, come nel caso dei disaccordi fra cacciatori e coltivatori relativamente al tema dei danni da fauna selvatica), talvolta sulla base di divergenti prospettive strategiche e modelli di sviluppo alternativi.

Un elemento che emerge con forza dal percorso partecipativo è la dinamicità dell'interazione fra saperi esperti e saperi locali e l'importanza della continuità del coinvolgimento, che hanno suggerito un processo iterativo nella definizione di criticità e proposte per i temi individuati e strutturati nel *Manuale*. Per ciò, è stata proposta una versione interattiva del *Manuale* indirizzata agli attori chiave e aperta ai partecipanti al Forum finale, per la validazione o meno di ogni singola criticità/proposta, e per presentare correzioni, commenti e integrazioni agli esiti del processo. È un momento ulteriore di interazione, approfondimento e condivisione de "La Vite è Meravigliosa – verso un Manuale per districarsi nel meraviglioso mondo del paesaggio del Chianti".

Dal “Manuale” in questa forma *in progress*⁶ risulta di frequente che, a fronte di criticità e impatti sul territorio riconosciuti unanimemente dai vari attori, vengano avanzate proposte e ci si pronunci a favore di politiche di segno opposto: in merito ad esempio alla sostenibilità degli usi del territorio, sono emerse diverse sensibilità a proposito del consumo delle risorse. Rispetto alla necessità di salvaguardia e conservazione del suolo e alla sostenibilità della produzione agricola (argomenti condivisi da tutti gli attori) vengono prospettate soluzioni alternative e quasi contrapposte: si propongono sistemazioni agrarie e modalità di conduzione delle colture – in particolare del vigneto – tese alla riduzione degli impatti ambientali e al miglioramento della qualità complessiva del sistema (qualità dei prodotti e qualità dell’ambiente), e anche si prospettano soluzioni improntate all’innovazione tecnologica e all’ottimizzazione della produttività tramite robusti investimenti per l’ammodernamento e l’elevamento della “precisione” delle pratiche di conduzione agraria. Rispetto al già citato problema dei danni causati alle colture – in particolare al vigneto - dall’aumento fuori controllo di alcune specie di ungulati (cinghiali e caprioli), sono emerse due visioni contrapposte. Una posizione è caratterizzata dalla propensione ad aumentare la possibilità di abbattimento e controllo degli ungulati tramite incremento dell’attività venatoria. Posizione differente è quella invece caratterizzata dalla propensione al miglioramento della gestione agro-faunistica e di misure di prevenzione.

In realtà seguendo gli sviluppi del dibattito innescato e stimolato dal processo, si intuisce come il maggior apporto progettuale, le potenzialità e proposte più promettenti, più costruttive ed efficaci nel definire possibili percorsi di soluzione/mitigazione delle criticità individuate, sono quelle che lucidamente mirano all’integrazione e coordinamento di regolamenti, piani, programmi e iniziative. Sono aspetti emersi con chiarezza nelle soluzioni proposte per i temi relativi alla pianificazione urbanistica e paesaggistica, all’offerta culturale, alla fruibilità del territorio rurale, alla distribuzione e commercializzazione, alla produzione agricola, artigianale e industriale.

Attribuzioni

La redazione delle parti 1 e 2 è di Massimo Carta, delle parti 3 e 4 di Adalgisa Rubino, della parte 5 di Giovanni Ruffini.

Riferimenti bibliografici

- Berque A. (1995), *Les raisons du paysage*, Hazan, Paris.
- Busquets, J.; Cortina, A. (2005). "La Carta del paisatge de l'Alt Penedès: un instrument de concertació d'estratègies de gestió del paisatge" in *Espais*, n. 50.
- Carta Massimo, Adalgisa Rubino, Giovanni Ruffini (2018) *La vite è meravigliosa: verso un manuale per districarsi nel meraviglioso mondo del paesaggio del Chianti*, Tipografia Grevigiana, Greve in Chianti (FI).
- Gisotti M. R., (2008), *L'invenzione del paesaggio toscano. Immagine culturale e realtà fisica*, Ed. Polistampa, Firenze.
- Donadieu P. (1998), *Campagnes urbaines*, Actes Sud, ENPS, Versailles.
- Irpel (2015) *Rapporto sul territorio. Configurazione urbane e territori negli spazi Europei*, a cura di C. Agnoletti, S. Iommim, P. Lattarulo.
- Irpel (2016) *Il sistema rurale toscano*. Rapporto 2016.
- Lanzani A. (2003), *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma.
- Magnaghi A. (a cura di, 2010) *Patto città campagna* Alinea Firenze.
- Marson A., (a cura di, 2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana. Grandi Opere*, Laterza, Roma-Bari.
- Pizziolo G., (2007), “Percezione del paesaggio” in Ghersi A. (a cura di), *Politiche Europee per il paesaggio: proposte operative*, Gangemi, Roma.

⁶ Come fissazione di uno step di avanzamento che coincide con la fine del processo partecipativo finanziato, è in uscita il volume di Carta Massimo, Adalgisa Rubino, Giovanni Ruffini di prossima pubblicazione dal titolo *La vite è meravigliosa: verso un manuale per districarsi nel meraviglioso mondo del paesaggio del Chianti*.



Roma-Milano

www.planum.net

ISBN 9788899237172

Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2019