

7. Contributi alla elaborazione di una visione del futuro

Re-interpretare l'analisi di rischio: quali conoscenze e quali competenze per accrescere la resilienza urbana a fronte di eventi a crescente grado di complessità?

Adriana Galderisi

Quale città per un futuro più affidabile?

Condivisione, innovazione, responsabilità per nuovi scenari di speranza

Gabriella Pultrone

Transition management come strumento preventivo di una visione condivisa di aree esposte a calamità naturali

Nora Annesi, Annalisa Rizzo, Matteo Scamporrino

Raccontare il futuro. L'uso dei concepts spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle visioni strategiche

Raffaella Fucile, Luca Di Figlia, Carlo Pisano, Fabio Lucchesi, Valeria Lingua, Giuseppe De Luca

Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana

Laura Ricci

Re-interpretare l'analisi di rischio: quali conoscenze e quali competenze per accrescere la resilienza urbana a fronte di eventi a crescente grado di complessità?

Adriana Galderisi

Università della Campania Luigi Vanvitelli
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
Email: adriana.galderisi@unicampania.it

Abstract

I sistemi urbani sembrano oggi sempre più fragili a fronte di eterogenei fattori di pericolosità, da quelli naturali e antropici a quelli connessi al cambiamento climatico: delineare futuri affidabili per le città contemporanee, capaci cioè di garantire la sicurezza dei cittadini a fronte di una crescente complessità degli eventi calamitosi, richiede dunque, in primo luogo, la messa a punto di strumenti concettuali e operativi in grado di rafforzarne le capacità di risposta ai molteplici rischi che ne minacciano l'integrità.

Nonostante la complessità dei disastri urbani sia stata riconosciuta nella letteratura internazionale di settore fin dalla fine degli anni Novanta, fino ad oggi si è prestata una limitata attenzione allo sviluppo di approcci alla conoscenza dei rischi adeguati a comprendere tale complessità in grado, cioè, di spostare il focus della conoscenza dallo studio dei singoli fattori di pericolosità alla conoscenza delle caratteristiche –spaziali, funzionali, sociali ed economiche – che rendono i sistemi urbani più o meno vulnerabili agli impatti di eventi calamitosi e alla prefigurazione delle complesse, e quasi sempre inattese, concatenazioni di eventi secondari, impatti e danni, di fronte alle quali comunità e istituzioni sono generalmente impreparati a reagire tempestivamente ed efficacemente.

A partire da un approfondimento del tema della complessità dei disastri urbani, dunque il presente contributo esamina l'adeguatezza degli attuali approcci alla conoscenza del rischio e fornisce alcuni spunti per re-interpretare le analisi di rischio, favorendone la transizione da allegati tecnici elaborati a margine del processo di redazione del piano, a contenuto 'strutturante' dell'analisi urbana e territoriale e delle conseguenti scelte di conservazione/riqualificazione/trasformazione del territorio.

Parole chiave: Urban safety, resilience, scenarios

1 | La complessità dei disastri urbani

Garantire un futuro affidabile per le città significa, anzitutto, garantirne la sicurezza a fronte dei molteplici fattori di rischio che ne minacciano l'integrità. Come evidenziato da Kevin Lynch (1984), infatti, un buon insediamento è quello in cui siano assenti o controllati i rischi, i veleni e le malattie, e in cui ridotto sia il timore di incontrarne.

Al contrario, le città si presentano oggi come sistemi sempre più fragili a fronte di eterogenei fattori di pericolosità: la visione di società catastrofica prefigurata da Ulrich Beck (1992), caratterizzata da una 'pluralizzazione' dei rischi, che si relativizzano a vicenda, si affiancano o si contendono il primato della gravità, sembra infatti trovare la sua più chiara manifestazione nelle grandi aree urbane. Non a caso, Jabareen (2015) ha posto l'accento sulla necessità di 'spazializzare' il tema dei rischi e delle relative incertezze proprio nella città, principale habitat umano e individuata quale attore chiave dei processi orientati alla riduzione dei rischi. In tali contesti, lontani da una condizione di equilibrio e caratterizzati da imprevedibilità e incertezza (Batty, 2007), la complessità dei fenomeni calamitosi s'intreccia, infatti, con quella propria dei sistemi urbani, dando vita ad una «variegata e disomogenea serie di avvenimenti, accomunati dalla capacità di produrre la percezione di una duratura e sostanziale frattura dell'ordine sociale, delle routine, delle condizioni materiali e del senso di sicurezza propri di «comunità» di estensione variabile, talvolta persino coincidenti col globo» (Saitta, 2015: 9).

Questa variegata e disomogenea serie di avvenimenti è frutto, nella maggior parte dei casi, di complesse concatenazioni tra eventi calamitosi, primari e secondari, che generano impatti molteplici e danni eterogenei (fisici, funzionali, economici, ecc.) e che, in ragione della localizzazione e delle caratteristiche degli elementi e dei sistemi colpiti, possono produrre effetti, anche rilevanti, in aree talvolta distanti da quelle direttamente colpite e in periodi temporali che travalicano di gran lunga l'istante dell'evento.

La fitta rete di interdipendenze (fisiche, funzionali, economiche, ecc.) che caratterizza e connette le aree urbane, fa sì che gli impatti di un evento calamitoso su un dato elemento, o su un singolo sotto-sistema

urbano, tendano a ripercuotersi su altri elementi/sotto-sistemi, fisicamente e/o funzionalmente legati al primo. La città si comporta, dunque, quale potenziale moltiplicatore degli eventi calamitosi, in grado di amplificarne significativamente le conseguenze.

I numerosi disastri urbani avvenuti nell'ultimo decennio in conseguenza dei sempre più frequenti eventi meteo-climatici estremi (alluvioni, uragani, ondate di calore, ecc.), sembrano presentare caratteristiche di complessità ancor più elevate, caratterizzandosi quali esiti di una complessa rete di relazioni tra variazioni naturali del clima, dinamiche di crescita demografica, modelli di urbanizzazione, alterazione e degrado degli ecosistemi naturali (Galderisi, 2016). Se, infatti, i sempre più frequenti e severi eventi meteorologici e idrologici estremi sono influenzati dai processi di cambiamento climatico in atto, questi ultimi, pur dipendendo in parte da una variabilità naturale del clima, sono significativamente accentuati dalle emissioni di gas serra dovute alle attività antropiche e, soprattutto, alle città, che a tali emissioni contribuiscono in misura pari al 70% (IPCC, 2014). Inoltre, la crescente frequenza di eventi meteo-climatici estremi sembra causare anche un incremento dei cosiddetti eventi *na-tech*, intesi quali concatenazioni tra eventi naturali (es. alluvione) ed eventi tecnologici (es. incidenti industriali con conseguente rilascio di sostanze tossiche). Anche il recentissimo (agosto 2017) uragano Harvey che ha colpito la città di Houston in Texas ha fatto registrare, ad esempio, consistenti danni a impianti chimici localizzati alle porte della città, analogamente a quanto avvenne a seguito dell'uragano Katrina che colpì nel 2005 la città di New Orleans. Queste particolari concatenazioni di eventi, pur rappresentando una grave minaccia sia per le aree urbane che per gli ecosistemi naturali e rurali circostanti, vengono spesso trascurati sia nelle tradizionali analisi di rischio che nelle valutazioni relative alla sicurezza degli impianti industriali (Krausmann et al., 2011; Ancione et al., 2014).

In sintesi, anche se la complessità dei disastri urbani è stata riconosciuta nella letteratura internazionale di settore fin dalla fine degli anni Novanta (Mitchell, 1999; McEntire et al., 2002) e largamente confermata dagli eventi registrati nell'ultimo decennio, le città continuano ad essere nella maggior parte dei casi impreparate a fronteggiarli e i danni complessivi sono spesso tali da richiedere tempi lunghi e costi molto elevati per il recupero post-evento.

2 | La conoscenza del rischio nelle aree urbane: i limiti degli approcci attuali

L'effettiva conoscenza dei rischi che minacciano oggi la sicurezza delle città costituisce il presupposto fondamentale per accrescerne la resilienza. Tale conoscenza è rilevante, infatti, per tutte le fasi del ciclo dei disastri: da quella relativa alla prevenzione e mitigazione a quella finalizzata alla gestione dell'emergenza. Essa dovrebbe fondare, però, su termini e concetti ben definiti e universalmente intesi: il modo in cui comprendiamo e descriviamo il rischio influenza significativamente il modo in cui esso è analizzato e può avere gravi implicazioni per i processi decisionali orientati alla gestione del rischio (Aven, 2016).

Nonostante le molteplici definizioni ufficiali disponibili in ambito internazionale (UNISDR, 2009; SRA, 2015), il concetto rischio non è certo universalmente condiviso: esso è utilizzato, in ambiti e da soggetti differenti – ‘esperti’ provenienti da più settori scientifico-disciplinari e ‘non esperti’ (popolazione, media ecc.) – con interpretazioni spesso eterogenee.

Il concetto di rischio è generalmente inteso come combinazione di pericolosità e vulnerabilità dell'esposto, pur se i due parametri vengono combinati in maniera differente a seconda dei diversi approcci (Wisner et al., 2004). La definizione più frequentemente utilizzata vede il rischio come combinazione della probabilità che un evento calamitoso – di matrice naturale (terremoti, alluvioni, eruzioni vulcaniche, ecc.) o antropica (incidenti industriali, inquinamenti, ecc.) – accada, in un dato spazio e in un dato tempo, e delle sue potenziali conseguenze negative (UNISDR, 2009; EU, 2010). In quest'accezione il concetto di rischio include sia la causa (l'evento), che può essere di origine naturale o antropica, che i suoi effetti (le conseguenze negative), che dipendono essenzialmente dalle caratteristiche di vulnerabilità degli elementi e dei sistemi esposti.

Partendo da questa apparentemente semplice definizione, è già possibile evidenziare le molteplici valenze del concetto riferibili, da un lato, all'aleatorietà dei processi naturali che sono alla base dei diversi eventi calamitosi; dall'altro, alla varietà e alla dinamicità dei processi di trasformazione del territorio indotti dalle dinamiche sociali, economiche e spaziali (Clementi, 2012), che determinano e condizionano in misura rilevante le conseguenze negative di un evento calamitoso.

In riferimento all'aleatorietà dei processi che conducono al verificarsi di un evento calamitoso, è opportuno ricordare che l'incertezza costituisce una dimensione ineludibile nell'analisi di rischio: la previsione di un evento calamitoso è di per sé caratterizzata da un elevato grado di incertezza, che aumenta considerevolmente se consideriamo, ad esempio, la difficile anticipazione dei futuri scenari di emissione di gas serra che, incidendo positivamente o negativamente sui fenomeni di cambiamento

climatico, potranno influenzare frequenza e severità degli eventi meteorologici estremi nel prossimo futuro. Ancora, l'aleatorietà dei fenomeni ha condotto all'utilizzo, sempre più diffuso, di metodi di analisi probabilistica dei rischi che hanno spesso condotto a concentrare l'attenzione sugli eventi a più elevata probabilità di accadimento, scalando verso il basso nell'agenda pubblica gli eventi poco probabili (Donolo, 2011). La sistematica esclusione dell'evento 'straordinario', il cosiddetto 'cigno nero', può essere però una medicina utile che sempre più spesso comporta effetti collaterali anche gravi (Taleb, 2007). I numerosi disastri avvenuti nell'ultimo decennio (l'uragano Katrina del 2005, il terremoto che ha colpito la costa del Pacifico di Tōhoku in Giappone nel 2011, il recentissimo uragano Harvey che ha colpito il Texas nell'agosto 2017) hanno chiaramente dimostrato, infatti, che gli eventi calamitosi quasi sempre si trasformano in disastri per un duplice ordine di ragioni:

- l'inattesa severità degli eventi stessi, che rende inefficaci le misure di mitigazione esistenti, generalmente dimensionate per far fronte agli eventi a più elevata probabilità di accadimento;
- le inattese concatenazioni di eventi secondari, impatti e danni, di fronte alle quali comunità e istituzioni sono generalmente impreparati a reagire tempestivamente ed efficacemente.

Pur a fronte di tali evidenze, le analisi di rischio continuano troppo spesso non solo a trascurare lo 'straordinario', ma a considerare i diversi fattori di pericolosità che possono interessare un dato territorio isolatamente gli uni dagli altri, tralasciando o sottovalutando le sempre più frequenti catene di eventi primari e secondari, la fitta rete di interdipendenze all'interno dei sistemi territoriali colpiti e i conseguenti effetti 'domino' (Atun, 2014).

Spostando il focus dagli eventi, ovvero dai fattori di pericolosità, alle loro conseguenze, ovvero ai danni attesi in conseguenza di un evento, sembra opportuno sottolineare anzitutto le difficoltà connesse sia alla definizione del danno che alla sua efficace misura.

Il concetto di danno comprende, infatti, diversi tipi di perdite potenziali (vite umane, beni materiali, interruzione di attività e conseguente blocco nell'erogazione di funzioni essenziali, perdite economiche, ecc.), non sempre facili da quantificare, e molto articolate sia spazialmente sia temporalmente (Galderisi, Ceudech, 2013; Menoni et al., 2017). Il danno si misura generalmente in unità fisiche (metri quadrati di abitazioni, chilometri di strade, n° di morti, feriti, sfollati, ecc.) e in termini monetari, anche se le pratiche correnti sia per la stima sia per il rilevamento dei danni conseguenti a eventi calamitosi sono fortemente eterogenee (EU, 2015).

Le diverse tipologie di danno dipendono, da un lato, dalle caratteristiche dell'evento, dall'altro, dalle diverse vulnerabilità degli elementi e dei sistemi territoriali esposti: fisica, funzionale, sistemica, sociale, economica (UNISDR; 2009; Menoni et al., 2011). Queste diverse vulnerabilità generano conseguenze che si evidenziano in archi temporali e scale geografiche differenti. Mentre la vulnerabilità fisica induce, infatti, danni verificabili immediatamente dopo l'impatto e generalmente circoscritti all'area direttamente colpita dall'evento calamitoso, le altre 'dimensioni' della vulnerabilità (funzionale, sistemica, sociale, ecc.) inducono conseguenze che possono manifestarsi in tempi più lunghi, coinvolgendo ambiti spaziali che trascendono la scala locale. Anche se la conoscenza della vulnerabilità dell'esposto è stata da tempo riconosciuta quale elemento fondamentale per un'efficace riduzione del rischio sia nella letteratura scientifica (Birkmann, 2006; Aitsi-Selmi et al., 2015) che nei documenti istituzionali (UNISDR, 2005, 2015) e la sua multidimensionalità ampiamente approfondita (Galderisi et al., 2008; Menoni et al., 2012; Fuchs et al, 2012), tali conoscenze sono state finora largamente trascurate nelle tradizionali analisi di rischio.

In Italia, le analisi di vulnerabilità dell'esposto ai diversi fattori di pericolosità sono ancora molto limitate e generalmente riferite alla sola vulnerabilità fisica: le linee guida per la redazione dei Piani di Gestione del Rischio alluvioni (MATIM, 2013) e alcuni dei Piani di recente elaborazione (AdB Fiume PO, 2016) continuano a ricorrere, in modo semplificato e a vantaggio di sicurezza, a un valore di vulnerabilità costante uguale a 1 associato a tutti gli elementi esposti.

La limitata attenzione alla conoscenza delle caratteristiche di vulnerabilità dei sistemi esposti è da attribuire in parte anche alle competenze disciplinari degli 'esperti' cui sono state tradizionalmente affidate le analisi di rischio (geologi, geotecnici, ingegneri strutturisti e idraulici, ecc.). La prolungata assenza delle scienze sociali, in particolare dell'urbanistica, da quest'ambito di studi ha fatto sì che le complesse dinamiche spaziali, funzionali, sociali, economiche – che determinano e strutturano i processi di trasformazione del territorio e che risultano cruciali per la comprensione della vulnerabilità dei sistemi urbani e territoriali ai diversi fattori di pericolosità – sia rimasta per lungo tempo in ombra nelle pratiche di analisi del rischio, con gravi implicazioni anche nella definizione di efficaci strategie di prevenzione e mitigazione degli impatti conseguenti ad eventi calamitosi singoli o associati, soprattutto nei contesti urbani.

È proprio nelle città, infatti, che la dimensione sistemica della vulnerabilità assume particolare rilevanza. Essa esprime, infatti, la capacità di risposta di un elemento o di un subsistema urbano non all'impatto diretto dell'evento, quanto alle perdite (danni fisici) provocati dall'evento stesso ed è funzione del grado di interdipendenza dell'elemento o del subsistema da altri appartenenti al medesimo contesto urbano o ad altri sistemi urbani (Scaini et al., 2014; Galderisi, Menoni, 2015). Nelle città dunque – caratterizzate da una complessa rete di interdipendenze (funzionali, economiche ecc.) tra elementi e sub-sistemi (Hellstrom, 2007) e sempre più identificabili quali nodi di reti a dimensione globale – la mancata considerazione della vulnerabilità sistemica comporta non soltanto una sotto-stima dei possibili danni nel contesto in esame e della potenziale propagazione del danno nel tempo e nello spazio, ma limita significativamente l'individuazione di efficaci strategie di riduzione dei rischi.

3 | Affrontare la complessità: quali conoscenze e quali competenze?

Alla luce delle considerazioni precedenti, è evidente che al fine di rendere la conoscenza dei rischi più adeguata a cogliere la complessità dei disastri urbani è necessaria una revisione degli approcci attuali e una sostanziale reinterpretazione dell'analisi di rischio quale elemento strutturante del più ampio quadro conoscitivo dei sistemi urbani e territoriali.

La transizione verso approcci innovativi all'analisi di rischio, in grado di comprendere la complessità dei disastri urbani, richiede la messa a punto di metodi, tecniche e strumenti in grado di interpretare e dare forma ai continui processi di modificazione dei sistemi naturali e antropici che condizionano le vulnerabilità degli elementi e dei sistemi esposti; di andare oltre la proiezione dell'esperienza passata per tener conto dei crescenti livelli di incertezza; di fornire rappresentazioni dinamiche dell'evoluzione delle diverse componenti del rischio nel tempo e nello spazio.

A tal fine, è indispensabile in primo luogo integrare le tradizionali analisi di rischio mediante una più attenta considerazione delle vulnerabilità degli elementi e dei sistemi esposti; in secondo luogo, affiancare alle analisi di tipo probabilistico, la predisposizione di scenari di rischio qualitativi, quantitativi o semi-quantitativi, capaci di prefigurare, a partire da un dato evento calamitoso, lo sviluppo nello spazio e nel tempo dei possibili eventi secondari, dei loro diversi impatti e delle molteplici conseguenze.

In relazione al primo punto, è indispensabile mettere a frutto l'ormai consistente bagaglio di conoscenze maturato nell'ambito dei numerosi progetti europei che hanno affrontato il tema della vulnerabilità dei sistemi urbani a fronte di eterogenei fattori di pericolosità. Griglie concettuali, procedure e indicatori in grado di facilitare pianificatori e decisori nel percorso di conoscenza delle diverse dimensioni della vulnerabilità, a diverse scale geografiche, e in riferimento a diversi sottosistemi (ambiente costruito, ambiente naturale, infrastrutture, ecc.) sono state delineate e testate in ambito europeo (Menoni et al., 2011; Birkmann et al., 2013), ma ancora stentano a trovare applicazione diffusa nella pratica operativa corrente.

In relazione al secondo punto, relativo alla predisposizione di scenari di rischio, va sottolineato che l'utilizzo di tecniche finalizzate alla produzione di immagini di futuro non è certo una novità per i pianificatori, da tempo impegnati nella prospezione di possibili futuri e nell'utilizzo di tecniche di visioning (Secchi, 2002; Pidalà, 2014). Eppure, ancora pochi sono i tentativi di applicazione di tali tecniche allo studio di possibili e alternative concatenazioni di eventi-impatti-danni atti a esplorare, comprendere e comunicare sia l'evoluzione dinamica di eventi calamitosi singoli o concatenati, che i loro potenziali impatti e conseguenze (Galderisi et al., 2011). Attualmente, l'utilizzo di scenari è prevalentemente finalizzato a fornire ai decisori una stima quantitativa del danno atteso a seguito di un evento calamitoso assunto a riferimento, tralasciando o trascurando le variabili più difficilmente quantificabili, ma non per questo meno rilevanti nel determinare il danno complessivo conseguente ad un dato evento. Alcune recenti esperienze sono state orientate a ricostruire post-evento le complesse concatenazioni di eventi-impatti e danni (Menoni et al., 2017): queste esperienze risultano di grande utilità in quanto, pur essendo noto il danno complessivo conseguente all'evento, le modalità con cui i diversi fattori concorrenti (pericolosità, esposizione, vulnerabilità) si sono combinati per determinare quel dato livello di danno – informazione cruciale per accrescere la resilienza delle aree colpite a fronte di eventi futuri – rimangono spesso oscure.

La predisposizione di scenari completi – affiancati alle tradizionali analisi probabilistiche – potrebbe efficacemente supportare sia la pianificazione di emergenza sia le strategie di prevenzione e mitigazione a lungo termine. Essi dovrebbero includere, però, sia dati quantitativi, che informazioni qualitative: in alcuni casi, infatti, anche la mera descrizione qualitativa dei guasti e dei danni che potrebbero verificarsi a seguito di un evento potrebbe essere sufficiente a evitare/limitare le crisi post-evento, generalmente dovute al verificarsi di eventi inattesi, e a supportare più adeguatamente la predisposizione di strategie mirate ad ottimizzare l'utilizzo delle limitate risorse disponibili in emergenza.

Queste brevi considerazioni evidenziano che la costruzione di futuri affidabili per le città, capaci cioè di garantire la sicurezza dei cittadini a fronte della crescente complessità degli eventi calamitosi, richiede non soltanto una più efficace integrazione degli obiettivi di riduzione dei rischi nei processi decisionali orientati a governare le trasformazioni di lungo periodo – come evidenziato sia dal Rapporto Rio+20 sia dalla Sendai Framework 2015-2030 – ma richiede, anzitutto, un più diretto coinvolgimento delle competenze urbanistiche nelle analisi di rischio. Queste ultime rivestono un ruolo cruciale, infatti, sia nell’approfondire le caratteristiche spaziali, funzionali, sociali che rendono i sistemi urbani più o meno vulnerabili agli impatti di eventi calamitosi singoli o concatenati e che, sempre più spesso, fanno delle città dei moltiplicatori di tali impatti, sia nel prefigurare visioni di futuro in grado di tener conto del complesso intreccio tra dinamiche dei sistemi naturali e dinamiche dei sistemi antropici. Peraltro, solo mediante un più diretto coinvolgimento delle competenze urbanistiche, le analisi di rischio potranno emergere dalla settorialità in cui sono state a lungo relegate, configurandosi non più quale allegato tecnico, seppure obbligatorio, elaborato a margine del processo di redazione del piano, ma quale contenuto “strutturante” dell’analisi urbana e territoriale e delle conseguenti scelte di conservazione/riqualificazione/trasformazione del territorio.

Riferimenti bibliografici

- AdB (Autorità di Bacino) del Po (2016), *Piano per la valutazione e la gestione del rischio di alluvioni: II A. Mappatura della pericolosità e valutazione del rischio*. <http://pianoalluvioni.adbpo.it/il-piano/>
- Ancione, G., Milazzo, M.F., Salzano, E., Maschio, G. (2014), “A GIS-Tool for the vulnerability mapping of industrial facilities potentially exposed to volcanic na-tech events”, in Steenberger, R.D.J.M., van Gelder, P.H.A.J.M et al. (eds.), *Safety Reliability and Risk Analysis: Beyond the Horizon*, CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Aitsi-Selmi, A., Egawa, S., Sasaki, H., Wannous, C., Murray, C. (2015), “The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Renewing the Global Commitment to People’s Resilience, Health, and Well-being”, in *Int J Disaster Risk Sci* (2015) 6:164–176. DOI 10.1007/s13753-015-0050-9
- Aven, T. (2016), “Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation”, in *European Journal of Operational Research* 253:1–13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>
- Atun, F. (2014), “Understanding Effects of Complexity in Cities During Disasters”, in Walloth, C., Gurr, J. M., Schmidt, J. Alexander (eds.). *Understanding Complex Urban Systems: Multidisciplinary Approaches to Modeling*, Springer International Publishing, Switzerland.
- Batty, M. (2007), *Complexity in city systems: Understanding, evolution, and design*. MIT Press.
- Beck, U. (1992), *The Risk Society. Towards a New Modernity*, Sage Publications, London, UK.
- Birkmann, J., Cardona, O.D., Carreño, M.L., Barbat, A.H., Pelling, M., Schneiderbauer, S., Kienberger, S., Keiler, M., Alexander, D., Zeil, P., Welle, T. (2013), “Framing vulnerability, risk and societal responses: the MOVE framework”, in *Natural Hazards*, 67:2, pp 193-211.
- Birkmann, J., (ed., 2006), *Measuring vulnerability to natural hazards. Toward disaster resilient societies*, United Nation University Press.
- Clementi, A. (2012), *Pianificare nel rischio*. https://www.aisre.it/images/old_papers/Clementi.pdf
- Donolo, C. (2011), “Pianificare l’improbabile”, in *Crios* n. 2.
- EU (2015), *Guidance for Recording and Sharing Disaster Damage and Loss Data. Towards the development of operational indicators to translate the Sendai Framework into action*, http://drr.jrc.ec.europa.eu/Portals/0/Loss/JRC_guidelines_loss_data_recording_v10.pdf
- EU (2010), *Commission Staff Working Paper Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017833%202010%20INIT>
- Fuchs, S., Birkmann, J., Glade, T. (2012), “Vulnerability assessment in Natural Hazard and Risk Analysis: Current Approaches and Future Challenges”, in *Natural Hazards*, 64:1969-1975. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11069-012-0352-9>
- Galderisi A. (2016), “The Nexus approach to Disaster Risk Reduction, Climate Adaptation and Ecosystem Management: new paths for a Sustainable and Resilient Urban Development”, in Colucci A., Magoni F., Menoni S. (eds.), *Peri-Urban Areas and Food-Energy-Water Nexus. Sustainability And Resilience Strategies in the age of Climate Change*, Springer Tracts in Civil Engineering, pp. 11-21. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-41022-7_2
- Galderisi, A., Menoni, S. (2015), “Improving the Role of Land Use Planning for Reducing Existing and Future Risks”, in UNISDR, *The “State of DRR at the Local Level”, A 2015 Report on the Patterns of Disaster Risk Reduction Actions at Local Level*. <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/>

- documents/privatepages/Improving%20the%20Role%20of%20Land%20Use%20Planning%20for%20Reducing%20Existing%20and%20Future%20Risks.pdf
- Galderisi, A., Ceudech, A. (2013), “Damage and the built environment”, in Bobrowsky P.T., (ed). *Encyclopedia of Natural Hazards*, p.141-144, Springer Science+Business Media. Dordrecht, ISBN: 9789048186990.
- Galderisi, A., Kropp, J.P., Ceudech, A., Kallache, M. (2011), “From Global to Local and from Local to Global: Examples of Event Scenarios in Europe”, in Menoni, S., Margottini, C., (eds.), *Inside Risk: A Strategy for Sustainable Risk Mitigation*, Springer-Verlage Italia.
- Galderisi, A., Ceudech, A., Pistucci, M. (2008), “A method for na-tech risk assessment as supporting tool for land use planning mitigation strategies”, in *Natural Hazards* 46, DOI: 10.1007/s11069-008-9224-8, Springer, pp. 221-241
- Hellstrom, T. (2007), “Critical infrastructure and systemic vulnerability: Towards a planning framework, in *Safety Science*, 45:3.
- IPCC (2014), *Climate Change 2013. The Physical Science Basis*, Working Group I, Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/>
- Jabareen, Y. (2015), “Theorizing the Risk City”, in Jabareen, Y. *The Risk City*, Springer Science+Business Media, Dordrecht. DOI 10.1007/978-94-017-9768-9_2
- Krausmann, E., Cozzani, V., Salzano, E., Renni, E. (2011), “Industrial accidents triggered by natural hazards: an emerging risk issue”. *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 11, 921–929, DOI: <http://dx.doi.org/10.5194/nhess-11-921-2011>.
- Lewis, J. (1999), *Development in disaster-prone places: Studies of vulnerability*. Intermediate Technology Publications, London.
- Lynch, K. (1984), *Good City Form*, Cambridge, MIT Press.
- MATTM (Ministero dell'ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare) (2013), *Indirizzi Operativi per l'Attuazione della Direttiva 2007/60/Ce Relativa alla Valutazione ed alla Gestione dei Rischi da Alluvioni con Riferimento alla Predisposizione delle Mappe della Pericolosità e del Rischio di Alluvioni*. http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/var/documento_definitivo_indirizzi_operativi_direttiva_alluvioni_gen_13.pdf
- McEntire, D.A., Fuller, C., Johnston, C.W, Weber, R. (2002), “A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide”, in *Public Administration Review* 62:3, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118944782/PDFSTART>
- Menoni S., Atun F., Molinari D., Minucci G., Berni N. (2017), “Defining complete post flood scenarios to support risk mitigation strategies”, in Molinari, D., Menoni, S. and Ballio, F. (eds.), *Flood Damage Survey and Assessment: New Insights from Research and Practice*, John Wiley & Sons, Inc. DOI: 10.1002/9781119217930.ch11
- Menoni, S., Molinari, D., Parker, D., Ballio, F., Tapsell, S., (2012). “Assessing multifaceted vulnerability and resilience in order to design risk-mitigation strategies”, in *Natural Hazards* 64: 2057-2082. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11069-012-0134-4>
- Menoni, S., Costa, L.; Galderisi A.; Margottini C. (2011), *Methodological framework for an integrated multi-scale vulnerability and resilience assessment*. http://eprints.mdx.ac.uk/16261/1/ENSURE_Del_WP4_110919%5B1%5D.pdf
- Mitchell, J.K. (1999), “Findings and conclusions”, in Mitchell, J.K. (ed.), *Crucibles of Hazard: Mega Cities and Disasters in Transition*, United Nation University Press, New York.
- Pidalà A.M. (2014), *Visioni, strategie e scenari nelle esperienze di piano*, Franco Angeli, Milano
- Saitta, P., (2015), “Eventi complessi. Introduzione a una sociologia dei disastri”, in Saitta P. (ed.), *Fukushima, Concordia e altre macerie*. Firenze: EditPress.
- Secchi, B. (2002), “Scenari”, in *Giornale LAUV* 14. <http://www.iuav.it/Ateneo1/chisiamo/pubblicazi1/Catalogo-G/pdf-giorna/Giornale-Iuav-14.pdf>
- Scaini, C., Biass, S., Galderisi, A., Bonadonna, C., Folch, A., Smith, K., Höskuldsson, A. (2014), “A multi-scale risk assessment for tephra fallout and airborne concentration from multiple Icelandic volcanoes – Part 2: Vulnerability and impact”, in *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.* 14, 2289-2312. DOI: <http://dx.doi.org/10.5194/nhess-14-2289-2014>.
- SRA (Society for Risk Analysis) (2015), *SRA Glossary*. <http://www.sra.org/sites/default/files/pdf/SRA-glossary-approved22june2015-x.pdf>
- Taleb N. (2007), *Il Cigno Nero*, il Saggiatore, Milano.

- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2009), *Terminology*. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2005), *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
- Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis (2004), *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, 2nd edition, Routledge, London.

Quale città per un futuro più affidabile? Condivisione, innovazione, responsabilità per nuovi scenari di speranza

Gabriella Pultrone

Università Mediterranea di Reggio Calabria
dArTe - Dipartimento Architettura e Territorio
Email: gabriella.pultrone@unirc.it
Tel: 0965.1697204

Abstract

Le sfide contemporanee divengono sempre più complesse a fronte delle molteplici trasformazioni che, a ritmo crescente, investono l'agire economico e sociale, la cultura, l'ambiente, il clima, la sicurezza e le prospettive di convivere durevolmente nello spazio e nel tempo, non potendo più prescindere dagli aspetti infra-generazionali e inter-generazionali. Rischi ed opportunità costituiscono i due volti della "medaglia del futuro" che, se da un lato presenta gravi criticità, dall'altro offre approcci e strumenti innovativi per nuove progettualità in grado di contribuire alla concreta realizzazione di auspicati scenari di speranza, nella prospettiva di nuovi percorsi di sviluppo sostenibile tendenti a combattere l'economia che produce disuguaglianze con saggezza ed intelligenza. Si tratta di questioni comuni affrontate a livello globale attraverso gli orientamenti dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, le soluzioni devono essere però sperimentate a livello locale, tenendo conto dei differenti specifici contesti territoriali. In questo processo le aree urbane svolgono un ruolo decisivo, considerata l'elevata concentrazione demografica con conseguenze di duplice natura dovute alla compresenza di fattori negativi, quali tensioni e conflitti, e di fattori positivi, in quanto ambiti privilegiati favorevoli all'innovazione, alla creatività, allo scambio di conoscenze. Il governo del territorio ha pertanto la responsabilità di svolgere un ruolo propositivo per creare prosperità e fiducia, così come indicato anche dalla "ruota della prosperità urbana" UN-Habitat in cui l'urbanistica occupa un posto centrale assieme alle istituzioni di governo e alle leggi. In questo quadro di riferimento, attraverso la lettura di casi di studio significativi, il contributo si focalizza su modalità di approccio, questioni metodologiche e strumenti nei quali i concetti di "col-labor-azione" e "co-oper-azione" accomunano nuovi modelli di città che coinvolgono tutti gli attori territoriali e tengano nel dovuto conto la *data revolution* per scelte di governo del territorio consapevoli ed efficaci.

Parole chiave: Sustainability, urban policies, participation

1 | Città e/è prosperità

La città è sempre più protagonista del dibattito politico e scientifico internazionale in un processo continuo di crescita dell'urbanizzazione e conseguente concentrazione della popolazione nelle aree urbane. Tale fenomeno è determinato da una serie di elementi di livello planetario come il cambiamento climatico, il riscaldamento globale, le crisi finanziarie, economiche, ambientali, sociali e politiche che – con andamento quasi a cascata – si susseguono con particolare intensità dal 2008. Come certificano le agenzie internazionali (United Nations, 2016), nel 2010 la popolazione urbana mondiale ha superato quella rurale, secondo le proiezioni nel 2030 il 60% degli otto miliardi di abitanti del pianeta vivranno nelle città e, pertanto, le persone e le popolazioni saranno influenti nella realizzazione della *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* che ingloba i 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) fra loro interrelati più o meno direttamente¹ (United Nations, 2015). Fra questi assume un particolare rilievo il *Goal 11* di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili, che comprende diversi target riconducibili a sei aree principali di intervento: abitazioni, periferie, rigenerazione urbana e consumo di suolo (target 11.1, 11.3 e 11.a); trasporti e mobilità (target 11.2); patrimonio culturale e naturale (target 11.4); calamità, cambiamenti climatici e ambiente urbano (target 11.5, 11.6 e 11.b); spazi pubblici, aree verdi e sicurezza (target 11.7); cooperazione allo sviluppo per l'edilizia sostenibile e resiliente (target 11.c) (ASviS, 2016).

¹ L'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* è il programma d'azione ONU per le persone, il pianeta e la prosperità che costituirà il quadro di riferimento globale per la conduzione delle politiche nel corso dei prossimi 15 anni da parte dei 193 Paesi che l'hanno sottoscritta nel dicembre 2015. Per approfondimenti si consulti l'apposito sito dedicato <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.

Il processo di attuazione dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* e più specificamente del *Goal 11* sarà condotto in parallelo con la *Nuova Agenda Urbana (New Urban Agenda)*². Anche quest'ultima, infatti, riconosce la correlazione tra buona urbanizzazione e sviluppo, proponendo una visione condivisa di un futuro migliore e più sostenibile di città per tutti. Secondo quanto già si stanno impegnando a fare alcuni governi nazionali e locali per garantire il 'diritto alla città', promuove la prosperità, la qualità della vita e l'inclusività al fine di garantire a tutti gli abitanti, delle generazioni presenti e future senza discriminazioni, di abitare e produrre insediamenti umani giusti, sicuri, sani, accessibili, convenienti, resilienti e sostenibili (Habitat III, 2016).

L'urbanizzazione, pertanto, non va considerata semplicemente come un fenomeno demografico. Deve essere analizzata in un ambito più complesso e strutturato, esaminata come una forza più ampia potenzialmente in grado di contribuire significativamente allo sviluppo e ad affrontare le principali sfide mondiali. Inoltre è in grado di generare valore da ridistribuire ai cittadini attraverso adeguate politiche che promuovano l'inclusione e una migliore qualità della vita per tutti, secondo un concetto di prosperità che vada oltre la prospettiva dominante, limitata al regno dell'economia³, per includere altre dimensioni integranti e necessarie al benessere umano individuale e collettivo (UN-Habitat, 2015).

Le città, in particolare, hanno numerose potenzialità per agire come rimedio alle crisi globali grazie alla capacità di agire come piattaforme flessibili e creative in grado di sviluppare risposte concrete ed efficienti attraverso azioni locali strutturate incluse nelle agende nazionali. Costituiscono inoltre l'ambiente favorevole al rafforzamento di legami di fiducia, rispetto, inclusione e alla negoziazione con gli *stakeholder* locali per costruire nuovi partenariati e patti sociali; possono garantire una crescita durevole privilegiando gli investimenti nelle reti di sicurezza sociale e nelle infrastrutture locali e territoriali (UN-Habitat, 2012).

L'auspicato cammino verso la prosperità indicato dalle Nazioni Unite (UN-Habitat, 2015) attribuisce alla città del futuro numerosi compiti, tutti indispensabili, quali:

- la riduzione dei rischi di catastrofe e vulnerabilità e la costruzione della resilienza a qualsiasi avversità;
- la creazione di posti di lavoro;
- la promozione della diversità sociale;
- la garanzia di un ambiente sostenibile;
- il riconoscimento dell'importanza degli spazi pubblici;
- la presenza di infrastrutture e servizi adeguati (acqua, sanità, alimentazione, rete stradale, informazioni e tecnologia di comunicazione) necessari per sostenere sia la popolazione che l'economia;
- l'erogazione dei servizi sociali (istruzione, salute, ricreazione, sicurezza) indispensabili per migliorare gli standard di vita e massimizzare il potenziale individuale e collettivo;
- la riduzione della povertà e delle disuguaglianze; la preservazione delle risorse naturali.

In sintesi, questa nozione di prosperità include le funzioni urbane comprese in cinque categorie principali (produttività, infrastrutture, qualità della vita, equità e sostenibilità ambientale) che divengono parte costitutiva della Ruota della Prosperità Urbana (*Wheel of Urban Prosperity*) la quale, assieme all'Indice della Prosperità Urbana (*City Prosperity Index*) con funzione di misurazione e monitoraggio, viene proposta quale strumento utile per programmare e progettare politiche efficaci (UN-Habitat, 2012).

Inoltre, UN-Habitat identifica tre tipi di azioni principali per promuovere una prosperità urbana condivisa: l'innovazione, a supporto della transizione verso la città del 21° secolo; l'urbanistica e il progetto, che devono essere rinvigoriti per garantire uno sviluppo armonioso; le leggi e i regolamenti assieme alle istituzioni. Creatività e innovazione (vero e proprio capitale creativo) a loro volta coinvolgono una serie di settori che vanno dalla tecnologia, all'informazione e allo sviluppo di reti di conoscenza, alla finanza, allo sviluppo umano, alla gestione della vita urbana, al rinnovamento delle istituzioni sociali, al miglioramento delle politiche urbane.

Il posizionamento dell'urbanistica al centro della ruota della prosperità prevede, invece, che vengano soddisfatte le seguenti quattro condizioni: il ripristino della fiducia dei cittadini; il riposizionamento della pianificazione urbana nelle decisioni; la diffusione della pienezza delle sue funzioni attraverso le suddette cinque dimensioni/categorie della prosperità condivisa; il sostegno di queste funzioni con finanziamenti adeguati. Ed anche nella stessa *New Urban Agenda* la comunità internazionale riconosce che senza una

² *New Urban Agenda* è stata adottata alla Conferenza delle Nazioni Unite in occasione della Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) a Quito, in Ecuador, il 20 ottobre 2016. È stata approvata dal generale delle Nazioni Unite Assemblea nella sessantaquattresima riunione plenaria della sedicesima prima sessione del 23 dicembre 2016 (Habitat III, 2016).

³ Il contributo delle città alla crescita economica nazionale e alla sostenibilità economica in generale è comunque importante visto che esse producono circa il 70 % del prodotto interno lordo (PIL) mondiale (UN-Habitat, 2015).

pianificazione equa, attenta e rigorosa sarà impossibile garantire la sostenibilità dei fortissimi processi di urbanizzazione che ancora ci attendono.

In sostanza, i processi globali rafforzano il ruolo delle città che, se da un lato sono divenute terreno strategico di una serie di conflitti e di contraddizioni⁴, dall'altro costituiscono luoghi privilegiati di esperienze ricche e diversificate che contengono al proprio interno ampi spazi di possibili declinazioni, di azione e di risposta ai problemi globali di differente natura da parte degli attori locali. Solo alla scala locale si misura infatti il livello di efficacia attraverso una serie di fattori indispensabili per promuovere percorsi di sviluppo urbano sostenibile quali: una *governance* democratica; una rete di attori pubblici e privati, istituzionali e sociali, che prendano coscienza della delicatezza delle questioni da affrontare; processi attenti di valutazione di politiche integrate, programmi, strumenti di pianificazione e progettazione idonei da attivare processi virtuosi di integrazione, sviluppo economico, benessere sociale, tutela e valorizzazione delle molteplici risorse ed energie creative presenti (Urban@it, 2015; Vicari Haddock, 2004).

In questo ampio e articolato quadro di riferimento, il presente contributo, frutto di alcune riflessioni su una ricerca *in progress*, propone casi di studio significativi a livello europeo nei quali i concetti di 'col-laborazione' e 'co-operazione' – indicati come attributi di nuovi modelli di città (*collaborative city, cooperative city, sharing city*) – sono accomunati dal coinvolgimento di tutti gli attori territoriali, chiamando in causa i concetti di responsabilità e *accountability*, tenendo nel dovuto conto la *data revolution* per scelte di governo del territorio realmente consapevoli, migliore gestione, maggiori trasparenza, co-progettazione e condivisione.

La partecipazione della società civile ha infatti il potenziale di accrescere l'*empowerment* delle comunità, costruire capitali sociali, valorizzare le intelligenze territoriali, portare ad una migliore progettazione di progetti urbani nei quali i cittadini siano parte attiva e non destinatari passivi delle strategie di sviluppo.

Gli aspetti relativi ad approcci, metodi e strumenti evidenziano poi il fatto che, a fronte di comuni sfide globali, le possibili soluzioni devono essere sperimentate a livello locale e declinate tenendo conto dei differenti specifici contesti urbani e territoriali.

2 | Sperimentare la transizione verso la sostenibilità: dagli impegni globali alle possibili declinazioni operative

La transizione verso città più vivibili, inclusive e resilienti, e quindi sostenibili, non solo è possibile ma è un processo già in corso, così come la nuova importanza attribuita allo spazio pubblico in termini di qualità della vita e la consapevolezza che, nell'era della connessione immediata, le realtà locali possono funzionare come i nodi globali di una rete più estesa di solidarietà urbana e umana (Camponeschi, 2013). A motivo della loro natura locale e della concentrazione di sfide ed opportunità, esse rivestono inoltre un ruolo privilegiato perché hanno il potenziale unico di creare innovazione attraverso la sperimentazione.

A livello UE, con l'Agenda urbana per l'Unione Europea (*Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*, 2016) il riconoscimento dell'importanza delle città è entrato in una nuova ridefinizione del ruolo che le vede parte attiva, non più solo oggetto, della creazione delle politiche. L'auspicio/obiettivo è che esse possano essere trasformate in città collaborative, ovvero luoghi dove le persone condividono i beni comuni urbani, l'amministrazione collabora con i cittadini, fioriscono imprese collaborative grazie a un approccio economico orientato ai beni comuni e la partecipazione dei cittadini costituisce un valore aggiunto nella produzione di politiche pubbliche.

Un altro aspetto, di rilievo non secondario, al quale rivolgere una particolare attenzione nel cammino verso la sostenibilità – meritevole di ulteriori specifiche ricerche e approfondimenti sul terreno dell'innovazione digitale – è quello dei *Big Data* e della *Data Revolution*. Per questo motivo, su iniziativa del Segretario Generale dell'Onu Ban Ki-moon, nel 2014 è stato istituito un gruppo di lavoro (*The Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development - IEAG*), coordinato da Enrico Giovannini e composto da oltre 20 esperti internazionali con il compito di proporre modi per migliorare i dati per conseguire, monitorare e favorire lo sviluppo sostenibile attraverso questi strumenti fondamentali non solo per monitorare lo sviluppo sostenibile, ma anche per favorirlo.

L'esito di questa attività è contenuto in un documento nel quale vengono evidenziate le due grandi sfide per lo stato attuale dei dati legati e le lacune esistenti rispetto alla quantità, alla qualità, all'accessibilità: la sfida dell'invisibilità; la sfida della disuguaglianza. Al centro delle specifiche raccomandazioni su come affrontare queste sfide sono sempre poste le persone e il pianeta, sottolineando che si tratta di una rivoluzione fatta con loro e per loro e che i dati e le informazioni sono di vitale importanza nei processi

⁴ Zygmunt Baumann (2005, p. 19) sintetizza efficacemente questo concetto, quando scrive che le città sono divenute discariche dei problemi causati dalla globalizzazione

decisionali, oltre che nei processi di progettazione, monitoraggio e valutazione per politiche migliori e più efficaci, maggiore partecipazione e responsabilità (Data Revolution Group, 2014).

I concetti di partecipazione, collaborazione, cooperazione e condivisione sono ricorrenti in un quadro di riferimento che, a seguito della trasformazione neo-liberale dell'economia e della *governance* urbana, in combinazione con la crisi economica del 2008, ha portato moltissime città europee a misure di *austerity* e a ridurre alcuni benefici del precedente *welfare*.

Molti gruppi di cittadini, iniziative sociali e organizzazioni culturali hanno così iniziato a promuovere l'erogazione di nuovi servizi, spazi pubblici e sociali attraverso iniziative diventate forze produttive nel dare forma alla città creando nuovi spazi pubblici ed erogando nuovi servizi.

È il caso del noto *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* del Comune di Bologna (2014), avente l'obiettivo di facilitare la disponibilità tra gli abitanti a prendersi cura direttamente e volontariamente di spazi, servizi e immobili pubblici (giardini abbandonati, piazze e portici degradati, strutture dismesse, beni confiscati alla criminalità) che potranno essere oggetto di 'patti di collaborazione' e di 'gestioni condivise' tra amministrazione e cittadini allo scopo di migliorarne la fruizione. Organizzazioni di vicinato (*social street*), banche del tempo, 'contadini urbani', gruppi di mediazione interculturale, artisti di strada, *Street Food* sono alcune delle possibili attività, così come avviene anche in molte città del nord Europa, che coinvolgono soprattutto i giovani e cercano di valorizzare le risorse economiche, umane e di conoscenze che le comunità locali (a titolo spontaneo, volontario e gratuito, di energie, risorse e competenze) mettono a disposizione della comunità in processi di partecipazione attiva e inclusione sociale (Patti, Polyak, Baion, 2016).

Un altro caso interessante di collaborazione e cooperazione fra cittadini, imprenditori, governo della città e altre organizzazioni pubbliche che si sono attivate per sperimentare assieme un processo di *circular and sustainable development* è quello di 'Buiksloterham'⁵ ad Amsterdam che, da area industriale dismessa e inquinata, è stata trasformata in un quartiere vivace per lo sviluppo di progetti sperimentali attraverso una 'trasformazione organica per mezzo di una *governance* interattiva'. Grazie alla collaborazione e all'apprendimento reciproco, i diversi attori territoriali assieme (imprenditori, cittadini e amministratori) formano una comunità locale in grado di produrre risultati innovativi, sia in termini di soluzioni urbane (fra cui esempi di autocostruzione da parte degli stessi cittadini), che di prodotti e di processi⁶.

La città di Amsterdam nel 2016 è entrata a far parte anche del movimento *Fab City*, un'iniziativa internazionale avviata dall'*Institute for Advanced Architecture of Catalonia* (IAAC), dal *MIT's Centre for Bits and Atoms* (CBA), dal *Barcelona City Council* e dal *Fab Foundation*, fondata su un approccio in grado di rendere le città autosufficienti, produttive e globalmente connesse alla conoscenza, alle reti economiche e sociali, attraverso la cooperazione tra amministratori locali, cittadini e centri di conoscenza per accrescere la connettività, la cultura, la creatività e la resilienza urbana⁷.

L'esempio di Lisbona può costituire un riferimento significativo per altre città come reazione costruttiva alle difficoltà conseguenti alla crisi *post* 2008. Il programma BIP/ZIP (*Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa*), avviato nel 2011, ha identificato le aree socialmente ed economicamente critiche nella città rispetto alle quali, attraverso un bando pubblico, le associazioni del territorio sono state coinvolte nella promozione di progetti (finanziati grazie ad un contributo pubblico) di inclusione e rigenerazione nei quartieri, selezionati dopo aver dimostrato la propria rilevanza sul territorio, il coinvolgimento sociale, la sostenibilità economica nel tempo. Facendo tesoro di questa esperienza, è sorta la nuova rete di *Community-Led Local Development* per l'attivazione di partenariati pubblico-privati finalizzati a promuovere progetti di lotta alla povertà tramite l'uso dei fondi strutturali europei 2014-2020 (Potjer & Hajer, 2017).

Dai casi fin qui richiamati emerge il ruolo privilegiato che le città possono giocare nell'affrontare le sfide globali alla scala locale divenendo luoghi di innovazione, cooperazione, collaborazione, creatività, condivisione. Quest'ultimo concetto caratterizza *The Sharing City Alliance*⁸ alla quale aderiscono numerose città che intendono puntare sull'economia collaborativa per trovare soluzioni sostenibili, ricorrendo anche all'ausilio delle nuove tecnologie, per problemi comuni riguardanti: alloggi, trasporti, parcheggi, assistenza sanitaria, invecchiamento della popolazione, disoccupazione, tassazione, riduzione della spesa pubblica, utilizzo più efficiente di spazi e servizi pubblici, coinvolgimento attivo dei cittadini, delle imprese e di tutti gli stakeholder. L'obiettivo più ampio di miglioramento della qualità della vita richiede un approccio

⁵ È un quartiere nello *stadsdeel* di *Amsterdam-Noord* costruito nel XIX secolo dopo aver prosciugato un lago. Per approfondimenti sul progetto si rimanda al sito dedicato <https://amsterdamsmartcity.com/projects/circular-buiksloterham>.

⁶ Il 5 marzo 2015 più di 20 organizzazioni e aziende hanno firmato il *Circular Buiksloterham Manifest* per trasformare Buiksloterham in un distretto sostenibile e circolare.

⁷ <https://citiesintransition.eu/publication/the-fab-city-movement>.

⁸ <https://sharingcitiesalliance.com/#why-join>.

innovativo, quasi rivoluzionario, da parte delle amministrazioni pubbliche costrette ad un ripensamento radicale di se stesse nella transizione verso la *sharing city*, che prevede la condivisione del potere e dell'autorità con i cittadini (Agyeman, McLaren, 2016).

3 | Considerazioni conclusive

La necessità imprescindibile di affrontare le crisi globali ha evidenziato il ruolo vitale delle città come motore di crescita economica e sviluppo, luoghi di connettività, creatività, cultura, innovazione e centri di servizi. L'obiettivo comune verso il quale tendere è quello di renderle luoghi di progresso sociale avanzato, piattaforme di democrazia, partecipazione e dialogo interculturale, di rigenerazione verde, ecologica e ambientale, di attrattività e motori di crescita economica e sviluppo garantendo, al tempo stesso, ambiente costruito e spazi pubblici di elevata qualità. È pertanto necessario rinvigorire e sostenere questo ruolo ai diversi livelli di governo in modo da creare le condizioni migliori per ottimizzare le risorse e sfruttarne le potenzialità nel percorso verso auspicati scenari di sostenibilità (EU, 2011; Glaeser, 2011; UN-Habitat, 2013). In senso più ampio, la città del futuro deve rafforzare il suo ruolo di bene comune *people-centred*, perché capace di integrare in questi luoghi relazionali privilegiati aspetti tangibili e intangibili della prosperità in un processo in cui la pianificazione urbana, i quadri giuridici, normativi e istituzionali diventano strumento di benessere per proteggere dai rischi, oltre a creare le condizioni per una maggiore offerta di beni pubblici e spazi creativi per l'interazione sociale (UN-Habitat, 2012).

Considerato che si tratta di una realtà complessa da governare data dall'interazione di tre componenti – l'entità fisica, il settore pubblico e il fattore umano, vero 'cuore e motore' in grado di generare innovazioni in tutti i campi – il governo del territorio deve giocare un ruolo propositivo al fine di accrescerne la prosperità e il clima di fiducia, così come indicato anche a livello internazionale dalla "ruota della prosperità urbana" (UN-Habitat).

In questo contesto, la *data revolution* e le nuove tecnologie svolgono un ruolo indispensabile come fattore abilitante di partecipazione e gestione orientate allo sviluppo di comunità intelligenti per nuove forme di *governance* che coinvolgano istituzioni e *stakeholder* locali. Le autonomie locali devono fare squadra per attivare il motore dello sviluppo sostenibile ed essere disponibili a mettersi in gioco in un processo di riavvicinamento tra comunità locali e dimensione globale, metropoli e territorio per un'economia inclusiva e resiliente. Diviene allora indispensabile ri-disegnare le politiche pubbliche e i territori con un approccio collaborativo fra amministrazioni (come partner collaborativi che costruiscono al proprio interno un ambiente abilitante e disponibile), imprese, centri di ricerca e cittadini atto a favorire partecipazione diffusa, trasparenza, responsabilità (*accountability*) per intervenire efficacemente sulle cause che determinano crescenti squilibri economici e fragilità sociali, contribuendo ad affermare, consolidare e diffondere un diverso modello di sviluppo attraverso la reazione di reti virtuose di trasferimento e scambio di conoscenze e competenze, di buone pratiche che comunque necessitano di essere adattate alla ricca complessità dei differenti contesti locali.

Riferimenti bibliografici

- ASviS (2016), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Rapporto 2016 dell'Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, http://www.asvis.it/public/asvis/files/ASviS_RAPPORTO2016.pdf
- Agyeman, J., McLaren, D. (2016), *Sharing Cities A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, MIT Press, Boston.
- Bauman Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano.
- Camponeschi C. (2013), *Enabling City Volume 2. Enhancing Creative Community Resilience*, <https://www.enablingcity.com>
- Comune di Bologna (2014), *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>
- Data Revolution Group (2014), *A World that Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*, Independent Expert Advisory Group Secretariat, <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>
- EU (2011), *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, European Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City*, Penguin Book, London.

- Habitat III (2016), *New Urban Agenda*, United Nations, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>
- Patti, D., Polyak, L., Baion, M. (2016), “Sperimentare città collaborative”, Comune INFO, 25 aprile 2016, <http://comune-info.net/2016/04/le-citta-collaborative/>
- Potjer, S. & Hajer M. (2017), *Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the EU*, Urban Futures Studio, Utrecht University, <https://www.uu.nl/sites/default/files/essay-urbanfuturesstudio-12juli-web.pdf>
- UN-Habitat (2012), *State of the World's Cities 2012-2013. Prosperity of Cities*, UN-Habitat, Nairobi, <https://unhabitat.org/books/prosperity-of-cities-state-of-the-worlds-cities-20122013/>
- UN-Habitat (2015), *Urbanisation for Prosperity*, Policy Statement 25th Session of Governing Council, 17 - 23 April 2015 Nairobi, <https://unhabitat.org/books/urbanization-for-prosperity-policy-statement-25th-session-of-the-governing-council/>
- United Nations (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016), *The World's Cities in 2016 - Data Booklet* (ST/ESA/ SER.A/392), http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf
- Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam* (2016), Amsterdam 30 maggio 2016, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf
- Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane(2015), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Il Mulino, Bologna.

Transition management come strumento preventivo di una visione condivisa di aree esposte a calamità naturali

Nora Annesi

Scuola Superiore Sant'Anna
Istituto di Management
Email: n.annesi@santannapisa.it

Annalisa Rizzo

Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento patrimonio, Architettura, Urbanistica (PAU)
Email: annalisarizzo@hotmail.com

Matteo Scamporrino

Università degli studi di Firenze
Dipartimento di Architettura (DIDA)
Email: matteo.scamporrino@unifi.it

Abstract

Il *transition management* (TM) si è inserito all'interno del dibattito scientifico a partire dalle prime applicazioni finalizzate alla comprensione e alla gestione dei cambiamenti sociali (Rotmans et al. 2001; Bosch and Rotmans, 2008).

Successivamente altre sperimentazioni hanno visto il suo utilizzo in altre contesti, quali il cambiamento climatico (Roorda and Wittimayer, 2014; Wittimayer et al., 2012), la rincorsa alla sostenibilità (Kemp and Loorbach, 2003) o la gestione di politiche pubbliche (Rotmans et al. 2001).

Partendo dall'analisi delle sperimentazioni internazionali del TM in ambito urbano e di politica pubblica, gli autori hanno voluto sondare l'applicabilità di questo approccio al risk management in aree esposte a calamità naturali.

Valutando dunque vantaggi e limiti del TM per una potenziale applicazione nel contesto italiano, gli autori hanno infine delineato una compagine di attori che possano guidare e/o contribuire alla definizione di visione condivisa dei territori vulnerabili.

Parole chiave: Resilience, tools and techniques, governance

1 | Introduzione

Il transition management (TM) si è inserito all'interno del dibattito scientifico a partire dalle prime applicazioni finalizzate alla comprensione e alla gestione dei cambiamenti sociali (Rotmans et al. 2001; Bosch and Rotmans, 2008). Sperimentazioni successive hanno visto la sua applicazione in altri ambiti, quali il cambiamento climatico (Roorda and Wittimayer, 2014; Wittimayer et al., 2012), la rincorsa alla sostenibilità (Kemp and Loorbach, 2003) o la gestione di politiche pubbliche (Rotmans et al. 2001).

Il transition management si delinea essenzialmente come uno strumento flessibile, ma caratterizzato da principi e procedure ben strutturate che permettono di raggiungere obiettivi comuni attraverso l'impegno sincronizzato di singoli attori.

A seguito di un'analisi della letteratura relativa al TM, gli autori hanno rilevato la mancanza di applicazione dello strumento in ambito di risk management in aree esposte a calamità naturali.

Partendo dal principio delle ciclicità dei fenomeni calamitosi in specifici contesti geografici e dall'osservazione dei fallimentari processi ricostruttivi, gli autori propongono la rilettura dei principi e degli step del TM come strumento implementativo del risk management (prima) e del disaster management (dopo) per le aree esposte a rischio sismico.

La 'prevedibilità' di tali fenomeni costituisce il fattore principale per avviare una gestione strutturata del rischio in un'ottica aprioristica. La costituzione di uno o più tavoli di lavoro in uno specifico contesto geografico costituisce il primo e fondamentale principio del TM.

L'esplorazione del contesto locale, in termini di ruolo degli attori, potenzialità degli stessi o identificazione delle dinamiche di potere che giocano sul territorio (in condizioni di equilibrio stabile), costituirà quindi la base di un processo di empowerment di attori locali e policy maker in un'ottica di preparedness approach al disastro.

Infine l'osservazione delle dinamiche lucrative e talvolta 'improvvisate' di gestione della fase post-disaster, spinge gli autori a cercare nel TM uno strumento di pianificazione che sia in grado di definire scenari condivisi e tempisticamente orientati tra tutti gli stakeholder coinvolti nel riassetto dell'equilibrio comunitario e urbano.

2 | Premesse

Magnitudo, danni, sicurezza, ordinanze commissariali, temporaneità, fondi, piani, delocalizzazioni, moduli abitativi, ricostruzioni, new town, macerie sono solo alcune delle parole che a partire dai momenti immediatamente successivi ad un evento calamitoso traslano dal vocabolario di tecnici, esperti e studiosi dei disastri a quello dei cittadini, politici e tecnici locali. All'indomani di un terremoto la città e il territorio danneggiati si trovano improvvisamente nello scenario del tempo 0. Il proprio territorio si trasforma da familiare a problematico, complesso e radicalmente diverso da quello della normalità vissuta e conosciuta.

Cosa fare dopo un evento calamitoso? La risposta politica prevede in prima istanza la riabilitazione dei sistemi fisici e sociali e secondariamente la ricostruzione dei luoghi della città e del territorio. Ciò che risulta meno chiaro è come farlo. «È perlomeno singolare che in un paese come il nostro, così frequentemente devastato da eventi calamitosi, tardi tanto a profilarsi un'idea-guida di ricostruzione» (Alexander, 2012).

Negli ultimi 50 anni l'Italia ha avuto l'occasione di sperimentare modelli di ricostruzione che hanno, talvolta, attivato buone pratiche. La dinamica che si osserva in tali 'occasioni' è quella di un climax ascendente di interesse da parte degli enti e media nazionali e internazionali. L'ultima forma di considerazione ricevuta dai luoghi colpiti è quella di un 'niche market' fatto di ricercatori e studiosi, che non detengono gli strumenti per dare forma ad un'idea guida nazionale¹.

La rigenerazione urbana implica la messa in campo di risorse finanziarie, di competenze (politiche, tecniche, di governance) e di strumenti che devono essere organizzate secondo una chiara visione del futuro delle aree afflitte.

La definizione di una direzione si basa su una consapevolezza del tempo e dello scenario fisico e sociale che sia in grado di accompagnare nel tempo il territorio colpito (Geipel, 1982). Da un lato la comunità, in una visione di breve periodo dettata dalla disperazione, chiede di ristabilire la situazione pre-disaster, dall'altro, il pianificatore cerca di orientare la ricostruzione verso una nuova struttura urbana e/o territoriale che sia sostenibile sul lungo periodo.

Il dialogo tra pianificatore (organi preposti) e il cittadino, trova però troppo spesso spazio in contesti di urgenza dove la priorità è più orientata all'agire che al pianificare.

¹ La popolazione sin da subito, sentendosi privata della propria città e della propria identità dal sisma, ha già una sorta di "progetto implicito di ricostruzione chiaro, la città come era prima", che collide con la proposta di piani grandiosi avanzata da politici e amministratori, progettata e pianificata da urbanisti e "Planners", che vedono la possibilità di poggiare la città futura su nuove basi più "libere" dagli ostacoli classici della Pianificazione (Geimpel, 1982; Olshansky, 2002). Questa divergenza di prospettive è alla base di molti conflitti riscontrati in molte ricostruzioni (Edgington, 2009).

Il fenomeno 'disastro' si comporta come catalizzatore di trasformazioni e acceleratore di trend pregressi (Scamporrino, 2013), il suo effetto può trasformarsi in iniezione letale su aree depresse, specie se accompagnato dall'intromissione di agenti esterni in fase ricostruttiva (es. ricostruzione eterodiretta). In un sistema compromesso l'esito più probabile risulta essere una non-ripresa nel breve medio periodo. In letteratura, molti autori (Alexander, 2004; Edginton, 2009; Nimis, 2009) hanno sottolineato la necessità di contestualizzare il progetto in un quadro conoscitivo che comprenda lo stato di salute del sistema al momento del sisma e la traiettoria evolutiva del territorio. La vera sfida della ricostruzione di un territorio depresso può essere quindi interpretata come correzione o ridefinizione di una traiettoria pregressa negativa.

La ricostruzione in un territorio stratificato e complesso, come quello italiano, non può seguire delle fasi rigide e lineari. La complessità della messa in sicurezza e della rigenerazione dei centri storici si scontra con la necessità della comunità di accelerare i processi ricostruttivi favorendo la realizzazione di aree moderne e di soluzioni temporanee che conservino la comunità che un domani dovrà reinsediarsi (Alexander, 2004; Edginton, 2009). Tattica, temporaneità e coinvolgimento degli attori locali sono quindi la vera sfida per coadiuvare le strategie di medio-lungo periodo.

Partendo proprio da questa sfida, ed in particolare dall'obiettivo di sostenibilità, il TM si è imposto come strumento di gestione atto a guidare un sistema verso un nuovo scenario, senza procedere per inerzia sul cammino già intrapreso. Micro e macro cambiamenti rivolti a struttura e sovrastruttura, in contrasto con le logiche di profitto e di sviluppo fino ad allora intraprese, hanno costituito le fertili basi di questo processo di sperimentazione pianificatoria.

Secondo queste premesse, il paper esplora le potenzialità dello strumento nella gestione del rischio e del disastro superando la dicotomia dei processi in pre e post disastro. L'evento viene quindi riletto come catalizzatore di una transizione da un assetto di base ad uno scenario futuro sostenibile.

In questo contesto viene infine analizzata la SNAI, che agendo su territori tendenzialmente depressi ed esposti a rischio, si propone di guidare le aree interne verso un nuovo scenario caratterizzato dall'inversione dei trend in atto.

3 | Descrizione dell'approccio

Il Transition Management approach si inserisce all'interno del dibattito di sviluppo urbano come strumento utile ad accompagnare i luoghi da uno stato di fatto ad uno scenario futuro condiviso.

Attraverso un'ottica di lungo periodo fatta di interventi minimi e costanti il TM pone l'obiettivo di definire un percorso di transizione verso un nuovo assetto, sia esso caratterizzato dall'obiettivo di una maggiore sostenibilità o da altre tematiche ritenute centrali in un determinato periodo.

Il TM si pone come approccio alla pianificazione partecipata attraverso l'applicazione di sei principi:

- Entrare nel sistema-territorio
- Definire piccoli, ma radicali interventi
- Dare spazio a diversità e flessibilità
- Co- creare
- Fare spazio ad agenti di cambiamento
- Facilitare il social and institutional learning

Nella sua forma più matura il TM consente lo sviluppo di tali principi attraverso quattro tipi di interventi:

- Orientare ai correnti obiettivi e sfide di sviluppo
- Definire un'agenda condivisa al fine di creare un unico senso di potere e responsabilità
- Attivare progetti comuni
- Riflettere/Ponderare

Al fine di poter avviare, sviluppare ed eventualmente concludere il percorso di transizione, il TM ha sviluppato degli strumenti:

- Analisi del sistema (AS)
- Analisi degli attori (AA)
- Transition Arena (TA)

La strutturata semplicità del TM è finalizzata ad identificare i pochi, ma chiari fattori necessari ad attivare e rendere concreto il percorso di transizione. Il TM cerca quindi di stimolare i territori attraverso un approccio flessibile che dia una visione di lungo periodo, un impulso ai cambiamenti a livello locale e che possa contribuire ad un collettivo empowerment. Ogni territorio può declinare il TM a seconda delle proprie esigenze e delle proprie risorse, andando a definire le caratteristiche della propria transizione.

Ciò su cui vale la pena porre l'attenzione è costituito dagli strumenti attraverso cui il TM entra nel sistema territoriale, ne definisce obiettivi ed attività e ne struttura un campo di sperimentazione collettiva.

La fase di avvio del percorso di transizione, ovvero l'entrata nel sistema territoriale, vuole innanzitutto proporsi come ingresso non invasivo. Tale fase può essere considerata come periodo di osservazione dell'intero sistema territoriale nei suoi vari layer e nella loro complessa interrelazione.

L'Analisi di Sistema (AS) costituisce lo strumento principale di osservazione e disegno dello stato dei luoghi e delle rispettive dinamiche. Interviste, analisi dell'evoluzione del territorio, raccolta e osservazione dei dati socio-demografici ed economici sono alcuni dei metodi che possono essere utilizzati da parte del TM team per raggiungere il livello desiderato di conoscenza del territorio. In questo senso, il dettaglio può essere modulato sui singoli sistemi a seconda del tipo di transizione a cui si vuole dare vita.

Tale fase deve portare, tra le altre cose, alla definizione di un perimetro spaziale, temporale e tematico di azione. In questo senso, la scelta delle tematiche e quindi degli obiettivi di transizione, necessita l'identificazione di tutti i fattori che direttamente o indirettamente influiscono sulla tematica scelta. La flessibilità dell'approccio consente poi ai singoli territori in transizione di sviluppare il proprio metodo di reporting, sia esso caratterizzato da una natura più tecnica o più descrittiva.

L'analisi degli attori (AA) va a completare la fase di osservazione del sistema territoriale oggetto del percorso di transizione. La AA deve essere in grado di dare vita ad una mappatura di tutti i soggetti coinvolti e potenzialmente coinvolti dal processo. L'identificazione delle caratteristiche, delle competenze, degli interessi e dei 'poteri' degli attori ha quindi lo scopo di individuare la natura sociale di coloro che collaboreranno direttamente alla realizzazione delle attività di transizione. In fine la mappatura così definita costituirà la base per la selezione di un panel di attori che verranno direttamente coinvolti in un'arena temporanea di dialogo e discussione.

A seguito della piena comprensione del quadro conoscitivo il TM passa quindi ad una fase di pianificazione partecipativa attraverso il diretto coinvolgimento del panel di attori individuati nella AA.

La transition arena (TA) costituisce l'occasione di coinvolgimento e confronto degli attori. La TA è lo strumento chiave del percorso di transizione e permette di creare un dialogo tra diverse realtà (pubbliche, private e/o associative) e diverse prospettive (politiche, accademiche, commerciali, ecc. ecc). Per rendere concreto ed evolutivo il processo di transizione risulta fondamentale coinvolgere agenti di cambiamento, ovvero attori che abbiano la capacità di dare vita al cambiamento.

La TA può quindi essere letta come un vero e proprio strumento di governance partecipativa. L'introduzione di questo strumento multi-attoriale porta ad una innovazione della pianificazione partecipativa grazie alla sua capacità di coinvolgere gli attori non attraverso una consultazione, tipica dell'approccio di stakeholder involvement, ma attraverso una vera e propria attività di laboratorio condiviso.

Il compito dell'arena si concretizza nel definire il vero e proprio obiettivo, o serie di obiettivi, di transizione e quindi passare ad un disegno vero e proprio dello scenario verso cui si vuole approdare.

L'ultimo compito degli attori dell'arena è quello di definire un'agenda condivisa e coordinata tra gli individui stessi dell'arena. Gli attori che intendono dunque fare parte del processo devono allineare i propri tempi a quelli dell'intera macchina della TA. Il carattere innovativo della condivisione dell'agenda consiste quindi nella sua capacità di responsabilizzare gli attori e di avviare un vero e proprio empowerment nei loro confronti.

4 | Applicazione

Il Transition Management, grazie alla sua versatilità, ha vissuto un processo di applicazione articolato in diversi contesti culturali e per diverse finalità di transizione.

Al fine di capire la grande potenzialità del TM è interessante citare la varietà delle sue applicazioni, quali ad esempio quella da parte delle politiche nazionali tedesche nel settore agricoltura, mobilità, energia e ultimamente sanità, o come le Fiandre se ne siano avvalse per le politiche di housing e gestione dei rifiuti. Ad una scala locale possono invece essere ricordate le sperimentazioni della regione del Parkstad Limburg, delle province olandesi dello Zeeland e di Utrecht e delle applicazioni su singoli progetti quali Transumo, Transforum, People Movers ed il progetto MUSIC.

In particolare il progetto MUSIC ha visto la sperimentazione del Transition Management in 5 città europee tra le nazioni di Scozia, Belgio, Germania, Francia e Olanda e con il supporto dell'Istituto Olandese per la Ricerca della Transizione (DRIFT). L'esperimento consente di vedere come lo stesso obiettivo in termini di carbon and energy reduction in urban policies sia stato approcciato e raggiunto attraverso il TM in vari contesti culturali e con differenti dimensioni delle comunità coinvolte.

Scozia e Belgio, sperimentando il TM rispettivamente nelle città di Aberdeen e Ghent, hanno vissuto un processo di transizione simile. Le due città hanno intrapreso il percorso partendo da motivazioni diverse, da un lato il TM team di Aberdeen ha invitato gli attori a considerare la questione della riduzione delle emissioni come issue di natura economica, dall'altro la municipalità di Ghent ha posto la tematica come una issue di tipo ambientale ed ecologico. Le due diverse posizioni devono essere lette sia come fenomeno culturale, sia come causa della forte dipendenza dalle fonti energetiche non green della città di Aberdeen. La definizione di un obiettivo collettivo di sostenibilità è stata invece interpretata nella TA della città di Ludwigsburg come tavolo di definizione di principi di sostenibilità e di un visione futura condivisa per la propria città.

Secondo questa visione, gli attori coinvolti hanno definito obiettivi, comuni e personali, ed hanno allineato le proprie agende fino al 2050, ovvero fino alla data prevista per il raggiungimento dello scenario di sostenibilità urbana condiviso.

La Transition Agenda ha quindi lo scopo finale di allineare tutti gli attori verso un obiettivo che viene raggiunto attraverso la definizione di impegni sia personali e che collettivi, ma comunque condivisi sia nel tempo sia nella forma. L'esito è una 'macchina collettiva' in movimento verso uno scenario urbano ed in cui ogni soggetto è responsabile del proprio lavoro e nel contempo giudice e osservatore del lavoro altrui, per un condiviso senso di responsabilità.

Feedback, opinioni e necessità degli attori sono condivise al fine di trovare punti in comune.

Ove necessario, sono stati invitati a prendere parte alle differenti TA nuovi attori, siano essi emersi come strategici all'interno dei dibattiti delle TA, siano essi comparsi come nuovi attori strategici nel panorama pianificatorio o abbiano essi stessi espresso il desiderio di poter partecipare agli incontri.

In fine il percorso di transizione trova compimento con la vera e propria fase di Getting into action.

5 | Discussioni. Prospettive di applicazione nelle aree soggette a rischio sismico

Passando in rassegna le ricostruzioni post disastro italiane dal dopoguerra ad oggi appare evidente come stentino a delinearsi metodi, tecniche, strumenti e procedure nazionali che siano in grado di prevenire il disastro e gestire adeguatamente la fase successiva (Nimis, 2010). Molte scelte compiute dopo il disastro per rispondere alle crisi multilivello, contingentemente razionali e ragionevoli, hanno invece effetti negativi nel medio-lungo termine, come ad esempio le strategie per l'alloggio degli sfollati nel caso

aquilano. Proposte come imprescindibili nell'immediato, le New Towns sono state realizzate fuori dal contesto urbano pre-sisma e in contraddizione con gli strumenti urbanistici vigenti prima dell'evento. A distanza di anni è emersa l'incoerenza della soluzione rispetto alle strategie di sviluppo e la criticità in termini di pianificazione territoriale. In questo contesto è fondamentale sottolineare che il pesante intervento di trasformazione della città è stato compiuto e voluto da attori sovralocali che hanno risposto con opere definitive a problemi temporanei legati alla transizione della città. La cittadinanza e gli attori locali, alla stregua di osservatori, sono stati esclusi del processo ed hanno svolto il ruolo di fruitori o comprimari. Tale modus operandi è molto distante dalla ratio del TM che pone al centro la condivisione e progettazione collettiva (TA), l'inclusione di tutti gli attori (AA) in un'ottica sistemica (AS) che tiene conto del contesto pregresso come delle strategie future. A questo esempio è possibile aggiungere anche la decontestualizzata città fantasma di Nuova Gibellina per il terremoto del Belice '68 (Pinziello, 2012) e le aree industriali di vallata dell'Irpinia mai decollata (Gerundo, 2011), tutte frutto di una mancata condivisione con gli attori locali di soluzioni calate dall'alto.

I recenti eventi sismici (agosto-ottobre 2016) hanno investito territori già classificati come aree interne del centro Italia. Questa coincidenza permette di osservare sinergie e conflitti fra strategie di sviluppo di lungo termine (SNAI) e provvedimenti legati alla gestione dell'emergenza.

Nonostante la necessità di un coordinamento richiamata esplicitamente nella bozza di strategia dell'area interna Monti Reatini ², sono riscontrabili diverse contraddizioni fra la direzione che Regioni e amministrazioni locali vorrebbero imprimere al territorio attraverso la Strategia Aree Interne e le azioni intraprese dalle stesse attraverso gli uffici speciali per la ricostruzione coordinate dal commissario straordinario.

Il primo conflitto emerso è quello fra la strategia di lungo termine di riorganizzazione del sistema scolastico e i provvedimenti urgenti³ che promuovono non solo la messa in sicurezza degli edifici scolastici esistenti ma anche la nuova edificazione di scuole senza tenere conto della effettiva domanda e la necessità di «razionalizzazione degli istituti scolastici presenti sul territorio».⁴

Un altro esempio di mancato inquadramento dei provvedimenti emergenziali in una strategia di lungo termine è rintracciabile nell'art. 14 del Decreto Legge 9 febbraio 2017, n. 8 (coordinato con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45) *Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017* che, sui principi «di contenimento dell'uso del suolo e riduzione delle aree da destinare ad insediamenti temporanei», regola l'acquisizione a titolo oneroso di immobili «da destinare temporaneamente a soggetti residenti in edifici distrutti o danneggiati dagli eventi sismici». «Al termine della destinazione all'assistenza temporanea, la proprietà degli immobili acquisiti (...) può essere trasferita senza oneri al patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei Comuni nel cui territorio sono ubicati.» L'acquisizione avviene sulla base della ricognizione del fabbisogno effettuata dalle Regioni, in raccordo coi Comuni interessati e della «preventiva approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile previa valutazione di congruità sul prezzo convenuto resa dall'ente regionale competente in

² «Gli eventi recenti non devono condurre a un cambio di strategia, anzi, creano l'esigenza di un'accelerazione della fase istruttoria della strategia di rilancio complessivo dell'area interna e di uno scatto programmatico per l'individuazione delle più efficaci sinergie tra questa e l'opera di ricostruzione e rivitalizzazione delle comunità colpite dal sisma. E' quindi molto importante che i progetti di ricostruzione e di sviluppo dei luoghi terremotati si intreccino e avanzino coerentemente con il tentativo di rilancio complessivo supportato dalla Strategia Nazionale Area Interna».

³ Si fa qui riferimento all'Ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017 *Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; disciplina della qualificazione dei professionisti, dei criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e determinazione del contributo relativo alle spese tecniche.*

⁴ Dalla bozza di strategia Monti Reatini: «Possibili azioni per raggiungere i risultati attesi - Scuola: Verifiche sullo stato dei plessi scolastici nei Comuni colpiti dal sisma; - Razionalizzazione degli istituti presenti sul territorio; - Introduzione di forme di incentivo ai docenti che scelgono di rimanere nell'area per rafforzare la continuità didattica ed amministrativa nelle scuole; - Ammodernamento/potenziamento della dotazione strumentale ed infrastrutturale delle scuole - Aumento delle attività extracurricolari e sperimentazione di laboratori didattici.»; l'obiettivo di razionalizzazione degli istituti scolastici è presente anche nel documento: Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, 2014.

materia di edilizia residenziale pubblica (...) nonché valutazione della soluzione economicamente più vantaggiosa tra le diverse opzioni, incluse le strutture abitative d'emergenza». La collocazione degli immobili, la distribuzione sul territorio, non rientrano fra i criteri di selezione pur rappresentando, una volta acquisiti dai comuni come patrimonio di edilizia pubblica, un elemento di ridefinizione dell'assetto territoriale e urbanistico, determinante per lo sviluppo di lungo termine.

Il TM è uno strumento duttile che nasce per essere declinato a seconda delle risorse offerte dal contesto e della direzione che si vuole imprimere alla traiettoria di sviluppo di un territorio.

L'elaborazione di una forma di TM adattata alle peculiarità del contesto nazionale, come strumento di supporto nella gestione del rischio e del disastro, presenta numerosi vantaggi. Gli aspetti che rendono il TM lo strumento idoneo e auspicabile per l'inserimento di elementi di prevenzione sia nell'ordinarietà che nel momento critico della ricostruzione sono:

- La versatilità rende lo strumento pronto ad essere declinato in contesti differenti e secondo finalità eterogenee. Questa caratteristica risulta ancora più interessante in un contesto come quello italiano caratterizzato da forte disomogeneità territoriale.
- La natura process oriented del TM consente infatti di elaborare strategie differenti, che meglio aderiscono al territorio, mantenendo una forte coerenza generale grazie alla semplicità e forte definizione organizzativa del metodo e demandando all'arena locale la definizione delle esigenze e della vision.
- I tre livelli di policy-making previsti, strategico, tattico e operativo (Kemp, Loorbach, 2003), comportano una doppia velocità del processo: trasformazioni nel breve termine che conferiscono concretezza e visibilità alla transizione ma allo stesso tempo sono coerenti con la vision e funzionali alla strategia di lungo termine.
- L'andamento circolare dettato dai sistemi di monitoraggio, verifica e costante ridefinizione della traiettoria, in contrapposizione con la determinazione a priori di un percorso di trasformazione che copre un arco di tempo spesso superiore ai 50 anni.
- La definizione dell'obiettivo come ventaglio di scenari possibili, basket of images, che determinino la direzione auspicabile ma non un tracciato obbligatorio.
- La possibilità di essere adottato, essendo un approccio, da qualsiasi istituzione, a prescindere dalla scala, senza la necessità di creare nuovi enti appositi.

Nel contesto specifico della ricostruzione post-disastro italiana, la struttura del TM, attraverso la TA, permette agli attori locali di avere un ruolo attivo nel processo e paritario rispetto agli attori, politici o tecnici, rappresentativi di enti sovraordinati, arginando di fatto il rischio di una governance esogena. Allo stesso tempo l'inquadramento delle azioni tattiche e operative, necessarie nelle prime fasi post-disastro, all'interno di un processo di transizione conferisce un respiro di lungo termine al processo di ricostruzione.

La versatilità dell'approccio è una delle principali caratteristiche che rendono interessante valutare la sua applicazione in Italia. Ciò nonostante l'analisi condotta ha permesso di identificare anche alcune criticità e sfide che il cambio di contesto inevitabilmente comporta.

Le maggiori perplessità sono destinate dalla esportabilità di un approccio il cui successo può essere stato influenzato dalla specificità del contesto olandese. In particolare ci riferiamo sia alle peculiarità della cornice politica/pianificatoria sia di contesto geografico.

Circa la prima il dibattito sulla relazione fra polder-model olandese e TM (Kemp, Loorbach, 2003; Meadowcroft, 2007; Rotmans et al., 2007) non permette di dirimere la questione riguardo la sinergia o antagonismo degli approcci, permette tuttavia di rilevare una stretta correlazione fra i due. La prevalente continuità nelle linee politiche sia a scala nazionale sia a scala locale ha favorito e reso più efficaci le applicazioni sperimentali del metodo.

In riferimento alla specificità geografica del contesto Olandese, primo fattore che può aver facilitato l'applicabilità del TM è la modesta estensione territoriale dell'Olanda assieme alla sua sostanziale omogeneità; il contesto italiano, esteso ed eterogeneo presenta quindi specificità radicalmente differenti.

L'applicazione del TM in Italia pone un'ulteriore sfida, l'identificazione del framework.

Quale istituzione dovrebbe farsi promotrice del processo e come si innesta questo con la pianificazione ordinaria?

E' necessario innanzitutto vagliare quali sono gli attori o enti che potrebbero avere un ruolo chiave ed adottare l'approccio favorendo l'avvio al processo. Per fare questo è opportuno considerare per ognuno le implicazioni derivanti dalla diversa scala di riferimento, competenza e capacità di disporre delle risorse necessarie.

L'adozione del TM da parte dell'ente locale, il comune, presenta il vantaggio di poter fare affidamento su una forte relazione col territorio, fatta di conoscenza dello stesso, ma anche di rapporti di fiducia fra l'ente e la popolazione coinvolta nella transizione. Inoltre il comune ha facoltà attraverso la pianificazione locale di arrivare fino alla normazione del suolo e al progetto. D'altra parte la dimensione ridotta risulta fuori proporzione di fronte all'impatto che un disastro ha sulla struttura territoriale. In assenza di finanziamenti esterni (europei, statali, regionali, etc..) la scarsità di risorse economiche assieme a competenze tecniche spesso non adeguate renderebbe complessa la gestione del processo di TM.

La valutazione dell'ente provinciale come attore promotore rischia di trovare fondamenta poco solide a causa dell'incertezza nella definizione delle competenze e dell'ente dal punto di vista amministrativo. Allo stesso modo la Città Metropolitana e le Unioni di Comuni offrono caratteristiche ottimali per l'applicazione e la promozione del TM ma, ad oggi, soffrono della medesima incertezza delle province.

Pur non coprendo l'intero territorio nazionale ed essendo in ente di secondo livello limitato perlopiù alla gestione, la Comunità Montana offre il vantaggio di essere riconosciuta dalla popolazione che ne percepisce chiaramente i limiti e può fare affidamento su relazioni consolidate tra comuni e amministratori all'interno di una unità territoriale definita. Ultimo aspetto, non secondario, la Comunità Montana è un livello amministrativo specializzato, che ad oggi si occupa della gestione tematica di aspetti e servizi dei comuni che ne fanno parte, proprio per questo non è parte integrante della filiera della pianificazione. Qualora dovesse farsi promotrice di un processo di transizione sarebbe necessario potenziare e allargare le competenze.

L'ente regionale ha un'estensione territoriale spesso paragonabile a quella di alcune nazioni europee, ad esempio l'Olanda, e dispone di risorse e competenze tali da poter supportare con successo l'adozione del TM. Tuttavia pur non avendo il polso del territorio a scala locale ed avendo una macchina amministrativa che poco si presta ad una gestione tattica, può avere il ruolo di coordinamento e promozione del TM nelle aree a rischio.

La protezione civile con la sua natura adimensionale si presta ad essere l'organo tecnico di supporto sui temi legati al disastro (sia come prevenzione che come ricostruzione), certamente però non può non agire in tandem con un attore locale o con enti sovralocali competenti in materia di urbanistica e pianificazione come ad esempio la Regione.

Sulla base dell'analisi dei possibili attori coinvolti nel processo di transizione, gli autori suggeriscono due possibili framework per l'avvio di una adozione, in via sperimentale, del TM nel contesto italiano.

Nel primo scenario il TM trova nell'ente locale, il comune ma preferibilmente l'unione di comuni, il driver del processo. In questo caso la regione dovrebbe avere la funzione di promotore presso i comuni il TM come strumento facoltativo, oltre a fornire un adeguato supporto tecnico e finanziario/economico.

Il secondo scenario propone un framework in cui la promozione avviene a livello nazionale attraverso un'iniziativa mirata e definita a livello di ambito territoriale (ad esempio le aree interne per loro natura

più sottoposte a rischi e più fragili). Saranno poi i diversi attori a configurarsi come driver adottando il processo nella configurazione che riterranno più opportuna.

In quest'ottica La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) offre una cornice sufficientemente ampia per svolgere il ruolo di promotore nell'adozione del TM. La Strategia stessa condivide con il TM diversi aspetti, primi fra tutti l'obiettivo di inversione o correzione di trends demografici ed economici negativi e la gestione di una transizione sistemica, multifattoriale e multiscalare. La SNAI ha inoltre come oggetto territori che per la maggior parte sono ad alto rischio sismico ed idrogeologico e ha fra gli obiettivi l'integrazione nel progetto di sviluppo di azioni e strategie di prevenzione. Non da ultimo il metodo di perimetrazione delle aree permette di definire una potenziale arena che condivide già altri obiettivi e ha un percorso di collaborazione avviato. In tal senso l'adozione del TM in un'ottica di prevenzione multi-rischio potrebbe collaborare e agire in maniera sinergica rispetto agli obiettivi della SNAI.

6 | Conclusioni e prospettive

Il paper ha sondato e valutato il Transition Management come strumento per poter supportare i territori esposti a rischio, ed in particolare le aree interne, nella prevenzione e nella risposta ai disastri.

Attraverso la descrizione dello strumento e della sua applicazione in contesti differenti per cultura, dimensione e necessità, il paper ha cercato di delineare i punti di forza e le potenzialità applicative dello strumento stesso, al fine di poter immaginare una sua futura applicazione in Italia.

Coerentemente con la vocazione dello strumento definita dal DRIFT, in questa ricerca il TM è stato utilizzato in primo luogo come strumento interpretativo per supportare una nuova lettura del disastro, della ricostruzione e della prevenzione come transizione sistemica di un territorio. Questa interpretazione permette di individuare nella window of opportunity post-disastro non un'occasione di avviare politiche divergenti rispetto al percorso pre-disastro ma un momento di accelerazione della transizione di lungo termine già avviata, ribaltando così la visione del disastro, da catalizzatore di trends a catalizzatore di strategie.

In secondo luogo si è proceduto ad un riesame dello strumento di gestione al fine di individuare le necessarie modifiche per un potenziale uso nel contesto italiano. Con particolare attenzione alle aree interne e alla loro 'casuale' e 'causale' corrispondenza ad aree a forte rischio sismico, si è dunque giunti all'individuazione di due possibili framework per l'adozione del TM.

Vista la natura adattiva sia tattica che strategica, nonché di medio e lungo periodo, del TM, sembra auspicabile l'avvio di una forma di sperimentazione italiana dedicata ai territori esposti a rischio, siano essi già coinvolti in un processo di ricostruzione, di prevenzione o di devoluzione.

Gestire il rischio e la ricostruzione con il supporto del TM permetterebbe infatti il superamento della lettura dicotomica pre/post-disastro grazie all'elaborazione di una visione condivisa della traiettoria del territorio basata su una nuova cultura della prevenzione.

Riferimenti bibliografici

Alexander D. (2004), *Planning for Post-Disaster Reconstruction*, grif.umontreal.ca, Montreal.

Alexander D. *Disaster, Government and Governance* (disponibile su emergency-planning.blogspot.it, ultimo accesso 20/09/2016).

Edginton DW. (2009), *Reconstructing Kobe*, University of British Columbia Press, Vancouver.

Geipel R. (1982), *Disaster and Reconstruction: the Friuli (Italy) Earthquakes of 1976*, George Allen and Unwin, London.

Gerundo R., Fasolin I. (2011), "Il più Grande Intervento Post Sisma del '900", in *Urbanistica e Informazioni*, no. 226, INU Edizioni, Roma.

Kemp R., Loorbach D. (2003), "Governance for sustainability through transition management", *Open Meeting of Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community*, Montreal, Canada.

Nimis P. (2009), *Terre Mobili*, Donzelli, Roma.

- Pinzello I. (2012), "Le Politiche di Sviluppo Territoriale per la Valle del Belice", in *Planum*, no. 25 vol.2.
- Roorda C. (2012), *Transition Management in Urban Context. Guidance manual-collaborative evaluation version*, DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Rotmans J., Kemp R., Van Asselt M. (2001), "More evolution than revolution: transition management in public policy." in *Foresight* 3.1, pp. 15-31.
- Rotmans J., van Asselt B. (2001), "Uncertainty management in integrated assessment modeling: towards a pluralistic approach.", in *Environmental monitoring and assessment* 69.2, pp. 101-130.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica: la storia e la norma*. Laterza, Bari.
- Scamporrino M. (2013), *Governare la ricostruzione*, Università degli Studi di Firenze, Firenze.
- Smith K. (2013) *Environmental hazards: assessing risk and reducing disaster*. Routledge.
- Solecki M., Michaels S. (1994), "Looking through the post-disaster policy window.", in *Environmental Management* 18.4, pp. 587-595.
- Van den Bosch S., Rotmans J. (2008), "*Deepening, Broadening and Scaling up: a Framework for Steering Transition Experiments*." (2008).
- Wittmayer, Julia, Chris Roorda, and Frank van Steenberg, eds. "Governing Urban Sustainability Transitions—Inspiring examples." *International Journal of Sustainable Development* 15.1 (2014): 19-36.

Riferimenti programmatici e normativi:

- Bozza di Strategia Area Interna Lazio 2 Monti Reatini
(www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Bozze_della_strategia.html)
- Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189 *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*.
- Decreto Legge 9 febbraio 2017, n. 8 (coordinato con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45) *Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017*
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, registrato dalla Corte dei conti il 14 settembre 2016, al n. 2542 *Nomina di Vasco Errani a Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione*
- Ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017 *Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; disciplina della qualificazione dei professionisti, dei criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e determinazione del contributo relativo alle spese tecniche*.
- Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, 2014

Raccontare il futuro. L'uso dei concepts spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle vision strategiche

Raffaella Fucile

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: raffaella.fucile@unifi.it

Luca Di Figlia

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: lucadifiglia@gmail.com

Carlo Pisano

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: pisano.carlo@gmail.com

Fabio Lucchesi

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: fabio.lucchesi@unifi.it

Valeria Lingua

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: valeria.lingua@unifi.it

Giuseppe De Luca

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: giuseppe.deluca@unifi.it

Abstract

Le rappresentazioni cartografiche costituiscono un elemento integrante nei processi di pianificazione spaziale per comunicare e supportare politiche e progetti. In particolare nell'ambito della pianificazione strategica, declinata secondo l'approccio del *regional design*, le rappresentazioni sono impiegate esaltandone la versatilità dinamica e polisemica: le immagini, oltre a essere presentate come risultato finale di un processo decisionale, sono adoperate come strumenti interattivi attraverso cui condividere, discutere e definire nuove narrazioni progettuali. Ogni singolo segno rappresentato su carta (e quindi rappresentativo del territorio) ha qualità sia denotative sia connotative che possono a seconda del lettore produrre consenso o conflitti. Le rappresentazioni spaziali assumono un'importanza rilevante per la capacità di rendere il futuro visibile e oggetto di discussione.

L'elaborazione di immagini di futuro (*vision*) richiede l'uso di tecniche di rappresentazione e linguaggi che si muovono tra figurativo e astratto, andando a sollecitare strati di senso differenti. Dato che queste devono essere diagrammatiche e comunicative si privilegia un linguaggio sintetico facendo ricorso a dispositivi di narrazione quali *concepts* spaziali e metafore, trasposizioni simboliche dal forte potere evocativo.

Il campo applicativo della ricerca è stato il tavolo tecnico che ha portato alla proposta del Piano Strategico della Città Metropolitana di Firenze – approvato definitivamente ad aprile 2017 – che presenta visioni di lungo periodo verbo/disegnate, e che ben si presta a spiegare il ruolo dei *concepts* spaziali e delle metafore quali elementi di lettura, narrazione e progetto per i territori della contemporaneità.

Parole chiave: Representation; governance; spatial planning

1 | Introduzione

Nell'ambito della pianificazione spaziale le rappresentazioni (Faludi, 1996; Neuman, 1996; Duhr, 2007; Zonneveld, 2008) costituiscono un elemento fondante del progetto di territorio, perché restituiscono in

forma visiva l'immagine di futuro verso cui propendere. Proiettando sul presente ipotesi del divenire, le immagini – in quanto veicolo privilegiato della comunicazione urbanistica (Mascarucci, 2004; Gabellini, 2010) – hanno la capacità di stimolare dibattito all'interno dei processi decisionali e di sollecitare progettualità condivise (Viganò, 2009).

La capacità delle rappresentazioni di costruire strutture argomentative robuste e visioni di futuro è posta al centro dell'approccio progettuale del *regional design* (Thierstein, Förster, 2008; Balz, Zonneveld, 2015; Lingua, 2017). Al fine di illustrare le modalità d'azione del *regional design* – a seguito di un inquadramento teorico relativo ai metodi di rappresentazione del futuro – si presenta l'esperienza del Piano Strategico della Città Metropolitana di Firenze.

2 | Il ruolo delle rappresentazioni per comunicare il piano

2.1 | La rappresentazione per raccontare il futuro

Nei processi di costruzione del piano si possono individuare molteplici approcci comunicativi, che variano in conformità all'osservatore verso cui è diretto il messaggio e in base alla tipologia di contenuto (se rappresentativa dello stato di fatto o della proposta di progetto). Per orientarsi nella pluralità di linguaggi, Gambino (2000) propone una tassonomia delle rappresentazioni, dedotta rispetto all'intento comunicativo, individuando tre tipologie: i) le rappresentazioni con funzione regolativa a livello giuridico, ii) le rappresentazioni tese a delineare orientamenti strategici condivisi tra una pluralità di attori e iii) le rappresentazioni con funzione argomentativa e di supporto alla discussione.

Tale classificazione è ripresa e riletta da Lucchesi (2007) che distingue rappresentazioni prescrittive, illustrative ed esplorative dei futuri possibili, ponendo particolare attenzioni alle: «[...] implicazioni di efficacia connesse alle diverse funzioni [che] possano condizionare le modalità operative della costruzione delle immagini» (Lucchesi, 2007: 48). A seconda delle funzioni e dell'efficacia comunicativa prefigurata, quindi, sono utilizzate tecniche e modalità illustrative diverse.

Focalizzando l'interesse sulle rappresentazioni di futuro, si registrano costruzioni tecniche e retoriche (Viganò, 2009) di diversa tipologia: lo scenario, il *visioning* e le *vision*/visioni. Questi termini spesso sono associati e sovrapposti in modo disorientante, seppur nel costrutto teorico disciplinare sono contraddistinti da una connotazione specifica e autonoma.

Probabilmente la tecnica di pre-visione del futuro più nota è quella dello scenario, che è stata indagata da più autori sia nelle esperienze di ricerca sia nella pratica professionale (Secchi, 2003; Magnaghi, 2007; Gabellini, 2010). Gli scenari possono essere intesi come racconti ipotetici e contrapposti di futuro che rispondono alla domanda: “what would happen if...” (Secchi, 2003) o possono essere intesi con un duplice valore, cognitivo e progettuale, nella costruzione del progetto di territorio (Magnaghi, 2007). La tecnica dello scenario acquisisce, perciò, valori diversi nei vari autori e come evidenziato da Gabellini (2010) spesso questo termine, data la sua natura polisemica, viene utilizzato in maniera interscambiabile con i termini visione e immagine.

Di maggior "ambiguità" lessicale sono i termini *visioning* e *vision*, il cui significato muta rispetto al contesto di riferimento. Il termine *visioning*, o *community visioning*, si diffonde in Nord America alla fine degli anni ottanta e trova applicazione nella pianificazione delle aree metropolitane come processo che coinvolge la comunità nella definizione di un futuro condiviso. Nel contesto europeo, invece, con l'accezione *visioning* si fa riferimento all'elaborazione di *visions*, cioè di rappresentazioni complesse che raffigurano e sintetizzano un'immagine di futuro quale sfondo e contenitore per azioni di lungo periodo. Le elaborazioni di *visions* si contestualizzano nei processi di *spatial planning* e fanno riferimento alla nozione di *planning concept* (Davoudi, 2003), che descrive «[...] the way that planning actors frame the spatial development and/or spatial structure of an area or locality» (Zonneveld e Verwest, 2005: 42). Le immagini che ne conseguono utilizzano un linguaggio di natura sintetica definito attraverso l'astrazione e la selezione di alcuni elementi che raffigurano il territorio e il suo progetto. In tal modo sono posti in evidenza con maggiore efficacia e immediatezza le relazioni tra le parti e la trasposizione sul suolo degli obiettivi e delle progettualità in divenire; secondo tale prospettiva l'immagine assume un ruolo proattivo nell'elaborazione condivisa del progetto in quanto si configura come strumento impiegato per strutturare un dibattito costruttivo tra più attori.

2.2 | L'approccio: il regional design e l'uso delle vision

Per comprendere le relazioni fra immagine e capacità di costruzione di un dibattito sembra utile fare riferimento all'approccio del *regional design*, inteso come metodo di argomentazione che si basa sull'uso delle rappresentazioni spaziali degli sviluppi futuri o *visions*.

Come già messo in evidenza, le *visions* si fondano sulla nozione di *planning concept* in cui è possibile riconoscere due dimensioni (Davoudi, 2003): una analitica/descrittiva, che indaga le condizioni spaziali e usa i *planning concepts* per dimostrare delle ipotesi, e una normativa progettuale in cui i *planning concepts* si pongono come metafora delle trasformazioni future e quindi come strumento di pianificazione. Come osservato da Balz e Zonneveld (2015) tra queste due dimensioni si situa l'elemento discorsivo che si colloca a connessione argomentativa per gli interventi di pianificazione spaziale. La dimensione discorsiva del *regional design* assume una duplice valenza: delinea l'ambito spaziale del progetto (la *region* intesa come l'ambito territoriale o funzionale che prescinde dai confini amministrativi) e definisce le strategie da attuare (Lingua, 2017) visualizzando sul territorio le politiche e gli interventi emersi nel processo di pianificazione (Thierstein, Förster, 2008). L'approccio del *regional design* si colloca nel framework della *governance* intesa come pratica collaborativa e interattiva (Lingua, 2017), che si struttura su relazioni cooperative volte a superare la settorializzazione delle amministrazioni, a elaborare modalità di gestione dei territori aperte e flessibili e a definire strategie condivise di medio-lungo periodo.

In considerazione delle capacità di sollecitare un dialogo sinergico tra più interlocutori e di utilizzare con valenza argomentativa le rappresentazioni tramite *concepts* spaziali, l'approccio del *regional design* si adatta alla pianificazione strategica di area vasta, che in ambito nazionale ha riscoperto una rinnovata propulsione con il riassetto amministrativo conseguente alla legge 56/2014 e con la costituzione delle città metropolitane (De Luca, Moccia, 2017).

3 | L'uso dei concepts spaziali nella pianificazione strategica

3.1 | Il Piano Strategico della città metropolitana di Firenze: i ritmi territoriali metropolitani

L'uso delle rappresentazioni spaziali e dei *concepts*, secondo l'approccio del *regional design*, ha caratterizzato il percorso di elaborazione del Piano Strategico Metropolitano di Firenze. In particolare le rappresentazioni spaziali, sono state predisposte per rispondere a due obiettivi principali:

- presentare un'immagine d'insieme che riuscisse a mettere a sistema in modo integrato le molteplici progettualità e proposte avanzate dalla pluralità di attori intervenuti durante il processo partecipativo e di stesura del piano;
- proporre una visione strategica direttamente riconducibile alla dimensione metropolitana (amministrativa e geografica): una visione che, garantendo una coerenza globale, possa essere riconosciuta come riferimento comune e di convergenza d'azione per tutti.

Al fine di proiettare l'idea di futuro della comunità metropolitana fiorentina all'anno 2030, il PSM di Firenze adopera metafore, immagini evocative e *concepts* spaziali sia in forma di linguaggio sia in forma di rappresentazione figurativa. Le tre visioni strategiche "Accessibilità universale" (come condizione indispensabile per la partecipazione alla vita sociale e per la fruibilità degli spazi e dei servizi), "Opportunità diffuse" (come manifesto per l'attivazione di molteplici e variegati risorse presenti in tutta l'area metropolitana) e "Terre del benessere" (per lo sviluppo integrato del territorio) sono convogliate nella mission denominata: "Rinascimento Metropolitano" (figura 1), che evoca l'immagine di una rinascita culturale propria del territorio fiorentino reinterpretandola in chiave contemporanea e proiettandola sulla dimensione di area vasta.

D'interesse in termini metodologici è l'ausilio del *concept* definito dai "ritmi metropolitani" attorno a cui ruota la tripartizione delle fasi di sviluppo e la struttura del piano. Tale dispositivo metaforico è adottato sia per restituire la complessità di lettura del territorio sia per trasporre visivamente le istanze di progetto. La metafora dei ritmi ha scandito la tripartizione delle fasi di costruzione del piano acquisendo un triplice significato¹:

- ritmi territoriali come lettura dinamica del territorio (dimensione descrittiva/interpretativa);
- ritmi territoriali come partitura per narrare, comunicare e condividere il progetto (dimensione discorsiva);
- ritmi territoriali come base per la costruzione del progetto strategico e spazio intermedio entro cui declinare strategie e azioni con approccio *place-based* (dimensione progettuale).

Il piano individua dieci ambiti territoriali o ritmi metropolitani (figura 2): 1) Allegrissimo – L'area Metropolitana Funzionale; 2) Andantino – La Collina Fiorentina; 3) Vivace Presto – L'Empolese-Valdarno; 4) Adagetto Grave – La Francigena; 5) Allegretto Assai – La Valdelsa - Val di Pesa; 6) Vivace

¹ Tale ripartizione richiama direttamente le tre dimensioni dei *planning concepts* esposte nel paragrafo 2.2

Prestissimo – Alta Velocità; 7) Largo con moto – La Montagna Appenninica; 8) Vivace Moderato – Il Mugello-Valdisieve; 9) Andante Tenuto – Il Valdarno Superiore; 10) Moderato – Il Chianti.

Il ritmo viene descritto in campo musicale come una successione ordinata di suoni che si ripete nel tempo secondo una certa frequenza. Calato metaforicamente nella lettura interpretativa del territorio, il "ritmo territoriale" descrive le specificità di un'area rispetto ad altre all'interno di un sistema relazionale metropolitano. Un territorio composto da più ritmi permette di presentare con flessibilità e varietà di linguaggio una realtà composita e in perpetuo mutamento che difficilmente potrebbe essere esplicitata in modo compiuto mediante un'immagine fissa e rigida. Nel tentativo di evitare caratterizzazioni afone, la metafora del ritmo si adatta con permeabilità comunicativa alla rappresentazione di territori dinamici, si plasma con capacità malleabile alla descrizione di realtà, profondamente diverse tra loro, si riverbera con andamenti cangianti alla definizione di geografie variabili.

I singoli ambiti territoriali sono associati a un tempo musicale (allegro, vivace, etc.), che ne conferisce una diversificazione sostanziale ma che non ha l'intento di assegnare alcuna attribuzione valoriale: la denominazione aggettivale "veloce/lento" non esprime né una lettura dicotomica di giudizio positivo/negativo, né una valutazione evolutiva (detto con semplicità: non è vero che veloce è preferibile a lento, né che ciò che è veloce è destinato a divenire lento). La presenza di più ritmi (poliritmia) rappresenta un fattore qualificante del sistema metropolitano al momento in cui i ritmi territoriali interagendo tra loro sulle stesse frequenze entrano in risonanza, dove la risonanza è intesa quale effetto che permette ad elementi distinti di entrare in dialogo e costruire relazioni. Quindi, la metafora dei ritmi consente di esplicitare e valorizzare i caratteri distintivi dei singoli ambiti territoriali favorendo relazioni sinergiche e forme di dialogo costruttivo all'interno del territorio metropolitano.

3.2 | La costruzione dei ritmi metropolitani

I ritmi metropolitani, così come illustrati nei documenti di piano, sono l'esito finale di un percorso metodologico e di lettura proattiva del territorio che disegnano ambiti territoriali a geometrie variabili. Il disegno geometrico è ricavato da un'analisi multicriteriale che tenta di assimilare e portare a sintesi la pluralità di elementi fisici e di dinamiche rappresentative della complessa realtà metropolitana fiorentina. I ritmi territoriali sono illustrati mediante un linguaggio figurativo a forte connotazione simbolica ricavato attraverso operazioni di selezione compositiva e di sintesi astrattiva. Le analisi affrontate hanno interessato quattro macro-campi d'interesse: accessibilità al territorio, fruizione del paesaggio, dinamiche economiche e produzione, condizioni urbane. Le analisi e le interrogazioni spaziali sono state effettuate in ambiente GIS mediante la sovrapposizione di dati ed elementi geolocalizzati afferenti alle seguenti tipologie d'indagine (figura 3):

- L'analisi territoriale, che ha riguardato gli aspetti geomorfologici e ambientali, le infrastrutture della mobilità e i sistemi urbani; l'analisi ha portato a individuare elementi fisici naturali e antropici di maggior rilevanza rispetto alla scala di livello sovracomunale di riferimento;
- L'analisi dei sistemi di *governance* cooperativa attivi nel territorio metropolitano, che ha riguardato i rapporti già in essere tra i comuni metropolitani in merito alla gestione dei servizi, alle collaborazioni amministrative e alle progettualità comuni, anche al di fuori dei confini istituzionali;
- L'analisi degli indicatori che ha riguardato la misurazione multidimensionale del Benessere Equo e Sostenibile (BES) e delle dinamiche socio-economiche.

La processualità e l'interscalarità di lettura hanno posto in evidenza gli elementi lineari e gli ambiti areali di maggior rilievo quali le infrastrutture della mobilità, le infrastrutture blu (Arno e affluenti), la rete di connessione verde (parchi, SIC, SIR, etc.), le aree a maggior concentrazione urbana distinte rispetto alle destinazioni d'uso prevalenti. Rispetto alle prime letture, le elaborazioni analitico-interpretative hanno seguito processi di riduzione della complessità grafo-compositiva associando e accorpando elementi e aree secondo i principi di continuità e prossimità in considerazione dei rapporti relazioni di tipo materiale e immateriale; con ciò l'analisi valutativa ha perseguito selezioni gerarchiche sulla base dei caratteri quantitativi e qualitativi prevalenti dei singoli elementi interpolando con sovrapposizioni spaziali livelli tematici plurimi. L'indagine e la trasposizione figurativa ha riguardato un territorio definito da un quadrante 100x100 km che ha interessato un'area più estesa rispetto a quella delimitata dal confine dell'ente metropolitano. I ritmi territoriali sono stati inoltre soppesati rispetto a indici quantitativi mediante gli indicatori del BES (dati Istat) e gli indici delle dinamiche socio-economiche (dati Istat e *open source* Regione Toscana); questa tipologia d'interrogazione ha permesso: di relazionare territori con valori simili; di evidenziare i fattori di maggior caratterizzazione estrapolando per i vari set d'indicatori i valori massimi

e minimi; di assegnare i tempi musicali agli ambiti territoriali soppesando l'intensità di flussi, di attività e fenomeni urbani localizzati e quantificati mediante gli indicatori.

3.3 | L'efficacia comunicativa e la capacità argomentativa delle rappresentazioni e dei concepts spaziali

L'uso delle rappresentazioni, secondo l'approccio del *regional design*, ha assunto un ruolo rilevante nel processo di costruzione del piano i cui esiti effettivi potranno essere pienamente valutati al termine della fase attuativa attualmente in corso. In considerazione del percorso svolto è possibile presentare alcune riflessioni rispetto all'efficacia comunicativa e argomentativa delle rappresentazioni e dei *concepts* spaziali.

Le *visions* intese come rappresentazioni di futuro hanno permesso di:

- orientare lo sguardo degli osservatori verso un'immagine riconoscibile e unificante della città metropolitana;
- esprimere un territorio dinamico che rispecchia il valore progettuale assegnato allo strumento di piano: «[...] il PSM rappresenta la piattaforma per l'implementazione di politiche e progetti condivisi» (PSM, Atlante di piano, 2017:17);
- territorializzare strategie, azioni e progetti (collocandoli spazialmente).

L'utilizzo di *concepts* spaziali, nella forma della metafora dei ritmi territoriali metropolitani, ha permesso di tessere un dialogo immediato tra la pluralità di attori coinvolti nel processo di piano e di trasmettere con un linguaggio che ci si augura facilmente riconoscibile i contenuti del piano a un pubblico più ampio di non esperti. Inoltre attraverso i *concepts* sono state affrontate questioni critiche e aspetti conflittuali difficilmente trattabili mediante linguaggi figurativi tradizionali. Le questioni di maggior rilevanza sono le seguenti:

- gli areali dei ritmi territoriali travalicano i confini dettati dai limiti amministrativi presentando un'integrazione relazionale già in essere e un'apertura delle politiche urbane di area vasta tra la città metropolitana e i territori ad essa confinanti, ponendo in evidenza la cosiddetta area funzionale metropolitana che collega Firenze, Prato e Pistoia in gran parte esclusa dal perimetro istituzionale della città metropolitana;
- travalicando anche i limiti comunali, il disegno dei ritmi si plasma sul territorio reale in riferimento alla geografia, che genera "luoghi orograficamente singolari" (Secchi, 1988), e alla storia che costruisce e consolida nel tempo relazioni e identità locali;
- la metafora dei ritmi restituisce la complessità del territorio in cui le differenze rappresentano un elemento qualificante d'opportunità piuttosto che di conflittualità.

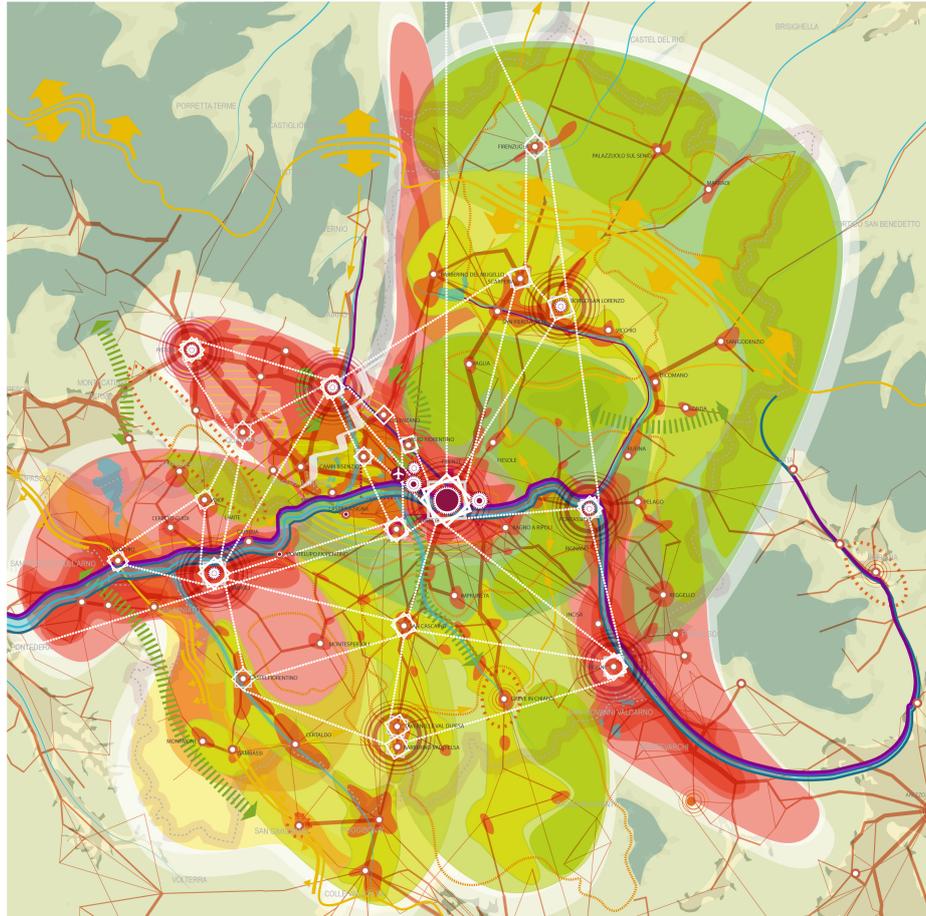


Figura 1 | PSM Firenze Vision finale “Rinascimento Metropolitano”, Fonte: Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano.

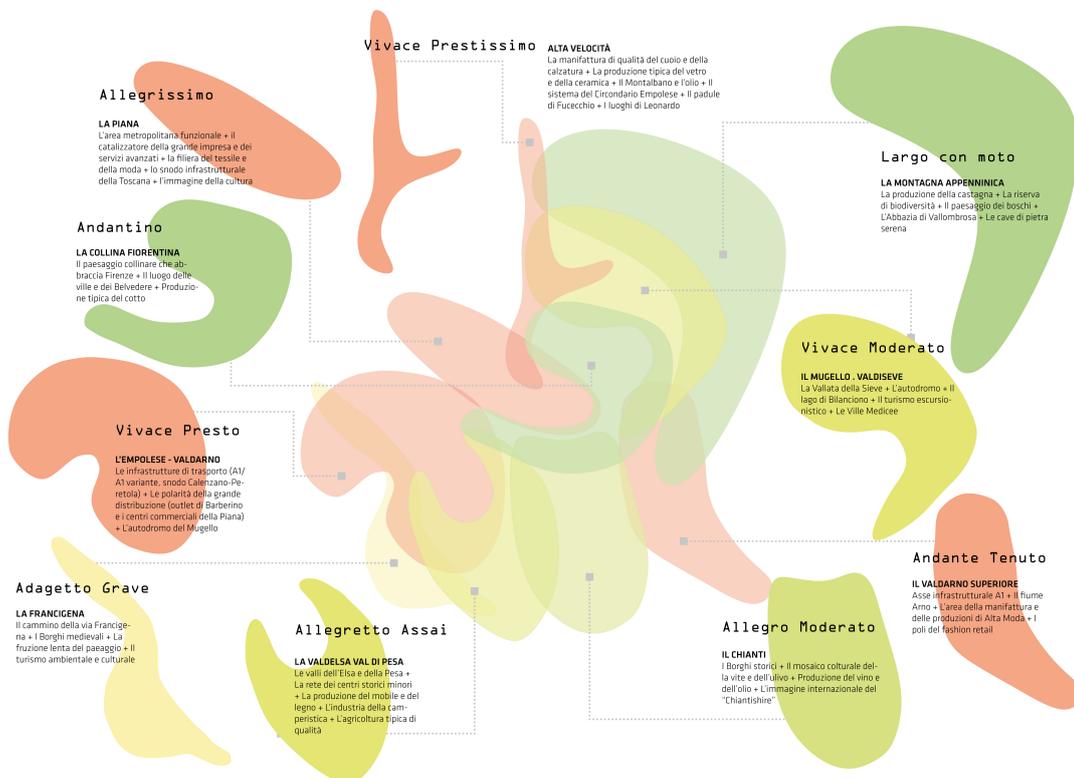


Figura 2 | PSM Firenze Ritmi territoriali metropolitani. Fonte: Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano.

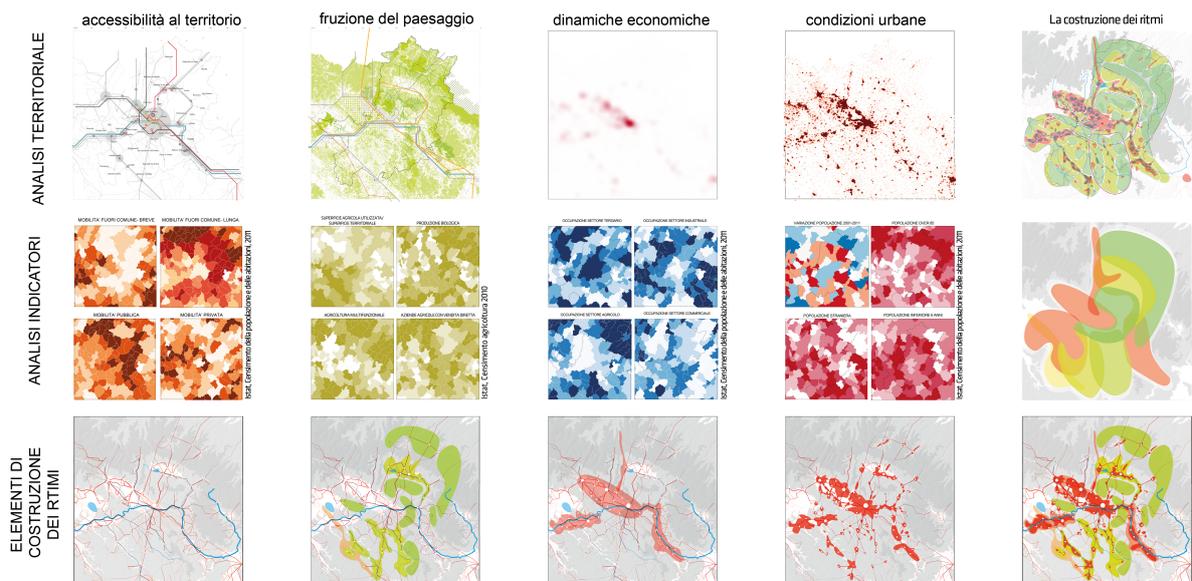


Figura 3 | Schema illustrativo delle modalità d'interazione delle tipologie d'analisi e della costruzione grafica dei ritmi metropolitani.

Riferimenti bibliografici

- Balz V., Zonneveld W.A.M. (2015), "Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio", in *European Planning Studies*, 23/5, pp. 871-981.
- Città Metropolitana di Firenze (2017), *Piano Strategico Metropolitan. Atlante di piano*, Firenze (mimeo).
- Città Metropolitana di Firenze (2017), *Piano Strategico Metropolitan. Verso il Piano Strategico Metropolitan*, Firenze (mimeo).
- Davoudi S. (2003), "European Briefing: Polycentricity, in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda", in *European Planning Studies*, n. 11, pp. 979-999.
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di, 2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive*, INU edizioni, Roma.
- De Luca G. (2017), "Città metropolitana di Firenze", in De Luca G., Moccia F.D. (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive*, INU edizioni, Roma, pp. 207-240.
- Duhr S. (2007), *The Visual Language of Spatial Planning. Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*, Routledge, Abingdon, Oxon.
- Faludi, A. (1996), "Framing with images", in *Environment and Planning*, Vol. 23, n. 1, pp. 93-108.
- Gabellini P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.
- Gambino R. (2000), "Le rappresentazioni come scelte di valore", in Marson A. (a cura di), *Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale (Atti del seminario, Venezia 1999)*, IUAV - D.A.E.S.T.: <http://www.iuav.it/daest/pubblicazioni/uno2000.html>.
- Lingua V. (2017), "Cambiamenti di paradigma: il Regional Design per progettare l'area vasta" in AA. VV. (2017), *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 1891-1898.
- Lucchesi F. (2007), "Visualizzazione,pre/visione e scenari: una ipotesi interpretativa", in Magnaghi A. (a cura di), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze, pp. 47-64.
- Magnaghi A. (a cura di, 2007), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Mascarucci R. (a cura di, 2004), *Vision*, Meltemi, Roma.
- Neuman, M. (1996), "Images as institution builders: Metropolitan planning in Madrid", in *European Planning Studies*, 4(3), pp. 293-312.
- Secchi B. (1988), "Siena", in *Casabella*, n. 545.
- Secchi B. (2003), "Progetti, visioni, scenari", in "Diario di un Urbanista", in *Planum. The Journal of Urbanism*, <http://www.planum.net/topics/secchi-diario.html>.
- Thierstein A., Förster A. (a cura di, 2008), *Making mega-City Regions Visible!*, Lars Müller Publishers, Baden.
- Vigano P. (2009), "Prefazione" in Bozzuto P., Costa A., Fabian L., Pellegrini P., (a cura di) *Storie del futuro. Gli scenari nella progettazione del territorio*, Officina Edizioni, Roma.
- Zonneveld, W., Verwest, F. (2005), *Tussen Droom en Retoriek [Between Dreams and Rhetorics]: De conceptualisering van Ruimte in de Nederlandse Planning*, NAi Uitgevers, Rotterdam.
- Zonneveld W. (2008), "Visioning and visualizing. Experience from the Northwest European mega-City Region" in Thierstein A., Forster A. (a cura di) *Making mega-City Regions Visible!*, Lars Muller Publisher.

Governare la città contemporanea.

Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana

Laura Ricci

Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura
Email: laura.ricci@uniroma1.it

Abstract

La Città contemporanea appare oggi l'esito di un generalizzato processo di metropolizzazione che ha mutato l'assetto del territorio italiano, così come il senso delle problematiche legate alla città e all'urbanistica.

Una città caratterizzata da una dimensione estensivamente e indifferentemente 'urbana', che travalica i confini amministrativi, e che attribuisce in modo generalizzato i valori della rendita urbana; dalla non sostenibilità del sistema delle infrastrutture per la mobilità; dall'alto consumo di suolo; dalla mancanza strutturale di spazi pubblici; dalla presenza diffusa di aree dismesse, eredità di un modello di sviluppo non più sostenibile. Questi elementi, insieme ai profondi squilibri territoriali, l'acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all'inquinamento delle componenti ambientali, l'indebolimento del settore edilizio e immobiliare, da sempre considerato la fonte principale di sostentamento dell'economia urbana – il tutto in concomitanza di una grave condizione di recessione globale – richiamano la necessità di una strategia integrata di rigenerazione urbana e di riequilibrio territoriale per restituire prospettive di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei.

Una strategia che deve trovare riferimento in un sistema innovato di regole certe, di strumenti, meccanismi attuativi, nell'ambito di una Riforma per il Governo del Territorio, cui far corrispondere una Sede istituzionale di governo centrale, che svolga un ruolo efficace di regia, di messa in coerenza delle differenti politiche e iniziative.

E che sia supportata da una nuova capacità di spesa della pubblica amministrazione, finanziata con modalità ordinarie e un gettito costante dalla fiscalità generale; basata sulla scelta di redistribuzione sociale della rendita, anche a partire da una complessiva Riforma della Fiscalità generale.

Parole chiave: Urban regeneration, local plans, welfare

1 | Città contemporanea e città pubblica. Quale strategia

La Città contemporanea appare l'esito di un processo di metropolizzazione che, perlopiù in modo spontaneo e caotico, ha mutato profondamente l'assetto del territorio italiano, così come il senso delle problematiche legate alla città e all'urbanistica (Oliva, 2010; Ricci, 2014).

Una città caratterizzata da una dimensione estensivamente e indifferentemente 'urbana', che travalica i confini amministrativi degli enti locali (Indovina, 2005), e che attribuisce in modo generalizzato i valori della rendita urbana; dalla non sostenibilità del sistema delle infrastrutture per la mobilità; dall'alto consumo di suolo; dalla mancanza strutturale di spazi pubblici; dalla presenza diffusa di aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate (aree industriali, insediamenti artigianali, tessuti urbani residuali, infrastrutture ferroviarie), eredità di un modello di sviluppo non più sostenibile (Talia & Sargolini, 2012).

Questi elementi, insieme ai profondi squilibri territoriali, l'acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all'inquinamento delle componenti ambientali, l'indebolimento del settore edilizio e immobiliare, da sempre considerato la fonte principale di sostentamento dell'economia urbana – il tutto in concomitanza di una grave condizione di recessione globale – sottolineano, ancor più che in passato, il ruolo rilevante che l'urbanistica e il piano possono e devono assumere, quali riferimenti imprescindibili per la ricerca di un nuovo *welfare urbano*.

Il carattere spontaneo del fenomeno richiama dunque la necessità di una *strategia unitaria e integrata di governo pubblico*, finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei.

Estesa oltre i confini comunali e inserita in un orizzonte metropolitano, essa prefigura un nuovo assetto decentrato di *struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile*, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti, e finalizzato al raggiungimento di un'integrazione tra città abusiva e città pianificata.

La messa a punto di questa strategia assume come matrice di riferimento la costruzione della *città pubblica*, innervando in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione, attraverso la realizzazione di

infrastrutture, servizi, aree verdi, residenza sociale e usi temporanei, le aree libere, i ‘vuoti’ urbani, ivi compresi quelli più interstiziali; gli spazi e i servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza della città storica e consolidata; le aree dismesse, nei tessuti stratificati e in quelli più marginali, delle piccole e medie aziende e degli insediamenti artigiani, così come dei sedimi e delle infrastrutture ferroviarie; le previsioni non attuate degli insediamenti periferici degli anni Sessanta e Settanta; le aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente e in assenza di dotazioni pubbliche; le permanenze naturalistiche.

Città pubblica come struttura primaria di riferimento, *spazio di cittadinanza, di comunità, di coesione*, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, che risponde alle istanze dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta, all’istruzione, alla salute, alla casa, ma anche, più recentemente, alla mobilità pubblica e alla residenza sociale, alla città.

Ma anche città pubblica, a partire dal riconoscimento della forma come strumento cognitivo e progettuale per cogliere la specificità dei luoghi a tutte le scale, come espressione dell’identità storico-culturale e sociale delle comunità locali.

Infine, città pubblica come motore di sviluppo sostenibile e di rigenerazione ambientale basata su concreti interventi di miglioramento delle risorse fondamentali aria, acqua e suolo, su cui convergono le politiche comunitarie, fino alla più recente indirizzata alle smart cities, per l’adeguamento delle infrastrutture per la mobilità collettiva, per la connessione ecologica degli spazi verdi e il recupero degli spazi interclusi.

La scelta di considerare la città pubblica come matrice di riferimento ribadisce un connotato proprio della rigenerazione urbana: non solo «strategia urbanistica, che interessa quindi prevalentemente la parte fisica della città», ma anche «progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale, elementi senza i quali la città non può rigenerarsi, cioè rinascere, perché una città senza abitanti e senza attività non sarebbe comunque una città» (Oliva & Ricci, 2017).

Una scelta che si confronta, quindi, con le sfide del risparmio e della rigenerazione delle risorse, dell’abitabilità e dell’inclusione sociale, dell’accessibilità degli spazi urbani, della bonifica delle aree degradate attraverso procedure che portino ad una effettiva possibilità di riutilizzo.

2 | Governo del territorio. Quale Riforma

Il carattere di integrazione della strategia richiama, quindi, la necessità di coniugare e mettere in coerenza, declinandole a partire da una Riforma organica, cui faccia riscontro una Sede istituzionale di governo centrale – che svolga un ruolo efficace di regia – tutte le politiche che attengono al Governo del Territorio: le politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture con quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, culturali, sociali ed economici, tradizionalmente demandati alle politiche settoriali; le politiche locali dei ‘territori’ con quelle nazionali e sovranazionali.

Anche in assenza della necessaria riforma costituzionale del Titolo V dell’art. 117 che, variando la natura di materia concorrente, di cui alla Legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001, alla lettera u) avrebbe attribuito allo Stato «legislazione esclusiva sulle disposizioni generali e comuni sul governo del territorio»¹, è urgente procedere con una Riforma di principi che garantisca un riequilibrio tra le diverse realtà regionali e territoriali, anche sotto il profilo delle opportunità di sviluppo e di investimento, restituendo caratteri di omogeneità alla normativa urbanistica in tutto il Paese, in controtendenza rispetto alla attuale, eccessiva e confusa articolazione territoriale.

La Riforma per il Governo del Territorio deve, quindi, rappresentare il riferimento per un riordino strutturale che, anche a partire e in coerenza con il nuovo Modello di *governance* definito dalla Legge 56/2014², articolato nei differenti livelli e soggetti istituzionali (Città metropolitane, nuove Province, Unioni di Comuni, Comuni), investa l’intero Sistema di pianificazione, sia ai fini del superamento dell’obsoleto sistema incentrato sulla Legge 1150/42; sia per declinare le competenze e le politiche fondamentali di competenza statale, cui devono far riferimento gli strumenti e le politiche degli Enti locali; sia per garantire il consolidamento giuridico degli aspetti più avanzati presenti nelle diverse forme di sperimentazione espletate nei piani riformisti fin dagli anni Novanta; sia, infine, per superare i limiti e le molte contraddizioni giuridiche dovuti all’assenza di una normativa nazionale, che il quadro esito delle diverse esperienze legislative regionali presenta (Ricci, 2015).

¹ Cfr. Disegno di Legge costituzionale C. 2613-D “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato definitivamente in seconda Deliberazione dalla Camera il 12 aprile 2016.

² Cfr. Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

Se infatti è ormai acclarato che gli strumenti tradizionali per la costruzione della città pubblica – il PRG, l'esproprio per pubblica utilità, gli oneri di urbanizzazione – si sono nel tempo rivelati del tutto inadeguati, anche sotto il profilo della garanzia di una equa redistribuzione della rendita nel rapporto pubblico privato, e che tale squilibrio è spesso anche riscontrabile negli esiti incerti delle diverse sperimentazioni di riqualificazione urbana riconducibili ai cosiddetti 'programmi complessi', appare evidente che la rigenerazione è inattuabile senza una riforma comprensiva che ponga a sistema le politiche, gli strumenti e i meccanismi attuativi per sostanziare il concetto di 'governo del territorio'.

In questo senso la Legge di Riforma, nel fare chiarezza del coacervo di leggi nazionali approvate e in itinere, che, sull'onda di pericolose schematizzazioni, prospettano la definizione di quadri normativi spesso contraddittori, deve sancire una netta inversione rispetto alla ormai consolidata modalità che vede il moltiplicarsi di provvedimenti che incidono sulla normativa edilizia per modificare regole urbanistiche, nel convincimento che una sommatoria di liberalizzati interventi puntuali sia necessaria per il rilancio del settore immobiliare e sufficiente per parlare di 'rigenerazione urbana' (Morassut, 2015; Ricci, 2015).

Essa deve stabilire, oltre ai principi fondamentali comprensivi delle relative declinazioni operative, la necessità della copianificazione, nella direzione di un'effettiva semplificazione ed efficacia delle procedure di formazione e di approvazione dei piani; la nuova forma del piano locale commisurata alla nuova dimensione della città contemporanea (strutturale/operativo; area vasta/territorio comunale); i nuovi contenuti del piano; gli strumenti e le procedure operative; l'utilizzo, in particolare per la costruzione della città pubblica, della perequazione e della compensazione, quali meccanismi di ordinaria attuazione del piano operativo, della fiscalità locale, come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria, del partenariato pubblico-privato.

3 | Rigenerazione urbana. Quali strumenti, quali risorse

La Legge di Riforma deve dunque sostanziare la nozione di 'rigenerazione urbana' coniugandola con le politiche di sviluppo per la città e per i territori, e costituendosi quale riferimento per l'attuazione di una politica complessiva di programmazione e di produzione di servizi per la costruzione della città pubblica.

Una politica che ponga come obiettivo principale il superamento del concetto di standard finalizzato a una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione, e che adotti soluzioni innovative attraverso la scelta di meccanismi, parametri e riferimenti aggiornati attraverso la concreta sperimentazione dei piani urbanistici, pur nel rispetto del quadro normativo vigente (Galuzzi & Vitillo 2008; Oliva, 2014; Ricci, 2009).

La necessità di questo superamento trae origine dalla consapevolezza di una situazione storica radicalmente mutata, che sottolinea, a oggi, insieme alla pressoché nulla praticabilità del meccanismo espropriativo, l'inadeguatezza del modello razionalista assunto come riferimento dal DM 1444/68 per rispondere al bisogno di servizi sociali di una città, quale quella degli anni Sessanta, in grande espansione sotto la spinta di pressanti flussi migratori.

L'attuazione della strategia di rigenerazione urbana richiama, infatti, la questione delle risorse, questione annosa per l'urbanistica italiana, da sempre penalizzata, a partire dalla Legge 1150/42 in poi, per la mancanza di risorse pubbliche collegate ai piani e alla loro attuazione, ma anche questione più recentemente aggravata dalla mancanza strutturale di risorse che caratterizza l'attuale momento della finanza pubblica, nonché dalla crescente difficoltà per gli operatori privati di trovare convenienze e opportunità di intervento nel partenariato pubblico privato, proprio a causa della crisi del mercato immobiliare e spesso anche per la carenza di competenze politico-amministrative e di governo degli enti locali, a fronte di una, come si è visto, crescente contraddittorietà e complessificazione dei quadri normativi vigenti.

3.1 | Gli standard: per un'integrazione

In questo quadro la Riforma deve, pertanto, in primis, introdurre una concezione aggiornata di standard urbanistico. La definizione quantitativa minima degli standard, infatti, così come stabilita dal Decreto, pur rimanendo un riferimento ineludibile, richiede un'attualizzazione e una maggiore articolazione, specificamente rivolta alle tipologie di servizi e delle attrezzature.

La ricerca di zone con maggiore qualità, anche a partire dal differente livello di dotazione di attrezzature, che guida la distribuzione delle famiglie, delle attività di servizio e di quelle produttive, rivela un cambiamento del sistema di valori, dei comportamenti di una significativa parte della popolazione italiana, che ormai per la maggior parte (oltre il 60%) vive nei contesti urbani e periurbani (Ricci, 2014).

Un cambiamento che muove dalla fase della rivendicazione dei bisogni e dei diritti primari propria degli anni Sessanta e Settanta, contraddistinta da un interesse prevalente per gli aspetti quantitativi rispetto a quelli qualitativi e prestazionali, verso una nuova fase, caratterizzata anche da esigenze più differenziate e complesse, come l'ambiente e i trasporti collettivi, il livello di specializzazione e di accessibilità dei servizi, a garanzia di standard di vita più elevati.

A queste istanze di aggiornamento risponde anche l'inserimento nel piano urbanistico locale di nuovi parametri e indicatori finalizzati al raggiungimento della qualità urbanistico ecologica degli interventi che, confermando e incrementando la potenzialità di rigenerazione ambientale – in termini di permeabilità dei suoli urbani, di potenziamento della biomassa, di fruizione pubblica, ecc. – costituiscano veri e propri *standard ecologico-ambientali* per un corretto dimensionamento dei pesi insediativi e delle dotazioni ecologico-ambientali.

In questo quadro appare, inoltre, necessario riconsiderare in modo autonomo e in termini strutturali l'edilizia residenziale sociale o pubblica, facendo chiarezza e superando la scelta del suo improprio e strumentale inserimento all'interno delle dotazioni per gli standard urbanistici, avvenuto nel 2007³, e finalizzato a consentire l'utilizzo di una parte dei sedimi pubblici a questi destinati.

Scelta che ha aggravato la carenza di servizi pubblici, sia in termini di riduzione della dotazione nei nuovi interventi, sia attraverso la densificazione di aree a standard in quartieri già realizzati di edilizia residenziale pubblica ex lege 167/62, costituendo, di fatto, un alibi per una illegittima restituzione di sedimi pubblici agli operatori privati, e causando conseguentemente l'avvio di numerosissime procedure di ricorso.

La rigenerazione della città contemporanea richiama, quindi, l'inderogabilità di una nuova politica per la casa, supportata da un quadro normativo urbanistico organico, che dia risposta alle esigenze di recupero del patrimonio edilizio esistente, in termini di rifunionalizzazione energetica, e di frazionamento degli alloggi ai fini di una maggiore rispondenza dei nuclei familiari e di incremento delle unità disponibili, così come alla necessità di una attenta e rigorosa gestione.

3.2 | I meccanismi attuativi

Un secondo aspetto riguarda la definizione e la omogeneizzazione a livello nazionale, nell'ambito del più generale modello attuativo perequativo, delle modalità di acquisizione che riducano la necessità di ricorso all'esproprio, come l'acquisizione compensativa e altre fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria, al fine di ottenere aree e volumetrie pubbliche, da utilizzare per la realizzazione di servizi, di edilizia residenziale pubblica, per allocare diritti edificatori provenienti da interventi di sostituzione edilizia e di demolizione all'interno della città più densa e carente di aree e di spazi pubblici, necessari per la rigenerazione urbana.

A partire dagli anni Novanta, la sperimentazione praticata dai piani locali riformisti ha fornito contributi rilevanti in questa direzione, modificando profondamente contenuti, strategie e competenze del piano urbanistico, riaffermando con forza le finalità sociali dell'urbanistica, la rilevanza della sua missione nel governo e nella costruzione della città pubblica; sviluppando un modello della sostenibilità urbanistica e ambientale che nel tempo si è andato configurando con sempre maggiore chiarezza.

Queste esperienze, che hanno utilizzato con un approccio innovativo le leggi vigenti, anche in modo alternativo rispetto alle finalità più esplicite, anticipando in modo strategico nuovi contenuti normativi, costituiscono oggi riferimenti fondamentali per definire la Legge di riforma.

Tra queste, in particolare, il PRG '08 del Comune di Roma ha introdotto, all'interno del suo apparato normativo, ai fini dell'attuazione della più generale strategia di rigenerazione urbana, nuovi meccanismi attuativi legati alla perequazione, che viene assunta come principio generalizzato esteso a tutte le aree della trasformazione, cui corrispondono cinque fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria⁴:

- gli *ambiti di compensazione*, che riguardano tutte le aree della trasformazione, e all'interno dei quali la quota maggioritaria della Sul aggiuntiva è messa a disposizione dell'Amministrazione comunale, che la utilizza per finalità di interesse pubblico;
- il *contributo straordinario*, per il prelievo e la redistribuzione della rendita fondiaria urbana, attraverso la corresponsione di un contributo finanziario straordinario, pari ai 2/3 della quota maggioritaria delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle nuove previsioni urbanistiche, che l'Amministrazione comunale utilizza per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati, obbligatoriamente con finalità di riqualificazione urbana;

³ Cfr. Legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)", art. 1, commi 258 e 259.

⁴ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, NTA, Capo 4° "Criteri e modalità di perequazione".

- le *compensazioni urbanistiche*, con particolare riferimento al principio sancito dal ‘Piano delle certezze’ della compensazione edificatoria, da cui è scaturita una grande manovra ambientale che ha portato in possesso dell’Amministrazione oltre 1.700 ha di aree agricole e verdi tutelate;
- gli *incentivi per il rinnovo edilizio* per cui gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato possono beneficiare di incentivi urbanistici trasferibili negli ambiti di compensazione;
- la *cessione compensativa* delle aree per il verde e i servizi pubblici, in alternativa all’esproprio, che consente di ottenere dal 90 fino al 100% delle aree in cessione gratuita da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti dall’indice di acquisizione compensativa.

In particolare, la validità dell’utilizzo di questi tali meccanismi attuativi, quali strumenti efficaci di ordinaria attuazione del Piano, pur nell’assenza di una legge che lo prescrivesse, è stata definitivamente sancita a esito delle Sentenze del Consiglio di Stato nel 2010.

3.3 | Gli oneri di contribuzione e la fiscalità

Un terzo aspetto riguarda gli oneri di urbanizzazione, utilizzati in modo improprio con finalità del tutto estranee ai motivi di riscossione a partire dal 2007⁵ fino alla Legge di stabilità del 2017⁶ che ha reintrodotta l’obbligo, dal 1 gennaio 2018, di utilizzo di tali oneri «esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all’acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell’ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l’insediamento di attività di agricoltura nell’ambito urbano».

Il mancato utilizzo, per oltre 11 anni, degli oneri per la realizzazione di opere di urbanizzazione, strade, servizi, infrastrutture, è alla base dello stato di degrado delle periferie italiane, dello scarso livello di manutenzione e di realizzazione degli spazi pubblici, della carenza e della vetustà dei servizi «uno dei fattori che determinano il grado di sviluppo civile e sociale di uno stato», così come affermato dalla Comunità Europea fin dagli anni Ottanta. Il protrarsi di questa modalità ha inoltre aperto la strada a ricorsi da parte dei privati per la restituzione di contributi utilizzati in modo difforme rispetto alle finalità di esborso (Morassut, 2015).

Il quadro normativo italiano, che fa riferimento alla scelta di redistribuzione della rendita definita fin dalla Legge 10 del 1977⁷ mostra sia il permanere, come si è già detto, di uno squilibrio tra valorizzazione delle aree private e interesse pubblico, sia la necessità di poter contare su una nuova, costante e più consistente capacità di spesa della pubblica amministrazione.

Pertanto, nell’ambito e in coerenza di una più complessiva riforma della fiscalità generale che investa questioni rilevanti di quella locale, collegata a una ridefinizione del regime giuridico degli immobili, la Legge di riforma deve costituire un quadro di indirizzi di riferimento per gli enti regionali, che parametri la riscossione degli oneri in funzione delle diverse modalità di trasformazione urbana, e di una maggiore redistribuzione della rendita, anche considerando i valori fortemente sottodimensionati rispetto alla media europea delle quote di contribuzione complessivamente riscosse dagli Enti locali nell’ambito degli atti convenzionali urbanistici.

In questa direzione va il meccanismo attuativo del *contributo straordinario*⁸, che riprende quello già presente nelle norme del PRG di Roma, introdotto nel 2014, nel comma d-ter dell’art. 17 del Testo Unico per l’Edilizia con un emendamento alla Legge 164/2014 (Sblocca Italia) per cui il «maggiore valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso (...), calcolato dall’amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest’ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario».

L’inserimento di questo importante strumento all’interno di una legge di semplificazione come lo “Sblocca

⁵ Cfr. Legge 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”, art. 2, comma 8.

⁶ Cfr. Legge 11 dicembre 2016, n. 232 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, art. 1, comma 460.

⁷ Cfr. Legge 27 gennaio 1977, n. 10 “Norme in materia di edificabilità dei suoli”.

⁸ Cfr. art. 17, co. 1 lett g, punto 3, 2° capoverso (d-ter), Legge 11 novembre 2014, n. 164 “Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”.

Italia” che, come spesso accade, viene per necessità utilizzata quale “veicolo” di innovazione e di certezza del diritto, esplicita ancora una volta, insieme alla difficoltà di promuovere una riforma organica per il governo del territorio, la sua sempre maggiore inderogabilità.

La presenza di un quadro normativo di riferimento organico per il governo del territorio e di una Sede istituzionale di governo centrale deputata, consentirebbe, infine, anche di valorizzare e sistematizzare, come da più parti auspicato, le finora episodiche ma significative iniziative del Governo, come il recente stanziamento di 500 milioni di euro per finanziare i primi 24 progetti selezionati nell’ambito del ‘Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia’⁹, integrato fino a raggiungere un totale di 2.100 milioni necessari a finanziare anche le rimanenti 96 domande presentate.

Riferimenti bibliografici

- Galuzzi P., Vitillo P. (a cura di, 2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Indovina F. (2005), “La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali”, in Indovina F., Fregolent L., Savino M. (a cura di), *L’esplosione della città*, Editrice compositori, Bologna.
- Morassut R. (2015), “Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme”, in Ricci L. (a cura di), *Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?*, *Urbanistica informazioni* n.261-262.
- Oliva F., Ricci L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”, in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Oliva F. (2014), “Regeneración urbana. Pasar de la teoría a la práctica”, in *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.180.
- Oliva F. (a cura di, 2010), *Città senza cultura. Intervista sull’urbanistica a Giuseppe Campos Venuti*, Laterza, Roma-Bari.
- Ricci L. (2015), “Governo del territorio: una Riforma necessaria”, in Ricci L. (a cura di), *Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?*, *Urbanistica informazioni* n. 261-262.
- Ricci L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Dal piano urbanistico tradizionale al progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci L. (a cura di, 2009), *Piano locale e...Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.
- Talia M., Sargolini S. (a cura di, 2012), *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

⁹ Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri del 25 maggio 2016 “Approvazione del Bando con il quale sono definiti le modalità e la procedura di presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta”.

urbanpromo

urbanpromo

urbanpromo

Convegno Internazionale / International Conference

Un futuro affidabile per la città

Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio

XIV EDIZIONE PROGETTO PAESE / Triennale di Milano, 21 novembre 2017

urbanpromo