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

Governare il territorio con successo

Coordinatori: Giuseppe De Luca, Valeria Lingua

Discussant: Francesco Domenico Moccia

Sintesi critica per l'instant booklet: Laura Fregolent

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

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

W 1.3 A

Governare il territorio con successo

Coordinatori: Giuseppe De Luca, Valeria Lingua Discussant: Francesco Domenico Moccia

Sintesi critica per l'instant booklet: Laura Fregolent

INTRODUZIONE Giuseppe De Luca e Valeria Lingua

Come governare il territorio con successo è la domanda centrale posta all'interno del workshop Governance, coordinamento inter-istituzionale (e non) e pianificazione cooperativa. La domanda allude a due campi di riflessione quasi opposti: uno è legabile al rapporto tra la costruzione delle politiche locali, inserite in strumenti di pianificazione urbanistica, e la dimensione territoriale cui necessariamente la maggior parte di esse si inscrivono (governare il territorio); l'altro all'esito a valle che fa scattare il giudizio finale positivo (con successo) che una politica, un programma, un progetto ha avuto nel suo adagiarsi al suolo e produrre effetti economici e sociali.

La domanda parte dal presupposto che le trasformazioni fisiche sul territorio, prima di essere realmente attivate, devono essere certificate e quindi direttamente autorizzate in uno strumento urbanistico (variamente definito) che ne istituzionalizzi la loro utilità sociale. Senza questo passaggio, stante la normazione attualmente vigente, nessuna trasformazione fisica è possibile. Ma nonostante questo passaggio, spesso il successo (altresì denominato "performance" o "efficacia") dello strumento è legato, più che ai tradizionali meccanismi di pianificazione attuativa o di intervento diretto, a pratiche di carattere anche informale, derivate da input esterni (dall'applicazione delle linee guida dell'Oecd alla necessità di rispondere a bandi competitivi regionali, nazionali o europei con modalità cooperative di scopo).

La cooperazione tra territori può anche

essere non istituzionale, cioè non imposta da norme, ma più libera e aperta, legabile alla cooperazione volontaria per definire anche atti di pianificazione e di programmazione sul modello proposto da tempo dall'Unione Europea, cioè una cooperazione di scopo. Questi atti non necessariamente si tramutano in strumenti disciplinari, ma spesso generano pratiche che prendono corpo nella società e costituiscono parte del tessuto connettivo delle comunità. Sono questi tessuti che stanno alla base della tenuta dei territori della contemporaneità.

La domanda scaturisce dunque pratiche, nonché dalla tesi che una delle innovazioni più significative che emergono per superare l'arcigno modello organizzativo della pianificazione di sistema - e la deriva procedurale che lo caratterizza - sia quella della cooperazione interistituzionale, specialmente nella versione della cooperazione tra territori. Cooperazione che ha cominciato a manifestare i suoi primi elementi pulviscolari come ricaduta delle Politiche Comunitarie e dei Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 (che obbligano a definire strategie cooperative tra enti per accedere a canali finanziari comunitari), da una parte; e, dall'altro, per il continuo restringimento delle risorse pubbliche locali che, indirettamente, portano a forme di ristrutturazione forzata del classico sistema auto-organizzativo delle autonomie locali. Questa doppia tenaglia sta aprendo una nuova stagione rispetto a quella auspicata nel Testo Unico sulle autonomie locali del 2000 che, in maniera forse troppo burocratica, aveva posto il problema delle aggregazioni dei Comuni (sia in forma di unioni e fusioni, sia come città metropolitane), quantomeno per identificare in maniera volontaria il "giusto" ambito territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo economico e sociale e politiche di governo del territorio per superare o per lo meno di attenuare, in forma volontaristica, la notevole frammentazione dei comuni italiani. Ripreso dalla riforma Delrio, questo auspicio ha trasformato le città metropolitane in entità cooperative obbligate, con una serie di limiti, mentre le Unioni e fusioni realmente definite ed operative sul fonte della pianificazione intercomunale sono ancora parole.

In una fase di governo debole (almeno in diversi scenari europei), con scarse risorse finanziarie da destinare ad investimenti ordinari, e con agende incomplete o scarne, sono le pratiche sperimentali e minute - ma attive perché esplorano territori e modalità di azione empiriche – che spesso danno senso all'operare amministrativo. Un operare in cui emergono nuove forme di governance capaci di uscire dalle retoriche del locale, che sono molto frequentate ma fomentano il campanilismo, per abbracciare territori più ampi e problematiche maggiormente complesse; forme che superano il il tradizionale coordinamento inter-istituzionale con agende che usano anche vocabolari e narrative nuove, capaci di coinvolgere pubblico e privato in pratiche cooperative reali ed efficaci.

•• [Miglior paper Workshop 1.3 A]

PAPER DISCUSSI

- Fulvio Adobati, Emanuele Garda
 La governance necessaria. Il laboratorio OECD
 Territorial Reviews_Bergamo
- •• Ignazio Cannas, Daniela Ruggeri Verso una metodologia per la definizione di un quadro conoscitivo ambientale per la pianificazione nei sistemi territoriali marinocostieri
- •• Letizia Chiapperino, Nicola La Macchia, Miriam Pepe Una nuova stagione di rigenerazione urbana per la Puglia, tra incertezze e potenzialità
- •• Giuseppe Cinà, Luca Lazzarini Inerzie, divari e traiettorie possibili della cooperazione: il caso del Parco Agricolo Sud Milano
- •• Anna Maria Colavitti, Alessio Floris, Sergio Serra L'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al Piano Paesaggistico Regionale in Sardegna. Alcune considerazioni sullo stato di avanzamento
- •• Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Erblin Belisha Europeizzazione del governo del territorio. Un'analisi comparativa
- •• Lorenzo De Vidovich La governance dei contesti suburbani: approcci e traiettorie di ricerca

•• Ilaria Delponte

Governance metropolitana in azione: primi cambiamenti nel settore Trasporti ed Energia

•• Luca Di Figlia

Patchwork metropolitano. Progettualità strategiche sovrapposte nell'area metropolitana fiorentina

- •• Maddalena Floris, Federica Isola La pianificazione integrata delle aree protette: un progetto di governance
- •• Raffaella Fucile Making small towns visible! Piccoli comuni e pianificazione di area vasta
- •• Maria Teresa Lombardo, Maria Giovanna Scarfò Ripensare la pianificazione delle città metropolitane: gli Schéma de Cohérence territoriale francesi
- •• Nicola Martinelli, Vito D'Onghia, Silvana Milella Un processo di pianificazione interistituzionale di sviluppo: il caso Taranto
- •• Francesco Mazzetti, Anna Richiedei, Maurizio Tira Dai confini politici alle soglie dei progetti territoriali. "Pianura Sostenibile" e le Misure del Benessere nella pianura, percorsi di nuovo civismo
- •• Michele Pezzagno, Anna Richiedei Complessità nel processo di governance della Franciacorta

•• Maria Rita Schirru

Governare i territori della dispersione urbana con le politiche di smart governance: il caso di Torino Smart City

•• Massimo Clemente, Eleonora Giovene DI Girasole Processi collaborativi nella valorizzazione del patrimonio culturale per la rigenerazione urbana

La governance necessaria. Il laboratorio OECD Territorial Reviews_Bergamo

Fulvio Adobati

Università degli Studi di Bergamo CST - Centro studi sul territorio Lelio Pagani Email: fulvio.adobati@unibg.it

Emanuele Garda

Università degli Studi di Bergamo Dipartimento di Ingegneria e scienze applicate Email: emanuele.garda@unibg.it

Abstract

Il presente contributo restituisce la sperimentazione in atto nella Provincia di Bergamo, promossa con il compito di attuare le raccomandazioni poste nella Territorial Review prodotta da OECD nel 2015, per favorire la cooperazione tra i vari attori istituzionali e del tessuto economico-sociale verso uno scenario di sviluppo desiderabile. Il tavolo di cooperazione inter-istituzionale attivato nel 2016 pone al centro l'obiettivo di "Sviluppare un accordo di governance inclusiva per coordinare lo sviluppo e la realizzazione di una strategia di sviluppo comune". La presente riflessione analizza i caratteri del modello di lavoro intrapreso nel caso studio esaminato attraversando la prima fase del processo elaborativo, strutturato su 5 tavoli tematici, che ha prodotto un documento di indirizzi strutturato su 18 macro-obiettivi. Il contributo attraversa poi nello specifico le attività del tavolo per l'attrattività e la competitività territoriale, che ha affrontato i temi della governance, dei dispositivi e degli strumenti di governo delle trasformazioni insediative. Al centro della riflessione disciplinare le sfide che questo "laboratorio" pone alla pianificazione e alla programmazione di scala territoriale, con riferimento: (i) agli strumenti per favorire un riassetto efficace delle reti territoriali; (ii) alla costruzione di nuovi schemi di gioco; (iii) ai criteri di presidio e di controllo adottabili.

Parole chiave: governance, scenarios, networks

1 | Introduzione

Lo studio di caso posto al centro del contributo riguarda il Tavolo di cooperazione inter-istituzionale attivato nel 2016 a Bergamo, con il compito di attuare le raccomandazioni poste nella Territorial Review prodotta da OECD nel 2015, che ha sviluppato le proprie analisi e raccomandazioni a partire dalla precedente Regional Review del 2001 e dalle evidenze emerse nei 15 anni intercorsi. In particolare, il Tavolo ha dato grande enfasi a una delle raccomandazioni del Rapporto OECD 2015 cha ha riguardato la necessità di "Sviluppare un accordo di governance inclusiva per coordinare lo sviluppo e la realizzazione di una strategia di sviluppo comune". La presente riflessione intende analizzare, muovendo dal rapporto OECD e dalle indicazioni in esso contenute, i caratteri del modello di lavoro intrapreso nel caso studio esaminato, rispetto ai primi risultati ottenuti e alle traiettorie di lavoro aperte.

Il contributo indaga i modelli di governance territoriale emergenti e la sperimentazione in atto nel territorio della Provincia di Bergamo, promossa per favorire la cooperazione tra attori istituzionali e soggetti del mondo economico-sociale verso uno scenario di sviluppo desiderabile. In questo specifico contesto la dimensione del governo territoriale da alcuni anni si sta misurando con le geografie insediative diffuse e con i livelli istituzionali che si rapportano con la domanda di governo dell'urbano emergente in una specifica realtà investita da dinamiche post-metropolitane (Balducci et al. 2017).

Un rilevante esito della prima fase di lavoro dei 5 tavoli tematici, nato entro una dimensione integrata e intersettoriale, ha riguardato la produzione di un documento di io strutturato su 18 macro-obiettivi. Entro una lettura complessiva del documento di indirizzi presentato nel dicembre 2017, si indagheranno le risultanze del "tavolo per l'attrattività e la competitività territoriale", che ha affrontato i temi della governance, dei dispositivi e degli strumenti di governo delle trasformazioni insediative. Nello specifico si intende riflettere sulle sfide aperte che questo "laboratorio" pone alla pianificazione e alla programmazione alla scala territoriale, con particolare riferimento: (i) agli strumenti per favorire un

riassetto efficace delle reti territoriali; (ii) alla costruzione di nuovi schemi di gioco; (iii) ai possibili criteri di presidio e di controllo.

2 | Regional Review OCSE 2001: lo sguardo ai tempi dello "sviluppo"

Posta nel cuore della Regione Lombardia e a ridosso dello storico "triangolo industriale", la Provincia di Bergamo presenta una forte caratterizzazione socio-economica emergente nei Rapporti Territoriali OCSE, 2001 e 2015. Un tema rilevante riguarda le elevate performance raggiunte dal sistema di piccole e medie imprese presenti in questa realtà, le quali sono arrivate a livelli di PIL pro capite che consentono a Bergamo di distinguersi tra i territori simili. Il settore manifatturiero continua ad essere un fattore chiave anche alla luce degli importanti mutamenti "strutturali" intervenuti dagli anni Ottanta del ventesimo secolo che hanno incrementato l'importanza delle esportazioni e degli aggiornamenti tecnologici.

Con il primo Rapporto Territoriale 2001, OCSE aveva riconosciuto punti di forza nella struttura industriale del territorio provinciale. Il Rapporto, sottolineando la rilevanza del settore manifatturiero, riconosceva l'importante livello del prodotto interno lordo e dell'elevata occupazione di Bergamo rispetto ad altre province italiane o all'Italia nel suo complesso. Accanto alla prosperità di questo territorio, il rapporto aveva riconosciuto ed evidenziato alcune sfide per la competitività dell'economia, ad esempio, la debolezza del livello medio di istruzione formale della forza lavoro o lo scarso sviluppo delle infrastrutture di trasporto. Esso aveva concluso la propria analisi sottolineando la necessità di migliorare la governance locale e suggerito la creazione di una «alleanza regionale» tra gli attori locali.

Bergamo viene letta, nella parte conclusiva del Rapporto, come una regione intermedia posta nelle vicinanze alla vasta area metropolitana di Milano. L'economia viene fotografata in una fase di pieno sviluppo, con un settore industriale diversificato, una forte etica del lavoro e un'identità regionale radicata. Ricco è, infine, il patrimonio culturale ed ambientale presente in tutta la Provincia grazie anche alla posizione geografica e alla diversità dei paesaggi.

Le raccomandazioni presenti nel Rapporto OCSE si basano sull'idea che la Provincia di Bergamo possa consolidare il proprio ruolo a livello regionale e nazionale. Questo rafforzamento si costruirebbe operando su differenti settori economici, per cui affiancare a quello manifatturiero anche i settori legati all'arte, all'intrattenimento, alla gastronomia e al turismo. Inoltre, viene ribadita l'importanza sia degli istituti scolastici e di ricerca nel processo di rafforzamento della forza lavoro in un'ottica di apertura verso il "mondo esterno", sia delle ricchezze naturali e culturali come strumento per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo dell'analisi territoriale il Rapporto 2001 riconosce una forte dilatazione dei confini urbani e, al contempo, il congestionamento in alcune situazioni insediative. Questo tipo di sviluppo, associati all'assenza di una chiara strategia di pianificazione territoriale, era riconosciuto come elemento di fragilità del territorio provinciale, da trattare con maggiore integrazione tra rete della mobilità (in particolare rete del trasporto pubblico) e trasformazioni insediative; nello specifico poi si sottolinea l'importanza dello scalo di Orio al Serio come nodo rilevante per le strategie di sviluppo.

3 | Regional Review OCSE 2015: attraverso la crisi per nuovi scenari di sviluppo

Il Rapporto OCSE 2015 riparte da una valutazione della precedente ricerca e delle dinamiche intercorse che hanno confermato alcune previsioni o, per converso, fatto emergere condizioni non previste. Va rilevato come la significatività della distanza temporale che intercorre tra i due Rapporti, in ragione delle profonde modificazioni socio-economiche intervenute tra il 2001 e il 2015. Alcuni di questi cambiamenti hanno sovvertito un quadro interpretativo e strategico che agli inizi del nuovo millennio pareva piuttosto stabilizzato. Sul fronte della mobilità e dei trasporti, ad esempio, viene evidenziata la rapida crescita dell'aeroporto di Orio al Serio che in pochi anni ha migliorato la capacità attrattiva di Bergamo, e comportato un innalzamento del grado di internazionalizzazione del Capoluogo. Un secondo insieme di interventi, sempre relativi alle grandi infrastrutture, ha riguardato il completamento del raccordo autostradale BreBeMi e il quadruplicamento dell'autostrada A4 verso Milano, interventi che hanno rafforzato le relazioni di scala regionale e nazionale. Dal punto di vista ferroviario, il progetto di collegamento di Bergamo con l'Aeroporto di Orio al Serio e il potenziamento/qualificazione della connessione con il nodo di Milano restano questioni aperte. Importante nel riassetto del trasporto pubblico il progetto di rete tramviaria, fondato sui sedimi delle due ex ferrovie che connettono la stazione ferroviaria di Bergamo con le valli Seriana e Brembana, che ha visto quale prima realizzazione la linea tramviaria T1 della Valle Seriana, tratto Bergamo-Albino, entrato in esercizio nel 2009.

Per quanto concerne il sistema della produzione, infine, si rileva la buona tenuta di un rinnovato settore manifatturiero, riconsiderandone il ruolo chiave entro le prospettive desiderabili di sviluppo.

Le raccomandazioni del secondo Rapporto OCSE, lette entro una prospettiva sinottica e maturata a partire dalle caratteristiche specifiche del caso bergamasco, sono state ricondotte a quattro macro-obiettivi correlati a ulteriori approfondimenti.

Il primo macro-obiettivo riguarda la necessità di rafforzare la pianificazione e la governance regionale attraverso due specifiche e integrate azioni, ossia elaborando una strategia di sviluppo comune con un accordo di governance inclusiva (primo obiettivo) e creando gruppi di lavoro all'interno di tale accordo per sostenere e promuovere la strategia di sviluppo regionale (secondo obiettivo).

Il secondo macro-obiettivo evoca l'esigenza di migliorare le competenze della forza lavoro presente nel territorio. In questo caso il Rapporto propone di operare in quattro direzioni: (i) sviluppando alleanze tra imprese per erogare migliori servizi di formazione (terzo obiettivo); (ii) realizzando uno sportello unico destinato ai servizi per la formazione (quarto obiettivo); (iii) riqualificando i lavoratori vulnerabili (quinto obiettivo); (iv) migliorando l'allineamento della formazione di competenze alle future esigenze del settore produttivo e industriale (sesto obiettivo).

Il rafforzamento del potenziale di innovazione, soprattutto a quello espresso dal sistema economico e dalle imprese presenti nel territorio, viene riconosciuto ed evidenziato come terzo macro-obiettivo. Pertanto, questa necessità richiede di operare su tre differenti questioni: incoraggiando la promozione di reti innovative tra le PMI (settimo obiettivo), collegando in maniera più solida la strategia di innovazione del territorio bergamasco con le Smart Specialisation Strategies dell'Unione Europea (ottavo obiettivo), infine, garantendo lo sfruttamento delle iniziative private di successo come strumento per promuovere la cultura dell'innovazione e dell'imprenditorialità (nono obiettivo).

Il quarto macro-obiettivo si concentra sulle azioni da promuovere con il fine di aumentare l'attrattività di Bergamo come destinazione di investimento, attraverso azioni specifiche per le PMI mirate a migliorare l'accesso alla capacità imprenditoriale, al miglioramento del flusso informativo tra le stesse e a promuoverne l'internazionalizzazione; altra traiettoria di lavoro è volta allo sfruttamento della prossimità con Milano (e la sua forza finanziaria), anche attraverso una migliore integrazione delle connessioni infrastrutturali con il capoluogo regionale e rafforzando il ruolo di nodo chiave dello scalo di Orio al Serio.

4 | Un "manifesto" condiviso per gli scenari futuri

Il tavolo di cooperazione inter-istituzionale¹, attivato nel 2016 a Bergamo, muove dalla missione di attuare le raccomandazioni e gli obiettivi posti nella Territorial Reviews prodotta da OECD nel 2015², con particolare riferimento alla raccomandazione centrale della Regional Review: "Sviluppare un accordo di governance inclusiva per coordinare lo sviluppo e la realizzazione di una strategia di sviluppo comune"³. La promozione di un processo di collaborazione tra i soggetti e i rappresentanti istituzionali beneficia, nel contesto bergamasco, di una precedente esperienza volta alla costruzione di una vision territoriale: Bergamo 2.035. A new urban concept⁴ (Adobati et al., 2016).

La riflessione qui proposta attraversa gli elementi e le progettualità emerse nella prima fase di lavoro, avviata nel 2016 e conclusasi nel dicembre 2017⁵. Le elaborazioni maturate sono fondate sul lavoro di approfondimento sviluppato nell'ambito dei 5 tavoli di lavoro che hanno operato un'analisi dello stato dell'arte e delle progettualità aperte, e tracciato percorsi di approfondimento per: (i) l'accrescimento delle competenze dei lavoratori e del territorio; (ii) la liberazione del potenziale di innovazione; (iii) l'incremento dell'attrattività del territorio; (iv) la promozione della competitività e della crescita delle PMI; (v) l'evoluzione del mercato del lavoro e del welfare nel territorio.

Le attività dei cinque tavoli sono state guidate dalla Cabina di Regia, che vede partecipi i vertici degli 8 soggetti firmatari dell'Accordo; tale Cabina di regia costituisce l'interfaccia per lo scambio con le

•

¹ Composto da: Camera di Commercio di Bergamo – Provincia di Bergamo – Comune di Bergamo – Università degli Studi di Bergamo – Confindustria Bergamo – Imprese & Territorio – CISL-CGIL-UIL – UBI Banca - Popolare di Bergamo.

² Pubblicazione originale in lingua inglese: OECD Territorial Reviews: Bergamo, Italy. GOV/RDPC/RUR(2015)4.

³ "Questa strategia di sviluppo regionale deve comprendere azioni nel breve, medio e lungo termine e facilitare l'interazione con le istituzioni a livello regionale e nazionale. Un certo numero di gruppi di lavoro in settori chiave quali l'internazionalizzazione, l'innovazione, le competenze e la formazione, lo sviluppo del business e l'accessibilità dovrebbe sostenere la realizzazione di azioni nella strategia di sviluppo regionale".

⁴ Si tratta di un progetto interdisciplinare di ricerca iniziato nel 2013 e promosso dall'Università di Bergamo e Fondazione Pesenti con la collaborazione scientifica della Harvard University-Graduate School of Design e la partnership del Comune di Bergamo. La ricerca nasceva dalla volontà di analizzare i principali trend e scenari che rientravano nel concetto di "Smart City nei territori urbani e rurali", e per città di media dimensione, individuando possibili soluzioni per la sua applicazione in laboratorio e, successivamente, sul territorio bergamasco (come progetti pilota).

⁵ La conclusione di questa prima fase è coincisa con un evento pubblico nel dicembre 2017.

componenti sociali ed economiche del territorio, e naturalmente per i momenti periodici di comunicazione ai media dello sviluppo delle attività. La segreteria del progetto è stata garantita dalla Camera di Commercio di Bergamo con il sostegno del "Settore Sviluppo" della Provincia di Bergamo. Il ruolo attivo nella conduzione del percorso svolto dalla provincia di Bergamo rappresenta un importante fattore per favorire l'interazione con il processo (apertosi anch'esso nel 2016) di redazione della variante Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

La prima fase del lavoro, entro una dimensione integrata e intersettoriale, ha avuto come principale esito la produzione di un documento di indirizzi che, assumendo un approccio sintetico e selettivo, ha proposto diciotto macro-obiettivi. In questo "manifesto di indirizzi" (cfr. fig. 1) che riporta gli impegni al futuro di tutti i soggetti coinvolti nel lavoro di approfondimento e interazione dei cinque tavoli, i macro-obiettivi presentano due livelli di approfondimento e interpretazione. Ad un livello più ampio, sono state riconosciute cinque grandi aree tematiche che, in ragione di specifiche condizioni e finalità, permettono l'aggregazione dei macro-obiettivi all'interno di alcune famiglie:

Azioni territoriali, intendendo le iniziative per la rigenerazione dei cluster insediativi, la definizione di nuovi ruoli per il sistema ambientale e il rinnovo della mobilità pubblica e privata in chiave sostenibile;

La governance necessaria, con la quale si è proposto di lavorare per la definizione di alleanze per le politiche attive e per il perseguimento della semplificazione, aggiornamento ed efficienza del sistema dei servizi:

Motore delle competenze, riconoscendo le azioni necessarie per la riorganizzazione della formazione e l'upgrading della cultura del "fare impresa" presente nel territorio bergamasco;

Nuovi schemi di gioco, forniscono gli strumenti operativi e le risorse per una migliore efficacia nel sostenere tutte le altre macroazioni presenti nel "manifesto";

Gli assi dell'innovazione esortano, infine, verso la trasformazione delle strutture esistenti del sistema economico e sociale verso nuovi paradigmi per la generazione di valore.

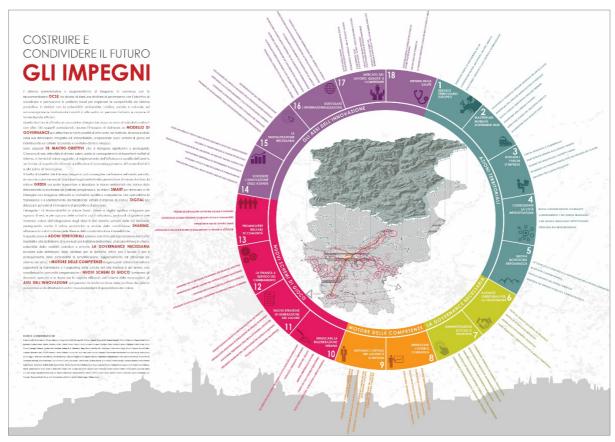


Figura 1 | Il "manifesto" presentato nell'incontro conclusivo del primo anno di lavoro e riflessione. (Fonte: Tavolo OCSE BG per lo sviluppo, elaborazione a cura di F. Adobati, E. Garda, F. Simonetti).

Ognuna di queste aree tematiche ha permesso di poter isolare e, al tempo stesso, far emergere le relazioni e le letture trasversali che i componenti dei tavoli di lavoro hanno riconosciuto tra i diversi macro-obiettivi.

Al livello opposto, ossia quello più esterno alla corona dei diciotto macro-obiettivi, il documento di indirizzi propone per ogni macro-obiettivo delle specifiche azioni (in totale 84). Tali azioni, oltre a rappresentare la dimensione applicativa dei macro-obiettivi, ricostruiscono le relazioni con caratteri e progettualità in essere di un territorio ricco e complesso, e di rilanciare o ri-condizionare le progettualità entro una razionalità complessiva e integrata.

Per quanto attiene ai temi legati al governo e alla programmazione territoriale si analizzano qui nello specifico le risultanze del tavolo 3 per l'attrattività e la competitività territoriale che, in questa prima fase di approfondimento, ha affrontato i temi della governance, dei dispositivi e degli strumenti di governo delle trasformazioni insediative. Il lavoro sviluppato attraverso l'analisi dei documenti di pianificazione e programmazione dei principali interlocutori istituzionali e, soprattutto, l'organizzazione di incontri di approfondimento su specifiche tematiche⁷, si è tradotto in alcuni elaborati infografici (cfr. fig. 2 e 3). Le sei tavole tematiche che sono risultate da questo processo di sintesi, raccolgono sei macroazioni a base territoriale, contenenti lo stato dell'arte e gli elementi conoscitivi, risorse disponibili, progetti in atto e temi rilevanti emersi, restituendo i contenuti in forma schematica su base cartografica territoriale. In particolare, le macro-azioni hanno riguardato:

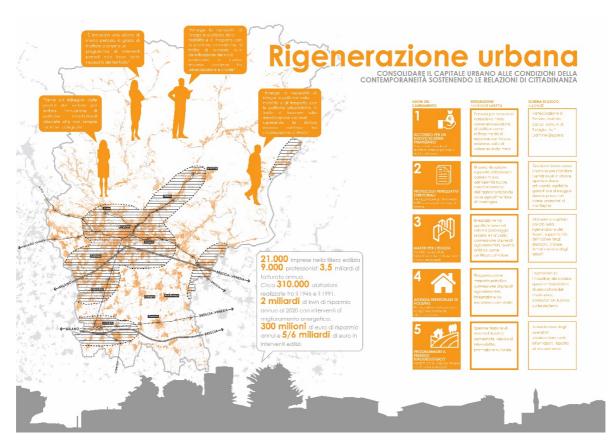
- 1. Il *Turismo* per rendere migliore il territorio e il suo racconto;
- 2. La Viabilità come opportunità per rigenerare il territorio e dare senso alla nuova realtà metropolitana;
- 3. Il Trasporto su ferro come occasione per riorganizzare l'assetto territoriale;
- 4. Il Riuso dei siti dismessi come occasione per progetti leader del cambiamento e del rinnovo del sistema territoriale;
- 5. La Rigenerazione urbana per consolidare il capitale urbano alle condizioni della contemporaneità sostenendo le relazioni di cittadinanza;
- 6. I Clusters insediativi come opportunità di nuova produzione del valore;

Ciò che caratterizza questa elaborazione è certo la sintesi ordinata del riconoscimento di problemi, evoluzioni, progettualità in atto tra i diversi soggetti istituzionali; nel contempo elemento di fertile trattazione risiede nel riconoscimento della dimensione territoriale dei temi trattati, approccio che ha favorito l'emersione di nuove o non espresse intenzionalità. Ma il valore aggiunto del modello di governance disegnato consiste nello sforzo di riconoscere i vantaggi derivanti dall'integrazione delle azioni a base territoriale con le altre famiglie di azioni (prodotte dagli altri tavoli), con obiettivo di riconoscere gli elementi con-correnti e le sinergie potenziali. Descrivendo le azioni del cambiamento (5 per ogni macroazione), si identificazione gli elementi-obiettivo e, nel riquadro connesso, lo schema di gioco applicabile da parte dei soggetti implicati e opportunamente implicabili.

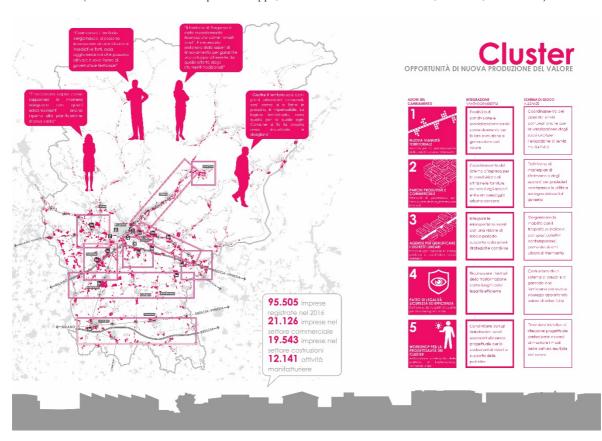
-

⁶ Tavolo coordinato da Fulvio Adobati e Filippo Simonetti; ricercatore incaricato Emanuele Garda.

⁷ Gli incontri di approfondimento hanno beneficiato della partecipazione dei rappresentanti politici e/o tecnici dei principali soggetti territoriali (ANCE, Comune di Bergamo, Camera di Commercio, etc.). In alcuni casi sono stati coinvolti anche degli esperti che grazie alla mediazione dei coordinatori del tavolo, hanno saputo offrire



 $\label{eq:Figura 2 Tavolo 3 - approfondimento sul tema della rigenerazione urbana (Fonte: Tavolo OCSE BG per lo sviluppo, elaborazione a cura di F. Adobati, E. Garda, F. Simonetti)}$



 $\label{eq:Figura3} Figura\ 3 \ | \ Tavolo\ 3 \ - \ approfondimento\ sul\ tema\ dei\ cluster.$ (Fonte: Tavolo OCSE BG per lo sviluppo, elaborazione a cura di F. Adobati, E. Garda, F. Simonetti).

5 | Un cantiere per la governance (territoriale) necessaria

Il laboratorio 8 del tavolo OCSE per lo sviluppo di Bergamo restituisce lo sforzo, in fieri, di costruzione di un modello di governance e di alcuni scenari territoriali (Adobati, 2018) che coinvolgono i principali soggetti istituzionali. Tale modello risponde a una indicazione chiara contenuta nella Regional Review di OCSE e rappresenta il luogo deputato alla attuazione degli indirizzi e delle raccomandazioni tracciate dal Rapporto. Ai fini del disegno di pianificazione dello sviluppo territoriale il laboratorio pone le basi di un approccio strategico per una nuova agenda urbana (Donolo, 2014) necessario sia per evitare le discrasie tra realtà e decisioni amministrative (Mazza, 2016), sia per rispondere alle nuove domande per le politiche pubbliche (Conti, Salone, 2012). I lavori del tavolo come sopra ricordato sono proceduti in dialogo aperto e continuo con il processo di revisione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bergamo. Ciò rappresenta una condizione fertile per alimentare le scelte di pianificazione e di programmazione territoriale: in un contesto attraversato da dinamiche metropolitane la pianificazione strategica rappresenta una opzione non prevista, ma non esclusa, dalla norma. La presenza di un tavolo di governance teso a fare emergere e promuovere politiche, progettualità e risorse latenti, accanto al compito di regolazione proprio della strumentazione di piano urbanistico e territoriale, disegna un assetto promettente per una pianificazione di carattere strategico. I primi segnali di questo "condizionamento attivo" si ritrovano nel pieno recepimento di alcune suggestioni strategiche contenute del "manifesto" dei diciotto macro-obiettivi, che la Provincia di Bergamo ha assunto ed elaborato nel documento di variante al PTCP. Il percorso intrapreso ha configurato alcuni possibili scenari volti a promuovere e abilitare le iniziative territoriali in corso, con nuovo vigore e maggiore interazione; ancora, ha innescato nuove progettualità maturate all'interno di una cornice, sostanziale e istituzionale, rapportate con i cambiamenti dell'ultimo decennio. In tal senso emerge lo sforzo di definizione di "azioni per il cambiamento" da combinarsi con nuovi "schemi di gioco", terreno sul quale si misurano pertinenza ed efficacia degli strumenti tecnici e normativi in uso nel governo del territorio.

I temi di particolare rilievo, soprattutto in questa fase di crisi del progetto urbano (Clementi, 2017), sono connessi con le politiche e con gli strumenti di rigenerazione urbana e territoriale e con le congiunte misure per favorire la cooperazione intercomunale per l'attuazione di progettualità volte alla qualificazione dei contesti insediativi degradati o sottoutilizzati (cfr. fig. 2). Ancora, in chiave di rigenerazione territoriale, corrispondendo a un linguaggio di organizzazione economica, è il riconoscimento di contesti insediativi fortemente connotati-cluster (cfr. fig. 3) che consente di promuovere politiche integrate per abbracciare interventi di rigenerazione urbana, nuove forme di mobilità e integrazione tra sistema dei servizi d'impresa e servizi pubblici e privati d'area. Le figure territoriali riconosciute rappresentano contesti di auspicabile cooperazione e di riconoscimento di forme di urbano, e di azioni disegnate ad hoc. Le geografie di lavoro assunte, da quella provinciale a quelle sub-provinciali, rappresentano naturalmente una dimensione di azione ricompresa in una razionalità multiscalare che assume la dimensione (post) metropolitana, e le reti di relazione che la connettono, quale ambito di lavoro.

In sintesi, un cantiere, nella complessità degli intrecci tematici e della relazione tra le progettualità dei soggetti istituzionali e territoriali implicati, per costruire un disegno di territorio possibile. Per la pianificazione lo sforzo di passare da un territorio disegnato a un disegno di territorio.

Attribuzioni

Il lavoro è frutto di riflessione comune dei due autori; nello specifico Fulvio Adobati ha curato la stesura di 4, 5, Emanuele Garda la stesura di 1, 2, 3.

Riferimenti bibliografici

Adobati F., Cavalieri S., Kalchschmidt M. (2016), Bergamo 2035. A new Urban Concept. A model for mid-size european cities, in R.E.D.S._University - Design Challenges Biennale Sessions.

Adobati F. (2018), Geografie volontarie. dal territorio disegnato al disegno di territorio, Aracne, Roma.

Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A Project for Milan, Ashgate, Routledge, London.

Balducci A., Fedeli V., Curci F., (a cura di, 2017), Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia, Guerini, Milano.

Calafati A.G. (a cura di, 2014), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma. Clementi A. (2017), "Verso la riforma del progetto urbano", in *Eco Web Town*, n. 15, vol.1, pp. 1-9.

8 Il Tavolo di cooperazione inter-istituzionale attivato nel territorio bergamasco, si inserisce nella lunga e complessa tradizione di esperienze di pianificazione strategica che hanno avuto luogo in realtà urbane italiane come Bologna, Torino e Milano.

- Conti S., Salone C. (2012), "Territori di progetto nella programmazione regionale", in Bonora P. (a cura di), Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale, Storicamente-Quaderni del Territorio 2, pp. 68-83.
- Donolo C. (2014), "Un approccio strategico all'agenda urbana", in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, p. pp.41-47.
- Healey P. (2007), Urban Complexity and Spatial Strategies, Routledge, London.
- Mazza L. (2016), "Un'agenzia autonoma contro la latitanza delle politiche territoriali", in *Il Giornale dell'Architettura*.(http://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2016/01/04/luigi-mazza-unagenzia-autonoma-contro-la-latitanza-delle-politiche-territoriali-2/)
- OECD (2015), Territorial Reviews: Bergamo (GOV/RDPC/RUR(2015)4), OCSE, Bergamo.
- University of Bergamo, GSD Harvard University (2014), Bergamo 2.035. A new urban concept, Wired, Milano.

Verso una metodologia per la definizione di un quadro conoscitivo ambientale per la pianificazione nei sistemi territoriali marino-costieri

Ignazio Cannas

Università di Cagliari DICAAR (Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura) Email: ignazio.cannas@unica.it

Daniela Ruggeri

Università di Cagliari DICAAR (Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura) Email: daniela.ruggeri@unica.it

Abstract

La tutela delle aree protette marino-costiere è una questione pervasiva, da diversi anni, nelle politiche di tutela delle coste e del mare. Le aree marine protette (AMP) vengono istituite ai sensi delle leggi n. 979 del 1982 e n. 394 del 1991 attraverso un decreto ministeriale in cui viene denominata e delimitata l'area da tutelare, e dichiarati gli obiettivi e la disciplina di tutela per gli ecosistemi marini. Le AMP devono essere gestite attraverso un regolamento secondo finalità istitutive che mirano alla conservazione della biodiversità dell'ecosistema marino, promuovendo la fruizione delle risorse naturali, anche attraverso esperienze concrete di sviluppo sostenibile. La regolamentazione delle AMP si sovrappone spesso ad ulteriori livelli di tutela provenienti da strumenti di pianificazione e gestione facenti riferimento a differenti strumenti normativi (es., la sovrapposizione delle AMP con i siti della Rete Natura 2000) e, talvolta, a diversi contesti territoriali. Questa sovrapposizione necessita di un sistema olistico di pianificazione integrata dell'ambiente e del territorio, ossia la creazione di un impalcato conoscitivo che tenga conto delle relazioni del contesto marino-costiero con i sistemi territoriali circostanti, con particolare riguardo ai margini di transizione. Un simile approccio dovrebbe essere in grado di innescare politiche territoriali, concernenti l'interazione tra uomo e natura, orientate verso uno sviluppo sostenibile.

In questo contributo si propone una riflessione sulla definizione di una metodologia strutturata per la costruzione di un quadro analitico-conoscitivo ambientale da integrarsi nei processi di pianificazione relativi ai contesti delle aree protette marino-costiere. Un quadro conoscitivo consente prioritariamente di mettere a sistema aspetti ambientali (fisico-chimici, ecologici, culturali, socio-economici e di sviluppo in generale) per la definizione di un impalcato di obiettivi di sostenibilità ambientale volti alla tutela e conservazione del patrimonio naturale ambientale, e allo sviluppo culturale, sociale, scientifico ed educativo. La finalità è indirizzare la pianificazione verso paradigmi olistici ed operativi in grado di uniformare processi volti ad un uso delle risorse gestito responsabilmente.

Parole chiave: aree protette, pianificazione integrata, relazioni territoriali

1 | Introduzione

Contesti ad elevato valore paesaggistico sono spesso oggetto di una elevata pressione antropica (Benoit e Comeau, 2005); risulta fondamentale, in questi casi, mettere in atto approcci sistemici capaci di attivare lo sviluppo e la pratica di politiche territoriali volte alla pacifica convivenza tra uomo e natura. Questa condizione è particolarmente marcata nei contesti marino-costieri, in cui l'esigenza di sviluppo socio-economico e di tutela ambientale necessitano di un riequilibrio tra pratiche di conservazione e sviluppo, alla luce dell'interazione tra fattori naturali e culturali.

Già dagli anni Sessanta, sono noti processi critici tendenti alla degradazione del capitale naturale, quali: la costante estensione dell'urbanizzazione costiera, l'inquinamento delle acque marine litoranee, l'artificializzazione delle aree a spiaggia e delle aree umide, il consumo di suolo agricolo, l'abbandono delle aree rurali e insediate dell'entroterra (Salizzoni, 2012).

L'ambiente marino costituisce un patrimonio prezioso in grado di supplire alla domanda di servizi ecosistemici marini che spesso si rivela troppo elevata. Un efficace sostegno potrebbe venire dall'attuazione di una strategia tematica per la preservazione degli ecosistemi marini. Un simile approccio dovrebbe includere le aree protette e riguardare tutte le attività umane che hanno un impatto sull'ambiente

marino, come suggerito dalla Direttiva quadro sulla strategia marina¹ che stabilisce un quadro di riferimento per gli Stati membri per lo sviluppo di strategie e misure necessarie per guadagnare o mantenere un buono stato ambientale entro il 2020. Infatti, la Direttiva raccomanda l'applicazione di approcci ecosistemici per la gestione delle attività umane garantendo che le pressioni derivanti da tali attività siano contenute entro un livello compatibile con un buono stato ambientale e che la capacità degli ecosistemi marini di rispondere ai cambiamenti indotti dall'uomo non siano compromessi, al fine di garantire l'uso sostenibile dei beni e servizi marini anche per le future generazioni.

Con la Strategia Nazionale sulla Biodiversità, presentata a Roma nel 2010 durante la Conferenza Nazionale sulla Biodiversità, gli impegni assunti con la Convenzione per la diversità biologica, presentati alla conferenza di Nairobi nel 1992, si concretizzano attraverso il riconoscimento della necessità di mantenere e rafforzare la conservazione e l'uso delle risorse naturali in maniera sostenibile, tenendo conto del loro valore intrinseco come elementi essenziali per il benessere umano. In linea con la Direttiva, la Convenzione per la diversità biologica² richiede l'applicazione di approcci basati sugli ecosistemi al fine di gestire gli impatti delle attività umane sugli ecosistemi marini. L'approccio suggerito dalla Convenzione è di tipo ecosistemico, ossia una strategia per l'integrazione della gestione complessiva del contesto territoriale marino-costiero, al fine di promuovere conservazione e uso sostenibile in equa maniera. Esso si basa sull'applicazione di appropriate metodologie scientifiche focalizzate su livelli di organizzazione biologica, includendo strutture, funzioni e interazioni fra gli organismi e il loro ambiente, che riconoscono la dimensione antropica come componente integrale di diversi ecosistemi. Inoltre, la Convenzione richiede una gestione adattiva che faccia fronte alla complessa e dinamica natura degli ecosistemi e alla assenza di una completa conoscenza e comprensione delle loro funzioni. I processi ecosistemici sono spesso non lineari, quindi evidenziano discontinuità e incertezze. Una gestione adattiva dovrebbe essere in grado di rispondere a queste incertezze e contenere elementi di learning-by-doing. Di fatto, una gestione adattiva è vista come un processo che si evolve che include apprendimento (l'accumulo delle conoscenze nel tempo) e adattamento (l'aggiustamento della gestione nel tempo). La ciclicità di apprendimento e adattamento porta a una migliore conoscenza, riducendo le incertezze, e una migliore gestione.

Tuttavia, i contesti marino-costieri sono soggetti a diversi livelli di tutela provenienti da diversi strumenti di governo e che necessitano di un ulteriore processo di pianificazione integrata al fine di armonizzare tutto il sistema di governo del territorio.

In questo contributo si propone la definizione di una metodologia volta alla costruzione di un quadro conoscitivo ambientale come fulcro dei processi di pianificazione integrata nei contesti marino-costieri, con particolare riferimento alle aree marine protette. La strutturazione di un simile quadro conoscitivo consente di includere gli aspetti ambientali, culturali e socio-economici, volti alla costruzione di una valutazione ambientale finalizzata alla definizione di obiettivi di sostenibilità ambientale orientati sia alla tutela e alla conservazione del patrimonio naturale, sia allo sviluppo culturale, sociale e scientifico. Uno schema concettuale così articolato può indirizzare in maniera efficace e dinamica verso un processo pianificatorio olistico caratterizzato da paradigmi operativi volti alla gestione adattiva e all'uso responsabile delle risorse.

2 | La tutela integrata nelle aree protette marino-costiere

La tutela delle aree protette marino-costiere è una questione pervasiva di diverse ricerche scientifiche (Douvere e Ehler, 2009; Garmendia et al., 2017; Hogg et al., 2018; Paltriguera et al., 2018) e delle politiche di tutela delle coste e del mare. Le AMP, istituite ai sensi delle leggi n. 979 del 1982 e n. 394 del 1991, devono essere gestite attraverso un regolamento concernente la conservazione della biodiversità dell'ecosistema marino, promuovendo la fruizione delle risorse naturali, anche attraverso esperienze concrete di sviluppo sostenibile. La regolamentazione delle AMP si sovrappone spesso ad ulteriori strumenti di pianificazione e gestione istituiti da differenti normative (es., la sovrapposizione con i siti della Rete Natura 2000 e/o parchi regionali o nazionali) dai quali scaturiscono differenti livelli ed obiettivi di tutela.

La sovrapposizione di diversi strumenti determina, dunque, la necessità di un sistema olistico di pianificazione integrata dell'ambiente e del territorio, attraverso la creazione di un impalcato conoscitivo

-

 $^{^1}$ Cfr. Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17/06/2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

² In particolare, si fa riferimento alla Decisione adottata dalla Conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica, settimo meeting, tenutasi a Kuala Lumpur dal 9 al 20 e il 27 febbraio 2004, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, concernente la diversità biologica marina e costiera. Il documento è consultabile all'indirizzo: https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-05-en.pdf [ultimo accesso maggio 2018].

che tenga conto dell'interazione tra contesto marino e contesto costiero, con riguardo ai margini di transizione, affiancando la possibilità di una tutela puntuale alla tutela diffusa. In questi contesti, "la gestione integrata va proiettata oltre le semplici logiche di tutela e conservazione per assumere una struttura complessa in cui l'attuazione delle diverse fasi attivi organismi e competenze differenti, richiedendo costanti momenti di controllo e continui aggiustamenti nella definizione delle metodiche di attuazione delle strategie" (Addis, Blasi, Nasti, 2011). In tale approccio sistemico occorre sviluppare politiche territoriali concernenti l'interazione tra uomo e natura e contribuire alla definizione di politiche di sviluppo sostenibile.

Un approccio pianificatorio riguardante i contesti marino-costieri dovrebbe essere costruito sull'impalcato di quanto disposto dal testo unico sull'ambiente, il D.Lgs. 152/2006 recante "Norme in materia ambientale", che, recependo la Direttiva 42/2001/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, pone negli atti pianificatori, come requisito fondamentale che contribuisca all'integrazione di considerazioni ambientali, la garanzia di elevati livelli di protezione dell'ambiente. La pianificazione, in questa maniera, avverrebbe coerentemente con le condizioni per uno sviluppo sostenibile.

Una approfondita analisi ambientale del contesto pianificatorio, condotta secondo i canoni della valutazione ambientale strategica, permetterebbe di verificare che le attività antropiche siano compatibili con i principi dello sviluppo sostenibile, rispettando le capacità rigenerative degli ecosistemi, della salvaguardia della biodiversità e di adeguate condizioni socio-economiche. Dunque, la pianificazione deve sempre garantire condizioni invarianti, quali: la protezione della salute umana, la qualità della vita supportata da migliori condizioni ambientali, il mantenimento delle specie e la conservazione della capacità di riproduzione degli ecosistemi. In particolare, devono essere riconosciuti eventuali impatti significativi, diretti e indiretti, che la pianificazione può generare su:

- popolazione e salute umana;
- biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/ CEE e della direttiva 2009/147/CE;
- territorio, suolo, acqua, aria e clima;
- beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;
- interazione tra i fattori sopra elencati.

In virtù dei concetti di cui sopra, in un contesto ad elevata vocazione naturalistica, come un'AMP (che in taluni casi può trovarsi associata alla presenza di ulteriori aree di interesse naturalistico, come i siti della rete Natura 2000 o parchi legalmente istituiti) l'analisi ambientale può essere strutturata sulla base di particolari componenti ambientali concernenti il contesto marino-costiero, presupposto di una gestione adattiva del contesto.

3 | La proposta metodologica per la definizione di un quadro conoscitivo ambientale

Una forma di governance, che tenga conto dei diversi sovrapposti livelli di tutela provenienti da cogenti strumenti di pianificazione, si rivela di estrema importanza per la definizione di un unico strumento integrativo di tutta la normativa dettata dagli strumenti presenti. Tuttavia, essa necessita di un quadro conoscitivo dello stato ambientale, finalizzato alla definizione di obiettivi di sostenibilità ambientale, in grado di declinare la sostenibilità nella sua definizione, volta sia alla tutela e conservazione del patrimonio ambientale naturale, sia allo sviluppo culturale, sociale, scientifico ed educativo, allo scopo di supportare la pianificazione integrata del contesto. La proposta metodologica riguarda la costruzione di un quadro conoscitivo dello stato ambientale che si esplica attraverso una dettagliata analisi ambientale valutativa e consiste nell'esaminare qualitativamente e/o quantitativamente una serie di componenti ambientali in cui il contesto può essere disaggregato. Attraverso l'analisi ambientale vengono rilevate e combinate una serie di informazioni sullo stato delle risorse naturali e sulle pressioni esercitate da fattori antropici e/o produttivi su esse. In questa maniera vengono captate eventuali criticità ambientali e evidenziate le peculiarità del contesto. L'analisi ambientale proposta si articola in una struttura gerarchica (come mostrato in Figura 1): anzitutto, si individuano le componenti ambientali nel contesto da analizzare; a sua volta, la complessità della componente viene suddivisa in tematismi che la caratterizzano verso l'analisi da condurre; ulteriormente, i tematismi vengono suddivisi in aspetti caratteristici quantificabili o qualificabili attraverso opportuni indicatori, il cui scopo è fornire, in forma sintetica, informazioni su un fenomeno più complesso e di ampio spettro. L'analisi ambientale, pertanto, rappresenta uno strumento in grado di rendere leggibile situazioni o fenomeni non immediatamente percepibili e viene sintetizzata attraverso specifiche schede di analisi (cfr. paragrafo 3.2), una per ciascuna componente considerata nel contesto.

Le schede di analisi forniscono un quadro sinottico dello stato ambientale letto ulteriormente attraverso un'analisi ragionata del contesto (analisi SWOT³) al fine di indirizzare la definizione di obiettivi riferiti alla sostenibilità ambientale attraverso la contestualizzazione di criteri di sostenibilità⁴ (secondo il flusso riportato in Figura 3).

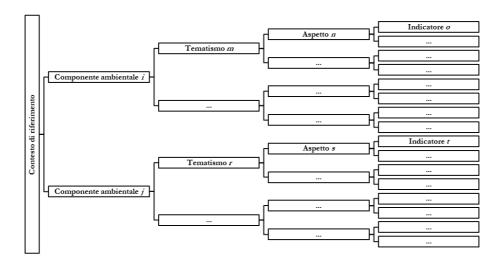


Figura 1 | Struttura gerarchica dell'analisi ambientale. Fonte: elaborazione degli autori.

3.1 | Le componenti ambientali

In virtù dei concetti espressi al paragrafo 2, in linea con quanto proposto dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA, 2017a, 2017b) in materia di protezione ambientale, vengono definite le componenti ambientali che possono essere prese in considerazione nel contesto di un'area marina protetta, tenendo conto di uno schema concettuale come proposto in Figura 2.

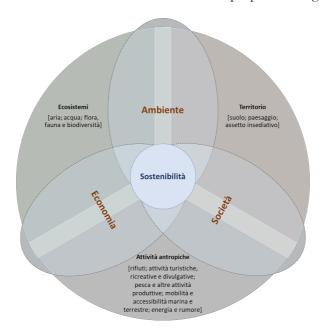


Figura 2 | Diagramma delle relazioni tra il sistema delle tre tematiche dello sviluppo sostenibile ed il sistema marino-costiero. Fonte: elaborazione degli autori.

⁴ Ad esempio, i dieci criteri proposti dal "Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea", Commissione europea, DG XI, agosto 1998.

³ SWOT (Strengths – Punti di forza; Weaknesses – Punti di debolezza; Opportunities – Opportunità; Threats – Minacce.

Le seguenti componenti ambientali racchiudono le caratteristiche principali del concomitante complesso di elementi terrestri e marini del contesto di un'AMP:

- aria;
- acqua;
- flora, fauna e biodiversità;
- suolo e geomorfologia marina;
- paesaggio;
- assetto insediativo;
- rifiuti;
- attività turistiche, ricreative e divulgative;
- pesca e altre attività produttive;
- mobilità e accessibilità marina e terrestre;
- energia e rumore.

A loro volta, le componenti ambientali possono essere caratterizzate in un quadro analitico maggiormente dettagliato, come esposto in Tabella I.

Tabella I Parte 1 | Le componenti ambientali del contesto di un'AMP declinate in tematismi, aspetti ed indicatori. Fonte: elaborazione degli autori.

| Componente ambientale | Tematismo | Aspetto | Indicatore | |
|-----------------------|--------------------------------|--|--|--|
| | Qualità dell'aria | Fonti di inquinamento | Livelli di inquinante (es. NOx, COx, Sox, O3,) | |
| | | | Andamento temperature medie | |
| | | Temperature | Temperatura dell'aria | |
| | | | Irraggiamento solare | |
| Aria | | | Indice standardizzato di precipitazione | |
| | Condizioni meteo-climatiche | Piovosità | Isoiete | |
| | | Piovosita | Umidità relativa | |
| | | | Pressione atmosferica | |
| | | Vit | Direzioni principali | |
| | | Ventosità | Intensità | |
| | Acque marine | Condizioni igienico- sanitarie e di balneabilità | Campionamenti sulla qualità di balneabilità | |
| | | | Trasparenza | |
| | | | Temperatura | |
| | | | Salinità | |
| | | | Livelli di contaminanti disciolti (es. P, PO ₄ ³⁻ , N, NO _x , NH ₃ , SiO ₄ ,) | |
| | | | Direzione principale delle onde | |
| | | | Altezza media delle onde | |
| | | | Stato del mare | |
| Acqua | | | Batteri colifecali | |
| 1 | Acque superficiali | Sorgenti naturali | Numero di sorgenti | |
| | e sotterranee | | Parametri di qualità (es. ph, O ₂ , torbidità, conducibilità,) | |
| | | Condizioni fisico- | Clorofilla e fitoplancton | |

| Componente ambientale | Tematismo | Aspetto | Indicatore | |
|-----------------------|--|--------------------------------|--|--|
| sanitarie | | | Livelli di contaminanti disciolti (es. P, PO ₄ ³⁻ , N, NO _x , NH ₃ , SiO ₄ ,) | |
| | | | Batteri colifecali | |
| | Condizioni fisico- chimiche delle acque potabili Condizioni fisico- chimiche delle acque potabili Parametri di qualità (ph, O ₂ , torbidità, co | | Parametri di qualità (ph, O ₂ , torbidità, conducibilità,) | |
| | | Trattamenti delle acque reflue | Impianti di depurazione (numero e caratteristiche generali) | |

Tabella I Parte 2 | Le componenti ambientali del contesto di un'AMP declinate in tematismi, aspetti ed indicatori. Fonte: elaborazione degli autori.

| Componente ambientale Tematismo | | Aspetto | Indicatore | |
|---------------------------------|--|--|--|--|
| | | | Numero di habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse | |
| | | | Superficie totale degli habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse | |
| | | | Superficie totale degli habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse rispetto alla superficie del sito | |
| | | | Numero di habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse di tipo prioritario | |
| | | II 1 2 2 1 1 2 2 | Superficie totale degli habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse di tipo prioritario | |
| | | Habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse | Superficie totale degli habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse di tipo prioritario rispetto alla superficie totale degli habitat di acque marine e ambienti di marea presenti nel sito | |
| | | | Superficie totale degli habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse di tipo prioritario rispetto alla superficie del sito | |
| | | | Numero di habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse di tipo prioritario con grado di conservazione pari a A | |
| | Habitat di interesse comunitario | | Numero di habitat di ambienti marini, di transizione e grotte sommerse di tipo prioritario con grado di conservazione pari a B | |
| | | | Distribuzione degli habitat marini | |
| | | | Distribuzione delle biocenosi bentonico-marine | |
| | | | Numero di habitat terrestri | |
| El <i>6</i> | | | Superficie totale degli habitat terrestri | |
| Flora, fauna e biodiversità | | | Superficie totale degli habitat terrestri rispetto alla superficie del sito | |
| | | | Numero di habitat terrestri di tipo prioritario | |
| | | | Superficie totale degli habitat terrestri di tipo prioritario | |
| | | Habitat terrestri | Superficie totale degli habitat terrestri di tipo prioritario rispetto alla superficie totale degli habitat terrestri presenti nel sito | |
| | | | Superficie totale degli habitat terrestri di tipo prioritario rispetto alla superficie del sito | |

| Componente ambientale | Tematismo | Aspetto | Indicatore | |
|-------------------------|--------------------------------------|--|---|--|
| | | | Numero di habitat terrestri di tipo prioritario con grado di conservazione pari a A | |
| | | | Numero di habitat terrestri di tipo prioritario con grado di conservazione pari a B | |
| | | | Distribuzione degli habitat terrestri | |
| | | Flora di interesse | Numero di specie | |
| | | comunitario | Numero di specie prioritarie | |
| | | Altre specie | Numero di altre specie floristiche | |
| | Specie di interesse comunitario e di | floristiche | Numero di altre specie floristiche endemiche | |
| | interesse conservazionistico | Fauna di interesse comunitario | Numero di specie | |
| | | | Numero di specie prioritarie | |
| | | Altre specie faunistiche | Numero di altre specie faunistiche | |
| | | | Numero di altre specie faunistiche endemiche | |
| | Inquadramento | Geologia e geomorfologia terrestre | Mappature geologiche e geomorfologiche | |
| | | Geologia e geomorfologia marina | Mappature geologiche e geomorfologiche | |
| Suolo e | geologico e geomorfologico | Fenomeni di erosione costiera e di | Erosione dei litorali | |
| geomorfologia marina | | dissesto | Pericolo e rischio idraulico | |
| | | idrogeologico in atto e potenziali | Pericolo e rischio frana | |
| | | Batimetria | Mappatura | |
| | Usi del suolo | Inventario degli usi e delle coperture dei suoli | Distribuzione e superfici delle tipologie degli usi e delle coperture dei suoli | |

Tabella I Parte 3 | Le componenti ambientali del contesto di un'AMP declinate in tematismi, aspetti ed indicatori. Fonte: elaborazione degli autori.

| Componente ambientale | Tematismo | Aspetto | Indicatore | |
|-----------------------|--|-------------------------------------|---|--|
| | Caratterizzazione | Beni identitari | Distribuzione e numero di beni | |
| | dei beni identitari | Beni paesaggistici | Distribuzione e numero di beni paesaggistici | |
| | e paesaggistici | | Distribuzione e numero di beni culturali di natura architettonica | |
| Paesaggio | Caratterizzazione paesaggistica terrestre con valenza ambientale | Aree naturali e sub- naturali | Distribuzione e superfici | |
| | | Aree seminaturali | Distribuzione e superfici | |
| | | Aree ad utilizzazione agroforestale | Distribuzione e superfici | |
| | | Beni paesaggistici ambientali | Distribuzione e superfici e/o numero elementi puntuali | |

| Componente ambientale | Tematismo | atismo Aspetto Indicatore | | |
|-----------------------------|--------------------------------|--|--|--|
| | Daggagaio | Elementi naturali | Distribuzione e numero | |
| | Paesaggio sottomarino | Elementi storico- culturali | Distribuzione e numero | |
| | | Edificato e caratterizzazione amministrativa | Distribuzione dell'edificato | |
| | Caratterizzazione urbanistico- | Zonizzazione AMP | Mappatura zone | |
| | amministrativa territoriale | Previsioni Piano di utilizzo dei litorali | Distribuzione e organizzazione delle utilizzazioni lungo i litorali | |
| | | Regimi di proprietà e concessioni | Distribuzioni e superfici delle concessioni | |
| Assetto | | | Densità demografica | |
| insediativo | | Demografia | Popolazione residente | |
| | | | Andamento della popolazione | |
| | Caratterizzazione | | Reddito pro-capite | |
| | socio-economica | | Tasso di attività | |
| | | Economia | Tasso di occupazione | |
| | | | Tasso di disoccupazione | |
| | | | Tasso di disoccupazione giovanile | |
| | Produzione | Rifiuti prodotti | Produzione totale di rifiuti indifferenziati | |
| | | | Totale rifiuti urbani | |
| | | Rifiuti abbandonati | Classificazione e campionamento | |
| Rifiuti | Raccolta | Sistema e gestione contesto marino | Impianti di raccolta e servizi offerti | |
| Kifiuti | | | Numero e presenza di ecocentri | |
| | | | Servizi alla nautica | |
| | | Sistema e gestione contesto terrestre | Numero e presenza di ecocentri | |
| | | | Tipologia di servizio | |
| | | Esercizi ricettivi | Numero, tipologia e capacità degli esercizi ricettivi | |
| | Ricettività | Flussi turistici | Andamento dei flussi delle visite (arrivi, presenze, permanenza media,) | |
| | | | Numero di servizi al turista (es. diving,) | |
| Attività turistiche, | | F '. 1' '. | Posti bagnante in aree in concessione nelle spiagge | |
| ricreative e divulgative | | Fornitura di servizi | Numero servizi igienici nelle spiagge | |
| ar arganive | Attrattività | | Aree attrezzate alla fruizione con cani | |
| | | Organizzazione di | Numero InfoPoint | |
| | | eventi culturali, sportivi e divulgativi | Numero, tipo e durata (es. attività di promozione ed educazione ambientale,) | |
| | | | Tipologia di fauna ittica pescata | |
| | | | Consistenza parco nautico dedicato | |

| Componente ambientale | Tematismo | Aspetto | Indicatore | |
|------------------------|--|-----------------------------|---|--|
| | | Pesca artigianale | Indotto (es. volumi affari, addetti,) | |
| | | | Distribuzione del pescato nella filiera | |
| | Attività legate alla pesca | | Distribuzione e tipologia delle pressioni da attività di pesca | |
| Pesca e altre | | Pesca sportiva e ricreativa | Numero eventi sportivi e/o ricreativi | |
| attività produttive | | | Tipologia degli eventi sportivi e/o ricreativi | |
| P | | | Tipologia e numero delle autorizzazioni | |
| | | | Distribuzione e tipologia delle pressioni da attività di pesca | |
| | Altre attività economico- produttive | Agricoltura e zootecnia | Caratterizzazione per utilizzazione dei terreni delle unità agricole | |
| | | | Caratterizzazione delle unità agricole per tipo di allevamento | |
| | | Altri settori | Caratterizzazione per settori delle unità locali e addetti nelle unità locali | |

Tabella I Parte 4 | Le componenti ambientali del contesto di un'AMP declinate in tematismi, aspetti ed indicatori. Fonte: elaborazione degli autori.

| Componente ambientale | Tematismo | Aspetto | Indicatore | |
|--------------------------|--|--|--|--|
| | Mobilità e accessibilità terrestre | Parco veicolare | Consistenza e tipologia | |
| | | Percorsi | Distribuzione, tipologia e caratteristiche della sentieristica e delle vie carrabili | |
| Mobilità e accessibilità | | Servizi di accessibilità | Distribuzione, tipologia e caratteristiche | |
| marina e | Mobilità e accessibilità marina | Parco nautico | Consistenza e tipologia | |
| terrestre | | Rotte di navigazione | Distribuzione, tipologia e caratteristiche delle rotte consentite | |
| | | Servizi alla nautica e di accessibilità | Distribuzione, tipologia e caratteristiche | |
| | | Trasporto passeggeri | Numero accessi | |
| | Energia | Approvvigionamento energetico e consumi | Produzione | |
| Energia e rumore | | | Consumi | |
| | Rumore | Sorgenti sonore | Localizzazione e intensità delle emissioni | |

3.2 | Le schede per l'analisi ambientale

Per ogni componente ambientale si predispone una scheda di analisi articolata per sezioni. La sezione introduttiva descrive qualitativamente la componente ambientale, dichiarando i tematismi da analizzare rispetto alla complessità del contesto. I tematismi caratterizzano, nel loro complessivo insieme tematico, la componente rispetto alle diverse risorse, contestualizzando lo schema interpretativo della componente e delle sue funzioni. Successivamente, per ogni tematismo, si individuano specifici aspetti che, in riferimento alla componente ambientale, quantificano o qualificano l'analisi attraverso indicatori. Gli indicatori così individuati possono essere utilizzati, successivamente, anche come base analitica di partenza per la definizione di un futuro piano di monitoraggio ambientale.

Tabella II | La struttura della scheda dell'analisi ambientale delle componenti ambientali. Fonte: elaborazione degli autori.

Componente ambientale

[Sezione generale introduttiva in cui si descrive qualitativamente la componente ambientale in riferimento al contesto pianificatorio. Si dichiarano i tematismi della componente ambientale e, per ogni tematismo, gli specifici aspetti ed i loro indicatori.]

Tematismo

[Sezione descrittiva specifica del tematismo riferito alla componente ambientale]

Aspetto

[Sezione descrittiva dell'aspetto del tematismo]

Indicatore

[Sezione di sintesi qualitativa e/o quantitativa dell'aspetto, corredata da fonte del dato e periodo di riferimento]

| Analisi SWOT | | |
|----------------|--------------------|--|
| Punti di forza | Punti di debolezza | |
| Opportunità | Rischi | |

| Obiettivi di sostenibilità ambientale | Criteri di sostenibilità ambientale | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--|
| [Formulazione dell'obiettivo] | [Contestualizzazione dei criteri] | |

La scheda di analisi sintetizza in maniera schematica le informazioni reperite nel contesto e costituisce il riferimento per un'analisi SWOT che, attraverso la contestualizzazione di criteri di sostenibilità, guida la definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale in riferimento alla componente ambientale analizzata.

3.3 | La definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale

Una integrazione efficace e positiva delle questioni ambientali nei processi pianificatori, promuovendo l'ambiente come veicolo di sviluppo, prevede una declinazione della sostenibilità secondo i suoi tre "pilastri fondamentali": ambiente, società e economia (Karrer e Fidanza, 2010).

Gli obiettivi di sostenibilità ambientale perseguono quanto sopra poiché sono la chiave di volta per l'integrazione della sostenibilità delle questioni ambientali nel processo pianificatorio (Figura 2).

La definizione degli obiettivi per ogni componente ambientale segue il flusso di elaborazione come indicato in Figura 3.

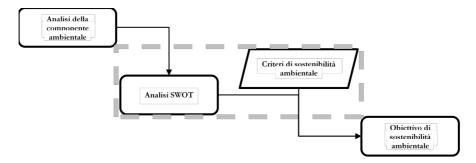


Figura 3 | Diagramma di flusso per la definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Fonte: elaborazione degli autori.

In primo luogo, una volta costruito il quadro dell'analisi ambientale, si è in grado di caratterizzare il contesto attraverso l'analisi SWOT, ossia il contesto può essere letto attraverso le sue criticità, endogene ed esogene (punti di debolezza e rischi), e le sue peculiarità, anch'esse endogene ed esogene (punti di forza e opportunità). In questo modo, si può definire una preliminare strategia che, mitigando i rischi, attraverso punti di forza ed opportunità, possa risolvere eventuali punti di debolezza.

Una simile strategia deve essere però contestualizzata dai concetti di sostenibilità; dunque, con l'ausilio dei criteri di sostenibilità, la strategia viene enunciata attraverso uno o più obiettivi di sostenibilità.

Gli obiettivi, così definiti, indirizzano tutto il processo decisionale in maniera oculata verso una pianificazione sostenibile ed efficace.

4 | Conclusioni

La presenza di AMP conferisce al territorio dei benefici anche dal punto di vista socio-economico (Rosales, 2018), tuttavia la biodiversità nei sistemi marino-costieri di tutto il mondo è in continuo declino come conseguenza di non coordinate e insostenibili attività umane (Douvere e Ehler, 2009).

Un approccio pianificatorio dei contesti marino-costieri, caratterizzati da sovrapposti strumenti di governo e differenti livelli di tutela, deve essere indirizzato efficacemente verso obiettivi di sostenibilità ambientale, attraverso paradigmi operativi, caratterizzando il processo decisionale ed integrandolo con una gestione volta all'uso responsabile delle risorse.

In questo contributo, viene evidenziata la cruciale importanza della costruzione di un quadro conoscitivo, comprendendo gli aspetti fisico-chimici, ecologici, culturali, socio-economici e di sviluppo in generale, e volta alla contestuale formulazione di obiettivi di sostenibilità ambientale. La predisposizione di una base conoscitiva, oltre ad essere una fase preliminare della pianificazione, supporta la valutazione degli effetti ambientali eventualmente determinati dalla attuazione del sistema pianificatorio.

Lo schema valutativo proposto ha la finalità di assicurare che le attività antropiche siano compatibili con i presupposti di uno sviluppo sostenibile, nel rispetto delle capacità rigenerative degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di una prospettiva di crescita socio-economica. L'interrelazione delle diverse dimensioni sociale-culturale, economico, fisico-ambientale, che compongono il contesto di un'AMP consente di perseguire obiettivi di sostenibilità volti alla coevoluzione di sviluppo socio-economico, trasformazioni territoriali e rispetto delle risorse ambientali.

Attribuzioni

Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori, i quali hanno congiuntamente collaborato alla sua concezione e stesura.

Riferimenti bibliografici

Addis D., Blasi F., Nasti A. (2011), "La Gestione Integrata delle Zone Costiere: strumento di governance per le Aree Marine Protette", in Marino D., a cura di, Le aree marine protette italiane. Stato, politiche, governance, Franco Angeli, Milano.

Benoit G., Comeau A., eds. (2005), A sustainable Future for the Mediterranean: The Blue Plan's Environment and Development Outlook, Earthscan, London.

Douvere F., Ehler C.N. (2009), "New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning", *Journal of Environmental Management*, 90, pp. 77-88.

Garmendia M., Sauzade D., Beaumont N., Boteler B., Pascual M., Boudine T., Breil M., Furlan E., Kontogianni A., Kruger I., Le Tellier J., Gileva E., March D., Roeleveld G., Ronco P., Shivarov A., Skourtos M., Markandya A. (2017), "The Adaptive Marine Policy (AMP) toolbox: Supporting policy-makers developing adaptive policies in the Mediterranean and Black Sea", *Marine Policy*, 84, pp. 99-109.

Hogg O.T., Huvenne V.A.I., Griffiths H.J., Linse K. (2018), "On the ecological relevance of landscape mapping and its application in the spatial planning of very lange marine protected areas", *Science of the Total Environment*, 626, pp. 384-398.

ISPRA (2017a), "Verso un core set comune di indicatori del Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale", *Manuali e Linee Guida*, 147/2017.

ISPRA (2017b), "Linee guida per l'analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS", Manuali e Linee Guida, 148/2017

Karrer F., Fidanza A. (2010), La valutazione ambientale strategica. Tecniche e procedure, "Urbanistica & Territorio", Le Penseur.

Paltriguera L., Ferrini S., Luisetti T., Turner R.K. (2018), "An analysis and valuation of post-designation management aimed at maximising recreational benefits in coastal Marine Protected Areas", *Ecological Economics*, 148, pp. 121-130.

Rosales R.M.P. (2018), SEAT: Measuring socio-economic benefits of marine protected areas, *Marine Policy*, 92, pp. 120-130.

Salizzoni E. (2012), "Sviluppo sostenibile lungo le aree costiere euro-mediterranee: una questione di paesaggio?", Atti della XV Conferenza Nazionale SIU "L'urbanistica che cambia. Rischi e valori", Pescara 10-11 maggio 2012, *Planum. The Journal of Urbanism*, no. 25, vol 2/2012.

Riconoscimenti

Questo contributo è redatto nell'ambito del Programma di Ricerca "Natura 2000: valutazione dei piani di gestione e studio dei corridoi ecologici come rete complessa", finanziato, per gli anni 2015-2018, dalla Regione Autonoma della Sardegna, nel quadro del Bando per la presentazione di "Progetti di ricerca fondamentale o di base", annualità 2013, sviluppato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari.

Una nuova stagione di rigenerazione urbana per la Puglia, tra incertezze e potenzialità

Letizia Chiapperino

Politecnico di Bari
DICAR- Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura
Email: letchiapperino@icloud.com
Tel: 342.5535353

Nicola La Macchia

Politecnico di Bari DICAR- Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura Email: nicola_lamacchia@yahoo.it Tel: 327.2970456

Miriam Pepe

Politecnico di Bari
DICAR- Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura
Email: miriam.pepe@live.it_
Tel: 389.8335787

Abstract

Gli esiti dall'ultima stagione di Rigenerazione Urbana Pugliese possono essere interpretati unicamente come l'esigenza di ottenere risorse per ri-utilizzare strutture e spazi pubblici degradati, o possono rappresentare una preziosa occasione per far sì che le politiche urbane in regione facciano della Rigenerazione un orientamento dell'attività ordinaria di governo del territorio? Da questo quesito trae origine il presente contributo. Il quadro di sfondo è costituito dalle leggi e dai programmi, che hanno dato corpo a due stagioni di Rigenerazione Urbana in Puglia: la Legge Regionale 21/2008 è stata il riferimento per la programmazione del Por Fesr 2007-2013, attuata attraverso l'Asse VII. Nel 2017, nel quadro della Programmazione dei Fondi europei Por Fesr- Fse 2014-2020, la Regione Puglia ha dato attuazione dell'Asse Prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile" Azione 12.1 "Rigenerazione Urbana Sostenibile". In questa seconda stagione di Rigenerazione Urbana si fa presente la necessità di analizzare in dettaglio gli ambiti urbani da candidare e interessati da processi di Rigenerazione, delineando una strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile ad ampio raggio. La concreta opportunità di attivare interventi che interessino le politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali, socio-sanitarie e del lavoro, ha giocato un ruolo fondamentale nella decisa partecipazione di molti comuni, in forma singola e associata, a dotarsi di documenti strategici liberi e aperti alla partecipazione, strutturati sul concetto di "città resiliente". Recenti esperienze in merito, nei Comuni di Cerignola per la Provincia di Foggia e Modugno per la Città Metropolitana di Bari costituiscono un'occasione di riflessione sulle iniziative attivate in questa seconda stagione, sebbene sia appena iniziata e non siano ancora verificabili gli esiti.

Parole chiave: Urban regeneration, Resilience, Strategic planning

1 | Introduzione

Il termine Rigenerazione allude all'idea di rinascita, risveglio e rinnovamento, inserendosi all'interno di nuove politiche urbane che, investendo parti di città o sistemi urbani, siano in grado di mettere in campo azioni più robuste e durevoli rispetto ai tradizionali interventi di recupero e riqualificazione urbana. Processi che devono interessare non solo le pietre ma soprattutto le persone, inducendole a riappropriarsi della città e a prendersene cura. Il concetto di Rigenerazione è legato a strategie messe a punto dai governi locali per affrontare le situazioni di crisi della città contemporanea mediante interventi non solo confinati in processi di riqualificazione fisica ma anche di inclusione sociale, promozione dello sviluppo economico e valorizzazione del *cultural heritage*.

Nel filone della Rigenerazione Urbana dovrebbe affermarsi un'*ordinarietà*, contro il carattere di straordinarietà che lo ha contraddistinto, dovuto in parte alla *straordinarietà* dei finanziamenti.

In generale, si può affermare che la recente tendenza converga sulla «consapevolezza della difficoltà ad ottenere esiti 'strutturali' soddisfacenti nella Riqualificazione Urbana attraverso singoli (anche se ampie e consistenti) interventi 'integrati'..., a fronte di una più necessaria ed efficace strategia ed azione operativa esplicita e coordinata rispetto alla quale riferire in modo integrato un 'arcipelago' di azioni, progetti, interventi ordinari e non» (Barbieri C. a., 1999, 37)

2 | La Rigenerazione Urbana in Puglia

In netto ritardo rispetto ai programmi e alle politiche di riqualificazione Urbana promosse dall'Unione Europea (Annese, 2017), il tema della Rigenerazione Urbana in Puglia diviene centrale a cominciare dalle politiche di gestione del territorio regionale, con l'obiettivo di contrastare il degrado e l'abbandono di parti di città, spesso di grande valenza ambientale e culturale, e riqualificare l'esistente al fine di arrestare l'espansione urbana e il conseguente consumo di suolo.

La pratica rigenerativa è intesa come politica di rinnovamento urbano, culturale e sociale delle città, investendo tanto quartieri periferici quanto centri storici e aree della città consolidata, secondo una vision strategica incentrata sui concetti di inclusione, sostenibilità e partecipazione.

La Regione Puglia da circa un decennio si è dotata di strumenti e apparati normativi per recepire e porre in atto i cambiamenti culturali e operativi perseguiti dalla Rigenerazione: tra il 2005 e il 2006, i *Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie* (PIRP), in linea con l'Asse VII del P.O. FESR 2007-2013¹, sono stati per molti comuni pugliesi² l'occasione di sperimentazione di un nuovo approccio alla pianificazione Urbana, completamente avulsa da logiche individualiste e slegate dal contesto d'intervento. Tale strumento ha costituito il presupposto per affrontare le criticità della città contemporanea secondo un'ottica di sviluppo integrato del territorio, dalla componente urbanistico-edilizia con la riqualificazione dell'ambiente costruito fino a quella culturale e sociale con la promozione dell'imprenditoria locale e l'integrazione sociale degli abitanti. In molti casi questi interventi hanno avuto carattere eccezionale ed episodico per l'assenza di una visione strategica unitaria e condivisa, in grado di coinvolgere entrambe le parti interessate dal processo, e la mancanza di coordinamento tra i programmi integrati e gli strumenti di pianificazione ordinaria, questi ultimi spesso oggetto di forzature.

Nel processo di rinnovamento e di apertura verso l'ormai consolidata esperienza di Rigenerazione in Europa, la Regione Puglia emana una specifica norma sul tema L.R. 21/08 Norme per la Rigenerazione Urbana². (Bernardini e Cascella, 2011) La stessa si esplica attraverso due strumenti: il Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana (DPRU)⁴ e il Piano Integrato di Rigenerazione Urbana (PIRU)⁵, entrambi redatti con il coinvolgimento della comunità.

La prima stagione di Rigenerazione ha messo in atto la programmazione comunitaria del P.O. FESR 2007-2013⁶ secondo l'Asse VII - Competitività e attrattività città e sistemi urbani, incentrato sul miglioramento della qualità e della vita, in termini sia di salvaguardia della salute pubblica, sia di rafforzamento delle forme di inclusione sociale. Le azioni di tale Asse mirano a promuovere una pianificazione razionale del territorio in grado di ridurre l'espansione urbana incontrollata e recuperare l'ambiente fisico, attraverso i

¹ Dgr 19 giugno 2006 n. 870 – Art. 13 L.r. 30 dicembre 2005 n.20 e Dgr n. 1585 del 15/11/2005. Bando di gara *Programmi integrati* di riqualificazione delle periferie (*Pirp*) ha permesso ai Comuni pugliesi di concorrere per l'ottenimento di un finanziamento massimo di 4 milioni di euro per ciascun intervento, per un totale stanziato pari a 93 milioni di euro.

² La risposta dei Comuni pugliesi al bando PIRP del 2006 è stata significativa: 127 domande inoltrate da 122 Comuni (quasi la metà dei Comuni pugliesi), di cui finanziati solo i primi 31 in graduatoria.

³ «...promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani in coerenza con strategie comunali e intercomunali finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati.» (Art. 1 comma 1 della L.R. n.21 del 2008).

⁴ Il DPRU è un documento programmatico che individua parti significative di città o sistemi urbani, colpite da degrado e disagio sociale, e di definizione delle politiche e pratiche da mettere in atto per perseguire gli obiettivi di riqualificazione e sostenibilità urbana.

⁵ Il PIRU, invece, si fonda «...su un'idea-guida capace di orientare il processo di rigenerazione urbana e di legare fra loro interventi diversi afferenti alle politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo.» (Art. 4 comma 1 della L.R. n.21 del 2008) Il PIRU ha carattere attuativo e prevede un insieme di interventi e di soluzioni progettuali per risolvere le criticità emerse dalle analisi contenute nel DPRU.

⁶ Il P.O. FESR 2007-2013 è redatto ai sensi dell'art. 37del REG. (CE) n. 1083/2006 e si articola in 3 politiche (Politiche di contesto, Politiche della ricerca e dell'innovazione, Politiche per l'inclusione sociale e il welfare), 8 Assi di intervento (coincidenti con il Quaderno Strategico Nazionale), 28 Linee di intervento.

due programmi integrati PISU e PIST², i quali rappresentano una declinazione del PIRU (Annese, 2017) a seconda della scala d'intervento, il primo su città di medio-grandi dimensioni, l'altro su ambiti intercomunali legati da uno stesso contesto territoriale e storico-culturale.

Nel solco dell'esperienza dei PIRP nel 2006, il bando regionale di finanziamento del 2011 ha dato notevole impulso alla pratica rigenerativa in virtù sia delle ingenti somme stanziate sia della realizzazione degli interventi attraverso l'attuazione diretta.

Nel maggio 2017, il bando regionale di finanziamento P.O.R. FESR 2014-2020⁸ ha avviato in Puglia il secondo ciclo di Rigenerazione Urbana secondo l'Asse prioritario XII- Sviluppo Urbano Sostenibile con l'obiettivo di realizzare azioni integrate in aree urbane periferiche o contesti urbani storici in chiave ecologica, ponendo l'attenzione ai territori esposti al rischio idro-geo-morfologico ed erosione costiera. In una prima fase di concertazione, il bando stabiliva che i proponenti, per divenire Autorità Urbana⁹, dovessero avere una popolazione residente di numero non inferiore a 15.000 abitanti; successivamente per consentire ai piccoli Comuni di partecipare, si è introdotta la forma associata alla candidatura.

Un elemento di discontinuità rispetto al bando del 2011 è l'introduzione di un nuovo documento SISUS - Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile, a carattere strategico in cui si esamina dettagliatamente l'ambito da candidare e si descrivono le azioni previste in riferimento agli obiettivi tematici. Esso si presenta come documento intermedio tra la fase programmatica rappresentata dal DPRU, requisito necessario per la candidatura, e quella attuativa in corso di definizione da parte della Regione Puglia.

3 | L'ultimo ciclo di Rigenerazione Pugliese

La ricerca di un sistema innovativo, più coerente al P.O. europeo 2014-2020 e la necessità di affrontare la sfida dello *Sviluppo Urbano Sostenibile* attraverso interventi che mirino in maniera sinergica a più obiettivi specifici, ha portato alla definizione di un Asse prioritario a ciò dedicato¹⁰, prevedendo per lo sviluppo urbano sostenibile l'adozione di strategie basate su azioni integrate che siano in grado di rafforzarsi vicendevolmente e che si basino principalmente su determinati Obiettivi Tematici (OT)¹¹.

La differenza tra la prima e la seconda stagione di Rigenerazione Urbana per la Puglia è da individuarsi nella necessità di analizzare in dettaglio gli ambiti urbani da candidare e interessati da processi di Rigenerazione, delineando una strategia di sviluppo urbano sostenibile ad ampio raggio. Infatti, la selezione delle Aree Urbane¹² da ammettere a finanziamento, è avvenuta, differentemente dall'Avviso del 2011, attraverso la valutazione di un nuovo documento, il documento SISUS – Strategia Integrata di Sviluppo Sostenibile; quest'ultimo risulta un documento compilativo, in cui attraverso un'analisi del contesto, un'analisi dello stato di pianificazione e un'analisi SWOT dell'ambito individuato, prende forma la strategia scelta dall'Autorità Urbana¹³. Pertanto, individuati gli ambiti di intervento, la Rigenerazione di tali aree avrà come fine l'innalzamento della loro vivibilità e qualità (anche architettonica), la riduzione del disagio abitativo, la loro riqualificazione ecologica finalizzata alla riduzione del consumo delle risorse. Il

• 7.1 Piani Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) caratterizzati da azioni volte alla sostenibilità ambientale e alla riqualificazione della città esistente e al contenimento dell'espansione urbana, destinati alle città medie o alle aree delle grandi città dove si concentrano problemi di natura fisica, sociale, economica;

⁷ Linee di intervento dell'Asse VII prevedono:

^{• 7.2} Piani Integrati di Sviluppo Territoriale (PIST) volti alla rigenerazione territoriale e disegno delle reti funzionali e delle trame di relazione che connettono i sistemi di centri urbani minori con particolare riguardo a quelli fortemente connessi dal punto di vista naturalistico e storico-culturale.

⁸ Deliberazione della giunta regionale 4 maggio 2017, n. 650 (Burp n. 59 del 23-5-2017) Approvazione del Bando Pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità in attuazione dell'Asse prioritario XII – Sviluppo urbano sostenibile SUS del Por Fesr – Fse 2014/2020.

⁹ Le Autorità Urbane (AU), ai sensi dell'art. 7 del Reg. (UE) n.1301/2013, sono le città responsabili dell'attuazione della strategia per lo sviluppo urbano sostenibile, le quali assumeranno, attraverso la definizione di una governance multilivello, il ruolo di Organismi Intermedi (OI), esclusivamente con funzioni di selezione delle operazioni.

¹⁰ Asse Prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile" - Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile".

¹¹ OT4 – Energia sostenibile e qualità della vita; OT5 – Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi; OT6 – Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali; OT9 – Inclusione sociale e lotta alla povertà.

¹² Per Area Urbana si intende l'ambito territoriale nel quale dovranno essere attuate le Strategie di sviluppo urbano sostenibile attraverso la realizzazione di Azioni integrate.

¹³ Le Autorità Urbane (AU), ai sensi dell'art. 7 del Reg. (UE) n.1301/2013, sono le città responsabili dell'attuazione della strategia per lo sviluppo urbano sostenibile, le quali assumeranno, attraverso la definizione di una governance multilivello, il ruolo di Organismi Intermedi (OI), esclusivamente con funzioni di selezione delle operazioni.

raggiungimento di tali obiettivi è previsto esclusivamente tramite azioni di efficientamento energetico degli edifici pubblici, potenziamento del patrimonio residenziale pubblico, permeabilizzazione e rinverdimento delle superfici artificiali, realizzazione di infrastrutture verdi, sviluppo della mobilità ciclabile e pedonale, riuso di immobili pubblici per finalità di inclusione sociale e lotta alla povertà: assolutamente vietate le operazioni di realizzazione di nuovi edifici, concessi solo interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Il disegno di una strategia risulta dunque azione precisa e meticolosa, poiché influenzata dalla rigidità degli OT, da quali a loro volta dipendono le azioni ammissibili e secondo le quali sono ripartite le risorse economiche destinate al tipo di azione. La strategia, inoltre, deve essere finalizzata a realizzare prototipi di interventi a contenuto innovativo rispetto alle prassi correnti e capaci di orientare il sistema istituzionale e socio-economico a un uso più frequente di alcuni strumenti ordinari delle politiche pubbliche regionali in tema di Rigenerazione Urbana e di sostenibilità ambientale quali le Leggi Regionali n. 21/2008 "Norme per la Rigenerazione Urbana" e n. 13/2008 "Norme per l'abitare sostenibile". L'elaborazione della proposta di Strategia deve essere il risultato di un'attività di pianificazione partecipata attraverso il coinvolgimento dei cittadini locali, della società civile, degli altri livelli di governance interessati dall'attuazione della strategia, al fine di accrescere la legittimità e l'efficacia delle azioni.

Ulteriore elemento innovativo è il ruolo dato all'Autorità Urbana, la quale è chiamata a selezionare le operazioni da effettuare dopo la loro formale designazione attraverso un protocollo d'intesa. I comuni, in forma singola o associata, certificano l'individuazione dell'Area Urbana e il Comune capofila dell'Autorità Urbana, la quale ha il compito di selezionare le operazioni, che devono includere le verifiche di ammissibilità, della capacità amministrativa e della conformità, nonché la valutazione del contenuto delle operazioni e la loro selezione secondo specifici criteri.

Tabella I | Obiettivi tematici. Fonte: Dgr n. 650 del 04/05/2017.

| OBIETTIVO TEMATICO DI RIFERIMENTO | AZIONE POR PUGLIA 2014/2020 | CODICI DI SPESA | |
|--|--|---|--|
| OT IV - Energia sostenibile e qualità della vita | 4.1 - Interventi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici | 013 - Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno 090 - Piste ciclabili e percorsi pedonali | |
| | 4.4 - Interventi per l'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane e sub urbane | | |
| OT V - Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi | 5.1 Interventi di riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera | 085 - Tutela e valorizzazione della biodiversità, protezione della natura e infrastrutture "verdi" | |
| OT VI - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse | 6.4 - Interventi per il mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici | 022 - Trattamento delle acque reflue 091 - Sviluppo e promozione del potenziale turistico de | |
| culturali e ambientali | 6.6 interventi per la valorizzazione e fruizione del patrimonio naturale | aree naturali | |
| OT IX - Inclusione sociale e lotta alla povertà | 9.13 - Interventi per la riduzione del disagio abitativo | 054 - Infrastrutture edilizie 055 - Altre infrastrutture sociali che contribuiscono allo sviluppo regionale e locale | |
| | 9.14 - Interventi per la diffusione della legalità. | - svirabbo regionale e locale | |

4 | Strategia Integrata per lo Sviluppo Urbano Sostenibile

Entrando nel merito del documento *SISUS*, precisamente all'allegato 5 del Bando, la Strategia Integrata elaborata in concorso con il partenariato socio-economico locale, ha dovuto illustrare con chiarezza ed efficacia un percorso che seguisse la catena logica *stato di fatto - problemi - obiettivi - interventi - risultati attesi - valutazione in itinere ed ex post* e le motivazioni sottostanti l'individuazione dell'ambito e delle tematiche di intervento.

Una prima parte, è stata incentrata sulla descrizione dell'Area Urbana e degli Ambiti Territoriali candidati, con riferimenti a dati quantitativi demografici e superficiali e sulle motivazioni legate alla candidatura e al ruolo ricoperto, rispettivamente nello scenario di area vasta e in quello prettamente urbano. Lo studio delle problematiche degli Ambiti si è articolato nella descrizione delle criticità sociali ed economiche, dell'inefficienza energetica delle strutture ed infrastrutture presenti, della dotazione di servizi pubblici, delle aree ed infrastrutture verdi, della presenza di edifici pubblici dismessi e del patrimonio residenziale pubblico. Inoltre, si sono analizzate le politiche di Rigenerazione e Riqualificazione Urbana poste in essere all'interno degli Ambiti candidati e dello stato della mobilità. Aspetto di molteplici difficoltà per molti redattori del documento SISUS è stato il calcolo dell'albedo, una complessa analisi in asse con elementi

rivenienti dal *Protocollo Itaca a scala Urbana*¹⁴. Proseguendo, la compilazione del documento *SISUS* ha previsto l'inserimento degli strumenti di programmazione e pianificazione vigenti nei diversi Ambiti Territoriali (per verificarne la coerenza) e la redazione di un'analisi *SWOT* che evidenziasse punti di forza, debolezza, opportunità e rischi dei suddetti Ambiti.

Il tutto ha avuto esito nell'individuazione di una Strategia, che sulla base di tale analisi, contenesse *vision*, aspirazioni, obiettivi e tipologie d'intervento in relazione agli OO.TT. 4, 5, 6 e 9 succitati, e le relative ricadute sul contesto.

5 | Le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile: i casi studio

A sostegno delle riflessioni contenute nei precedenti paragrafi, si considerano due Strategie candidate da Autorità Urbane costituite da Comuni singoli: la prima nella Provincia di Foggia per il comune di Cerignola, la seconda nella Città Metropolitana di Bari per il Comune di Modugno. Il discriminante per le due esperienze potrebbe essere individuato nel differente approccio avuto nella fase di partecipazione: nel comune di Modugno il coinvolgimento della cittadinanza attiva è stato significativo sin da subito; per la città di Cerignola invece il contributo della comunità si è affermato con successo gradualmente, situazione, questa, probabilmente specchio della realtà vissuta nelle due provincie. La Città Metropolitana di Bari infatti, non è nuova alle dinamiche di Rigenerazione e a questo approccio innovativo alla pianificazione, invece per molti comuni della provincia foggiana è stata questa, un'occasione per avviare un percorso di programmazione territoriale partecipata. Il coinvolgimento delle comunità locali al percorso di Rigenerazione è stato un elemento necessario alla delineazione delle due Strategie adottate e sotto descritte.

5.1 | Un'ipotesi di Rigenerazione per Cerignola

La Strategia adottata dal Comune di Cerignola ha alla base la consapevolezza che la crisi delle città non va affrontata come una crisi urbanistica ma come una crisi più complessa ad un tempo economica, sociale e culturale con effetti negativi sulla qualità della vita e al benessere delle persone che abitano i luoghi.

Dalla conoscenza e presa di coscienza delle risorse territoriali, derivate dal Quadro delle Conoscenze del Documento Programmatico e da un diverso e innovativo approccio all'attenzione per la qualità delle risorse territoriali e il valore identitario dei luoghi, in particolare nei Contesti Urbani¹⁵ degradati, si è giunti ad individuare un Idea-Forza del DPRU per il Comune di Cerignola, che possa tradursi in una vision articolata su interventi prioritari, che a loro volta, se ben gestiti, possano dar vita a macroazioni operative. Le azioni di riqualificazione fisica dovranno riguardare i tessuti residenziali con maggiori problematiche di degrado fisico e strutturale. Tali azioni dovranno essere integrate con delle regole di intervento unificate, che consentano la omogeneizzazione di tecniche, materiali, tessiture, colorazioni e tutto ciò che possa restituire una percezione della qualità dell'ambiente fisico. In questo modo si potrà salvaguardare l'identità storica e culturale di questa porzione di città, salvandola dalla frammentarietà che la distingue al momento. Un ambiente fisico come quello in esame sarà il più idoneo ad ospitare attività legate all'artigianato, alla ristorazione, al tempo libero legato alle filiere dell'agri-food che hanno nelle importanti produzioni locali una risorsa ancora inespressa. La scommessa invece della Rigenerazione, fondata sulla valorizzazione della dimensione culturale della città, parte dall'intervento di riqualificazione dell'antico Palazzo di Città, fino a giungere Ex Macello Comunale, quale elemento dismesso da riconvertire. La strategia si impegna a conservare le poche unità residenziali esistenti per rispondere all'emergenza abitativa e a proporre nuovi usi innovativi degli spazi dismessi. La morfologia del centro storico, suggerisce il naturale inserimento della mobilità dolce: ciò consentirebbe di creare modalità di spostamento all'insegna della sostenibilità e della valorizzazione del paesaggio urbano, consentendo alla popolazione residente di recuperare un antico rapporto con la propria città.

Il motto Fare di una ex Agrotown una città Green sottolinea, al di là delle retoriche, che la forma Urbana e territoriale, fisicamente e socialmente, è pronta a reinterpretare l'intelaiatura infrastrutturale verde come connettivo tra città consolidata, territorio e borghi rurali.

Un altro tema affrontato nella Strategia è quello delle condizioni abitative, per garantire il diritto alla casa per le fasce sociali più deboli. Tale sfida della contemporaneità, divenuta sempre più incalzante dopo la crisi globale del 2008, pone l'esigenza di ricorrere sempre più frequentemente al tema dell'azione integrata

_

¹⁴ Il Protocollo Itaca per la sostenibilità a scala urbana, approvato dal Consiglio Direttivo di ITACA (Regione Toscana) il 21 dicembre 2016, è uno strumento transcalare di valutazione del livello di sostenibilità degli interventi di trasformazione delle aree urbane, finanziato per progetti interregionali con carattere di trasferibilità dei risultati in tutte le Regioni e le Province autonome.

¹⁵ Porzioni del territorio ove prevalgono le componenti insediative.

nella Rigenerazione Urbana, tenendo in sinergia la riqualificazione fisica di spazi e infrastrutture con politiche di lotta al disagio sociale.

5.2 | Un'ipotesi di Rigenerazione per Modugno

Per quanto concerne la città di Modugno invece, numerose le criticità e le problematiche, ma anche le potenzialità compresenti nello stesso territorio: marginalità sociale ed economica e condizioni di degrado fisico ed ambientale, coesistono con significativi episodi storico-architettonici e luoghi con valore identitario per tutta la cittadinanza.

In virtù delle specifiche caratteristiche insediative di quella che si presenta per molti versi come una città dormitorio della conurbazione barese, la Strategia intende garantire la reale conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio, storico ed industriale esistente, passando attraverso una nuova interpretazione delle esigenze abitative e civili della città, al fine di favorire il riutilizzo e il recupero dei singoli edifici e degli spazi pubblici. Tale obiettivo si rende possibile ad esempio, recuperando gli alloggi comunali nell'ottica di progetti di cohonsing, recependo dal concetto di honsing moderno, l'idea della condivisione di determinati spazi e servizi. L'operazione di recupero andrebbe inoltre a sostegno delle attività sociali, di aggregazione, integrazione e socializzazione tra i cittadini, combattendo disagi oggi presenti quali senso di insicurezza e marginalità o il degrado degli spazi pubblici che si riflette in un degrado sociale. Per intervenire e cambiare queste condizioni è necessario attivare quindi una diversificazione delle destinazioni d'uso degli immobili recuperati: incentivando l'insediamento di servizi, attività ricettive, culturali, sociali, commerciali e artigianali si stimolerebbe lo sviluppo di un nuovo mix funzionale, che creerebbe opportunità di lavoro, passando da una Rigenerazione fisica ad una Rigenerazione sociale.

Il percorso strategico scelto dal Comune affronta il tema del recupero, interrogandosi anche sulla compatibilità di soluzioni tecnologiche che ammettano l'efficientamento energetico degli edifici, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, attuando per esempio il "Piano del Verde"¹⁶.

La visione strategica prevede in definitiva, la connessione del centro storico al resto della città, alla sua periferia, sia a livello urbanistico che a livello sociale. Il recupero e la valorizzazione del tessuto edilizio dell'ambito territoriale così definito, rappresenta una risposta al disagio abitativo, favorendo lo sviluppo negli abitanti del senso di appartenenza nei confronti del luogo in cui vivono. L'azione dunque è duplice: recuperare il patrimonio costruito, per promuovere l'inclusione sociale, economica e per risvegliare le coscienze.

6 | Conclusioni

Urbane candidate.

Il significativo numero di comuni concorrenti al bando regionale di finanziamento P.O.R. FESR 2014-2020, ha portato alla consapevolezza in buona parte del territorio regionale dell'importanza strategica e della grande opportunità che la Rigenerazione Urbana offre. La concreta opportunità di accedere a fondi europei e attivare interventi che interessino le politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali e sociali, ha sollecitato la partecipazione dei comuni, in forma singola e associata, e il conseguente impegno a dotarsi di documenti strategici¹⁷, strutturati sul concetto di *città resiliente*. La redazione o l'aggiornamento dei DPRU e l'elaborazione di strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile di ambiti che necessitano di interventi prioritari, hanno riacceso gli interessi, seppur in parte, di amministratori e cittadini per le sorti dello spazio pubblico, attivando un meccanismo di sana competizione tra le Autorità

Dalla prima analisi degli esiti del bando P.O.R. FESR 2014-2020, nel marzo 2018, emerge la premialità riconosciuta ai comuni che hanno partecipato in forma associata, riconoscendo in tale volontà di aggregarsi, la concretizzazione di una vision che dia risposte a problematiche condivise. Pratica questa poco usuale nel contesto regionale, considerato l'approccio municipalistico alla pianificazione assunto dai singoli comuni sino ad oggi. Ulteriore riflessione sull'attribuzione dei punteggi potrebbe scaturire dalla quantità di beni immobili, dismessi o dismettibili, di proprietà comunale presenti all'interno degli Ambiti Territoriali candidati, agevolando il fenomeno di riappropriazione dei Beni Pubblici; tale condizione, indicata come

-

¹⁶ L'intento è quello di riequilibrare l'atmosfera cittadina inquinata e introdurre incentivi indiretti per i cittadini che si mobilitino a rendere permeabili le loro proprietà, favorendo un maggiore assorbimento d'acqua nel suolo con conseguente rallentamento dei deflussi, introducendo il parametro "Indice del Verde", come elemento utile alla progettazione del verde cittadino e da inserire nelle NTA del PRG. In ambito urbano l'introduzione del verde orizzontale e verticale, è di notevole rilevanza per il sistema di regimazione idrica, e per questo può essere utilizzato per mitigare l'impatto ambientale prodotto dalla cementificazione, per mitigare l'effetto isola di calore e favorire la riduzione del rischio idrogeologico.

¹⁷ Molti infatti sono stati i comuni che si sono dotati di DPRU proprio dopo l'emanazione del bando.

prioritaria dal bando, presenta però un limite: escludendo la possibilità di interventi su proprietà privata anche gestiti dal pubblico, si pome un freno per alcuni versi all'azione di partenariato pubblico-privato, aspetto rilevante ai fini di una efficace pratica di Rigenerazione Urbana.

L'auspicio per questo secondo ciclo di Rigenerazione pugliese è che le Strategie Integrate previste, anche nei due casi studio¹⁸ analizzati, abbiano un concreto e durevole effetto sul territorio, superando le dinamiche degli interventi puntuali ed episodici su singoli complessi architettonici, mettendo al contrario in atto azioni multidimensionali che coinvolgano più elementi della struttura urbana (edifici, spazi aperti, infrastrutture) in un ottica duratura di medio-lungo periodo.

Attribuzioni

Il lavoro è frutto di una riflessione condivisa degli autori, comunque si devono: § 1, 2 a Letizia Chiapperino, § 3, 4, 5.2 a Miriam Pepe, § 5, 5.1, 6 a Nicola La Macchia.

Riferimenti bibliografici

Annese M. (2017), "Rigenerazione urbana in Puglia. Bilanci, questioni e prospettive dopo 10 anni di esperienza"- Urban@it- Rapporto sulle città 2017 Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, n.1/17.

Annese M. (2017), "I caratteri delle due stagioni della rigenerazione urbana in Puglia"- Urban@it-Rapporto sulle città 2017 Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, n. 1/17.

Barbanente, A.(2011), *Sulla riqualificazione Urbana*, in «Urbanistica Informazioni», n. 237, p. 6. Disponibile su: http://www.urbanisticainformazioni.it/Sulla riqualificazione-Urbana.html

Barbanente, A. (2017), Rigenerazione Urbana per chi?, disponibile su Eddyburg, sezione Urbanistica e Pianicazione, Legislazioni Regionali, Proposte e commenti:

http://www.eddyburg.it/2017/12/Rigenerazione-Urbana-per-chi.html

Barbieri C.A. (1999), "Attualità e problemi del progetto integrato", in: Ambrosini G., Giammarco C., Barbieri C.A., Reinerio L. (a cura di), *Progetti Integrati per la Riqualificazione Urbana*, Celid, Torino, pp. 31-41

Bernardini E. e Cascella S. (2011), "La Rigenerazione Urbana nell'esperienza pugliese. Atti della XIV Conferenza Siu – Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze", Torino 24/25/26 marzo 2011.

Bisciglia, S. et al. (2011), "La stagione dei programmi integrati in Puglia: prime valutazioni sui processi partecipativi." Atti della XV conferenza Siu – L'urbanistica che cambia. Rischi e valori, Pescara 10-11 maggio 2011, in «Planum. The Journal of Urbanism», 25(2), pp.1-9.

Martinelli N. (a cura di, 2009), Per un atlante della città pubblica di Bari, Adda Editore

Micelli E. (2008), "La riqualificazione ora è anche sociale: la Puglia lancia i programmi di Rigenerazione", in Edilizia e Territorio, n. 34, pp. 6-8.

Saccomani S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in regione Piemonte (a cura di), Valutare i programmi complessi: una rilettura delle esperienze, Stamperia Artistica di Savigliano, pp. 15-38.

Tedesco C. (2007), "Politiche regionali per la riqualificazione? Rigenerazione Urbana, in Rapporto del territorio 2007", INU edizioni, Puglia, Roma

Sitografia

Asse VII – Competitività e attrattività città e sistemi urbani, disponibile su PO FESR 2007-2013: http://fesr.regione.puglia.it/portal/pls/portal/FESR.DYN_ASSE.show?p_arg_names=asse&p_arg_values=7. Asse XII – Sviluppo urbano sostenibile, disponibile su PO FESR Puglia 2014-2020:

http://por.regione.puglia.it/asse-12

Bando pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità Urbane in attuazione dell'ASSE PRIORITARIO XII "Sviluppo Urbano Sostenibile" Azione 12.1 "Rigenerazione Urbana sostenibile" del P.O.R. FESR- FSE 2014-2020, disponibile su Regione Puglia

http://www.regione.puglia.it/documents/10180/14811977/bando_rus_2017.pdf/24384acd-538f-4e14-b0ad-760016084e24

Legge Regionale 29 luglio 2008, n 21 "Norme per la Rigenerazione Urbana, disponibile su Regione Puglia: http://www.regione.puglia.it/documents/10192/5155767/LEGGE+REGIONALE++29+luglio+2008,%20n.+21+(id+5155780)/afb5c62f-6b66-471a-ba11-50fa809ddaab?version=1.0

¹⁸ Si riporta il differente risultato raggiunto dai due casi studio: Cerignola 16° in graduatoria, ammessa a finanziamento (5 milioni di euro) e Modugno, 62° posto, non ammesso a finanziamento (4,5 milioni di euro). POR PUGLIA 2014-2020, Asse XII "Sviluppo Urbano Sostenibile", Azione 12.1 "Rigenerazione Urbana Sostenibile". Avviso pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità Urbane di cui alla DGR n. 650/2017 e ss.mm.ii. Approvazione della graduatoria provvisoria – BURP n. 44 del 29/03/2018.

Inerzie, divari e traiettorie possibili della cooperazione: il caso del Parco Agricolo Sud Milano

Giuseppe Cinà

Politecnico di Torino
DiST - Dipartimento di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: giuseppe.cina@polito.it

Luca Lazzarini

Politecnico di Torino
DiST – Dipartimento di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: luca.lazzarini@polito.it

Abstract

Nel contesto di progressiva moltiplicazione degli attori che intervengono nel disegno delle politiche, comprendere genealogia ed evoluzione delle forme di cooperazione in atto, leggerne potenziale trasformativo e capacità di adattamento ai mutamenti esterni rappresenta un modo per sondare le ricadute spaziali dei processi di governance e verificare gli esiti della pianificazione cooperativa nella gestione del territorio. Il Parco Agricolo Sud Milano è un caso di interesse sia per le sue connotazioni territoriali che per l'innovativa struttura istituzionale. Qui la cooperazione ha assunto nel tempo un duplice profilo. Il primo si riconduce alla sua organizzazione verticale e veicola una disciplina di uso del suolo basata sulla regolazione, volta a conformare i processi trasformativi alle istanze di conservazione del territorio agricolo. Il secondo livello emerge invece dal terreno delle pratiche e corrisponde al mosaico di iniziative e progettualità che riuniscono agricoltori e attori sociali, guidandoli verso pratiche di multifunzionalità che guardano alla città non più come presenza scomoda, ma come parte attiva con cui stabilire mutue relazioni. Obiettivo del contributo è interrogarsi sulle interazioni tra questi due livelli di cooperazione, cercando di comprendere se e come la pianificazione urbanistica sia capace di sviluppare sinergie utili a riavvicinare politiche e pratiche e a rafforzare le componenti politico-amministrative e imprenditoriali del parco.

Parole chiave: agriculture, governance, parks

1 | Introduzione

Le condizioni di instabilità sociale ed economica prodotte dalla recente crisi globale hanno contribuito a diffondere la consapevolezza che debba essere rafforzato, e non eluso, il rapporto di complementarietà tra istituzioni pubbliche, settore privato e mondo della società civile. Se lo si ridefinisce nei termini della sostenibilità, questo rapporto implica il tentativo di integrare nelle sue tre dimensioni prevalenti economica, sociale e ambientale- un quarto pilatro, quello della Good Governance in quanto inestricabilmente connesso all'urgenza di considerare questioni di trasparenza, legittimità e diritto alla partecipazione quali componenti chiave di processi decisionali che siano realmente aperti, collaborativi e inclusivi (FAO, 2013). Una delle possibilità per spazializzare questo concetto è guardare ai contesti di Città-Regione come la scala più idonea a studiare i modi con cui tali processi decisionali siano in grado di veicolare politiche territoriali effettivamente sostenibili. Come già segnalato da Jonas (2012), prospettive odierne guardano alle Città-Regione non più come costrutti geograficamente predeterminati e statici, ma come terreni dinamici di interazioni, tenuti insieme da interessi comuni e nessi funzionali, e come spazi dove, oltre a quella topologica, la dimensione relazionale diventa fondamentale (Massey, 2005; Paasi, 2011). Nel dimostrare come la questione della governance sia centrale negli studi sulle Città-Regioni, Reed et al. (2013) descrivono le molteplici connessioni che legano insieme politiche e strategie, sottolineando il contributo critico degli interessi pubblici e privati nel superare la tradizionale dicotomia tra urbano e rurale e nell'affermare nuove approcci -incrementali o radicali- per incrementare la valenza territoriale delle politiche.

In questo contesto assume particolare rilevanza il dibattito sviluppatisi attorno al potenziale dell'agricoltura e del cibo nel ricreare legami di continuità tra città e *hinterland* rurali (Viljoen & Wiskerke, 2012). Questo tema, benché ancora trascurato nei suoi aspetti propriamente urbanistici (Cinà, 2016), è diventato oggi uno dei terreni più fertili della ricerca in campo urbano (Morgan, 2009). Le ragioni di

questo successo risiedono negli stimoli che uno sguardo ravvicinato alle dinamiche legate al cibo è in grado di apportare all'analisi dei processi trasformativi che interessano le aree agricole di margine, all'indagine dei conflitti legati alla risorsa suolo e, più in generale, alla comprensione dei processi di rilocalizzazione, riconnessione, riterritorializzazione di geografie alternative dove la prossimità diventa valore e strumento in sé (Dansero et al., 2016).

Questa forte intersezione tra i temi della *food policy* e quelli della governance ha trovato riscontro nel discorso sulla sostenibilità agro-alimentare delle Città-Regioni, il quale negli ultimi dieci anni si è sviluppato lungo direzioni molteplici: descrizioni quali-quantitative dei flussi di produzione e consumo tra città e *hinterland* rurali (Van Veenhuizen, 2006) si sono affiancate ad esplorazioni delle potenzialità produttive dei paesaggi urbani (Viljoen & Bohn, 2009) e ad alcuni tentativi di integrare salute, ambiente e società come occasione per porre la questione del cibo al centro dell'agenda urbana (Block & Caraher, 2012; Hassink & van Dijk, 2006). Infine, numerosi sono stati coloro che hanno studiato l'efficacia degli strumenti di governance nell'istituzionalizzare una domanda di cambiamento che la crisi alimentare ha scatenato negli anni recenti (tra i tanti: Wiskerke & Roep, 2010).

Questi temi sono peraltro al centro di un tentativo recente di portare le ragioni di una politica urbana alimentare sostenibile all'attenzione delle organizzazioni internazionali, secondo un processo che ha visto un rinnovato protagonismo delle città alla costruzione e disseminazione di buone pratiche volte a qualificare il rapporto tra habitat urbani e rurali (Calori & Magarini, 2015). Uno dei focus del Milan Urban Policy Pact (2015) è infatti il tentativo di costruire un ambiente in grado di facilitare la cooperazione tra settori e dipartimenti, incoraggiare la partecipazione degli attori locali al disegno delle politiche alimentari e sviluppare o aggiornare politiche e piani del cibo che pongano al centro il riavvicinamento di produttori e consumatori. Il Patto, pur legandosi idealmente ai temi di Milano Expo 2015 («Nutrire il pianeta»), trova le sue radici in un contesto metropolitano dove la food policy e l'agricoltura sono già da tempo oggetto di discussione e sperimentazione (Ferraresi, 2009). Alcuni di questi ragionamenti -si veda ad esempio: il Piano Strategico dell'Area Metropolitana Milanese (2016)- avevano già affermato l'esigenza di restituire un disegno di coerenza alle aree agricole periurbane milanesi, soprattutto facendo riferimento alla necessità di innovare gli strumenti e il grado di interazione territoriale del territorio agricolo protetto più esteso dell'area metropolitana, il Parco Agricolo Sud Milano. Assumendo questo contesto come caso studio, il presente contributo punta ad interrogarsi su come i processi di governance in atto si relazionano alle connotazioni territoriali, produttive e sociali nonché all'innovativa struttura istituzionale del parco. Il punto di vista scelto mira ad evidenziare genesi, evoluzione e grado di istituzionalizzazione delle forme di cooperazione e a leggerne il potenziale trasformativo, studiandone le ricadute spaziali e verificando gli esiti della pianificazione cooperativa alla gestione sostenibile del territorio.

2 | Gli spazi della cooperazione nel Parco Agricolo Sud Milano

Il Parco Sud Milano è uno spazio dalle molteplici relazioni. Relazioni tra individui, tra comunità, tra istituzioni e, soprattutto, tra agricoltori. Ognuna di queste lascia nel territorio delle tracce, dei segni, che sono la diretta manifestazione del gioco di negoziazioni, tensioni e conflitti in atto nel parco ma anche di una progettualità dinamica volta ad affermare e consolidare un diverso stato delle cose.

La vastità del parco, il coesistere e l'ibridarsi di una molteplicità di situazioni geografiche, territoriali e produttive definisce una complessità che difficilmente si presta a letture unitarie e semplificanti. Se si guarda alla letteratura, soprattutto a quella urbanistica, il parco è un caso ampiamente trattato: c'è chi ne legge l'assetto istituzionale e le traiettorie per una sua migliore gestione (Longo & Calvaresi, 2004; Vescovi, 2014), chi ne valuta il grado di sostenibilità ambientale, sociale ed economica in riferimento allo stato di salute delle aziende agricole (Gaviglio *et al.*, 2014), chi ne denuncia i profondi mutamenti in atto nell'uso del suolo (Ass. Parco Sud, 2013), chi si interroga sulle esperienze di filiera corta e di politiche alimentari in grado di rimettere in relazione città e *binterland* rurale (Calori & Magarini, 2015; Quaglia & Geissler, 2017), anche in una prospettiva bio-regionalista (Ferraresi, 2009; Fanfani, 2009; Longo & Dezio, 2017).

Obiettivo del presente contributo è restituire un'immagine della complessità dei processi di governance del parco, adottando un punto di vista ben preciso, quello della cooperazione. La ricerca, di natura qualitativa, ha combinato un'analisi della legislazione e degli strumenti urbanistici vigenti ad una serie di interviste semi-strutturate svolte tra dicembre 2017 e febbraio 2018, rivolte ad un campione di attori locali aventi un interesse -reale o potenziale- nell'esplorare la relazione tra pianificazione urbanistica e processi di tutela e sviluppo dell'agricoltura del parco. Il campione ha compreso 8 sindaci e consiglieri comunali, 2 tecnici del settore urbanistica, 4 agricoltori, 4 rappresentanti delle associazioni locali e 2 ricercatori, per un totale di 20 interviste effettuate.

2.1 | Guardare il parco dall'alto: gli spazi istituzionali della cooperazione

In quanto manifestazione di intercomunalità nonché uno dei lasciti più significativi della pianificazione intercomunale nell'area milanese a partire dagli anni Settanta (Faravelli & Clerici, 2013), il Parco Sud Milano¹ può essere considerato tra le più consolidate esperienze di cooperazione in atto in Italia in contesti periurbani. Il suo Ente di Gestione non solo attua la gestione amministrative e tecnica delle aree del parco, in accordo alla disciplina di uso del suolo, ma coordina i più importanti processi negoziali connessi alle trasformazioni che avvengono all'interno dei confini del parco e nelle sue immediate vicinanze. Il maggiore organo decisionale dell'Ente è il Consiglio Direttivo, che rappresenta il campo più significativo in cui studiare i processi di spazializzazione delle politiche e le modalità in cui le più importanti scelte di governo del territorio del parco si originano, prendono forma e trovano una loro attuazione. Tra gli aspetti più innovativi del governo del parco, la partecipazione attiva dei rappresentanti degli agricoltori e delle associazioni ambientaliste ai processi decisionali assume un rilievo particolare, sia per il contesto storico in cui questa è stata messa in atto (l'inizio degli anni Novanta), sia per la successiva applicazione in altri contesti italiani ed europei (Paül & Mckenzie, 2012).

In più di 25 anni di attività, l'Ente di Gestione ha fornito un contributo rilevante alle politiche di tutela del suolo agricolo, a cui purtroppo non è corrisposto un'egual sforzo nell'avvio di politiche di sostegno e sviluppo del settore agricolo. Sotto questo profilo, tra i più significativi tentativi messi in atto, si segnalano il lancio di un marchio produttore di qualità ambientale, il quale, sebbene con una scarsa diffusione, ha riconosciuto alle aziende un ruolo strategico di presidio territoriale, e l'avvio nel 2013 del progetto Osservatorio Economico-Ambientale per l'innovazione del Parco Sud Milano². Quest'ultimo, tramite l'individuazione di un campione di 50 aziende agricole le cui performances sono state indagate in termini di sostenibilità sociale, economica e ambientale, ha portato alla costruzione di un prezioso supporto informativo utile alle aziende per comprendere e valutare il successo di determinate scelte produttive.

La debolezza sul fronte delle politiche di sviluppo risiede negli importanti limiti finanziari e di gestione che caratterizzano l'azione amministrativa del parco e ne influenzano profondamente il grado di efficienza. Tali limiti producono, da un lato, significativi gap comunicativi tra livelli amministrativi nei processi di attuazione delle politiche e, dall'altro, una dilatazione temporale dei processi decisionali, con il risultato di generare interferenze negative con le iniziative e le progettualità provenienti dal settore agricolo. Le debolezze gestionali dell'Ente sono altresì dovute alla molteplicità di situazioni territoriali che caratterizzano lo spazio del Parco, e all'alta frammentazione istituzionale che connota il livello locale, aspetto che peraltro lo rende caso originale rispetto ad altri contesti con profili simili di governance e soggetti ad analoghe forme di tutela (*Ibid.*).

Le difficoltà gestionali che caratterizzano l'Ente di Gestione hanno un riflesso diretto anche nel governo del territorio del parco. Al momento, lo strumento urbanistico vigente nel parco, il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), è l'unico piano mai elaborato dall'Ente, ben 18 anni fa³. Sebbene il Piano sia stato efficace nel contenere, anche se non abbattere del tutto (Arcidiacono *et al.*, 2012), le spinte del settore immobiliare ad urbanizzare aree agricole, la forma del piano, a forte carattere vincolistico, si è presto rivelata incapace di sostenere adeguatamente le iniziative progettuali provenienti dal basso.

Lo stato di inerzia della pianificazione, più che stabilizzare le istanze trasformative, ha piuttosto generato, soprattutto negli ultimi dieci anni, una serie di tensioni, nate a seguito dei tentativi di introdurre cambiamenti nella disciplina di uso del suolo del parco. Numerose richieste di soggetti pubblici e privati, sollecitando la trasformazione di terreni soggetti a tutela, si sono scontrate con il parere del Consiglio Direttivo, generando di fatto delle conflittualità nello spazio del parco. Tali istanze non riguardano soltanto grandi interventi immobiliari⁴ o infrastrutture viarie di interesse regionale, ma anche numerose opere pubbliche che interessano le singole amministrazioni comunali. A queste si aggiunge una quota non

_

¹ L'Ente di Gestione del Parco Agricolo Sud Milano, organo afferente alla Città Metropolitana di Milano, è stato istituito con la Legge Regionale 24/1990, oggi sostituita dalla Legge Regionale 16/2007. Opera sulle aree agricole e forestali di 61 Comuni della Città Metropolitana di Milano, per un totale di 47.000 ettari sui quali si svolge l'attività di circa 900 aziende agricole.

² Il progetto ha come capofila l'Ente Parco Agricolo Sud Milano ed è realizzato con il contributo della Fondazione Cariplo in partenariato con il Dipartimento di Scienze Veterinarie per la Salute, la Produzione Animale e la Sicurezza Alimentare dell'Università degli Studi di Milano. Ulteriori informazioni nel sito fouragro.iambientale.it.

³ Il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) del Parco Regionale Agricolo Sud Milano è stato approvato con deliberazione n. 7/818 della Giunta Regionale del 3 agosto 2000.

⁴ Tra i casi più dibattuti vi è quello della MAPEI, azienda chimica multinazionale che aveva richiesto la trasformazione di 132 mila mq di terreno agricolo dentro il perimetro del parco nel Comune di Mediglia in un nuovo insediamento produttivo. La trasformazione aveva ottenuto il parere favorevole dell'amministrazione comunale e provinciale ma era stata bloccata dal Consiglio Direttivo del Parco in due sedute, nel luglio e nel settembre 2015 (si veda: Ass. Parco Sud, 2015).

indifferente di proposte di estendere i confini del parco, complice la presenza di numerose aree, situate al di fuori dei confini del parco, su cui gravavano in passato previsioni edificatorie da parte dei Piani Urbanistici Comunali e che, negli ultimi dieci anni, sono state superate a favore di un ritorno alla disciplina agricola, per via della crisi del settore immobiliare e della crescente sensibilità verso il contenimento del consumo di suolo (Cinà, 2015). Queste dinamiche, poiché affrontate solo con il rigido strumento della zonizzazione, contribuiscono ad una condizione di immobilismo che vive ormai da lungo tempo il Parco. In tal senso, risulta ampiamente trascurato il ruolo dello spazio di margine come ambito progettuale in grado di rafforzare il grado di fruizione, le prestazioni agro-ecologiche e il contributo degli spazi di contatto tra città e campagna nell'incrociare le domande sociali di produzione e consumo di cibo.

2.2 | Guardare al parco dal basso: gli spazi soft della cooperazione

Se lo sguardo si abbassa al terreno delle pratiche, emergono gli spazi della cooperazione tra aziende agricole, forme collaborative che nascono e si sviluppano sulla base di una domanda di progettualità e di costruzione di relazioni nel Parco. Complementarietà, forte radicamento alle vocazioni territoriali e alto potenziale trasformativo sono i caratteri salienti di queste iniziative. L'obiettivo è di condividere e mettere in rete energie e risorse per rispondere ai mutamenti del mercato, promuovere congiuntamente prodotti e servizi e migliorare la comunicazione aziendale verso istituzioni e consumatori allo scopo di moltiplicare significativamente le relazioni con la città.

Il grado di formalità della cooperazione tra agricoltori varia: si va dal dialogo informale che scaturisce dai rapporti di prossimità tra agricoltori, in grado di mettere in circolo conoscenze, saperi e buone pratiche, alla condivisione di strutture, macchinari e servizi, fino alla partecipazione a forme di cooperazione più consolidate (per esempio i Distretti) sul piano istituzionale e del diritto. I perimetri di questi spazi non sono rigidi ma morbidi, si muovono e si sovrappongono, perché varia il numero di attori coinvolti, muta il campo d'azione e si incrociano diverse istanze di progettualità.

Sebbene spesso accusati di essere poco inclini alla collaborazione («gli agricoltori son tutti un po' individualisti [...] diciamo sempre tante parole ma non siamo mai uniti...» -tratto da un'intervista ad un agricoltore locale-), negli ultimi dieci anni gli agricoltori hanno moltiplicato le attività di cooperazione, spinti dalla necessità di rispondere al generale abbassamento dei prezzi di vendita dei prodotti, puntando sulla diversificazione delle scelte aziendali e sull'attivazione di canali di vendita diretti con il mercato della città.

Quello dei Distretti Agricoli (ad oggi quelli attivi sono 5) è lo spazio più significativo della cooperazione tra agricoltori in atto nel parco (tab. I, fig. 1). Seppur con finalità diverse, i Distretti condividono una comune idea di consolidare la vocazione agricola del territorio del parco, attivando circuiti e progetti volti a moltiplicare il capitale territoriale nella prospettiva di promuovere un rapporto diretto tra aziende agricole e altri soggetti locali presenti nel Parco, sviluppare un'azione coordinata per migliorare le strategie di produzione e commercializzazione e accrescere la disponibilità di beni e servizi per il territorio.

Guardando ai rapporti con governo del parco, le interviste agli agricoltori hanno fatto emergere come alle potenzialità dei Distretti nel tentare di riallacciare città e campagna con filiere alimentari più sostenibili, non corrisponda un altrettanto evidente sostegno istituzionale, reso manifesto dalla lontananza dell'Ente Parco dalle progettualità delle aziende agricole e dalle domande della società civile (Faravelli e Clerici, 2012).

Tabella I | Distretti Agricoli attivi nello spazio del Parco Sud Milano.

| Distretto Rurale Anno di accreditamento | | Promotori | Nº di aziende coinvolte | Estensione spaziale |
|---|--|---|----------------------------|-----------------------------|
| Distretto Agricolo Milanese (DAM) | 2011 (DGR n. 624 del 13/10/2010) | Comune di Milano | 31 | 1.500 ha (1 Comune) |
| Distretto Agricolo della Valle dell'Olona (DAVO) | 2012 (DGR n° 3592 del 6/6/12) | Consorzio del fiume Olona | 29 | 1.500 ha (22 Comuni) |
| Distretto Neorurale delle Tre Acque di Milano (DiNAMo) | 2012 (DGR n° 4243 del 25/10/12) | Provincia (oggi Città Metropolitana) di Milano | 35 | 3.000 ha ca. (20 Comuni) |
| Distretto Rurale Riso e Rane | 2011 (DGR n° 1810 del 31/5/11) | Un gruppo di aziende risicole | 63 | 5.000 ha (23 Comuni) |
| Distretto Agricolo Rurale Adda Martesana (DAAM) | 2017 (DGR n° 6552 dell'8/5/17) | Comune di Liscate (MI) | 21 | 11 Comuni |

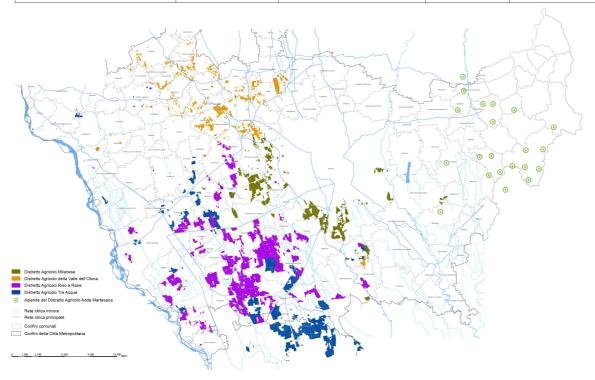


Figura 1. Aziende dei Distretti Agricoli della Città Metropolitana di Milano. Fonte: Rielaborazione degli autori su base della Provincia di Milano con dati SIARL e catasto.

L'istanza di maggiore autosufficienza finanziaria e di chiarezza negli obiettivi di sviluppo ha spinto alcuni Distretti a dotarsi di forme piuttosto avanzate e innovative di pianificazione. Ad esempio, il Piano del Distretto Rurale di Milano (DAM) ha assunto come tema cardine l'agricoltura integrata con il territorio nella consapevolezza che essa svolga «nella città un servizio pubblico per la tutela e valorizzazione dei beni comuni e per la riqualificazione paesaggistico ambientale, in una visione che vede sviluppo urbano e rurale colloquiare armoniosamento» (Consorzio DAM, 2011: 10). Il documento prevede la mobilitazione di risorse pubblico-private per un totale di 50 milioni di euro destinati al miglioramento fondiario, al recupero delle cascine, alla riqualificazione paesaggistico-ambientale delle proprietà aziendali e alla commercializzazione dei prodotti secondo un programma di azioni che vanno dai tre ai dieci anni di durata. Nella cornice del piano, le trentuno imprese che partecipano al Distretto hanno avuto l'opportunità di costruire progettualità, condividendo risorse economiche e umane e migliorando il grado di interazione con gli altri livelli istituzionali e con il mercato della città (Ibid.: 69).

3 | Conclusioni

La lettura proposta dimostra come i due spazi di cooperazione analizzati, quello istituzionale dell'Ente di Gestione e quello più morbido dei Distretti Rurali, pur sovrapponendosi a livello spaziale e condividendo un comune spazio operativo, risultano contraddistinti da un alto grado di autonomia reciproca che si esprime in due diverse razionalità in termini di politiche di pianificazione. Da una parte il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), strumento datato ma ancora principale espressione del governo del territorio del parco, ha un approccio fortemente regolativo e si affianca ad un flebile tentativo dell'Ente Parco si avviare politiche di sviluppo, che scontano tuttavia una profonda carenza di risorse. D'altra parte, il tessuto imprenditoriale dei Distretti dimostra la capacità di mettere in campo azioni volte al superamento degli interessi individuali e delle tradizionali modalità di gestione aziendale verso traiettorie di sviluppo contraddistinte da un alto potenziale trasformativo. Inoltre, le esperienze di filiera corta che si stanno sviluppando a partire dai Distretti, oltre a promuovere un processo critico di riconnessione tra consumatori e produttori (Ilbery et al., 2005), costruiscono occasioni significative di diversificazione produttiva per le aziende locali con il risultato di rafforzarne il capitale sociale e il grado di radicamento territoriale.

In tal senso, seppure contraddistinte da una diversità di approcci e obiettivi, le due forme di cooperazione condividono uno spazio di convergenza operativa, un terreno di contatto dove può prodursi il riavvicinamento del governo del parco all'universo delle buone pratiche in atto nel mondo agricolo. I presupposti di questo riavvicinamento derivano dalla necessaria moltiplicazione delle esternalità positive che il contesto istituzionale e normativo del Parco è in grado di offrire alle progettualità provenienti dal basso (Vandermeulen et al., 2006). Cruciale in tal senso è la traiettoria che assumerà l'evoluzione degli strumenti di gestione del Parco. Il riferimento è al percorso legislativo avviato alla L.R. 28/2016, il quale porterà, presumibilmente già nei prossimi mesi, alla riorganizzazione del sistema dei parchi milanesi in un nuovo parco metropolitano, in accordo con il disegno degli ambiti territoriali ecosistemici individuato dalla suddetta legge (fig. 2). L'aprirsi di nuove opportunità per ridefinire il ruolo del Parco Sud all'interno dell'ecosistema Città-Regione milanese fornisce i presupposti per riformulare la politica urbanistica del parco, spostando il baricentro dall'enfasi regolativa ad un'impronta più progettuale, riportando linfa alle iniziative provenienti dal basso e integrando con più efficacia le potenzialità produttive degli spazi agricoli con il mercato della città. Dunque, oltre che nella ridefinizione della macchina amministrativa e delle politiche di tutela, l'interesse del nuovo parco metropolitano risiede nella possibilità di costruire relazioni di senso tra l'urbanistica e le food policies, non solamente mettendo a sistema i soggetti locali (dunque soprattutto i Distretti) che a vario titolo intervengono nelle dinamiche del cibo a scala della Città-Regione, ma anche spostando l'attenzione sui flussi di relazione che legano tali soggetti al territorio metropolitano, sui singoli luoghi (della produzione, del consumo, dello scambio) attorno a cui si diramano questi flussi e sulle domande sociali che tali luoghi condensano.

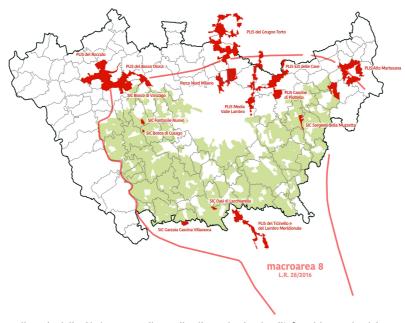


Figura 2. Parchi e aree di tutela della Città Metropolitana di Milano ricadenti nell'8° ambito territoriale ecosistemico e coinvolti nella proposta di riorganizzazione degli strumenti di gestione e tutela in accordo alla L.R. 28/2016.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Salata S., Ronchi S., Nota CRCS sul consumo di suolo nei parchi Lombardi, in Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S. (2012), *Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo*. Rapporto 2012, INU Edizioni, Roma, pp. 43-47.
- Associazione Parco Sud Milano (2013), Oltre 5 milioni di mq tolti all'agricoltura del parco agricolo sud, (assparcosud.org/14-istituzioni/517-oltre-5-milioni-di-aree-agricole-tolte-al-parco.html).
- Associazione Parco Sud Milano (2015), Cari Pisapia e presidente Parco Sud vi scriviamo perché la Mapei non sottragga suolo agricolo (assparcosud.org/14-istituzioni/1426-cari-pisapia-e-presidente-parco-sud-vi-scriviamo-perché-la-mapei-non-sottragga-suolo-agricolo.html).
- Bloch B., Caraher M., "Integrating health, environment and society introducing a new arena", in Viljoen A., Wiskerke J. (eds., 2012), *Sustainable Food Planning: evolving theory and practice*, Wageningen Academic Publisher, Wageningen.
- Calori A., Magarini A. (a cura di, 2015), Food & the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili, Edizioni Ambiente, Milano.
- Cinà G., "Somewhere the city slows down and the country comes back. Features of a starting change of course in many Italian urban fringes", in Cinà G., Dansero E. (eds., 2015), Localizing urban food strategies. Farming cities and performing rurality, 7th International AESOP Sustainable Food Planning Conference Proceedings, 7-9 October 2015, Torino, Politecnico di Torino.
- Cinà G. (2016), "Aree agricole periurbane: lavori in corso", in Urbanistica Informazioni, no. 265, pp. 10-12.
- Consorzio DAM (2011), Il piano del Distretto Rurale di Milano. Un processo di neo-ruralizzazione di Milano, settembre 2011.
- Dansero E., Tecco N., Bagliani M., Peano C. (2017), "Verso il sistema locale territoriale del cibo: spazi di analisi e di azione", in Bollettino della Società Geografica Italiana no. X, pp. 19-38.
- FAO (2013), Sustainability Pathways, Retrieved October 2013 (fao.org/nr/sustainability/en/).
- Fanfani D. (ed., 2009), Pianificare tra città e campagna, Firenze University Press, Firenze.
- Faravelli M.L., Clerici M.A. (2013), "Verso una nuova alleanza città/campagna: riflessioni sul parco agricolo sud Milano", in *Archivio Studi Urbani e Regionali*, no. 106, pp. 18-39.
- Ferraresi G. (a cura di, 2009), Produrre e scambiare valore territoriale. Dalla città diffusa allo scenario di forma Urbis et agri, Alinea, Firenze.
- Gaviglio A., Bertocchi M., Silvestri S., Pirani A. (2014), The use of environmental, Economic and Social Indicators as decision support for the advancement of Farms towards Sustainability, in Proceedings of the 50th SIDEA Conference.
- Hassink J., van Dijk M. (eds., 2006), Farming for health, Springer Netherlands, Amsterdam.
- Jonas A. (2012), "City-regionalism: Questions of distribution and politics", in *Progress in Human Geography*, no. 36, vol. 6, pp. 822–829.
- Ilbery B., Maye D. (2005), "Alternative (shorter) food supply chains and specialist livestock products in the Scottish–English borders", in *Environment and Planning* A, no. 37, pp. 823–844.
- Longo A., Calvaresi C. (2004), "La governance dei parchi peri-urbani nell'area Milanese", in *Territorio* no. 28, pp. 165-170.
- Longo A., Dezio C. (2017), Milano Bioregione: re-conceptualize the metropolitan area in relation to the Food-City system, in 8th Annual Conference of the AESOP SFP 2017.
- Massey D. (2005), For Space, Sage, London.
- Morgan K. (2009), "Feeding the city: the challenge of urban food planning", in *International Planning Studies* no. 14, pp. 341–348.
- Paasi A. (2011), "Geography, space and the re-emergence of topological thinking", in *Dialogues in Human Geography*, no. 1, pp. 299-303.
- Paül V., McKenzie F. H. (2013), "Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona", in *Land use policy*, no. 30, pp. 94-105.
- Quaglia S., Geissler, J.P. (2017), Milan Rural Metropolis. Neo-ruralisation of the City, in ISOCARP Review no. 13, pp. 85-98.
- Reed M., Curry N., Keech D., Kirwan J., Maye D. (2013), City-region Report Synthesis, Work Package 2/Deliverable 2.3, SUPURBFOOD. Seventh Framework Programme of the European Community;
- Van Veenhuizen, R. (2006), Cities farming for the future: Urban agriculture for green and productive cities, RUAF Foundation, Leusden.
- Vandermeulen V., Verspecht A., Van Huylenbroeck G., Meert H., Boulanger A., Van Ecke E. (2006), "The importance of the institutional environment on multifunctional farming systems in the peri-urban area of Brussels", in *Land Use Policy* no. 23, pp. 486–501.

- Vescovi F. (2014), "Parco Agricolo Sud ed Expo 2015: per una nuova governance dell'agricoltura periurbana Milanese", in *Territorio* no. 70, pp. 92-100.
- Viljoen A., Bohn K. (2009), Continuous Productive Urban Landscape(CPUL): essential infrastructure and edible ornament, London: Open House International, no. 34, vol. 2, pp. 50-60.
- Viljoen A., Wiskerke J. (eds. 2012), Sustainable Food Planning: evolving theory and practice, Wageningen Academic Publisher, Wageningen.
- Wiskerke J., Roep D. (2010), "On Governance, Embedding and Marketing: Reflections on the Construction of Alternative Sustainable Food Networks", in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, no. 25, vol. 2, pp. 205–221.

L'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al Piano Paesaggistico Regionale in Sardegna. Alcune considerazioni sullo stato di avanzamento

Anna Maria Colavitti

Università di Cagliari

DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: amcolavt@unica.it

Alessio Floris

Università di Cagliari DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura Email: alessiofloris85@gmail.com

Sergio Serra

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

Abstract

Nelle politiche di salvaguardia del paesaggio e di sviluppo urbano sostenibile la pianificazione paesaggistica assume un ruolo fondamentale di indirizzo per la strumentazione urbanistica di livello locale. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) della Sardegna persegue obiettivi di salvaguardia delle risorse ambientali, di promozione di forme di sviluppo legate alla valorizzazione del capitale territoriale e di riduzione della pressione insediativa, che si traducono nell'obbligo di conformazione degli strumenti locali con l'adozione di strategie orientate alla riqualificazione e al completamento degli insediamenti esistenti secondo il principio di minimo consumo del territorio, alla conservazione dell'impianto urbanistico dei tessuti consolidati e alla trasformazione delle forme insediative incoerenti, al fine di riconfigurare l'assetto spaziale e generare nuova qualità urbana. Ad oltre un decennio dall'approvazione del PPR, è evidente la considerevole difficoltà delle amministrazioni nel completare l'iter di conformazione dei piani urbanistici comunali allo strumento regionale sovraordinato, dato l'esiguo numero di piani adeguati.

Lo studio indaga le molteplici cause e motivazioni alla base di questa stasi attraverso l'analisi di un campione rappresentativo di verifiche di coerenza da parte degli organi regionali preposti dei piani comunali adeguati o in corso di adeguamento per verificare le ragioni che ricorrono ad ostacolare e talvolta impedire la conclusione dell'iter amministrativo di adeguamento.

Parole chiave: local plans, landscape, urban practices

1 | Principi e indirizzi del Piano Paesaggistico della Regione Sardegna

La pianificazione paesaggistica svolge un ruolo chiave nel garantire la coerenza delle scelte di governo del territorio con gli obiettivi di qualità del paesaggio e di sviluppo sostenibile. La definizione di prescrizioni per la tutela dei sistemi di valori e delle invarianti territoriali e l'individuazione di linee di sviluppo sostenibile rappresentano gli obiettivi fondamentali dello strumento paesaggistico regionale, come previsto dalla legislazione nazionale¹ (Poli, 2012).

L'azione della pianificazione paesaggistica non dovrebbe concretizzarsi nell'esclusiva apposizione di vincoli, intesi come impedimenti legislativi soggetti a controllo e vigilanza, a seguito del riconoscimento dei valori territoriali e paesistici, ma dovrebbe piuttosto mirare alla creazione di opportunità di sviluppo e di nuove economie compatibili con le risorse territoriali (Leone, 2014).

In Sardegna, il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) ha assunto, da oltre un decennio, il compito di indirizzare il governo del territorio verso la salvaguardia del paesaggio e la promozione di uno sviluppo sostenibile mediante il controllo dell'espansione urbana, l'alleggerimento della pressione insediativa, il

-

¹ art.135, Codice Urbani.

recupero di paesaggi compromessi e degradati e la protezione del suolo² (Bitti, 2008; Regione Sardegna, PPR, 2006). Gli indirizzi e le prescrizioni del PPR si basano sul principio di controllo dei fenomeni territoriali caratterizzati da urbanizzazione diffusa, destrutturazione del paesaggio, consumo di suolo e progressiva riduzione delle risorse naturali (Trusiani, 2015). I piani comunali sono chiamati a recepire le prescrizioni del PPR e mettere in campo azioni di riqualificazione e completamento degli insediamenti esistenti secondo criteri di riduzione del consumo di suolo, conservazione dell'impianto urbanistico dei tessuti consolidati e trasformazione delle forme insediative incoerenti (Colavitti, Serra, 2018).

La pianificazione dei nuovi insediamenti, stimati con un'analisi puntuale della domanda sociale su un orizzonte temporale decennale, deve ispirarsi a modelli insediativi compatti fondati su un criterio di connessione ed integrazione strutturale e formale con l'assetto insediativo esistente³.

Lo strumento rivolge particolare attenzione alla fascia costiera, bene paesaggistico di valenza ambientale, sottoposta ad una elevata pressione antropica, impedendo interventi di trasformazione in aree non compromesse, ad eccezione di eventuali sviluppi edificatori a completamento degli insediamenti esistenti⁴. Propone, inoltre, azioni di recupero architettonico, riqualificazione paesaggistica ed ambientale, riuso del patrimonio edilizio esistente per finalità turistico ricettive con delocalizzazione dalla fascia costiera degli usi diversi da quello residenziale e turistico, qualora non funzionalmente connessi al mare. Lo sviluppo della potenzialità turistica del territorio deve esplicarsi attraverso un utilizzo efficiente delle aree urbanizzate esistenti (centri urbani principali, agglomerati sparsi e complessi produttivi dismessi) oppure, se necessario, mediante nuove localizzazioni turistiche in zone contigue o integrate agli insediamenti urbani⁵.

2 | L'adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR

2.1 | Lo stato di attuazione del processo di adeguamento

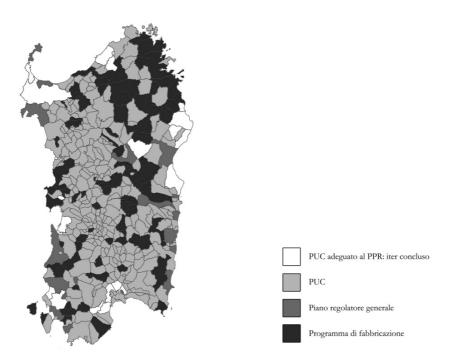


Figura 1 | Il quadro della pianificazione comunale in Sardegna. Fonte: Regione Sardegna.

L'attuazione del PPR si concretizza nella conformazione degli strumenti urbanistici comunali alle prescrizioni e agli indirizzi del piano sovraordinato, entro un anno dalla sua entrata in vigore. In particolare l'adeguamento è obbligatorio per i comuni che ricadono interamente all'interno degli ambiti di paesaggio costieri (102 su un totale di 377 comuni) mentre è facoltativo per i comuni parzialmente

 3 NTA PPR, artt. 61-62 e 74.

² NTA PPR, art.1.

⁴ NTA PPR, art.20.

⁵ NTA PPR, art.89.

ricompresi (65 comuni) e non compresi (210 comuni)6. In realtà, a distanza di un decennio, il numero di comuni dotati di un Piano Urbanistico Comunale (PUC) adeguato al PPR è ancora esiguo: ad oggi solo 19 comuni hanno completato l'iter di adeguamento dello strumento generale con esito positivo nella verifica di coerenza da parte degli organi regionali. Solo 14 dei comuni dotati di un PUC adeguato, essendo interamente compresi all'interno degli ambiti di paesaggio costieri, erano effettivamente obbligati a conformarsi a tale disposizione (vedi Tabella I).

In generale il quadro della pianificazione urbanistica generale in Sardegna mostra una presenza, ancora rilevante, di comuni dotati di strumenti obsoleti (Piani Regolatori Generali e Piani di Fabbricazione), superati dalla Legge Urbanistica Regionale n.45/1989.

Non appare efficace neppure la norma transitoria che, in attesa dell'adeguamento degli strumenti comunali al PPR, vieta nuovi interventi di trasformazione urbanistica, ad eccezione di quelli previsti da piani attuativi già approvati e convenzionati⁷, con conseguente paralisi dell'attività edilizia ed urbanistica, spesso imputata alla normativa paesaggistica.

Tabella I | Piani urbanistici comunali adeguati al Piano Paesaggistico Regionale in Sardegna.

| Comune | Costieri | Inclusi negli Ambiti di Paesaggio Costieri | Anno di approvazione |
|-----------------------------|----------|---|----------------------|
| Stintino | SI | SI | 2015 |
| Sassari | SI | SI | 2014 |
| Trinita' d'Agultu e Vignola | SI | SI | 2014 |
| Aggius | NO | PARZIALMENTE | 2014 |
| Posada | SI | SI | 2011 |
| Siniscola | SI | SI | 2014 |
| Irgoli | NO | SI | 2013 |
| Orosei | SI | SI | 2016 |
| Nuoro | NO | NO | 2015 |
| Magomadas | SI | SI | 2012 |
| Baunei | SI | SI | 2017 |
| Nurachi | NO | SI | 2012 |
| Arborea | SI | SI | 2011 |
| Gonnesa | SI | SI | 2017 |
| Carbonia | NO | PARZIALMENTE | 2011 |
| Assemini | NO | PARZIALMENTE | 2015 |
| Capoterra | SI | SI | 2016 |
| Sestu | NO | PARZIALMENTE | 2010 |
| Selargius | NO | SI | 2017 |

⁶ NTA PPR, art. 107.

⁷ NTA PPR, art.15.

Il contributo si propone di analizzare le criticità e le problematiche che impediscono o rendono difficoltoso il completamento dell'iter di adeguamento degli strumenti comunali, attraverso un'indagine sulle verifiche di coerenza dei piani comunali adeguati o in corso di adeguamento. In particolare è stato analizzato un campione rappresentativo di verifiche di coerenza, pubblicate sul sito della Regione Sardegna⁸, relative a 34 procedimenti di redazione di PUC in corso o completati. Di seguito si descrivono sinteticamente le criticità ricorrenti nelle osservazioni della RAS.

2.2 | Il riordino delle conoscenze

Nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR i comuni sono chiamati a definire con precisione i contenuti del piano sovraordinato secondo i tre assetti fondamentali: ambientale, storico-culturale e insediativo. L'obiettivo della fase di "riordino delle conoscenze" è comporre un quadro esaustivo delle conoscenze territoriali di supporto alle scelte di pianificazione alla scala comunale. Si tratta inoltre di una verifica delle analisi elaborate su scala regionale dalla pianificazione paesaggistica, con un maggior dettaglio delle informazioni a garanzia di una corretta attuazione degli indirizzi del PPR9.

L'assetto ambientale si riferisce in particolare ai valori del territorio, riconoscendone le peculiarità e i caratteri connotativi dell'identità dei luoghi e delle interazioni tra il paesaggio naturale e quello antropizzato. Tale aspetto si traduce, all'interno del PUC, nel riconoscimento dei paesaggi alla scala locale, attraverso una lettura delle invarianti territoriali, della percezione collettiva e delle potenzialità d'uso compatibili.

Il riconoscimento delle valenze storico-culturali del territorio trova ampio spazio nella procedura di adeguamento della strumentazione urbanistica. In particolare si rende necessaria un'attività di ricognizione del patrimonio archeologico e architettonico al fine di catalogare e documentare la presenza di beni culturali e identitari e definirne una normativa di tutela e valorizzazione (Colavitti et al, 2018).

Per quanto riguarda l'assetto insediativo è richiesta la lettura e l'interpretazione dei processi che hanno determinato l'attuale conformazione del sistema insediativo, in relazione ai fattori morfologici, funzionali, socio-economici e culturali del territorio. Lo studio prevede inoltre una puntuale ricognizione del patrimonio edilizio esistente con la quantificazione delle volumetrie legittime e/o irregolari.

Tra le conoscenze da approfondire alla scala comunale rientrano gli studi condotti in sede di redazione del Piano di Assetto Idrogeologico, finalizzate alla delimitazione delle aree soggette a pericolosità idraulica e da frana e alla definizione di misure per la mitigazione del rischio.

L'analisi delle verifiche di coerenza ha evidenziato diverse problematiche legate alla fase di riordino delle conoscenze alla scala locale e al livello di approfondimento dei diversi tematismi riguardanti la struttura paesaggistica del territorio, nella discesa dalla scala del PPR a quella comunale. Si rilevano spesso lacune nel riconoscimento puntuale degli Ambiti di Paesaggio locali e nella definizione dei relativi progetti guida. In particolare, le verifiche di coerenza rilevano, in oltre la metà dei casi analizzati, la mancata o incompleta individuazione dei beni paesaggistici, delle valenze ambientali e delle componenti di paesaggio, in aggiunta ad una disciplina di tutela carente. Anche l'assetto storico culturale non viene sempre analizzato in maniera sufficientemente esaustiva e permangono evidenti criticità nella catalogazione e nella definizione della normativa per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico culturale, censito all'interno del DB Mosaico della Regione Sardegna. Gran parte delle verifiche di coerenza rileva la mancata conclusione del procedimento di copianificazione dell'assetto storico culturale, con la firma dell'intesa tra Comune, Regione e MiBact. Determina ulteriori difficoltà al processo di adeguamento la definizione dello stato di fatto dell'insediamento e del livello di attuazione delle previsioni della pianificazione vigente, in particolare il computo dell'edificabilità residua nel tessuto consolidato e nelle zone di espansione parzialmente attuate, oltre alle volumetrie esistenti legittime e/o irregolari. Si riscontra inoltre l'assenza dello studio di compatibilità idraulica e geologica o di un elaborato di sovrapposizione delle aree di pericolosità individuate con la zonizzazione del piano.

9 Cfr. Linee guida per l'adeguamento dei Piani Urbanistici Comunali al PPR e al PAI, Febbraio 2007, Regione Sardegna.

⁸ Cfr. http://www.sardegnaterritorio.it/j/v/1123?&s=6&v=9&c=9960&na=1&n=10

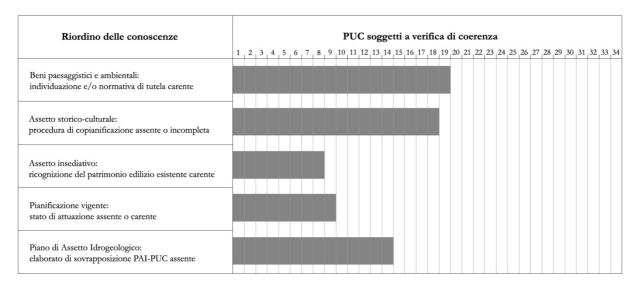


Figura 2 | Sintesi delle criticità riscontrate nell'ambito del "Riordino delle conoscenze". Fonte: Elaborazione degli autori.

2.3 | Il dimensionamento di piano e le espansioni residenziali programmate

Nelle proposte di adeguamento dei piani urbanistici comunali il dimensionamento del fabbisogno di nuove residenze non appare solitamente giustificato da un'effettiva esigenza, generata da un trend demografico positivo per natalità o per fenomeni migratori, oppure da una domanda pregressa, data dalla presenza di sovraffollamento abitativo o dalla riduzione della dimensione media dei nuclei familiari.

Il sovradimensionamento del fabbisogno viene perseguito attraverso la stima ottimistica di crescita della popolazione residente o l'errata proiezione futura delle rilevazioni statistiche al fine di giustificare la necessità di ampliare l'offerta di aree edificabili a destinazione residenziale o di confermare una capacità edificatoria residua del piano vigente.

Nelle verifiche di coerenza tale criticità ricorre costantemente: 26 comuni sui 34 analizzati hanno operato un sovradimensionamento del fabbisogno di piano, con conseguente esito negativo del procedimento, incrementato ulteriormente, in alcuni casi, dalla programmazione di nuove zone di espansione residenziale in misura superiore al risultato della stima.

L'approssimativa ricognizione della capacità edificatoria residua nel tessuto consolidato e l'assenza di un computo dettagliato delle volumetrie esistenti, in condizioni di degrado o sottoutilizzo, appare indicativa della volontà di soddisfare il fabbisogno residenziale, reale o fittizio, attraverso il ricorso, in maniera quasi esclusiva, ad interventi di nuova edificazione ed escludendo qualunque ipotesi di riassorbimento, anche parziale, mediante la redistribuzione delle famiglie nel parco alloggi esistente o il recupero abitativo.

Ulteriori criticità emergono nella localizzazione delle aree da destinare a nuovi insediamenti residenziali, spesso poste in ambiti naturali o idonei all'uso agricolo, in forte contrasto con le norme del PPR volte a ridurre il consumo di territorio. Spesso i nuovi insediamenti sono localizzati in aree a rischio idrogeologico, pur di confermare aspettative consolidate da parte dei proprietari, cui l'ente locale non ritiene di dover venir meno. In sede di verifica di coerenza si riscontrano numerose osservazioni che riguardano i criteri di pianificazione e di progettazione degli insediamenti residenziali.

Ad esempio, non risulta corretto applicare parametri urbanistici che incentivano il consumo di suolo, utilizzando indici edificatori ridotti per lo sviluppo di forme insediative estensive con tipologie edilizie mono o bifamiliari.

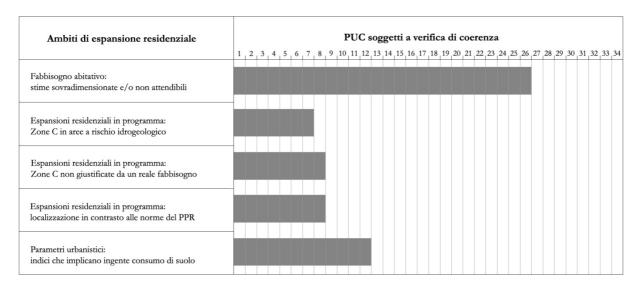


Figura 3 | Sintesi delle criticità riscontrate negli ambiti di "Espansione residenziale". Fonte: Elaborazione degli autori.

2.4 | Il tessuto consolidato

Rientrano nel tessuto consolidato i centri di antica e prima formazione, perimetrati dal PPR sulla base della cartografia storica e oggetto di verifica in fase di copianificazione con gli organi regionali.

Nei piani comunali vigenti, all'interno del centro matrice possono ricadere zone A (centro storico) e zone B (di completamento residenziale), che in fase di adeguamento potranno essere ricondotte alle sottozone A1, costituite da tessuti urbani con rilevanti tracce dell'originario impianto storico urbanistico e architettonico o da nuclei edificati monumentali di elevato valore storico—artistico, e sottozone A2, rappresentate da tessuti alterati e/o non riconoscibili a livello edilizio e/o infrastrutturale, che hanno perso in parte o in toto i caratteri tipologici dell'abitato e della matrice viaria e saranno pertanto assoggettati ad interventi di riqualificazione urbanistica. La criticità che viene evidenziata con maggiore frequenza è la difformità di giudizio tra il riconoscimento delle caratteristiche che identificano l'areale del centro matrice in fase di copianificazione e la successiva definizione della zonizzazione urbanistica. Inoltre non sempre viene garantita un'efficace disciplina urbanistica generale per la zona A, da sottoporre a pianificazione attuativa.

Per quanto riguarda le parti di territorio totalmente o parzialmente edificate riconducibili alle zone B di completamento residenziale, che in linea di massima coincidono con le espansioni verificatesi fino agli anni '50 e solitamente interposte tra il centro matrice e le espansioni recenti, le problematiche emergono soprattutto nel caso dell'identificazione di nuovi areali rispetto alla pianificazione vigente. In particolare non è sempre verificato il soddisfacimento dei parametri richiesti dal Decreto Assessoriale n.2266/U del 1983 (Decreto Floris), che per le zone parzialmente edificate prevede l'esistenza di una volumetria edificata non inferiore al 10-20% di quella complessivamente realizzabile, sulla base della classificazione dei comuni in funzione della popolazione residente.

Inoltre l'individuazione di nuove zone B non è contemplata dalla normativa regionale, per i comuni dotati di uno strumento generale adeguato al Decreto Floris, ad eccezione dei casi in cui ciò si configuri come una correzione di precedenti errori di classificazione. Tali criticità emergono su oltre il 40% delle verifiche di coerenza analizzate.

Un altro aspetto sul quale insistono lacune rilevanti è la verifica del soddisfacimento degli standard, che in oltre 1/3 dei casi analizzati non risulta adeguata, non garantendo i requisiti minimi richiesti dalla normativa o non attestandone l'effettiva sussistenza.

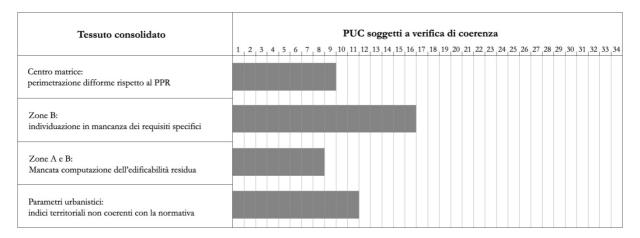


Figura 4 | Sintesi delle criticità riscontrate nell'ambito del "Tessuto consolidato". Fonte: Elaborazione degli autori.

2.5 | Gli insediamenti turistici

Il PPR definisce come insediamenti turistici quelli localizzati prevalentemente in ambito costiero, che per utilizzo, tipologia degli edifici e dotazione di servizi, siano destinati prevalentemente alla popolazione non residente. L'individuazione di nuove aree turistiche (Zone F) è consentita sulla base della capacità turistica e della classificazione del litorale, che ne attesti un conseguente fabbisogno, anche nel caso in cui esse siano a completamento degli insediamenti turistici esistenti, nel rispetto degli elementi ambientali e paesaggistici peculiari della realtà locale.

Le criticità che ricorrono nelle verifiche di coerenza riguardano l'assenza o l'errata valutazione della capacità insediativa massima, calcolata sulla fruibilità ottimale del litorale e ridotta del 50% ai sensi della Legge n.8 del 2004, la previsione di nuove zone F non giustificata dal dimensionamento e le lacune nella ricognizione dell'edificato esistente.

Inoltre è emerso come la localizzazione delle nuove aree destinate agli insediamenti turistici non rispetti i criteri prescritti dal PPR, che non consentono nuove trasformazioni lungo la costa ad eccezione di interventi a completamento degli insediamenti turistici esistenti nel caso di riconversione alla destinazione ricettiva alberghiera delle seconde case presenti, di eliminazione dalla costa e riconversione in strutture alberghiere dei campeggi esistenti, di spostamento degli insediamenti esistenti dalla fascia costiera di maggiore impatto paesaggistico verso aree già compromesse. La definizione dei perimetri delle zone di futura espansione dovrebbe essere prevista in contiguità ai centri urbani esistenti, ad ambiti in precedenza trasformati o oggetto di pianificazione attuativa efficace.

L'analisi delle verifiche di coerenza ha evidenziato un numero significativo di comuni costieri, per la precisione 11 su 23, che propongono la realizzazione di nuovi insediamenti turistici in ambiti soggetti a tutela dal PPR.

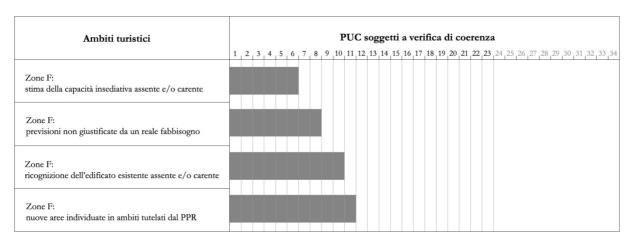


Figura 5 | Sintesi delle criticità riscontrate nell'ambito degli "Insediamenti turistici". Fonte: Elaborazione degli autori.

2.6 | Gli ambiti agricoli e produttivi

Gli insediamenti produttivi a carattere industriale, artigianale e commerciale, le aree destinate alla grande distribuzione commerciale o ad attività estrattive, identificati nel PPR, vengono ricondotte nel PUC alla categoria della Zona omogenea D. Anche in questo caso la definizione dei perimetri delle zone produttive deve attenersi ai criteri di completamento e ridefinizione di aree già compromesse, nel rispetto del sistema dei valori paesaggistici del territorio.

L'analisi delle verifiche di coerenza ha evidenziato l'individuazione di nuove Zone D, spesso non giustificate da un reale fabbisogno e in alcuni casi in assenza di un dimensionamento adeguato, che consideri le attività già presenti sul territorio e le potenzialità dei piani per gli insediamenti produttivi in fase di attuazione.

Come riscontrato per interventi di trasformazione riguardanti gli insediamenti turistici e residenziali, si manifesta una tendenza nell'individuazione di nuove aree a carattere produttivo o destinate a servizi generali in ambiti soggetti a tutela.

Gli ambiti territoriali destinati a uso agricolo, identificati come Zona E dal piano urbanistico, devono essere definiti sulla base della valutazione dello stato di fatto, delle componenti ambientali e dell'attitudine d'uso dei suoli.

Se tradizionalmente la perimetrazione della Zona E nei piani veniva determinata sulla base delle aree residue a seguito dell'individuazione delle aree urbanizzabili, attualmente il PPR impone la classificazione del territorio agricolo, in funzione della capacità d'uso dei suoli (Land Capability), nelle seguenti sottozone: Aree caratterizzate da una produzione agricola tipica e specializzata (E1); Aree di primaria importanza per la funzione agricolo produttiva (E2); Aree caratterizzate da un elevato frazionamento fondiario, che sono contemporaneamente utilizzabili per scopi agricoli - produttivi e per scopi residenziali (E3); Aree caratterizzate dalla presenza di preesistenze insediative, che sono utilizzabili per l'organizzazione di centri rurali (E4); Aree marginali per attività agricola nelle quali viene ravvisata l'esigenza di garantire condizioni adeguate di stabilità ambientale (E5). Sono diversi i casi in cui tale classificazione non risulta presente o la sua disciplina appare carente e lacunosa.

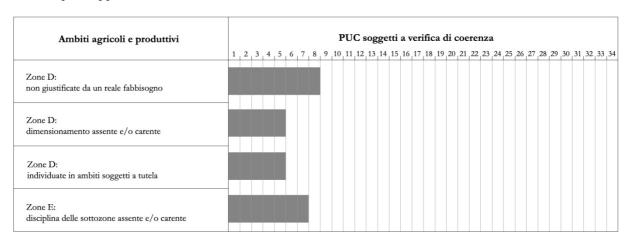


Figura 6 | Sintesi delle criticità riscontrate nell'ambito degli "Insediamenti agricoli e produttivi".

Fonte: Elaborazione degli autori.

3 | Riflessioni conclusive

Appaiono evidenti le numerose criticità presenti nel processo di attuazione del PPR, che hanno come conseguenza lo scarso numero di comuni giunti alla fase conclusiva dell'iter di adeguamento dello strumento urbanistico comunale.

E' emerso come gli obiettivi di sviluppo e salvaguardia del territorio esplicitati nelle proposte di piano non vengano, in realtà, perseguiti attraverso idonei dispositivi normativi, con evidenti difficoltà nel recepire ed applicare alla scala locale gli indirizzi e le prescrizioni del piano sovraordinato. Le motivazioni alla base di questa stasi sono molteplici e sono riconducibili a una diffusa mancanza di volontà politica, da parte delle amministrazioni locali, ad applicare una normativa di tutela poco gradita dalle comunità, considerando l'assenza di sanzioni nel caso in cui l'ente comunale non porti a termine il processo di adeguamento (Bagliani, Falqui, 2011; Marzuoli, Vettori, 2016). Non è comunque da sottovalutare la complessità delle analisi richieste per la costruzione del quadro conoscitivo del territorio oggetto di pianificazione, come rilevato nelle osservazioni degli organi di controllo regionali. Il denominatore comune risiede nel mancato superamento di quanto sancito dai piani locali vigenti, che hanno contribuito nel corso del tempo a creare

aspettative, percepite erroneamente come diritto acquisito da parte dei soggetti coinvolti che difficilmente accolgono con favore eventuali ridimensionamenti delle previsioni di piano.

Questo aspetto viene confermato dalla costante tendenza a garantire i residui di piano non attuati, ritenuti ormai consolidati, in assenza di un reale fabbisogno (Colavitti, Serra, 2018).

Nonostante i principi e la filosofia del PPR appaiano in linea generale condivisi, è palese come questi non si traducano in un senso di responsabilità, orientato alla tutela del territorio, da parte delle amministrazioni e delle comunità insediate, ma si continui a perseguire una pratica pianificatoria fondata sullo sfruttamento delle risorse territoriali, con la finalità di ottenere benefici in termini di valore di mercato, piuttosto che legati alla conservazione e valorizzazione del patrimonio paesaggistico.

Riferimenti bibliografici

- Bagliani P., Falqui P. (2011), L'attuazione del Piano Paesaggistico Regionale (2006-2011), in *Gazzetta Ambiente*. Rivista sull'ambiente e il territorio, no.6, pp. 73-124.
- Bitti S. (2008), "Il Piano Paesaggistico della Sardegna: problematiche, sfide e opportunità", in *Urbanistica Informazioni*, n.219/2008.
- Colavitti A.M., Serra S. (2018), "Pianificazione paesaggistica e contenimento del consumo di suolo. Il caso dell'area metropolitana di Cagliari", *Archivio di Studi Urbani e Regionali* no. 122, pp. 75-100.
- Colavitti A.M., Serra S., Usai A. (2018), Locus Amoenus. Pianificare il patrimonio culturale per una nuova geografia dello sviluppo, Altralinea edizioni, Firenze.
- Leone N.G. (2014), Consumo di suolo e piani paesaggistici, in Scavone V, a cura di, *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Franco Angeli editore, Milano, pp. 35-44.
- Marzuoli C., Vettori N. (2016), Paesaggio e interessi pubblici: principi, regole e procedure, in Marson A. (a cura di), La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana, Laterza, Bari, pp. 225-246.
- Poli D., a cura di (2012), Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana, Firenze University Press, Firenze.
- Regione Sardegna (2006), Piano Paesaggistico Regionale, http://www.sardegnaterritorio.it/paesaggio/pianopaesaggistico.html.
- Trusiani E. (2015), Territorio, ambiente, paesaggio. Un comune denominatore per il piano paesaggistico. in AA.VV., *Pianificazione paesaggistica. Questioni e contributi di ricerca*, Gangemi editore, Roma.

Europeizzazione del governo del territorio. Un'analisi comparativa

Giancarlo Cotella

Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: giancarlo.cotella@polito.it

Umberto Janin Rivolin

Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: umberto.janinrivolin@polito.it

Erblin Berisha

Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: erblin.berisha@polito.it

Abstract

Secondo la letteratura tecnica, il concetto di "Europeizzazione" riguarda gli effetti del processo di mutuo adattamento dei contesti istituzionali interessati dall'integrazione europea. Il concetto ha iniziato a essere utilizzato anche nel campo del governo del territorio come chiave interpretativa delle trasformazioni occorse negli ultimi decenni in seguito all'intervento dell'Unione europea (UE), pur in assenza di competenza formale nei Trattati. Un'applicazione rigorosa e sistematica del concetto, mai tentata finora, è tra gli obiettivi del progetto di ricerca ESPON COMPASS (Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe), in cui gli autori del presente contributo sono stati parte attiva. Il contributo è volto a presentare parte degli esiti della ricerca che, in breve, mostra come l'Europeizzazione del governo del territorio non consista in un processo di convergenza verso un modello ideale, quanto piuttosto di trasformazione dei sistemi istituiti secondo logiche di mutuo adattamento e con esiti anche molto diversi. A tale processo concorrono le forme d'influenza "dall'alto" che l'UE esercita sugli Stati europei, quelle "dal basso" che gli Stati esercitano sulla UE ed infine le dinamiche d'influenza "orizzontale" tra gli Stati, favorite dall'azione dell'UE. Gli esiti attesi dalla ricerca sono raccomandazioni utili sia ad orientare la futura politica di coesione dell'UE, sia l'azione di governo del territorio negli Stati europei.

Parole chiave: European policies, governance, planning

1 | Introduzione

Il propotto di rio

Il progetto di ricerca ESPON COMPASS – avviato nel 2016 a seguito di bando internazionale a evidenza pubblica per una *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, e da poco concluso¹ – prevede un quadro articolato di indagini volto, da un lato, a confrontare lo stato dei sistemi di governo del territorio in 32 Stati europei² e, dall'altro, a comprendere in quali modi le politiche dell'Unione europea (UE) concorrano al cambiamento di tali sistemi, con particolare attenzione agli ultimi 15-20 anni. Quest'ultimo obiettivo della ricerca è stato impostato tentando di conciliare l'evidenza scientifica in tema di "Europeizzazione" con l'esplicita richiesta del committente di un approccio "dinamico" all'analisi, cioè tale da consentire prossimi aggiornamenti dei fenomeni osservati.

Basandosi sugli esiti di un'ormai vasta letteratura interpretativa sul fenomeno dell'Europeizzazione (tra gli altri, Knill & Lehmkuhl, 1999; Borzel & Risse, 2000; Olsen, 2002; Featherstone & Radaelli, 2003; Wishlade, Yuill & Mendez, 2003; Radaelli, 2004; Lenschow, 2006), la ricerca ha dunque trattato la governance territoriale europea come un processo continuo di scambi di regole, politiche e idee nel campo

¹ Gli autori del presente contributo partecipano all'unità di ricerca del Politecnico di Torino, responsabile del *work package 2.3 - EU Polities* del progetto, che è complessivamente coordinato dalla Delft University of Technology, Paesi Bassi. Gli autori sono particolarmente grati a Bianca Seardo per l'elaborazione delle carte di seguito presentate. Gli altri componenti dell'unità di ricerca da ringraziare sono Elena Pede e Alys Solly.

² Oltre ai 28 Stati membri dell'UE, la ricerca è estesa ai 4 Stati che cofinanziano le attività della piattaforma ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

del governo del territorio tra le l'UE e gli Stati membri, senza trascurare lo scambio orizzontale tra gli Stati favorito dalle piattaforme di cooperazione istituite dall'UE. Le forme d'influenza generate da tale processo possono dunque essere di tipo top-down, bottom-up e orizzontale, producendo nell'insieme – come vedremo – impatti anche molto disomogenei tra i campi di *policy* e tra i paesi. Ciò è dovuto principalmente al fatto che i sistemi nazionali di governo del territorio svolgono un ruolo cruciale nel "filtrare" tali influenze, siano esse rivolte all'interno o all'esterno dei contesti domestici.

Il modello concettuale adottato (Cotella & Janin Rivolin, 2015) ha condotto anzitutto all'individuazione sistematica delle possibili influenze che collegano l'UE e gli Stati membri nel quadro complessivo della governance territoriale europea (Figura 1). In particolare, sono stati classificati tre tipi di influenza topdown dall'UE ai sistemi nazionali, due tipi di influenza bottom-up attraverso cui i sistemi possono influenzare l'azione europea, e la relazione orizzontale attraverso cui i sistemi possono influenzarsi reciprocamente (Tabella 1).

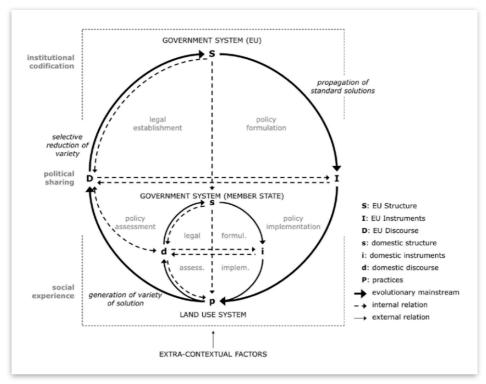


Figura 1 | Relazioni tra UE e sistemi di governo del territorio nel quadro della governance territoriale europea. Fonte: ESPON (2016: 14).

Tabella I | Tipologia di influenze nell'ambito della governance territoriale europea. Fonte: adattamento da ESPON (2016: 15).

| Tipo d'influenza | Direzione | Driver del cambiamento | Meccanismi d'influenza |
|----------------------|-------------|------------------------|--------------------------|
| Strutturale | | Norme | Condizionalità giuridica |
| Strumentale | Top-down | Risorse | Condizionalità economica |
| Discorsiva dall'alto | | Sapere esperto | Persuasione cognitiva |
| Discorsiva dal basso | D-44 | Sapere esperto | Persuasione cognitiva |
| Pratica | Bottom-up | Sapere interattivo | Apprendimento sociale |
| Orizzontale | Orizzontale | Sapere interattivo | Apprendimento sociale |

I sei tipi di influenza indicati sono stati esplorati sistematicamente nei 32 Stati interessati dal progetto, attraverso articolati questionari rivolti a rispettivi referenti nazionali, al fine di comprendere i meccanismi e gli impatti dell'Europeizzazione nel campo del governo del territorio e di ricostruirne il quadro d'insieme. Nel seguito del contributo, il capitolo 2 riassume i risultati dell'indagine in relazione agli impatti della legislazione, delle politiche e del discorso europeo sui sistemi nazionali di governo del territorio. Il capitolo

3 riassume quanto relativo all'influenza dei discorsi e delle pratiche domestiche sulla governance territoriale europea nel suo complesso o rispetto ad altri contesti domestici. Il capitolo 4, infine, conclude il contributo con alcune riflessioni di sintesi.

2 | L'influenza dell'UE sui sistemi di governo del territorio

La ricerca ha mostrato che nel periodo 2000-2016 l'UE ha esercitato un'influenza significativa sui sistemi nazionali di governo del territorio attraverso la legislazione, le politiche finanziate e il "discorso" prodotto attraverso documenti d'orientamento, linee guida ecc. (Figura 2). Tale influenza è cresciuta nel tempo o è rimasta per lo meno costante nella grande maggioranza dei paesi, con solo il Regno Unito che mostra tendenze decisamente decrescenti. L'impatto erogato risulta variabile, sia geograficamente che per settore.

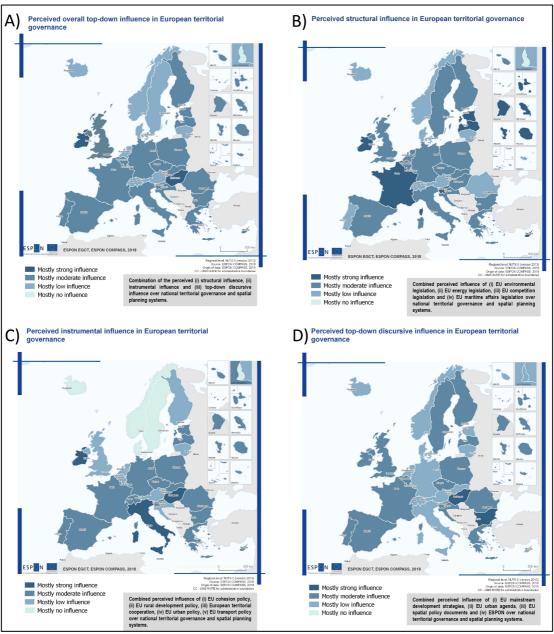


Figura 2 | L'influenza dell'UE sui sistemi di governo del territorio: a) complessiva; b) strutturale; c) strumentale; d) discorsiva. Fonte: ESPON & TU Delft (2018: 53).

2.1 | L'impatto della legislazione europea (influenza strutturale)

L'impatto della legislazione dell'UE è il più uniforme e le analogie o differenze tra i sistemi sono più facili da identificare per via del recepimento obbligatorio della legislazione. Gli impatti più rilevanti e crescenti degli ultimi 15 anni hanno riguardato i settori dell'ambiente e dell'energia. La legislazione in materia ambientale mostra di essere di gran lunga la più influente, e i sistemi dell'Europa orientale mostrano

cambiamenti più profondi e più rapidi in termini di adeguamento o creazione di nuovi strumenti e procedure di pianificazione spaziale e di modifica dei meccanismi di governance. La legislazione sull'energia è fortemente o moderatamente influente e di importanza crescente in una ventina di sistemi, in particolare nei paesi dell'Est Europa e mediterranei. I cambiamenti riguardano di solito l'introduzione o la revisione di piani e strategie di settore esistenti e la ridefinizione degli obiettivi politici nazionali, nonché una devoluzione delle competenze relative all'energia verso il livello regionale o comunale/intercomunale. L'influenza della legislazione sulla concorrenza è valutata come forte o moderata solo per una decina di sistemi, in relazione alla pianificazione locale e alle direttive sugli appalti pubblici. Infine, un piccolo gruppo di referenti nord-europei sottolinea l'importanza nascente delle questioni marittime, in seguito alla recente direttiva che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (2014/89/UE).

2.2 | L'impatto delle politiche europee (influenza strumentale)

L'impatto delle politiche europee spazialmente rilevanti è più differenziato, e non sorprende che esso risulti essere, per aree d'intervento e paesi, tendenzialmente proporzionale al supporto finanziario erogato. La politica di coesione è senz'altro la più influente, mentre altri tipi di politiche hanno esercitato impatti più moderati. Il margine di manovra concesso per dare seguito all'attuazione della politica di coesione ha lasciato spazio alla sperimentazione e all'innovazione di varie forme di governance, registrate dall'analisi. Tale politica ha stimolato cambiamenti significativi laddove l'esigenza di adattamento dei sistemi era particolarmente rilevante (paesi orientali e mediterranei). Solo in pochi casi (FR, PL, PT), tuttavia, si è rilevato un allineamento consistente della politica di coesione con gli strumenti di pianificazione spaziale. Impatti rilevati con frequenza decrescente riguardano altre politiche europee, talvolta connesse alla politica di coesione, quali la politica agricola e di sviluppo rurale, la cooperazione territoriale europea, la politica urbana e la politica dei trasporti.

2.3 | L'impatto del discorso europeo (influenza discorsiva dall'alto)

Per quanto riguarda l'impatto del discorso europeo, la situazione risulta essere ulteriormente variegata. In generale, i sistemi dei paesi che hanno aderito all'UE dopo il 2004 appaiono più sensibili, insieme a quelli mediterranei, all'influenza di concetti e idee di matrice europea, mentre i sistemi nordici sembrano essere meno permeabili. L'indagine ha comunque fatto emergere, al di là confronto, informazioni ed esperienze specifiche assai interessanti nell'ambito dei vari sistemi. L'arena discorsiva più influente sui sistemi risulta essere il negoziato politico ad alto livello tra gli Stati membri, che nel tempo ha portato al varo delle grandi strategie di sviluppo dell'UE, l'ultima delle quali è "Europa 2020". Un impatto inferiore è complessivamente registrato, con qualche sorpresa, in relazione alle sedi di dibattito e ai documenti più direttamente mirati alla politica spaziale, quali l'Agenda urbana, le Agende territoriali, il programma ESPON ecc. È generalmente confermata, in ogni caso, la natura volontaria dei meccanismi di persuasione cognitiva che caratterizzano questo tipo di influenza.

3 | L'influenza dei sistemi di governo del territorio nella governance territoriale europea

La ricerca ha inoltre mostrato che, durante il dispiegarsi delle forme d'influenza dall'alto, i sistemi di governo del territorio hanno al contempo esercitato un'influenza dal basso nella governance territoriale europea, orientando il discorso europeo attraverso posizioni nazionali prevalenti o attraverso pratiche esemplari, talvolta frutto di scambi cooperativi (Figura 3). In questo caso, tuttavia, nessun esperto nazionale ha rilevato impatti altamente rilevanti, né in relazione l'impegno degli attori istituzionali nell'ambito delle arene discorsive dell'UE, né in relazione alla promozione di pratiche specifiche. Ciò sembra testimoniare che, nel quadro della governance territoriale europea, le forme d'influenza dall'alto tendono complessivamente a prevalere su quelle dal basso (o, perlomeno, a essere percepite come tali).

3.1 | L'impatto dei discorsi nazionali (influenza discorsiva dal basso)

I modi in cui gli attori nazionali si rapportano alle arene del confronto europeo costituiscono una via per capire come i rispettivi sistemi possano influenzare l'orientamento della governance territoriale europea. Il grado di influenza dipende da vari fattori, tra i quali l'autorevolezza di un paese o di un attore rispetto a determinati temi, le agende scelte stabilite nei turni di presidenza dell'UE ecc. In generale, i vecchi Stati membri sembrano esercitare un'influenza prevalente nell'ambito delle arene del discorso europeo, anche se alcuni paesi dell'Europa orientale stanno rapidamente affermando le proprie posizioni. Nel complesso, l'impatto discorsivo è tendenzialmente fluttuante e legato all'autorevolezza o alla capacità dei singoli attori.

3.2 | L'impatto delle pratiche (influenza pratica)

L'ispirazione della governance territoriale europea attraverso pratiche esemplari si rivela, malgrado gli studi di caso divulgati, ad esempio, attraverso le ricerche ESPON, decisamente episodica. Ciò può essere una conseguenza della scarsa attenzione che, a livello europeo, è generalmente rivolta all'esperienza pratica sviluppata a livello locale e, ancor più, della intrinseca difficoltà di apprendimento spontaneo nell'ambito di una trentina di sistemi nazionali molto diversi. Occorre ammettere, in ogni caso, che l'influenza pratica è anche di gran lunga la più difficile da individuare. Ciò dipende dalla difficoltà di comprendere, una volta riconosciuta la pratica esemplare, quali aspetti specifici di quell'esperienza sono stati presi in considerazione, in quale fase di elaborazione politica e per quali ragioni.

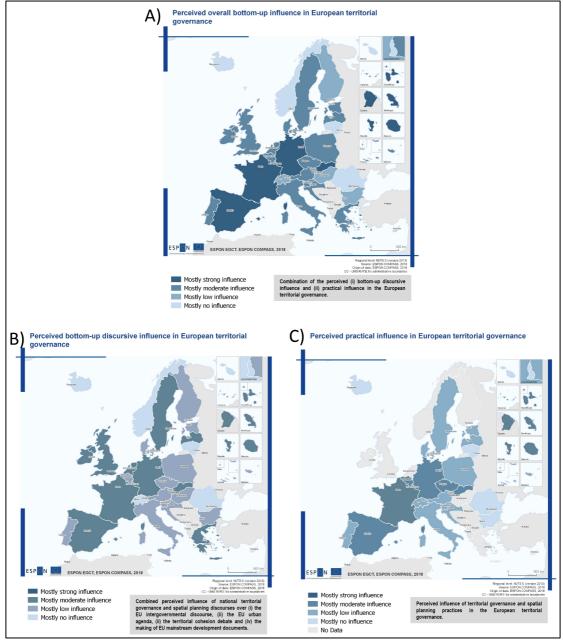


Figura 3 | L'influenza dei sistemi di governo del territorio nella governance territoriale europea:
a) complessiva; b) discorsiva; c) pratica.
Fonte: ESPON & TU Delft (2018: 54).

3.3 | L'impatto degli scambi reciproci (influenza orizzontale)

Un ultimo tipo di influenza riguarda l'impatto che le pratiche esperite all'interno di un sistema possono esercitare, per contaminazione, sul sistema di un altro paese. In questo caso, l'UE interviene istituendo piattaforme di cooperazione che favoriscano lo scambio orizzontale di esperienze, in fattispecie i

programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali di cooperazione territoriale europea (avviati con l'iniziativa Interreg fin dai primi anni '90). In realtà, l'indagine ha faticato a rilevare distinzioni interessanti sotto questo profilo, preferendo dunque affidarsi ai risultati di ricerche più specifiche in materia.

Il progetto ESPON TERCO (European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life), in particolare, suggerisce che le probabilità di attivazione di fenomeni di influenza orizzontale aumentano quando la cooperazione territoriale si basa su forme collaborative più semplici che contribuiscono alla costruzione della fiducia, come ad esempio lo scambio di esperienze e la condivisione di strumenti per affrontare problemi comuni. Al contrario, forme più complesse di cooperazione, come l'attuazione congiunta di strategie e azioni spaziali o investimenti comuni per risolvere problemi locali, sembrano richiedere più esperienza e tempo per produrre effetti di contaminazione.

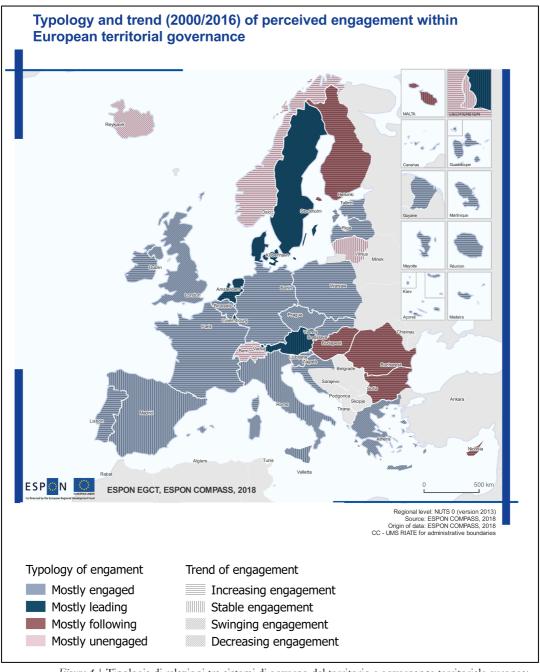


Figura 4 | Tipologia di relazioni tra sistemi di governo del territorio e governance territoriale europea: grado complessivo d'intensità e tendenze negli ultimi 15 anni.

Fonte: ESPON & TU Delft (2018: 56).

4 | Conclusioni

In estrema sintesi, l'indagine sulla natura ed evoluzione della governance territoriale europea nell'ambito della ricerca ESPON COMPASS mette in evidenza una serie di complessità istituzionali relative al rapporto tra politiche dell'UE e sistemi nazionali di governo del territorio, in massima parte dovute all'estrema varietà ed eterogeneità dei sistemi stessi.

Tali complessità sono appena suggerite dalla tipologia di relazioni (percepite) tra i sistemi di governo del territorio in Europa e la governance territoriale europea (Figura 4), che dall'analisi è stata ricavata. La tipologia mostra una prevalenza di sistemi, per lo più appartenenti all'Europa centrale (occidentale e orientale) e mediterranea (pur con tendenze meno stabili), generalmente "permeabili" al contesto europeo, ovvero propensi tanto a influenzarlo quanto a esserne influenzati. A questo gruppo maggioritario di paesi si affiancano:

- un gruppo ristretto di sistemi "leader", per lo più dell'Europa centrale (AT, LU, NL) o nordici (DK, SE), ovvero che si ritiene abbiano esercitato un'influenza sulla governance territoriale europea maggiore rispetto ai cambiamenti subiti;
- un gruppo di sistemi "guidati", generalmente entro i nuovi Stati membri (BG, CY, MT, HU, RO, oltre a FI), che al contrario si ritiene abbiano subito dalla governance territoriale europea un'influenza superiore a quella esercitata;
- un gruppo di sistemi tendenzialmente "impermeabili", generalmente corrispondenti ai paesi che non sono membri dell'UE (CH, IS, LI e NO, oltre a LT), per i quali non si percepiscono influenze rilevanti rispetto alla governance territoriale europea né in entrata né in uscita.

Il complesso di questa rappresentazione di sintesi e delle osservazioni riassunte nei capitoli precedenti porta a definire la governance territoriale europea come un processo istituzionale non codificato di interazioni verticali e orizzontali, generalmente volte a rafforzare la coerenza tra i sistemi europei di governo del territorio e le politiche dell'UE. Gli esiti di tale processo risultano essere tuttavia molto disomogenei tra i campi di *policy* e tra i diversi i paesi, proprio perché i sistemi di governo del territorio (profondamente diversi per principi sostanziali e procedurali, come mostrato dal resto della ricerca ESPON COMPASS), finiscono per "filtrare" in modi assai variabili l'intero processo verso l'interno e l'esterno di ciascun contesto nazionale. Quest'ultima osservazione pone, in definitiva, la possibile esigenza di una qualche forma di codificazione istituzionale delle relazioni tra governance territoriale europea e sistemi nazionali di governo del territorio; un'opportunità che la competenza concorrente tra UE e Stati membri della "coesione economica, sociale e territoriale", già assunta nei Trattati vigenti, renderebbe del resto plausibile.

Riferimenti bibliografici

Borzel T., Risse T. (2000), "When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change", in *European Integration Online Papers*, no. 15, vol. 4, pp. 1-13.

Cotella G., Janin Rivolin U. (2015), "Europeizzazione del governo del territorio: un modello analitico", in *Territorio*, no. 73, pp. 127-134.

ESPON (2016), COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Inception Report, ESPON, Luxembourg.

ESPON & TU Delft (2018), COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final Report, ESPON, Luxembourg.

Featherstone K., Radaelli C.M. (a cura di, 2003), The Politics of Europeanization, Oxford University Press.

Knill C., Lehmkuhl D. (1999), "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", in European Integration Online Papers, no. 3, vol. 7, pp. 1-11.

Lenschow A. (2006), "Europeanization of public policy", in Richardson J. (a cura di), European Union – Power and policy making, Routledge, Abingdon, pp. 55-71.

Olsen J.P. (2002), "The many faces of Europeanization", in *Journal of Common Market Studies*, no. 5, vol. 40, pp. 921-952.

Radaelli C.M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", in European Integration Online Papers, no. 16, vol. 8, pp. 1-16.

Wishlade F., Yuill D., Mendez C. (2003), Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanisation or a Complex Case of Policy Transfer?, Regional and Industrial Policy Research Paper, no. 50, University of Strathclyde, Glasgow.

Sitografia

ESPON – European Spatial Planning Observation Network

https://www.espon.eu/main/

ESPON COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe

https://www.espon.eu/planning-systems

ESPON TERCO – European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/terco-european-territorial-cooperation-factor-growth

La governance dei contesti suburbani: approcci e traiettorie di ricerca

Lorenzo De Vidovich

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: l.devidovich@gmail.com; lorenzoraimondo.devidovich@polimi.it

Abstract

Quale governance si sta configurando nell'eterogeneo alveo delle aree suburbane? Come occorre agire sulle trasformazioni sociali delle popolazioni suburbane? Per intercettare le questioni di governance, il presente contributo individua il campo di studi della suburban governance, che offre un frame per leggere le questioni di carattere pubblico di governo delle aree suburbane, permettendo anche di ricondurre l'attenzione alle forme di pianificazione del welfare con un forte ancoraggio ai territori e alle loro specificità. Dopo circa vent'anni di sperimentazioni del welfare su scala locale, i contesti suburbani sollevano nuovi interrogativi e nuovi aspetti legati al bisogno di rispondere ai processi di trasformazione socio-spaziale che hanno lentamente ma gradualmente assunto forme disarticolate nello sviluppo urbano. Le realtà polinucleari di diverse città italiane cristallizzano, in forme eterogenee, tali fenomeni interpretabili con la chiave di lettura della "governance suburbana", applicata dalla ricerca internazionale Global Suburbanisms, diretta da Roger Keil (York University), suddivisa in tre principali aree tematiche (governance, land, infrastructure) e cinque cluster di ricerca in quattro continenti diversi.

Parole chiave: suburbanizzazione, governance, welfare

1 | Introduzione: una nuova questione (sub)urbana

Negli ultimi decenni nuovi orizzonti di ricerca sono stati in grado di mettere in discussione l'ormai consolidata centralità delle città e degli insediamenti metropolitani. Il processo migratorio di lungo corso, dalle aree rurali e meno densamente popolate ad agglomerati urbani in crescita e maggiormente densificati, ha portato diversi studiosi a contemplare le città come i principali motori dello sviluppo contemporaneo, protagonisti di una urban age (Burdett & Sudjic, 2007). Il "trionfo della città" (Glaeser, 2012), è stato positivamente accolto da abitanti, decisori pubblici, policy-makers, ed anche dal mondo accademico. Una moltitudine di concetti – la cui definizione ha tuttavia mantenuto una certa vaghezza – ha cominciato a "qualificare" la città in base a determinate "capacità" o caratteristiche: "città globali" (Sassen, 2000, 2002, 2005), just city (Fainstein, 2005, 2010), città "creativa" (cfr. Florida, 2003) e altre nozioni come smart city, green city o "città sostenibile", (ri)nominano processi di governo fortemente connessi a strategie politico-private centrate sulla città, a seconda del campo d'azione in cui prendono forma (cfr. Swyngedouw, 2009), rafforzando così un riferimento all'urbano come categoria dominante dell'epoca contemporanea. Ciononostante, diversi punti di vista leggono invece la città come un oggetto non più definito né circoscrivibile (Brenner & Schmid, 2015) ed interpretano criticamente l'urbano come una categoria teorica volta a «giustificare l'importanza delle città come luoghi di ricerca, di connessioni e reti infrastrutturali, di pianificazione, di politiche e pratiche di riqualificazione, di investimenti e di attivismo» (Brenner & Schmid, 2014, p. 734)¹. Nuove tesi hanno quindi preso forma, supportate da terminologie capaci di superare non solo le visioni centriche e gerarchiche dell'urbano - su cui pesa anche la tradizionale interpretazione di città "concentrica" della Scuola di Chicago (cfr. Park, Burgess, & McKenzie, 1984 [1924]; Burgess, 2008 [1925]) – ma anche i confini fra centro e periferia, urbano e rurale, suggerendone la loro erosione. Polycentric metropolis (Hall & Pain, 2006), città regione, metroburbia (Knox, 2008, 2017), planetary urbanization (Brenner, 2014, 2017a; Brenner & Schmid, 2011), post-metropolis e regional urbanization (Soja, 2015; Soja, 2000, 2011), sono solo alcuni dei più significativi approcci volti a ridefinire la trasformazione spaziale dei contesti urbani. In particolare, le teorie della post-metropoli ed urbanizzazione planetaria hanno svolto un'importante funzione esplorativa per interpretare la disarticolazione dello *sprawl* urbano, connettendola con l'emersione di regioni metropolitane polinucleari e di fenomeni di decentralizzazione e ricentralizzazione, influenzati da tre macro-questioni, riassunte da Alessandro Balducci et. al. (2016; 2017b, 2017a): (1) un modello di organizzazione economica post-fordista, (2) un

-

¹ Traduzione a cura dell'autore.

nuovo rapporto tra spazio e società contraddistinto da forti diseguaglianze e polarizzazioni sociali, (3) una nuova condizione di volatilità tipica della società contemporanea, con inattesi effetti di diseguaglianza, disarticolazione ed ingiustizia sociale generati dai continui processi di urbanizzazione, dove nuove forme, infrastrutture e trame di connessioni globali prendono forma accanto a nuove geografie della periferizzazione, dell'esclusione e della vulnerabilità (Brenner & Keil, 2011). Il contributo si focalizza sulla governance dei contesti suburbani, per proporre nuove letture e nuove indicazioni di policy, sottolineando le innovazioni analitiche introdotte dal programma di ricerca Global Suburbanisms e proponendo infine una prospettiva futura che analizzi la governance in relazione all'erogazione e distribuzione dei servizi di welfare.

2 | Governance e aree suburbane: concetti e connessioni analitiche

Nel corso degli ultimi vent'anni, nuove definizioni (in base a specifiche caratteristiche morfologico-spaziali)² ed analisi hanno visto come oggetto il concetto stesso di *suburbano* (cfr. Forsyth, 2012; Harris & Larkham, 1999; Harris & Vorms, 2017; Keil, 2013) affrontandone la sua "fragilità epistemologica" (Vaughan, Griffiths, Haklay, & Jones, 2009) con l'intenzione di superare l'idea implicita di sotto-categoria dell'*urbano*, seguendo un paradigma che ha le sue radici nella "rivoluzione urbana" di Henri Lefevbre (Lefebvre, 2003), e leggendo il continuo processo di urbanizzazione contemporanea come «una completa subordinazione dell'agrario all'urbano» (Lefevbre [Walks, 2013, p. 1477), dove si assiste all'espansione morfologica (con conseguenze socio-economiche) di quelle che Roger Keil (2013) chiama *suburban constellations*³. Con una forzosa opera di sintesi, si può oggi sostenere che «il mondo è sempre più urbano, e il "mondo urbano" è sempre più suburbano (Klausen & Røe, 2012).

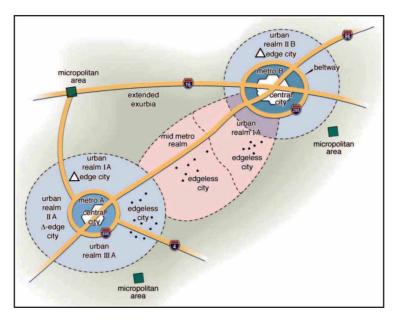


Figura 1 | La forma dei contesti metropolitani contemporanei. Fonte: Lang & Knox (2008).

In altri termini, le città sono sempre più definite attraverso le loro periferie (Hamel & Keil, 2016), scandite da un continuum dei territori metropolitani, talmente crescente da trasformare la precedente edge city in una edgeless city (Lang, 2003; Lang & LeFurgy, 2003), secondo il pattern delle mega-regioni illustrato nella Figura 1, dove più contesti urbani si connettono attraverso la "suburbia". Le aree suburbane rappresentano l'espansione dello spazio urbano accompagnata da un aumento delle attività produttive e della popolazione. Ciononostante, questo sviluppo che "integra" i sistemi urbani, crea al contempo disparità socio-economiche "intra-urbane", generando nuove fratture che sollevano sfide per migliorare le forme di governo alla luce di una nuova realtà suburbana (cfr. McGee, 2013). Diventa quindi impossibile pensare al "governo della città" senza considerare i contesti suburbani, e in tal caso, ci troveremmo di fronte a processi di natura neoliberale guidati da forze di mercato, di centralizzazione delle risorse

² Solo per citarne alcuni: *exopolis* (E. Soja, 1992), *edge city* (Garreau, 2011), *technoburbs* (Fishman, 1987) *flexspace* (U. Lehrer, 2013; U. A. Lehrer, 1994), *in-between cities* (Sieverts, 2003), *desakota* (T. G. McGee, 1991), quest'ultimi tre per indicare in particolare i territori di frangia fra urbano e rurale sempre più permeati da uno stile di vita "urbano".

³ Nel coniare il termine, Roger Keil ha riadattato il concetto di urban constellation, preso in prestito da Matthew Gandy (2011).

economiche e, come direbbe Alex Schafran (2014), di "costruzione del potere". Lo studio della città contemporanea prevede un'attenzione verso la "governance suburbana", dovuta allo sviluppo su scala globale di queste aree, distinto soprattutto da una forte eterogeneità dei contesti che trasformano lo spazio urbano from the outside in (Hamel, 2013). Specificare con quali lenti viene interpretata la governance è un passaggio necessario prima di introdurre le connessioni analitiche con la scala suburbana.

2.1 | Governance

In termini generici, con governance s'intende l'insieme di forme e strumenti di governo alternativi al government (Rhodes, 1997), in virtù dei recenti freni alle risorse e alle capacità dello Stato di rispondere ai bisogni sociali. In altri termini, invece, si osserva la governance come un processo di institution building (de Leonardis & Bifulco, 2005) verso una più ampia condivisione di conoscenza in tema di governo della sfera pubblica. Sebbene si associ la governance ad un processo di apertura e pluralizzazione, il concetto, in sé, non fa luce sugli interessi che determinano le relazioni di potere e le decisioni pubbliche. In tal senso, il politologo tedesco Claus Offe (2009) interpreta la governance come un empty signifier sottolineandone il carattere sfuggente. Con approcci entusiastici, la governance è stata accolta come una soluzione pluralistica che riunisce individui ed istituzioni, attori pubblici e privati, nella gestione dei problemi comuni della città (cfr. Dupont, 2007). Tuttavia, uno sguardo più critico individua un carattere privatistico che il termine ha assunto più di recente (cfr. Swyngedouw, 2005, 2009; MacLeod, 2011), rafforzato anche dall'idea di good governance che, come sostiene Neil Brenner (2017b), abbraccia un'ideologia neoliberale e tecnocratica. Allo stesso modo, Kevin Cox (2010) sottolinea come la governance, nei contesti urbani e metropolitani, abbia trovato nuovi terreni fertili in relazione alla crescente sfida fra città per rendersi più competitive nel panorama globale, sino ad assumere una connotazione "autoritaria" (cfr. Swyngedouw, 2000).

In contrasto a queste più recenti configurazioni che indeboliscono sia governo politico che l'autorità pubblica, è particolarmente utile il pensiero di Carlo Donolo, quando ricorda che «la governance idealmente costruisce i ponti su cui camminano le scelte e non li può dare già per dati. Di conseguenza, appare adatta al governo di processi dinamici con elevata componente di incertezza» (Donolo, 2012, p. 26). Di per sé, il ruolo chiave della governance, in particolare nei contesti densamente popolati (come le aree urbane e suburbane), dovrebbe giocarsi nel rapporto fra questioni istituzionali e bisogni dei cittadini, dal momento che lo sviluppo urbano non è il solo prodotto di rapporti verticali fra diversi livelli di governo (dal sovranazionale al locale), ma è anche il risultato di un processo di networking dove dinamiche spaziali sono formulate e dimensionate per adattarsi al multilivello del policy-making (Savini, 2013). In tal senso, una "governance metropolitana" risponde quindi ad un coordinamento di attori, gruppi sociali ed istituzioni verso il raggiungimento di specifici obiettivi, discussi e definiti collettivamente in contesti spesso frammentati ed incerti (Le Galès, 2002). Nonostante il suo carattere inclusivo possa essere veicolato verso specifici interessi (Keil & Hamel, 2015), la governance rappresenta tuttora una modalità di governo finalizzata alla maggiore inclusione dei cittadini nelle decisioni pubbliche. Di fronte alla continua urbanizzazione contemporanea, occuparsi dei processi che accompagnano tali trasformazioni diventa fondamentale sia per il disegno di nuove policy, sia dal punto di vista teorico, per differenziare le forme di governo tra i contesti urbani consolidati ed i territori suburbani soggetti invece a eterogenei e costanti mutamenti.

2.2 | Suburbanizzazione e suburbanisms

Se le nuove forme dell'urbanizzazione che superano il concetto di metropoli sono state oggetto di un lungo dibattito tuttora in corso, meno attenzione è stata invece rivolta alla configurazione dei processi pubblici e privati, degli attori e delle istituzioni che determinano il policy-making e la pianificazione degli spazi suburbani e dei comportamenti quotidiani che prendono forma al loro interno (Ekers, Hamel, & Keil, 2012). La suburbanizzazione si presenta come un processo "globale" guidato da pratiche di "annessione" (Cox & Jonas, 1993; Zhang & Wu, 2006; Cox, 2010; Keil & Hamel, 2015), o "decentralizzazione" (Salmon, 1995; Marcuse, 2009; Perulli, 2010), sino alla tradizionale bourgeois utopia (Fishman, 1987) che ha distinto l'intera storia della suburbanizzazione americana, sulla base di una forte domanda sociale di homeomnership. Tuttavia, occorre uno sforzo ulteriore che coinvolga non solo gli aspetti morfologici, ma anche le biografie quotidiane di chi vive nei territori suburbani (nella fattispecie, i pendolari) ed i rapporti inter-istituzionali di governo. Diversi contributi si sono rivelati capaci di studiare le aree suburbane osservando le dinamiche di governance, e non solo i fenomeni di sprawl ampiamente dibattuti. La c.d. suburban governance nasce con la preoccupazione di comprendere come i processi di suburbanization e le forme di suburbanisms sono storicamente e geograficamente differenziati (Keil, 2017; Keil & Hamel, 2015).

In primo luogo, con il termine suburbanization, Ekers, Hamel e Keil (2012) identificano la combinazione tra popolazioni che vivono distanti dal centro e i fenomeni di crescita economica, soggiacenti allo sviluppo spaziale urbano, nel suo carattere multiforme (ibidem). In secondo luogo, il termine suburbanisms indica gli stili di vita tipici delle popolazioni suburbane. Coniato per la prima volta da Sylvia Fleis Fava (1956) per definire la vita della classe media americana nelle ville monofamiliari a partire dagli anni Cinquanta, il termine più di recente si utilizza in riferimento all'aspetto multidimensionale delle reti, relazioni e sviluppi nella produzione dello spazio suburbano (cfr. Walks, 2013), che mescola urbano e rurale (Sieverts, 2003). Suburbanizzazione e suburbanisms sono due capisaldi per lo studio delle suburban constellations (Harris, 2010; Keil, 2013), soprattutto in funzione della loro eterogeneità e degli elementi da considerare per affrontare questioni di governance: homeownership, estetica dell'architettura (dalle ville nordamericane monofamiliari ai grandi complessi residenziali pubblici, dinamiche di accumulazione capitale, politiche di annessione ed incorporazione, riproduzione delle tensioni centro-periferia (Ekers, Hamel, & Keil, 2012: p. 408). Le aree suburbane, sostiene Olivier Mongin (2008), oggi rappresentano l'espressione di due elementi determinanti: le pressioni provenienti dai più recenti processi di globalizzazione, con i conseguenti effetti di "ristrutturazione" del territorio su scala urbana (cfr. Brenner, 1998; Keil, 1998), e l'indebolimento dello Stato come responsabile della redistribuzione di risorse sociali ed economiche. Fra queste due frizioni, si creano ulteriori tensioni (e contraddizioni) che intercorrono fra obiettivi di crescita economica e fornitura di beni di consumo ad una popolazione suburbana in aumento, fra l'espansione residenziale e la salvaguardia ambientale del verde (le c.d. greenbelts), fra politiche di annessione, amalgamazione e de-centralizzazione che animano il contesto suburbano contemporaneo (cfr. Phelps, Wood & Valler, 2010).

Tabella I | Tipologie di suburbanizzazione Fonte: Ekers, Hamel e Keil (2012), Hamel e Keil (2015, 2016).

| Tipologie di suburbanizzazione | Caratteristiche principali | Aree geografiche di sviluppo |
|--------------------------------|--|---|
| Suburbanizzazione self-led | Scarsa pianificazione Housing informale Scarsa dotazione infrastrutturale | Sud America Europa Mediterranea (Italia, Grecia, Portogallo) Est Europa (Polonia, ex- Jugoslavia, ex-DDR) |
| Suburbanizzazione State-led | Pianificazione centralizzata Zoning delle destinazioni d'uso Alta dotazione infrastrutturale | Regno Unito Nord Europa (Scandinavia, Finlandia, Estonia) Austria, Francia, Germania Australia |
| Suburbanizzazione private-led | Pianificazione decentralizzata market-led Stato "facilitatore" Sviluppo infrastrutturale for profit, su investimenti privati | IndiaCinaNord America (Canada, Stati Uniti) |

Roger Keil et. al. individuano tre specifiche tipologie di suburbanizzazione, raccolte nella Tabella I: self-built, State-led e private-led. La "suburbanizzazione come processo" nasce dalla sommatoria di dinamiche che coinvolgono la pianificazione e il governo del territorio (Keil, 2017) in funzione delle profonde riconfigurazioni della struttura urbana (Balducci, 2012); qui, le relazioni sociali costruite "territorialmente" (cfr. Brighenti, 2010) generano nuovi bisogni non più inscrivibili nella dicotomia centroperiferia.

3 | La governance delle aree suburbane

3.1 | La ricerca Global Suburbanisms

Il campo di studi della governance suburbana ha incontrato una sua applicazione nel programma di ricerca internazionale *Global Suburbanisms: governance, land and infrastructure in 21th century*,⁴ della durata di sette anni (2010-2017). Il programma, recentemente concluso ma prossimo ad una progressione, ha studiato le emergenti configurazioni suburbane, con un triplice obiettivo: (I) documentare e valutare la diversità, su scala globale, degli stili di vita suburbani (*suburbanisms*) nelle loro varie forme; (II) esplorare gli elementi

-

⁴ Major Collaborative Research Initiative (MCRI) Global Suburbanisms: governance, land and infrastructure in the 21th century. Maggiori informazioni sul sito ufficiale: http://suburbs.info.yorku.ca/

delle crisi ambientali ed economica che concorrono alla produzione globale degli spazi suburbani; (III) arricchire, con l'utilizzo del materiale empirico prodotto nella ricerca, le teorie che studiano criticamente i cambiamenti dei contesti urbani. Il programma si distingue per un carattere multidisciplinare ed un focus su tre concetti chiave: governance, come criterio generale per studiare le forme di governo che coinvolgono istituzioni, cittadinanza nelle scelte di democrazia e nella risoluzione di conflitti e diseguaglianze sociali; land, per osservare le questioni abitative, di investimenti edilizi, di salvaguardia delle aree verdi (greenbelts)⁵ e di grandi progetti di rigenerazione; infrastructure, per lo studio della fornitura di servizi pubblici: trasporti, acqua potabile, acque reflue, energia e servizi sociali e di welfare. Le tre dimensioni sono trattate in un rapporto sinergico che va nella direzione di una "ibridazione" fra le tre modalità di governance precedentemente esposte. La ricerca indaga sulle forme di suburbanizzazione e suburbanisms in Canada, territorio nativo del programma, utilizzandolo però come "variabile di controllo" per una comparazione fra Americhe, Europa, Asia ed Africa. I risultati della ricerca sono stati oggetto di un'intensa attività di pubblicazione (Filion & Keil, 2016; Harris & Vorms, 2017; Keil, 2013, 2017; Keil & Hamel, 2015; Moos & Mendez, 2015; Moos & Walter-Joseph, 2017; Phelps, 2017). Il recente contributo della ricerca Global Suburbanisms ci indica che le aree suburbane – largamente intese – rappresentano il territorio d'elezione per le prossime osservazioni sulla società urbana, sull'accesso alle risorse e alle infrastrutture che determinano il benessere dei cittadini e sulle strategie, forme e tensioni dell'azione di governi nei contesti sempre più densamente popolati (Keil, 2018).

3.2 | In sintesi: modalità di governance suburbana

La scala suburbana mostra un quadro di politiche in cui le istituzioni svolgono ancora un ruolo fondamentale nell'affrontare le fragilità socio-economiche esperite nelle costellazioni urbane e suburbane, sebbene il tradizionale approccio "centralizzato" di azione pubblica si sia rivelato inefficace per rispondere ai nuovi bisogni sociali (Boudreau & Hamel, 2017), avviando un processo di "localizzazione" delle risorse e dei servizi di welfare (Sharp & Maynard-Moody, 1991; Bifulco, 2015, 2017). La governance delle aree suburbane si confronta oggi con tre principali problematiche, già introdotte: la fornitura di beni di servizi al cittadino, le questioni ambientali connesse allo sviluppo suburbano con conseguente consumo di suolo, e i processi di "annessione" o "separazione" amministrativa dei comuni confinanti col centro urbano di riferimento (Phelps et al., 2010; Peck, 2011).

Tabella II | Modalità di governance suburbana: una panoramica. Fonte: elaborazione dell'autore.

| Modalità di governance suburbana | Caratteristiche principali | Contributi teorici di riferimento |
|--|--|---|
| State-led governance | Politiche di sviluppo locale Stato "facilitatore": fornisce la cornice giuridica per scelte individuali dettate dai singoli <i>suburbanisms</i> Stato pianificatore di edifici ERP nelle aree suburbane Intreccio governance-government | Urbanizzazione planetaria e new state spaces (Brenner, 2004) New Urban Politics (MacLeod & Jones, 2011) "Localismo" (McLeod, 2011) Città diffusa (Indovina, 1990) |
| Accumulo di capitale (<i>market-led</i> governance) | Politiche neoliberiste Governance prevalentemente guidata da attori privati; ruolo dello Stato indebolito Paradigma imprenditoriale per legittimare investimenti nelle aree suburbane | Growth Machine (Molotch & Logan, 1987) Post-political city (Swyngedouw, 2005) New Urban Politics (MacLeod & Jones, 2011) Città globali (Sassen, 2002, 2005) |
| Authoritarian governance | Governance esclusivamente guidata da attori privati Dismissione del government Modelli di gate communities Processi di relegazione, periurbanizzazione e gentrificazione | Governance autoritaria (Swyngedouw, 2000, 2005) Neoliberal suburbanism (Peck, 2015) Città a tre velocità (Donzelot, 2004) Post-suburbia (Phelps et. al., 2006, 2010, 2011) |

⁵ A tal proposito, sul legame tra aree suburbane e *greenbelts*, si vedano Keil & Macdonald (2016) e Swyngedouw & Kaika (2003).

-

L'identificazione delle tre modalità di "governance suburbana", implica anche uno studio delle relazioni e delle reciprocità che intercorrono fra Stato, attori privati ed informalità. Il programma di ricerca Global Suburbanisms individua tre modalità di suburban governance, in riferimento alle tre tipologie di suburbanizzazione precedentemente descritte: (I) governance State-led, (II) governance per capital accumulation, direttrice di buona parte degli interventi di governo nelle aree suburbane, e (III) governance autoritaria, che rappresenta uno scenario emerso recentemente. Attraverso un esercizio di sintesi che non intende però suddividere in tre parti l'intelaiatura e l'intreccio fra le tre modalità, l'insieme di concettualizzazioni e caratteristiche delle governance suburbane è riassunto nella Tabella II.

4 | Conclusioni: verso un welfare suburbano? Per una traiettoria di ricerca

L'approccio di studi presentato in questo contributo osserva la suburbanizzazione come un processo dinamico dettato anche da aspetti non-morfologici, e le aree suburbane come il prodotto di una sommatoria di risorse, azioni politiche e policies mobilitate da una pluralità di attori (Phelps, 2017). Adottando il termine di Brenner e Schmid, nella contemporanea (sub)urbanizzazione planetaria, occorre prestare attenzione alla concatenazione di fenomeni che mutano i contesti suburbani, con conseguenze di disarticolazione spaziale e polarizzazione socio-economica dipendenti dallo sviluppo di ogni singola area suburbana. In tal senso, attraverso l'approccio della governance suburbana è possibile tracciare una traiettoria di ricerca per rileggere e mettere in discussione la fornitura e distribuzione dei servizi di pubblica utilità, alla luce di una fase che vede l'indebolimento del welfare locale, sia come paradigma che come forma di erogazione dei servizi al cittadino (basti pensare alla prospettiva del "secondo welfare", che legittima la dismissione dello Stato in favore del Terzo settore come attore deputato al benessere dei cittadini). Nella cornice della suburban governance, si individuano nuove implicazioni spaziali che, superando la dicotomia centro-periferia, permettono una possibile connessione col paradigma del welfare locale, chiamato a confrontarsi con nuovi bisogni sociali e con incertezze crescenti che hanno indebolito il tessuto sociale urbano (cfr. Castel, 2015; de Leonardis, 2015). Sollevare nuove questioni sulle dotazioni infrastrutturali pubbliche nelle aree suburbane (comprese quelle di tipo "sociale") prevede un'analisi critica di una giustizia spaziale (Soja, 2009, 2010) minata dalle conseguenze delle tre velocità (relegazione, periurbanizzazione e gentrificazione) che secondo Jacques Donzelot (2004) determinano la forma della città contemporanea, oggi influenzata da uno scenario suburbano (Keil, 2017). In Italia, il percorso intrapreso dall'Atlante Post-metropolitano (Balducci et al., 2017a, 2017b) rappresenta un punto di partenza per riallacciarsi alle scelte di giustizia (de Leonardis, 2002) che, seppur più fragili, risiedono alla base delle scelte collettive previste da una cornice di governance, chiamata oggi a confrontarsi con una popolazione urbana ed una popolazione suburbana, implicando un riadattamento del welfare al carattere multiforme dei suburbanisms, strettamente dipendenti da pratiche quotidiane di pendolarismo e pathdependences che richiedono una rilettura della scala locale del welfare, dopo una stagione, culminata a fine anni Novanta, di vibrante pianificazione locale, ed una successiva fase di confronto con nuovi bisogni sociali ed una riconversione della spesa pubblica. In conclusione, occorre una annotazione finale: i contenuti di questo paper utilizzano il concetto di "suburbano" in maniera unilaterale, assumendolo come elemento determinativo in senso globale dei contesti insediativi situati attorno ad un core urbano. Ulteriori ragionamenti, non sottoposti a questa sede, sollevano la parziale inadeguatezza del termine "suburbano" nel paesaggio italiano ed europeo. Il carattere nord-americano è dominante negli studi suburbani. Ciononostante, sulla base dei contenuti della ricerca Global Suburbanisms, nuove prospettive di studio e di ricerca possono adottare ed adattare "il suburbano" come lente analitica capace di leggere con maggiore aderenza alla realtà le trasformazioni della società urbana del ventunesimo secolo.

Riferimenti bibliografici

Balducci, A. (2012). Planning the post-metropolis. DisP - The Planning Review, 48(1), 4–5.

Balducci, A., Curci, F., & Fedeli, V. (2016). Una galleria di ritratti dell'Italia post-metropolitana. *Territorio*, (76), 20–22.

Balducci, A., Fedeli, V., & Curci, F. (2017a). Oltre la metropoli: l'urbanizzazione regionale in Italia. Il futuro delle città. Milano: Guerini e associati.

Balducci, A., Fedeli, V., & Curci, F. (2017b). *Post-metropolitan territories: looking for new urbanity*. (A. Balducci, V. Fedeli, & F. Curci, Eds.). London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Bifulco, L. (2015). Welfare locale e città inclusiva: diversità, partecipazione, innovazione sociale. *Background Papers*. Rivista Online Di Urban@it, 1/2015.

Bifulco, L. (2017). Social policies and public action. New York: Routledge.

Boudreau, J.-A., & Hamel, P. (2017). Social Agency and Collective Action in the Structurally Transformed Metropolis: Past and Future Research Agendas. In Keil et. al. (eds), *Governing cities through regions: Canadian and European perspectives*. Wilfried Laurier Press.

Brenner, N. (1998). Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1–37.

Brenner, N. (2014). Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization. Jovis.

Brenner, N. (2017a). Critique of urbanization: selected essays.

Brenner, N. (2017b). 'Good governance': the ideology of sustainable neoliberalism? In *MieterEcho. NYU:* Berlin.

Brenner, N., & Keil, R. (2011). From global cities to globalized urbanization. The City Reader, 605.

Brenner, N., & Schmid, C. (2011). Planetary urbanisation. Jovis.

Brenner, N., & Schmid, C. (2014). The 'Urban Age' in Question. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(3), 731–755.

Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? City, 19(2-3), 151-182.

Brighenti, A. M. (2010). On Territorology: Towards a General Science of Territory. *Theory, Culture & Society*, 27(1), 52–72.

Burdett, R., & Sudjic, D. (2007). The endless city: an authoritative and visually rich survey of the contemporary city. Phaidon Press.

Burgess, E. W. (2008). The growth of the city: an introduction to a research project. In *Urban ecology*, pp. 71–78, Springer.

Castel, R. (2015). Incertezze crescenti. Editrice Socialmente, Bologna.

Cox, K. R. (2010). The problem of metropolitan governance and the politics of scale. *Regional Studies*, 44(2), 215–227.

Cox, K. R., & Jonas, A. E. G. (1993). Urban development, collective consumption and the politics of metropolitan fragmentation. *Political Geography*, 12(1), 8–37.

de Leonardis, O, & Bifulco, L. (2005). Sulle tracce dell'azione pubblica. In Bifulco L.(a cura di), Le Politiche Sociali. Temi e Prospettive Emergenti, Carocci, Roma.

de Leonardis, Ota. (2002). Principi, culture e pratiche di giustizia sociale. In Montebugnoli, A. (a cura di) *Questioni di welfare*, Milano: Franco Angeli.

de Leonardis, Ota. (2015). Una questione d'inclusività, *Background papers 1/2015* (I Rapporto Sulle Città Urban@it: Metropoli Attraverso la Crisi).

Donolo, C. (2012). L'arte di governare. Processi e Transizioni, Donzelli, Roma.

Donzelot, J. (2004). La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit (1940-)*, 14–39.

Dupont, V. (2007). Conflicting stakes and governance in the peripheries of large Indian metropolises – An introduction. *Cities*, 24(2), 89–94.

Ekers, M., Hamel, P., & Keil, R. (2012). Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. *Regional Studies*, 46(3), 405–422.

Fainstein, S. (2005). Planning Theory and the City. *Journal of Planning Education and Research*, 25(2), 121–130. Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Cornell University Press.

Fava, S. F. (1956). Suburbanism as a Way of Life. American Sociological Review, 21(1), 34-37.

Filion, P., & Keil, R. (2016). Contested Infrastructures: Tension, Inequity and Innovation in the Global Suburb. *Urban Policy and Research*, 35(1), 7–19.

Fishman, R. (1987). Bourgeois utopias: The rise and fall of suburbia. Basic books.

Florida, R. (2003). Cities and the Creative Class. City & Community.

Forsyth, A. (2012). Defining Suburbs. Journal of Planning Literature, 27(3), 270–281.

Gandy, M. (2011). Urban Constellation. jovis Verlag GmbH.

Garreau, J. (2011). Edge city: Life on the new frontier. Anchor.

- Glaeser, E. L. (2012). Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier. Penguin.
- Hall, P., & Pain, K. (2006). The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe. London; Sterling, VA: Earthscan.
- Hamel, P. (2013). Governance and global suburbanisms. Keil, R. (a cura di), Suburban Constellations, governance, land and infrastructure in the 21st century. Berlin: Jovis, 26-32.
- Hamel, P., & Keil, R. (2016). Governance in an emerging suburban world. *Cadernos Metrópole*, 18(37), 647–670.
- Harris, R. (2010). Meaningful types in a world of suburbs. In M. Clapson & R. Hutchison (Eds.), Research in Urban Sociology (Vol. 10, pp. 15–47). Emerald Group Publishing Limited.
- Harris, R., & Larkham, P. (1999). Changing suburbs: Foundation, form and function. Routledge.
- Harris, R., & Vorms, C. (2017). What's in a Name?: Talking about Urban Peripheries. University of Toronto Press.
- Keil, R. (1998). Globalization makes states: perspectives of local governance in the age of the world city. Review of International Political Economy, 5(4), 616–646.
- Keil, R. (a cura di) (2013). Suburban constellations: governance, land and infrastructure in the 21st century. Berlin: Jovis Verlag.
- Keil, R. (2017). Suburban planet: making the world urban from the outside in. Malden, MA: Polity.
- Keil, R. (2018). After Suburbia: research and action in the suburban century. Urban Geography, 1–20.
- Keil, R., & Hamel, P. (2015). Suburban governance: a global view. (P. Hamel & R. Keil, Eds.). Toronto [u.a]: Univ. of Toronto Press.
- Keil, R., & Macdonald, S. (2016). Rethinking urban political ecology from the outside in: greenbelts and boundaries in the post-suburban city. *Local Environment*, 21(12), 1516–1533.
- Klausen, J. E., & Røe, P. G. (2012). Governance and change on the urban fringe special issue of Urban Research & Practice. *Urban Research & Practice*, 5(1), 1–5.
- Knox, P. L. (2008). Metroburbia, USA. Rutgers University Press.
- Knox, P. L. (2017). Metroburbia: the anatomy of Greater London. London New York: Merrell.
- Lang, R. E. (2003). Edgeless cities: Exploring the elusive metropolis. Brookings Institution Press.
- Lang, R. E., & LeFurgy, J. (2003). Edgeless cities: Examining the Noncentered metropolis. *Housing Policy Debate*, 14(3), 427–460.
- Le Galès, P. (2002). European cities: social conflicts and governance. Oxford: Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (2003). The urban revolution. University of Minnesota Press.
- Lehrer, U. (2013). FlexSpace–suburban forms. In Keil, R. (a cura di), Suburban Constellations: governance, land and infrastructure in the 21st century. Berlin: Jovis Verlag 58–62.
- Lehrer, U. A. (1994). Images of the periphery: The architecture of Flex Space in Switzerland. *Environment and Planning D: Society and Space*, 12(2), 187–205.
- MacLeod, G. (2011). Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City? *Urban Studies*, 48(12), 2629–2660.
- Marcuse, P. (2009). A Critical Approach to the Subprime Mortgage Crisis in the United States: Rethinking the Public Sector in Housing. *City & Community*, 8(3), 351–356.
- McGee, T. (2013). Suburbanization in the twenty-first-century world. Keil, Roger (Hg.), Suburban Constellations, Berlin: JOVIS, 18, 25.
- McGee, T. G. (1991). The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis. *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, 3–25.
- Mongin, O. (2008). Le local, l'État et la politique urbaine. Esprit, (2), 55–59.
- Moos, M., & Mendez, P. (2015). Suburban ways of living and the geography of income: How homeownership, single-family dwellings and automobile use define the metropolitan social space. *Urban Studies*, 52(10), 1864–1882.
- Moos, M., & Walter-Joseph, R. (2017). Still Detached and Subdivided?: Suburban Ways of Living in 21st Century North America. Jovis Verlag GmbH.

- Offe, C. (2009). Governance: An "empty signifier"? Constellations, 16(4), 550-562.
- Park, R. E., Burgess, E. W., & McKenzie, R. D. (1984). The city. University of Chicago Press.
- Peck, J. (2011). Neoliberal suburbanism: frontier space. Urban Geography, 32(6), 884-919.
- Perulli, P. (2010). Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione. *Stato e Mercato*. Società editrice Il Mulino S.p.A.
- Phelps, N A. (2017). Old Europe, new suburbanization? governance, land, and infrastructure in European suburbanization. Global suburbanisms. Toronto; Buffalo; London: University of Toronto Press.
- Phelps, Nicholas A, Wood, A. M., & Valler, D. C. (2010). A postsuburban world? An outline of a research agenda. *Environment and Planning A*, 42(2), 366–383.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open university press.
- Salmon, P. (1995). La decentralizzazione come meccanismo di incentivazione. Governo Decentralizzato e Federalismo-Problemi Ed Esperienze Internazionali. Bologna: Il Mulino, 137–184.
- Sassen, S. (2000). The Global City: Strategic Site/New Frontier. American Studies, 41(2/3), 79–95.
- Sassen, S. (2002). Global networks, linked cities. Psychology Press.
- Sassen, S. (2005). Cityness in the urban age. Urban Age Bulletin, 2, 1-3.
- Savini, F. (2013). The Governability of National Spatial Planning: Light Instruments and Logics of Governmental Action in Strategic Urban Development. *Urban Studies*, 50(8), 1592–1607.
- Schafran, A. (2014). Debating urban studies in 23 steps. City, 18(3), 321-330.
- Sharp, E. B., & Maynard-Moody, S. (1991). Theories of the Local Welfare Role. *American Journal of Political Science*, 35(4), 934.
- Sieverts, T. (2003). Cities without cities: an interpretation of the Zwischenstadt. Routledge.
- Soja, E. (1992). Inside exopolis: scenes from Orange County. Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space, 94–122.
- Soja, E. (2015). Accentuate The Regional: Debates & Developments. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 372–381.
- Soja, E. W. (2000). Postmetropolis: critical studies of cities and regions. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Soja, E. W. (2009). The city and spatial justice, 1–5.
- Soja, E. W. (2010). Seeking spatial justice (Vol. 16). University of Minnesota Press.
- Soja, E. W. (2011). Beyond Postmetropolis. Urban Geography, 32(4), 451–469.
- Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian Governance, Power, and the Politics of Rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18(1), 63–76.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- Swyngedouw, E. (2009). The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 601–620.
- Swyngedouw, E., & Kaika, M. (2003). The Environment of the City...or the Urbanization of Nature. In G. Bridge & S. Watson (Eds.), *A Companion to the City* (pp. 567–580). Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd
- Vaughan, L., Griffiths, S., Haklay, M. M., & Jones, C. K. E. (2009). Do the suburbs exist? Discovering complexity and specificity in suburban built form. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 34(4), 475–488.
- Walks, A. (2013). Suburbanism as a way of life, slight return. Urban Studies, 50(8), 1471-1488.
- Zhang, J., & Wu, F. (2006). China's changing economic governance: Administrative annexation and the reorganization of local governments in the Yangtze River Delta. *Regional Studies*, 40(1), 3–21.

Governance metropolitana in azione: primi cambiamenti nel settore Trasporti ed Energia

Ilaria Delponte

Università degli Studi di Genova
DICCA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale
Email: ilaria.delponte@unige.it
Tel: 010.353.2088

Abstract

La città di Genova ha sicuramente consolidato negli anni un ruolo di primo piano in merito alle strategie di sostenibilità in ambito urbano. Dopo la legge Delrio del 2014 (che istituisce in Italia le nuove Città Metropolitane in luogo delle province nelle grandi aree urbane), essa acquista inoltre, al pari di altre importanti città italiane, la "mission" di articolare una visione strategica che non corrisponda più solo ai confini comunali, ma che sia in grado, per la sua natura di area vasta, di influenzare/coordinare un intorno maggiormente allargato. Oggi si trova ad aggiornare contemporaneamente il suo PUMS-Piano Urbano della Mobilità Sostenibile e il suo SECAP-Sustainable Energy and Climate Action Plan, in ambito rispettivamente trasportistico ed energetico.

Parole chiave: governance, mobilità, energia

1 | Introduzione

La legge Delrio assegna alle Città metropolitane importanti competenze in materia di pianificazione strategica e territoriale, infrastrutture e reti di comunicazione, servizi di pubblico interesse in ambito metropolitano, sistemi coordinati di servizi pubblici d'intesa con i Comuni, mobilità e viabilità, sviluppo economico, informatizzazione e digitalizzazione.

Secondo un'interpretazione più onnicomprensiva della riforma istituzionale Delrio e analizzando i trend del governo del territorio in Italia come in Europa, si evince che, al di là del cambio di denominazione, l'intento del legislatore è quello di affermare sulla scena territoriale un nuovo ente intermedio metropolitano, che abbia proprio nell'essere rappresentativo di una realtà urbana complessa il suo punto più caratterizzante.

Un esempio già in atto di questa riforma strutturale degli enti locali che va ad incidere anche sulle politiche di settore è il caso della mobilità urbana. Il Piano della Mobilità è stata "materia" municipale in Italia (seppur con la possibilità, mai utilizzata dai capoluoghi, di creare perimetri progettuali non amministrativi) dal 2000 fino al 2017: dal 4 agosto 2017, è invece operativo un nuovo decreto, ideato dall'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Delrio, il quale stabilisce che, laddove si sia insediata una Città Metropolitana, la pianificazione dei trasporti dell'area (pubblici e privati) debba essere pensata e realizzata a scala metropolitana. Il tradizionale Piano Urbano della Mobilità viene ora reso obbligatorio a scala ex-provinciale nei contesti metropolitani. Si rende quindi evidente il criterio mediante il quale sia necessario, d'ora in poi, esercitare l'attività pianificatoria. La scala metropolitana appare una necessità per regolamentare, coordinare e governare quelle politiche che, per esprimersi, hanno bisogno di territori connessi più ampi (tipicamente il caso delle infrastrutture e delle reti), anche per massimizzarne le ricadute.

Il presente paper, partendo dall'esperimento che si sta già operando con il nuovo PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, a scala metropolitana), si interroga sul fatto che tale processo possa influenzare un ripensamento anche nel settore energetico, in particolare per ciò che concerne l'attuale SEAP (Sustainable Energy and Action Plan, che a breve aggiungerà la parola "Climate" nel suo acronimo diventando SECAP). Ciò per nulla al fine di abolire le specifiche identità comunali, ma per fare emergere aspetti sinergici in un'ottica più allargata e integrata con i comuni ex-provinciali, del resto già messi in luce nella pianificazione energetica regionale e ex-provinciale. Poiché il SEAP si configura come un'iniziativa europea intrapresa da municipalità virtuose (gestita dalla Commissione tramite il Patto dei Sindaci) ed è volontaria, ovvero non inserita nell'ordinamento urbanistico nazionale come obbligatoria, il suo aggiornamento/ampliamento di scala non è né previsto, né ufficialmente richiesto. Tuttavia, l'articolo sostiene che pratiche di

possibile cooperazione pianificatoria rendono auspicabile, se non necessaria, la rivisitazione del piano in ottica metropolitana.

2 | L'occasione metropolitana di PUMS e SECAP

Per perseguire obiettivi di sostenibilità, resilienza e smartness, le maggiori città italiane sono chiamate ad affrontare sfide importanti anche nel settore Trasporti. Il raggio di influenza delle competenze di quest'ultime ha subito un significativo ampliamento a partire dal 2015 con l'istituzione delle Città Metropolitane, denominazione assegnata al livello di governo locale che sostituisce la provincia e che è stato previsto a partire dal 1 gennaio 2014 nei dieci nuclei urbani più grandi delle regioni a statuto ordinario (Roma, Torino, Milano, Bologna, Venezia, Genova, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).

Come appena richiamato, la legge Delrio assegna alle Città metropolitane, oltre alle funzioni fondamentali delle Province, ulteriori ed importanti competenze in materia di pianificazione strategica e territoriale, infrastrutture e reti di comunicazione, servizi di pubblico interesse in ambito metropolitano, sistemi coordinati di servizi pubblici d'intesa con i Comuni, mobilità e viabilità, sviluppo economico, informatizzazione e digitalizzazione.

Un esempio già in atto di questa riforma strutturale degli enti locali che va ad incidere anche sulle politiche di settore è il caso della mobilità urbana: dal 4 agosto 2017, è infatti operativo un nuovo decreto, il quale stabilisce che, laddove ci sia situata una Città Metropolitana, la pianificazione dei trasporti (pubblici e privati) dell'area debba essere pensata e realizzata a scala metropolitana. Il tradizionale Piano Urbano della Mobilità (strumento strategico decennale obbligatorio per le città al di sopra dei 100mila abitanti) viene ora reso obbligatorio nei contesti metropolitani a scala ex-provinciale.

Riferendoci al caso studio, la Città metropolitana di Genova è subentrata all'omonima Provincia dal 1° gennaio 2015 con il medesimo territorio composto da 67 Comuni. Genova ha acquistato quindi un ruolo decisivo di visione strategica, al pari di altre importanti città italiane, che non corrisponde più solo ai confini comunali, ma che è in grado, per la sua natura metropolitana, di influenzare/coordinare un intorno geografico maggiormente allargato.

Il PUMS è lo strumento di pianificazione strategica con il quale, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, si intende sviluppare una visione di sistema della mobilità urbana del capoluogo genovese e dell'intera area metropolitana, proponendo il raggiungimento di obiettivi condivisi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso azioni orientate a migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto urbanistico territoriale e con lo sviluppo socio economico.

Il PUMS dovrà essere coerente con gli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti, tuttavia potrà prevedere, per quanto attiene la Regione Liguria, anche interventi in variante ai Piani Urbanistici Comunali vigenti, che saranno oggetto di aggiornamento secondo le procedure della legge regionale n.36/1997 e s.m.i. Il tema della pianificazione della mobilità urbana sostenibile interessa prioritariamente le grandi conurbazioni del territorio metropolitano, a partire dal capoluogo nel quale si concentrano i flussi sia interni che provenienti dall'esterno. Risulta quindi indispensabile ai fini della definizione del Piano una stretta collaborazione con il Comune di Genova, per la costruzione del quadro conoscitivo, per la selezione degli obiettivi e delle strategie (la vision del Piano), ed infine per l'individuazione delle azioni ed interventi prioritari, attraverso un percorso di condivisione con i vari attori coinvolti.

L'area metropolitana genovese si caratterizza per la presenza di differenti contesti territoriali in rapporto ai temi della accessibilità/domanda di mobilità:

- la conurbazione genovese, in cui si concentrano i principali poli attrattori di servizi di scala territoriale (sanitari, universitari, sportivi, culturali, ecc.), le funzioni logistico-produttive e residenziali
- i territori della fascia costiera urbanizzata ad elevata densità, con presenza dei poli di servizi di rango superiore, serviti dalla rete ferroviaria
- le valli interne servite dalla rete ferroviaria (valli Polcevera, Scrivia, Stura)
- le valli interne non servite dalla rete ferroviaria, con presenza di poli secondari d'interesse sovracomunale
- infine, i territori montani e territori a bassa densità insediativa.

L'area vasta presenta elementi necessariamente più articolati del solo capoluogo.

Per questo, come da decreto, il PUMS terrà in considerazione tale articolazione in contesti territoriali diversi, con tipologie di domanda di mobilità differenziate, che esprimono tuttavia una esigenza di integrazione nel sistema di rete complessivo, e si porrà quindi l'obiettivo di delineare un assetto strategico equili-

brato e sostenibile, in grado di migliorare la qualità della vita per tutto il territorio metropolitano.

L'attività di pianificazione coinvolgerà i portatori di interesse attraverso un approccio intenzionalmente trasparente e partecipativo multilivello, attraverso cui la Città Metropolitana integrerà le attività di parteci-

pazione gestite in prima battuta dal Comune di Genova, facilitando il coinvolgimento attivo degli altri Comuni e degli stakeholders presenti sul territorio metropolitano.

Già questo rappresenta un salto di consapevolezza all'interno del sistema di governance nazionale. Sempre di più si andrà verso tali logiche, volontarie o esplicitamente richieste. Lo attesta anche il dibattito che si sta affermando a proposito dei temi del débat publique. Si sottolinea questo processo effettivo di governance multilivello proprio come un primo elemento distintivo del processo di metropolitanizzazione.

Ma non è il solo.

Nella predisposizione del nuovo PUMS, il Comune sta ponendo molta attenzione al quadro internazionale dei trasporti che è in completa rivoluzione e in continua evoluzione. Un parte del piano è infatti dedicata all'analisi degli andamenti dei cosiddetti "Megatrends" che permettono di situare le politiche sostenibili applicate su Genova all'interno di un quadro ampliato nello spazio e nel tempo (in un arco almeno ventennale).

Infatti, poiché il PUMS deve prevedere azioni di lungo periodo di natura strategica, nasce l'esigenza di delineare una visione di sistema su come la mobilità delle persone e delle merci, specificatamente in ambito urbano, si modificherà da qui al 2025-2030, anche in virtù di dinamiche, senza precedenti, conseguenti ad una rapidissima evoluzione tecnologica. La visione di sistema nasce da quelli che saranno i megatrends a livello globale che andranno poi declinati su una scala locale, sposandoli con le caratteristiche e le esigenze del territorio e dell'ambiente urbano di riferimento. Si può assumere che la gestione della mobilità in ambito urbano sia un tipico argomento "glocal".

Per comprendere come evolva il fenomeno dell'urbanizzazione a livello globale, basti ricordare che:

- due terzi della popolazione mondiale vivrà in aree urbane (oltre sei miliardi di persone);
- la quantità totale di chilometri urbani percorsi dovrebbe triplicare rispetto alla situazione attuale (oltre il 60% di tutti i viaggi viene effettuato in ambito urbano. In Italia il 73,6% degli spostamenti avviene in ambito cittadino con percorsi di prossimità in media di circa di 4 km);
- i costi per la mobilità urbana saranno pari ad oltre 800 miliardi all'anno, circa quattro volte maggiori rispetto a quelli del 1990.

Inoltre, secondo uno studio McKinsey tra il 2006 e il 2014 il numero di veicoli commerciali nel mondo è passato da 250 a 330 milioni, prevalentemente per effetto dell'e-commerce. Il trend di crescita rischia di essere confermato in virtù del fatto che i volumi di fatturato del commercio elettronico, nei primi 20 mercati mondiali, passeranno dagli 880 miliardi del 2015 ai 1630 miliardi del 2020 (+85%). Il tasso di mobilità della popolazione italiana, cioè le persone che si spostano giornalmente, è aumentato dal 75,1% all'83,6% nei soli ultimi cinque anni (e Genova non fa eccezione). La mobilità italiana è un fenomeno legato alla mobilità individuale (tipicamente auto e moto), con valori molto più elevati rispetto alle capitali estere, ed in questo quadro, la mobilità collettiva è sbilanciata verso la gomma: l'autobus ha una quota del 65%, a fronte del 34% francese, 36% tedesco e 50% della media UE. In aggiunta, l'età media dei mezzi è più elevata rispetto agli altri Paesi (11,4 anni in Italia, 7,8 in Francia e 6,9 in Germania). Si consideri anche l'offerta di nuovi servizi di trasporto, da parte di nuovi attori e con innovativi modelli di business (analogamente a quanto già intrapreso da società tipo UBER, Bla-bla car, ecc.). La mobilità si baserà sempre più su modelli di servizi condivisi (car sharing, car pooling, ride sharing...) e si consoliderà il concetto di *Taas, Transport as a Service*, o *MaaS, Mobility as a service* (con l'intera catena del valore del trasporto gestita da una piatta-forma che aggrega l'offerta di una pluralità di soggetti).

È atteso che l'offerta di trasporto pubblico muterà profondamente nel prossimo decennio a causa della diffusione della guida autonoma e dei veicoli connessi, nonché di MaaS.

Le flotte di veicoli autonomi, presumibilmente di diverse capacità e dimensioni, se correttamente integrate, potranno rafforzare la capacità della rete di trasporto pubblico e agevolare gli spostamenti ciclopedonali. La disponibilità di flotte di veicoli autonomi rappresenta quindi un'opportunità interessante per ripensare la mobilità urbana e riorganizzare il sistema di trasporto pubblico. Inoltre, dal punto di vista del traffico merci, la quota urbana per circa il 10-15% dei chilometri percorsi, coinvolge tra il 2% e il 5% della forza lavoro totale impiegata nelle aree urbane e si stima che tra il 3% e il 5% dell'area urbana sia riservato alle attività logistiche. Circa il 20-25% dei chilometri dei veicoli merci è collegato a merci che escono dalle aree urbane e il 40-50% è legato a beni in arrivo. La restante percentuale si riferisce a scambio interno (cioè beni che hanno sia la loro origine che destinazione all'interno della città). Nasce quindi l'esigenza di regolare, da una parte, la distribuzione delle merci per ridurne gli impatti negativi (esternalità) e, al contempo, non penalizzare gli operatori del settore e i fruitori dei servizi di *city logistics*.

Le evoluzioni dell'offerta di mobilità legate allo sviluppo tecnologico si sposeranno anche con una mutazione delle caratteristiche della domanda, sempre più orientata a usufruire di servizi condivisi. È un pro-

cesso già in atto, per esempio negli Stati Uniti sono diminuiti drasticamente i proprietari di automobili: dal 74% della Generazione X (nati tra il 1960 e il 1975) si è passati al 48% dei Millennials. Ciò è in linea con il fatto che le nuove generazioni sono meno interessate alla proprietà e più orientati alla condivisione. Ovviamente i contesti normativi potranno agevolare o meno la diffusione di tecnologie abilitanti. In questo senso è utile ricordare che nel Libro Bianco della Commissione Europea "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" tra i "Dieci obiettivi per un sistema dei trasporti competitivo ed efficiente sul piano delle risorse " si cita: "Dimezzare entro il 2030 nei trasporti urbani l'uso delle autovetture alimentate con carburanti tradizionali ed eliminarlo del tutto entro il 2050; conseguire nelle principali città un sistema di logistica urbana a zero emissioni di CO2 entro il 2030".

Da qui appare evidente il collegamento, a livello di macrobiettivi, tra il SEAP e il PUMS. Sebbene in questa fase, il PUMS di Genova sia solo in fase di predisposizione delle Linee Guida, il raccordo tra i due strumenti è stato da subito ritenuto prioritario in seno all'Amministrazione.

Il secondo tratto distintivo qui sostenuto, derivante da un progressivo inserimento dell'elemento "metropolitano" all'interno del nostro ordinamento, risulta essere quello di un maggiore collegamento fra la pianificazione locale (i suoi metodi, i suoi tempi, le sue dinamiche,...) in un'ottica più globale (di competitività, di mercato, di mobilità di persone e cose,...). L'impatto dei trends poc'anzi riportati non fa altro che sottolineare l'urgenza di policies di risposta che siano al contempo "locali", ovvero dispiegate su un territorio preciso e con una cabina di regia con attori espressi dalla comunità; ma con un respiro internazionale, che metta in connessione il territorio specifico con il quadro strategico complessivo.

Da tali tratti, messi in luce per l'evoluzione dello strumento PUMS, si posso trarre considerazioni interessanti per il futuro di tutti gli strumenti della pianificazione, per come fino ad oggi gli abbiamo conosciuti. Ciò può essere opportunamente recepito come indicazione metodologica anche per il SEAP, che nella sua evoluzione, cercherà di ospitare al suo interno azioni sia tattiche che strategiche di lungo periodo, coerentemente con le trasformazioni in atto in ambito metropolitano, proprio partendo dal settore dei trasporti. A Genova, un primo atto significativo in tale senso è stata proprio l'allineamento di quanto già inserito nelle schede di azione a favore della sostenibilità energetica del primo SEAP del 2010 (in accordo con l'allora Piano della Mobilità alla sola scala comunale) con quanto si è deciso di inserire nella nuova stesura del piano, in conseguenza dell'allargamento alla scala metropolitana. Al momento attuale, il nuovo PUMS è in fase di redazione, per cui non è possibile prevederne un pieno recepimento in sede di SEAP già in questo monitoraggio delle azioni del piano (che viene effettuato ogni due anni). Tuttavia, le schede rivisitate sono state modificate e integrate, alla luce dei nuovi problemi e delle nuove soluzione emerse in questa fase di ri-pianificazione.

In estrema sintesi, si può affermare che, questo aggiornamento delle schede del SEAP del 2017 già contiene in se il cambiamento della scala nel settore trasporti, ed il PUMS è il primo atto di pianificazione ufficiale metropolitano che inizia a far parte del SEAP.

Se da un lato tutte le azioni sopra descritte rappresentano un impegno importante da parte dell'amministrazione comunale nel campo della "mitigazione" (dell'impatto urbano della CO2), tema centrale delle politiche del Patto dei Sindaci fin dal suo lancio nel 2008, alcune di esse lasciano già intravedere un avvicinamento verso il tema dell'"adattamento" ai cambiamenti climatici, di sempre maggiore attualità non solo a Genova, a causa della problematica del rischio idrogeologico collegata inevitabilmente a recenti fatti di cronaca, ma anche nell'ambito dell'iniziativa stessa del Patto dei Sindaci (esso, infatti, attraverso la fusione con Mayors Adapt, dal 2015 è diventato Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia). Il Nuovo Patto mira ad un approccio trasversale ai cambiamenti climatici nell'ottica di un'integrazione tra azioni di mitigazione e azioni di adattamento ai cambiamenti climatici che possano sostenere la transizione energetica verso un città sostenibile e resiliente, con un orizzonte temporale al 2030; è su queste basi che anche lo strumento per il governo integrato di tali politiche si è arricchito ed è diventato Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile ed il Clima (SECAP). In questo caso, il Patto dei Sindaci non fa espresso riferimento ad un'allargamento della scala geografica, ovvero dal Comune ai territori della ex-provincia. Tuttavia, per una maggiore efficacia, si potrebbe pensare, in occasione della recente attenzione dedicata, dallo strumento SECAP, al tema climatico dell'adattamento (per certi versi più complicato della mitigazione dal punto di vista delle policies di risposta integrata) di allargare contemporaneamente i confini dell'azione territoriale, proprio per avvantaggiare, sostenere, realizzare un approccio sempre più "metropolitano" ai problemi. Chiaramente tale possibilità va intesa solo laddove ci siano effettivamente realtà territoriali in cui ci siano fenomeni metropolitani degni di tale nome (consistenza di popolazione e sviluppo economico trainante). Ciò non tanto in virtù di un'aprioristica opzione amministrativa (che vira verso l'ente di area vasta invece che a quello comunale); ma per una maggiore coerenza alla scala dei fenomeni e alla massimizzazione delle iniziative e dei risultati.

Nel caso particolare di Genova, è in seno all'amministrazione comunale la volontà di traguardare nel prossimo futuro il proprio SEAP in SECAP, al fine di aggiornare gli obiettivi di riduzione della CO2 al 2030 mirando ad una diminuzione di almeno il 40% rispetto all'anno base, integrando contemporaneamente nuove azioni incentrate sull'adattamento ai cambiamenti climatici per combattere le nuove minacce rappresentate per esempio dal rischio idrogeologico, ondate di calore, scarsa permeabilità del suolo.

E' però possibile già ora individuare alcuni importanti passi compiuti dall'amministrazione in tal senso, che vanno a costruire il contesto dove, prossimamente, si costruirà il SECAP di Genova.

Nel 2017 il Comune di Genova è stato infatti scelto, in seguito alla decisione dei Direttorati Generali della Commissione Europea, per svolgere il ruolo di coordinatore del network internazionale che si occuperà fino al 2020 del tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici nelle aree urbane.

Gli scopi sono: formulare proposte per migliorare l'attuale quadro normativo rendendolo più adatto a realtà urbane in crescita; fornire indirizzi sulle tematiche che potranno essere oggetto dei futuri finanziamenti dei Programmi Europei; proporre modalità di scambio delle conoscenze e delle esperienze attraverso nuovi modelli di networking.

Fanno parte del network sei autorità locali (la Provincia di Barcellona e le Città di Glasgow, Trondheim, Potenza, Loulè in Algarve e Sfantu Gheorghe in Transilvania), quattro Stati membri (Francia, Polonia, Ungheria e Bulgaria) e tre Direttorati Generali della Commissione Europa (REGIO, CLIMA, ENV). Il programma prevede la partecipazione di organismi di rappresentanza delle amministrazioni locali (EuroCities e il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa) della Banca Europea d'Investimenti e dei Programmi europei di finanziamento (Interreg Europe, Urbact, Espon, ecc.).

In particolare, il gruppo di lavoro sull'adattamento ai cambiamenti climatici sarà chiamato ad affrontare uno dei 12 temi inerenti allo sviluppo delle aree urbane (qualità dell'aria, uso del suolo, economia circolare, energia, mobilità, migranti, ecc.) selezionati nel contesto dell'Urban Agenda per l'Unione Europea.

Appare quindi evidente un sempre maggiore *commitment* a livello locale sui temi che interessano una globalità di soggetti e luoghi. La pianificazione allarga quindi i suoi confini e lo fa contemporaneamente all'allargamento delle scale. Per essere competitivi a livello mondiale occorre essere "metropolitani" su due versanti: quello del *size*, della "taglia", ovvero non frammentarsi per non scomparire ma viceversa fare squadra e sinergia; e del *brain*, ovvero nella modalità di "approccio" ai problemi e nell'intercettare le opportunità comprese come essenziali all'esercizio del proprio ruolo.

Riferimenti bibliografici

Albrechts L. (2010), More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(6), pp. 1115–1127

Betsill M.M., Bulkeley H. (2006), *Cities and the multilevel governance of global climate change*, Global governance, 12, pp. 141-159.

Bhowmik C. et al. (2017), Optimal green energy planning for sustainable development: A review. Renewable Sustainable Energy Review; 71, pp. 796–813.

Brenner N. (1999), Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), pp. 431–451.

Brenner N. (2003), Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. European Urban and Regional Studies, 10(4), pp. 297–324.

Brenner N. (2004), New State Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood, Oxford University Press, Oxford.

Bulkeley H. et al. (2009), Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning. Report prepared for the World Bank Urban Symposium on Climate Change, Durham, Oxford. http://www.eci.ox.ac.uk/publications/downloads/bulkeley-schroeder-janda09.pdf.

Corfee-Morlot J. et al. (2011), Multilevel risk governance and urban adaptation policy, *Climate Change*, 104, pp. 169-197.

Corfee-Morlot J. et al. (2009), Cities, Climate Change and Multilevel Governance, OECD Environmental Working Papers no. 14.

Delponte, I., Pittaluga, I., & Schenone, C. (2017), Monitoring and evaluation of Sustainable Energy Action Plan: Practice and perspective. *Energy Policy*, 100 (September 2016), pp. 9-17.

Emmi P. C. (2008), Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times. *Journal of the American Planning Association*, vol. 74.

Gualini E. (2006), The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *European Planning Studies*, 14(7), pp. 881–904.

- Gualini E. (2003), Challenges to multi-level governance: Contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy, *Journal of European Public Policy*, 10(3),pp. 616–636.
- Healey P. (2004), The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), pp. 45–67.
- Hooghe L., Marks G. (2001), Types of multilevel governance, Integration European Online Paper, 5.
- Jordan A. (2001), The European Union: an evolving system of multilevel governance, *Journal of European Public Policy* 29 (2), pp. 193-208.
- Kochler-Koch B., Eising R. (eds) (1999), The Transformation of Governance in the European Union, London: Routledge.
- Mosannenzadeh F. et al., (2017), Smart energy city development: A story told by urban planners. *Cities,* no. 64.
- Salet W., Thornley A. (2007), Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions. *Journal of Planning Education and Research*, 27(2), pp. 188-198.
- Salet W., Thornley A., Kreukels, A. (2003), Metropolitan Governance and Spatial Planning. Environment.
- Shaw D., Sykes O. (2004), The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning. *International Planning Studies*, 9(4), pp. 283-306.
- Schenone, C., Delponte, I., Pittaluga, I. (2015), The preparation of the Sustainable Energy Action Plan as a city-level tool for sustainability: The case of Genoa. *Journal of Renewable and Sustainable Energy*, 7(3).
- Talia M. (2006), La questione metropolitana e il governo del territorio, in INU Rapporto dal Territorio 2005.

Patchwork metropolitano. Progettualità strategiche sovrapposte nell'area metropolitana fiorentina

Luca Di Figlia

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

Abstract

Con uno sguardo incentrato sull'attuale contesto italiano, il paper ha l'intento di porre una riflessione aperta sulle progettualità di natura strategica che si rapportano e insistono su ambiti territoriali di livello sovralocale. La riflessione tenta di orientarsi all'interno di una filiera della pianificazione che, pur rimanendo pressoché invariata nella sua gerarchia, ha subito nel tempo un mutamento di ruoli e di pesi decisionali; la recente costituzione delle Città Metropolitane ne rappresenta solo un ultimo riassetto, che è andato ad alimentare una condizione di "dinamica incertezza" nei processi di govenance istituzionale.

Con riferimento alla scala di area vasta, che definisce la dimensione metropolitana (così come derivata dalla legge 56/2014), la proposta tenta di delineare l'immagine strategica della Città Metropolitana di Firenze desunta mediante la ricomposizione della pianificazione strutturale comunale, quindi invertendo i rapporti canonici della filiera istituzionale al fine di evidenziarne alcuni disallineamenti e criticità. La ricerca rappresenta un tassello di un percorso composito ed è stata sviluppata per fornire analisi orientative propedeutiche all'elaborazione del Piano Strategico Metropolitano (PSM) e un quadro conoscitivo di riferimento per l'elaborazione del Piano Territoriale Metropolitano (PTM) della Città Metropolitana di Firenze.

Parole chiave: strategic planning, governance, local plans

1 | Introduzione

Lo studio presentato¹ ha l'obiettivo di ricucire la filiera della pianificazione strategica nel territorio della Città Metropolitana di Firenze per comprendere attraverso le rappresentazioni spaziali – considerate «come scelte di valore» (Gambino, 2000) – e con uno sguardo d'area vasta (Lingua, 2015) la sequenzialità, la coerenza, la reciprocità e la valenza progettuale degli strumenti urbanistici locali. Per ciò sono riportati gli esiti di un percorso di ricerca in cui è stata analizzata la componente progettuale dei quarantadue Piani Strutturali Comunali, che compongono il territorio metropolitano. La finalità è quella di presentare in forma critica un "patchwork metropolitano" determinato dalla sovrapposizione delle progettualità strategiche in essere per descrivere il livello di complessità insita nella pratica urbanistica contemporanea e per valutare in modo puntuale il grado di coerenza o di conflittualità tra i diversi indirizzi strategici.

Nella parte conclusiva, il disegno/pactchwork è posto quale spunto di partenze per intraprendere una riflessione aperta sulle prospettive future di governance che l'ente metropolitano è chiamato a definire.

2 | Pianificazione strutturale a confronto: i piani dei comuni della Città Metropolitana di Firenze

Al fine di comprendere le reali risultanze della pianificazione locale rispetto alle tematiche di area vasta sono stati presi in esame i quarantadue piani urbanistici dei comuni che compongono la Città Metropolitana di Firenze. Dagli anni '90 con la lr 5/95, la Regione Toscana ha disgiunto la strumentazione urbanistica comunale in due strumenti: il Piano Strutturale (PS) e il Regolamento Urbanistico (RU)²; tale ripartizione è stata confermata anche nelle successive normative in materia di "governo del territorio" con le leggi regionali lr 1/05 e (la più recente e attualmente vigente) lr 65/14³. Il primo è uno strumento

¹ Il lavoro è stato svolto all'interno del gruppo di ricerca DIDAlab Regional Design, l'aspetto tecnico di mappatura è stato sviluppato da Beker Dimitri.

² Per approfondimenti si rimanda a G. De Luca, M. Gamberini (2006), Toscana, Norme per il governo del territorio.

³ La vigente legge lr 65/14, pur mantenendone di fatto la medesima valenza, ha modificato la dicitura del Regolamento Urbanistico in Piano Operativo.

strategico che definisce gli indirizzi di sviluppo di un territorio contemplando, pur non assumendo cogenza prescrittiva, anche gli interventi di rilievo sovracomunale; il secondo è uno strumento operativo di natura conformativa rispetto all'uso dei suoli, la cui durata si esaurisce in cinque anni.

In considerazione della distinzione degli strumenti urbanistici regionali, l'indagine è stata condotta sui PS con l'obiettivo di:

- analizzare la componente progettuale strategica dei PS;
- confrontare gli indirizzi strategici dal punto di vista della forma di rappresentazione e dei contenuti;
- ricomporre un disegno d'insieme relativo a tutto il territorio metropolitano;
- riflettere sui nuovi indirizzi/le nuove politiche di livello sovralocale (metropolitano).

Si riportano di seguito, in forma sintetica, le fasi in cui si è articolata la ricerca. Per ciascuna fase sono evidenziate alcune considerazioni di merito che tentano di evidenziare le criticità presenti nella pratica urbanistica.

2.1 | Raccolta materiale e raffronto cronologico

La prima fase ha riguardato la raccolta della documentazione dei singoli piani: sono stati raccolti e visionati i materiali di piano di riscontro progettuale⁴. Il Paino strutturale è ripartito mediante tre categorie: il quadro conoscitivo, lo statuto dei luoghi e la parte strategica. Ai fini della ricerca è stata esaminata in modo approfondito la terza componente della documentazione di piano, in particolare sono state analizzate nel dettaglio la carta delle strategie e le relative Norme tecniche di attuazione (NTA).

Rispetto a questa preliminare fase esplorativa emergono due considerazioni di carattere generale:

- si riscontra una difficoltà nell'accedere con facilità e immediatezza ai contenuti visionabili e scaricabili dei piani nella sezione appositamente dedicata all'interno delle siti web ufficiali dei comuni. L'architettura dei siti web, spesso, risulta complessa e non di facile orientamento;
- il linguaggio espresso nei piani rimanda idealmente a un'immaginaria "torre di babele": molti piani sembrano presentare costrutti lessicali autonomi e autoreferenziali; tali diversità di linguaggio sono facilmente rintracciabili già nei titoli delle cartografie (e in particolare nelle carte delle strategie). Ciò, a volte, ha reso poco agevole il raffronto tra gli strumenti.

Questi elementi di criticità imprimono una caratterizzazione ermetica alla documentazione di piano e confliggono con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa; il principio di trasparenza – che è stato introdotto come obbligo normativo con la legge n. 15/05 – stabilisce che tutte le Pubbliche Amministrazioni devono rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato e quindi i propri atti. A maggior ragione, quindi, gli strumenti urbanistici (che si rivolgono all'intera collettività) dovrebbero essere presentati nella modalità più efficace per essere consultabili non solo dai tecnici professionisti ma anche dai singoli cittadini non esperti.

La diversità del linguaggio utilizzato è in parte riconducile al fattore temporale: i quarantadue piani sono stati elaborati in momenti distinti e con leggi regionali diverse. Il lasso temporale relativo all'approvazione dei piani presi in esame attraversa circa diciotto anni: dal PS di Montelupo Fiorentino del 1998 al PS di Vicchio e di Reggello del 2016. Nei diciotto anni di riferimento è cambiata per ben due volte la legge regionale in materia: venti PS sono stati approvati ai sensi della lr 5/95, diciassette ai sensi della lr 1/05 e solo cinque ai sensi della vigente lr 64/15⁵.

Aldilà del linguaggio, la componente temporale rappresenta un fattore determinate nel confronto tra i piani in quanto le scelte strategiche sono fortemente correlate alle congiunture contestuali in cui sono state intraprese in considerazione del quadro normativo di riferimento, delle disposizioni dei piani sovraordinati (PIT e PTCP6) e delle politiche pubbliche.

2.2 | Dalla georeferenziazione al confronto: una visione mediante packwork

La seconda fase ha riguardo: la lettura delle carte strategiche dei piani; la georeferenziazione delle singole cartografie in ambiente Qgis; la ricomposizione della cartografia all'interno di un unico sistema di geolocalizzazione che ha utilizzato come riferimento la carta tecnica regionale (CTR); l'assemblaggio cartografico di quello che può essere definito una packwork delle progettualità locali (Figura 1);

regionale diversi.

6 In modo analogo al cambiamento normativo, nei diciotto anni di riferimento si sono alternarti piani di livello provinciale e

⁴ Si precisa che l'indagine è stata condotta nel 2017 e ha preso in esame solo la strumentazione approvata e non quella in fase di nuova elaborazione altresì passata in adozione.

⁵ I Piani Strutturali approvati ai sensi della lr. 64/2015 e oggetto di analisi si sono avvalsi delle norme transitorie.

l'individuazione di categorie generiche unificanti le singole strategie; l'elaborazione in una carta di sintesi delle strategie mediante le categorie individuate.

La comparazione cartografica georeferenziata tra i piani ha permesso di analizzare al meglio gli indirizzi strategici locali e confrontarli anche rispetto alle singole compromissioni di rapporto spaziale in rapporto al disegno d'insieme. Le considerazioni emerse riguardano due aspetti principali: uno d'immagine relativo alla rappresentazione cartografica delle strategie, uno di merito relativo ai contenuti progettuali.

Riguardo il primo aspetto, è opportuno rimarcare che le rappresentazioni spaziali (Faludi, 1996; Duhr, 2007) non traspongono sul territorio vincoli o norme, ma costituiscono un elemento fondante del progetto di territorio (Fucile et al., 2017), perché restituiscono in forma visiva indirizzi e indicazioni di valenza strategica, la cui portata delinea un duplice scopo comunicativo: la rappresentazione definisce su carta un'intenzionalità, quindi un valore che si esprime in una prospettiva futura (il progetto), e indica una localizzazione, quindi un valore geografico che si esprime conferendo l'importanza ad un luogo sia per la sua posizione in quanto tale rispetto alle relazioni spaziali territoriali contingenti sia in ottica trasformativa e progettuale, cioè quale luogo del progetto.

In considerazione di ciò, risulta di rilevo notare (a prescindere dallo stile grafico utilizzato) come l'approccio alla rappresentazione cartografica delle strategie sia mutato nel tempo evidenziando la necessità di collocare spazialmente e puntualmente gli indirizzi progettuali in rapporto al territorio comunale. Possono essere distinti, difatti, tre tipologie di rappresentazione (Figura 1) che scandiscono temporalmente un affinamento del linguaggio grafico dai piani degli anni '90 ai piani più recenti:

- La prima tipologia dispone una semplice suddivisione del comune in ambiti territoriali ampi riconducibili alle UTOE (Unità Territoriali Omogenee Elementari) e rimanda alle NTA dove per ogni UTOE sono riportate in forma di elenco le strategie da seguire (rif. PS di Firenzuola). La rappresentazione delle strategie risulta quindi, pressoché, assente.
- La seconda tipologia rappresenta le strategie mediante grandi areali con alcune indicazioni di massima, ad esempio sono delimitati i centri urbani con una dicitura generica ad esempio "contenimento dell'espansione" (rif. PS di San Casciano Val di Pesa). La rappresentazione delle strategie risulta anche in considerazione della scala di rappresentazione impiegata (solitamente non inferiore al 1:10.000) di livello generico in quanto la non pone dei condizionamenti restrittivi a scenari progettuali di maggior dettaglio e ai piani subordinati.
- La terza tipologia impiega un linguaggio composito di maggior dettaglio avvalendosi di geometrie puntuali, lineari e areali contraddistinte da un uso di soluzioni cromatiche specifiche e riconducibile ad ambiti strategici di riferimento (rif. PS di Bagno a Ripoli). La rappresentazione delle strategie risulta di dettaglio predisponendo in forma visiva l'immagine di futuro verso cui il piano propende.

Riguardo il secondo aspetto dalla comparazione delle strategie e dalla loro collocazione spaziale si evince uno sfasamento e una discordanza tra le progettualità dei comuni confinanti. Dal raffronto cartografico e attraverso la rielaborazione del materiale raccolto con la formulazione di una carta di sintesi (Figura 2), alcune discordanze risultano di immediata lettura, in particolare rispetto alle strategiche che ricadono a ridosso dei confini comunali:

- Lo sviluppo di insediamenti o piattaforme produttive è spesso collocato a ridosso dei confini comunali con un approccio che non contempla un dialogando spazialmente con i territori limitrofi.
- Le previsioni dei percorsi infrastrutturali non risultano in continuità da comune a comune soprattutto per i percorsi ciclabili, laddove i tracciati delle piste ciclabili di progetto in corrispondenza del confine comunale non convergono nel medesimo punto.
- Alcuni piani come nel caso del PS di Bagno a Ripoli identificano e rappresentano strategie di livello sovracomunale travalicando il confine amministrativo e ponendo, quindi, in evidenza la propensione di connettere e legare i propri indirizzi strategici con quelli dei comunali confinanti; a tale intento però non corrisponde la medesima attenzione e visione (sia nei contenuti che nelle rappresentazioni) nei piani strutturali dei comuni limitrofi.

3 | Orizzonti aperti

Ponendo attenzione alle rappresentazioni delle strategie, la ricerca ha messo in luce le difficoltà di dialogo e la mancanza di una visione territoriale d'ampie vedute tra i comuni che compongono il territorio metropolitano fiorentino; una miopia che, difatti, si riscontra negli atti di governo del territorio.

L'attuale fase di riordino istituzionale, che ha preso avvio con l'istituzione delle Città Metropolitane (De Luca, Moccia, 2017), ha determinato una condizione di "dinamica incertezza" per gli ex-enti provinciali: se da un lato i nuovi enti sono stati esautorati da alcune delle precedenti competenze e quindi risultano depotenziati nel loro peso decisionale; dall'altro la situazione di incertezza permette alle Città Metropolitane di disegnarsi, in ottica di *governance* cooperativa (De Luca, Lingua, 2012), un ruolo di coordinamento e affiancamento verso gli enti comunali (anche mediante percorsi sperimentali).

Condividendo la seconda propensione, la Città Metropolitana di Firenze ha la possibilità e le potenzialità di raccordare le strategie locali all'intero di una visione d'area vasta e sopperire alle difformità che tuttora sussistono nella pianificazione locale.

Nel 2017 la Città Metropolitana di Firenze ha approvato il Piano Strategico Metropolitano (PSM)⁸, che, caratterizzato da un approccio *regional desgin* (Lingua, 2017), delinea una visione unitaria definita come "Rinascimento Metropolitano". La visione d'insieme è declinata mediante tre sub-visioni strategiche che sono:

- accessibilità universale, come condizione indispensabile per la partecipazione alla vita sociale e per la fruibilità degli spazi e dei servizi (la sub-visione riguarda le infrastrutture, i sistemi informatici, la governance istituzionale e la coesione sociale);
- ii) opportunità diffuse come campo di attivazione di molteplici e variegate risorse/opportunità presenti in tutta l'area metropolitana (la sub-visione riguarda l'imprenditorialità innovativa, la formazione d'eccellenza, la rigenerazione urbana, il turismo);
- Terre del benessere che rimanda ad una concezione del territorio metropolitano che valorizza gli ambiti rurali in forma integrata in termini di qualità di vita ed equilibrio eco-sistemico (la sub-visione riguarda il paesaggio, la produzione/filiere rurali e l'ambiente).

Il PSM è concepito come: «strumento e laboratorio di costruzione di una visione unitaria condivisa delle traiettorie di sviluppo territoriali, luogo selettivo di emersione di politiche di area vasta e di progettualità locale, caratterizzate da una forte impronta operativa» (PSM, Atlante di paino, 2017:18).

Il documento strategico così ideato si presta ad essere uno strumento dinamico di raccordo tra la scala metropolitana e la scala locale, e tra strumenti di nodale importanza che la Città Metropolitana di Firenze è chiamata a elaborare: il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) e Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano (PTCM).

Il PUMS definisce le strategie e i progetti di mobilità e assume un ruolo di rilievo (oltre al valore dello strumento stesso⁹) perché interviene sull'intelaiatura dei collegamenti infrastrutturali che nell'analisi dei PS comunali rappresenta l'elemento maggiormente unificante il territorio¹⁰.

Il PTCM è definito dalla lr 65/2014 all'art. 91 come: «[...] lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica comunali». Perciò, è lo strumento idoneo a ricondurre i paini urbanistici locali verso la visione unitaria proposta dal PSM mediante una rappresentazione di maggior dettaglio di scala e mediante un linguaggio più consono a essere recepito dalla pianificazione tecnica locale.

⁷ Pur avendo individuato discordanze nelle indicazioni strategiche, è doveroso sottolineare che tutti gli strumenti analizzati si presentano conformi ai piani sovraordinati in particolare al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale il PTCP della (ex) Provincia di Firenze, approvato nel 1998 e oggetto di variante di adeguamento normativo nel 2013, così come riportato dalla verifica di valutazione ambientale strategica.

⁸ Nel 2018 il PSM si presta ad essere soggetto all'aggiornamento annuale.

⁹ Affermata sul piano normativo con il DM del 04 agosto 2017.

¹⁰ Tale valore è stato riscontrato anche nel processo partecipativo che ha affiancato l'elaborazione del PSM: da parte della popolazione i collegamenti infrastrutturali sono stati considerati quale elemento di maggior riconoscimento della dimensione metropolitana.

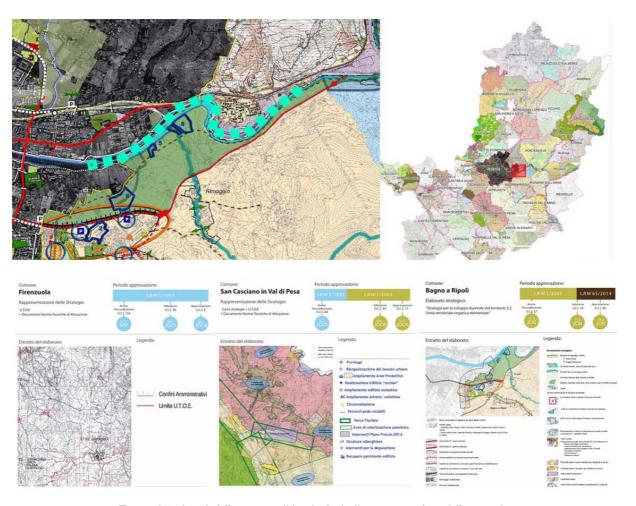


Figura 1 | Packwork delle progettualità e tipologie di rappresentazione delle strategie.

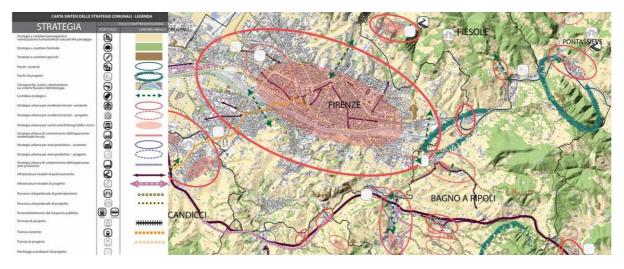


Figura 2 | Carta di sintesi delle strategie desunte dai PS comunali.

Riferimenti bibliografici

- Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano, Firenze (mimeo). De Luca G., Lingua V. (2012), Pianificazione regionale cooperativa, Alinea, Firenze.
- De Luca G., Gamberini M. (2006), Toscana, Norme per il governo del territorio, IlSole24Ore Libri, Milano.
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di, 2017), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive, INU edizioni, Roma.
- 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, no. 1, pp. 93-108.
- Fucile R., Di Figlia L., Lingua V., De Luca G. (2017), "L'uso del Bes nella pianificazione strategica. Prove di sperimentazione nel Piano Strategico Metropolitano di Firenze", in Moccia, F.D., Sepe, M. (a cura di), Territori Competitivi e Progetti di Reti / Competitive Territories and Design of Networks, in Urbanistica Dossier, no. 13, pp. 459-466.
- 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.
- Lingua V. (2015), "Ripensare l'Area Vasta". Urbanistica Informazioni, 263, pp. 1-2.
- Lingua V. (2017), "The role of regional design for enhancing competitiveness of regions and cities", The Place Dimension of Cities and Regions: Governance, Industrial Development and Sustainability (Atti conferenza) RSA Winter Conference 2017.

La pianificazione integrata delle aree protette: un progetto di governance

Maddalena Floris

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, via Marengo 2, 09123, Cagliari
Email: maddalena.floris@unica.it
Tel: 070 6755200

Federica Isola

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR – Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, via Marengo 2, 09123, Cagliari
Email: federica.isola@unica.it
Tel: 070 6755200

Abstract

La rete Natura 2000 e le Aree marine protette, rappresentano un sistema di aree volte alla salvaguardia della biodiversità, alla conservazione di habitat e specie e attraverso Piani e Regolamenti, contribuiscono a creare una sovrapposizione di diverse prassi pianificatorie che comportano una difficile attuazione degli stessi.

La necessità di superare il divario tra tutela e sviluppo delle aree protette, che da sempre ha rappresentato un ostacolo all'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica nella gestione di questi territori, di assicurare ai fruitori una facile reperibilità del sistema normativo-vincolistico e ridurre la frammentazione delle informazioni, ha comportato l'esigenza di dotarsi di uno strumento dinamico e interdisciplinare che tenga conto, in modo complessivo e integrato, delle fragilità e degli impatti delle attività dell'uomo sull'ecosistema e sul paesaggio costiero.

La riflessione che qui si propone, orientata alla pianificazione dell'ambiente come sistema complesso di risorse, rappresenta, attraverso il caso di studio dell'Area marina protetta "Tavolara - Punta Coda Cavallo", un tentativo metodologico di sistematizzazione e integrazione di diversi strumenti normativi. L'approccio concettuale e metodologico prevede la costruzione di un processo di pianificazione e di progettazione funzionale alla definizione di un unico sistema di obiettivi che integrano gli obiettivi provenienti dagli strumenti normativo-gestionali vigenti con gli obiettivi derivanti dall'analisi del contesto ambientale.

Parole chiave: environmental, governance, spatial planning

1 | Gli strumenti per l'attuazione delle politiche ambientali nelle aree naturali

Le aree naturali, sottoposte a tutela, rappresentano lo strumento più efficace per la conservazione della biodiversità e dei servizi da questa forniti, attraverso forme di governance innovative che integrano le risorse naturali in un sistema di gestione consapevole ed equilibrato di cui le Aree marine protette (AMP) e i siti appartenenti alla rete Natura 2000 rappresentano una categoria peculiare ed esemplificativa.

La Legge n. 394 del 1991 e la Legge n. 979 del 1982 rappresentano il rifermento normativo per le aree protette territoriali e marine italiane. Le questioni ambientali legate alla tutela e salvaguardia della risorsa mare hanno portato all'istituzione delle Aree marine protette (AMP) che rappresentano una risorsa per lo sviluppo socio-economico e culturale di un territorio nel rispetto, nella protezione e nella salvaguardia del patrimonio marino. Istituite con Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, costituiscono una rete di zone marino-costiere, geograficamente delimitate e giuridicamente sottoposte a diversi gradi di tutela, le zone A di riserva integrale, le zone B di riserva generale e le zone C di riserva parziale, in relazione alle proprie valenze ambientali (Marino, 2011).

Un ulteriore livello di tutela della biodiversità è rappresentato dalla rete Natura 2000, composta dai Siti di Importanza Comunitaria (SIC), attualmente proposti e destinati a divenire Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e dalle Zone di Protezione Speciale (ZPS), che rappresenta un sistema di aree destinate alla salvaguardia della biodiversità attraverso la conservazione degli habitat naturali, seminaturali, della flora e della fauna selvatiche così come indicato dalle Direttive 92/43/CEE "Direttiva Habitat" e 79/409/CEE del "Direttiva Uccelli". In Italia, i SIC, le ZSC e le ZPS occupano, complessivamente, circa il 19% del territorio terrestre nazionale e quasi il 4% di quello marino, sovrapponendosi in taluni casi alle AMP. La

Direttiva Habitat riconosce il valore di tutte quelle aree nelle quali la secolare presenza dell'uomo e delle sue attività tradizionali ha permesso il mantenimento di un equilibrio tra attività antropiche e natura e invita gli Stati membri a mantenere o, all'occorrenza, migliorare la coerenza ecologica della rete Natura 2000¹.

L'obiettivo principale dell'istituzione dei siti appartenenti alla rete Natura 2000 e delle AMP è, dunque, la conservazione della diversità biologica in essi presenti e che trova un'effettiva attuazione attraverso il Regolamento di esecuzione e organizzazione, nel caso delle AMP, e del Piano di Gestione nel caso dei SIC e delle ZPS.

Il ruolo delle aree naturali tutelate si configura, quindi, come strumento efficace di governance ambientale; la sovrapposizione dei loro strumenti di gestione e la suddivisione delle diverse strutture di competenza rappresenta uno dei principali ostacoli alla loro effettiva attuazione. In particolare, il Regolamento delle AMP, risulta essere uno strumento poco efficace se non inserito all'interno di un quadro normativo e gestionale più ampio; da qui la necessità di un rafforzamento della gestione integrata delle AMP.

La necessità di avviare un processo innovativo di pianificazione e gestione integrata volto a ri-equilibrare e migliorare la fruizione del territorio, rappresenta, quindi, una questione fondamentale all'interno del dibattito sui nuovi scenari della pianificazione territoriale, soprattutto nei contesti caratterizzati da una forte valenza ambientale.

Lo studio che qui si propone, sintetizza i risultati della ricerca, similarmente condotta in due aree pilota della Sardegna per l'AMP "Tavolara - Punta Coda Cavallo" e l'AMP "Isola dell'Asinara" per trarne un modello di buone pratiche da replicare in altri contesti.

2 | La gestione integrata delle aree costiere: il progetto GIREPAM e il caso di studio dell'Area marina protetta "Tavolara - Punta Coda Cavallo"

Lo studio proposto² nel presente contributo si inserisce all'interno del progetto strategico Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine (GIREPAM) che unisce 16 partner di 5 Regioni: la Sardegna, la Corsica, la Provenza-Alpi-Costa Azzurra (PACA), la Liguria e la Toscana³. Il progetto coinvolge un gruppo di Amministrazioni regionali, Aree marine protette e Parchi con lo scopo di definire azioni finalizzate alla tutela e allo sviluppo sostenibile di aree protette. «L' obiettivo è migliorare e innovare la governance e la gestione delle aree marino costiere in una visione d'insieme dei territori, per contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici e aderire ad una prospettiva europea di sviluppo economico "green & blue". Il progetto si propone di: realizzare piani di azione per habitat e specie d'interesse comune e modelli di pianificazione integrata e regolamentazione di aree protette e siti Natura 2000 (Piani di gestione integrati); mappare e valutare i servizi ecosistemici; attuare sistemi di contabilità ambientale, individuare green & blue jobs e migliorare la fruizione sostenibile»⁴.

Nell'ambito del progetto, tra le diverse azioni, è prevista la realizzazione di un modello di strumento di pianificazione integrato per siti naturali caratterizzati da sovrapposti livelli di tutela. Nelle aree di cooperazione analizzate dal progetto, gran parte del territorio è caratterizzato da tali sovrapposizioni di strumenti di gestione. Questa situazione determina una difficile attuazione degli strumenti e una eccessiva frammentazione delle informazioni sia dal punto di vista normativo che tecnico. La definizione di uno strumento di pianificazione che integri tutti gli strumenti di gestione presenti in un determinato territorio permette di ottenere un unico Piano che riassume, in maniera coerente, le diverse norme.

La stesura di un Regolamento integrato dell'Area marina protetta "Tavolara - Punta Coda Cavallo" integrante i Piani di gestione del SIC "TTB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto", della ZPS "TTB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro", le disposizioni del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere (GIZC) e del Progetto sugli interventi standardizzati di gestione

_

¹ Dal sito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Disponibile all'indirizzo internet: http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000 [Ultimo accesso: 18 aprile 2018].

² Questo studio è sviluppato nell'ambito del Progetto di ricerca di cui alla Convenzione tra il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari e la Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Difesa dell'Ambiente, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi del Progetto "GIREPAM - Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine" finanziato nell'ambito del Programma INTERREG Marittimo Italia-Francia Maritime 2014-2020, Asse II. Responsabile scientifico: Prof. Corrado Zoppi.

³ Dal sito del Programma Interreg Italia-Francia Marittimo 2014-2020. Progetto GIREPAM. Disponibile all'indirizzo internet: http://interreg-maritime.eu/web/girepam/partners [Ultimo accesso: 18 aprile 2018].

⁴ Dal sito di Sardegna Ambiente, Regione Autonoma della Sardegna. Disponibile all'indirizzo internet: https://portal.sardegnasira.it/girepam [Ultimo accesso: 18 aprile 2018].

efficace (ISEA) in Area marina protetta nasce, pertanto, dall'esigenza di integrare, in un unico dispositivo, le discipline vigenti in una cornice di riferimento caratterizzata dalla sovrapposizione di diversi regimi normativo-vincolistici che comportano la presenza di più strumenti. Questa stratificazione di dispositivi di tutela ambientale comporta che, per ottemperare ai vari obblighi normativi e per assolvere alle diverse finalità perseguite con i vari dispositivi, il contesto territoriale oggetto di pianificazione sia dotato di più strumenti gestionali (per il SIC; per la ZPS; per l'AMP, per la quale si applicano, inoltre, le disposizioni del Protocollo GIZC e del Progetto ISEA) che, disciplinando aspetti specifici di gestione, determinano una notevole frammentazione delle informazioni e una complessa attuazione degli strumenti stessi. Il Regolamento integrato mira, quindi, a una migliore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica nella gestione dei beni ambientali.

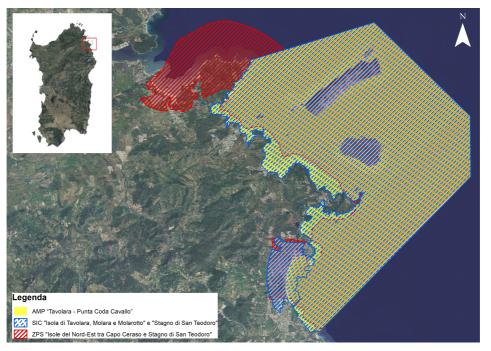


Figura 1 | Il contesto territoriale dell'AMP "Tavolara - Punta Coda Cavallo" e l'individuazione dei limiti delle aree interessate dai Piani di gestione dei SIC "TTB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" e "TTB010011 Stagno di San Teodoro" e della ZPS "TTB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro" Fonte: elaborazione delle autrici.

Dal punto di vista metodologico si propone un modello di pianificazione, nello specifico un Protocollo sperimentale (PS), volto a sistematizzare e integrare la base di conoscenze tecnico-normativo e giuridiche nella tutela delle aree naturali. Un modello di gestione integrata e partecipata capace di garantire una visione d'insieme del contesto "mare-terra" e di superare la settorializzazione pianificatoria e gestionale vigente. La scelta di intraprendere un processo di elaborazione di un PS per il Regolamento nasce dalla necessità di avere un modello concettuale di governance volto allo sviluppo sostenibile e tale da garantire, contestualmente all'elaborazione del Regolamento, l'inclusività e l'interattività fin dalle prime fasi del processo decisionale. Il PS e il Regolamento seguono, quindi, un iter unitario di elaborazione. In tal modo, si definisce un sistema di indirizzi, obiettivi e regole che estende e rende più completo e inclusivo quello inizialmente individuato dal Regolamento vigente. In questo, l'aspetto partecipativo rappresenta un elemento fondamentale.

Il PS è articolato in una parte introduttiva, nella quale si definiscono gli scopi e le generalità del Regolamento, la cornice normativa di riferimento e i regimi di tutela territoriale riferiti all'AMP, una parte riferita al quadro conoscitivo strutturato secondo un insieme di componenti ambientali di interesse per l'area a cui segue l'analisi del quadro programmatico e pianificatorio del contesto territoriale analizzato e in un'ultima parte di definizione degli obiettivi e del dispositivo normativo e gestionale.

Il presente contributo è finalizzato, nell'ambito del PS, ad illustrare l'approccio concettuale e metodologico utilizzato per la formulazione degli obiettivi del Regolamento.

3 | La proposta metodologica

Il percorso metodologico consiste nello sviluppo di un unico insieme di obiettivi che integrano gli obiettivi degli strumenti normativo e gestionali del Regolamento vigente con gli obiettivi provenienti dall'analisi degli strumenti di tutela presenti nel territorio dell'AMP; «il termine integrato fa riferimento sia all'integrazione degli obiettivi, sia a quella dei molteplici strumenti necessari per raggiungerli. Esso implica l'integrazione di tutte le politiche collegate dei diversi settori coinvolti e dell'amministrazione a tutti i suoi livelli, nonché l'integrazione nel tempo e nello spazio delle componenti terrestri e marine del territorio interessato» (Addis *et al.*, 2011:85-104).

L'analisi è articolata in tre fasi: ad una prima fase di individuazione e analisi degli obiettivi contenuti all'interno degli strumenti di tutela, seguono, una seconda fase di analisi degli delle macro-tematiche maggiormente ricorrenti negli strumenti analizzati ed una terza fase di definizione degli obiettivi del nuovo Regolamento integrato.

3.1 | Individuazione e analisi degli strumenti di tutela

Gli obiettivi del nuovo Regolamento sono assunti facendo riferimento, implicitamente o esplicitamente, agli obiettivi deducibili dalla cornice di riferimento caratterizzata dalla sovrapposizione di diversi regimi normativo-vincolistici che comportano la presenza di più strumenti come rappresentato in Figura 2. Il vigente Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo" è stato approvato con Decreto 3/12/2014 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e stabilisce la disciplina di organizzazione dell'AMP, nonché la normativa di dettaglio e le condizioni di esercizio delle attività consentite al suo interno in funzione del grado di protezione per la tutela degli ecosistemi di pregio.

I Piani di gestione del SIC "ITB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" e del SIC "ITB010011 Stagno di San Teodoro" contribuiscono, insieme agli altri strumenti di gestione del territorio, a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (Direttiva Habitat, art 2). I Piani stabiliscono, infatti, le misure di conservazione specifiche per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali prioritari e delle specie prioritarie (Direttiva Habitat, art 8.2) e individuano le tipologie di interventi ammissibili per una gestione corretta dei siti.

La ZPS "ITB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro" non è attualmente dotata di Piano di gestione. Per essa sono vigenti i criteri minimi di cui al D.M. del 17/10/2007, recante "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)", che si intende integrare nel Regolamento, facendo riferimento sia ai criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione per tutte le ZPS (art. 5), sia ai criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione per la tipologia ambientale "colonie di uccelli marini" (art. 6, punto 7).

Il Protocollo GIZC, entrato in vigore il 24/03/2011, istituisce un quadro comune per la gestione integrata e la cooperazione regionale delle zone costiere del Mediterraneo. Il Protocollo definisce la gestione integrata delle zone costiere come un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibili delle zone costiere, che tiene conto nel contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri (art. 2).

Il Piano standardizzato di gestione dell'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo" è stato redatto nell'ambito del Progetto relativo agli Interventi standardizzati di gestione efficace in aree marine protette" (ISEA), e ha coinvolto tutte le aree marine protette inserite nella lista delle Aree speciali protette di importanza mediterranea (ASPIM) ai sensi del Protocollo relativo alle ASPIM, firmato nel 1995 dalle parti contraenti la "Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento" (tra cui l'Italia) ed entrato in vigore nel 1999 (Decisione del Consiglio del 22/10/1999).

Per ciascuno strumento è stato definito un insieme di obiettivi che rappresentano la base per la fase di individuazione delle tematiche.

⁶ Il Piano di gestione è stato approvato con Decreto dell'Assessore della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna n. 12 del 13/02/2009.

⁵ Il Piano di gestione è stato approvato con Decreto dell'Assessore della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna 8756/DecA/3 del 04/05/2016.

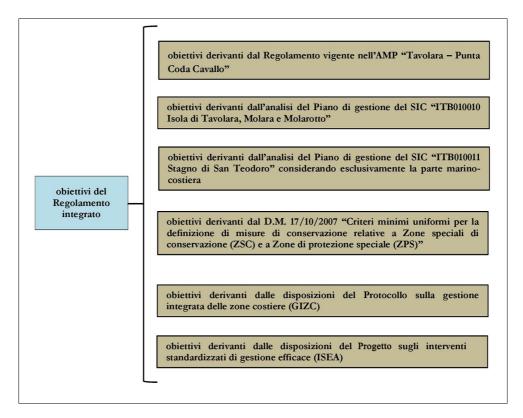


Figura 2 | L'insieme degli strumenti di tutela utilizzati per la definizione degli obiettivi del Regolamento integrato. Fonte: elaborazione delle autrici.

3.2 | Definizione delle macro-tematiche ricorrenti negli strumenti di tutela analizzati e individuazione degli obiettivi relativi alle tematiche

L'analisi condotta sugli strumenti ha permesso di individuare un insieme di macro-tematiche di riferiemento rispetto al contesto analizzato, nel quale gli aspetti ambientali, economici, e sociali sono sviluppati in coerenza con i concetti di governance e di sviluppo sostenibile.

Funzionalmente al presente contributo, si è scelto di analizzare tre, tra le diverse tematiche ricorrenti: la tutela della biodiversità, lo sviluppo sostenibile e la governance. La matrice della Tabella I mostra il processo di definizione delle tematiche maggiormente ricorrenti mentre, nella Figura 3, è rappresentato il processo di definizione degli obiettivi del Regolamento integrato.

| Tabella I | Matrice | di definizion | e delle | tematiche. |
|-----------|---------|---------------|---------|------------|
|-----------|---------|---------------|---------|------------|

| | O b_ R eg _v ig _1 | ••• | O b_ R eg _v ig _n | O b_ SI C _I T B 01 00 10 _1 | O b_ SI C IT B 01 00 10 _n | O b_ SI C _I T B 01 00 11 _1 | O b_ SI C IT B 01 00 11 _n | O b_ Z P S IT B 01 30 19 _1 | O b_ Z P S IT B 01 30 19 _n | O b_ G IZ C _1 | O b_ G IZ C _n | O b_ IS E A _1 | O b_ IS E A _n |
|--------------|--------------------------------------|-----|--------------------------------------|------------------------------|---|------------------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Ob_Reg_vig_1 | | | | Te m 1 | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_Reg_vig_n | | | | | | | Te m 2 | | | | | | |

| Ob_SIC_ITB01 0010_1 | | | | | | | | | Te m 3 | | | | | |
|------------------------|--------------|--------------|--|--------------|--|---------------|--------------|--|--------------|--|--------------|--|--|--------------|
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_SIC ITB010010_n | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_SIC_ITB01 0011_1 | | | | | | | | | | | | | | Te m 4 |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_SIC ITB010011_n | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_ZPS ITB013019_1 | Te m 5 | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_ZPS ITB013019_n | | | | | | | | | | | Te m 6 | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_GIZC_1 | | | | Te m 7 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_GIZC_n | | | | | | | Te m 8 | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_ISEA_1 | | Te m 9 | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Ob_ISEA_n | | | | | | Te m 10 | | | | | | | | |

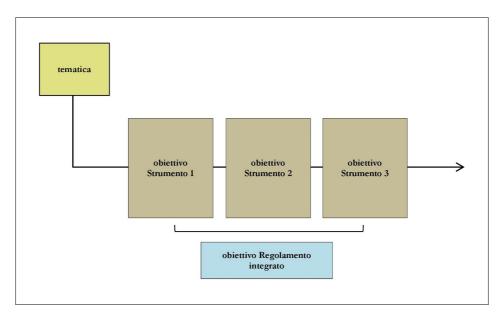


Figura $3 \mid$ Processo di definizione degli obiettivi del Regolamento integrato. Fonte: elaborazione delle autrici.

Nella tabella che segue sono riportati gli obiettivi provenienti dagli strumenti di tutela analizzati, coerenti con le tematiche precedentemente individuate e utili alla formulazione degli obiettivi per il Regolamento integrato.

Tabella II | Processo di definizione degli obiettivi del Regolamento integrato.

| Strumenti di tutela | Obiettivi provenienti dagli strumenti di tutela coerenti con la tematica "Tutela della biodiversità" | Obiettivo riformulato per il Regolamento integrato |
|---|---|--|
| Regolamento vigente dell'AMP Tavolara – Punta Coda Cavallo | - Ob_Reg_vig_1: Salvaguardare e potenziare la biodiversità dell'ecosistema marino-costiero. | |
| Piano di gestione del SIC "TTB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" | Ob_SIC ITB010010_1: Riduzione dell'impatto delle specie animali terrestri aliene: Eliminazione o contenimento dei principali impatti diretti del ratto nero su berta minore e altri uccelli marini e di quelli diretti e indiretti su altre componenti dell'ecosistema (invertebrati, rettili, flora/vegetazione, alterazioni ecosistemiche). Riduzione dell'impatto delle capre inselvatichite. Ob_SIC ITB010010_2: Annullamento o forte riduzione degli effetti indesiderati legati a eradicazioni e contenimento di specie aliene. Ob_SIC ITB010010_4: Limitazione della diffusione di specie vegetali alloctone invasive sul territorio del SIC e sul litorale. Ob_SIC ITB010010_5: Conservazione di specie e habitat dunali lungo i litorali sabbiosi Ob_SIC ITB010010_10: Garantire la conservazione delle Praterie di Posidonia oceanica. Ob_SIC ITB010010_11: Garantire la conservazione del coralligeno, ricompreso nell'habitat 1170 e in particolare delle facies definibili "corralligeno". Ob_SIC ITB010010_13: Garantire il mantenimento a lungo termine dell'integrità del sito, e quindi degli habitat e delle specie per la cui conservazione è stato designato, favorendo uno sviluppo sostenibile del territorio che preveda una adeguata fruizione turistica regolamentata e un uso consapevole delle risorse naturali. | |

| Strumenti di tutela | Obiettivi provenienti dagli strumenti di tutela coerenti con la tematica "Tutela della biodiversità" | Obiettivo riformulato per il Regolamento integrato |
|--|--|--|
| Piano di gestione del SIC "TTB010011 Stagno di San Teodoro" | Ob_SIC ITB010011_2: Effettuare una valutazione sui progetti al fine di individuare le situazioni critiche che possono comportare minacce habitat e alle specie. Ob_SIC ITB010011_3: Indirizzare la frequentazione del sito compatibilmente con le esigenze di conservazione. Ob_SIC ITB010011_4: Salvaguardia degli habitat e delle specie di interesse comunitario. Ob_SIC ITB010011_5: Salvaguardia degli habitat e delle specie di interesse comunitario (Posidonion oceanicae) (cod. 1120*). Ob_SIC ITB010011_6: Ridurre le cause di declino delle specie rare o minacciate ed i fattori che possono causare la perdita o la frammentazione degli habitat all'interno del sito e nelle zone adiacenti. Ob_SIC ITB010011_10: Ridurre i fattori che possono causare la perdita o la frammentazione degli habitat all'interno del sito e nelle zone adiacenti. | |
| D.M. del 17 ottobre 2007 "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)" | Ob_ ZPS ITB013019_1: Tutela delle specie avifaunistiche sensibili nel sito. Ob_ ZPS ITB013019_2: Tutela e conservazione degli Habitat naturali di interesse comunitario presenti nel sito. Ob_ ZPS ITB013019_8: Regolamentazione del pascolo di bestiame domestico entro un raggio di 100 m. dalle colonie riproduttive delle seguenti specie di uccelli marini, durante i seguenti periodi di riproduzione e se non per scopo di studio e ricerca scientifica espressamente autorizzati dall'ente gestore: uccello delle tempeste (15 marzo - 30 settembre), marangone dal ciuffo (1 gennaio - 1 maggio) e gabbiano corso (15 aprile - 15 luglio). Ob_ ZPS ITB013019_7: Regolamentazione dell'accesso, dell'ormeggio, dello sbarco e del transito, della balneazione, delle attività speleologiche, di parapendio e di arrampicata entro un raggio di 100 m. dalle colonie riproduttive delle seguenti specie di uccelli marini, durante i seguenti periodi di riproduzione e se non per scopo di studio e ricerca scientifica espressamente autorizzati dall'ente gestore: uccello delle tempeste (15 marzo - 30 settembre), marangone dal ciuffo (1 gennaio 1 maggio) e gabbiano corso (15 aprile - 15 luglio). Ob_ ZPS ITB013019_6: Favorire la sorveglianza alle colonie di uccelli durante il periodo di riproduzione incentivando, in particolare, la segnalazione delle colonie riproduttive delle seguenti specie di uccelli marini, con particolare riferimento ai relativi periodi di riproduzione: uccello delle tempeste (15 marzo - 30 settembre), marangone dal ciuffo (1 gennaio-1 maggio) e gabbiano corso (15 aprile 15 luglio). | Ob_Reg_1 Tutelare e conservare gli habitat marini e terrestri. |
| Protocollo GIZC | Ob_GIZC_2: Salvaguardare la biodiversità degli ecosistemi costieri. Ob_GIZC_14: Effettuare valutazioni preliminari dei rischi associati all'infrastrutturazione delle zone costiere. | |

| Strumenti di tutela | Obiettivi provenienti dagli strumenti di tutela coerenti con la tematica "Tutela della biodiversità" | Obiettivo riformulato per il Regolamento integrato |
|--|---|--|
| Progetto ISEA | Ob_ISEA_22: Effettuare interventi di eradicazione del ratto nero dalle piccole isole dell'AMP. Ob_ISEA_1: Realizzazione mappatura di dettaglio delle aree più vulnerabili agli ancoraggi. Ob_ISEA_12: Aggiornamento della consistenza degli stock target "cernia". Ob_ISEA_16: Avviare un protocollo sperimentale per monitorare la biodiversità del coralligeno. Ob_ISEA_23: Continuare interventi di contenimento della popolazione di ratto nero nei siti controllati sull'isola di Tavolara. Ob_ISEA_25: Il successo riproduttivo delle popolazioni di berta minore sull'isola di Molara è vicino a quello naturale (in assenza di predazione da ratto nero). Ob_ISEA_30: Realizzare ripristino delle staccionate in legno danneggiate a protezione degli ambienti dunari. Ob_ISEA_31: Integrazione dei sistemi di protezione degli ecosistemi dunari. | |
| Obiettivi strumenti di tutela | Obiettivi coerenti con la tematica "Governance" | Obiettivo riformulato per il Regolamento integrato |
| Regolamento vigente dell'AMP Tavolara – Punta Coda Cavallo | / | |
| Piano di gestione del SIC "TTB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" | / | |
| Piano di gestione del SIC "TTB010011 Stagno di San Teodoro" | / | Ob_Reg_17 Promuovere una governance efficace |
| D.M. del 17 ottobre 2007 "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)" | / | per la gestione integrata dell'AMP. |
| Protocollo GIZC | - Ob_GIZC_1: Garantire la gestione integrata delle zone costiere. | |
| Progetto ISEA | / | |
| Obiettivi strumenti di tutela | Obiettivi coerenti con la tematica "Sviluppo sostenibile" | Obiettivo riformulato per il Regolamento integrato |
| Regolamento vigente dell'AMP Tavolara – Punta Coda Cavallo | - Ob_Reg_vig_19: Favorire lo sviluppo locale, economico e sociale, tramite lo sviluppo di una progettualità propositiva nei confronti dei programmi di investimento promossi dall'unione europea, dalla Stato, dalla Regione e dalle istituzioni private | |
| Piano di gestione del SIC "TTB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" | - Ob_SIC ITB010010_13: Garantire il mantenimento a lungo termine dell'integrità del sito, e quindi degli habitat e delle specie per la cui conservazione è stato designato, favorendo uno sviluppo sostenibile del territorio che preveda una adeguata fruizione turistica regolamentata e un uso consapevole delle risorse naturali. | |

| Strumenti di tutela | Obiettivi provenienti dagli strumenti di tutela coerenti con la tematica "Tutela della biodiversità" | Obiettivo riformulato per il Regolamento integrato |
|--|---|---|
| Piano di gestione del SIC "TTB010011 Stagno di San Teodoro" | - Ob_SIC ITB010011_11: Individuare e attivare i processi necessari per promuovere lo sviluppo di attività socio-economiche compatibili con gli obiettivi di conservazione dell'area; attivare meccanismi socio politico amministrativi in grado di garantire una gestione attiva ed omogenea del SIC. | Ob_Reg_12: Promuovere uno sviluppo delle attività |
| D.M. del 17 ottobre 2007 "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)" | - Ob_ ZPS ITB013019_4: Valorizzazione delle opportunità di fruizione sostenibile del sito e delle sue risorse. | economico-produttive, turistiche, sociali e culturali compatibile con le esigenze di conservazione. |
| Protocollo GIZC | Ob_GIZC_3: Promuovere e garantire lo sviluppo sostenibile attraverso una pianificazione razionale delle attività economiche-produttive, turistiche, sociali e culturali delle zone costiere. Ob_GIZC_8: Gestire in maniera integrata il sistema idrologico, geomorfologico, climatico, ecologico, socioeconomico e culturale funzionalmente alla capacità di carico delle zone costiere. Ob_GIZC_12: Organizzare in maniera efficace gli usi sull'intera zona costiera. Ob_GIZC_14: Effettuare valutazioni preliminari dei rischi associati all'infrastrutturazione delle zone costiere. | |
| Progetto ISEA | / | |

3.3 | Definizione del set di obiettivi del Regolamento integrato

L'analisi condotta al punto 3.2 ha permesso di ottenere dall'aggregazione e riformulazione per tematiche gli obiettivi del Regolamento integrato. La tabella che segue mostra l'insieme di obiettivi ottenuti.

Tabella III | Gli obiettivi del Regolamento integrato.

| Codice | Obiettivo |
|-----------|---|
| Ob_Reg_1 | Tutelare e conservare gli habitat marini e terrestri. |
| Ob_Reg_2 | Garantire la conservazione delle specie faunistiche degli ambienti marini e terrestri. |
| Ob_Reg_3 | Garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali. |
| Ob_Reg_4 | Salvaguardare il sistema costiero e dunale dai fenomeni erosivi. |
| Ob_Reg_5 | Salvaguardare le caratteriste biochimiche delle acque. |
| Ob_Reg_6 | Conservare l'integrità del paesaggio marino e terrestre. |
| Ob_Reg_7 | Integrare le esigenze di tutela ambientale nelle regole di gestione e di utilizzo del demanio marittimo in coerenza con quanto disposto dal Piano di utilizzo dei litorali. |
| Ob_Reg_8 | Organizzare, in maniera efficace e sostenibile, gli spazi e le attività turistico-ricreative nel rispetto delle prescrizioni in vigore per ciascuna zona dell'AMP e al relativo codice di condotta. |
| Ob_Reg_9 | Organizzare, in maniera efficace la navigazione da diporto, l'ormeggio e l'ancoraggio nel rispetto delle prescrizioni in vigore per ciascuna zona dell'AMP e al relativo codice di condotta. |
| Ob_Reg_10 | Organizzare, in maniera efficace, le attività di pesca sportiva, ricreativa e professionale nel rispetto delle prescrizioni in vigore per ciascuna zona dell'AMP e al relativo codice di condotta. |
| Ob_Reg_11 | Organizzare, funzionalmente ad una fruizione sostenibile del sito e delle sue risorse, programmi di informazione, promozione, sensibilizzazione e attività didattiche. |

| Codice | Obiettivo |
|-----------|--|
| Ob_Reg_12 | Promuovere uno sviluppo delle attività economico-produttive, turistiche, sociali e culturali compatibile con le esigenze di conservazione. |
| Ob_Reg_13 | Promuovere programmi e progetti di valorizzazione dell'ecosistema marino-costiero per il perseguimento delle finalità proprie dell'AMP. |
| Ob_Reg_14 | Riduzione dei principali fattori di pressione antropica. |
| Ob_Reg_15 | Organizzare in maniera efficace e integrata il sistema fognario-depurativo. |
| Ob_Reg_16 | Organizzare in maniera efficace la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. |
| Ob_Reg_17 | Promuovere una governance efficace per la gestione integrata dell'AMP. |
| Ob_Reg_18 | Promuovere un approccio ecosistemico alla pianificazione e alla gestione dell'AMP. |
| Ob_Reg_19 | Organizzare in maniera efficace le attività di servizio, sorveglianza e soccorso. |
| Ob_Reg_20 | Promuovere programmi di ricerca scientifica sfruttando le potenzialità dell'AMP. |
| Ob_Reg_21 | Monitorare gli habitat e le specie con particolare riferimento allo stato di conservazione. |
| Ob_Reg_22 | Contemperare le esigenze di tutela ambientale nell'AMP con la presenza di infrastrutture legate alla portualità turistica |
| Ob_Reg_23 | Favorire l'autosufficienza energetica delle strutture presenti nell'AMP |
| Ob_Reg_24 | Organizzare, in maniera efficace, il sistema della mobilità e dell'accessibilità marina e terrestre |
| Ob_Reg_25 | Contemperare, in considerazione della presenza di strutture ad uso militare nell'AMP, le esigenze legate alla tutela ambientale con la difesa dello Stato. |

Dall'analisi degli strumenti normativo-vincolistici in vigore emerge immediatamente la grande quantità di obiettivi che contribuiscono alla protezione dell'ambiente marino-costiero. L'approccio integrato ha permesso di superare la settorializzazione degli obiettivi perseguiti dai vari strumenti di gestione e pianificazione.

4 | Conclusioni

La riflessione proposta tenta di delineare una possibile risposta al problema della gestione delle aree protette, attraverso la redazione di uno strumento in grado di superare la frammentazione e settorializzazione normativo-vincolistica data dalla sovrapposizione di più livelli di tutela. È chiaro che, esperienze come quelle intraprese da Tavolara e Asinara rappresentano un esempio efficace ed un approccio tecnicamente corretto alla pianificazione integrata delle aree protette come contributo innovativo alla gestione delle aree costiere. Se, invece, si opta per una continua settorializzazione degli strumenti di pianificazione e di tutela, il risultato è l'ottenimento di strumenti sicuramente tecnicamente validi ma che, se non visti in una logica di sistema integrato, non risultano coerenti con la definizione propria di "territorio", ossia «...non può essere considerato unità, quindi come oggetto a sé stante, se non se ne identifica la natura sistemica» (Zoppi, 1993: 13).

L'analisi condotta sull'attuale sistema normativo dell'area di studio ha posto in evidenza il sistema di relazioni che insistono tra i diversi strumenti di gestione vigenti, e di desumere delle strategie volte a migliorare la governance delle aree costiere. Il Regolamento integrato, pertanto, rappresenta, da un lato, lo strumento di gestione e conservazione ambientale dell'AMP e, dall'altro, lo strumento di conoscenza del territorio volto all'integrazione delle attività antropiche con l'ambiente naturale.

Il modello di gestione integrata che qui si propone va oltre le semplici logiche di tutela e conservazione tipica dei Regolamenti delle AMP e si configura come un'attività innovativa e sperimentale in grado di definire lo sviluppo di un processo di piano inclusivo e incrementale, privilegiando un approccio integrato e multisettoriale. La potenzialità del modello sarà l'esportabilità e l'utilizzo nella redazione di piani e progetti riguardanti differenti ambiti spaziali.

Riferimenti bibliografici

Addis D., Blasi F., Nasti A. (2011), "La gestione Integrata delle Zone Costiere: strumento di governance per le Aree Marine Protette", in Marino D. (a cura di), Le aree marine protette italiane. Stato, politiche, governance, FrancoAngeli, Milano, pp. 85-104.

Marino D. (a cura di, 2011), Le aree marine protette italiane. Stato, politiche, governance, FrancoAngeli, Milano. Zoppi C. (1993), Aree protette marine e costiere. Questioni di pianificazione del territorio, Gangemi Editore, Roma.

Riconoscimenti

Il contributo è redatto nell'ambito del Programma di Ricerca "Natura 2000: Valutazione dei piani di gestione e studio dei corridoi ecologici come Rete complessa", finanziato, per gli anni 2015-2018, dalla Regione Autonoma della Sardegna, nel quadro del Bando per la presentazione di "Progetti di ricerca fondamentale o di base", annualità 2013, sviluppato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari.

Per Maddalena Floris: il presente articolo è stato prodotto durante la frequenza del corso di dottorato in Ingegneria Civile e Architettura dell'Università degli Studi di Cagliari, a.a. 2017/2018 - XXXII ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2014-2020 - P.O.R. F.S.E. 2014-2020 - ASSE III "Istruzione e Formazione" - Obiettivo Tematico 10, Priorità d'investimento 10ii), Obiettivo Specifico 10.5, Azione dell'accordo di Partenariato 10.5.12.



Making small towns visible! Piccoli comuni e pianificazione di area vasta

Raffaella Fucile

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

Abstract

Il contributo indaga ruoli e dinamiche dei piccoli centri entro forme di cooperazione e pianificazione di area vasta. Tale indagine nel contesto nazionale fa riferimento al riassetto istituzionale seguito alla legge 56/2014 che istituisce le Città Metropolitane, promuove l'associazionismo tra comuni (attraverso convenzioni, unioni o fusioni) e ribadisce la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali nei piccoli comuni.

In tale pluralità di forme di governance e cooperazione di area vasta sono soprattutto i piccoli comuni a dover relazionarsi con più livelli sovra-locali, ma sono altresì quelli dove è più evidente una forte caratterizzazione identitaria, che talvolta rende più complessa la collaborazione inter-istituzionale, e dove emerge il bisogno di supporto tecnico e politico per definire e attuare strategie di lungo periodo capaci di guardare ad un contesto più ampio.

Caso emblematico sono i piccoli comuni compresi all'interno del perimetro delle Città Metropolitane, periferici rispetto al capoluogo metropolitano e situati nelle aree interne. Proprio in tale ambito diviene interessante indagare il riposizionamento dei piccoli comuni entro plurime dimensioni di area vasta e la capacità di queste realtà di autorappresentarsi e rappresentare il proprio futuro alle diverse scale della pianificazione spaziale (in forma di strategie, visioni e metafore).

Il contributo propone di far riferimento all'approccio del *regional design*, inteso come metodo di argomentazione che si basa sull'uso delle rappresentazioni spaziali degli sviluppi futuri, quale mezzo per favorire l'interazione tra progettualità locale e progettualità di area vasta nella definizione di strategie e visioni di futuro condivise.

1 | Introduzione

L'attuale quadro istituzionale definito dalla legge 56/2014 ha esposto alla discussione teorica e pratica alcune tematiche che sino a qualche anno fa sembravano sopite o di marginale interesse. Tra queste si pone all'attenzione il ruolo dell'area vasta nella pianificazione e programmazione territoriale e, in particolare, la condizione dei piccoli centri nelle dinamiche metropolitane d'area vasta. La riflessione prende forma dal panorama europeo per soffermarsi al caso del Piano Strategico della Città Metropolitana di Firenze.

2 | Area vasta e molteplicità locale

Nel contesto europeo la complessità della società e del territorio si riflette nella pianificazione e nella governance, queste difatti sono sempre più contraddistinte dalle molteplici interdipendenze che intercorrono tra i numerosi soggetti coinvolti nei processi decisionali e dalle molteplici dinamiche socioeconomiche di livello locale che intercettano spazi e luoghi aldilà dei tradizionali confini istituzionali. I processi di regionalizzazione dell'urbano (Scott, 2001) hanno prodotto una città fisica che travalica la città istituzionale: «[...] allo stato attuale, se è difficile definire la nuova realtà con l'insieme dei confini istituzionali dei nuclei che la compongono, è anche vero che tali confini si configurano come forieri di diversi tipi di conflittualità ad una nuova scala: una conflittualità istituzionale, territoriale e sociale nella potenziale ottimizzazione delle risorse che un'area più vasta dell'originaria possiede. Una nuova realtà

urbana che reclama forme di governo in grado di garantire flessibilità e adattabilità alla mutevolezza e rapidità che caratterizza i processi di trasformazione della città» (Mariano, 2012: 20).

Alle autorità e agli enti locali e di area vasta è, perciò, richiesta la capacità di attuare politiche territoriali e processi di pianificazione spaziale caratterizzati da interazione e condivisione del 'potere' tra più attori (Balz e Zonneveld, 2015), oltre che dalla gestione di potenziali conflitti.

Entro la dimensione dell'area vasta che caratterizza le aree metropolitane è possibile individuare situazioni di cooperazione o conflitto fra livello locale e sovra-locale che variano molto a seconda della tipologia di relazioni che si instaurano tra gli attori istituzionali. Come evidenziato da alcune ricerche europee –Espon Smesto (2006) e Espon Town (2014)– quando le relazioni tra attori istituzionali sono verticali è difficile l'interazione tra le diverse istituzioni locali con l'istituzione di area vasta, soprattutto quando questa si fa portatrice di progetti e strategie in territori contraddistinti da municipalità con caratteristiche diverse e/o da accentuate rivalità. Allo stesso tempo, pur riscontrando tale criticità, in alcuni contesti le cooperazioni intermunicipali sono ormai obbligatorie per riuscire a gestire la complessità territoriale, influenzata e subordinate a dinamiche sovralocali: «we should see that in in a world of increasing spatial interdependency, the hinterland of 'towns' may not be only rural, also urban as some of them are increasingly incorporated in diverse flows in the vicinity of a much larger conurbation. So, even if cooperation networks of small and medium-sized towns are to be encouraged, establishing cooperation within a metropolitan area is also a possibility to be considered as a way to increase their influence in policy-making» (Demazière, 2014:110).

In queste condizioni, i piccoli centri per acquisire un ruolo di maggior rilievo nel contesto socioeconomico o per costruire delle interazioni positive all'interno dei grandi sistemi urbani devono sempre più saper sfruttare le capacità di cooperazione orizzontale per realizzare 'massa critica' capace di interagire con i centri maggiori.

Nelle grandi agglomerazioni è più difficile per i centri medio-piccoli definire un proprio ruolo e far pesare il proprio potere decisionale nei processi di pianificazione spaziale di area vasta. Nel caso specifico delle aree metropolitane la frammentazione amministrativa diviene un limite alla costruzione di un coerente progetto territoriale: in queste situazioni la cooperazione tra le diverse amministrazioni è necessaria ma sbilanciata verso i centri principali (core) che hanno, inevitabilmente, un maggior peso politico e amministrativo: «even more than in the case of metropolises, where decisions of the core have external effects on the surrounding region and thus should be taken in co-operation with the region and its units, the small and medium sized towns case demands to co-operate because the external effects of administrative decisions take place within the same morphological/functional territory. The territorial decision-making processes furthermore are less unbalanced as in the case of metropolises where the cooperation partners are more on a parity level» (ÖIR et al., 2006:120).

Nelle aree metropolitane, la disparità di peso decisionale tra i centri principali e i centri minori condiziona le interazioni tra istituzioni locali e di area vasta, ma non è l'unico fattore di condizionamento. La possible cooperazione o gli inevitabile conflitti sono determinati da plurimi fattori, non necessariamente circoscritti ai confini istituzionali; diviene quindi rilevante ricercare: «appropriate spatial planning approaches and policies that allow for the identification of territorial dynamics and functional relationships, across different spatial and functional scales, whilst seeking to create a shared 'nested vision' for the relevant space (regional, sub-regional and local) which can then be supported through a coherent set of policies» (Servillo et al., 2014:351).

Le politiche territoriali sono definite e implementate attraverso la governance di livello locale, ma il loro impatto e la loro influenza travalicano i confini amministrativi; di conseguenza gli effetti delle politiche, anche nella loro capacità di trasformare la struttura spaziale del territorio, dovrebbe essere considerati entro la complessa interrelazione tra aree funzionali e confini amministrativi richiedendo nuovi approcci alla pianificazione spaziale.

3 | Piccoli centri e dimensione metropolitana

In Italia, a seguito delle riforme istituzionali conseguenti alla legge 56/2014, la governance territoriale è stata oggetto di cambiamenti: l'istituzione dei nuovi enti quali le Città Metropolitane, la trasformazione delle province (che hanno competenze e budget ridotti rispetto al passato), la promozione di forme di cooperazione intercomunale o la gestione associata delle funzioni tra piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5000 abitanti). La trasformazione più rilevante ha riguardato l'istituzione delle Città Metropolitane in sostituzione delle ex-province; questo nuovo organismo conserva i limiti amministrativi della provincia (comprendendo territori anche molto diversi e che spesso non si sentono metropolitani) e come la provincia è un ente di secondo livello, i cui rappresentati sono eletti dagli amministratori locali

(non più dalla cittadinanza), quindi non sono indipendenti dai comuni e ne possono rappresentare direttamente o indirettamente gli interessi. Le Città Metropolitane, tuttavia, hanno più autonomia rispetto alle province, interagiscono direttamente con il livello nazionale (bypassando il livello regionale e ponendosi talvolta anche in una posizione conflittuale con la Regione)1 e svolgono un ruolo di coordinamento per lo sviluppo del territorio, anche attraverso il nuovo strumento del Piano Strategico Metropolitano.

Con ciò, si vengono quindi a delineare nuove problematiche in relazione alla governance territoriale, al coordinamento del progetto di area vasta e al ruolo dei singoli enti in quanto la Città Metropolitana dovrebbe essere espressione di una dimensione urbana a scala sovra-locale ma nella pratica è composta da plurime piccole realtà. Infatti, guardando ai numeri è possibile osservare come circa la metà dei comuni inclusi nelle nuove città metropolitane siano piccoli comuni: su un totale di 1.328 comuni che costituiscono le città metropolitane 713 sono piccoli comuni (ANCI,IFEL, 2016).

Proprio nei piccoli comuni è più forte la caratterizzazione identitaria, che talvolta rende più complessa la cooperazione, ed è evidente il bisogno di supporto tecnico e politico per definire e attuare strategie di lungo periodo e di area vasta. Strategie capaci di guardare ad un contesto più ampio e riposizionare i piccoli comuni entro nuovi spazi: «[...] di collocamento e di rappresentazione nello sviluppo» (Bonomi, 2014:38) nella dimensione sovra-locale. Tale azione non si presenta semplice e richiede la ricerca di approcci specifici che hanno: «l'obiettivo di costruire l'identità metropolitana e di delineare la vision della cosiddetta area vasta [che] costituisce [...] uno dei punti di forza del governo di scala sovra comunale, attorno a cui aggregare il sostegno di tutte le singole identità locali nello sforzo comune di costruire gli scenari di sviluppo del territorio metropolitano» (Mariano, 2012:20). Adottando il punto di vista delle piccole realtà diviene interessante indagare le interazioni tra i vari livelli delle istituzioni e il ruolo di coordinamento tra gli attori coinvolti al fine di individuare processi e approcci capaci di supportare la cooperazione e la progettazione di area vasta, ma allo stesso tempo considerare anche il progetto alla scala locale.

4 | L'approccio del regional design e l'uso delle rappresentazioni

Per delineare visioni di territorio condivise tra una pluralità di attori e definire nuovi metodi di pianificazione spaziale, entro cui gestire possibili conflitti territoriali e costruire l'identità metropolitana, sembra utile far riferimento all'approccio del regional design (Thierstein, Förster, 2008; Balz, Zonneveld, 2015; Lingua, 2017). Il regional design «is a distinctive method of policy argumentation that makes use of spatial representations of the plausible future of regions. Such representations are intended not only to indicate physical changes, but also to stimulate debate on sharing responsibilities and resources for planning tasks among planning actors» (Balz, Zonneveld, 2015: 871).

Quindi, un metodo di argomentazione che utilizza le rappresentazioni spaziali del futuro di una regione per rendere manifeste le trasformazioni fisiche di un territorio, «[to] help spatial planning fall on the ground» (Balz, Zonneveld, 2015: 871) e, soprattutto, per stimolare un dibattito tra molteplici attori riguardo alla condivisione delle responsabilità e delle risorse per la pianificazione spaziale.

Il regional design si pone come un processo interattivo che ha la capacità di rendere esplicite le interdipendenze tra i diversi livelli di pianificazione, facilitare il dibattito e l'accordo tra gli attori coinvolti. Spesso i processi di regional design più che per l'attuazione del progetto/piano sono serviti come riferimento per decisioni successive (decisioni degli attori o delle azioni da intraprendere). È da notare che uno dei principali strumenti del regional design è l'uso della rappresentazione spaziale, intesa come mappa o rappresentazione del piano.

Tale approccio, quindi, si basa sulla capacità delle rappresentazioni di costruire strutture argomentative robuste e visioni di futuro. Come evidenziato anche da altri autori i metodi di comunicazione e rappresentazione sono uno strumento decisivo nei processi decisionali complessi, non mero esito e prodotto finale rappresentativo della decisione, ma un elemento interattivo di discussione: «forme della raffigurazione [...] capaci di svolgere un ruolo talvolta decisivo nei processi di comunicazione che accompagnano il progetto strutturale e strategico nel suo farsi» (Gabellini, 2010).

Nella progettazione di area vasta, che vede il coinvolgimento di territori e realtà molto diverse, diviene rilevante l'utilizzo delle rappresentazioni per la loro capacità di costruire narrazioni che sappiano superare i conflitti e strutturare un dialogo costruttivo, nella convinzione che: «the decision on what should be "put

sono delineate anche posizioni conflittuali fra gli enti conseguenti al trasferimento di competenze normato a livello regionale.

¹ Il rinnovato quadro istituzionale non chiarisce ruoli e relazioni reciproche tra Regioni e Città Metropolitane, in alcuni contesti si

Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU | CONFINI, MOVIMENTI, LUOGHI. Politiche e progetti per città e territori in transizione

on the map", and how it is going to be presented, opens up great potential to shape discourse» (Duhr, 2007).

4.1 | Il caso studio: il Piano Strategico Metropolitano di Firenze

L'uso delle rappresentazioni spaziali, secondo l'approccio del regional design, ha caratterizzato il percorso di elaborazione del Piano Strategico Metropolitano di Firenze (PSM) che è stato approvato dal Consiglio Metropolitano nell'aprile del 2017. Il PSM proietta il futuro della comunità metropolitana fiorentina all'anno 2030 e definisce un indirizzo strategico di sviluppo sostenibile (De Luca, 2017) che tende verso la mission denominata: Rinascimento Metropolitano (figura 1). Il Rinascimento Metropolitano è strutturato su 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 variegate risorse presenti in tutta l'area metropolitana; e la campagna come "Terre del benessere" per lo sviluppo integrato del territorio. La costruzione delle visioni strategiche si è basata sull'utilizzo di concept spaziali definiti dai "ritmi metropolitani" che corrispondono ad ambiti territoriali. Tali dispositivi metaforici sono stati adottati sia per restituire la complessità di lettura del territorio sia per delineare un'identità metropolitana capace di sintetizzare molteplici realtà (espressa dalla metafora della poliritmia). Il concetto di ritmo è esplicitato nei documenti di piano con le seguenti argomentazioni: «Per leggere le tendenze e le trasformazioni in atto sul territorio metropolitano, inteso in modo ampio (sia come Città Metropolitana, sia come area metropolitana funzionale), è stata definita una lettura del contesto volta a rendere visibili i diversi ritmi delle aree che lo compongono. Il ritmo viene descritto come una variazione di intensità di alcuni suoni rispetto ad altri all'interno di un brano musicale; così il "ritmo territoriale" descrive le specificità di un'area all'interno dello stesso territorio, in questo caso quello metropolitano» (PSM, Atlante di piano, 2017:5).

L'espediente dell'utilizzo delle metafore del ritmo e della poliritmia ha permesso di costruire un'immagine della città metropolitana inclusiva delle plurime realtà che la compongono. In questa immagine la singola realtà locale riesce a trovare un suo collocamento nella dimensione di area vasta e visualizzare le interrelazioni che strutturano il territorio; in tale modo anche i centri minori possono riconoscere una convergenza di obiettivi nell'attuazione della visione del Rinascimento Metropolitano.

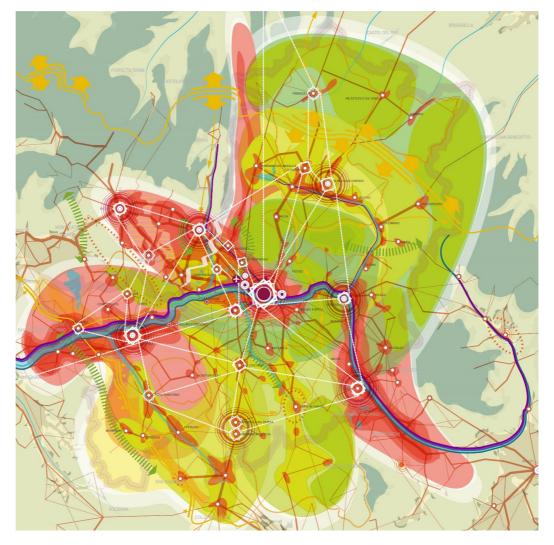


Figura 1 | PSM Firenze Vision finale "Rinascimento Metropolitano". Fonte: Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano, Firenze (mimeo).

Nello specifico i centri minori sono stati trattati e valorizzati in forme plurime, di maggior interesse sono le seguenti:

- I centri minori posti ai margini della città metropolitana sono stati rappresentati e hanno assunto il ruolo di connettore con i territori limitrofi; di rilievo sono i centri minori dell'Appennino che riescono a strutturare un legame robusto con la confinante Città Metropolitana di Bologna, ruolo poi sancito con la stipula del "Patto per l'Appennino" siglato dalla Città Metropolitana di Bologna e Firenze.
- I centri minori sono andati a caratterizzare in modo rilevante alcuni ambiti/ritmi territoriali (la Montagna Appenninica, il Chianti, il Mugello, la Francigena). Mediante la narrazione del territorio sviluppata all'interno del piano, queste aree 'minori' non risultano secondarie alle altre ma sono poste sullo stesso piano secondo un principio di funzionale e complementare reciprocità territoriale.
- Nel piano, i centri minori sono stati oggetto di politiche attive atte a rispondere alle specifiche esigenze locali (es. riabitare la montagna, attivatore di comunità, ecc.); a differenza di altri piani questi indirizzi strategici non risultano di secondo livello o di ricaduta indiretta come politiche rivolte ai centri urbani maggiori.

Riferimenti bibliografici

- ANCI, IFEL, eds (2016), Atlante dei Piccoli Comuni 2015, Roma.
- Balz V., Zonneveld W.A.M. (2015), "Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio", European Planning Studies, vol. 23, no. 5, pp. 871-981.
- Bonomi A., Masiero R. (2014), Dalla smart city alla smart land, Marsilio, Venezia.
- Demazière C. (2014), «Institutional aspects in different EU context» in Servillo L. (ed.) (2014) TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context, Scientific Report, Espon, Luxembourg.
- Mariano C. (2012), "Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale", *Urbanistica Informazioni* no. 244, p. 20.
- Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano, Firenze (mimeo).
- Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Verso il Piano Strategico Metropolitano, Firenze (mimeo).
- De Luca G., Moccia F.D., eds (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., eds, *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.
- Gabellini P. (2010), Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria, Carocci, Roma.
- Lingua V. (2017), "Cambiamenti di paradigma: il Regional Design per progettare l'area vasta", AA. VV., *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.
- ÖIR et al. (2006), *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*. Final Report, Version August 2006, Espon, Luxembourg.
- Scott, A., (a cura di, 2001), Global city-regions: trends, theory, policy. Oxford University Press, Oxford.
- Servillo L. (a cura di, 2014), TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context, Scientific Report, Espon, Luxembourg.
- Thierstein A., Förster A., eds (2008), Making mega-City Regions Visible! Lars Müller Publishers, Baden.

Ripensare la pianificazione delle città metropolitane:

gli Schéma de Cohérence Territoriale francesi

Maria Teresa Lombardo

Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria dArTe - Dipartimento di Architettura e Territorio Email: mariateresalombardo90@gmail.com Tel: 3475185712

Maria Giovanna Scarfò

Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria dArTe - Dipartimento di Architettura e Territorio Email: mariagiovanna.scarfo@virgilio.it

Tel: 3452944340

Abstract

Il 7 Aprile 2014, in Italia, venne approvata la legge n.56 o legge Delrio, che istituì 14 Città Metropolitane quali nuovi enti di governo del territorio, sostituendole alle omonime provincie.

L'istituzione di questi nuovi enti di area vasta conferisce un nuovo ruolo alle città metropolitane: quello di inserirsi in un sistema a rete fortemente competitivo a scala globale, puntando sulle proprie potenzialità e sulla cooperazione con altre realtà complementari. I confini amministrativi delle città metropolitane coincidono con quelli delle ex omonime provincie. Questa scelta è apparsa essere poco ponderata, perché un confine fissato istituzionalmente rischia di non essere idoneo allo sviluppo delle singole città, quindi dell'intero Paese.

Questo mutamento di ruolo spinge a sviluppare innovazione in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. C'è la necessità di ricercare metodi più idonei a rispondere alle nuove esigenze. Nei tempi più recenti sta maturando l'idea che occorra un processo di pianificazione più flessibile, in grado di creare progetti in rete, delineare un quadro generale di lungo periodo e tenere conto che ad obiettivi diversi potrebbero corrispondere perimetri diversi.

L'idea è quella di guardare all'esperienza francese degli SCOT (schemi di coerenza territoriale), realizzati su aree a geometria variabile, non coincidenti con le provincie, e alle diverse possibili aggregazioni di comuni istituite oltralpe, per verificarne il possibile adattamento ai territori metropolitani del nostro paese.

Parole chiave: strategic planning, urban practices, public policies

Nel 2014, in Italia, con l'approvazione della legge n.56 del 7/4/2014 "Legge Delrio", 14 provincie vengono sostituite dalle omonime città metropolitane, quali enti istituzionali di governo delle grandi aree urbane del paese². Questo passaggio da provincia a città metropolitana, che apparentemente sembra essere meramente burocratico, rappresenta una vera innovazione, e vuole essere una spinta per il Paese a diventare più competitivo a livello internazionale, anche sulla base delle recenti direttive dell'Unione Europea che definisce le grandi aree metropolitane il motore di sviluppo dei Paesi³, e riconoscendo in esse un interlocutore diretto.

¹ Il nome fa riferimento a Graziano Delrio, il Ministro che la promosse.

² In effetti la Legge n.56 ha istituito solo 10 delle 14 città metropolitane, perché 4 sono state istituite con leggi regionali da parte di Sicilia e Sardegna.

³ E' da circa trent'anni che l'Unione europea (UE) si occupa delle politiche per le città, dal momento che nelle aree urbane si produce circa il 70% del PIL europeo e che il 75% della popolazione dell'UE vive in esse. Oggi, nella nuova Agenda urbana dell'UE, sono le "aree metropolitane" i motori dell'economia europea e i catalizzatori di creatività e innovazione, anche se ciò non significa che le stesse aree non rappresentino anche i luoghi in cui sono più accentuati i fenomeni della disoccupazione, dell' esclusione sociale e della povertà.

La Legge definisce le città metropolitane come enti territoriali di area vasta⁴, con finalità di: curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano; promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello.

Le città metropolitane sono ritenute punte avanzate dell'economia, perni di una riorganizzazione, efficiente anche da un punto di vista ambientale, intorno ad una multipolarità di servizi e luoghi di lavoro, in una rete di centri compatti, funzionalmente e socialmente integrati. Di conseguenza ad esse sono affidate le funzioni strategiche di pianificazione e programmazione che le rendono uno dei più innovativi istituti amministrativi. Tuttavia, a 4 anni di distanza dalla loro istituzione, a livello pratico, non sembra essere cambiato molto in tema di governo del territorio, molti sono i dubbi e i problemi ancora irrisolti ad esse legati.

In Italia la riflessione sulle aree metropolitane come motori dello sviluppo ha radici lontane. Fu nel 1969 che venne elaborato il "Progetto 80"5, un documento governativo di grande spessore tecnico e culturale, ad oggi l'unico tentativo nazionale di pianificazione spaziale che individuava nelle città e nelle aree metropolitane gli assi portanti di uno sviluppo economico e sociale dell'Italia.

La creazione di città metropolitane come enti locali autonomi venne prevista per la prima volta nel 1990 dalla legge n. 142, mai completamente attuata. Fu l'inizio di un susseguirsi di proposte di legge e riforme sugli Enti Locali che culminò con il *Disegno di legge* del 26 Luglio 2013 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e sulle fusioni di comuni*) che, dopo aver subito alcune modifiche nel corso dell'iter parlamentare, divenne, nel 2014, la Legge Delrio. L'entrata in vigore della legge ha reso operative e disciplinato le Città metropolitane come nuovo ente territoriale di area vasta, con l'obiettivo di promuovere l'unione e la fusione delle amministrazioni comunali, semplificare il governo locale e restituire alle città il loro ruolo di traino dei sistemi economici nazionali. Le città metropolitane diventano nuove realtà istituzionali, ereditano i confini amministrativi delle omonime provincie di cui hanno preso il posto. Tutto ciò è avvenuto, tuttavia, senza l'utilizzo di un preciso criterio di perimetrazione, senza preoccuparsi di investigare se la scelta effettuata fosse la più adeguata per il loro sviluppo e il loro funzionamento. Alle città metropolitane sono attribuite funzioni ma non è motivata la scelta del confine amministrativo, differentemente dalle aree metropolitane che da sempre furono definite e ipoteticamente individuate attraverso precisi studi⁶.

Per tale ragione questa decisione appare poco ponderata, sembra non aver tenuto conto delle profonde differenze che caratterizzano le diverse realtà territoriali in termini di dimensioni, modelli insediativi, sviluppo economico, ecc.. e delle varie ricerche elaborate sul tema. I confini metropolitani dovrebbero emergere dal confronto e dovrebbero essere costruiti seguendo gli obiettivi prefissati, e quindi gli interventi da eseguire. Pensati in altra epoca e per altri fini i territori provinciali non corrispondono alla dimensione reale degli odierni sistemi metropolitani. Alcuni sono molto più ampi del sistema metropolitano di riferimento, mentre in altri casi sono questi ad essere più ampi dei confini amministrativi delle città metropolitane.

Restano aperte alcune domande: quale è l'architettura amministrativa migliore per il governo del territorio? Quale la dimensione territoriale ottimale per il piano?

⁵ Progetto 80 è il Rapporto preliminare al secondo programma economico nazionale per il quinquennio 1971-75, elaborato in Italia presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica tra il 1969 e il 1971 nella cornice dei governi di centrosinistra e del riformismo degli anni sessanta. Il valore del Progetto 80 può essere spiegato con il riferimento al concetto di "pianificazione strategica", cioè a dire dell'attività con la quale uno Stato programma le proprie politiche pubbliche nell'arco temporale di 5 – 10 anni, mettendo in campo una strategia complessiva di utilizzo e sviluppo delle risorse della nazione.

A partire dal 1990 si sviluppano rapidamente e intensamente gli studi e le ricerche sia sui metodi di perimetrazione dei sistemi metropolitani, sia sulle funzioni da attribuire ai futuri governi metropolitani.

_

⁴ Nell'ordinamento giuridico italiano per area vasta si intende il livello amministrativo delle province e delle Città metropolitane, ossia il livello di pianificazione e di gestione del territorio, delle risorse e dei rapporti tra Enti locali intermedio tra i comuni e la regione. Il concetto di area vasta è stato introdotto con la Legge 7 aprile 2014 n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

⁶ Già dagli anni sessanta in Italia si iniziano a ricercare possibili metodi di perimetrazione. Inizialmente queste esperienze culturali favoriscono la dimensione demografica (l'a.m. come grande città) o la densità territoriale o gli aspetti socio-economici. Ma la prima grande esperienza applicativa italiana avviene a opera dello SVIMEZ (Cafiero e Busca 1970). L'identificazione delle a.m. viene svolta su tutto il territorio nazionale ricorrendo a indicatori come la dimensione demografica, l'entità e la densità delle attività extragricole. Un'altra esperienza italiana avviene nel 1986 ad opera di un gruppo di lavoro congiunto tra ISTAT e IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana), utilizzando i dati di flusso pendolare intercomunale elaborati per la prima volta in Italia dall'ISTAT nel censimento del 1981.

La nostra ricerca assume come ipotesi di partenza quella che la creazione delle Città metropolitane e la conseguente introduzione della pianificazione strategica istituzionalizzata porterà necessariamente ad un modello di pianificazione territoriale nel nostro Paese profondamente rinnovato.

In previsione di città metropolitane che assumono la piena responsabilità della loro missione, la dimensione operativa della pianificazione richiede un energico risveglio; in altri termini si renderà necessario un sistema di pianificazione che integri la pianificazione strategica in quella territoriale. E' possibile ipotizzare per il futuro un unico piano che preveda l'elaborazione di tre documenti: quello territoriale di coordinamento, quello strategico e la Valutazione ambientale, i quali dovranno essere redatti contemporaneamente e in sinergia. L'integrazione tra i tre strumenti porterà ad un equilibrio tra tutele e sviluppo, ad una coerenza del cambiamento con i caratteri strutturanti, ad un'integrazione multidisciplinare e alla valorizzazione delle risorse locali.

Alla luce di ciò, la soluzione istituzionale adottata per la definizione dei confini rischia di far diventare più complesso il processo di pianificazione. É stato ampiamente dimostrato, infatti, che le questioni di carattere territoriale non seguono normalmente confini istituzionali, ma seguono ragioni e criteri che possono essere di natura economica, sociale, ambientale. Occorrerà pertanto rinnovare profondamente l'attuale sistema di pianificazione italiana per introdurre un ordinamento territoriale a geometria variabile, secondo problemi e responsabilità emergenti. Un'ipotesi tanto audace, quanto originale ma comunque interessante per cercare di superare i limiti ormai noti dei sistemi di pianificazione più tradizionali.

A tale proposito ci è sembrato di sicuro interesse, nel panorama delle esperienze internazionali, quella francese degli SCOT (Schemi di Coerenza Territoriale), realizzati su aree a geometria variabile e facente riferimento ai diversi possibili raggruppamenti di comuni istituiti oltralpe, per verificarne il possibile adattamento ai territori metropolitani del nostro paese.

Il driver principale per questo nuovo assetto, mediante il quale sganciare gli atti di pianificazione dall'architettura istituzionale, è costituito dalle reti, tecnologiche, di trasporto, delle telecomunicazioni. I territori delle reti esprimono una forza aggregante maggiore di quella evocata dai confini amministrativi, e quindi concorrono a favorire le connessioni immateriali rispetto alla vicinanza fisica. La geometria variabile deriva quindi da Piani che di volta in volta si misurano con territori diversi, identificati in conformità a logiche strategiche e temi diversi. L'evidenza della forza con cui s'impongono oggi le infrastrutture, soprattutto tecnologiche e cinematiche nel territorio, è lampante. Esigenze che solo qualche decina di anni fa non si ponevano, quali ad esempio la collocazione di impianti di trattamento rifiuti, produzione di energia, trasporto, ecc. richiedono oggi destinazioni che vanno cercate in un contesto insediativo sempre più denso e articolato.

Lo Schéme De Cohérence Territoriale (SCoT), nato in Francia con la SRU n° 2000-1208 (Loi Solidarité et Renouvellement Urbains) del 13 Dicembre 2000, è un documento di gestione e pianificazione del territorio a medio e lungo termine.

Esso promuove un progetto territoriale a scala intercomunale, definendo le principali linee guida per lo sviluppo del territorio con l'obiettivo di garantire "coerenza" tra tutte le politiche settoriali, in particolare in termini di habitat, mobilità, sviluppo commerciale, ambiente e paesaggio.

Lo SCoT⁷ propone un nuovo approccio di pianificazione, efficace e riflessivo, con dinamiche progettuali politiche equilibrate, integrate, flessibili e ambiziose, e nuovi strumenti per l'analisi, la pianificazione, la valutazione, la negoziazione, il processo decisionale e la comunicazione.

Gli SCoT sono dei documenti di pianificazione strategica di riferimento per le grandi aree geografiche o urbane. Costituiscono progetti che non tengono conto dei limiti amministrativi comunali, intercomunali o dipartimentali, ma seguono un metodo integrato, che garantisce coerenza tra le politiche settoriali: la pianificazione urbanistica, il problema dell'alloggio, i trasporti, l'attrezzatura digitale e commerciale, lo sviluppo economico, turistico e culturale, la protezione di spazi e paesaggi, l'ambiente, e quindi la conservazione e il restauro, la lotta contro i cambiamenti climatici e la prevenzione dei rischi.

Tra gli strumenti normativi vigenti, lo SCoT, è il più efficace nell'incoraggiare i rappresentanti locali a definire un progetto, una visione politica del territorio e ad organizzare, in modo economicamente autonomo mediante un partenariato pubblico-privato, la crescita urbana e lo sviluppo sostenibile. Oggi più che mai, questa visione a lungo termine, che richiede di comprendere l'evoluzione della società prima di affrontare delle scelte di pianificazione territoriale, risulta essere funzionale perché si pone l'obiettivo di anticipare i mutamenti del futuro in virtù di una visione lungimirante.

-

⁷ Il Sistema di Coerenza Territoriale deve rispettare i principi dello sviluppo sostenibile, il principio di equilibrio tra sviluppo e rinnovamento urbano, di sviluppo dello spazio rurale e di conservazione di specie e paesaggi naturali, il principio della diversità delle funzioni urbane e sociali e della mixité sociale tra campagna e città, il principio di rispetto per l'ambiente nella sua totalità, tutto nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo a lungo termine.

I vari interrogativi su quali possano essere le scelte migliori in materia di uso del suolo, mobilità, norme di protezione e gestione delle risorse naturali e agricole, rafforzano il ruolo dello SCoT nel concorrere alla riduzione del consumo di suolo, a preservare gli spazi utilizzati per attività agricole o forestali, bilanciando la distribuzione territoriale di servizi, migliorando l'efficienza energetica, riducendo le emissioni di gas serra e rafforzando la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi.

Leader nella pianificazione ed erede dei Piani generali di pianificazione e sviluppo urbano, lo SCoT, è un documento di riferimento per Piani Urbanistici Locali (PLU)⁸ e per lo sviluppo di alcuni piani come: *Plan de Déplacements Urbains* (PDU) e il *Programme Local de l'Habitat* (PLH).

Senza questo strumento di pianificazione, le aree naturali o le grandi aree urbanizzabili saranno soggette al principio di edificabilità limitata, salvo alcune eccezioni⁹.

Gli SCoT sono costituiti da 3 documenti:

- 1. Il Rapport de Présentation che fornisce la valutazione ambientale e si occupa principalmente di quattro temi:
 - Organizzazione e prestazioni ambientali del territorio;
 - Valutazione delle prospettive e delle modalità di crescita della popolazione;
 - Dinamiche economiche e bisogni;
 - Funzionalità delle reti infrastrutturali.
- 2. Il PADD (*Projet d'Aménagement et de Développement Durables*), che costituisce il progetto politico dell'agglomerato e definisce i 3 principali orientamenti per il territorio per i prossimi 15 o 20 anni. Questi sono:
 - La mobilità come vettore di sviluppo sostenibile.
 - La protezione dell'ambiente come condizione per il successo dello sviluppo sostenibile.
 - La soddisfazione delle esigenze abitative e l'impegno per la diversità sociale come fattore di equilibrio.
- 3. Il DOO (Document d'Orientation et d'Objectifs), un documento tecnico con gli orientamenti, le linee guida e gli obiettivi, sovrimposto ai documenti locali (Programme Local de l'habitat -PLH, le Plan de Déplacements Urbains -PDU, les Schémas de Développement Commercial, les Plans Locaux d'Urbanisme -PLU, les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur -PSMV), e corredato, eventualmente, da elaborati grafici. Comprende anche il Document d'Aménagement Commercial (DAC) che mostra le zone di sviluppo commerciale.

A prima vista, l'elaborazione di uno SCoT, non sembra essere così diversa da un qualsiasi altro strumento di pianificazione strategica; studiandola più dettagliatamente, invece, è possibile capire che essa si basa sull'individuazione dei bisogni, sulla ricerca delle strategie che li possano soddisfare e, soprattutto, su una programmazione di interventi in ordine di priorità da parte dei funzionari chiamati a redigere il documento.

La scelta del perimetro¹⁰ è di competenza dei comuni o dei raggruppamenti di comuni (EPCI), i quali redigeranno anche un documento preliminare. Tale scelta, che dovrà essere fatta attraverso un processo di concertazione con i rappresentanti dei cittadini, si baserà su due criteri: la continuità del territorio, limitata solo a quella delle Istituzioni Pubbliche di Cooperazione Intercomunale (EPCI)¹¹.

Inoltre, bisogna tener conto dei perimetri esistenti, sia che si tratti di raggruppamenti di comuni, nuovi agglomerati, Paesi, parchi naturali regionali che di altri SCoT, cercando così di formare un bacino completo che inglobi anche grandi aree comprendenti uno o più centri urbani, "cinture pendolari" e zone rurali.

Ipotizzati i confini, che delimiteranno una zona omogenea, spetterà allo Stato convalidare tale scelta e pubblicare un documento guida. Esso rafforza il suo ruolo nel processo di elaborazione degli SCoT con

⁸ In Francia il PLU (Plan Local d' Urbanisme), o PLUI (Plan Local d' Urbanisme Intercomunal), è il principale documento per la pianificazione urbana a livello comunale (PLU) o intercomunale (PLUI). Sostituisce il POS (Plan d' Occupation des Sols) dalla legge sulla solidarietà e il rinnovamento urbano del 13 dicembre 2000, denominata "legge SRU".

Le disposizioni che disciplinano il PLU si trovano nel codice urbanistico, nello specifico, titolo V del libro I.

La legge dell'impegno nazionale per l'ambiente o " Grenelle II ", del 12 luglio 2010, ha modificato diversi aspetti del PLU.

⁹ Le aree naturali e le zone 2NA, zone naturali non attrezzate o inadeguatamente equipaggiate o urbanizzate possono contravvenire alla regola grazie all' intervento del Prefetto.

¹⁰ La legge definisce, come scala di riferimento per lo sviluppo del perimetro degli SCoT, un'area urbana di oltre 50.000 abitanti, evidenziando un interesse specifico per le questioni del pendolarismo.

¹¹ Ogni EPCI, all'interno del suo perimetro, possiederà dei propri *Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux* (PLUI) per evitare una sovrapposizione tra PLUI e SCOT che concorrono al suo sviluppo e la coerenza tra le varie strategie.

l'attuazione delle leggi Grenelle¹² che introducono la figura istituzionale ad hoc: il Prefetto degli SCoT, il quale si occuperà del controllo dei criteri utilizzati per la validazione e la definizione del perimetro.

Approvati i confini, avrà inizio la procedura di elaborazione dello SCoT che è scandita in sei fasi:

- 1. La concertation publique, nella quale il progetto viene presentato alla stampa locale e alla popolazione appartenente al territorio di interesse dello SCoT, coinvolgendoli e dando loro la possibilità di esprimere le proprie opinioni;
- 2. Association des personnes publiques, prevede il coinvolgimento degli enti statali su iniziativa del presidente degli EPCI o su richiesta del prefetto, mentre le autorità locali verranno consultate solo su loro richiesta;
- 3. Le débat, prevede un dibattito tra i funzionari dell'EPCI chiamati a redigere lo SCoT, sull'elaborazione del ProJect d'Aménagement et de Développement Durable e sui suoi orientamenti;
- 4. Arrêté du projet du SCoT, prevede un arresto temporaneo della progettazione del documento, affinché questo sia pubblicato per un mese presso la sede dell'EPCI e dei comuni interessati, e inoltrato alle "Association des personnes publiques" coinvolte, che avranno tre mesi di tempo per prenderne visione ed esprimere il proprio parere.
- 5. Enquête publique, prevede che il Prsidente dell'EPCI sottoponga il progetto¹³ dello SCoT ad opinione pubblica per due mesi.
- 6. Approbation définitive, prevede che un commissario investigativo¹⁴ revisioni l'intero progetto e invii un rapporto all'EPCI che, in assenza di rilevanti modifiche, potrà adottare direttamente lo SCoT; Dopo dieci anni dall'adozione, l'EPCI competente dovrà verificare i risultati ottenuti dall'applicazione dello SCoT, e revisionarlo.

Talvolta presentato come piano anti-master, lascia da parte il concetto di un piano gerarchicamente definito, per promuovere l'idea di una pianificazione strategica e a geometria variabile. In termini concreti, lo SCoT serve a definire le azioni di gestione dell'intero territorio che i PLU dovranno tradurre a livello comunale.

Gli obiettivi che intende perseguire sono quello di definire l'organizzazione dello spazio, assicurando la coerenza territoriale, tenendo conto delle specificità dei diversi settori e rispondendo alle esigenze presenti e future delle popolazioni interessate in una logica intercomunale, e di riconciliare il controllo dello sprawl urbano con la necessità di uno sviluppo rispettoso verso le generazioni future, per promuovere la diversità sociale e la diversità delle funzioni urbane, tenendo conto della mobilità sempre crescente della popolazione, rispettando i grandi equilibri tra ambiente rurale, urbano e tra gli spazi da urbanizzare e quelli da proteggere (METL, 2002). Per raggiungere questi obiettivi, lo SCOT si propone di armonizzare le politiche settoriali sull'alloggio, il commercio, lo sviluppo economico, ma anche i trasporti e l'ambiente, facendo affidamento sulle competenze esistenti e sfruttando la leva della coerenza delle politiche pubbliche.

Per far si che i suoi obbiettivi vengano raggiunti, lo SCoT deve assicurarsi che le sue disposizioni vengano applicate da tutti gli strumenti di pianificazione di livello inferiore (PLU e POS); perciò i piani già approvati avranno 3 anni di tempo per adeguarsi alle disposizioni dello SCoT, altrimenti potrebbero essere considerati illegali e nulli.

L'obiettivo non è quello di duplicare gli approcci strategici degli altri strumenti urbanistici vigenti, ma quello di fornire un approccio complementare:

- facendo affidamento sulle competenze esistenti;
- concentrandosi su territori trascurati;

- affrontando anche altri temi, oltre la pianificazione, con uno sguardo nuovo;

- sfruttando la leva della "coerenza" con le politiche pubbliche.

Fino all'estate del 2010, gli SCoT erano obbligatori solo per gli agglomerati con più di 50.000 abitanti. Dall'approvazione della Grenelle de l'Environnement (12 luglio 2010) diventano obbligatori per

¹² Le leggi Grenelle I e II costituiscono il più importante processo di riforma legislativa francese probabilmente mai realizzato, e tuttora in fase di realizzazione, in materia di ambiente ed ecologia. Se la Grenelle I può essere definita una legge di pianificazione generale in materia ambientale che fissa gli "obiettivi nazionali" della nuova politica ambientale francese, la Grenelle II, pur rappresentando un normativa in un certo qual modo attuativa della precedente, poiché prevede la definizione degli strumenti necessari per il raggiungimento degli obbiettivi prefissati, mantiene comunque un'impostazione generale di fondo che la qualifica come una sorta di legge quadro d'attuazione.

¹³ Il file include: le rapport de concertation, le documents graphiques, les avis des personnes publiques associées, et le cas échéant, les "porter à connaissance" préfectoraux (lois et régles applicables).

¹⁴ Il commissario investigativo è in Francia una persona indipendente, generalmente designata dal presidente del tribunale amministrativo e incaricata di condurre le indagini pubbliche richieste dalla legge; E' un collaboratore occasionale dello stato.

l'intero territorio nazionale e dal 1 ° gennaio 2017, in assenza di SCOT, i comuni sono soggetti al regime di limitata edificabilità e non più in grado di individuare aree urbanizzabili (articolo L 122-2 del codice urbanistico).

Nell'esperienza francese è possibile, dunque, rintracciare una matrice innovativa riguardo alla pianificazione strategica che punta su piani a "geometria variabile" come sistema di regole nella partita da giocare tra tutti gli attori operanti sul territorio. Elementi portanti di questa nuova visione sono la cooperazione tra i vari attori e l'attenzione alle scelte fatte, le quali devono necessariamente essere tra loro coerenti. La connessione tra una strategia, pensata avendo una visione unitaria del territorio, e una pianificazione flessibile, attuata dividendo il territorio sulla base degli obiettivi da raggiungere, è messa a punto senza tenere più conto dei confini amministrativi, ma creandone di nuovi, più flessibili, scelti in base alle strategie che si intende perseguire.

Proprio perché la Città metropolitana non è la somma d'interessi parziali, ma lo strumento per mettere a fattor comune energie, risorse e prospettive di sviluppo, l'idea sulla quale stiamo lavorando, è quella di una visione strategica a grande scala, una prospettiva nuova per programmare gli interventi a medio e lungo termine e le azioni più immediate, accompagnata da una pianificazione operativa flessibile e/o a geometria variabile che permetta l'ottimizzazione dei tempi e delle risorse al fine del raggiungimento del risultato.

Riferimenti bibliografici

Archibugi F. (2007), Dal progetto 80 all'Italia che verrà, Roma.

Cardullo F. (2006), Giuseppe ed Alberto Samonà e la metropoli dello Stretto di Messina, Officina edizioni, Roma.

Ciorra P. (1985) "Sei maniere di pensare l'urbanistica", in Terranova A. (a cura di), Ludovico Quaroni, architetture per cinquant'anni, Gangemi ed., Roma – Reggio Calabria.

De Luca G., Moccia D. (a cura di) (2017), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive, INU Edizioni, Roma.

Dematteis G. (1986), L'ambiente come contingenza ed il mondo come rete, in Urbanistica n. 85.

Fera G. (2002), "Urbanistica teorie e storia", Gangemi Editore, Roma.

Fera G. (2016), "L'Area Metropolitana dello Stretto: storia, presente, prospettive", in Fera G., Ziparo A (a cura di), Lo Stretto in lungo ed in largo. Prime esplorazioni sulle ragioni di un'area metropolitana integrata nello Stretto di Messina, Università Mediterranea- Centro Stampa di Ateneo, Reggio Calabria.

Gambi L. (1965), Atlante delle regioni d'Italia: la Calabria, Utet, Torino.

Geddes P. (1915), Cities in evolution, Londra, ultima edizione italiana, Castelvecchi, Milano, 2014.

Istituto Nazionale di Urbanistica (2017), Città Metropolitane, territori competitivi e progetti di rete, Dossier a cura di Sbetti F. e Giannino C. in occasione del Festival delle città metropolitane, Napoli, 6-8 Luglio 2017, INU edizioni, Roma.

Lefebvre H. (1970), Il diritto della città, ultima edizione italiana, Ombre Corte, 2014.

Magnaghi A. (a cura di) (1994), Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica, Franco Angeli, Milano, 3º edizione.

Magnaghi A., Paloscia R. (a cura di) (1992), Per una trasformazione ecologica degli insediamenti, Franco Angeli, Milano.

Mistri M. (2013), Le città metropolitane: una confusa riforma italiana, La Gru, Milano.

Mumford L. (1963), Le città nella storia, Bompiani, Milano 2002.

Palermo P.C. (2004), "Trasformazioni e governo del territorio", Franco Angeli, Milano.

Piroddi E. (1999), Le forme del piano urbanistico, F. Angeli, Milano.

Saragosa C. (2011), Città tra passato e futuro. Un percorso crtitico sulla via di Biopoli, Donzelli ed., Roma.

Saragosa C. (2016), Il sentiero di Biopoli. L'empatia nella generazione della città, Donzelli

Sbetti F., Giannino C. (a cura di) (2017), Città metropolitane, territori competitivi e progetti di rete, Urbanistica Dossier, INU Edizioni.

Sitografia

Le Moniteur, "Le nouveau régime du schema de coherence territorial (SCoT), reperobile sul sito: http://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub_scot2.pdf

Le perimetre du schema de coherence territorial (SCoT), reperibile sul sito: http://

www.guadeloupe.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_perimetre_SCOT-3.pdf

Métropole du Grand Paris, "Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)", in http://www.metropolegrandparis.fr/fr/content/schema-de-coherence-territoriale-scot-la-concertation-est-lancee

"Le SCoT: une vision partagée du devenir du territoire métropolitain", in: http://www.metropolegrandparis.fr/scot/comprendre-le-scot/

- Ministère de la cohesion des territoires, "Présentation générale du SCoT", reperibile sul sito: http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, reperibile sul sito: http://www.sourceoecd.org/regionaldevelopment/92640270
- OpenEdition Journals, "Revue Géographique de l'Est: Le perimeter du SCoT de la region de Strasbourg", in: https://journals.openedition.org/rge/792
- République Française Préfet du Doubs DDT du Doubs, "Périmètres de SCoT Evolutions", reperibile in: http://www.doubs.gouv.fr/content/download/16062/117141/file/fiche_SCOT_evolutions_MAJ_aout_2016.pdf
- Tira M. (2014), "Verso un territorio a geometria variabile", in Ingenio Web, https://www.ingenio-web.it/3106-verso-un-territorio-a-geometria-variabile.
- TeL (multidisciplinary theses server), "Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et développement durable en France: enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain", in Tel.archives, https://tel.archivesouvertes.fr/tel-00874429
- Unione Europea, Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni, Ottobre 2011 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf) Boix R., Veneri P. (2009), Metropolitan areas in Spain and Italy, Institut d'estudis regionals i metropolitans de Barcelona (IermB), https://ideas.repec.org/p/esg/wpierm/0901.html

Un processo di pianificazione inter-istituzionale di sviluppo: il caso Taranto

Nicola Martinelli

Politecnico di Bari Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura (Dicar) Email: nicola.martinelli@poliba.it

Vito D'Onghia

Politecnico di Bari Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura (Dicar) Email: vito.donghia@poliba.it

Silvana Milella

Politecnico di Bari Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura (Dicar) Email: silvana.milella@poliba.it

Abstract

La tesi sostenuta nel presente caso studio analizza il processo di *governance* territoriale coordinato dal Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) nella regione urbana di Taranto¹ quale prodotto di un primo esito di un'Agenda Locale che dovrebbe innescare, secondo le intenzioni dei *policy makers* nazionali e locali, processi e forme di progettualità con rilevanti ricadute spaziali orientate verso la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di un'area urbana in crisi ambientale.

Il campo di esistenza del *case study* Taranto vede la città dei due mari² legata principalmente alla difficile integrazione tra salute e lavoro, tra ambiente e processi di riconversione industriale, tra livelli occupazionali e incremento del Prodotto Interno Lordo avendo davanti a se' la scelta ineludibile di diventare, dopo quasi sessant'anni di gigantismo industriale, una città resiliente, sottratta a un destino subordinato alla monospecializzazione produttiva dell'acciaio.

Il processo di industrializzazione, le vertenze ambientali, il disastro ecologico, l'inurbazione selvaggia e repentina si confrontano con l'assenza di adeguati strumenti di governo del territorio, al contempo l'elevato livello di antropizzazione del litorale del versante orientale, unitamente alla bonifica del Mar Piccolo e del quartiere Tamburi³, ritraggono un modello di sviluppo capitalistico con "erosione" della città pubblica ed un'inefficienza della pianificazione cooperativa.

La finalità e le prospettive del CIS per Taranto impongono obiettivi e visioni strategiche che mirano a rafforzare la cooperazione territoriale attraverso un confronto amministrativo con le specificità di un modello di programmazione ben definito e riferibile al monitoraggio fisico e procedurale dei finanziamenti strutturali all'interno dei quali le ricadute sulle politiche di valorizzazione e riqualificazione, sulle dinamiche e sugli esiti delle strategie di messa in valore appaiano ancora, a distanza di tre anni, abbastanza limitate, sebbene costituiscano le basi per rileggere e scomporre una negoziazione degli interessi locali nel pieno sviluppo delle dotazioni territoriali per il rilancio dello stesso territorio in crisi.

Parole chiave: governance istituzionale, processo di industrializzazione, crisi e bonifica ambientale

¹ Il *Contratto Istituzionale di Sviluppo* dell'area di Taranto (CIS) è stato istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo Italiano il 23 Dicembre 2015 avente finalità di accelerare la ri-programmazione e/o alla progettazione degli interventi per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della Città Vecchia di Taranto, sull'adeguamento degli impianti dell'arsenale militare e la predisposizione di progetti di valorizzazione turistica e culturale dell'Arsenale Militare e la bonifica dell'impianto siderurgico Ilva spa.

² Taranto viene anche definita "città dei due mari", per la sua posizione geografica a cavallo di Mar Grande e Mar Piccolo. Il Mar Grande bagna la costa esterna, racchiusa nella baia delimitata a nord-ovest da Punta Rondinella e a sud da Capo San Vito. Il Mar Piccolo, considerabile dunque un mare interno, è costituito da due seni idealmente divisi dal Ponte Punta Penna Pizzone.

³ Il quartiere Tamburi è il quartiere simbolo della bonifica dell'area tarantina. Esso è una circoscrizione della città di Taranto posta alla periferia nord-occidentale del centro urbano, con una popolazione di 17 644 abitanti, e si ritrova a ridosso dell'impianto siderurgico più grande d'Europa.

1 | Introduzione

Il dibattito locale sulla città di Taranto, che ha ormai assunto una rilevanza nazionale e internazionale, evidenzia come la difficile costruzione di un'Agenda Urbana incentrata sulla sostenibilità e sull'abbattimento delle fonti inquinanti si scontra con le annose criticità di una città condizionata dalla crisi dell'insostenibile produzione di acciaio, già pregiudicata da mezzo secolo di politiche fondate esclusivamente sul gigantismo industriale. (Martinelli, Lepore 2017)

Il presente contributo focalizza il nuovo processo di *governance* che si è avviato per la città sulle sponde dello Ionio, un dibattito condizionato nel suo avvio da un'assenza di lessico condiviso tra la politica locale e gli obiettivi delle pratiche comunitarie, dall'assenza di una *vision* multilivello su politiche pubbliche orientare verso una crescita sostenibile incardinata in una strategia di sviluppo locale.

L'Ilva, il più grande stabilimento siderurgico italiano e il maggior polo industriale dell'acciaio in Europa, che occupa un'area territoriale (1.545 Ha), quattro volte superiore l'intera superficie della città di Taranto, in base al rapporto dell'EEA (Agenzia Europea dell'Ambiente) rientra a far parte delle industrie più inquinanti sull'intero territorio europeo, e induce a una profonda riflessione sulla necessità di identificare le dimensioni e l'organizzazione del sistema territoriale tarantino verso direzioni orientate a nuovi approcci e prospettive, capaci di definire politiche di cooperazione e coordinamento istituzionale. (EEA, 2011)

I sei milioni di tonnellate di acciaio prodotte nel 2014, nello stabilimento siderurgico di Taranto associate a un livello occupazionale di circa 14.000 addetti e di 15 unità produttive, con un'incidenza significativa sull'andamento del Prodotto Interno Lordo (PIL) dello Stato Italiano, costituiscono comunque risultati oggettivi che si pongono in contrapposizione al rilevante danno alla salute pubblica, generato sul territorio da mezzo secolo di politiche capitalistiche. (Gruppo Ilva, 2018)

L'altissima percentuale di decessi annui per neoplasie (dati rinvenibili dall'Organizzazione Mondiale della Sanità) che collocano la stessa città e l'intera provincia di Taranto sopra la media dei territori contaminati e le tonnellate di polveri inquinanti che superano i limiti consentiti dai parametri della legge, impattano sul sistema territoriale tarantino definendolo come uno tra i più rilevanti per dannazioni ambientali inflitte da paradigmi delle politiche fordiste. (Comba P., et alii, 2012)

Gli obiettivi di risanamento ambientale da prefigurare, attraverso la gestione sostenibile degli impianti industriali nel contesto territoriale, associate alla bonifica e agli interventi di "ambientalizzazione" del Mar Piccolo, al risanamento della Città vecchia, alla riqualificazione del quartiere Tamburi, alla valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale Militare, al potenziamento del porto e all'ammodernamento del molo polisettoriale sono i principali progetti che sostanziano il CIS coordinato dal Governo Italiano e dal Commissario Straordinario per la Bonifica, Ambientalizzazione e Riqualificazione dell'area di crisi ambientale tarantina.

La road map percorsa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la governance e la cooperazione territoriale ha lo scopo di rinnovare politiche di coesione e l'ambizione di ridisegnare un nuovo trend nazionale basato sulla capacità di agire a livello di governo locale, adottando strumenti sempre più flessibili per la gestione di vertenze locali.

La ricerca reciproca tra processi di cooperazione istituzionale e gli orientamenti della comunità locali ha indotto gli attori del CIS a confrontarsi con le sfide della contemporaneità che, nel caso di Taranto, riflettono su una visione incompleta di sviluppo, incentrata su obsolete strutture amministrative che celano crisi irrisolte e risposte inattese alla sfida di cambiamento sociale e urbano del territorio ionico.

2 | Una Città in cerca di politiche: tra diritto al lavoro e diritto alla salute

Taranto nasce come città spartana ella Magna Grecia, caratterizzata oggi dalle sue contraddizioni; ovvero dimentica le sue narrazioni e le sue bellezze naturali, ma sempre alla ribalta dei media nazionali per le sue innumerevoli criticità.

La Città dei due Mari, fondata su un isola da Taras⁴, nel corso dei secoli ha rivestito un ruolo strategico per l'egemonia greca e romana, divenuta Capitale della Magna Grecia e poi Principato ha assunto una

-

⁴ Taras, nella mitologia greca è uno dei figli del Dio Poseidone. La sua figura è legata alla costruzione della Città di Taranto, colonia dell'Antica Grecia. Questi sarebbe giunto in questa regione con una flotta, approdando presso un corso d'acqua che poi da lui stesso avrebbe preso il nome: il fiume Tara. (Attualmente esistente nel confine amministrativo del Comune di Taranto e quello di Massafra). L'antica Taranto ebbe così un grande culto per il Dio Poseidone, come dimostra il tempio che dovette essere dedicato in città al Dio dei mari.

funzione cruciale nella giurisdizione militare ed economica dello Stato Italiano, tanto da essere considerata la seconda città italiana con un patrimonio indisponibile per cospicuità demaniale.⁵ (La Repubblica, 2015) Lo scenario rurale di Taranto ha incominciato lentamente a mutare proprio quando la Città a vocazione agricola viene investita nel 1960 da un processo di industrializzazione pesante, dove la presenza del comparto militare (Marina Militare, Arsenale, Cantieri Navali)⁶ associato alla specializzazione metalmeccanica e ad una persistente disoccupazione ha fortemente condizionato le scelte programmatiche nazionali di sviluppo industriale dettate da un orizzonte temporale di breve-medio periodo.

La realizzazione del IV Centro Siderurgico Italiano (ex Italsider, oggi Ilva) nella Città ha rappresentato l'inizio di un destino disastroso già annunciato, da un incessante trasmigrazione di addetti, di saperi e di saper fare dal settore agricolo alla grande industria, mostrandosi fallimentare dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. (Raschillà, 2010)

La struttura della città, l'apparato finanziario e lo spessore culturale che emergeva nella Taranto degli anni Cinquanta si sono progressivamente lacerati creando forti distanze tra il sistema urbano e lo sviluppo economico condizionato dal nuovo polo industriale. La capacità degli attori pubblici nel produrre innovazione è stata occultata da una mancanza di progettualità specifica nel riconoscimento di esplicite politiche urbane e da un procrastinarsi di una crisi già scoppiata nel secondo Dopoguerra che ha investito non solo il territorio tarantino ma l'intero processo di industrializzazione del Mezzogiorno. (Nistri, 2007)

Questa Taranto trasformata da centro urbano a sistema di sviluppo industriale appare incapace a contenere una crescita urbana anomala per una Città del Mezzogiorno⁷, in quanto negli anni Settanta vengono portate a compimento politiche urbanistiche e di governo del territorio incentrate sulla realizzazione di complessi residenziali di Edilizia Residenziale Pubblica a sostegno della grande industria (Salinella, Tamburi e la periferia di Paolo VI) in quartieri satelliti, lontani dal centro cittadino ai quali si aggiungono diffusi processi di antropizzazione e realizzazione di seconde case sulla fascia costiera che interessa le circoscrizioni di Talsano-San Vito-Lama e Lido Azzurro.⁸ (Cassetti R., Pace C., 1977)

La rapida espansione e il riassetto urbanistico dei sobborghi satelliti hanno evidenziato da subito gravi problemi di disagio sociale che nel tempo sono divenuti ambienti favorevoli alla diffusione di criminalità organizzata favorendo condizioni di degrado e abbandono di spazi e luoghi delle periferie tarantine.

L'improvvisa crisi della siderurgia mondiale scoppiata negli anni Ottanta rappresentò per la Taranto industriale una prima avvisaglia della necessità di un ridimensionamento produttivo e conseguentemente occupazionale, invertendo quelle scelte programmatiche fondate principalmente sulla monocultura dell'acciaio e riconvertendo risorse con nuove possibilità di sbocchi occupazionali legati alla valorizzazione della risorsa mare e dei saperi ad essa legati (pesca, mitilicoltura, cantieristica, diporto). Tali orientamenti di sviluppo locale avrebbero dovuto integrarsi alla necessità di porre un blocco dello sviluppo urbano tumultuoso e disordinato, avviando politiche di recupero a partire con quella parte di città legata fisicamente e simbolicamente alla risorsa mare: il centro storico. E' proprio in questo decennio in cui le amministrazioni, le forze politiche e la comunità locale non vollero e non seppero misurarsi con la sfida che poneva l'inizio del fallimento del paradigma industriale, al pari di quello di tanti poli di sviluppo italiani ed europei.

⁻

⁵ Il patrimonio dello Stato si distingue in "disponibile", gestito secondo le norme del diritto privato, e "indisponibile", destinato a scopi pubblici. Il patrimonio indisponibile viene rappresentato dai beni in uso strumentale alle Pubbliche Amministrazioni centrali, la dotazione del Presidente della Repubblica, le miniere, i beni confiscati alla criminalità organizzata, i beni in uso gratuito e perpetuo ad università ed enti ecclesiastici, l'edilizia residenziale pubblica non ancora trasferita agli Enti Locali. Secondo i dati pubblicati nel 2015 dall'Agenzia del Demanio la prima città italiana con patrimonio indisponibile è rappresentata dalla Città di Roma, che rappresenta un quarto del totale dei patrimonio demaniale. La seconda Città in classifica è Taranto.

⁶ La sede della Marina Militare associata alla Scuola Sottufficiali del Ministero della Difesa si trova a Taranto e provvede a espletare funzioni operative, logistiche e di formazione alla formazione sviluppando attitudini necessarie per assolvere i compiti di difesa del territorio italiano. L'Arsenale Militare Marittimo di Taranto è ha una grande potenzialità per la quantità e la qualità del personale impiegato, per la consistenza e la funzionalità delle infrastrutture, degli impianti e dei mezzi ed attrezzature di lavoro in dotazione. I cantieri navali Tosi sono stati nel corso del XX secolo un'importante realtà industriale di Taranto, impiantati verso la fine del 1914, quando, alla vigilia della prima guerra mondiale, l'azienda metalmeccanica Franco Tosi di Legnano, specializzata nella produzione di apparati motore, caldaie, turbine, iniziò ad impiantare gli stabilimenti di costruzione navale sulla riva settentrionale del primo seno del Mar Piccolo.

⁷ Il raddoppio dello stabilimento siderurgico avvenuto negli anni Settanta evidenziò un improvviso aumento dei redditi pro-capite, con un innalzamento del livello medio del tenore di vita della popolazione, portando benessere nella città di Taranto.

⁸ La città di Taranto è costituita da sei circoscrizioni dislocate sul territorio comunale e sulle sue isole amministrative. Esse sono rappresentate rispettivamente dalle circoscrizioni: Paolo VI, Tamburi-Lido Azzurro, Città vecchia-Borgo Umbertino, Tre Carrare-Solito Corvisea, Montegranaro-Salinella, Talsano-San Vito-Lama.

Quell'incapacità è oggi narrata dai sessant'anni che hanno portato a un depauperamento degli elementi biotici del paesaggio della città ed a una perdita della propria identità verso una crescita insediativa e speculativa difficile da contenere difronte agli appetiti indotti dallo sviluppo industriale. (Barbanente, 1996).

L'epilogo di tale vicenda è tutta sancita nel Decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 1998 con il quale l'area tarantina è definita "area ad elevato rischio di crisi ambientale" un territorio vasto che coinvolge anche i Comuni contermini di Statte, Massafra, Crispiano e Montemesola.

Il ritratto odierno della provincia ionica legata all'inerzia di relazioni tra attori e comunità, alle sorti della chiusura dello stabilimento industriale e alla diffusione di morti e malattie neoplastiche, mostrano l'eccessivo rischio di esposizione della comunità ad alte concentrazioni di accumulo di metalli pesanti presenti nella catena alimentare che meritano interventi preventivi per tutelare la salute umana.

La necessità di definire strumenti di coordinamento e di regia delle politiche urbane nel caso tarantino vede come protagonisti principali:

- il Consiglio dei Ministri, costretto a risollevare le sorti di un intero territorio compromesso;
- la Procura della Repubblica, impegnata a condannare i responsabili degli scempi e dei disastri ambientali inferti;
- gli Enti locali, preposti a risanare le ferite di un disastro preannunciato;
- l'opinione pubblica, combattuta da anni tra diritto al lavoro e diritto alla salute.

3 | Il tavolo istituzionale per il rilancio del territorio di Taranto

Ma "l'area ad elevato rischio di crisi ambientale" non poteva non cadere sotto l'occhio attento della magistratura penale; infatti, nel 2012 hanno inizio le vicende giudiziarie che riguardano il disastro ambientale dello stabilimento siderurgico Ilva e che inducono "per via giudiziaria" quanto la politica non era riuscita a fare a partire dagli anni Ottanta; cioè la capacità di avviare una nuova governance basata sul coordinamento istituzionale tra gli attori coinvolti per costruire una visione condivisa di sviluppo.

Il Commissariamento per Interventi Urgenti di Bonifica, Ambientalizzazione e Riqualificazione di Taranto istituito con Decreto Legge 7 agosto 2012, n. 129, assume la responsabilità di attivare interventi strutturali per le aree della Città di Taranto, l'Autorità Portuale, per l'area PIP del Comune di Statte, per il risanamento del quartiere Tamburi e della bonifica del mar Piccolo. La superficie interessata dagli interventi di bonifica e ripristino ambientale è pari a circa 22 kmq (aree private), 10 kmq (aree pubbliche), 22 kmq (Mar Piccolo), 51,1 kmq (Mar Grande), 9,8 kmq (Salina Grande). (Commissariamento straordinario bonifica Taranto, 2018)

Le principali misure da realizzare riguardano la riqualificazione ambientale delle sponde degradate del mar Piccolo e delle aree contermini, la rimozione sostenibile e lo smaltimento dei materiali di natura antropica presenti sul fondale comprendenti ordigni e residuati bellici, la mitigazione degli impatti derivanti dagli scarichi e da fonti di contaminazione proveniente dalla rete idrografica superficiale e da deflusso delle acque sotterranee, la messa in sicurezza permanente dei sedimenti con la tutela delle specie di interesse conservazionistico, oltre a interventi mirati alla bonifica di terreni di scuole nel quartiere Tamburi.

Il modello di pianificazione cooperativa esercitato a Taranto istituito nel 2016 tramite il Tavolo Istituzionale Permanente⁹ e messo in atto attraverso un dispositivo negoziale rappresentato dal CIS prevede l'attuazione di interventi funzionali adeguati a risolvere le situazione di criticità ambientale, socio-economica e di riqualificazione urbana, riguardante la città e i territori già dichiarati "ad elevato rischio di crisi ambientale". (Annese M., D'Onghia V., Milella S., 2017)

Gli interventi prioritari definiti nell'ambito del CIS riguardano principalmente:

- la bonifica, l'ambientalizzazione e la riqualificazione dell'area di crisi ambientale a cura del commissario straordinario, che predispone un programma di misure a medio e lungo termine, tenendo conto delle indicazioni del Tavolo istituzionale;
- il Piano di interventi per il recupero e la valorizzazione della Città Vecchia di Taranto con l'espletamento del concorso di idee per la definizione del Piano di interventi per il recupero;
- la valorizzazione culturale e turistica dell'Arsenale militare attraverso la redazione dello studio di fattibilità:
- il potenziamento del Molo polisettoriale tarantino per riportare i traffici dei vettori dei *big player* del commercio internazionale, sganciandosi dalla monodipendenza dell'Ilva e della raffineria Eni. (Martinelli, Calvano, Carrera, 2017)

-

⁹ Il Tavolo Istituzionale Permanete è stato istituito con DPCM 11 giugno 2015.

• la redazione di un Piano Strategico d'Area Vasta che attraverso la Conferenza dei Sindaci potrà definire commissioni tematiche che si occuperanno di crescita economica e occupazionale, ricerca e sviluppo, ambiente ed energia, cultura e territorio, pianificazione infrastrutturale, mobilità, trasporti e logistica, agricoltura e valorizzazione dei prodotti tipici locali.

L'iniziativa del Concorso di idee *Open Taranto* indetto da Invitalia per la riqualificazione della Città Vecchia ha contribuito a riportare la discussione sulla complessità del sistema urbano, correlandolo alla quotidianità dei rapporti sociali e ad un'immagine consolidata di *monotonn*.

La visione di sviluppo proposta dai progetti selezionati dal Concorso di idee pongono la Città Vecchia di Taranto quale centro propulsore per la ricostruzione di una cultura di cittadinanza capace di riconoscere la propria identità, riassegnando al nucleo storico la funzione residenziale, sociale ed ecologica.

A distanza di tre anni dall'avvio del Cis Taranto gli interventi messi in campo dal modello di cooperazione istituzionale riguardano 34 interventi a fronte di una dotazione finanziaria complessiva pari a 1,1 milioni di euro di cui solo una decina di interventi (alla data del 31 marzo 2018) risultano effettivamente conclusi, mentre i restanti progetti versano in stato di progettazione o realizzazione. (Cis, 2018)

Gli effetti di tali iniziative di crescita per il sistema Taranto, valutabili nella loro fattibilità nel corso del tempo, dovranno mostrare la capacità del governo locale nel costruire modelli territoriali utili alla promozione delle risorse e specificità locali, in grado di diventare un volano importante per il rilancio dell'economia locale tarantina.

4 | Verso una negoziazione possibile?

Il nodo principale della Taranto postindustriale e il ristabilimento di condizioni di Diritto alla Città (Lefebvre, 1976 e Harvey, 2008), che porti progressivamente le comunità insediate nell'area vasta tarantina alla riappropriazione di processi di sviluppo alternativo, devono misurarsi con gli obiettivi di una forte e chiara Agenda Urbana. La rapida costituzione di Contratti e Tavoli Permanenti, come il CIS, potrebbe definire una nuova stagione di politiche urbane condivise, fortemente orientate ai temi della sostenibilità come enunciato dal goal 11 dell'Agenda 2030 in riferimento alle città e agli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili. (Asvis, 2017)

Le immagini della città in crisi che questo contributo ha cercato di restituire sono anche esito dell'immobilismo dei governi locali che hanno operato nei decenni precedenti e del disastro ambientale attuato. Questo dimostra come la conflittualità tutta giocata alle spalle dei cittadini, tra gli estremi della salvaguardia dei livelli di occupazione nel settore industriale e la tutela della salute pubblica, sia giunta ormai in una fase di superamento degli stereotipi attraverso forme di pianificazione cooperativa rappresentate dal CIS e dai Tavoli Istituzionali.

Gli obiettivi indispensabili posti in essere dal coordinamento inter-istituzionale appaiono come proposte e iniziative strategiche che potrebbero avviare politiche urbane che lentamente portino l'area tarantina fuori dalla situazione che la vede occupare le ultime posizioni della classifica nazionale per qualità di vita degli abitanti. (Il Sole24Ore, Classifica vivibilità 2017).

La negoziazione possibile per una Taranto diversa può avvenire attraverso forme di contrattazione pubblico-privato per il governo del territorio, tutelando non solo i beni comuni, ma creando forme di cittadinanza attiva capaci di ridurre la distanza tra amministrazione pubblica e comunità e di rinsaldare il concetto d'identità perduta.

La dimensione urbanistica è quella di poter affermare idee consapevoli nelle scelte politiche locali volte a costruire un modello di città razionale basato sull'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, esercitando sempre uno sguardo critico all'attività istituzionale amministrativa. (Barbanente, 2013)

Ad una prima sintetica valutazione gli interventi adottati dal Cis e dal Tavolo Istituzionale Permanente per il sistema Taranto appaiono come meri impegni di spesa limitati ad effetti localizzativi, poco coinvolgenti del tessuto urbano e ancora in cerca di durevoli prospettive. Il processo ineludibile da perseguire deve basarsi senza più incertezze, ma tendendo verso una possibile strategia urbana determinata a ridefinire una città contemporanea definita nel riconoscimento dei nuovi caratteri urbani e ambientali.

La creazione di interventi partecipativi di valorizzazione delle innumerevoli risorse naturali della Città bimare costituisce un modello virtuoso per la rinascita del paesaggio urbano tarantino creando relazioni sistemiche tra la Città, la risorsa mare e la grande industria. Ambiente, qualità della vita e salute descrivono priorità strategiche ed etiche per questa città, che potranno attuarsi solo attraverso fattuali programmi integrati di rigenerazione urbana.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di una riflessione collettiva degli autori, ma sono da attribuire a N. Martinelli la stesura del § 1, a V. D'Onghia e S. Milella la stesura del § 2 e § 3, e la stesura delle conclusione del § 4 a tutti gli autori.

Riferimenti bibliografici

- Annese M., D'Onghia V., Milella S. (2017), Le politiche urbane nell'area ad elevato rischio ambientale tarantina: il caso del territorio di Massafra in Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, Working Paper, Rivista on line di Urban@it.
- Barbanente A. (1996), Modelli di analisi e politiche socio economiche e territoriali fra visioni aggregate ed esplorazioni delle differenze in Le forme del territorio italiano, vol. II, Ambienti insediamenti e contesti locali, a cura di A. Clementi, G. Demattesis e PC. Palermo, Roma-Bari, Laterza.
- Barbanente A. (2013), "Urbanistica..." in Scandurra E. e Attili G. (a cura di), Il Pianeta degli urbanisti e dintorni, DeriveApprodi, Roma, pp. 31-39.
- Cassetti R., Pace C., (1977), Taranto Progetto '80, Progetto di sviluppo metropolitano della provincia ionica, vol. II, I bisogni della collettività, Franco Angeli Editore, Milano.
- Comba P., Conti S., Iavarone I., Marsili G., Musmeci L., Pirastu R., (2012), *Ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica*, Rapporto Ministro della Salute, Roma.
- EEA, European Environment Agency (2011), Annual report 2011 and Environmental statement 2012, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Harvey D. (2008), The right to the city, "New Left Review", [trad. it., Il diritto alla città, "Lettera internazionale", vol. 103].
- Invitalia (2017), #OpenTaranto Concorso Internazionale di idee per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della città vecchia di Taranto- Progetti Inu Edizioni, Roma.
- Lefebvre H. (1976), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova. [ed. orig., Le droit à la ville, éditions Anthropos, Paris, 1968].
- Martinelli N., Calvano G., Carrera L. (2017), Taranto dopo l'acciaio: tra politiche, strategie di rinascita e processi di rigenerazione in Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, Working Paper, Rivista on line di Urban@it.
- Martinelli N., Lepore D. (2017), "Città del Mezzogiorno: una questione speciale?" in Balducci A., De Leonardis O., Fedeli V., (a cura di) Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, Edizioni Il Mulino, Bologna, pp.71-85.
- Nistri R. (2007), Taranto: dagli ulivi agli altiforni, Economia e società, politica e cultura, Mandese Editore, Taranto. Organizzazione Mondiale della Sanità, Centro europeo ambiente e salute, Divisione di Roma, Le aree ad
- elevato rischio di crisi ambientale in Bertollini R, Faberi M, Di Tanno N (eds), Ambiente e salute in Italia, Il Pensiero Scientifico editore, Roma 1997.
- Prezioso M. (2017), "Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macroregioni" in Ferlaino F., Iacobucci D., Tesauro C. (a cura di), Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale, Franco Angeli, Milano, pp.57-76.
- Raschillà R. A. (2010), Il Siderurgico. Cinquant'anni di acciaio in una città alla ricerca di se stessa, Scorpione Editrice, Taranto.

Sitografia

Agenzia Regionale Protezione Ambientale Puglia, (Arpa Puglia), Monitoraggio qualità dell'aria provincia di Taranto

http://www.arpa.puglia.it/web/guest/qaria_daptaranto

Asvis, Agenzia Italiana per lo sviluppo sostenibile, Agenda 2030, Goal 11, Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

http://asvis.it/goal-e-target-obiettivi-e-traguardi-per-il-2030/#goal11

Commissario straordinario per gli interventi di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto http://www.commissariobonificataranto.it

Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'area di Taranto

http://cistaranto.coesionemezzogiorno.it/

Contratto Istituzionale di Sviluppo Taranto, Struttura di missione per il coordinamento degli interventi di sviluppo nell'area di Taranto

h t t p://www.opentaranto.it/wpcontent/uploads/2017/07/ ContrattoIstituzionaleDiSviluppoTaranto_Accordo.pdf Gruppo Ilva, Taranto, Lo stabilimento siderurgico più grande d'Europa e tra i più grandi nel mondo http://www.gruppoilva.com/it/gruppo-ilva/gruppo-ilva/stabilimenti/taranto

Pugliain, Raccontiamo la Puglia, Taranto, capitale dell'antica Magna Grecia

http://www.pugliain.net/taranto-capitale-magna-grecia

Repubblica, Dati dell'Agenzia del Demanio, Il patrimonio immobiliare delle città italiane http://download.repubblica.it/pdf/2015/economia/demanio.pdf

Il Sole 24Ore, Classifica vivibilità 2017, Qualità della vita, La vivibilità delle provincie italiane da oltre 25 anni, http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2017_dati/home.shtml?refresh_ce=1

Dai confini politici alle soglie dei progetti territoriali. "Pianura Sostenibile" e le Misure del Benessere nella pianura, percorsi di nuovo civismo

Francesco Mazzetti

Università degli studi di Brescia
DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
Email: francesco.mazzetti@unibs.it

Anna Richiedei

Università degli studi di Brescia DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica Email: anna.richiedei@unibs.it

Maurizio Tira

Università degli studi di Brescia
DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
Email: maurizio.tira@unibs.it

Abstract

La tesi del presente contributo sostiene che, in aree paesaggisticamente omogenee e soggette al fenomeno della città diffusa, attuare un progetto di *governance* territoriale sovracomunale può offrire una nuova geografia per un'identificazione civica di scopo che sopperisca alla perdita della singolarità dei luoghi dalla quale tradizionalmente derivava l'identificazione dei cittadini.

"Pianura Sostenibile" è un esempio di *governance* inter-istituzionale, attiva da un decennio, che ha provato e prova ad offrirsi come strumento di indirizzo delle politiche ambientali di un'area vasta della pianura bresciana.

Per la longevità del progetto, per la sua capacità di raccogliere un territorio politicamente diviso attorno alla tematica della sostenibilità e a favore del bene comune, e infine, per il bagaglio di esperienze e conoscenze prodotte e disseminate negli anni, Pianura Sostenibile può definirsi un'esperienza di civismo di scala sovracomunale, tale ormai da potersi offrire come progetto politico collettivo nel quale identificarsi.

In particolare, tra la molte attività svolte nell'alveo del progetto Pianura Sostenibile, l'articolo restituisce l'esito del monitoraggio "Verso le misure del Benessere" realizzato in analogia al Rapporto "Benessere Equo e Sostenibile (BES)" di ISTAT in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Parole chiave: rural areas, large scale plans & projects, citizenship

, 0 1 1 , , 1

Il limite politico dei confini comunali nelle aree rurali della Pianura Padana soggette al fenomeno della città diffusa

Le aree rurali sono state esposte a trasformazioni dovute ai mutamenti dell'economia globale e dei consumi internazionali, alla pressione urbanizzativa sui suoli e sulle risorse naturali al punto da configurarsi come qualcosa d'altro rispetto ai modelli organizzativi economici e sociali storicamente consolidati. (Colosimo e Di Iacovo, 2012)

Ad esempio il LiMeS ed il NeMeSyS padano¹ (Busi e Pezzagno 2011) si sono sviluppati secondo fenomenologie urbanizzative che producono frontiere a geometria complessa tra città e campagna che hanno profondamente trasformato il paesaggio rurale tradizionale in qualcosa di nuovo e multiforme. Facendo riferimento al grado di diffusione della trasformazione è possibile distinguere alcuni modelli.

¹ complesso sistema territoriale che vede coinvolta gran parte dell'Italia Settentrionale caratterizzato dalla presenza di tre fasce a diversa pressione antropica: una fascia ad alta pressione antropica (definita LiMeS- Linear Metropolitan System) che rappresenta la Città, e nel caso citato ha un'estensione di circa 500 km lungo il territorio padano da Torino a Trieste; due fasce a bassa pressione antropica (definiti NeMESys - Neighbouring Mega Ecological Systems) tra di loro speculari rispetto al LiMeS e corrispondenti ad una fascia montana assimilabile alla Megaregione Alpina (oltre la linea di pedemonte) ed una di pianura (corrispondente alla fascia dei fontanili).

L'ambito rurale legato alla sua immagine tradizionale resiste nelle aree nelle quali la sostituzione dei tessuti agricoli con quelli urbani non è avvenuta a causa di particolari condizioni geomorfologiche dei terreni o della lontananza dai centri generatori della sostituzione (le città). Dove, invece, la ripetizione frattale del modello urbanizzativo ha maglia ancora larga, le aree rurali prevalgono e il modello organizzativo, economico e sociale agricolo, convive con quello urbano in una promiscuità fatta di contrasti, ma in sostanziale equilibrio. Infine, dove l'urbanizzazione insiste più pervasivamente, tipicamente nelle aree extraurbane dell'hinterland cittadino, gli ambiti agricoli sono divenuti interstiziali tra tessuti residenziali ed aree industriali, tra centri abitati vicini e tra le infrastrutture per la mobilità. I fronti di contatto sono conflittuali poiché irrisolti: i luoghi che si creano non vengono percepiti dagli abitanti se non come spazi dello spostamento da un ambito urbano all'altro. Il territorio, molto prossimo allo spazio dell'arcipelago² (Cacciari 2002), si traduce qui in un «insieme di panorami anonimi e omologati in cui la commistione fra zone rurali, industriali e residenziali su vasta scala è l'elemento che lo unifica visivamente». (Armondi 2011: 75).

Se i confini fisici naturali non hanno perso la propria capacità di organizzare il territorio, è possibile notare come invece i confini politici tra comuni tradizionalmente simili, ma ora territorialmente legati, abbiano perso il proprio significato quantitativo, qualitativo e formale. In molti casi, le linee di confine politico sono oltrepassate dai tessuti urbani che connettono, senza soluzione di continuità, due o più nuclei di antica fondazione di comuni diversi. Questo fenomeno ha generato il venir meno del ruolo tradizionale di referenzialità comunale che possedevano alcuni luoghi ed alcuni elementi urbani. Posti in competizione tra loro, piazze, municipi, chiese, strade e parchi, perdono il proprio carattere di unicità e monumentalità e, con esso, di rappresentanza comunale. In altri casi, nuove vie di comunicazione di vasta scala attraversano i territori, in modo sghembo rispetto ai confini politici, isolandone porzioni che diventano, nel tempo, ingerenti sul tessuto urbano comunale del centro divenuto più prossimo. Traslando infine ad una rappresentazione relazionale, ci accorgeremmo «che i soggetti e che abitano questo spazio urbano vivono la stessa tensione a diverse scale, potremmo dunque arrivare a visualizzare le relazioni che insistono fra di essi come una reiterazione invariante alle diverse scale di osservazione». (Muzzonigro, 2016: 22)

Come è possibile allora trovare una nuova identificazione tra l'io, il noi, il territorio? Ha ancora un valore identitario risiedere al di qua, o al di là, di un confine comunale? Come fare a ri-territorializzare un'appartenenza civica, in luoghi in cui nella fascia più anziana della popolazione resiste una certa idea di identità comunale, anche agricola, mentre nella parte della popolazione, talvolta anche significativa, non autoctona, insediatasi nell'arco dell'ultimo trentennio, è labile il legame identitario con il territorio?

Per cercare di governare il territorio con rinnovato successo, nasce l'esigenza, di rintracciare nuovi paesaggi istituzionali anche superando i limiti³ dei confini politici.

Dal confine politico alla soglia dei progetti territoriali, verso nuovi paesaggi istituzionali

Una nuova fase di dibattito sull'istituzione e il governo delle Città Metropolitane è stata avviata come conseguenza del tentativo di soppressione delle Province già prima della "Legge Delrio" del 2014 e, in seguito, dopo il referendum costituzionale del 2016.

Allo stesso modo si ritiene sia utile, anche per i territori non metropolitani, pensare ad una nuova geografia di scala vasta e ad un rinnovato sistema di *governance*, seguendo il principio del superamento delle logiche di confine, proprio delle tematiche paesaggistiche ed ambientali.

Specialmente nei territori della città diffusa, l'occasione potrebbe essere quella di riaprire i limiti dei confini politici. Bisognerebbe pensare ai margini come ad uno spessore, piuttosto che come una linea (Zanini, 1997), come un campo di ricerca sulla ricchezza che nasce dall'incontro di ambienti diversi (Clèment, 2004). «Abitare la soglia significa abitare e costruire questo [...] spazio» allo scopo di stimolare la «creazione di reti multiscalari che condividano un orizzonte di trasformazione locale e dal basso, ma comune». (Zanini, 1997: 14). Questo "spessore", può essere lo spazio di relazione necessario e sufficiente sul quale realizzare ed attuare un progetto di governance territoriale sovracomunale in grado di offrire una nuova geografia per un'identificazione civica di scopo che sopperisca alla perdita della singolarità dei

-

² L'arcipelago è una metafora spaziale molto suggestiva che Massimo Cacciari usa per descrivere la natura molteplice delle città europee contemporanee. Da un lato, questa immagine è molto utile a descrivere la frammentazione che costituisce profondamente il paesaggio urbano occidentale attuale, sia in termini di ambiente costruito e delle relazioni che si svolgono in esso. D'altra parte l'arcipelago restituisce la dimensione di autonomia e allo stesso tempo parentela di elementi, frammenti, isole, appartenente ad essa

³ Il termine limite deriva da due differenti sostantivi latini: *limes* e *limen* (al genitivo *limitis* e *liminis*). Il primo ha il significato di termine, confine, linea di demarcazione; il secondo di soglia, ingresso, principio. (Bodei, 2016).

⁴ Legge 7 aprile 2014, n. 56, G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

luoghi dalla quale tradizionalmente derivava l'identificazione dei cittadini. Tale geografia di scopo si può caratterizzare come sistema aperto, definita da una soglia aperta a quanti vogliano partecipare agli obiettivi della governance, mutevole rispetto all'intenzione di continuare ad appartenervi, superando il limite del confine territoriale tradizionale.

Le possibilità offerte dai principali strumenti legislativi nazionali consistono nelle:

- "unioni di comuni" stabilite dall'art. 32 del Testo unico degli enti locali (TUEL), D.lgs. 18 agosto 2000, n.2675 e s.m.i., per "l'esercizio associato di funzioni e servizi".
- "associazioni di comuni" attuate attraverso la convenzione (art. 30 del TUEL), il consorzio (art.31 del TUEL) o l'accordo di programma (art.34 del TUEL)

Questi strumenti amministrativi sono legati alla gestione delle funzioni o dei servizi comunali, ma non intervengono sulla relazione-identificazione dei cittadini residenti con le forme di governo locale che, anche per questo motivo, in alcuni casi, li osteggiano.

A livello regionale invece sono stati previsti dei piani d'area vasta ove si richiedono approcci specifici, articolati e multidisciplinari: ad esempio i Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA) in Lombardia (L.R.L. n 12/2005) ed i Piani d'Area in Veneto (L.R.V. n.61/1985). Nella maggior parte dei casi, la pianificazione avviene su e per territori che si contraddistinguono chiaramente per unitarietà a partire da elementi fisici, come una valle o un fiume, o in altri casi, su territori definiti da un particolare paesaggio culturale o dal paesaggio della produzione⁶.

Maggiori difficoltà si hanno nella definizione di un "perimetro di comunione territoriale" dove non esistano limiti fisici, o non sia sufficientemente chiara un'identità territoriale distintiva, come nel caso della vasta porzione rurale di Pianura Padana, soggetta al fenomeno della città diffusa. Nella direzione della pianificazione d'area vasta, in questi territori, la prima operazione necessaria è quella di individuarecostruire-attivare la sostanza di una soglia di contenuti a partire dai quali progettare una nuova idea di sviluppo territoriale.

Il caso-studio proposto restituisce l'esperienza di un progetto territoriale attivo da un decennio, relativo ad un'area vasta della bassa pianura bresciana occidentale, che prova a ridare forza e senso all'operare amministrativo degli enti pubblici, a partire dalla "semplice" condivisione politica di un'idea comune di sviluppo territoriale basato sulla sostenibilità ambientale.

Pianura Sostenibile e le Misure del benessere nella pianura

Il progetto "Pianura Sostenibile" è un esempio di governance inter-comunale, che ha provato e prova ad offrirsi come strumento di indirizzo delle politiche ambientali di un'area vasta della pianura bresciana, la cui dimensione e conformazione non è amministrativamente definita, ma si definisce nella volontà dei comuni di sottoscrivere e partecipare al raggiungimento degli obiettivi della governance.

L'ideazione, la nascita e la continua operatività del progetto sono dovute a Fondazione Cogeme Onlus⁷, fondata da Cogeme spa⁸ nel 2002. L'obiettivo generale alla base del progetto Pianura Sostenibile, avviato nel 2008, è quello di declinare la sostenibilità ambientale negli enti locali in un'ottica di governance territoriale, approfondendo alcuni temi ambientali e costruendo un percorso a servizio delle amministrazioni comunali della pianura bresciana.

Lo strumento utilizzato per definire i rapporti e le procedure operative è stato, ed è, il Protocollo d'intesa tra i Comuni aderenti e la Fondazione. Nel decennio intercorso si sono susseguiti diversi protocolli d'intesa, di durata triennale, ai quali hanno aderito volontariamente comuni diversi, modificando di volta in volta la geografia dell'area interessata e le attività previste dall'accordo.

Per l'intero periodo, l'Università degli Studi di Brescia, con il coordinamento scientifico del prof. Maurizio Tira, ha messo in campo varie ricerche ed operatività, che rappresentano il bagaglio di pratiche del progetto, diffuse in vario modo a cittadini, tecnici comunali ed amministratori.

 $^{^5}$ G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L

⁶ Si veda il caso del PTRA della Franciacorta.

⁷ Lo scopo della Fondazione è la solidarietà sociale a favore del territorio operando nei campi della: tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente; istruzione e formazione; promozione della cultura e dell'arte. La Fondazione contribuisce a diversi progetti anche in ambiti diversi tra loro per contribuire a progettare e realizzare un territorio nel quale il sistema di relazioni e la qualità dell'ambiente siano essenziali per il benessere dell'individuo verso una prospettiva di governance sostenibile. Il patrimonio di conoscenza della fondazione (iniziative, ricerche e dati) è sempre messo a disposizione nella convinzione che la conoscenza condivisa sia un valore strategico per la sostenibilità.

⁸ Una delle prime Società per Azioni dei Comuni in Italia, nata nel 1970, e costituita da 69 enti locali bresciani e bergamaschi; oggi parte del gruppo delle multiutility Linea Group Holding.

Nel 2008 a Pianura Sostenibile partecipavano 36 comuni della Pianura Padana (bresciani, bergamaschi e cremonesi) ed il percorso era volto all'introduzione negli strumenti di pianificazione urbanistica – in particolare nella Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dei Piani di Governo del territorio (PGT) – le tematiche della sostenibilità. Il progetto utilizzava la formula dei tavoli di lavoro tra sindaci e tecnici comunali finalizzati a far emergere le principali questioni ambientali del territorio per individuarne alcune condivise ed elaborare un set di indicatori misurabili per monitorarle. Il lavoro era condiviso in modo sostanziale dagli Assessorati al Territorio della Provincia di Brescia e della Regione Lombardia, ritenendolo in sintonia con lo spirito e la sostanza della allora recente Legge Regionale 12/2005 sul governo del territorio.

Le attività successive sono poi state dedicate al monitoraggio degli indicatori, con lo scopo di misurare nel tempo come si è evoluta la qualità dell'ambiente, sia a livello di singolo comune sia d'area, e mettere eventualmente in campo azioni correttive. Da allora, gli indicatori vengono aggiornati con cadenza regolare dalla Fondazione attraverso il dialogo con i comuni protagonisti del progetto, gli enti territoriali competenti (quali Regione e Provincia, ARPA e ATS) o attraverso campagne di monitoraggio *ad hoc* (tipicamente per i dati relativi ai flussi di traffico, il rumore e la qualità dell'aria). In parallelo, negli anni, il progetto Pianura Sostenibile ha prodotto numerosi incontri pubblici di approfondimento e progetti dedicati alle scuole dei comuni aderenti sui temi della sostenibilità ambientale: consumo del suolo, raccolta differenziata, risparmio idrico ed energetico, biodiversità, alimentazione, e più recentemente sull'economia circolare. Da gennaio 2016 infatti il progetto "Pianura Sostenibile" è stato declinato in "Laboratorio territoriale per un'economia circolare" grazie anche al contributo di Fondazione Cariplo. Al nuovo protocollo 2016-2018, partecipano i 22 comuni rappresentati nell'immagine sottostante (Fig.1) che ricoprono un'area abitata da 122.800 residenti (fonte: ISTAT, 2016).

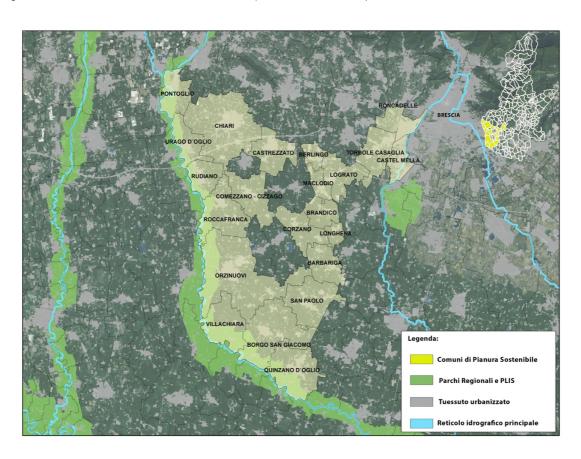


Figura 1 | Mappa dei comuni aderenti al progetto Pianura Sostenibile.
Fonte: elaborazione propria.

Le attività previste e realizzate (o in corso di realizzazione) nell'ultimo triennio sono state:

- 1. Attività scientifica di raccolta, validazione ed elaborazione dei dati degli indicatori ambientali suddivisi per tematiche (contesto socio-economico, politiche urbanistiche, acqua, energia e rifiuti) in ciascun comune, nonché di confronto ed integrazione con altre banche dati ufficiali;
- 2. Restituzione annuale dei dati raccolti tramite report, sia a livello comprensoriale sia a livello locale, attraverso il sito internet e un report annuale sullo stato dell'ambiente;
- 3. Un monitoraggio all'anno specifico sulla qualità dell'aria;
- 4. Analisi del suolo consumato nei comuni del progetto a partire dai dati proposti da ISPRA;
- 5. Monitoraggio dei Piani di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) e proposta di politiche condivise in tema di risparmio ed efficientamento energetico, oltre all'accompagnamento dei comuni per attuare le azioni previste nel piano;
- 6. Informative per i bandi di finanziamenti competitivi per attività relative all'economia circolare, il riutilizzo, l'energia e l'ambiente;
- 7. Organizzazione di incontri pubblici volti alla disseminazione delle conoscenze acquisite e al dibattito di esperti nelle tematiche affrontate.

Tra le ricerche prodotte, il monitoraggio "Verso le misure del Benessere" del 2016 è stato pensato come strumento di mediazione, semplificazione delle ricerche, accompagnandone una diffusione più ampia tra i cittadini e, nel contempo, fissando il punto della consapevolezza e della responsabilità delle istituzioni come della società. Lo schema metodologico riprende quello del Rapporto del "Benessere Equo e Sostenibile" (BES) di ISTAT e CNEL che è stato poi parzialmente utilizzato nel Documento di Economia e Finanza del 2017 nella programmazione e valutazione delle misure di politica economica. Il documento si costruisce sulle "Dimensioni del Benessere", utilizzate come raggruppamento tematico per organizzare gli indicatori analizzati. Per la diversa scala territoriale di riferimento e per la disponibilità di indicatori conseguentemente diversi, sono state mantenute 10 Dimensioni⁹ in luogo delle 12 previste a livello nazionale. Gli indicatori - sia quelli direttamente tratti dal BES che quelli sostituiti perché più efficaci per la diversa scala territoriale - sono stati restituiti ed elaborati per singola Dimensione e in una visione di complesso. Il monitoraggio "Verso le misure del Benessere" è stato sintetizzato con primo report (Fig.2) relativo all'intera Pianura Sostenibile, muovendo da una lettura d'area per passare ad affondi sui singoli indicatori comunali e viceversa. Nei report di livello locale, invece, per ogni Dimensione, è stata elaborata una scheda che, tra tutti gli indicatori utilizzati, pone in evidenza quelli ritenuti più significativi a restituire un quadro generale del dominio, al fine di evidenziarne le criticità per il comune.

Oltre all'utilità dei monitoraggi come "Verso le misure del benessere nella pianura" nella pianificazione territoriale, il loro valore consiste nella responsabilizzazione del risultato, ambientale e non, conseguito dall'intera comunità, sulla base delle proprie capacità, abilità e responsabilità etica.

Tale responsabilizzazione ha il carattere del civismo, «coscienza dei propri doveri civici da parte del cittadino, che lo porta a rispettare le regole della convivenza» (Zingarelli, 2018), ma aperto ad una cittadinanza senza confini politici.

Il dialogo più stretto tra mondo della ricerca, imprese, istituzioni, cittadini dovrebbe portare ad una coproduzione di nuove visioni e conoscenze, per definire un modello più comprensivo e organico di sviluppo rurale e urbano che conduca alla definizione di una nuova identità rurale contemporanea. Un progetto d'area di scopo si offre come ambiente di coltura per una prima fase sperimentale di questo processo.

0

⁹ Salute; Istruzione e formazione; Lavoro e conciliazione stili di vita; Benessere economico; Relazioni sociali; Politica e istituzioni; Paesaggio e patrimonio culturale; Ambiente; Cultura, ricerca ed innovazione; Qualità e servizi.



Figura 2 | Estratti del report "Verso le misure del benessere nella Pianura". Fonte: Fondazione Cogeme, 2016.

Attribuzioni

Il prof. Tira ha curato l'impostazione scientifico metodologica; i primi due § sono stati redatti da Richiedei e il terzo § da Mazzetti.

Riferimenti bibliografici

Armondi S. (2011), Disabitare. Storie di spazi separati, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Bodei R. (2016), Il limite, Il Mulino, Bologna.

Busi R. e Pezzagno M. (2011), Una città di 500 Km: letture del territorio padano, Gangemi, Roma.

Cacciari M. (1997), L'arcipelago, Adelphi, Milano.

Clement G. (2004) Manifest du Tiers paysage, Editions Sujet/Objet, Quodlibet, Macerata.

Colosimo V., Di Iacovo F. (2012), "Aree rurali e nuovo civismo: modelli di lavoro nella ricerca di prospettive di futuro", in Agriregionieuropa, anno 8, n.31, pp. 54-58.

ISTAT (2015), *UrBES Il benessere equo e sostenibile nelle città 2015*, disponibile al sito: https://www.istat.it/it/files//2015/04/UrBes_2015.pdf.

Muzzonigro A. (2016), Abitare la soglia. Spazi e pratiche per una città plurale. Tesi di dottorato, Università degli Studi Roma Tre, Tutor: Francesco Careri, A.A. 2014/2015.

Zanini, P. (1997), Significato del Confine. I limiti naturali, storici, mentali. Bruno Mondadori. Milano.

Zingarelli N. (2018), Lo Zingarelli. Vocabolario della lingua italiana, Zanichelli editore, Bologna.

Sitografia

Fondazione Cogeme Onlus e il progetto Pianura Sostenibile

http://www.pianurasostenibile.eu

I report "Verso le misure del benessere nella Pianura 2016" disponibili su Pianura Sostenibile, Dati raccolti e report, Report del benessere

http://www.pianurasostenibile.eu/bin/report-benessere.html

Complessità nel processo di governance della Franciacorta

Michèle Pezzagno

Università degli Studi di Brescia

DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica

Email: michele.pezzagno@ing.unibs.it

Anna Richiedei

Università degli Studi di Brescia

DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica

Email: anna.richiedei@ing.unibs.it

Tel: 030.3711305

Abstract

L'articolo intende sintetizzare l'analisi e l'impostazione di una metodologia per la definizione di strumenti e profili di governance per l'attuazione del Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) della Franciacorta in provincia di Brescia. L'esperienza, di recente avvio i cui primi passi saranno esposti, ha l'obiettivo di analizzare lo stato delle governance esistenti sul territorio, verificare l'interesse dei Comuni nelle azioni presenti nel piano e individuare priorità, modalità operative e indicazioni per realizzare tali azioni. Il PTRA infatti propone obiettivi e azioni intersettoriali che per essere attuati hanno bisogno di una volontà di coordinamento tra più enti e di un supporto tecnico-operativo che difficilmente è disponibile nelle competenze e nelle poche risorse a disposizione dei Comuni di medie e piccole dimensioni.

L'identificazione di un soggetto terzo, neutro, in cui gli amministratori possano riporre la loro fiducia, perché garante degli interessi di tutti e non solo di quelli politici inevitabilmente passeggeri, che - al contempo - abbia capacità per fare sintesi di una strategia collettiva non è (sempre) di facile identificazione. La sperimentazione si configura pertanto come un processo di ricerca applicata sui temi centrali oggetto delle strategie del PTRA della Franciacorta finalizzato alla costruzione di forme di collaborazione a geometria variabile tra i diversi Comuni interessati alle trasformazioni senza perdere di vista gli obiettivi strategici condivisi nel piano.

Parole chiave: governance, large scale plans, sustainability.

Origini della governance in Franciacorta

Nel 2007 la Fondazione Cogeme Onlus ha ideato un progetto «finalizzato a declinare la sostenibilità ambientale nelle comunità locali con l'obiettivo di costruire un percorso a servizio delle amministrazioni comunali» (Tira, Mazzata, 2008:15) in collaborazione con l'Università degli Studi di Brescia. Il progetto "Franciacorta Sostenibile" originariamente aveva lo scopo di diffondere la conoscenza della procedura di Valutazione Ambientale Strategica e costruire un quadro di riferimento delle priorità in campo ambientale da recepire negli strumenti di pianificazione urbanistica locali che fosse condiviso in un'area vasta (sovra comunale). Il risultato di questa fase del progetto ha determinato una prima analisi di livello territoriale e un set di indicatori condivisi per il monitoraggio ambientale d'area vasta. Da qui prende avvio la fase successiva del progetto che ha visto realizzarsi in modo sistematico lo stesso monitoraggio ambientale su tutta l'area della Franciacorta. Tale monitoraggio ha riguardato temi consolidati in letteratura quali i dati socio-demografici, la qualità dell'acqua e dell'aria, i rilievi del traffico e del rumore, la crescita delle aree urbanizzate, i rifiuti e l'utilizzo di fonti rinnovabili. I contenuti dei monitoraggi sono andati modificandosi nel tempo mantenendo, per tutti i venti Comuni coinvolti, lo stesso set di indicatori, ma finalizzando meglio gli obiettivi trasversali da raggiungere e le loro modalità di misura. Queste azioni condivise dai Comuni e hanno dato origine ai primi accordi di governance del territorio.

Nel dicembre 2011 diciotto Comuni della Franciacorta hanno presentato i risultati di uno "Studio di fattibilità per la Franciacorta". Lo Studio prendeva avvio dalla consapevolezza di un'idea condivisa di sviluppo socio-economico. Si voleva mettere in campo una strategia che valorizzasse l'identità vitivinicola e costruisse un tavolo di regia pubblico-privato che traducesse questa strategia in progettualità e in capacità del territorio di attrarre investimenti. Lo Studio puntava sulla valorizzazione dei beni culturali e ambientali del territorio come leva per la creazione di un'economia sostenibile, che connettesse la Franciacorta con altri territori a livello nazionale e internazionale. Il 18 giugno 2013, i 18 sindaci della Franciacorta che

avevano partecipato allo Studio, dopo aver individuato il perimetro dell'area sulla base del DM 01.09.1995 e s.m.i.1 che riconosce la Franciacorta dei vini, hanno costituito un primo Accordo di collaborazione denominato "Terre della Franciacorta" inquadrato come una forma snella di aggregazione tra i Comuni. Da questa prima fase si evince chiaramente la difficoltà nel delimitare il campo di azione e di interessi per la Franciacorta, dove le dinamiche territoriali sono storicamente decisamente complesse e non esclusivamente legate alla produzione vitivinicola che è relativamente recente. L'esclusione dalle strategie di governo del territorio dei Comuni non strettamente afferenti all'area DOCG evidenzia una miopia nel processo decisionale che esclude i Comuni rappresentativi delle "altre economie" forti del territorio. In particolare a ovest il Comune di Palazzolo sull'Oglio rappresenta la continuità con il sistema ambientale dell'Oglio e lo snodo di mobilità in direzione Bergamo, Sulzano a nord-est è l'aggancio con il basso Sebino (basti pensare al ruolo svolto da questo Comune nella kermesse "Floating Piers" di Christo), i Comuni di Ospitaletto e Castegnato sono la cerniera del sistema delle relazioni verso la città di Brescia e la Val Trompia. Nonostante questa criticità, a valle delle importanti sollecitazioni provenienti dai diversi Comuni, la Regione Lombardia, con DGR n. 3791 del 3 luglio 2015, avvia l'iter per realizzare il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) della Franciacorta. Il Piano interessa il territorio di 22 Comuni della Provincia di Brescia, proponendo di fatto una lettura di carattere territoriale che prescindesse dalla sola produzione del vino. In particolare il Piano coinvolge i Comuni appartenenti alla zona delimitata dal Disciplinare di Produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita "Franciacorta" (DOCG), nonché i territori di alcuni Comuni immediatamente confinanti con essa. I 18 Comuni appartenenti all'ambito DOCG, definiti Comuni "CORE", sono: Adro, Capriolo, Cazzago S. Martino, Cellatica, Cologne, Coccaglio, Corte Franca, Erbusco, Gussago, Iseo, Monticelli Brusati, Ome, Paderno Franciacorta, Paratico, Passirano, Provaglio d'Iseo, Rodengo Saiano e Rovato. I Comuni circostanti che formano una zona filtro, definita appunto "BUFFER", attorno ai precedenti sono: Castegnato, Ospitaletto, Palazzolo sull'Oglio e Sulzano. (Figura 1)

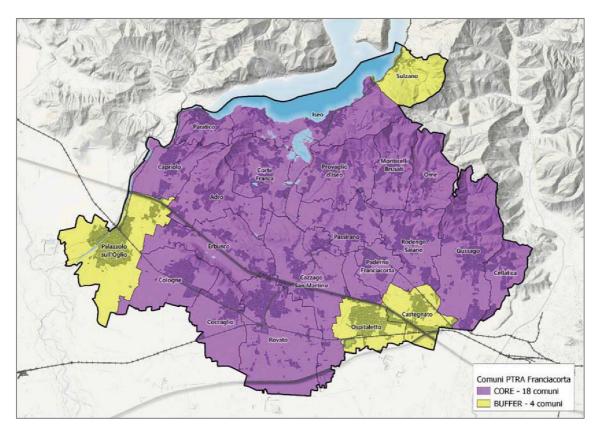


Figura 1 | I 22 Comuni dell'ambito del PTRA Franciacorta, suddivisi tra Comuni "CORE" e "BUFFER".

Il Documento di Piano del PTRA Franciacorta, approvato dal Consiglio regionale con DCR n. X/1564 del 18 luglio 2017, si propone di perseguire l'obiettivo generale di "elevare la qualità del territorio [...] al

Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU | CONFINI, MOVIMENTI, LUOGHI. Politiche e progetti per città e territori in transizione

¹ Pubblicato sulla G.U. n. 249 il 24.10.1995 e modificato otto volte fino all'ultima versione del 17.07.2017.

livello di qualità del brand che lo identifica nel mondo intero". Tale obiettivo viene declinato in tre obiettivi specifici:

- orientare lo sviluppo del territorio verso la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana/ territoriale;
- promuovere l'attrattività paesaggistica e la competitività territoriale;
- sostenere un sistema integrato di accessibilità e mobilità sostenibile.

Il PTRA arriva inoltre a proporre tre strumenti operativi:

- il Regolamento Edilizio unificato;
- le Linee guida per i Piani di Governo del Territorio (PGT);
- gli indirizzi per la pianificazione degli ambiti vincolati dal punto di vista paesaggistico ai sensi del D.Lgs. 42/2004.

Il territorio della Franciacorta così come identificata dal PTRA presenta una dimensione media dei Comuni di circa 8.800 abitanti, una densità di popolazione al 2016 di 616 ab/km (pari a tre volte quella provinciale) ed un aumento della popolazione tra il 2001 ed il 2016 del 20%, con quasi 200.000 abitanti al 2016.

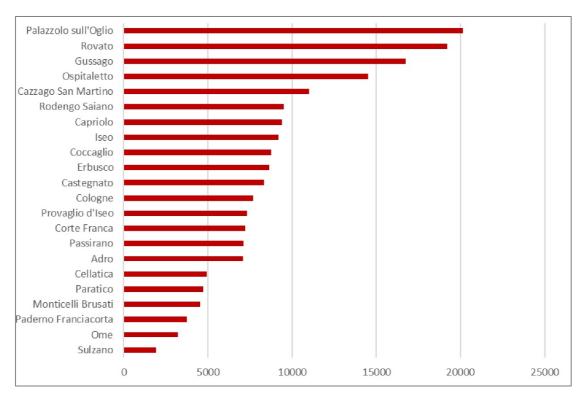


Figura 2 | Scala dimensionale dei Comuni del PTRA Franciacorta.

Viste, seppur sommariamente, le caratteristiche antropiche dell'area, gli obiettivi e le azioni del PTRA – questi ultimi evidentemente intersettoriali – è chiara la necessità di un coordinamento tra più enti e un supporto tecnico-operativo per affrontare la sfida della sostenibilità d'area vasta. Il coordinamento ed il supporto tecnico-operativo tuttavia difficilmente possono essere ritrovati nelle competenze e nelle poche risorse a disposizione dei Comuni di medie e piccole dimensioni. L'identificazione di un soggetto terzo, neutro, in cui gli amministratori possano riporre la loro fiducia travalicando la visione del singolo mandato politico non è di facile identificazione. L'azione governance pertanto non può essere "spontanea", ma deve essere strutturata e supportata per trovare risposte attraverso la continua azione di sintesi della strategia collettiva ed essere in grado di mantenere un confronto attivo e costante tra gli amministratori e portatori di interesse sempre diversi.

Unioni e associazioni di Comuni

Nota e condivisa la volontà di attuare il PTRA da parte dei Comuni, permane il problema di costruire un accordo con una *leadership* che prenda decisioni in merito alla priorità delle azioni da intraprendere e ai fondi da reperire, oltre ovviamente ad un fronte tecnico in grado di mettere in atto le azioni.

Per fare ciò la primissima opzione valutata dai Comuni è stata "l'unione di Comuni", così come stabilito dall'art. 32 del Testo unico degli enti locali (TUEL), D.lgs. 18 agosto 2000, n.267², secondo il quale appunto è data facoltà ai Comuni di realizzare una unione per "l'esercizio associato di funzioni e servizi". Il TUEL ribadisce che tali funzioni e servizi come pure la struttura politica dell'unione deve essere realizzata "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" ovvero utilizzando risorse umane ed economiche già presenti nei Comuni dell'unione.

Nonostante i significativi sforzi vi sono oggettive difficoltà nell'intraprendere questa forma di governance per la Franciacorta. La prima dovuta alla necessaria abdicazione della politica locale verso una forma diversa di governo che richiede maggiori impegni e responsabilità, senza nessun tipo di riconoscimento. A ciò si associa il sentito ed eterno problema italiano dell'identità: nel Paese delle "cento città" infatti il luogo di appartenenza non è la Regione, raramente è la Provincia, ed è inequivocabilmente il Comune. Lo affermava già Carlo Cattaneo (1858) scrivendo che al popolazione «prende tuttora il nome della sua città, sino al confine d'altro popolo che prende nome d'altra città. In molte provincie è quella la sola patria che il volgo conosce e sente. Il nostro popolo, nell'uso domestico e spontaneo, mai non diede a sé medesimo il nome geografico e istorico di lombardo; mai non adottò famigliarmente quelle variabili divisioni amministrative di dipartimenti e di provincie, che trascendevano gli antichi limiti municipali» (Cattaneo, 1858). Infatti le radici storiche della civiltà comunale sono ancora oggi l'elemento distintivo per la popolazione che difficilmente accetta di unirsi con il vicino, spesso oggetto di sospetto, denigrazione o noncuranza solo perché "forestiero". Dalla toponomastica appare evidente che unire anche solo due Comuni risulta complesso a partire dal deciderne il nome: ci si può trovare di fronte all'unione tramite "trattino" come "Gabbioneta-Binanuova" oppure, se il numero è superiore a due e non si vuole risultare troppo prolissi, alle varianti poco rappresentative come "Pescarolo ed Uniti". Anche in Franciacorta è presente questo "complesso medioevale-comunale" tale per cui il territorio è denominato "Franciacorta" più da chi vive al di fuori di essa per identificarla, piuttosto che dai residenti. Ultimo aspetto, ma non per questo meno importante, il peso demografico della Franciacorta paragonabile a quello di una città di medie dimensioni³. Al carico antropico, al quale si potrebbe aggiungere anche l'incidenza del valore della produzione, non corrisponde una struttura urbana sufficientemente compatta (nell'allegato all'integrazione del PTR della Regione Lombardia ai sensi della L.R. 31/2014 si afferma che «l'indice di urbanizzazione dell'ambito (19,00%) è superiore alla media provinciale (15,47%). Si registra, tuttavia, una distribuzione dei fenomeni di urbanizzazione disomogenea». «Meno intensi, ma con forte effetto diffusivo, sono gli [...] insediamenti delle pendici moreniche sub-lacuali, a forte vocazione vitivinicola.» ed inoltre la Franciacorta è caratterizzata dal punto di vista del sistema insediativo per «un'alternanza di nuclei urbani a media-bassa densità e insediamenti sparsi a densità molto bassa, con alta frammentazione del territorio. Sistema insediativo a bassa densità lungo le sponde lacuali, più elevata nella parte terminale del Lago, verso la Valcamonica. Presenza diffusa di insediamenti produttivi nella porzione morenica e nella parte settentrionale del Lago d'Iseo» (Regione Lombardia e FLA, 2015:126-127)), con una difficoltà oggettiva per raggiungere un organizzazione urbana coerente nella quale corrispondere servizi e funzioni sovraterritoriali efficienti.

Stante le difficoltà nel realizzare un'unione di Comuni per coordinare le azioni previste dal PTRA, in seconda battuta i Comuni hanno valutato la possibilità di realizzare "un'associazione di Comuni". Si tratta di un'alternativa decisamente più debole rispetto all' "Unione" e caratterizzata da uno stato giuridico meno definito, i cui soci, per altro, potrebbero non coincidere esattamente con i Comuni oggetto del PTRA. Questa forma di governance merita comunque di essere indagata per favorire l'effettiva convergenza degli obiettivi politici della Franciacorta e per rendere fattive le relazioni con la Regione che necessita di un interlocutore "unico" per accompagnare correttamente il processo decisionale. I Comuni, di fatto, hanno bisogno di continuare il percorso di crescita politica intrapreso, superando le barriere culturali dove "Comuni maggiori" e "Comuni minori" - per peso demografico o potenziale economico - hanno oggi ancora difficoltà nel confrontarsi in un tavolo fra pari. Il rischio è che si inneschino nuovamente processi espulsivi dei comuni non direttamente interessati dal "sistema di valori" legati al vino e che quindi non si operi nella direzione della governance prevista nel PTRA. Da questo coacervo di buone intenzioni emergono comportamenti talvolta contrastanti, anche in presenza di obiettivi, indirizzi strategici e propose di azioni specifiche, in linea di principio ampiamente condivisi sia sotto il profilo del singolo comune che nel PTRA. L'estemporaneità del beneficio immediato sul singolo derivante dall'interesse di un potenziale investitore favorisce una mancanza di visione strategica di lungo periodo e presta il fianco alle logiche

² G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L.

³ La Franciacorta ha 194.844 ab mentre il Comune di Brescia ne ha 196.670 in una Provincia di 1.264.105 ab (fonte: ISTAT, 2016).

speculative locali e al superamento degli obiettivi di sostenibilità condivisi. La forma Associativa pertanto potrebbe comunque rappresentare un modo per mantenere al centro le azioni previste dal Piano ed avviare gli opportuni correttivi attraverso la verifica di coerenza delle trasformazioni in relazione agli obiettivi del PTRA.

Accordi a geometria variabile

Nel processo di accompagnamento alla governance si sta valutando la possibilità di trasformare il differenziarsi degli interessi sul territorio franciacortino da parte dei comuni in un'opportunità, attraverso la strutturazione di accordi di partenariato a geometria variabile su diversi temi. Questa variabilità dei comuni coinvolti manterrebbe fermi i principi del Piano, senza modificare la leadership politica e l'identità culturale comunale e ridurrebbe il numero di attori coinvolti a livello operativo con delle ricadute chiaramente identificabili e riconoscibili anche per le specificità territoriali. Il partenariato avrebbe la figura giuridica utile anche allo scopo di reperire risorse terze esterne (incentivi regionali, statali o europei dedicati) che potrebbero consentire la convergenza sugli interventi. Un sottogruppo di Comuni con il framework del Piano potrebbe rappresentare una massa critica significativa in caso di bandi competitivi. Dai contatti ad oggi intercorsi, nonostante le difficoltà nel chiarire le modalità di accordo, i Comuni sono fortemente orientati a garantire il mantenimento, il miglioramento e la salvaguardia di determinati servizi. I servizi sociologici e sociali, in primis, per assicurare alla popolazione un certo benessere, vista la tendenza all'aumento della popolazione anziana (Istat, 2017). A questi si aggiungono anche i servizi ecosistemici e la cura verso l'ambiente extraurbano, orientati alla fruizione di un territorio ricco di elementi di pregio paesaggistico (Adobati et ali, 2017). Sullo sfondo permane chiaramente la leva originaria che ha spinto quest'area ad avere degli obiettivi strategici condivisi, ovvero la sostenibilità del territorio.

I profili di governance per le politiche territoriali – anche se non così stringenti e urgenti come quelli dei piani di settore per il rischio idrogeologico⁴ – mettono fortemente in luce «la sussistenza di funzioni non attribuibili né ai Comuni, compresi nella medesima area vasta, né alle regioni» (Lombardi, 2016: 136) a cui bisogna dare opportune risposte.

Il 12 febbraio 2018 è stato organizzato il primo incontro relativo al progetto "Strumenti e i profili di *governance* per il PTRA Franciacorta" coordinato dalla Regione Lombardia in collaborazione con l'Università degli Studi di Brescia a cui hanno partecipato numerosi tecnici comunali e sindaci dei Comuni rientranti nel PTRA Franciacorta.

Lo strumento di *governance* più consono per realizzare il PTRA sarà individuabile solo a valle di un processo partecipativo la cui costruzione necessita di contributi sia da parte tecnica che politica. La proposta di confronto si struttura pertanto con tavoli di lavoro tecnico-tematici (*focus group*) per:

- la verifica dell'interesse dei Comuni verso le azioni del PTRA ed, in particolare, la sperimentazione dei criteri qualitativi del Piano Territoriale Regionale (PTR) di recente adozione (integrazione del PTR ai sensi della L.R. della Lombardia n. 31/2014);
- per la costruzione della Carta del Consumo di Suolo (azione 2.5.1 del PTRA);
- per la definizione di criteri condivisi per la redazione della Carta Condivisa del Paesaggio;
- per la verificare di fattibilità di meccanismi di perequazione territoriale (azione 1.2.1 del PTRA).

Gli esiti dei *focus group* saranno analizzati e verranno elaborati al fine di ottenere indicazioni sulle modalità di implementazione delle azioni di *governance* in una prospettiva di coordinamento e cooperazione istituzionale e sulle modalità di recepimento delle stesse da parte dei Comuni. Tale attività è di particolare interesse nella logica di applicazione operativa alla scala territoriale dei principi della limitazione del consumo di suolo - in un territorio densamente edificato - della produzione agricola di qualità e della valorizzazione del paesaggio in mancanza di consolidati riferimenti normativi.

Attribuzioni

.

Il primo § è stato curato da Richiedei, il secondo § da Pezzagno ed il terzo § da entrambe le autrici.

⁴ Ci si riferisce alle Autorità di bacino distrettuali che hanno il compito di svolgere le attività più rilevanti in materia di gestione del rischio alluvioni limitando le competenze di enti territoriali quali regioni e Comuni (Lombardi, 2016).

Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Oliveri A., Pavesi F.C., Pezzagno M., Tira M. (2017), "Franciacorta: un brand (e un piano) per molti paesaggi" in AA.VV. Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese Catania, 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Cattaneo C. (1858), "La città considerata come principio ideale delle istorie italiane", in *Crepuscolo*, n. 42,44,50,52 del 17 e 31 ottobre, 12 e 16 dicembre 1858, p. 657-659, 689-693, 785-790, 817-821. Disponibile al sito: http://www.biblio.liuc.it/opere_cattaneo/CarloCattaneo005.pdf.
- Istat (2017), *Il futuro demografico del Paese*, disponibile al sito: https://www.istat.it/it/files/2017/04/previsioni-demografiche.pdf.
- Lombardi P. (2016), "La città e il rischio idrogeologico tra vecchie e nuove competenze", in Borrello M. (a cura di), Itinerari urbani. Riflessioni interdisciplinari tra sicurezza e inclusività, Editoriale scientifica, Napoli, p.121-138.
- Regione Lombardia e FLA-Fondazione Lombardia per l'Ambiente (2015), *Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14. Analisi socio-economiche e territoriali*, Elaborati della proposta di Piano e di VAS (allegati alla d.g.r. 4738 del 2016) disponibile al sito: http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/consumo-di-suolo-integrazione-ptr-lr-31-2014.
- Tira M., Mazzata S. (a cura di, 2008), Franciacorta sostenibile. 20 Comuni progettano insieme il futuro del territorio, Fondazione Cogeme Onlus, Rovato.

Sitografia

Progetto "Franciacorta sostenibile": http://www.franciacortasostenibile.eu/bin/index.php

Accordo di collaborazione di "Terre della Franciacorta" disponibile al sito di Terre della Franciacorta in Documenti: http://www.terradellafranciacorta.it/images/pdf/accordo.pdf

PRTA della Franciacorta, disponibile al sito di Regione Lombardia, Servizi e informazioni, Enti e Operatori, Territorio, Pianificazione regionale:

http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/piano-territoriale-regionale-area-franciacorta

Riconoscimenti

Si ringrazia Filippo Carlo Pavesi per la collaborazione nella definizione di alcuni contenuti tecnici. Si ringraziano inoltre la Regione Lombardia nella persona di Maurizio Federici e POLIS nella persona di Marina Riva

Le attività di ricerca fanno riferimento ai seguenti accordi di collaborazione:

- Accordo di collaborazione (art.15, l. 241/90) tra Regione Lombardia DG territorio, urbanistica e difesa del suolo, Università degli Studi di Brescia, Università degli Studi di Bergamo per lo sviluppo territoriale sostenibile, attrattivo e competitivo dell'area della Franciacorta;
- Accordo di collaborazione per l'attività di ricerca e supporto tecnico-scientifico sugli strumenti e i profili di governance per il PTRA Franciacorta tra POLIS – Lombardia e Università degli Studi di Brescia - DICATAM.

Governare i territori della dispersione urbana con le politiche di smart governance: il caso di Torino Smart City

Maria Rita Schirru

Sapienza Università di Roma Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura Email: mritaschirru@gmail.com

Abstract

Il contributo proposto intende indagare il fenomeno periurbano alla luce delle recenti politiche di smart governance avviate dalla Commissione Europea, per capire se – e con quali modalità – tali politiche siano praticabili nei territori della dispersione, anche con l'aiuto della strumentazione urbanistica (pianificazione comunale, intercomunale di area vasta, etc.) ed economico-fiscale esistente (forme di fiscalità ambientale, intercomunale, di scopo, etc. [Schirru 2012; Schirru 2017]).

La tesi sostenuta infatti ritiene che l'attuale conformazione del periurbano sia governabile attraverso politiche di smart governance, che derivano dalla teoria sulle smart city di Giffinger, Caragliu, Nam e Pardo, e Florida (Caragliu, Del Bo 2011; Florida 2002), nonché mediante l'aiuto della strumentazione urbanistica ed economico-fiscale esistente.

Risultano, in tal senso, particolarmente significative alcune sperimentazioni recenti, come quella relativa al caso di Torino con l'approvazione del progetto SMILE (Smart Mobility Inclusion Life&Health Energy) della fondazione Torino Smart City, attraverso il quale è stato approvato il piano strategico per condurre la città, coinvolgendo anche il territorio di area vasta conglobante l'area metropolitana, verso il modello smart city secondo un modello di partecipazione estesa alle varie componenti socio-economiche (Pigozzi, Ronco 2013).

Parole chiave: Sprawl, Citizenship, Identity scenarios governance.

Politiche di smart governance per i territori della dispersione urbana

Il periurbano

L'attuale conformazione del periurbano tende sul piano morfologico-insediativo a forme di ibridazione sempre più stretta tra i tre modelli insediativi tipici degli anni Sessanta-Settanta – la periurbanizzazione intorno ad alcune grandi città; la periurbanizzazione valliva e costiera; la periurbanizzazione distrettuale (Lanzani 2003; Schirru 2012) – manifestando livelli di commistione evidenti tra tratti rurali, nuovi aspetti urbani e implicazioni socio-economiche diverse dal passato (a causa di nuovi soggetti che si affacciano con forza nei territori della dispersione, come per esempio gli immigrati).

Dagli anni Ottanta fino ai giorni nostri, infatti, si assiste a una "nuova" stagione di periurbanizzazione, ben più complessa ed articolata rispetto alla precedente, in cui lo sviluppo dell'urbanizzazione diffusa non ha più un carattere prevalentemente estensivo, segnato dall'urbanizzazione di territori un tempo rurali, ma possiede piuttosto carattere intensivo, contraddistinto in parte da un processo di estensione e intensificazione del suolo urbanizzato (ambiente più denso) e in parte da un processo che tende all'ibridazione tra tratti rurali e nuovi aspetti urbani (ambiente rural-urbano e agricolo-industriale-del tempo libero) (Lanzani 2003; Schirru 2012).

Il periurbano smart

Il periurbano, oggi, configurandosi come un fenomeno urbano "complesso" e multidimensionale, che investe vari settori e coinvolge vari soggetti, viene necessariamente investito dal dibattito sulla "smart city": esso, pertanto, per diventare "smart", deve sapersi innovare ed adattare ai cambiamenti in corso, coniugando innovazione digitale e sostenibilità ambientale e mettendo in risalto l'importanza del "capitale sociale" di cui ogni ambito urbano è dotato.

La complessità del periurbano ben si presta ad essere governata attraverso le recenti politiche proposte dalla Commissione Europea: si fa particolare riferimento al "Convenant of Majors-Patto dei Sindaci" del 2009, per coinvolgere attivamente le città europee su base volontaria e sostenere i loro sforzi nell'attuazione delle politiche nel campo dell'energia sostenibile; al "Digital Agenda for Europe" del 2010, contenente numerose Azioni che evidenziano come l'ICT (Information and Communications Tecnology)

possa contribuire a indirizzare e migliorare le dimensioni delle smart cities, ad esempio con l'accelerazione della diffusione degli ITS (Intelligent Transport Systems) per rendere i trasporti più efficienti, facili da usare e affidabili, etc.; al "Smart Cities and Communities European Innovation Partnership" del 2012, che favorendo la sinergia fra i settori ICT, Energia e Transporti, finanzia progetti e soluzioni innovative per le città che ambiscono a diventare smart (Convenant of Majors 2009; Digital Agenda for Europe 2010; Smart Cities and Communities European Innovation Partnership 2012).

Se per l'Unione Europea la smart city si basa sostanzialmente sui programmi di risparmio e di efficientamento energetico, in Italia la smart city rappresenta un modello di opportunità di sviluppo abilitato dall'ICT, di collaborazione pubblico/privato e nazionale/locale.

Relativamente alla tipologia di città nella quale sperimentare i modelli smart city, nel nostro Paese è particolarmente significativo il caso dell'insieme delle grandi aree metropolitane formato da grandi città e comuni contermini, caratterizzato da una urbanizzazione dispersa: in tale contesto, piuttosto che di smart cities, si preferisce parlare di "smart cities e communities", da intendere in senso ampio rispetto alla definizione di agglomerato urbano di grande e media dimensione e riferirsi al concetto di "città diffusa" e di "comunità intelligente" (anche attraverso l'aggregazione di piccoli comuni contermini all'agglomerato principale ovvero di sistemi metropolitani), nelle quali sono affrontate congiuntamente tematiche riferibili alle sfide sociali emergenti.

Il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha attribuito agli interventi nel settore delle smart cities and communities il valore di priorità strategica per l'intera politica nazionale di ricerca e innovazione e ha promulgato bandi innovativi per raccogliere proposte progettuali di applicazioni smart city di rilevanza industriale (Smart Cities and Communities 2012).

La smart governance

Per la definizione e la gestione del "periurbano smart", quindi, devono essere posti in campo politiche e strumenti di "smart governance", non soltanto di tipo urbanistico (pianificazione comunale, intercomunale di area vasta, etc.), ma anche di tipo economico-fiscale esistente (forme di fiscalità ambientale, intercomunale, di scopo, etc.

La smart governance, che deriva dal concetto di governance e significa secondo Kooiman (Kooiman 2003) azione del governent – le cui funzioni principali consistevano nella decisione sugli assetti istituzionali e nella produzione di norme – prevede l'elaborazione di specifici modelli di governance adeguati a gestire l'urbanizzazione della smart city: essa ha valenza di tipo imprenditoriale, è glocale nella misura in cui riconosce nella partnership pubblico/privata la strategia su cui plasmare le proprie forme istituzionali e di finanziamento agli interventi e si distingue per un ruolo sempre più centrale assunto dall'attore comunità, essendo in grado di coinvolgere come attori fondamentali dei processi decisionali non solo le imprese e gli istituti di credito, ma anche le associazioni culturali, i gruppi di volontariato e di cittadinanza attiva (Marciano 2015).

Due sono i modelli istituzionali che si sono fin ora affermati nella governance della smart city: la gestione diretta da parte dei comuni o la costituzione di enti ad hoc, spesso fondazioni o associazioni, a compagine mista.

Il primo caso, la gestione diretta, è tipico dei comuni medio-piccoli in cui la governance coinvolge prevalentemente gli uffici interni dell'amministrazione comunale; il secondo caso, la gestione indiretta, che include maggiormente lo spirito della smart governance, è rappresentato fondazioni, le associazioni, etc., ed è tipico delle città più grandi e complesse come Torino, Amsterdam e Barcellona (Marciano 2015).

Il caso di Torino Smart City

La città di Torino, in linea con le politiche auspicate dalla Commissione Europea nel 2009, ha sottoscritto il *Convenant of Majors* e nel 2010 il Consiglio Comunale ha approvato il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile della Città, con un target di riduzione delle emissioni di CO2 di oltre il 40% al 2020, considerando il 1991 come anno di riferimento (Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile 2010). I settori oggetto di azione nel piano sono i trasporti (pubblici e privati), l'edilizia, il terziario (patrimonio municipale, terziario pubblico e privato, edilizia residenziale, illuminazione pubblica) e l'industria.

Ma di particolare importanza per lo sviluppo di Torino verso una smart city è la costituzione, nel 2011, della "Fondazione Torino Smart City per lo Sviluppo Sostenibile", con la "mission" di progettare la strategia di Torino quale smart city inserendola nel piano strategico di sviluppo della città, assicurandone la governance e supportandone la concretizzazione (Torino Smart City 2011).

La Fondazione Torino Smart City ha l'obiettivo di migliorare complessivamente le infrastrutture urbane ed i servizi ai cittadini in modo da ottenere migliori condizioni ambientali, massimizzare la connettività e aumentare le opportunità per la collettività, ponendo l'utente cittadino al centro delle politiche di sviluppo.

In questo contesto, la Città di Torino, insieme alla Fondazione Torino Wireless (gestore del Polo ICT e del Cluster Tecnologico Nazionale "Tecnologie per le Smart Communities"), ha avviato un processo concertato di pianificazione strategica denominato "SMILE" (Smart Mobility Inclusion Life&health Energy), finalizzato a dotare la città di uno strumento di progettazione (il Masterplan), che guiderà Torino nell'individuazione dei progetti chiave, in grado di evolvere nel tempo rispetto a obiettivi misurabili e di andare oltre le logica delle sperimentazioni spot, coinvolgendo anche il territorio periurbano conglobante l'area metropolitana (Torino SMILE 2014).

L'iniziativa è realizzata secondo un modello di partecipazione, che comprende istituzioni, enti di ricerca e aziende del territorio (in particolare si tratta di 66 soggetti sociali e 350 persone in tre mesi di tavoli, focus group, consultazioni strutturate e altre tecniche di engagement e di confronto orizzontale), che ha portato all'elaborazione di 45 azioni strategiche basate sui quattro pilastri tematici: *Mobility, Inclusion, Lifec* Health, Energy.

Il confronto con l'Europa: Amsterdam Smart City e Barcellona Smart City

Amsterdam Smart City

Analogamente a Torino, anche Amsterdam ha promosso una partnership tra soggetti pubblici e privati (aziende, autorità, istituti di ricerca, etc.): si tratta di "Amsterdam Smart City", una piattaforma di cooperazione, istituita nel 2009, che cerca di collegare diversi tipi di soggetti interessati allo sviluppo sostenibile della città, dando priorità all'uso efficace ed appropriato delle risorse naturali disponibili, al fine di sviluppare l'area metropolitana di Amsterdam come una smart city (Amsterdam Smart City 2009).

Negli anni della sua esistenza Amsterdam Smart City è cresciuta fino a diventare una piattaforma con oltre 100 partner attivi in più di 70 progetti innovativi: tale piattaforma, operando come incubatore di progetti, consente di testare un'ampia gamma di iniziative e di condividerne i risultati, creando i servizi e le infrastrutture adibiti al raggiungimento della connettività diffusa e dell'innovazione sistemica del settore pubblico.

La piattaforma pubblico-privata comprende in particolare progetti in 6 categorie: Infrastructure and Technology; Energy, Water and Waste; Mobility; Circular City; Governance and Education; Citizen and Living.

La città è, quindi, concepita come un laboratorio di innovazione in cui nuovi metodi di finanziamento, tecnologie e azioni di cooperazione aiuteranno l'implementazione di un'area urbana più efficiente.

Uno dei principali fattori di successo di Amsterdam Smart City è il sostegno politico dato dalla Municipalità Amsterdam e la sua associazione con importanti partner privati che sono risultati decisivi per attrarre partner, mobilitare fondi e avviare la realizzazione di progetti.

La città ha quindi beneficiato di fonti di finanziamento private e pubbliche (erogate dal comune e dall'Unione Europea). Il comune, inoltre, sta attivando modalità di ricerca di finanziamenti privati per differenziarsi da un modello basato esclusivamente su sovvenzioni pubbliche, pur continuando a fungere da garante degli interessi della comunità. In ogni caso, ogni progetto ha il suo particolare sistema di finanziamento, che varia in base ai partner coinvolti e alle esigenze di investimento.

La piattaforma ha tuttavia dimostrato la sua efficacia e pertinenza perché il numero di partner e progetti è aumentato continuamente (43 progetti implementati in 4 anni) e sembra quindi essere riuscita a diventare uno spazio di incontro e di collaborazione e fonte di ispirazione per gli stakeholder dello sviluppo urbano, stabilendo un nuovo sistema di governance per la città e avendo un impatto positivo sull'area (800 posti di lavoro creati in 3 anni).

La piattaforma ha anche contribuito a migliorare la reputazione della città come centro di innovazione tecnica che consente una crescita sostenibile.

Barcellona Smart City

Barcellona invece già prima dell'introduzione del modello smart city, a partire dagli anni Novanta, ha lavorato sulla rigenerazione del proprio tessuto sociale, economico e culturale, abbracciando i nuovi paradigmi portati dalla *knowledge economy*, secondo la quale la crescita economica e la competitività di un territorio non dipendono più soltanto dalla produzione di beni materiali, ma anche e soprattutto dalla capacità di produrre e gestire un bene molto più complesso come la conoscenza (Florida 2002).

A partire dal 1990, quindi, la città di Barcellona ha predisposto il Piano Strategico per lo sviluppo dell'area metropolitana, che nasce dal lavoro di più di 650 esperti provenienti da tutto il mondo, appartenenti a vari settori di studio, portando a compimento numerose iniziative che hanno messo in luce il "modello Barcellona" e favorendo il rafforzamento del ruolo di Barcellona come "città della cultura e della conoscenza" (Mora 2013).

Oggi attraverso le nuove prospettive tecnologiche introdotte dalla *smart city*, Barcellona prosegue sulla strada per raggiungere i propri obiettivi di competitività e crescita economica, ma beneficiando delle

potenzialità offerte dalle tecnologie della comunicazione e dell'informazione in termini di produzione e diffusione della conoscenza.

Allo stesso tempo, estende la visione ai principi della sostenibilità ambientale e della qualità della vita: vengono infatti proposte azioni e progetti da attuare all'interno della città allo scopo di migliorare l'efficienza delle infrastrutture del contesto urbano e la produzione di nuovi servizi, attraverso un approccio partecipativo in cui i cittadini assumono un nuovo ruolo rispetto al passato e vengono coinvolti in modo attivo (Mora 2013).

Per poter raggiungere questi obiettivi, Barcellona propone una strategia in cui la città si trasforma in un vero e proprio laboratorio urbano, attraverso la costruzione di un ambiente aperto all'innovazione in cui si genera una collaborazione stretta fra enti di ricerca, imprese, soggetti pubblici e cittadini, supportato da distretti tecnologici (22@Barcelona), *living labs* (LIVE, BDigital Cluster, TIC Living Lab, i2Cat Living Lab, FABLab, HANGAR) e *open-data*.

Lo sviluppo dei singoli progetti che rientrano nell'iniziativa smart city (gli stessi *living labs* e distretti, oppure i vari servizi digitali, etc.) viene garantito dalla presenza di tre pilastri che rappresentano una base comune di partenza: infrastrutture a rete, conoscenza e capitale umano.

I vari progetti proposti nell'ambito della strategia possono essere raggruppati all'interno di quattro settori di intervento: Smart Governance, Smart Economy, Smart Living, Smart People.

Conclusioni

Il concetto di smart governance è pienamente espresso nei progetti elaborati in tal senso da Torino, Amsterdam e Barcellona, seppure con caratteristiche e modalità differenti, ma aventi come denominatore comune la costituzione di enti ad hoc, spesso fondazioni o associazioni, a compagine mista. Si tratta di enti di diritto privato in cui tuttavia vi è una preponderante presenza di capitale pubblico rappresentato dal comune, dalla regione, dalle università dalle camere di commercio e dalle società partecipate. Tale modello incorpora molto efficacemente l'idea di governance urbana proposta da Le Gales (Le Gales 2003) per cui il government non sarebbe più solo la classe politica burocratica del comune, ma un aggregato di forze capaci di mediare i loro interessi e di rappresentarli unitariamente all'esterno sotto forma di città.

Torino, grazie ai modelli di smart governance intrapresi, con la costituzione della fondazione Torino Smart City, si è evoluta da città industriale verso un sistema urbano intelligente, coinvolgendo anche l'area metropolitana ad urbanizzazione dispersa.

Il livello di partecipazione espressa dalla città è stata notevole nella fase di analisi e costruzione della proposta, che ha portato all'elaborazione del Masterplan, grazie ad un percorso di partecipazione che ha coinvolto 66 soggetti sociali e 350 persone in tre mesi di tavoli, focus group, consultazioni strutturate e altre tecniche di engagement e di confronto orizzontale: sebbene la città abbia saldamente confermato nelle mani del comune la fase decisionale e l'individuazione delle priorità, occorre segnalare che la possibilità data a tali soggetti di avere accesso alle informazioni (in precedenza esclusive della burocrazia), di poter incidere nella costruzione di obiettivi amministrativi a lungo termine e di proporre un arco di azioni da intraprendere, sono una novità che plasmano la governance urbana in maniera più aperta e partecipata (Marciano 2015).

Amsterdam, invece, ha sviluppato una partnership unica tra soggetti pubblici e privati (aziende, autorità, istituti di ricerca, etc.), Amsterdam Smart City, una piattaforma di cooperazione che cerca di collegare diversi tipi di soggetti interessati allo sviluppo urbano al fine di sviluppare l'area metropolitana di Amsterdam come una smart city.

Il livello di partecipazione da parte dei soggetti coinvolti anche in questo caso si manifesta elevato per quanto concerne la fase di progettazione dei progetti e delle iniziative; tuttavia si registra l'assenza dei cittadini e delle piccole e medie imprese nei processi decisionali e di attuazione dei progetti. Sono pertanto necessari adeguamenti per consentire agli utenti e alle piccole imprese di diventare parti interessate reali nella città sostenibile e intelligente, al di là del loro status di consumatori di servizi urbani.

Infine Barcellona, che si differenzia dalle altre due città prese in esame perché fornita di un background culturale fertile all'innovazione, in cui il paradigma della smart city ha potuto attecchire con più forza, ha sviluppato una collaborazione stretta fra enti di ricerca, imprese, soggetti pubblici e cittadini supportata dai distretti tecnologici, dai *living labs* e dagli *open-data*.

Barcellona propone una strategia in cui la città si trasforma in un vero e proprio laboratorio urbano, attraverso la costruzione di un ambiente aperto all'innovazione con un approccio partecipativo, in cui si auspica che i cittadini assumano un nuovo ruolo rispetto al passato e vengano coinvolti in modo attivo.

Occorre però segnalare che non emerge con forza il ruolo innovativo che la città assegna al cittadino, in quanto la leadership è caratterizzata da un approccio top-down che ne limita l'azione: pur tuttavia nello sviluppo dei progetti si evidenzia un approccio bottom up, che ha come presupposto un atteggiamento di fiducia nei confronti della popolazione, che si esprime attraverso la politica intrapresa degli *open data* e della costruzione di molteplici ambienti di lavoro aperti (*living lab*) (Mora 2013).

In sintesi, lo sforzo compiuto dalle tre città esaminate verso l'elaborazione di specifici modelli di governance dell'urbanizzazione della smart city, con particolare riferimento al contesto metropolitano, può dirsi compiuto anche se il percorso è ancora in fase di crescita.

Sono pertanto necessari adeguamenti per consentire ai cittadini di essere coinvolti con maggior forza nei processi decisionali in corso.

Si auspica tuttavia che in futuro le città abbiano modo di migliorare questa condizione, soprattutto alla luce dei progressi raggiunti attraverso la continua attuazione di progetti e iniziative: nuovi servizi digitali, costruzione di piattaforme comuni per la gestione integrata di dati e servizi, sperimentazione di nuove tecnologie e progetti pilota, etc.

Le conclusioni del lavoro evidenziano inoltre come le politiche di smart governance siano praticabili anche e soprattutto nei territori della dispersione, perché riescono a mettere a sistema una rete di servizi e infrastrutture che prima era inimmaginabile. Anzi le politiche di smart governance riescono a limitare gli svantaggi del vivere nei territori a bassa densità rendendo l'accesso alle informazioni e ai dati più facile e immediato, grazie al raggiungimento della connettività diffusa e all'innovazione sistemica del settore pubblico, avvicinando di fatto gli abitanti del periurbano alla "città" e colmando un gap di tipo strutturale legato al sistema delle relazioni interno alla città.

Occorre inoltre considerare anche l'utilità del ricorso a strumenti più ampi della sola pianificazione territoriale: se si vogliono limitare gli effetti negativi del periurbano occorre agire anche attraverso strumenti economico-fiscale esistenti e di nuovo impianto, più corrispondenti all'articolazione della città in parti caratterizzate da diversa morfologia urbana e da diversa tipologia socio-economica (forme di fiscalità ambientale, intercomunale, di scopo, etc. (Schirru 2012; Schirru 2017).

Riferimenti bibliografici

Caragliu A., Del Bo, C., Nijkamp, P. (2011), "Smart cities in Europe", in *Journal of Urban Tecnology*, n. 18, pp. 65-82.

Florida, R. L. (2002), The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life, Basic Books, New York.

Giffinger, R. (2007), Smart Cities – Ranking of European medium-sized cities, Center for Regional Studies, Vienna.

Kooiman, J. (2003), Governing as governance, Sage, London.

Lanzani, A. (2003), I paesaggi italiani, Meltemi Editore, Roma.

Marciano, C. (2015), Smart City. Lo spazio sociale della convergenza, Edizioni Nuova Cultura, Roma.

Pigozzi, A., Ronco, E. (2013) "Dalla parte dei cittadini. Torino Smart City", in *Notiziario tecnico Telecom Italia*, n. 3, pp. 88-111.

Schirru, M. R. (2012), Il periurbano: crescere intorno alla città. Strumenti e metodi di governo per valorizzare i benefici e limitare gli effetti negativi del periurbano, Gangemi, Roma.

Schirru, M. R. (2017), "Strumenti e metodi di governo della città metropolitana: il rapporto tra città consolidata e periurbano", in *Urbanistica Dossier*, n. 13, pp. 126-129.

Sitografia

Smart Cities and Communities European Innovation Partnership (SCC), disponibile su European Commission, anno 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-760_en.htm?locale=en (03.10.2018).

Torino SMILE: Smart mobility, Inclusion, Life & Health, Energy, disponibile su SMAU, anno 2014 https://media.smau.it/x-exhibition/upload/multimedia/pdf/2014/05/08/SMAU_Torino_14_SMART_CITY_citta_torino.pdf (5/11/2018).

Amsterdam Smart City, disponibile su Amsterdam city, Progetti, anno 2009, https://amsterdamsmartcity.com/requests (03/03/2018).

Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile, disponibile su Comune di Torino, Settore Ambiente, anno 2010 http://www.comune.torino.it/ambiente/bm~doc/tape-2.pdf (03/09/2018).

Torino Smart City, disponibile su Comune di Torino, Settore Ambiente, anno 2011, http://www.comune.torino.it/ambiente/smart city/

- Convenant of Majors, disponibile su Convenant of Majors for Climate and Energy, Piani e Azioni, anno 2009, http://www.pattodeisindaci.eu/index_it.html (15.11.2018).
- Digital Agenda for Europe (DAE), disponibile su Eur-Lex, anno 2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC 0245R%2801%29:EN:NOT (03.08.2018).
- Smart Cities and Communities, disponibile su Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, PON 2017-2013, Ricerca e competività, anno 2012, http://www.ponrec.it/programma/interventi/smartcities/documenti/(5/10/2018).
- Mora, L., Barcellona Smart City: capire il valore della conoscenza e della collaborazione, disponibile su FPA digital 360, anno 2013, http://www.forumpa.it/citta-e-territorio/barcellona-smart-city-capire-il-valore-della-conoscenza-e-della-collaborazione (5/11/2018).

Processi collaborativi nella valorizzazione del patrimonio culturale per la rigenerazione urbana

Massimo Clemente

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS)
Email: m.clemente@iriss.cnr.it
Tel: 081.247.0995

Eleonora Giovene di Girasole

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS)
Email: e.giovenedigirasole@iriss.cnr.it
Tel: 081.247.0995

Abstract

Le recenti politiche europee considerano il patrimonio culturale un "bene comune" ed elemento fondamentale per lo sviluppo sostenibile e l'innovazione sociale. Tali politiche invitano a promuovere processi di valorizzazione partecipativi – fondati sulla sinergia fra pubbliche istituzioni, cittadini privati, associazioni – per utilizzare appieno il potenziale dell'eredità culturale per lo sviluppo delle città.

In questo scenario i processi collaborativi possono rappresentare un valido strumento per realizzare la trasformazione del territorio, attraverso il coinvolgimento e il dialogo tra i diversi attori con il fine di sviluppare conoscenze comuni, costruire reti, capitale sociale e politico.

In questo contesto il paper analizza la "Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society", le "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century" e l'IAD Framework proposto da Elinor Ostrom sui processi collaborativi, rilevando le implicazioni che esistono tra rigenerazione urbana, patrimonio culturale, beni comuni, processi collaborativi costruendo il frame work per una "Urban Cultural Common Regeneration".

Parole chiave: rigenerazione urbana, cultural commons, processi collaborativi

1 | Introduzione

I recenti sviluppi delle politiche europee considerano il cultural heritage come "bene comune" ed elemento fondamentale per lo sviluppo sostenibile e l'innovazione sociale. La "Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society" (Council of Europe, 2005), firmata a Faro (Portogallo) nel 2005 ed entrata in vigore nel 2011 «traccia il quadro di diritti e responsabilità dei cittadini nella partecipazione al patrimonio culturale, e declina le possibili accezioni del suo "valore", secondo un approccio multidimensionale che rileva il contributo del patrimonio culturale allo sviluppo dell'essere umano e della società» (Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale, 2016). La convenzione sollecita gli Stati a promuovere processi di valorizzazione partecipativi fondati sulla sinergia fra istituzioni, cittadini, associazioni, definendoli all'art. 2 beritage community, costituite da «persone che attribuiscono valore a degli aspetti specifici del patrimonio culturale, che essi desiderano, nel quadro di un'azione pubblica, sostenere e trasmettere alle generazioni future».

Le recenti "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century" Council of Europe (2017) nel riconoscere il valore e l'importanza della Convenzione Faro specificano come la strategia europea per il patrimonio culturale per il XXI secolo persegue un approccio inclusivo e coinvolge non solo le autorità pubbliche locali, regionali, nazionali ed europee, ma anche tutti i soggetti interessati al patrimonio, compresi i professionisti, le organizzazioni non governative, il settore del volontariato e la società civile (art.2).

Il patrimonio culturale, materiale e immateriale, viene considerato un fattore chiave per ri focalizzare la società sulla base del dialogo tra le culture, del rispetto delle identità e delle diversità e del senso di appartenenza a una comunità di valori. Il patrimonio culturale rappresenta inoltre, un importante fattore di

sviluppo sociale ed economico, grazie alle attività che genera e alle politiche che lo sostengono, costituendo una risorsa nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, del turismo e dello sviluppo sostenibile.

Il patrimonio culturale viene quindi considerato un "deposito di valori" e rappresenta quel capitale intorno a cui attivare strategie di sviluppo locale sostenibile dei territori (Nijkamp, Riganti 2008; Greffe 2009).

La valorizzazione del patrimonio culturale può generare impatti economici diretti, con l'esternalizzazione di attività e servizi legati alla sua gestione, come pure impatti indiretti. Questi ultimi derivano non solo dalle più note ricadute sull'industria turistica, ma anche dal fatto che il sistema che si sviluppa intorno al patrimonio accresce l'aspetto di competitività di un territorio, rendendolo capace di attrarre più di altri risorse umane e finanziarie, riqualificarlo, incrementando i flussi turistici, come pure l'insediamento di attività produttive non necessariamente appartenenti al settore culturale, l'attivazione di start up e imprenditoria giovanile. Ma il patrimonio culturale è considerato anche capace di costruire senso di appartenenza, identità locale, coesione, ovvero di contribuire a costruire quel capitale sociale (Putnam 2000; Fusco Girard, Nijkamp 1997; Putnam, Leonard, Nanetti 1993; Coleman 1990; Jacobs 1961) elemento fondamentale dello sviluppo sostenibile.

La sensibilizzazione verso il patrimonio culturale viene intesa come capacità dei cittadini di riconoscere la loro identità in quel patrimonio, di riconoscerlo come proprio, come "bene comune" e, di conseguenza, di cooperare per la sua conservazione (Zhang 2012). In particolare, possiamo identificare i beni culturali come particolari beni comuni ovvero dei *cultural commons* che «refer to culture expressed and shared by a community» (Bertacchini, Bravo, Marrelli, Santagata 2012, p.3), caratterizzate da valori e atteggiamenti condivisi che rendendo possibili azioni cooperative.

Si tratta di riconoscere e valorizzare l'identità storicizzata nel patrimonio materiale ed immateriale, nella vita quotidiana dei cittadini e attraverso la loro partecipazione (Luisani, Zan 2013). La cooperazione sui progetti legati al patrimonio culturale permette di integrare molti attori e partner, creando la possibilità di avviare e mantenere le interazioni tra i diversi gruppi presenti all'interno di una comunità. Lo scopo di conservare o impedire la distruzione di un determinato patrimonio può unire molti attori intorno ad un obiettivo comune e allo stesso tempo li aiutano a conoscersi, sviluppare la fiducia e legami più forti.

In questo contesto appaiono interessanti i processi collaborativi e la loro stretta integrazione con i beni comuni (Rifkin 2014; Ostrom 2006; Healey 2003; Healey 2002, Forester 1999; Forester 1996; Ostrom, Gardner, Walker 1994). La metodologia collaborativa potrebbe rappresentare un approccio per la valorizzazione dei beni culturali, intesi come *cultural commons*, attraverso la partecipazione dei cittadini e delle comunità, con il fine di accrescere la consapevolezza del valore di questo patrimonio e il contributo che questo può dare a costruire una identità condivisa attivando a sua volta processi di rigenerazione urbana.

Il paper, analizzando in questa chiave i processi e gli strumenti sviluppati nella "Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society" e le "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century", e l'IAD Framework proposto da Elinor Ostrom sui processi collaborativi, rileva le implicazioni che esistono tra rigenerazione urbana, patrimonio culturale, beni comuni, e come attraverso i processi collaborativi si può identificate un framework per una "Urban Cultural Commons Regeneration".

2 | Materiali e metodi

2.1 | Convention on the Value of Cultural Heritage for Society

La Convenzione di Faro, può essere considerata una cornice che, riconoscendo i beni culturali come beni comuni e rilevando la necessità della partecipazione della comunità e delle sinergie tra le diverse parti interessate alla sua valorizzazione, prefigura scenari innovativi per la valorizzazione del patrimonio culturale finalizzati allo sviluppo sostenibile dei territori e della società, individuando in modo dinamico anche processi e strumenti di supporto alle heritage community.

Il Consiglio d'Europa (CoE), per meglio interpretare la politica della Convenzione di Faro e collegarla alle priorità del CoE, ha definito "principi", inseriti nel cosiddetto "Action Plan" di Faro, e "criteri" che nel tempo si sono evoluti attraverso una riflessione continua.

I tre "principi", in linea con lo spirito della Convenzione sono:

- 1. «connection to a community and territory determines a sense of belonging;
- 2. social cohesion is founded on various levels of cooperation and commitment;
- 3. democracy is practiced by engagement of civil society in dialogue and action, through shared responsibilities based on capacities» (Council of Europe, FCN principles and criteria).

Dalle iniziative sviluppate sul campo e dal confronto con le comunità e gli esperti sono stati definiti i "criteri" che permettono di valutare le iniziative collettive realizzate rispetto ai principi della Convenzione (figure 1).

Nello sviluppo della Convenzione di Faro di particolare interesse è la costituzione della "Faro Convention Network" (FNC) (Council of Europe, Faro Convention Network), al quale le *heritage community* possono, attraverso il "Faro Process" suddiviso in 15 steps, affiliarsi, costruire un "Plan of Action", autovalutare e controllare nel tempo le proprie iniziative rispetto ai principi e criteri ed essere nel tempo sostenuti attraverso un dialogo attivo sia con il segretariato della CoE, sia attraverso il confronto con le altre *heritage community*.

Nell'ambito del "Faro Process", interessanti sono il processo di "Self-Assessment", che permette sia la definizione del "Plan of Action", sia di monitorare nel tempo i risultati (Council of Europe, Faro Convention Action Plan – Faro Convention Network Self - Management Process).

Il "Self-Assessment" (Figure 1) si basa su 12 "criteri". Questo strumento di autovalutazione (attraverso una scala di valutazione da 0 a 5) evidenzia l'importanza della co-presenza nei processi di una heritage community, Istituzioni pubbliche, privati, e dei facilitatori (Who?), e di "come" e "cosa" fanno questi soggetti rispetto ai criteri.

La presenza dei "Facilitator", definiti come «people who can convey the message», evidenzia l'importanza della presenza di figure che si occupano di mettere in rete i diversi attori e di trasmetterne il pensiero.

Il "Self-Assessment", quindi, è un processo partecipativo che aiuta le comunità a "formarsi" riconoscendo e riflettendo insieme sul proprio patrimonio e sull'importanza di realizzare insieme iniziative e azioni di valorizzazione, identificandolo quindi come "bene comune". Da questo scaturisce il passaggio successivo della costruzione dell" "Action Plan", ovvero individuare insieme quelli che saranno gli obiettivi.

| | Criteria | Heritage Community | Public Institutions | Private Sector | Facilitator |
|--------|---|-----------------------|------------------------|-------------------|-------------|
| Who? | 1,2,3,4 - Presence and engagement | 1 | 2 | 3 | 4 |
| How? | 5 - Consensus on an expanded common vision of heritage | | | | |
| | 6 - Willingness of all stakeholders to cooperate (local authorities and civil society) | | | | |
| | 7 - A defined common interest of a heritage-led action | | | | |
| | 8 - Commitment and capacity for resource mobilisation | | | | |
| | 9 - Readiness of the group to engage in the process of developing diverse narratives based on the people and places | | | | |
| What ? | 10 - Aspirations towards a more democratic socio-economic model | | | | |
| | Commitment to human rights principles in local development processes (respect for dignity and multiple identities) | | | | |
| | 12 - Improved democratic participation and social inclusion of all inhabitants | | | | |
| | | | | | |

Figura 1 | Self-Assessment (Council of Europe, Faro Convention Action Plan – Faro Convention Network Self - Management Process).

2.2 | Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century

Nelle "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century" (Council of Europe 2017), viene evidenziato come è urgente riorientare le politiche in materia di beni culturali, ponendole al centro di un approccio integrato incentrato sulla conservazione, la protezione e la promozione del patrimonio culturale realizzate della società nel suo insieme, ovvero sia dalle autorità nazionali, sia dalle comunità che ne sono custodi, affinché tutti, da coloro che sono più strettamente coinvolti a coloro che lo sono di meno, possano apprezzarlo e sentirsene responsabili (art. I).

Il patrimonio culturale (tangibile e intangibile), viene considerato un "bene comune" (art. II) non rinnovabile la cui conservazione, protezione, restauro e valorizzazione sono responsabilità della società nel suo insieme. Il patrimonio culturale viene anche riconosciuto come un potente fattore di sviluppo sociale ed economico attraverso le attività che genera e le politiche che lo sostengono. Inoltre, in accordo con la Convenzione di Faro «this development prompts new, more participatory and more collaborative management approaches» (art. II).

La "strategia" si basa su tre "componenti":

1. Componente "sociale" (S) che sfrutta le risorse del patrimonio al fine di promuovere la diversità, l'emancipazione delle comunità del patrimonio e la governance partecipativa.

- 2. La componente legata allo "sviluppo territoriale ed economico" (D), che mira a rafforzare il contributo del patrimonio allo sviluppo sostenibile, basato sulle risorse locali, sul turismo e sull'occupazione.
- 3. La componente della "conoscenza e istruzione" (K), che si concentra, attraverso il patrimonio, sui temi dell'istruzione, della ricerca e della formazione, creando centri di conoscenza del patrimonio e centri di formazione per mestieri e professioni legate al patrimonio, attraverso programmi di insegnamento, formazione e ricerca. (art. IV)

Queste tre "componenti" interagiscono in quattro "aree di convergenza": tra la componente sociale e quella territoriale e di sviluppo economico; tra la componente di sviluppo territoriale ed economico e la componente di conoscenza ed educazione, tra la componente conoscenza e educazione e la componente sociale e, infine, tra tutti e tre i componenti.

Ogni componente è collegata a una serie di "sfide" (challenges), alcune delle quali si sovrappongono a una o entrambe le altre componenti. Una serie di "raccomandazioni" (reccomendations) sono formulate per affrontare le "sfide".

È stata così identificata una "Evaluation procedure for an integrated approach to heritage" basata sulle tre componenti "sociale" (S), "sviluppo territoriale ed economico" (D), "conoscenza ed educazione" (K) (figura 2).

Se il patrimonio viene gestito separatamente (o verticalmente) le tre componenti non avranno alcuna sovrapposizione, e anche i risultati saranno separati e non integrati. Di conseguenza, le tre componenti nella gestione del patrimonio devono essere sviluppate in modo tale da tener conto delle loro "aree di convergenza". Questo è considerato un prerequisito per raggiungere risultati coerenti, sostenibili e territorialmente e socialmente coesi.

Dove le interfacce dei tre componenti sono coesive in un modo reciprocamente soddisfacente, la gestione del patrimonio può produrre sinergie. L'interfaccia centrale (tabella 1) mostra come quando la politica del patrimonio raggiunge un vero equilibrio e alti livelli di sinergia, possiamo parlare di gestione integrata del patrimonio che porta effetti di sviluppo territoriale ed economico, sociali e conoscenza.

Questa procedura (Radej, Jazbinšek, Dolinšek 2015) è utilizzabile sia in fasi di programmazione che di valutazione dei risultati delle azioni successivamente sviluppate. È un processo partecipativo che aiuta le comunità a riflettere in modo integrato per individuare obiettivi comuni e poter così realizzare coerentemente azioni per uno sviluppo sostenibile territoriale ed economico, sociale e di conoscenza, basato sul proprio patrimonio culturale. Questo approccio potrebbe aiutare anche alla costruzione dell'"Action Plan" previsto dalla Convenzione di Faro.

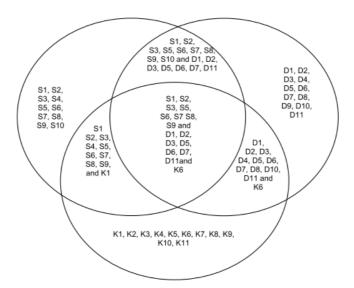


Figura 2 | "Evaluation procedure for an integrated approach to heritage": interfaccia tra le 3 componenti (Council of Europe 2017).

Tabella I | Interfaccia centrale: tra le 3 componenti (Council of Europe 2017).

| Raccomandazioni | | | |
|-----------------|--|--|--|
| S1 | Incoraggiare il coinvolgimento dei cittadini e delle autorità locali nel capitalizzare il proprio patrimonio quotidiano | | |
| S2 | Rendere l'eredità più accessibile | | |
| S3 | Usa il patrimonio per affermare e trasmettere i valori fondamentali dell'Europa e della società europea | | |
| S5 | Incoraggiare e valutare pratiche e procedure di partecipazione dei cittadini | | |
| S6 | Creare una struttura adeguata per consentire alle autorità e alle comunità locali di agire a vantaggio del proprio patrimonio e della propria gestione | | |
| S7 | Sviluppare e promuovere programmi di identificazione del patrimonio partecipativo | | |
| S8 | Incoraggiare le iniziative di riabilitazione del patrimonio da parte delle comunità e delle autorità locali | | |
| S9 | Sostenere progetti intergenerazionali e interculturali per promuovere il patrimonio | | |
| D1 | Promuovere il patrimonio culturale come risorsa e facilitare gli investimenti finanziari | | |
| D2 | Sostenere e promuovere il settore del patrimonio come mezzo per creare posti di lavoro e opportunità di business | | |

2.3 | Processi collaborativi: IAD Framework

I processi partecipativi e collaborativi sono una realtà già consolidata che trova largo spazio soprattutto nei Paesi anglosassoni. Le prime formulazioni teoriche si sono avute tra gli anni sessanta e settanta (Arnstein 1975; Arnstein 1969) per poi essere successivamente sviluppate (Forester 2009; Fisher 2001; Balducci 1996) aprendo interessanti prospettive nell'integrazione con gli studi sui beni comuni, attraverso i processi collaborativi (Rifkin 2014; Forester 2013; Ostrom 2006; Healey 2003; Healey 2002; Ostrom, Gardner, Walker 1994).

Il riconoscimento del bene culturale come bene comune può, quindi, consentire di costruire quelle condizioni di *common ground* che Elinor Ostrom (2006) reputava fondamentali per realizzare la fiducia, l'affidabilità e la reciprocità tra i membri della comunità, che individuano delle regole condivise per l'uso del bene

In particolare la Ostrom nei suoi studi, propone l'"IAD Framework" per analizzare le componenti principali che formano un sistema collettivo, dove al centro è collocata l'arena di azione (action arena), che comprende gli attori (actors) che agiscono in uno spazio sociale (action situation). L'IAD individua i fattori che influiscono sull'arena, analizzando le modalità di interazioni tra gli individui (patterns of interactions) all'interno dell'arena che producono gli esiti dell'assetto istituzionale. La struttura e il funzionamento dell'arena di azione sono influenzati da tre classi di fattori esterni: i fattori fisici, la struttura della comunità e l'insieme delle regole per l'uso collettivo di una risorsa (Ostrom, Gardner, Walker 1994). In questo contesto si manifesta, quindi, la questione di come costruire il bene comune (Quintas 1979), come utilizzarlo, come organizzarsi, quali sono le regole da seguire, quale è il contributo che ognuno deve dare ai fini del mantenimento del sistema) (Ostrom 2006).

Alla luce dei documenti europei la metodologia collaborativa teorizzata dalla Ostrom potrebbe rappresentare un approccio per la valorizzazione dei beni culturali, intesi come *cultural commons*, attraverso la partecipazione dei cittadini e delle comunità, con il fine di accrescere la consapevolezza del valore di questo patrimonio (Clemente, Giovene di Girasole 2018), e il contributo che questo può dare a costruire una identità condivisa e alla rigenerazione sostenibile dei territori (Clemente, Daldanise, Giovene di Girasole 2018).

2.4 | Urban Cultural Common Regeneration

In questo contesto considerando i beni culturali *cultural commons* e ragionando sugli studi della Ostrom e su quelli già sviluppati dagli autori (Clemente, Giovene di Girasole 2015; Clemente, Arcidiacono, Giovene di Girasole, Procentese 2015), possiamo costruire un framework per una "Urban Cultural Commons Regeneration" (figura 3) e individuare per i diversi step gli strumenti della Convenzione di Faro e delle "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century" utili per costruire questo processo.

Il primo step è la formazione di un'Action Arena, ovvero la costituzione di una heritage community che ha attivato processi di valorizzazione del patrimonio culturale riconoscendolo come "bene comune". Per raggiungere questo step bisogna che esistano degli heritage actors - ovvero delle forze verticali (dal basso) dei cittadini, degli operatori della cultura (cultural prosumers (orizzontali) e quelle (dall'alto) delle istituzioni interessate (Comune, Soprintendenza, ecc.) – che hanno attivato delle heritage action (azioni per la conoscenza, conservazione e fruizione) "adottando" di fatto il bene e operando, quindi, per la sua valorizzazione.

Lo strumento del *Self-Assessment* previsto nel "Faro Process", risulta essere adatto per analizzare e valutare se si è formata l'*Action Arena*. Attraverso le domande *Who? How? What?* si possono evidenziare e valutare chi sono gli attori e le azioni di valorizzazione che hanno effettuato.

Il riconoscimento del bene culturale come "bene comune", permette, quindi, di realizzare quelle condizioni di "common ground" che Elinor Ostrom reputava fondamentali per realizzare la fiducia, l'affidabilità e la reciprocità tra i membri della comunità, che individuano delle "regole" condivise per l'uso del bene.

Il secondo step è la costruzione di "valori" e "obiettivi" condivisi, nonché l'insieme delle "regole" per la valorizzazione del bene, in un "piano condiviso" (Action Plan).

Le "componenti" (sociale, sviluppo territoriale ed economico, conoscenza e istruzione) e le "sfide" con le loro interazioni definite nell" Evaluation procedure for an integrated approach to heritage" delle "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century", rappresentano delle valide linee guida per aiutare la *heritage community* a costruire un "piano condiviso", nella cui cornice pote realizzare azioni capaci di generare processi di rigenerazione sostenibili, basati sul proprio patrimonio culturale.

Partendo dagli obiettivi definiti nell'*Action Plan* nel terzo step si possono valutare negli anni i risultati (ambientali, sociali, economici) che le azioni effettuate hanno avuto sulla rigenerazione urbana e se si sono raggiunti risultati coerenti, sostenibili e territorialmente e socialmente coesi.

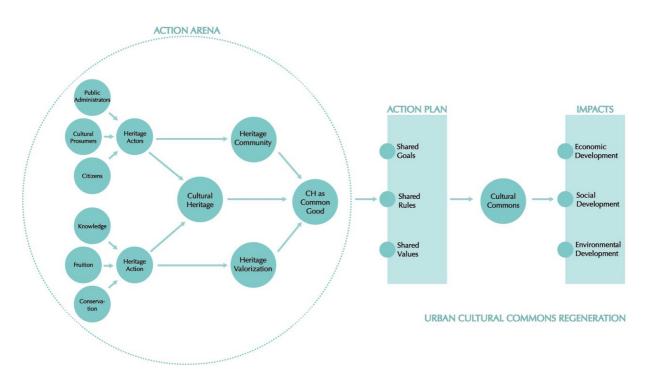


Figura 3 | Framework - Urban Cultural Commons Regeneration.

3 | Conclusioni

L'analisi dei documenti europei evidenziano come il patrimonio culturale:

- sia un bene comune;
- che la sua valorizzazione è responsabilità della comunità e deve essere effettuata con la sua partecipazione;
- sia un elemento fondamentale per lo sviluppo sostenibile e l'innovazione sociale;
- che questo sviluppo richiede nuovi approcci di gestione collaborativi;
- che per raggiungere risultati coerenti, sostenibili e territorialmente e socialmente coesi la sua valorizzazione deve essere effettuata in modo integrato.

Il frame work proposto, basato sulla valorizzazione del patrimonio culturale, tenta di costruire un processo collaborativo che tenga insieme le implicazioni che esistono tra beni culturali, beni comuni e comunità presenti nelle politiche europee e realizzare una "Urban Culural Commons regeneration".

Un processo di valorizzazione collaborativo, in grado di attivare e mettere in relazione tutti gli attori, che parte dal riconoscimento del patrimonio culturale come bene comune e, attraverso la sua valorizzazione rende possibili nuove forme di rigenerazione urbana.

Il frame work propsto, che parte dagli studi della Ostrom e da studi già effettuati dagli autori, potrà essere ulteriormente sviluppato e testato analizzando casi studio dove è riscontrabile un approccio collaborativo in cui diversi soggetti che riconoscono l'importanza del bene culturale come bene comune, decidono di cooperare, costruendo regole, obiettivi e valori condivisi attivando processi di valorizzazione del patrimonio culturale, realizzando rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile.

Attribuzioni

Nell'unitarietà del contributo si evidenzia che la redazione del §1 è di Massimo Clemente, la redazione del §2 di Eleonora Giovene di Girasole, §3 di entrambi gli autori.

Riferimenti bibliografici

Arnstein S. R. (1975), "A working model for public participation", in *Public Administration Review*, n.35, pp. 70-73.

Arnstein S. R. (1969), "A ladder of citizen participation", in *Journal of the American Institute of Planners*, n. 35, pp. 216-224.

Balducci A. (1996), "L'urbanistica partecipata", in Territorio, n. 2, pp. 17-20.

Bertacchini E., Bravo G., Marrelli M., Santagata W. (2012), "Defining Cultural Commons", in E. Bertacchini, G. Bravo, M. Marrelli, W. Santagata (Eds), *Cultural Commons*. A *New Perspective on the Production and Evolution of Cultures*, Edward Elgar Publishing, UK, p. 3.

Clemente M., Giovene di Girasole E. (2016), "Cultural Heritage as a Common Good for the Valorization and Regeneration of Seaside Cities", in A. Aveta, R. Amore, B.G. Marino (a cura di) La Baia di Napoli. Strategie integrate per la conservazione e la fruizione del paesaggio culturale, Artstudiopaparo, Napoli. pp.74-78.

Clemente M., Arcidiacono C., Giovene di Girasole E., Procentese F. (2015), Trans-disciplinary approach to maritime-urban regeneration in the case study "Friends of Molo San Vincenzo", port of Naples, Italy, in S. Santos Cruz, F. Brandão Alves, P. Pinho (eds.), Book of proceedings Joint conference Citta 8th annual conference on planning research Aesop tg / public spaces & urban cultures meeting Generative places, Smart approaches, Happy people, vol. 2, Clássica - Artes Gráficas, Porto.

Clemente M., Giovene di Girasole E. (2015), "La rigenerazione collaborativa della Costa Metropolitana di Napoli: verso un piano condiviso", in Guida G. (a cura di), *Città Meridiane. La questione metropolitana al Sud*, La Scuola di Pitagora, Napoli.

Coleman J. (1990), Foundations of Social Theory, Cambridge Masschussetts: The Belknap Press of Harward University Press.

Council of Europe (2005), Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society

http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083746.

Council of Europe (2017), European Heritage Strategy for the 21st Century

http://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21

Council of Europe, FCN principles and criteria

http://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/fcn-principles-and-criteria

Council of Europe, Faro Convention Network

http://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/faro-community

Council of Europe, Faro Convention Action Plan - Faro Convention Network Self - Management Process

- https://rm.coe.int/faro-convention-action-plan-faro-convention-network-self-management-pr/168072701c
- Council of Europe (2017), Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century https://rm.coe.int/16806f6a03
- Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale (2016), Riverca e sperimentazione http://www.valorizzazione.beniculturali.it/it/studi-ricerche-e-indagini.html
- Forester J.F. (2013), Planning in the Face of Conflict: The Surprising Possibilities of Facilitative Leadership, American Planning Association Planners Press, Chicago.
- Forester J.F. (2009), Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes, University Press, Oxford.
- Forester J.F. (1999), The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes, MIT Press, Boston.
- Forester J. (1996), "Beyond dialogue to transformative learning: How deliberative rituals encourage political judgment in community planning processes", in *The Philosophy of the Sciences and the Humanities*, no. 46, pp. 295-334.
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio, Franco Angeli, Milano.
- Greffe X. (2009), "Heritage Conservation as a driving force for development", in *Council of Europe, Heritage and Beyond, Strasbourg*, Council of Europe Publishing, pp. 101-112, disponibile on line https://issuu.com/aegpc/docs/heritage_and_beyond_consejoeuropa.
- Healey P.(2003), "Collaborative Planning in Perspective", in *Planning Theory*, n. 2, pp. 101-123.
- Healey P. (2002), Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, Paperback, vol. 1.
- Jacobs J. (1961), The Death and Life of Great American Cities, Random House, NY.
- Luisani M., Zan L. (2013), "Planning and Heritage", in *Journal of cultural heritage management and sustainable development*, n.3/2, pp.108-115.
- Nijkamp P., Riganti. P. (2008), "Assesing cultural heritage benefits for urban sustainable development", in *International Journal of Services Technology and Management*, n. 10, pp. 29-38.
- Ostrom E. (2006), Governare i beni collettivi, Marsilio, Venezia (Originale: E. Ostrom, Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, New York 1990).
- Ostrom E., Gardner R., Walker J. (1994), Rules, Games, and Common Pool Resources, The University of Michigan Press, USA, disponibile on line https://www.press.umich.edu/pdf/9780472065462-fm.pdf.
- Putnam RD. (2000), Bowling Alone: The Collaps and Revival of American Community, Simon & Schuster, New York, NY.
- Putnam, RD., Leonard R., Nanetti RY. (1993), Making Democracy Work. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Quintas A.M. (1979), Analisi del bene comune, Bulzoni Editore, Roma.
- Radej B., Jazbinšek K. Ž., Dolinšek M. (2015), "Measuring Smartness of Innovation Policy", *Asia-Pacific Tech Monitor*, June- September.
- Rifkin J. (2014), La società a costo marginale zero, Mondadori, Milano, p.28 (Original: J. Rifkin, The Zero Marginal Cost Society, Macmillam).
- Zhang Y. (2012), "Heritage as cultural commons: towards an institutional approach of self-governance", in E. Bertacchini, G. Bravo, M. Marrelli, W. Santagata (Eds), *Cultural Commons*. A New Perspective on the Production and Evolution of Cultures, Edward Elgar Publishing, UK, p.153.



| ••••••••••••••••••••••••••••••• |
|---|
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••• |
| |
| |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| •••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| |
| |
| |
| •••••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••••••••• |
| ••••••••••••••••••••••••• |
| |
| |
| |
| |
| |
| |





Roma-Milano www.planum.net ISBN 9788899237172 Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2019