



# Workshop 8

Pianificazione e urbanistica  
per la convergenza territoriale

—

**Coordinatori:** Nicola Martinelli, Michelangelo Savino

**Discussants:** Giuseppe De Luca, Mauro Francini

La pubblicazione degli Atti della XIX Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli "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 2017.

© Copyright 2017



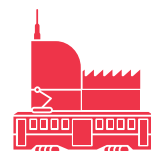
Roma-Milano

ISBN 9788899237080

Volume pubblicato digitalmente nel mese di marzo 2017

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

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



# PIANIFICAZIONE E URBANISTICA PER LA CONVERGENZA TERRITORIALE

**Coordinatori:** Nicola Martinelli, Michelangelo Savino

**Discussants:** Giuseppe De Luca, Mauro Francini

Sono in corso di elaborazione o in prima fase di implementazione i POR, il PON Metro, il PON Reti. Il Governo ha rinnovato l'impegno per politiche ordinarie sulle questioni del divario territoriale, con un riferimento – ancora scarsamente focalizzato – alle questioni territoriali del Mezzogiorno d'Italia.

Si prospetta un nuovo e diverso impegno nei confronti di territori che hanno visto negli ultimi anni un minore impegno e una minore attenzione da parte delle istituzioni ma, soprattutto, che hanno registrato un progressivo arretramento economico, un peggioramento della qualità della vita, un progressivo declino delle aree urbane nei territori che non presentano connotati "metropolitani".

Quale possibile integrazione delle proposte comunitarie e nazionali? Cosa hanno elaborato, nel corso di questi anni di intenso dibattito e di "ripensamento" critico, gli urbanisti e i pianificatori per la formulazione di politiche diverse, quando non alternative, rispetto al passato? Quali strumenti o quali combinazioni di strumenti per un'azione più efficace su città e territori che devono accogliere le nuove sfide di resilienza e convergenza? Cosa potranno fare gli urbanisti e i pianificatori, dentro e fuori dalle Università per riuscire a dare un contributo evidente e riconosciuto alle comunità territoriali al fine di superare divari vecchi e nuovi?

Obiettivo del workshop è innanzitutto quello di cogliere la consapevolezza del dibattito disciplinare su questi aspetti di attualità, e di rilevare proposte e indicazioni innovative come fattore strategico per aumentare gli impatti territoriali delle politiche di convergenza territoriale, rimediando a molti errori del passato.

## PAPER DISCUSSI

### **Nuove visioni territoriali. Politiche di convergenza per progetti urbani sostenibili**

Francesco Alberti

### **Strategie per un governo partecipato del territorio. Progetti Integrati d'Area, Atlante degli Obiettivi e Contratti di Paesaggio della Regione Umbria**

Fabio Bianconi, Ambra Ciarapica, Marco Filippucci

### **Dalla città al territorio attivo: verso un modello italiano**

Antonio Borgogni, Elena Dorato, Romeo Farinella

### **Percorsi condivisi verso nuove forme di governance. Riflessioni sull'esperienza del Patto di Fiume Simeto in Sicilia**

Filippo Gravagno, Giusy Pappalardo

### **L'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile: il caso della Regione Sardegna**

Federica Isola, Federica Leone, Cheti Pira

### **I conflitti fra lo sviluppo economico e l'ambiente: strumenti di controllo**

Giuseppe B. Las Casas, Francesco Scorza

### **Verso la costruzione dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica delle Marche. Nuove forme di governance partecipata per il rilancio competitivo dei sistemi locali intermedi**

Giovanni Marinelli, Maria Angela Bedini

### **Bacini fluviali come riserve d'identità**

Fausto Carmelo Nigrelli

### **L'integrazione territoriale nelle politiche di convergenza locale**

Annunziata Palermo, Maria Francesca Viapiana

### **Pianificazione nel tempo reale**

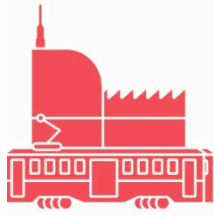
Francesco Papale

### **Nuovi spazi di governo del territorio**

Piergiuseppe Pontrandolfi, Antonella Cartolano

### **Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?**

Carlo Torselli, Cheti Pira



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Nuove visioni territoriali. Politiche di convergenza per progetti urbani sostenibili**

**Francesco Alberti**

Università Politecnica delle Marche

Dipartimento di Scienze e Ingegneria della Materia e dell'Ambiente ed Urbanistica - SIMAU

Email: [f.alberti@univpm.it](mailto:f.alberti@univpm.it)

### **Abstract**

La dimensione territoriale sembra assumere una rilevanza crescente per le politiche comunitarie da diversi punti di vista: per l'esigenza di una visione d'insieme dell'assetto spaziale europeo e delle sue possibilità di sviluppo; per le politiche di intervento diretto in ambiti territoriali di speciale interesse, ma anche per gli effetti territoriali generalmente indotti dalle politiche dei fondi strutturali.

La rilevanza di questi temi è andata progressivamente crescendo nell'ultimo decennio: i progetti recenti di costruzione di politiche energetiche condivise (Paes), il rinnovo di programmi territoriali mirati (Pon e Por) e, soprattutto, l'influenza di alcune variabili territoriali sulla metodologia della programmazione dei nuovi fondi strutturali.

Sembra delinearsi, quindi, un più maturo orientamento territoriale delle politiche comunitarie, che nel prossimo futuro dovrebbero consentire risultati ancora più significativi (Paesc) per gli enti locali, ma fin d'ora può indicare una tendenza positiva, come uno dei segni di una capacità di governo del territorio sempre più consapevole ed efficace.

**Parole chiave:** planning, european policies, cohesion.

### **Trasformazioni per progetto: da un quadro di coerenze a prospettive condivise**

Le politiche territoriali non rientrano tra le competenze attribuite all'Unione Europea, ma di fatto il territorio è entrato nell'agenda politica comunitaria dall'inizio degli anni '90 ed è divenuto campo strategico d'intervento dei fondi strutturali nel corso degli anni duemila. L'assunzione del principio di coesione economica e sociale, a garanzia di una distribuzione equilibrata e collettivamente vantaggiosa degli effetti del mercato unico, è all'origine di un interesse crescente delle istituzioni comunitarie per l'opportunità e la praticabilità di politiche territoriali e urbane di scala continentale.

Catalizzatori di creatività e innovazione, città e territori sono i motori dell'economia dell'Unione europea e sono al centro delle strategie della Commissione che ha previsto, nella nuova Programmazione Fesr 2014-2020, un sostegno specifico riservato alle città e allo sviluppo urbano.

Argomento per definizione trasversale a diversi strumenti di programmazione europea, nazionale e regionale, la valorizzazione del territorio vede un ruolo fondamentale degli enti locali, quali soggetti chiamati a individuare e dare voce alle esigenze e alle richieste dei soggetti pubblici e privati sul territorio, un ruolo decisivo di collegamento che prevede anche l'organizzazione di consultazioni e la messa in atto di meccanismi di coinvolgimento locale.

Da qui la scelta della Regione Emilia-Romagna di avviare una piattaforma di consultazione, indirizzata in modo particolare agli enti locali, ma aperta anche a cittadini e imprese, per raccogliere proposte e priorità per un'efficace valorizzazione dei territori e delle città, condizione decisiva per la realizzazione della società intelligente, sostenibile e inclusiva prevista dalla strategia Europa 2020.

Emerge in modo chiaro che la *dimensione territoriale* è oggi più influente sulla stessa programmazione dei fondi strutturali, con effetti probabilmente più concreti e diffusi di ogni tentativo mirato di governo comunitario delle trasformazioni territoriali.

L'attenzione crescente per la dimensione territoriale risulta essere confermata anche da un'importante indicatore: la nuova metodologia della programmazione adottata in questa fase anche in Italia, nel rispetto delle direttive europee e dei programmi più recenti. La preparazione del ciclo 2014-2020 è avvenuta in forme innovative rispetto al passato, sia nel caso dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e attuazione dell'Agenda Digitale, asse 2, che nel caso della promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo, asse 4.

Una delle prospettive più innovative è il riferimento al territorio come quadro essenziale di coerenza dei programmi e delle politiche di sviluppo e coesione: solo attraverso il riferimento al territorio è possibile concepire un disegno di programmazione unitario, che comprenda sia gli interventi finanziati dai fondi strutturali sia le altre linee di programmazione. Questo significa che nel nome del principio di sussidiarietà, la Regione Emilia Romagna ha potuto svolgere un ruolo importante nella costruzione dei programmi, soprattutto per la realizzazione di infrastrutture in fibra ottica per l'abilitazione alla banda ultra larga.

La programmazione finanziaria dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020 offre nuove ed importanti opportunità per lo sviluppo urbano. Creazione di lavoro, sfruttamento sostenibile delle risorse energetiche, mobilità sostenibile e riqualificazione urbana sono solo alcuni degli obiettivi strategici identificati per il cui adempimento sarà necessario non solo rafforzare il dialogo tra le amministrazioni pubbliche locali, ma anche e soprattutto incentivare gli investimenti per interventi di trasformazione territoriale al fine di colmare il *divario territoriale*.

Gli strumenti previsti sono tanti - riqualificazione e gestione dello spazio e dei beni pubblici presenti nel quartiere, supporto ad avvio di attività imprenditoriali, alla realizzazione di iniziative di promozione e di marketing, valorizzazione delle risorse ambientali, culturali ed architettoniche del quartiere - con un unico denominatore comune: contrastare l'emarginazione sociale attraverso lo stimolo di nuove relazioni, in aree urbane finora ritenute marginali rispetto ai centri strategici della città. E questo non può prescindere da una nuova e diffusa capacità di accedere agli strumenti digitali in forma sempre più consapevole.

Partendo dall'esperienza e dalla consapevolezza che l'azione di pianificazione ordinaria non fornisce risultati adeguati e duraturi, l'elemento di novità di questi Programmi Operativi Regionali (POR) consiste nel tentativo di creare nuove pratiche non più come mera somma di politiche settoriali scollegate tra loro, ma come l'integrazione di iniziative positive già esistenti in materia di lavori pubblici, di progettazione urbana sostenibile, di scuola e di sanità, di cultura e di lavoro, con la volontà di affrontare i temi in modo coordinato su base multidisciplinare e intersettoriale.

L'Agenda digitale europea affida, dunque, un ruolo chiave alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per raggiungere gli obiettivi prefissati per il 2020, finalizzati a favorire una crescita intelligente (smart), sostenibile ed inclusiva al fine di realizzare una concreta e completa uscita dalla crisi economica e finanziaria in atto. L'Agenda digitale europea, in particolare, si prefigge lo scopo di favorire tutti i percorsi necessari per sfruttare al meglio il potenziale sociale ed economico delle ICT, quale fattore decisivo per lo sviluppo e la competitività delle attività socioeconomiche.

La Regione Emilia Romagna si è dotata da tempo di una propria *Agenda Digitale regionale* che trae il proprio fondamento nella *Legge Regionale 24 maggio 2004, n. 11* recante "*Sviluppo della Società dell'Informazione regionale*" ed è declinata nel "*Piano Telematico dell'Emilia-Romagna*", contenente specifiche azioni per l'abbattimento del digital divide e per lo sviluppo e la diffusione di reti a banda ultra larga nelle aree produttive al fine di incrementarne la competitività.

Inoltre, la recente *Legge Regionale 18 luglio 2014, n. 14*, recante "*Promozioni degli investimenti in Emilia-Romagna*" prevede specifiche misure per il superamento del divario digitale negli insediamenti produttivi, anche mediante la realizzazione e messa a disposizione di infrastrutture pubbliche di rete per la banda ultra larga. In coerenza con questi strumenti, l'*Azione 2.1.1 del POR FESR Emilia Romagna 2014-2020* si propone l'obiettivo di estendere la diffusione della banda larga e delle reti ad alta velocità e sostenere l'adozione di tecnologie future ed emergenti e di reti in materia di economia digitale attraverso lo sviluppo di infrastrutture di rete idonee ad abilitare l'erogazione dei servizi per quelle aree produttive (aree bianche) dove esiste un fallimento di mercato e individuate secondo i meccanismi e le priorità delineate nel *Progetto nazionale Strategico Banda Ultra Larga* e riprese nelle linee strategiche inserite nell'Accordo di Partenariato dell'Italia approvato dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014.

La programmazione comunitaria mira ad una *visione strategica unitaria* ma si articola, progressivamente, in una varietà dispersiva di azioni elementari, relativamente indipendenti. Invece di cercare di apprendere dal contesto e dall'esperienza, si può tendere ad applicare un modello predeterminato, che rischia di essere formalistico. È naturale che il formato della programmazione debba rispettare i canoni imposti dall'Unione Europea, ma questo non significa dover rinunciare alla *ricerca e alla sperimentazione nel contesto a*

favore di un modello precostituito. Ricerca e sperimentazione dovranno essere aperte e innovative, al fine di redigere *azioni di intervento integrate*, tra loro coordinate e sinergiche, secondo i principi previsti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Il Programma Operativo Regionale (POR) 2014-2020 è dunque l'insieme delle iniziative ideate nel contesto dell'Agenda Urbana europea per le politiche di coesione, nate con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei territori. Tali nuovi agglomerati sono uniti dalla condivisione di criticità accomunabili e quindi dalla necessità di produrre impatti simili, da realizzare entro il 2020. Si tratta di una strategia comune concordata con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Governo Italiano, al fine di rispondere alla "strategia dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e al raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale" anche in Italia.

### **Il valore delle trasformazioni: coesione interna e grandi opere per i territori emergenti**

Con i POR il Governo Italiano e la Regione Emilia Romagna dichiarano di assumere alcune nuove ambiziose sfide: aggredire la crisi e le sue ricadute sociali, contrastare il cambiamento climatico, contribuire a realizzare la riforma e la riorganizzazione istituzionale. L'approccio scelto è marcatamente "place-based", ed è l'esito di un processo di elaborazione comunitaria che è giunto ad individuare gli ambiti provinciali come "scale di intervento cruciali per lo sviluppo regionale". Tale approccio non può prescindere da un metodo integrato di settori di intervento trasversali quali il capitale umano, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche. Nel documento programmatico "*Progetto Urbano Sostenibile. Linee guida e scenari per la visione al futuro del territorio*", di cui si è dotata l'Amministrazione Comunale di Jolanda di Savoia in provincia di Ferrara alla fine del 2014, venivano indicate le possibili azioni per il rilancio e il riposizionamento strategico, al fine di definire una strategia provinciale multi-territoriale di *governance* di progetti integrati di investimento, individuando piattaforme di innovazione e internazionalizzazione. I Programmi Operativi Regionali (POR) della Regione Emilia Romagna, dunque, *concorrono direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali* e di riqualificazione urbana sostenibile, con interventi attinenti l'estensione della *banda ultra-larga (Asse 2)* e delle *smartgrid*, concentrandosi *sull'applicazione del paradigma della smart city*, per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.

I Programmi intendono, quindi, dare un segnale di attenzione speciale alla questione della *coesione interna* delle città favorendo interventi nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base, promuovendo *social innovation* per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

Se l'innovazione vuole essere rilevante, i contenuti devono affrontare questioni critiche di natura regolativa, visionaria ed anche progettuale - almeno in termini esplorativi - senza rinviare queste ultime a fasi successive, come accadeva al piano regolatore generale rispetto ai temi della progettazione di aree strategiche, affidata ai futuri strumenti attuativi.

Il caso di studio affrontato riguarda la *manifestazione di interesse* relativa al Complesso "Ex Zuccherificio Eridania" a Jolanda di Savoia e più precisamente gli interventi di infrastrutturazione digitale in fibra ottica per nuovi ambiti produttivi secondo i paradigmi propri della Smart City.

L'Area produttiva ricavata dalla riqualificazione dell'Ex Zuccherificio Eridania, è in parte occupata da magazzini dismessi dell'attività precedente e in parte da lotti edificabili di proprietà dell'Amministrazione Comunale. In prossimità dell'"*Ambito produttivo ASP\_C1-J-002*", oggetto della proposta, si sta insediando un *campus didattico diffuso* sul territorio per la formazione post universitaria specialistica in scienze agrarie, promosso e realizzato da un'importante gruppo privato del settore agricolo che mira a favorire la sostenibilità ambientale dello sviluppo (*green*) e la gestione informatizzata dei cicli produttivi e dei fattori di produzione, supportata da strumentazioni digitali avanzate (*smart*). Chiave di volta del progetto è dunque l'incrocio criticamente bilanciato tra due coppie di concetti fondativi: *passato/futuro*, e *green/smart*. La volontà di mantenere in tensione positiva queste coppie di concetti induce a mettere in forma un programma di sviluppo innovativo e al tempo stesso confidente con la tradizione, ciò che dovrebbe contribuire a rafforzare l'immagine stessa del territorio della provincia di Ferrara e della Regione Emilia Romagna.

Il progetto assume la *rimodellazione del suolo come strategia prioritaria di ridefinizione del senso del contesto esistente*, affidando al paesaggio il compito di tessere un nuovo dialogo tra gli oggetti costruiti e lo spazio aperto. In questa prospettiva natura e costruito s'intrecciano e s'ibridano vicendevolmente nello spazio *in between* che separa i due corpi di fabbrica esistenti, riportando l'architettura alla sua funzione primaria di configurazione di uno *spazio di relazioni* ancorato al suolo, prima ancora che di conformazione di oggetti.

Tanto più in quanto il contesto dell'intervento è il paesaggio aperto tipico di un'area semirurale, dove coesistono i valori dell'urbano e quello della campagna bonificata; ovvero la testimonianza più evidente dell'artificialità di un ambiente che è stato modellato dal clima e dalla geografia, ma che è stato costruito anche dall'opera dell'uomo con il sacrificio oscuro di generazioni e generazioni di coltivatori, i quali hanno speso la loro vita nelle lunghe durate del tempo necessarie per rendere produttivo un territorio originariamente inospitale.

L'artificialità di un paesaggio naturale diventa così il carattere dominante anche del nuovo ambito produttivo, chiamato a interpretare e rappresentare la singolarità del contesto di cui è espressione, all'interno di un paesaggio della bonifica che per la sua peculiarità è stato riconosciuto dall'Unesco come patrimonio mondiale. I POR - nelle varie linee in cui si declinano - affiancano gli interventi sulle infrastrutture con interventi mirati alla rigenerazione di edifici già esistenti, con la sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi, con forme di collaborazione attiva dei residenti che mettano in campo competenze e saperi per risolvere manutenzioni ordinarie e forme di solidarietà comunitaria, con la creazione di spazi pubblici rigenerati di co-working e di sportello d'ascolto per l'avvio di imprese sociali e culturali, con forme facilitate di cittadinanza attiva in quei quartieri, periferici secondo la visione città-centrica, che diventino snodi tra la città principale dell'area metropolitana e il nuovo territorio di riferimento.

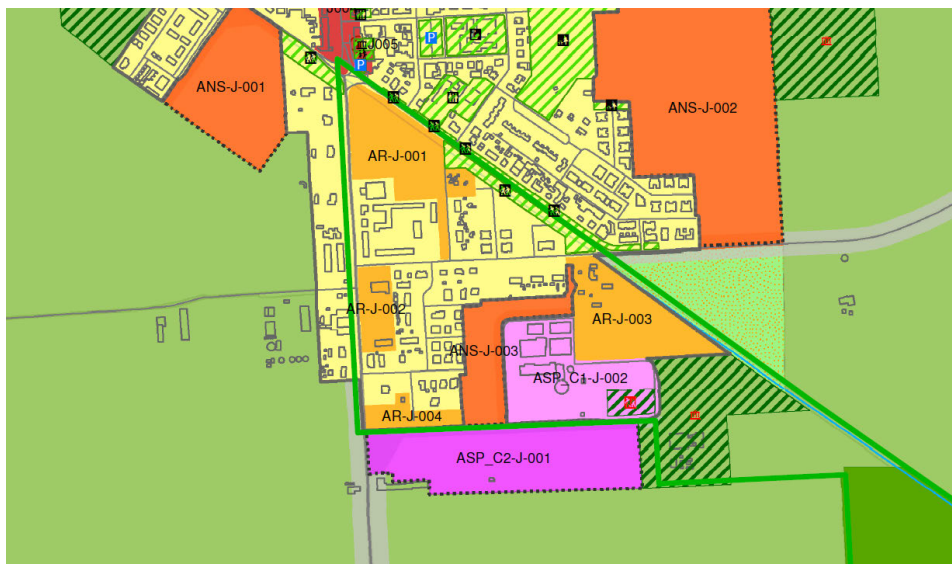


Figura 1 | Piano Strutturale Comunale (PSC): "ASP\_C1-J-002" - Ambiti specializzati per attività produttive di rilievo comunale di previsione per Jolanda di Savoia (territorio urbanizzabile).

Fonte: Unione Terre e Fiumi.

Le politiche regionali devono, dunque, farsi carico, con maggior rigore, del principio di sussidiarietà. Fra le missioni peculiari, certamente è doveroso annoverare la cura della coesione territoriale e sociale, così come le politiche infrastrutturali di medio raggio che devono assicurare il raccordo tra *territori* e *grandi opere*. E' evidente però che le grandi opere richiedono una concertazione ed una capacità di governance quanto meno transregionale, in realtà spesso nazionale-transregionale. La qualità degli esiti degli interventi dipende fortemente da un complesso di politiche di sostegno e di accompagnamento: infrastrutturali, con funzioni complementari per tipo o scala di intervento, oppure relative ad altri settori: politiche economiche, ambientali, urbanistiche, sociali. I meccanismi di sviluppo non sono automatici, devono essere costruiti mediante l'integrazione su base territoriale di un complesso di politiche pubbliche. Questo è il senso dell'orientamento delle politiche europee a favore di buone pratiche di spatial planning, concepite appunto come meccanismi e processi capaci di federare politiche di settore e d'area su base territoriale. E' evidente purtroppo come le retoriche correnti tendono ancora ad esaltare la presunta capacità di meri interventi infrastrutturali per risolvere vecchie problematiche e generare nuove potenzialità di interesse collettivo. In questa fase i territori stanno ripensando i propri piani di governo. Non si possono negare le linee innovative introdotte dai programmi operativi regionali: il linguaggio è cambiato rispetto alle semplificazioni riduttive del passato, è diventato più attuale e sensibile ai problemi che emergono in ogni realtà urbana complessa. Si tenta di ridisegnare una visione territoriale, sia pure embrionale, cercando

almeno di mettere in rete le opportunità emergenti da alcuni ambiti strategici. Manca ancora però una politica territoriale vigorosa rispetto ai nodi più critici: la città pubblica, la società fragile, la qualità ambientale, le infrastrutture e il paesaggio urbano. Solo un'autorità pubblica forte ed esigente potrà indurre i soggetti privati che guidano il gioco a comportamenti saggi e virtuosi, nell'interesse del territorio e di loro stessi, in un'orizzonte di tempo non solo immediato.

Infine, è di grande importanza evidenziare che la Regione Emilia Romagna nel 2015 ha iniziato la revisione della legge urbanistica n. 20/2000, che pur stava dando risultati soddisfacenti. Due sono le ragioni fondamentali che sembrano aver guidato il processo: la prima, quella di migliorare il *grado di integrazione* del governo del territorio, come attività complessa che deve comprendere urbanistica, edilizia, attività produttive, programmi infrastrutturali, tutela del paesaggio e cura degli interessi pubblici, in senso non dissimile dall'orientamento europeo che è denominato *spatial planning*. La seconda, consiste nell'approfondire le dimensioni strategiche della pianificazione, conciliare le missioni regolative con l'esigenza di costruire e realizzare una strategia per il territorio. Questo orientamento probabilmente esprime una parziale revisione critica di un'approccio originario forse troppo orientato ai temi delle invarianze e delle tutele. Ora appare più chiaro che il piano deve esprimere strategie, non solo nella forma di obiettivi enunciati, ma tramite i progetti che è in grado di attivare: insiemi organici di progetti come un piano strategico, che dovrebbero essere individuati, negoziati, condivisi nel piano di struttura, per diventare poi previsioni specifiche nel Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE). I contenuti sostantivi del Piano Strutturale Comunale (PSC) stanno assumendo una complessità crescente rispetto alle formulazioni iniziali. I programmi operativi regionali si devono, dunque, fondare su alcune scelte qualificanti. La responsabilità della sintesi spetta agli indirizzi politici, non si può sperare nella funzione sostitutiva di qualunque strumento di piano. L'area vasta non si identifica necessariamente con la geografia istituzionale, ma bisogna distinguere e trattare in modo mirato i temi che assumono un'interesse strategico in un senso effettivamente multiscalaro. Non è possibile separare nettamente le scelte programmatiche e operative, da un punto di vista sostantivo prima ancora che tecnico-giuridico. Perciò il Piano Strutturale Comunale deve misurarsi anche con temi progettuali e politiche di intervento, quanto meno in termini strategici ed esplorativi. Visione strategica condivisa, gerarchia e selettività degli investimenti, sussidiarietà degli impegni e delle responsabilità, federazione delle politiche di settore su base territoriale: sono questi i principi da perseguire per costruire "patti sociali e territoriali per lo sviluppo" specifici per i territori, capaci di accettare la sfida e di operare con coerenza nel lungo periodo al fine di poter rimediare alle criticità e di poter continuare processi di valorizzazione sostenibili.

### Riferimenti bibliografici

- Bronzini F., Bedini M.A. (2015) "L'abbraccio città-campagna" (The City-countryside embrace), in "Archivio di Studi Urbani e Regionali", N. 112, pg. 60-76, Franco Angeli, Milano.
- Calafati A.G., (2014) (a cura di) "Città tra sviluppo declino. Un'agenda urbana per l'Italia", Donzelli, Roma.
- Clementi A., Ricci M., (2004), "Ripensare il progetto urbano", Meltemi, Roma.
- Clementi A., Angrilli M., Russo M. (2014), "Concetti nomadi e tras migranti in urbanistica" in "L'urbanistica italiana nel mondo. Contributi e debiti culturali" (a cura di) A.Calducci e L.Gaeta, pg. 219-231, Donzelli Editore Roma.
- Magnaghi A. (2000), "Progetto locale", Bollati Boringhieri, Torino.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1969), "Progetto '80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75", Feltrinelli, Milano.
- Palermo P.C. (2009) "I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo", Donzelli, Roma.
- Russo M., (2015), "Urbanistica degli scarti. Paesaggi e architetture del riciclo" in "La pianificazione comunale nel Mezzogiorno", (a cura di) E. Coppola pg. 297-311, INU Edizioni Roma.





Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Strategie per un governo partecipato del territorio. Progetti Integrati d'Area, Atlante degli Obiettivi e Contratti di Paesaggio della Regione Umbria**

**Fabio Bianconi**

Università degli Studi di Perugia  
Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale - CIRIAF - SSTAM - Centro Internazionale di Ricerca sul Paesaggio  
Email: [fabio.bianconi@unipg.it](mailto:fabio.bianconi@unipg.it)  
Tel: 075.585.3784

**Ambra Ciarapica**

Regione Umbria  
Servizio Paesaggio, Territorio, Geografia  
Email: [aciarapica@regione.umbria.it](mailto:aciarapica@regione.umbria.it)  
Tel: 075.5042655

**Marco Filippucci**

Università degli Studi di Perugia  
Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale - CIRIAF - SSTAM - Centro Internazionale di Ricerca sul Paesaggio  
Email: [marco.filippucci@unipg.it](mailto:marco.filippucci@unipg.it)  
Tel: 075.585.3784

### **Abstract**

In parallelo alle canoniche forme di programmazione e pianificazione del territorio, la Regione Umbria sta testando nuovi modelli di sviluppo sostenibile e partecipativo di governo per la valorizzazione del paesaggio, dove la ricerca è elemento di connessione fra Amministrazioni (regionale e comunale) e cittadinanza. Tale percorso è stato attuato nella redazione dei documenti preliminari al Contratto di Paesaggio del Lago Trasimeno, che ha visto il contributo del Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale dell'Università di Perugia nella redazione degli studi rappresentativi fondativi per lo sviluppo della partecipazione: la tutela dell'ambiente, della natura, del patrimonio tangibile e intangibile, dell'ambiente, nonché delle produzioni, sono il primo passo per una programmazione che mira a promuovere l'attrattività dei luoghi, con la sostenibilità, intesa in termini ambientali e socioeconomici, a garanzia della consistenza dell'investimento. Il Contratto si svela così come un vero e proprio percorso culturale, indirizzato alle comunità locali, alla cui olisticità di interessi risponde la definizione di una strategia integrata nei diversi settori che compongono il mosaico paesaggistico. In parallelo, con una collaborazione ampia dei molteplici Dipartimenti, è in stato redatto l'Atlante degli Obiettivi, futura base operativa per i Contratti di Paesaggio e per le diverse declinazioni correlate (contratti di fiume, contratti di cibo....) che mette in relazione fonti, strategie, obiettivi e indicatori utili a supportare una concreta progettazione del percorso partecipato di governo del territorio.

**Parole chiave:** *governance* territoriale, partecipazione, paesaggio.

### **1 | Introduzione**

Nel Quadro Strategico Regionale (Consiglio Regione Umbria, 2014) è attribuito un ruolo di rilievo ad un utilizzo integrato dei fondi, con riferimento ad obiettivi di sviluppo locale. Sulla base di un approccio *place based* congrua al 'Rapporto Barca' (Barca, 2009), l'obiettivo politico è "ridurre la sottoutilizzazione delle potenzialità territoriali e le disparità di tenore di vita o di benessere, promuovendo azioni condivise e

integrate, che sostengano lo sviluppo congiunto delle diverse dimensioni territoriali (economica, sociale, ambientale, di *governance* ed ICT)". Oltre al tematismo delle Aree interne definito, realtà di particolare pregio ambientale diventano oggetto di interventi plurifondo di riqualificazione e sviluppo. La dimensione territoriale e le tematiche dello sviluppo locale integrato vengono recepite nei regolamenti della Commissione tramite nuovi strumenti dello sviluppo locale di tipo partecipativo, di investimenti territoriali integrati, di Piani di Azione Comune, dello Sviluppo urbano sostenibile.

La premessa normativa pone di fatto un fondamento concreto allo sviluppo del percorso, leva (economica) che spinge gli attori locali (i Comuni) a introdurre nuove strategie partecipative per la coesione territoriale. Il Paesaggio, per la sua centralità estetica, non si pone come obiettivo del percorso, ma come mezzo per ottenere un nuovo modello di sviluppo territoriale. I Contratti di Paesaggio anticipano così e concretizzano la definizione di '*Green community*' insita nel '*Collegato ambientale*' alla *Legge di Stabilità 2016* (Parlamento Italiano, 2016). Le logiche della *smart city* si ampliano in *smart territories*, per promuovere di fatto quella *smart citizen* che pone al centro della strategia l'utente (Bianconi *et al.*, 2016). Ma senza partire dai soli *desiderata*, da idealizzazioni o interessi personali che troppo spesso partono da un foglio tendenziosamente reso "bianco", con la ricerca che determina un quadro conoscitivo, che la sperimentazione dell'*Atlante degli Obiettivi* vuole supportare nel reperimento di fonti, strategie e fini.

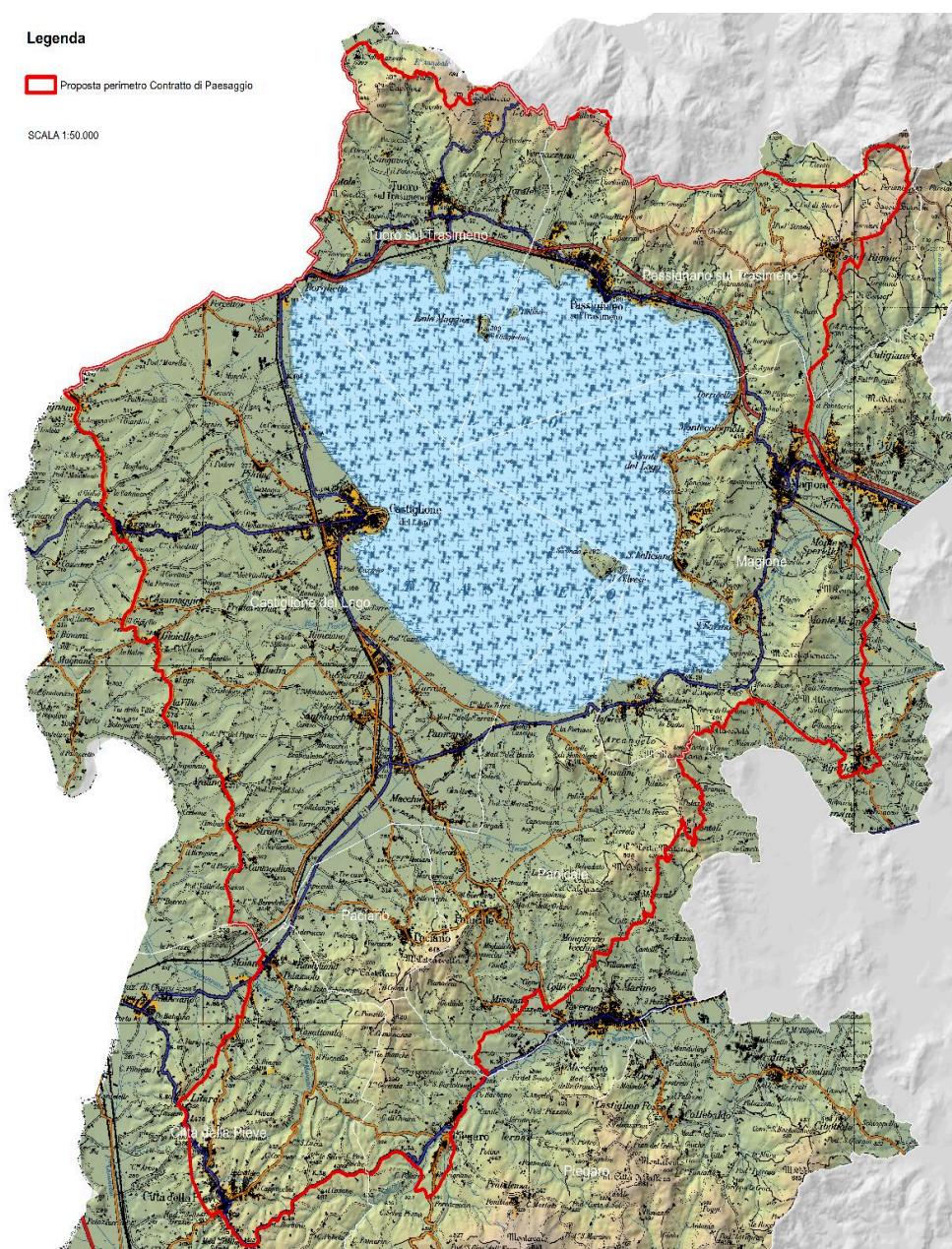


Figura 1 | Delimitazione del CdP del lago Trasimeno.

## 2 | Contratti di Paesaggio

Il Contratto di paesaggio è un processo di programmazione territoriale negoziata, pattizio e volontario, per la *governance* di processi di sviluppo paesaggisticamente sostenibile di determinati territori e di riqualificazione di paesaggi che necessitano di interventi da parte delle istituzioni e degli attori pubblici e privati interessati. L'utilizzo di tale strumento di programmazione territoriale, fortemente innovativo ed inusuale per l'Italia, consente di coordinare interventi di vasta portata per quanto riguarda la salvaguardia e la valorizzazione del territorio e del paesaggio e di individuare, in maniera concertata, obiettivi di sviluppo territoriale attraverso il coinvolgimento degli attori economici, sociali ed istituzionali presenti sul territorio e la condivisione degli impegni da parte di tutti i partner coinvolti, pubblici e privati, fatte salve le previsioni urbanistiche ed edilizie.

Il processo di costruzione del Contratto di paesaggio si basa sul confronto e sulla negoziazione tra tutti gli attori coinvolti, con l'obiettivo di attivare progetti di riqualificazione territoriale e paesaggistica, integrati nei contenuti e condivisi nelle modalità di decisione. Il Contratto di Paesaggio in generale privilegia l'apporto volontaristico di quanti si impegnano a far convergere le loro azioni a favore dello sviluppo sostenibile del territorio ispirato agli obiettivi di tutela e della valorizzazione del paesaggio, e manifestano la propria propensione a partecipare al processo di individuazione degli interventi, contrattualizzando la propria disponibilità a mettere in opera gli interventi decisi di comune accordo. In questo senso lo strumento non ha valore espressamente cogente sulla definizione comune delle scelte d'intervento, suggerendone comunque il suo indirizzo.

I Contratti di Paesaggio sono caratterizzati dalla presenza di un riferimento metodologico strutturato, non rigido, in quanto associato alla possibilità di uno sviluppo del processo flessibile e adattivo, fondato su un approccio *bottom up*: le comunità locali assumono un ruolo centrale fin dall'inizio del processo. Le scelte di sviluppo per i propri territori vengano costruite insieme alla comunità locale, che non si limita a segnalare opportunità e criticità, ma si riscopre protagonista in questa relazione dinamica. Elemento qualificante di queste scelte di rilancio economico, culturale e sociale, di riqualificazione e valorizzazione dei territori diviene infatti la partecipazione, il coinvolgimento, attivo e propositivo, di tutti i portatori di interesse e dei cittadini, per promuovere soluzioni collettive ed evitare l'insorgere di conflitti.

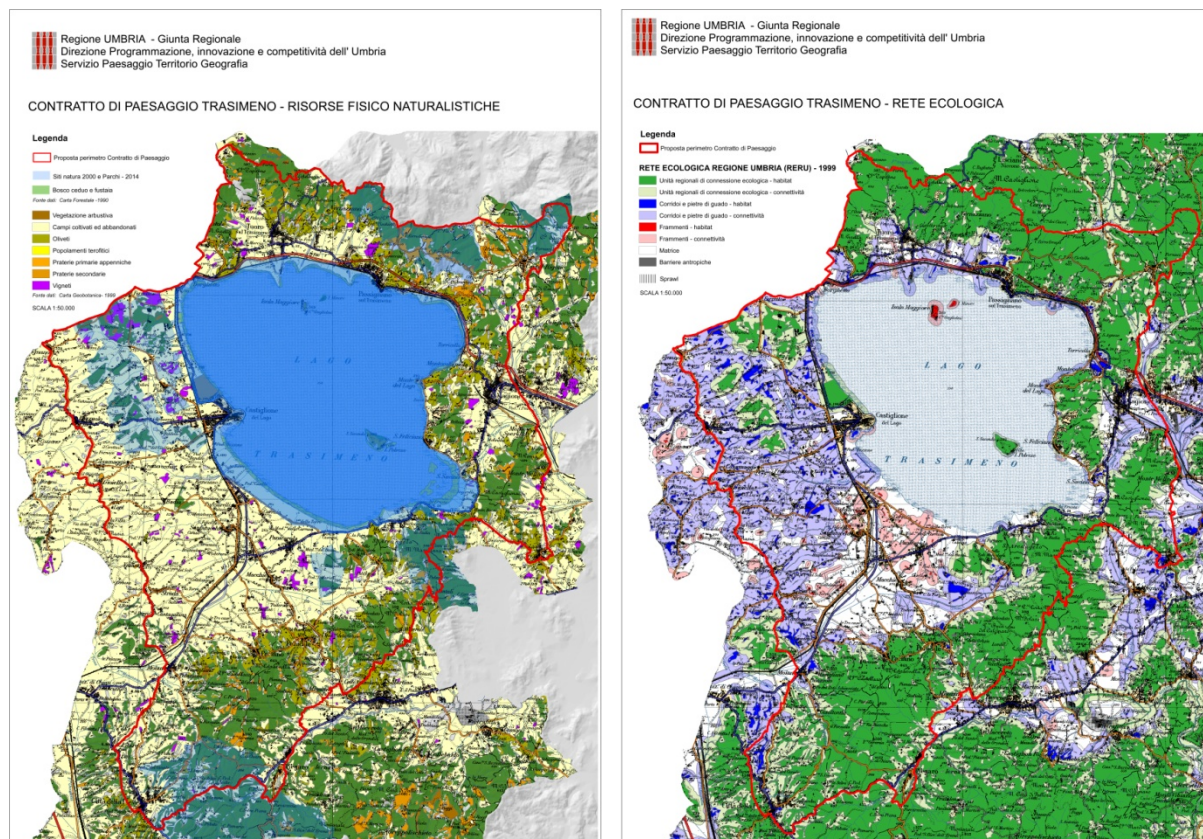


Figura 2 | Tavole del CdP del lago Trasimeno riguardanti le risorse fisico naturalistiche e la rete ecologica.

Per quanto riguarda l'articolazione del processo, in modo sperimentale sono state proposte le seguenti fasi per i Contratti di Paesaggio:

- condivisione di un Documento d'intenti contenente le motivazioni e gli obiettivi generali, le criticità specifiche oggetto del CdP e la metodologia di lavoro, condivisa tra gli attori coinvolti;
- messa a punto di una appropriata analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti paesaggistici, ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdP;
- elaborazione di un Documento strategico che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio;
- definizione di un Programma d'Azione (PA) con un orizzonte temporale ben definito e limitato, alla scadenza del quale, sulla base delle risultanze del monitoraggio sarà eventualmente possibile aggiornare il contratto o approvare un nuovo PA;
- messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra gli oggetti aderenti al CdP;
- sottoscrizione di un Atto di impegno formale, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti;
- attivazione di un Sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti.
- Informazione al pubblico, attraverso una pluralità di strumenti divulgativi, utilizzando al meglio il canale Web.

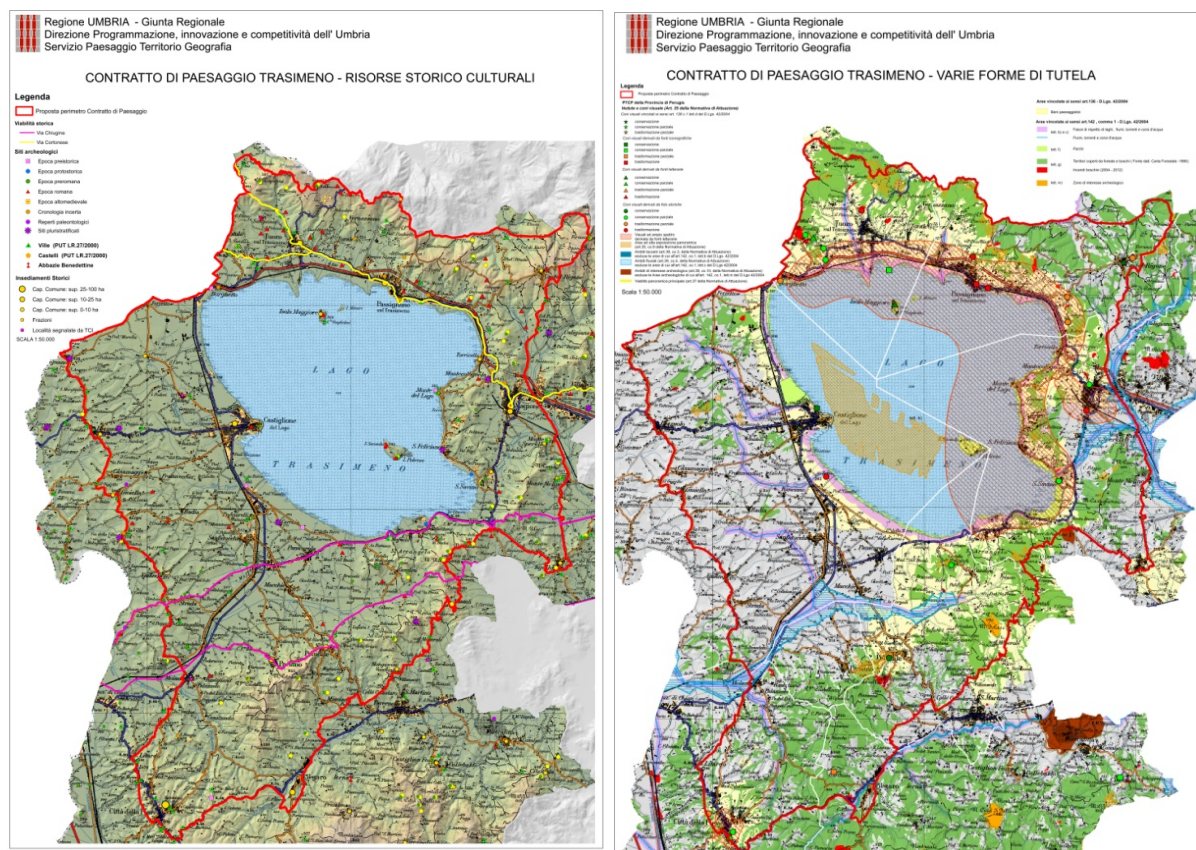


Figura 3 | Tavole del CdP del lago Trasimeno riguardanti le risorse storico culturali e le varie forme di tutela.

### 3 | Atlante degli Obiettivi

Il Servizio Paesaggio, Geografia e Territorio della Regione Umbria, date le potenzialità in essere nella contrattualistica partecipata, ha predisposto un percorso di studio per la redazione di un 'Atlante degli Obiettivi', che ha la finalità di mettere a disposizione dei processi partecipativi ed in particolare dei

Contratti di Paesaggio (CdP) o di Fiume (CdF), un quadro di riferimento territoriale, ambientale e paesaggistico per la condivisione di indirizzi ed obiettivi.

Attraverso l'Atlante si intende fornire un contributo metodologico unitario ed organico a scala regionale che metta a sistema e riporti a coerenza i Contratti di Paesaggio, di Fiume e di Lago attivati e da attivarsi nel territorio regionale. L'Atlante intende favorire una maggior conoscenza delle previsioni di piani e programmi già esistenti a scala regionale potenzialmente o direttamente incidenti sulle scelte dei CdF o CdP. L'Atlante quindi è strutturato per essere un documento rappresentativo/descrittivo delle trasformazioni territoriali in essere e previsionali nei sottobacini del Tevere, declinate per Ambiti territoriali di riferimento e Unità Paesaggistiche.

L'Atlante intende fornire un riferimento sui requisiti essenziali da un punto di vista metodologico e contenutistico, di un contratto, fornendo gli elementi essenziali per poter valutare e monitorare nel tempo la correttezza e congruità dei processi in atto, facilitando così l'esercizio del un ruolo di controllo ed indirizzo.

I contenuti dell'Atlante sono stati definiti attraverso un Tavolo Tecnico, coordinato dalla Regione Umbria, Servizio Paesaggio, Territorio, Geografia e composto da rappresentanti delle varie strutture regionali titolari delle tematiche ivi trattate, del mondo accademico ed altri soggetti delle istituzioni coinvolti nei processi di costruzione e studio dei Contratti.

Al Tavolo tecnico, pensato quale struttura di confronto, partecipazione e condivisione, hanno partecipato diversi docenti dell'Università degli Studi di Perugia, rispettivamente dei Dipartimenti di Ingegneria Civile ed Ambientale, di Fisica e Geologia, di Scienze agrarie alimentari e ambientali, di Matematica e Informatica e di Scienze Politiche, i quali hanno lavorato in stretta sinergia con rappresentanti di 11 Servizi regionali coinvolti e con rappresentanti di ARPA Umbria.

Il Tavolo Tecnico ha lavorato attraverso quattro Gruppi di Lavoro Tematici, coordinati al proprio interno da un referente regionale del Servizio Paesaggio, Territorio, Geografia:

1. Valorizzazione delle risorse storico-culturali, fisico-naturalistiche e sociali-simboliche, sviluppo locale.
2. Geologia e Geomorfologia, Difesa dai rischi e sicurezza idraulica, Idrogeomorfologia e rischio da dinamica d'alveo, Deflusso idrico, Qualità delle acque, Sistemi naturalistici.
3. Uso e gestione del territorio, infrastrutturazione fisica e immateriale, contesto produttivo.
4. Criteri, metodologie e strumenti per i processi di informazione, comunicazione e partecipazione.
5. È utile evidenziare che l'Atlante ha tra le sue principali finalità quella di fornire le basi per lo sviluppo dell'Analisi Conoscitiva Integrata elaborata dal proponente sugli aspetti ambientali, sociali, economici, culturali e manageriali (capitale umano) relativamente al territorio oggetto del CdP/CdF. Tale sviluppo dovrà soddisfare le implementazioni a livello locale qui richieste per ogni sottotematismo individuato dall'Atlante, le quali sono da considerarsi obbligatorie per ogni CdP/CdF che intenda intervenire rispetto alla tematica di riferimento, mentre, nel caso in cui gli obiettivi del singolo Contratto non abbiano stretta correlazione con alcune delle tematiche trattate nell'Atlante, è sufficiente che il proponente descriva, relativamente all'area di studio, le risultanze delle analisi fatte a livello regionale.
6. L'analisi dovrà essere finalizzata anche alla definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente e con gli indirizzi più generali delle opzioni strategiche a livello globale, europeo, nazionale e locale, sui quali i sottoscrittori dei Contratti dovranno impegnarsi.
7. Seguendo l'approccio imperante nella logica comunitaria, il percorso vuole essere strutturato secondo i principi del Project Cycle Management (PCM) (European Commission, 2006), la Gestione ciclica del progetto, che inevitabilmente si correla al Logical Framework Approach (LFA) (Cracknell, 2004). La peculiarità di tali strumenti è data dall'attuazione di un approccio integrato tra le differenti fasi progettuali, sistematico nella definizione dei rapporti di causa ed effetto che si trasformano in mezzi e fini, dove la strategia trova i beneficiari pienamente inglobati nell'azione progettuale. Se il contratto infatti si definisce come un processo dinamico volto al perseguimento dell'obiettivo finale entro un termine stabilito attraverso l'utilizzo di risorse fissate e limitate nel tempo, con l'utilizzo di tali strumenti e metodologie è possibile promuovere con maggiore efficacia la gestione partecipata del progetto, la sua valutazione e riprogrammazione costante.
8. In particolare, il percorso dell'Atlante degli Obiettivi, ha il fine di chiarificare, per ciascuno dei quattro focus tematici, i seguenti punti:
9. Introduzione al tema
10. Fonti di riferimento da cui partire per la redazione del quadro conoscitivo;
11. Analisi dei Piani e dei Programmi di riferimento, letti dal punto di vista degli interessi del focus;

12. Costruzione dello scenario strategico, dove gli obiettivi generali della programmazione e pianificazione regionale, attuazione di una visione nazionale ed europea, si concretizzano in scopi ai quali tendono i risultati dei contratti;
13. Indicatori e criteri di qualità.
14. Per ciò che concerne il rapporto con il paesaggio, partendo dalle basi conoscitive già individuate nel Piano Paesaggistico Regionale (PPR) (Regione Umbria, 2012), sono stati analizzati Piani e Programmi per evidenziare gli obiettivi assimilati a livello regionale dalla normativa europea e nazionale. Ponendo attenzione sui temi del QStrategico Regionale (QSR) 2014-2020 (Consiglio Regione Umbria, 2014), sono stati ricavati gli obiettivi di medio periodo, marcando in particolare l'approccio integrato correlato allo sviluppo locale di tipo partecipativo, gli investimenti territoriali integrati, i piani di azione comune, lo sviluppo urbano sostenibile. L'analisi degli obiettivi pertinenti ai temi del focus nei Fondi Nazionali, in particolare nei Fondi per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), è stata giustapposta agli obiettivi specifici dei Fondi Strutturali, in particolare del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Por FESR), del Fondo Sociale Europeo (Por FSE), del Fondo Europeo Agricole per lo Sviluppo Rurale (Por FEASR).
15. Lo scenario strategico è configurato a partire dagli strumenti posti a disposizione per la programmazione e pianificazione territoriale, che nel nuovo 'Testo unico Governo del territorio e materie correlate' della Regione (Regione Umbria, 2015) sono individuati nel Programma Strategico Territoriale (PST), il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), i Piani Regolatori Generali (PRG) comunali, i Piani di Settore previsti da norme nazionali e regionali.

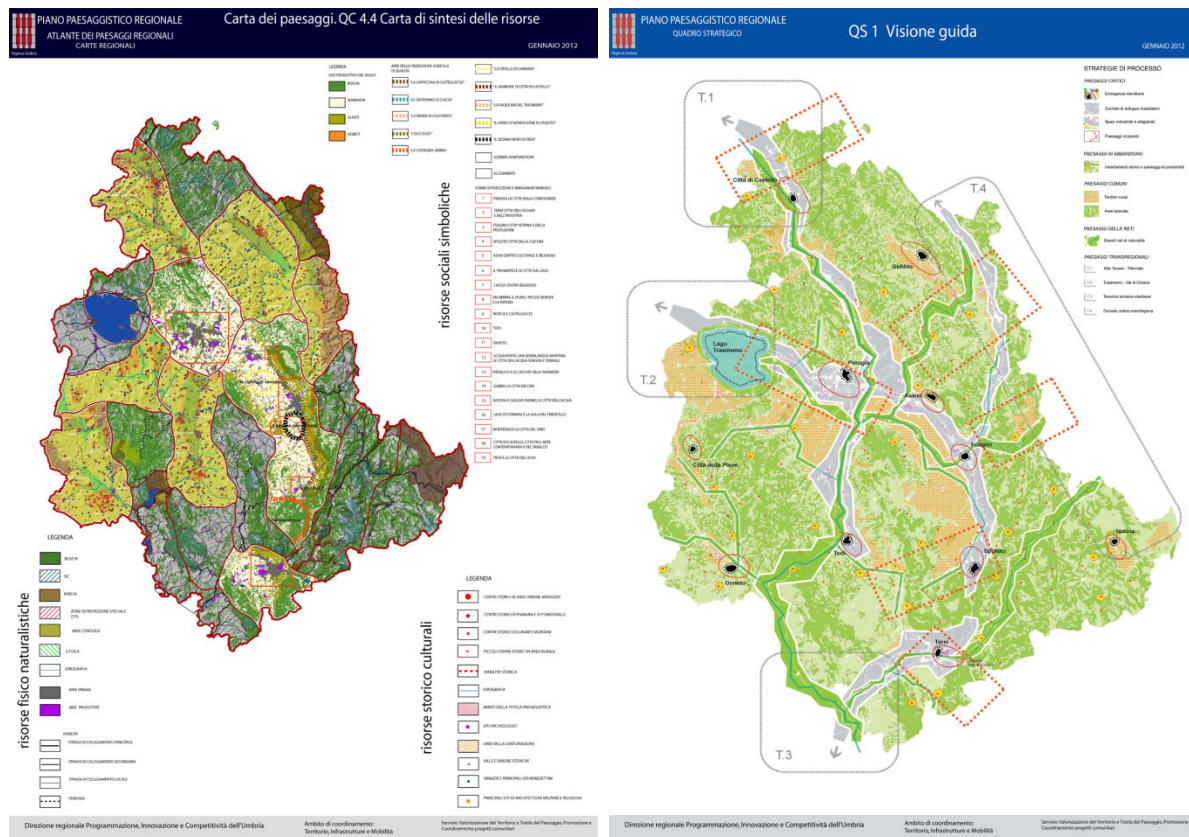


Figura 4 | Tavole del PPR inglobate nell'Atlante degli Obiettivi.

In tale contesto, acquista un valore essenziale in particolare il Piano Paesaggistico Regionale (Regione Umbria, 2012), dal quale è possibile ricavare il corrispondente scenario e le strategie programmatiche. Criteri di qualità e indicatori, connessi alle logiche del *Project Cycle Management* (PCM) (European Commission, 2006), ma anche agli indicatori di monitoraggio forniti nell'ambito dello specifico gruppo di lavoro (GdL) sul Riconoscimento dei Contratti di Fiume a scala nazionale e regionale (Regione Umbria, 2014). Tale logica si declina poi concretamente negli obiettivi e indicatori per la Strategia mondiale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, fatti propri dall'ONU con la recente risoluzione 'A-RES-70-1' (United Nation, 2015), i quali sono poi confrontati con gli indicatori sempre specifici del focus

sviluppati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale per la Strategia Nazionale delle Aree Interne (Agenzia per la Coesione territoriale, 2015).

#### 4 | Strategia integrata fra Atlante e Contratti

I contenuti strategici insiti nell'Atlante degli Obiettivi si esprimono attraverso la prefigurazione di una visione complessiva del territorio, rispetto ai quali si vogliono rapportare i risultati che vogliono essere raggiunti nell'ambito dei Contratti che le progettualità ritenute nevralgiche. Nel 'Testo unico governo del territorio e materie correlate' (Regione Umbria, 2015), all'art. 2 si evince che «La Regione persegue l'assetto ottimale del territorio regionale, secondo i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana, di valorizzazione del paesaggio, dei centri storici e dei beni culturali». Qualsiasi strategia dovrà fondarsi sull'attuazione di tali principi, che trovano un ineluttabile fondamento nella centralità del valore del suolo, inteso come una risorsa non rinnovabile che assicura funzioni importantissime come la sussistenza alimentare e la regolamentazione dei processi ambientali. Gli interventi da inserire all'interno dei contratti partecipati devono soddisfare il principio di riduzione del consumo di suolo, inteso come un fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, ascrivibili principalmente all'incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative.

Partendo allora dalla classificazione tematica dell'art.38 del PPR (Regione Umbria, 2012), l'analisi dei principali processi di mutamento del paesaggio può essere connessa ad una concreta strategia da sviluppare intorno ai Processi di abbandono, alla Frammentazione ecologica, alle Dinamiche insediamenti produttivi, ai Processi di urbanizzazione, densificazione e saturazione. L'individuazione delle problematiche, che andrebbero correlate fra loro in un albero diagrammatico che pone in correlazioni cause ed effetti, permettono così di individuare gli interventi che possono essere ascritti in prima istanza negli ambiti dei *Paesaggi Critici*, *Paesaggi d'Abbandono*, *Paesaggi Comuni*, *Paesaggi delle Reti*, *Paesaggi Transregionali* (Regione Umbria, 2012).

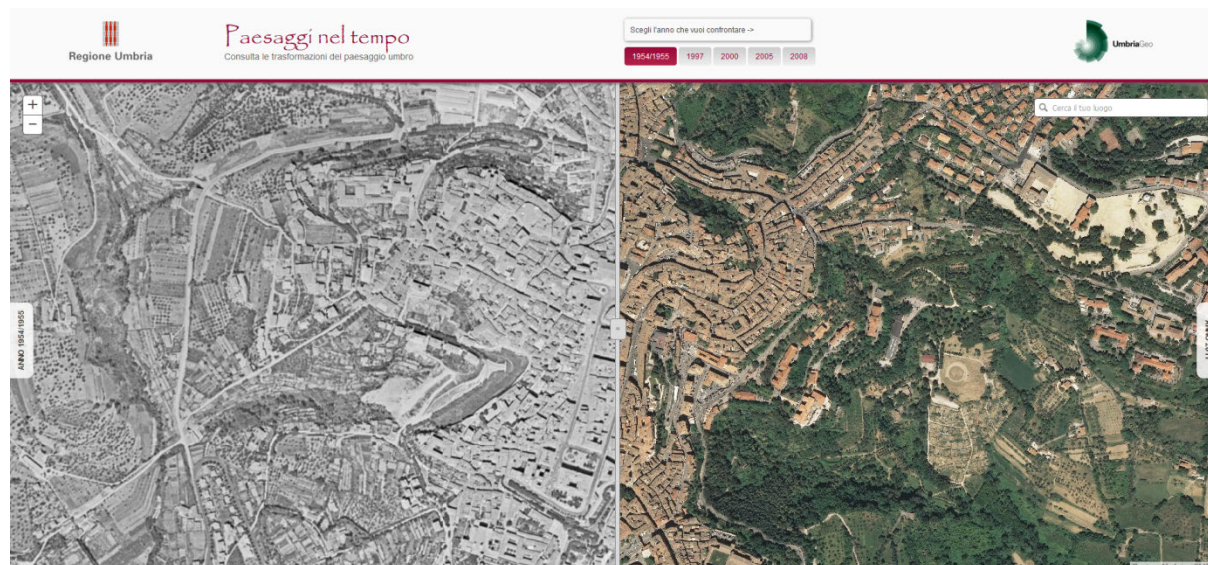


Figura 5 | I Paesaggi nel tempo della Regione Umbria.

#### 5 | Discussione conclusiva

Il fallimento di un'urbanistica segnata da *zoning* che hanno ferito profondamente il territorio dissociandola in compartimenti stagni, la fragile separazione della città nel territorio, portano a un pluralismo culturale che scade nell'omologazione, nella 'perdita di luogo' (Augè, 1996), elementi che contribuiscono ad aumentare lo smarrimento di senso e riconoscibilità, che portano poi ad 'una tragica assenza di forma' (Kepes, 1971). Rimane una basilare identità del paesaggio, legato alla vista, quindi connessa ai suoi limiti, a quei confini che ne determinano la forma e che devono essere ricercati. Perché nella percezione c'è sempre l'esigenza di determinare unità distinte (Arnheim, 1993), tanto che per Aristotele l'ideale misura dello spazio urbano era un'area 'che possa essere sotto lo sguardo del singolo' (Mumford, 1981). Se la città si adatta ai bisogni dell'uomo, anche alle esigenze percettive, se la storia ha visto sorgere cinte murarie che

ne disegnavano la conformazione, è anche per dare un senso finito al luogo, per distinguere l'interno dall'esterno, per circoscrivere l'azione figurativa, per definite unità connesse (Lynch, 1985). L'idea di una visione della città 'per parti', e non 'per pezzi' (Alexander, 1967), nasce non dalla semplice scomposizione, come la sua forma non deriva dall'addizione.

Nella centralità della percezione, il tema paesaggistico che si sta affrontando ha in nuce alla sua definizione la strategia stessa e il criterio per determinare le necessarie delimitazioni. Il fondamento della figurazione può essere selezionato come il comune denominatore delle diverse contrattualità: infatti, quando ad esempio si fa riferimento a 'contratti di fiume' (MATTM et alii, 2016), si intende il bacino idrografico, con una implicita correlazione fra l'orografia e una visione dinamica ed esplorativa. Un contratto di fiume è, pertanto, un contratto di paesaggio, così come un contratto di bosco, connesso all'uniformità del percetto. Invece non avviene necessariamente l'inverso: un contratto di paesaggio, che potrebbe riguardare un lago, un territorio, non è necessariamente un contratto di fiume. L'interdipendenza del tema della percezione dalle forme orografiche del territorio può chiaramente destabilizzare, ma a rigore sarebbe utile, se non necessario, incentrare la contrattualità su spazialità che presentano uniformità nella condizione percettiva. In attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio (Parlamento Europeo, 2006), la necessità di tutelare e conservare il nostro territorio si attua nel partecipare ad un processo attivo, volto a reinventare, nel senso di ripristinare, significati, ridefinire relazioni, comprenderli e comunicarli nuovamente, per ritrovare qui un nuovo senso per la comunità civica che li vive. Si tratta allora di partecipare non i segni, ma i significati. Perché, come afferma Norberg-Schulz, il paesaggio «ci conferisce la nostra identità. E solo quando comprenderemo i nostri luoghi, saremo in grado di partecipare creativamente e di contribuire alla loro storia» (Norberg-Schulz, 1979).

### Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione territoriale. Strategia Nazionale per le Aree Interne (2015), *Schema Risultati Attesi, Indicatori di Risultato e Azioni. Documento in corso di perfezionamento del 10/11/2015*.
- Alexander C. (1967), *Note sulla sintesi della forma*, ried. Il Saggiatore, Milano.
- Arnheim R. (1993), *Arte e Percezione visiva*, ried. Feltrinelli, Milano.
- Augè M. (1996), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, ried. Elèuthera, Milano.
- Barca F. (2009), Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea, disponibile su [www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20%28capitoli%201%20e%205%29\\_ita%2001\\_07\\_2010.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20%28capitoli%201%20e%205%29_ita%2001_07_2010.pdf).
- Bianconi F.; Andreani S.; Filippucci M. (2016), "Smart Cities e Contratti di Paesaggio: L'Intelligenza del Territorio oltre i sistemi urbani", in: *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, in corso di pubblicazione.
- Consiglio della Regione Umbria (2014), *Quadro Strategico Regionale 2014-2020*, Risoluzione n. 337 del 16 luglio 2014, disponibile su: [www.regione.umbria.it/documents/18/1016058/Quadro+strategico+regionale+2014+2020/ea502cf3-ab3b-49aa-800d-0132e65101bf](http://www.regione.umbria.it/documents/18/1016058/Quadro+strategico+regionale+2014+2020/ea502cf3-ab3b-49aa-800d-0132e65101bf).
- Cracknell B.E. (2000), *Evaluating Development Aid-Issues, Problems and Solutions*, SAGE, London.
- European Commission (2004), *EuropeAid Co-operation Office. Guidelines on Aid Delivery Methods*, Volume 1: Project Cycle Management, Brussels, disponibile su: [www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Documenti\\_di\\_lavoro/Linee\\_guida\\_AI\\_18\\_11.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_AI_18_11.pdf).
- Kepes G. (1971), *Il linguaggio della visione*, ried. Dedalo, Bari.
- Lynch K. (1985), *L'immagine della città*, ried. Marsilio, Venezia.
- MATTM, ISPRA e Tavolo Nazionale Contratti di fiume (2015), *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume. Documento d'indirizzo del 12 marzo 2015*.
- Mumford L. (1981), *La città nella storia*, ried. Bompiani, Milano.
- Norberg-Schulz C. (1979), *Genius loci: paesaggio ambiente architettura*, ried. Electa Mondadori, Milano.
- Parlamento Europe (2006), *Convenzione Europea del Paesaggio*. Legge 14 del 2/01/2006 n. 14.
- Parlamento Italiano (2016), "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (cosiddetto "Collegato ambientale" alla Legge di stabilità 2016), *Gazzetta Ufficiale* n. 13 del 18/01/2016, L. 28/12/2015, n. 221.
- Regione Umbria (2012), Preadottamento del Piano Paesaggistico. DGR n. 43 del 23/01/2012, (integrata con DGR n. 540 del 16/05/2012), disponibile su [www.umbriageo.regione.umbria.it/pagine/piano-paesaggistico-regionale](http://www.umbriageo.regione.umbria.it/pagine/piano-paesaggistico-regionale).



Regione Umbria (2014), *Adesione della Regione Umbria alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*. Deliberazione della Giunta Regionale n. 147 del 17/02/2014.

Regione Umbria (2015), *Testo unico Governo del territorio e materie correlate*, Legge Regionale n. 1 del 21/01/2015.

United Nation (2015), *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25/09/2015.

### **Sitografia**

Regione Lombardia, Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF), Contratti di Fiume

[www.contrattidifiume.it](http://www.contrattidifiume.it)



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Dalla città al territorio attivo: verso un modello italiano

### **Antonio Borgogni**

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

### **Elena Dorato**

Università degli Studi di Ferrara  
Dipartimento di Architettura  
Email: [drtlnc@unife.it](mailto:drtlnc@unife.it)  
Tel. 0532 293663

### **Romeo Farinella**

Università degli Studi di Ferrara  
Dipartimento di Architettura  
Email: [flm@unife.it](mailto:flm@unife.it)  
Tel. 0532 293663

### **Abstract**

Il tema della *Città Attiva* si sta ponendo in luce come soluzione ecologica interdisciplinare a varie problematiche urbane emerse negli ultimi decenni, prospettando la necessità di una stretta collaborazione tra i settori dell'urbanistica, dei trasporti, dello sport, dell'ambiente, della sanità pubblica, delle politiche economiche, educative e sociali. Possiamo definire una città "attiva" quando potenzia le opportunità che consentono a tutti i cittadini di mantenersi fisicamente attivi nella vita quotidiana, agendo sulle infrastrutture e sul contesto sociale: la rete della mobilità urbana, i parchi, le aree ricreative, sportive, gli spazi informali, le loro connessioni, rappresentano ambiti che possono favorire o contrastare l'uso attivo del corpo nello spazio pubblico e, di conseguenza, ambiti strategici per il contrasto al declino urbano. In Italia, l'informale rete delle Città Attive raccoglie comuni, associazioni, università, enti privati e sta sviluppando contesti di ricerca interdisciplinare e applicativi specialmente interrogandosi su come un tale modello integrato urbano possa divenire strumento operativo a diverse scale in grado, tra gli altri, di migliorare le politiche di convergenza territoriale. In questa prospettiva, il tema della Città Attiva può essere esteso al concetto di *Territorio Attivo*, promuovendo sempre più interventi integrati e policentrici, capaci, da un lato di riqualificare i singoli insediamenti urbani regionali, dall'altro di costruire una vera e propria *rete* di mobilità attiva e integrata affinché diventino luoghi di vita e di lavoro più sostenibili, attrattivi, inclusivi.

**Parole chiave:** urban policies, mobility, public spaces.

### **1 | La storia e le premesse**

Lo sfondo culturale e disciplinare della Città Attiva è rappresentato dalle relazioni tra corpo, salute pubblica, spazio pubblico e progettazione urbana. Il corpo è stato, in realtà, un protagonista non riconosciuto, indiretto, di molte azioni di pianificazione e progettazione urbanistica, sia qui sufficiente citare quanto accadde in varie città europee a partire dalla seconda metà del XIX secolo, oggetto di profonde riqualificazioni causate soprattutto, ma non solo, da ragioni igieniche. Il corpo, la salute dei

corpi<sup>1</sup> furono i principali beneficiari di tali trasformazioni, pur senza essere direttamente interrogati dalla progettazione.

Indubbiamente, il tema della strada e del reticolo degli spazi urbani di connessione come spazio pubblico e relazionale archetipico riveste, all'interno di questa ricerca, un ruolo centrale. La progettazione e la gestione del sistema viario, dello spazio pubblico che è *anche* luogo dedicato alla mobilità, rappresenta una sfida della nostra contemporaneità che, se affrontata in maniera adeguatamente lungimirante e integrata, potrebbe rappresentare la chiave di volta in termini di qualità urbana e di vita della popolazione; sostenibilità; accessibilità diffusa; radicamento di stili di vita più sani e attivi.

Compiendo un salto di circa cento anni ripercorriamo quanto avvenuto dagli anni settanta del secolo scorso a partire dalle regioni dell'Europa centrale: la reazione all'invasione delle auto nello spazio pubblico, allo sviluppo dei trasporti e a una pianificazione territoriale e urbana basate principalmente sulle dinamiche del traffico veicolare privato e sullo *zoning* funzionale, fu di carattere sociale e politico, prima ancora che urbanistico.

La legislazione sui *woonerf* olandesi del 1976 (in italiano "strade condivise") era centrata sul riappropriarsi della strada da parte delle persone e sulla sicurezza: un'inedita gerarchizzazione delle strade e della mobilità consentiva di rendere meno conveniente per gli automobilisti passare all'interno di quartieri residenziali e, per gli abitanti e per coloro che dovevano recarvisi, dispositivi infrastrutturali e segnaletici rallentavano la velocità veicolare. Il tema degli interventi di *moderazione del traffico* si impone in Italia negli anni '90 all'attenzione dei pianificatori e mobility manager che, in modo assai difforme sul territorio e non sempre in maniera mirata ai bisogni del contesto urbano, innestano, e raramente sistematizzano a livello di quartiere, dossi, passaggi pedonali rialzati, chicane, restringimenti di carreggiata e altre soluzioni ispirate al principio di condivisione dello spazio pubblico.

I primi cenni di interventi in Italia si videro nelle aree private ad uso pubblico quali i parcheggi dei grandi centri commerciali e, come opere pubbliche, in Piemonte da "La città possibile" (Gandino, Manuetti, 1998). Nei recenti interventi relativi agli *shared spaces*, anch'essi, non a caso, originati in Olanda con una sperimentazione diffusasi grazie ad un finanziamento europeo Interreg 2000-2006, si fa un passo in avanti rispetto ai principi della condivisione degli spazi utilizzando un approccio etico-percettivo basato sull'eliminazione della segnaletica stradale e sulla non separazione degli spazi tra pedoni, ciclisti e veicoli. La filosofia è centrata sull'interazione tra i soggetti che si incontrano per la strada e sull'attenzione che si innalza nel momento in cui il sistema semantico di comune riferimento -la segnaletica- viene a mancare. I risultati in termini di riduzione degli incidenti sono stati notevoli.

## 2 | Gli sviluppi attuali: intersettorialità e interdisciplinarietà

A partire dall'inizio del millennio, una nuova categoria di comportamenti, nuovi settori amministrativi e ambiti di ricerca sono entrati a fare parte dello scenario appena descritto.

Il crescente allarme da parte degli organismi internazionali nei confronti delle problematiche di salute pubblica causate dalla sedentarietà ha infatti fatto scendere prepotentemente in campo il settore della sanità pubblica, con un'attenzione al corpo non più in quanto tale ma come corpo in movimento, modificando -in prospettiva- anche le regole spaziali e le tipologie di connessione nell'ambito della città stessa.

Dal punto di vista della salute pubblica (e, quindi, sanitario e dei relativi costi), la crescita percentuale di popolazione obesa e delle malattie croniche non trasmissibili è talmente preoccupante da necessitare un piano d'azione mondiale. Le malattie croniche non trasmissibili (MCNT) rappresentano, oggi, la principale causa di morte e disabilità anticipata della popolazione. Nel 2010, in Italia, sono state causa del 92% dei decessi. Principali responsabili sono in particolare le malattie cardiovascolari (42%), i tumori (29%), le malattie respiratorie croniche (5%) e il diabete (4%) (WHO, 2011). La speranza di vita nel nostro Paese è di 84,8 anni per le donne e di 79,8 per gli uomini (OECD, 2014) ma, a causa delle MCNT, che pesano per il 75% sul carico di malattia globale, la speranza di vita libera da disabilità si attesta intorno ai 65 anni per entrambi i sessi. Per i Paesi europei, le MCNT rappresentano i tre quarti della spesa sanitaria mentre la spesa per prevenzione dei fattori di rischio, molti dei quali ampiamente influenzabili, si attesta intorno al 3%. Tra le azioni principali di prevenzione del Piano d'azione 2012-2016 del WHO-Europe (2012) vi è proprio la mobilità attiva considerata come vero e proprio "*setting* per la salute".

In seguito a questa progressiva attenzione da parte dell'ambito sanitario al tema del movimento, anche il mondo delle scienze motorie e dello sport ha iniziato a prestare sempre più attenzione al tema del

---

<sup>1</sup> Si fa qui riferimento al concetto di corpo fenomenologicamente fondato (Merleau-Ponty, 1945).

movimento quotidiano non finalizzato alla pratica sportiva e al valore sociale e educativo dello stesso (Commissione Europea, 2007). I livelli di sedentarietà sono, infatti, assai preoccupanti in tutta Europa e in particolare in Italia risultano del 50% contro una media europea del 30% (Eurobarometro, 2014).

Tali ambiti appena citati, urbanistico/mobilità, sanitario, sportivo/attività motoria vengono finalmente messi in relazione, con un primo tentativo di sistematizzazione, ancora una volta da parte del WHO Europe con la guida *A Healthy City is an Active City: a physical activity planning guide* (2008) in cui vengono presentate strategie di azione e implementazione di politiche urbane virtuose tese alla lotta alla sedentarietà attraverso il disegno urbano, la mobilità attiva e azioni socio-educative di comunità.

Successivamente alla pubblicazione della guida, vari studi e ricerche hanno approfondito i benefici sulla salute della costruzione di piste ciclabili, percorsi pedonali, della infrastrutturazione “leggera” dello spazio pubblico per l’attività motoria, di programmi di promozione dell’attività motoria e dello sport (Borgogni, 2012; Borgogni, Suomi, 2012; Rutten, Gelius, 2011).

### 3 | Le prospettive a livello urbano e territoriale

Le prospettive di sviluppo del modello di Città Attiva che questo contributo vuole affrontare, specialmente nell’ottica di una trasformazione del sistema della mobilità verso forme integrate, multi-modali, intelligenti e attive, sono connesse: da un lato, con l’ambito della progettazione sostenibile (urbana e territoriale) e dell’accessibilità dello spazio pubblico, delle reti di trasporto pubblico e di mobilità dolce; dall’altro con gli ambiti e i settori di ricerca e amministrativi citati nel precedente paragrafo.

Le strategie future di pianificazione urbana, specialmente in contesti territoriali ritenuti socialmente svantaggiati, dovranno riuscire ad orientare sia la pianificazione strategica che quella operativa rispondendo a due diverse questioni. Da un lato, più agevolmente, dovrebbero soddisfare i bisogni e le richieste dei cittadini nei confronti della vivibilità con particolare riferimento alla riqualificazione tesa alla costruzione e al miglioramento di reti integrate di mobilità attiva e pertanto sostenibile. Dall’altro, con maggiori difficoltà e con strategie di lunga durata, dovrebbe alimentare la domanda e innalzarne il livello sviluppando politiche integrate tese a sensibilizzare e promuovere modalità di trasporto attivo e, più in generale, stili di vita attivi. Appare evidente come, in questo secondo caso, sia necessario un progetto ritagliato sulla specifica comunità e sul quartiere di riferimento in connessione non solo con il resto del tessuto urbano, ma con l’intero territorio. Pur con le dovute cautele, può essere opportuno citare quanto avvenuto a Bogotá che ha visto, grazie ad interventi temporanei di chiusura al traffico (*ciclovie*) e alle piste ciclabili (*ciclorutas*), un significativo spostamento della percentuale di mobilità urbana dal trasporto pubblico e privato alla mobilità pedonale e ciclabile (Cervero et al., 2009; Torres et al., 2013).

Sul piano urbanistico sono risultati ottenibili proponendo azioni progettuali mirate al miglioramento della qualità degli spazi urbani e -di conseguenza- della vita delle persone, ma anche e soprattutto nuovi strumenti integrati, in primis andando ad utilizzare in maniera sinergica quelli che già esistono.

Gli attuali Programmi Operativi Nazionali e Regionali (2014-2020), seguendo la strada già tracciata durante il precedente settennato di programmazione europea, si stanno rivolgendo con particolare attenzione ai temi della mobilità, delle infrastrutture e dei trasporti come macro ambiti capaci -nel medio/lungo periodo- di contribuire grandemente all’obiettivo di riequilibrare situazioni di divario economico e sociale a livello sia regionale e nazionale che europeo, agendo sulle connessioni tra sistemi locali e sistemi globali e sull’aumento dell’accessibilità delle aree più in ritardo di sviluppo. All’interno del “Libro verde per la coesione territoriale” (Commissione Europea, 2008) viene sottolineata l’importanza di operare tramite approcci integrati al tema dello sviluppo sostenibile delle città e dei loro territori, mirando ad «assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche». Assicurare buoni collegamenti di trasporti intermodali -a tutte le scale-, un adeguato accesso ai servizi, specie quelli urbani, nuove forme e sistemi avanzati di gestione e riduzione del traffico veicolare a favore di una mobilità lenta e attiva diviene quindi fondamentale per fornire risposte adeguate anche alle esigenze specifiche dei gruppi sociali più svantaggiati.

In questa prospettiva (concentrandosi principalmente sulla mobilità urbana ed extra-urbana delle persone: pendolarismo casa-lavoro e casa-scuola; spostamenti quotidiani sicuri all’interno della trama urbana; ecc.) il modello della Città Attiva potrebbe ricoprire, a scala locale, una funzione fondamentale e particolarmente operativa, capace di recepire e integrare le strategie comunitarie, agendo sulle infrastrutture “leggere” per il trasporto ciclabile e la camminabilità, sull’inter-modalità tra la mobilità attiva ed il sistema del trasporto pubblico, sull’accessibilità per tutte le utenze agli spazi pubblici e collettivi della città.

Varie città europee stanno promuovendo politiche virtuose per la promozione degli stili di vita attivi attraverso installazioni di palestre all'aperto, sistemazione di parchi, miglioramento dei percorsi pedonali, costruzione di piste ciclabili. Interventi puntuali, spesso di vicinato, o inseriti in percorsi e reti urbane di continuità.

A livello territoriale gli esempi si concentrano in particolare su due aspetti sui quali vi sono evidenze scientifiche sufficienti dal punto di vista dei benefici sulla salute: a breve/medio raggio la penetrabilità/accessibilità della città grazie alle piste ciclabili radiali e ai nuovi interventi di "autostrade per le bici"; a medio/lungo la mobilità integrata tra trasporto pubblico e trasporto attivo.

Sul primo aspetto vi sono diverse esperienze realizzate nel centro e nord Europa, si pensi, ad esempio alle radiali di Copenaghen, alcune delle quali dotate di un sistema semaforico di "onda verde" che consente di non fermarsi per diversi chilometri andando alla velocità di 20km/h, o, in Italia, all'integrazione tra radiali e ciclovie sovracomunali e provinciali di Bolzano dove già nel 2009 gli spostamenti in bicicletta assommavano al 29% mentre quelli a piedi al 29,5% (Comune di Bolzano, 2009). Un recente sviluppo del tema delle ciclabili di lunga percorrenza sono le cosiddette autostrade ciclabili in Germania, Danimarca e Olanda, pensate non solo per la connessione tra le città, ma anche per consentire una velocità media più elevata. Appare evidente come il risultato, nei termini di un uso quotidiano effettuato per gli spostamenti casa-lavoro-casa risieda, in questo caso, nell'integrazione tra ciclabili di lungo tragitto e quelle urbane.

Sul secondo aspetto è possibile citare principalmente due modalità tra esse integrabili: la prima riguarda la possibilità di trasporto della bicicletta sul treno o sulla metropolitana, la seconda, caratterizzante l'intermodalità urbana, riguarda l'integrazione tra varie tipologie di trasporto. Per quanto riguarda questa seconda modalità, ciò che è stato fatto a Parigi, e pertanto in una dimensione di notevole complessità metropolitana e territoriale, è, dal punto di vista della coesione e convergenza territoriale, illuminante. Da un lato sono stati infatti effettuati interventi di pedonalizzazione non temporanea di quartieri e, dal 2013 del tratto delle banchine della Senna tra il Quai Branly e il Quai d'Orsay fino al Museo omonimo ed è già stata deliberata una misura simile sulla riva destra tra il Tunnel de le Tuileries e il Bassin de l'Arsenal da attivare dopo l'estate 2016; oltre a ciò, questo secondo intervento verrà accompagnato da una nuova linea tranviaria che attraverserà Parigi in direzione Est-Ovest. Da sottolineare come tali interventi vengano preceduti da processi di coinvolgimento della popolazione da cui emergono, come nel caso di quello portato a termine nel 2013 e come riportato nell'intervista strutturata da noi effettuata con l'allora responsabile dei processi partecipativi del Comune, non solo i conflitti e le proteste ma anche le proposte, come quella di un'infrastrutturazione leggera dello spazio pubblico finalizzata a promuoverne la percorribilità e l'attività motoria (Kouidri, 2011). Sul versante dell'inter-modalità, è stato ormai raggiunto un notevole livello di integrazione tra alcuni sistemi di trasporto pubblico: la rete dei treni regionali è ormai da decenni ben integrata con la metropolitana, gli autobus e i tram; il diffondersi del sistema di biciclette pubbliche *Vélib'* in tutta l'area metropolitana di Parigi compresi i Comuni limitrofi (1260 stazioni, 16595 biciclette), ha modificato, anche per la facilità d'uso e il costo contenuto o nullo, la modalità di spostamento di decine di migliaia di residenti e turisti spostando la mobilità da attiva a passiva. Se a questo si aggiunge l'incentivo di 25 centesimi/km a chi sceglie di recarsi al lavoro in bicicletta, in forma ancora da definire previsto anche in Italia nella legge di stabilità 2016 e sperimentato dal Comune toscano di Massarosa, il quadro delle iniziative per promuovere la mobilità attiva a livello territoriale si arricchisce.

I vantaggi di queste politiche sono plurimi: da un lato si ha un beneficio in termini ambientali, dall'altro in termini di salute senza considerare gli aspetti sociali e educativi. Per facilitare il calcolo costi-benefici degli interventi di infrastrutturazione, l'OMS Europa ha costruito uno strumento, chiamato HEAT (*Health Economic Assessment Tool*) in grado di stimare i benefici della costruzione di strutture che favoriscono l'attività fisica, con particolare riferimento alle piste ciclabili e ai percorsi pedonali. Per benefici economici l'OMS comprende la riduzione della mortalità della popolazione di riferimento intesa come risparmio sulla spesa pubblica della sanità in termini di spese farmaceutiche e ospedalizzazione (WHO Europe, 2014: 18).

#### **4 | La rete delle Active Cities**

Per iniziativa degli scriventi e di alcuni colleghi di altri Paesi, a partire dal 2012 ha iniziato a riunirsi e a collaborare sul tema delle Città Attive un significativo numero di Università, Comuni, organizzazioni del terzo settore a livello nazionale ed europeo.

Il primo seminario si svolse a Ferrara, nel 2012 e vide la presenza di circa venti rappresentanti italiani del settore urbanistico, dello sport, della salute pubblica, delle amministrazioni locali, di società private italiane qualificate e di ospiti provenienti dalla Germania, Università di Erlangen-Nuremberg, e Finlandia,

Università di Jyväskylä. L'idea del seminario era quello di iniziare a definire un modello italiano anche grazie al contributo di colleghi stranieri che avevano già attivato ricerche e azioni in questo ambito.

Nel 2014 il secondo seminario è stato ospitato dal Comune di Udine e, oltre ai precedenti partecipanti, ha visto strutturare un contatto e la presenza della rete OMS Italia delle Città Sane, li rappresentata dalla Presidente e dal Vicepresidente.

Nel 2015, il terzo seminario si è tenuto ancora una volta a Ferrara e ha visto l'allargamento della rete a rappresentanti e colleghi danesi, portoghesi e spagnoli.

Dal 2015 l'informale rete ha assunto consistenza grazie alla partecipazione a due progetti internazionali.

Il primo è il progetto europeo IMPALA.net (*Improving Infrastructures for Leisure Time Physical Activity and Sport in the Local Arena*) finanziato anche grazie all'inserimento dei risultati del precedente progetto IMPALA tra le linee guida per lo sviluppo dell'attività motoria preventiva (HEPA-*Health Enhancing Physical Activity*) che ha come obiettivo l'infrastrutturazione leggera dello spazio pubblico per favorire l'attività motoria. Per ottenere questi obiettivi, le sei nazioni coinvolte (Austria, Finlandia, Germania, Italia, Lituania, Olanda) hanno costituito ciascuna un gruppo di stakeholder che deve declinare e implementare a livello di ciascuna nazione, le linee guida internazionali. Per l'Italia, oltre all'Università di Cassino e del Lazio Meridionale, referente nazionale, e di quella di Ferrara, hanno partecipato varie organizzazioni sportive, società scientifiche, amministrazioni locali e regionali oltre a INU Lazio, FIAB e la Rete Città Sane.

Il secondo progetto internazionale APEN (*Activity and health-enhancing Physical Environments Network*) è finanziato dalla fondazione danese Realdania e vede come capofila la Royal Danish Academy of Fine Arts di Copenaghen, e come partner le università danesi di Copenaghen, di Aalborg e della Southern Denmark, quella di Malmö in Svezia, di Ferrara e Cassino e del Lazio Meridionale per l'Italia. I partecipanti al gruppo provengono da diversi settori: urbanistico/architettonico, della nutrizione, delle scienze sociali applicate allo sport. Il progetto, della durata di tre anni si pone l'obiettivo di costruire una rete a livello europeo, di promuovere scambio culturale e di esperienze, di organizzare iniziative, convegni e produrre pubblicazioni.

Nel corso di alcuni anni, pur rimanendo e volendo rimanere informale, la rete si è rafforzata, grazie ad un profilo culturale aperto alla interdisciplinarietà e arricchito da reciproche suggestioni, e strutturata grazie alla partecipazione a eventi e programmi internazionali.

Il prossimo passo della rete è di reperire, grazie a finanziamenti internazionali e/o locali, sufficienti fondi per avviare sperimentazioni basate sulle evidenze in una o più città italiane o europee. Le sfide più ambiziose, rispetto a questo obiettivo così sfaccettato e pluridimensionale, in particolare a livello territoriale, sono rappresentate proprio dal processo di convergenza verso livelli di coesione che non possono essere perseguiti senza un effettivo coinvolgimento delle fasce socialmente svantaggiate della popolazione.

### Riferimenti bibliografici

Borgogni A. (2012), *Body, Town Planning, and Participation. The Roles of Young People and Sport*. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä (FIN).

Borgogni A., Suomi K. (a cura di 2012), "Nuove tendenze per gli spazi ricreativi e sportivi in Europa/The new tendencies in leisure and sport infrastructures in Europe" (IT-EN), in *Paesaggio Urbano* n. 01/2012, pp. 29-37.

Cervero, R., Sarmiento, O. L., Jacoby, E., Gomez, L. F., Neiman, A. (2009), "Influences of built environments on walking and cycling: lessons from Bogotá", in *International Journal of Sustainable Transportation*, 3(4), pp. 203-226.

Commissione Europea (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Commissione Europea, Bruxelles.

Commissione Europea (2015), *Special Eurobarometer-412. Sport and Physical Activity*, Commissione Europea, Bruxelles.

Gandino, B., Manuetti, D. (1998), *La città possibile*, Red, Como.

Kouidri, S. (2011), *La démocratie locale a Paris*, Documento non pubblicato.

Merleau-Ponty M. (1945), *Phénoménologie de la perception*, Gallimard, Parigi.

OECD (2014), *Health at a Glance: Europe 2014*, OECD Publishing, Parigi.

- Rütten A., Gelius P. (2011), "The interplay of structure and agency in health promotion: integrating a concept of structural change and the policy dimension into a multi-level model and applying it to health promotion principles and practice" in *Social Sciences and Medicine* 2011 Oct;73(7), pp. 953-9.
- Torres, A., Sarmiento, O. L., Stauber, C., & Zarama, R. (2013), "The Ciclovía and Cicloruta programs: promising interventions to promote physical activity and social capital in Bogotá, Colombia", in *American journal of public health*, 103(2), pp. e23-e30.
- World Health Organization-WHO (2011), *Non communicable diseases country profiles*, WHO, France.
- World Health Organization (WHO)-Regional Office for Europe (2008), *A Healthy City is an Active City: a physical activity planning guide*, WHO-Europe, Copenhagen.
- World Health Organization (WHO)-Regional Office for Europe (2012), *Action plan for implementation of the European strategy for the prevention and control of non communicable diseases 2012-2016*, WHO-Europe, Copenhagen.
- World Health Organization (WHO)-Regional Office for Europe (2014), *Health Economic Assessment Tool for walking and for cycling*, WHO-Europe, Copenhagen.

### **Sitografia**

Piano Urbano della Mobilità 2020 del Comune di Bolzano, disponibile su Comune di Bolzano [http://www.comune.bolzano.it/UploadDocs/7494\\_PUM2020.pdf](http://www.comune.bolzano.it/UploadDocs/7494_PUM2020.pdf); ultimo accesso 12 maggio 2016.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Percorsi condivisi verso nuove forme di governance. Riflessioni sull'esperienza del Patto di Fiume Simeto in Sicilia**

**Filippo Gravagno**

Università degli Studi di Catania

LabPEAT - Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del Territorio

DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura

Email: [filippogravagno@virgilio.it](mailto:filippogravagno@virgilio.it)

**Giusy Pappalardo**

Università degli Studi di Catania

LabPEAT - Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del Territorio

DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura

Email: [giusypappalardo83@gmail.com](mailto:giusypappalardo83@gmail.com)

### **Abstract**

Negli ultimi anni si stanno sperimentando, in Italia, nuovi strumenti volti a trattare i temi complessi della gestione delle risorse idriche e, più in generale, dei corsi fluviali, quali i Contratti di Fiume e i Contratti di Costa. Accanto ad alcune regioni in cui tali strumenti trovano un organico inserimento in una cornice coerente di programmazione volta a garantirne l'efficacia dell'azione e la certezza dei risultati, è facile ritrovarne altre nelle quali questi strumenti sono inseriti in percorsi ancor meno che sperimentali che non garantiscono non solo la legittimità della propria azione ma la configurazione degli stessi. Tra questi ultimi percorsi possiamo sicuramente inserire il Patto di Fiume Simeto. Prodotto di un processo sperimentale di Ricerca-Azione Partecipata avviato da una partnership tra il LabPEAT e una coalizione di associazioni locali operanti nella Valle del Simeto, il Patto ha dato sino a oggi quale esito istituzionale un accordo volontario sottoscritto nel maggio 2015 a conclusione di un percorso iniziato nel 2009, tra dieci comuni della Valle del Simeto, l'Università degli Studi di Catania, un Presidio Partecipativo formato da circa 50 associazioni e numerosi soggetti privati operanti sul territorio. Il paper esplora il contributo che il Patto di Fiume Simeto si propone di restituire quale area sperimentale orientata a integrare i temi dello sviluppo locale con la dimensione ecologica e ambientale dei territori, assumendo una forma innovativa per l'intera Regione Siciliana e per tutto il territorio nazionale.

**Parole chiave:** Participation, Ecology, Local Development.

### **1 | Introduzione**

Da sempre i fiumi e le acque sono ambiti che addensano gli interessi di un variegato numero di attori e in cui si manifestano, con maggiore evidenza, alcune forme di conflittualità sociale. L'esplorazione delle modalità di regolazione e di gestione di tali ambiti e risorse permette pertanto di assumere un punto di osservazione significativo per la comprensione delle dinamiche e delle modalità di distribuzione del potere interne alle comunità che vi abitano, e dei valori che ne informano il vivere associato.

Ostrom (1990) argomenta come, un'esistenza durevole e resiliente di specifici contesti, tra cui i bacini idrografici, sia legata alla capacità delle comunità di dare vita a opportune forme di *governance* nella gestione dei beni comuni; l'obiettivo è consentire un adeguato supporto all'interazione tra la molteplicità di attori chiamati a confrontarsi con le varieguate questioni relative all'uso delle stesse risorse. Sempre sulla base degli studi di Ostrom (2010), queste particolari strutture di *governance*, specialmente negli ordinamenti democratici occidentali, devono possedere due caratteristiche. Una caratteristica è data dalla gestione



policentrica orizzontale, con cui s'intende una struttura organizzativa capace di comprendere tutti gli enti locali, assieme agli altri enti istituzionali settoriali coinvolti nella gestione dello stesso sistema di risorse e alle realtà non istituzionali, garantendo la distribuzione degli oneri e dei benefici su uno stesso livello di governo (locale). La seconda caratteristica è data dalla gestione multilivello, con cui s'intende un meccanismo organizzativo capace di operare su più livelli di governo e di far interagire su uno stesso territorio in modo sinergico e coordinato, gli enti locali e sovracomunali, le regioni, i ministeri e, nel caso Europeo, gli organi comunitari.

In Italia i fiumi e le acque sono oggi al centro di numerosi piani e programmi, principalmente settoriali, solo in pochi casi integrati, che finiscono per impedire e comunque condizionare pesantemente ogni possibilità di visione e gestione unitaria di tali ambiti e risorse. Per superare questa condizione, in alcuni contesti si stanno tentando sperimentazioni volte a superare alcuni dei limiti derivanti dalla frammentarietà gestionale e dalla programmazione settoriale attraverso la costituzione di una struttura di *governance* locale, affidata allo strumento del Contratto di Fiume, capace di stimolare il confronto e il dibattito sociale e fare sintesi, mediante la costruzione di meccanismi concertativi, cooperativi e partecipativi, tra tutte le istanze democratiche e gli interessi in gioco. Il paper restituisce alcuni spunti di riflessione attorno agli esiti del percorso di istituzione e ai primi risultati ottenuti dal Patto di Fiume Simeto, quale particolare esperienza siciliana di Contratto di Fiume e meccanismo sperimentale di una possibile *governance* policentrica e multilivello orientata a integrare i temi dello sviluppo locale con la dimensione ecologica e ambientale dei territori della Valle del Simeto<sup>1</sup>.

## 2 | Genesi del Patto di Fiume Simeto

La storia dei contratti di fiume in Sicilia non annovera a oggi molte esperienze compiute. Accanto ad un primo tentativo, avviato nel 2008 e mai giunto a compimento, finalizzato alla realizzazione di un Contratto di Fiume nei territori dei Comuni compresi nel perimetro del Parco del Fiume Alcantara, essa registra, a oggi, la sottoscrizione di alcuni protocolli d'intesa da parte di alcune istituzioni comunali ed una unica esperienza giunta a formale istituzione: il Patto di Fiume Simeto. Il Patto di Fiume Simeto può pertanto essere considerato, per la Sicilia<sup>2</sup>, una eccezione e una sperimentazione ancora isolata che sta tentando di

---

<sup>1</sup> Le attività del Patto di Fiume Simeto stanno diventando infatti centrali non solo ai fini della individuazione di alcune misure per il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni e per il Piano di Gestione del Distretto Idrografico, ma anche per il ruolo particolarmente rilevante che esso ha assunto all'interno della Strategia Nazionale Interministeriale Aree Interne (Agenzia per la Coesione Territoriale), nell'ambito della quale è stato selezionato quale area sperimentale: il tentativo è coniugare e trasferire le politiche di quest'ultima in una cornice più ampia comprendente, insieme alla dimensione sociale e dei servizi collettivi, la dimensione ambientale. L'esperienza qui riportata è frutto di un percorso di Ricerca-Azione Partecipata, altrove approfonditamente narrato e argomentato (Gravagno, Saija, Pappalardo, 2011; Saija, 2014; Saija 2015). Il presente paper mette a fuoco, sulla base delle conoscenze acquisite nell'ambito della costruzione del percorso stesso, il fine ultimo della sperimentazione: la costruzione di forme di governo del territorio ispirate al principio di sussidiarietà e alla piena attuazione delle istanze partecipative delle comunità locali nei processi decisionali pubblici, integrando le questioni ambientali e la gestione dei beni comuni. L'auspicio è che tali forme di *governance* divengano un possibile riferimento per la tanto attesa riforma urbanistica della Regione Siciliana.

<sup>2</sup> Le vicende siciliane in merito ai Contratti di Fiume, nel dettaglio, sono così articolate. Nel 2008 è avvenuta la sottoscrizione di un protocollo preliminare di intesa volto a dare vita a un Contratto di Fiume comprendente tutti i territori dei Comuni interessati alla costituzione del Parco del Fiume Alcantara. Tale protocollo preliminare, però, dopo un primo promettente avvio si è arenato a seguito delle difficoltà incontrate dall'iter di istituzione del Parco del Fiume Alcantara (Bastiani, 2011). Negli anni immediatamente successivi hanno preso avvio storie del tutto differenti. Da una parte, una storia alimentata dalla società civile in un percorso di ricerca-azione partecipata che ha dato origine al Patto di Fiume Simeto, la cui Convenzione Quadro è stata sottoscritta il 18 maggio 2015. Dall'altra, una storia alimentata da una società privata di consulenza, con l'obiettivo di cercare di stimolare alcuni enti locali a dare vita a Contratti di Fiume finalizzati alla gestione delle potenziali risorse finanziarie pubbliche destinate alla salvaguardia del territorio e alla difesa dal dissesto idrogeologico. Per evitare che i contratti di fiume potessero assumere in Sicilia finalità e obiettivi troppo eterogenei e consentire alla Regione Siciliana di aderire ufficialmente alla carta Nazionale dei Contratti di Fiume in occasione del X Tavolo nazionale dei Contratti di Fiume in Italia, la Giunta Regionale ha prodotto la delibera n. 242 del 25/09/15. Con questa delibera, si prende atto finalmente dell'importanza dei Contratti di Fiume ai fini delle strategie messe in campo soprattutto per la costruzione del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni in corso di elaborazione in coerenza con la direttiva 2007/60/CE e del Piano di Gestione del Distretto Idrografico che, sebbene già adottato con D.G. n.70/10 e redatto in coerenza con il dispositivo dell' art.13 della direttiva 2000/60/CE è oggi in rielaborazione ai fini dell'aggiornamento delle sue azioni strategiche. La delibera di G.R. si propone tuttavia anche, proprio per colmare il vuoto attuale, di dare indirizzi per avviare attività di sensibilizzazione e promozione, attraverso il coinvolgimento di Enti pubblici di privati o di altri soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione dei bacini fluviali dell'Isola, volti all'implementazione e alla diffusione di tale strumento. A questo scopo istituisce una Cabina di Regia Regionale, composta dai rappresentanti di tutti i settori dell'amministrazione regionale coinvolti in tali processi, con affiancata una segreteria tecnica composta da esperti di settore interni e/o esterni alla stessa Amministrazione Regionale. A questa regia è pertanto conferito il compito di redigere le 'Linee guida regionali per l'attuazione di Contratti di Fiume', al fine di poter così finalmente disporre di

confrontarsi e mettersi in gioco con numerose questioni problematiche che attraversano la dimensione istituzionale e le pratiche di costruzione di nuovi strumenti di programmazione degli interventi e di governo del territorio dell'isola.

Il processo di costruzione del Patto di Fiume Simeto ha origine dalla reazione al tentativo, portato avanti dalla Regione Siciliana attraverso il Piano Rifiuti di Salvatore Cuffaro del 2002, di realizzare, nei pressi dell'alveo del Fiume Simeto, uno dei tre termovalorizzatori cui affidare l'incenerimento dei rifiuti prodotti nell'isola. Ma al contempo, nasce anche in risposta alla pessima gestione dei processi e dei percorsi messi in campo nell'isola durante la stagione della programmazione strategica, che non solo non ha prodotto alcuna rilevante nuova visione del territorio regionale, ma che ha visto spesso l'uso strumentale, da parte della politica, dell'istituto della partecipazione, vanificando, e in molti casi mortificando, proprio le istanze partecipative più autentiche espresse dai gruppi locali maggiormente maturi presenti nell'isola. Il Patto è pertanto oggi esito di un articolato percorso, costruito da tutti gli attori che ne hanno fortemente voluto e consentito la genesi e che, in sinergia, hanno alimentato la progressiva maturazione delle cornici di senso e dei metodi che lo caratterizzano.

Il processo di costituzione del Patto è stato attivato da una *partnership*, avviata nel 2009, volta a dare vita ad un processo di ricerca-azione partecipata, costituita tra le associazioni *Vivisimeto* e *Comitato Civico Salute e Ambiente Adrano* e il LabPEAT dell'Università degli Studi di Catania.<sup>3</sup> Dopo alcune iniziali sperimentazioni di pratiche partecipative volte ad alimentare alcuni progetti di sviluppo locale<sup>4</sup>, e a seguito di un confronto sui risultati ottenuti in altri contesti attraverso la sperimentazione sui Paesaggi (Pizziolo et al. 1994; Pizziolo & Micarelli 2003a;b), sugli Statuti dei Luoghi (Magnaghi 2000) e sugli Ecomusei (Corsane et al 2008) il gruppo di lavoro promotore della *partnership* ha messo a fuoco che, per consentire di raggiungere i primi obiettivi del loro agire congiunto, ovvero la costruzione di un sistema di saperi, regole e progetti condivisi per far rivivere la Valle del Simeto, era necessario mettere in campo un percorso partecipativo volto alla costruzione di una Mappa di Comunità.<sup>5</sup> La Mappatura, dopo 6 mesi di intenso lavoro in 4 comuni vallivi, ha condotto a un primo momento di sintesi, durante il quale, come esito delle riflessioni, è emersa la necessità di coinvolgere le istituzioni e tutte le comunità del Simeto in un *Patto* per far rivivere la sua Valle; durante un importante momento di sintesi, nel maggio 2010, è stata quindi messa a fuoco la possibilità di esplorare la strada del Contratti di Fiume, o Patti, come la comunità locale stessa li riconosceva, anche grazie all'importante contributo e scambio di con l'esperienza del Contratto di Fiume Panaro. Da quel momento prende avvio un faticoso percorso di costruzione dell'idea di Patto, dentro la comunità stessa e con le principali istituzioni presenti nella Valle. Questo dialogo ha portato, nel 2012, alla sottoscrizione di un primo protocollo d'intesa da parte di 5 Enti locali della Valle (Adrano, Belpasso, Centuripe, Paternò e Troina), di altri enti, associazioni, e dell'Università degli Studi di Catania, volto alla costituzione del Patto di Fiume Simeto e ad avviare alcune sperimentazioni di progettazione di comunità alcune delle quali indirizzate anche alla partecipazione ai bandi europei. Nel 2013 con l'avvio della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)<sup>6</sup> il Patto, seppur non ancora formalizzato nella sua

---

un documento di riferimento per l'attivazione, la conduzione e la gestione delle esperienze dei Contratti di Fiume presenti nel territorio regionale e i costruire una prima mappatura delle esperienze in corso anche al fine di consentire a queste di avere condizioni di omogeneità di indirizzi ed obiettivi anche per il profilo dei riferimenti metodologici e contenutistici.

<sup>3</sup> Associazioni nate proprio in virtù della protesta contro la costruzione di un termovalorizzatore in Contrada Cannizzola a Paternò; protesta che s'intrecciava con quella della comunità adranita contro una fabbrica di materiali per l'edilizia sospetta di utilizzare rifiuti tossici per la realizzazione di laterizi, in Contrada Contrasto ad Adrano (la cosiddetta *Fabbrica dei Veleni*). L'idea originaria delle associazioni coinvolte nella protesta, scevra da ogni sindrome N.I.M.B.Y. (letteralmente *Not in My Backyard*, aggettivo che caratterizza le forme di protesta che non tengono conto dell'interesse generale; per maggiori approfondimenti cfr. Fischer 2000), era di poter sostituire il proprio 'NO!' contro qualcosa con la costruzione di un 'SI!' alternativo, in rappresentanza di una forma di sviluppo possibile e auspicabile per tutto il territorio, identificato da tali associazioni, inizialmente, come Parco Fluviale del Simeto. Dall'incontro con i ricercatori del LabPEAT è maturata l'idea che la proposta di parco potesse non essere appropriata e che, probabilmente, occorreva sperimentare qualcosa di diverso.

<sup>4</sup> In questa prima fase, sono stati attivati tavoli partecipativi volti alla promozione di iniziative per favorire la micro-imprenditorialità locale. È emersa poi la necessità di maturare un percorso a tappe successive, e la *partnership* ha continuato a interrogarsi su cosa potesse aiutare a mettere a fuoco visioni, obiettivi e strategie per costruire alternative credibili ai modelli culturali che giustificano, tra gli altri, progetti quali gli *inceneritori* e le *fabbriche dei veleni*.

<sup>5</sup> Altrove (Pappalardo 2011; Saija 2011), i dettagli di tale percorso sono ampiamente narrati, ma Uno degli obiettivi<sup>5</sup> del lavoro di Mappatura, qui da sottolineare, sta nell'aver consentito di consolidare e ampliare la rete di attori territoriali coinvolti nel processo che ha coinvolto prima 500 partecipanti (i cosiddetti 'mappanti', abitanti, lavoratori e fruitori della Valle del Simeto interni al tessuto associativo locale) e poi una moltitudine di attori, istituzionali e non.

<sup>6</sup> La Strategia Nazionale Aree Interne, promossa nel 2013 dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, è volta a « [...] promuovere lo sviluppo attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei disponibili, [...assicurando...] livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute istruzione e mobilità)». (fonte: *Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa*

configurazione istituzionale, si candida quale Area Pilota per la SNAI e mette le basi per la sua istituzionalizzazione. Il 27 febbraio 2015 si costituisce il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto (PPFS), organizzazione di comunità che racchiude al proprio interno le associazioni e i cittadini singoli che intendono dare compimento all'approccio partecipativo del Patto e, il 18 maggio 2015, si sottoscrive, presso il Rettorato dell'Università degli Studi di Catania, la Convenzione Patto di Fiume Simeto<sup>7</sup>.

Il Patto diventa così realtà istituzionale formalmente riconosciuta e costituisce il primo e sino a oggi unico Contratto di Fiume presente in Sicilia. Nel frattempo, prosegue il suo percorso di interazione con la SNAI<sup>8</sup> e parallelamente, avvia un dialogo con l'Assessorato Territorio e Ambiente e con l'Assessorato all'Energia e ai Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana, volto a definire i meccanismi di collaborazione alla stesura rispettivamente del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni e del Piano di Gestione del Distretto Idrografico attraverso la sottoscrizione di uno specifico protocollo d'intesa. In merito al proprio funzionamento interno, da un lato, il Patto avvia, con alcune difficoltà la struttura organizzativa individuata in Convenzione, dall'altro inizia i lavori per dotarsi di un proprio Piano d'Azione volto a coordinare le numerose iniziative e progettualità emerse dalle attività di ascolto sviluppate negli anni necessari alla sua istituzione.

### 3 | Struttura e contenuti della Convenzione del Patto di Fiume Simeto

Per comprendere a pieno le dimensioni innovative introdotte dal Patto nel sistema territoriale su cui intende incidere occorre far riferimento, oltre che al percorso istituzionale seguito, ai contenuti della Convenzione e agli obiettivi e agli strumenti che intende utilizzare per il raggiungimento delle proprie finalità. A tal fine è bene in primo luogo precisare che il Patto di Fiume Simeto si riconosce oggi a pieno titolo tra i Contratti di Fiume. Come tale nella sua costituzione è ispirato dagli indirizzi dati da alcune Direttive Europee<sup>9</sup>, dalle numerose esperienze italiane e straniere, messe in campo nell'ultimo decennio oltre, ovviamente, che dai contenuti della Carta dei contratti di Fiume proposta dal V Tavolo nazionale dei Contratti di Fiume. Esso è quindi volto prioritariamente alla formalizzazione di un «sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendiconto economico, valore sociale, sostenibilità, intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione del bacino fluviale [...] condiviso e riconosciuto, oltre che accettato, da tutti gli attori territoriali che volontariamente si impegnano così a costruire e mettere in campo meccanismi cooperativi e concertati.» (Fonte: Carta dei Contratti di fiume). Per il raggiungimento di questo obiettivo la Convenzione del Patto propone di dotare il territorio di «un più efficiente assetto organizzativo (*governance*) per il miglioramento delle condizioni delle comunità

---

*alla CE il 9 dicembre 2013). Le Aree Interne sono definite come «[...]aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni[...]» (fonte: Barca et al. 2014, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, Obiettivi, Strumenti e Governance*, Collana Materiali Uval, Roma)*

<sup>7</sup> Questo è un momento in cui si celebra la solidità di un obiettivo raggiunto, quello di aver dato forma istituzionale definita a un percorso che, dal 2009, si è costruito attraverso fasi di alto entusiasmo e fasi di profonda incertezza, generando una continua messa in discussione e ridefinizione del percorso stesso che, fino a oggi, ha comunque consentito un avanzamento progressivo e migliorativo, attraverso livelli qualitativi sempre maggiori.

<sup>8</sup> Il Patto è incluso nella strategia ma, in funzione dei propri criteri di selezione (distanza dai poli metropolitani centri di offerta di servizi, invecchiamento della popolazione e spopolamento) solo 3 Comuni divengono Area Progetto (Adrano, Biancavilla e Centuripe) mentre gli altri 7, sono considerati Area Strategica. Allo stesso tempo, però, tutto il Patto, nella totalità dei soggetti firmatari della Convenzione, è considerato, nella SNAI, Area Sperimentale in virtù della qualità del processo partecipativo mostrato (unico in Italia, assieme alla Valchiavenna, considerata Area Sperimentale per la qualità del processo istituzionale). Comincia così il concitato lavoro verso la definizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ): durante l'estate 2015, avviene la discussione e scrittura collettiva della Bozza di Strategia, ed è in fase di definizione il Preliminare di Strategia.

<sup>9</sup> La Direttiva EU 2000/60 Acque precisa le ragioni culturali, gli approcci operativi e gli strumenti finalizzati alla gestione della risorsa idrica, considerata non come prodotto commerciale ma come «patrimonio da proteggere e difendere», definendo quindi un punto saldo su cui incardinare il dibattito. Inoltre, è posta in maniera chiara la necessità del coinvolgimento pubblico nel processo decisionale, partendo dalla scala locale. La Direttiva introduce i Piani di Gestione dei Bacini Idrografici (Art. 13), durante il cui processo di elaborazione infatti «è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie», come dichiarato nelle considerazioni preliminari della Direttiva stessa, e normato all'Art. 14. Qualche anno dopo, è emanata la Direttiva EU 2007/60 relativa alla Valutazione e Gestione del Rischio Alluvioni; anch'essa richiama la necessità di coinvolgere attivamente le cosiddette parti interessate, in maniera coordinata «se opportuno» con le stesse attività di coinvolgimento previste dalla Direttiva Acque. La Direttiva EU 2007/60 introduce un altro strumento, i Piani di Gestione del Rischio Alluvioni (Art. 7) riguardanti, nello specifico, aspetti connessi con la prevenzione, protezione e preparazione, e «la promozione di pratiche sostenibili di utilizzo del suolo, il miglioramento di ritenzione delle acque nonché l'inondazione controllata di certe aree in caso di fenomeno alluvionale».

insediate e dei loro ambienti di vita attraverso forme di democrazia diretta ispirata al principio di sussidiarietà di cui all'Art. 5 del trattato Ue e all'art 118 della Costituzione Italiana.» (Fonte: Convenzione Quadro Patto di Fiume Simeto)

La Convenzione Quadro del Patto di Fiume, di durata triennale, non intende quindi dare così vita a un Ente terzo ma definire la struttura organizzativa utile a consentire la cooperazione tra tutti i soggetti sottoscrittori per il raggiungimento degli obiettivi e degli scopi statutari del Patto, auspicando tuttavia che essa possa costituire «un primo passo verso la creazione di una struttura organizzativa più complessa e istituzionalizzata, volta alle nuove e diverse centralità di rilevanza sovralocale che mirano all'integrazione delle linee di intervento degli attori territoriali pubblici e privati.» (Fonte: Convenzione Quadro Patto di Fiume Simeto). Essa tenta così di metter in pratica un meccanismo di *governance* policentrica, attraverso la definizione puntuale delle forme di relazione tra i vari soggetti che la compongono. In particolare, essa fa riferimento a tre macro-categorie di attori, definibili come tre pilastri<sup>10</sup> su cui esso è fondato: il pilastro istituzionale (i 10 Enti Locali e il Consorzio di Bonifica di Enna, e altri Enti che, ci si augura, in un prossimo futuro aderiscano alla convenzione), il pilastro non governativo (il PPPFS, che organizza e dà voce al variegato mondo dell'associazionismo nella Valle del Simeto), il pilastro che rappresenta il mondo della ricerca e della formazione (attraverso l'Università degli Studi di Catania).

Allo stesso tempo, la Convenzione di Patto pone le basi per avviare meccanismi di *governance* multilivello richiamando esplicitamente già al proprio interno (Art.9) l'interazione con il livello nazionale rappresentato dalla partecipazione alla SNAI<sup>11</sup> e proponendosi come strumento per l'interazione con altre strutture di governo a vari livelli, tra cui soprattutto il livello regionale attraverso protocolli di intesa volti a formalizzare la collaborazione alla costruzione dei Piani di Gestione del Rischio Alluvioni e del Piano di Gestione del Distretto Idrografico.

Una particolare attenzione è posta anche sugli strumenti su cui deve essere basata la *governance* territoriale: in altre parole, al tema della partecipazione e valorizzazione delle forme e degli strumenti di attuazione della cittadinanza attiva delle comunità locali. Tra i suoi obiettivi rientra pertanto quello di «attivare e svolgere in modo coordinato le funzioni e i servizi per la co-gestione responsabile e partecipata del territorio della Valle e dei suoi ecosistemi più rappresentativi, alimentando politiche e pratiche dell'abitare ispirate all'obiettivo di una ricucitura del rapporto tra uomo, società e ambiente, attraverso l'utilizzo delle pratiche di cittadinanza attiva.» (Fonte: Convenzione Quadro Patto di Fiume Simeto). Questi obiettivi sul piano operativo impegnano a superare l'attuale sistema gerarchico e settoriale della pianificazione e programmazione regionale, introducendo meccanismi di riconoscimento collettivo di valori, beni e regole condivise, da inserire negli statuti comunali, come proposto nell'Allegato 1<sup>12</sup> alla Convenzione stessa, al fine di sostituire, all'istituto dei vincoli, iniziative e progetti di valorizzazione e tutela pro-attivi individuati attraverso il coinvolgimento delle comunità locali.

---

<sup>10</sup> A ciascuno di questi pilastri, è dedicato un allegato della Convenzione: l'Allegato 1, definisce le modalità di modifica degli Statuti Comunali, al fine di costruire, a valle del processo di modifica, un documento integrato che costituisca lo Statuto del Fiume (sistema di regole e invarianti condivise), per dare durabilità ai valori ispiratori della Convenzione anche oltre la vita della Convenzione stessa; l'Allegato 2, è lo Statuto del PPPFS, che è costituito come ente proprio (unico ente a se' nato attraverso il processo di Patto), non governativo, posto in essere al fine di dare attuazione alla componente Partecipativa del Patto stesso; l'Allegato 3 è dedicato ai rapporti con l'Università e al reciproco beneficio tra essa e il Patto stesso. A questi allegati, si aggiunge il sistema di saperi, regole e progetti prodotti fino a quel punto: l'Allegato A, Report della Mappatura di Comunità prodotto nel 2010, e l'Allegato B, Dossier, sintesi di un percorso di Service Learning (Reardon 1998) condotto con gli studenti di Pianificazione Territoriale del CdL Specialistica in Ingegneria Civile nel 2013.

<sup>11</sup> La sostanziale sovrapposibilità degli obiettivi e delle finalità del Patto di Fiume Simeto con quelli della SNAI, e delle strategie e strumenti da adottare per il loro raggiungimento, ha fatto sì che una parte importante del percorso fino a oggi sviluppato dal Patto, abbia trovato proprio nella SNAI un suo naturale sbocco. Con l'autocandidatura del 2013, il Patto è riuscito ad ottenere che 3 suoi Comuni fossero riconosciuti quale area sperimentale della SNAI, a conferma della bontà e significatività del percorso svolto fino a quel momento dal Patto. Il raggiungimento di questo primo importante riconoscimento istituzionale non significa tuttavia che tutto il percorso e tutti gli obiettivi del Patto trovino compimento all'interno della SNAI, tanto meno che questo percorso sia per il Patto agevole e di facile compimento. A riguardo in primo luogo è infatti necessario constatare come gli assi strategici individuati dalla SNAI per il trattamento dei problemi presenti nei territori di suo interesse abbiano una solo parziale sovrapposibilità con la ben più complessa analisi delle questioni messa in campo dal Patto per l'intero territorio della Valle. Il parziale inserimento del territorio del Patto nella SNAI sta inoltre portando una biforcazione nel percorso di costruzione del Piano di azione, dovendosi in futuro tener conto delle differenze sostanziali derivanti dalla condizione di area progetto e di area strategica attribuita ai singoli Comuni con ciò inducendo seri rischi all'intero processo derivanti dalle differenti velocità e possibilità di attivazione di servizi e progettualità proposte, ed evidenti ricadute sul piano della coesione e piena condivisione di alcune azioni da parte di tutta la comunità simetina.

<sup>12</sup> Cfr. nota 10.

Già da queste brevi note è possibile cogliere come la storia del Patto costituisca in qualche modo, una anomalia in Sicilia, non solo per essere a oggi l'unico dei Contratti di Fiume giunto a compimento, ma anche, forse soprattutto, per gli obiettivi e i meccanismi cooperativi che è riuscita a mettere in campo al fine di consentire una più efficace interazione tra gli Enti pubblici e gli altri soggetti sottoscrittori. L'esperienza del Patto di Fiume Simeto sta consentendo di sperimentare percorsi possibili e molto concreti per avviare nuove forme di sviluppo locale. Questi ultimi finalmente alimentati dal capitale umano e sociale presente nella Valle, hanno mostrato di poter essere realmente implementati attraverso un percorso partecipativo inclusivo e culturalmente pro-attivo, finalizzato a stimolare meccanismi cooperativi e collaborativi, e capace di trasformare le conflittualità esistenti in opportunità di maturazione collettive. In questo percorso particolare rilevanza è assunta dal ruolo svolto da una Università radicata nel proprio territorio e volta a perseguire la propria Terza Missione.

#### 4 | Difficoltà e nodi problematici

Il compimento delle funzioni e del ruolo del Patto di Fiume trova oggi tuttavia, non poche difficoltà.

Queste sono in parte dovute ad alcune ben note condizioni specifiche del contesto siciliano che risente oggi di una forte condizione di arretratezza degli strumenti volti a dare ordine alle politiche di governo del suo territorio. L'ordinamento della pianificazione del territorio nella Regione Siciliana è, infatti, ancora affidato essenzialmente alla vecchia L.R.S. 71/78 che, nonostante i tanti fallimenti mostrati in questi anni, continua a indirizzare la Regione Siciliana verso la costruzione di un sistema gerarchico di piani che vede nel PRG il principale strumento, oggi affiancato da una miriade di altri strumenti settoriali. Si tratta di una architettura particolarmente rigida e sostanzialmente informata dal principio di gerarchizzazione dei livelli di piani e dalla permanenza del principio dello *zoning* funzionale, incapace quindi di dare risposte ai nuovi bisogni e alle nuove necessità espresse dai territori. Bisogni e necessità che oggi si fondano più che sulla domanda di crescita della città e dei suoi servizi, sulla necessità della loro razionalizzazione, riorganizzazione e, assai più spesso, della ri-funzionalizzazione di ambiti e tessuti che i nuovi processi di marginalità ed esclusione hanno reso obsoleti e bisognosi di un recupero<sup>13</sup>. Il trattamento di questi nuovi problemi richiede, come ben noto al dibattito disciplinare, strumenti concertativi, negoziali e partecipativi che non trovano ancora alcuna istituzionalizzazione e alcun riscontro nella legislazione regionale.<sup>14</sup>

Per superare alcuni di questi problemi il Patto di Fiume Simeto è oggi impegnato nella costruzione di un non facile Piano d'Azione volto a restituire una possibile sintesi integrata delle numerose politiche che attraversano il proprio territorio, condizionata dalle spesso rigide e in qualche caso contraddittorie regole prodotte dall'attuale sistema settoriale della pianificazione e programmazione regionale e si sta scommettendo anche per il superamento dell'istituto dei vincoli, presente in molti piani settoriali, con iniziative e progetti di valorizzazione e tutela pro-attivi individuati attraverso il coinvolgimento delle comunità locali ed esito di meccanismi di riconoscimento collettivo di valori, beni e regole condivise.

Accanto a questo primo ordine di questioni sono ancora da aggiungere le difficoltà di integrazione della *governance* messa in campo dal Patto con le nuove architetture istituzionali introdotte, in Sicilia, dalla LRS 15/15. Come nel resto d'Italia, ma con percorsi ed effetti ben differenti, la Regione Siciliana ha infatti legiferato l'abolizione delle Province, e l'istituzione di nuovi enti di governo intermedi, sovracomunali, quali le Città Metropolitane<sup>15</sup> e i Liberi Consorzi di Comuni. Dopo varie vicissitudini normative, tra cui la prima proposta di L.R. 8/14, che prevedeva confini differenti tra quelle delle ex-Province Regionali e i

---

<sup>13</sup> In questa cornice, in discussione, non sono solo le finalità dei piani e della stessa pianificazione, che si vede costretta ad abbracciare, insieme ai tradizionali temi della città e della infrastrutturazione del territorio, i ben più complessi temi derivanti dal mantenimento dei principali cicli ecologici e dei principali sistemi ambientali, che danno vita e ragion d'essere al territorio. Ad essere in discussione sono soprattutto quindi gli strumenti su cui tutto l'ordinamento della pianificazione siciliana fonda ancora la propria azione: dai modi con cui vengono costruiti i quadri di conoscenza che permettono di dare forma all'azione, alla natura stessa dell'azione che non necessariamente va orientata sempre alla trasformazione e che oggi più che mai può trovare ispirazione nei meccanismi della conservazione e mantenimento dei valori e delle qualità ancora presenti e espresse dalle diverse realtà territoriali comunque difficilmente raggiungibili attraverso l'istituto del vincolo.

<sup>14</sup> E' invece da registrare come il Patto permetta di far giungere finalmente a piena attuazione ai contenuti dell'art. 1 della legge RS 71/78 nella parte in cui la stessa disponeva il potenziamento del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio, allorché esso introduce tra i suoi obiettivi prioritari quello di "indurre le Comunità Locali a ragionare sulle condizioni del proprio ambiente di vita e ad adottare tutte le misure e gli interventi possibili volti al loro miglioramento e alla loro riqualificazione;" e il potenziamento "del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio, finalizzato a sostenere e/o implementare azioni di salvaguardia, tutela attiva e valorizzazione del patrimonio naturalistico, ambientale, culturale, sociale ed economico della Valle del Simeto, attraverso pratiche di cittadinanza attiva volte alla cogestione responsabile e partecipata dell'intero territorio e dei suoi ecosistemi più rappresentativi."

<sup>15</sup> Per la Sicilia: Palermo, Catania e Messina.

nuovi enti intermedi, si giunge all'attuale configurazione dettata dalla L.R.15/15, che produce un'aberrante condizione con l'inserimento di tutti i Comuni delle ex-Province, con ex-capoluoghi di Provincia diventati Città Metropolitane, entro i confini delle stesse Città Metropolitane<sup>16</sup>. Non stupisce quindi che il perimetro di questi nuovi enti, non trova oggi alcun ancoraggio a ragioni di natura geografica e/o soprattutto ecologico/ambientale. Ciò impedisce la costruzione di politiche coerenti aventi per obiettivo il riordino e il risanamento ambientale del territorio al suo interno,<sup>17</sup> determinando condizioni di forte conflittualità con l'obiettivo, assunto dal Patto per il fiume Simeto, di dare vita nel tempo, ad una consorzio di enti locali che ritrova nei riferimenti identitari delle comunità che abitano la Valle e dei paesaggi che caratterizzano il loro territorio il motivo principale della loro aggregazione.

## 5 | Considerazioni conclusive

L'esperienza del Patto di Fiume Simeto sta producendo, in Sicilia, numerosi spunti di riflessione utili al dibattito sui temi del governo del territorio regionale.

In primo luogo il Patto per il Fiume Simeto mette in luce alcune delle incongruenze e alcuni dei limiti della nuova architettura istituzionale derivante dalla attuazione della LRS n. 15/15, istitutiva dei Liberi Consorzi Comunali e delle Città Metropolitane, evidenziando come questa, nei fatti, impedisca di dare vita ad una programmazione e ad una pianificazione del territorio ispirata a principi ambientali ed ecologici.

Il Patto di Fiume Simeto, riconoscendosi quale Contratto di Fiume, si propone quindi quale percorso sperimentale volto alla costruzione dei nuovi strumenti di pianificazione e programmazione nella Regione Siciliana attraverso l'implementazione di pratiche e strumenti di natura negoziale, concertativa e partecipativa e volto a colmare anche parte del tradizionale divario che separa le Istituzioni dalla società civile dell'isola. Per il raggiungimento di questi obiettivi il Patto punta a introdurre nell'organizzazione dei comuni che aderiscono a esso alcuni elementi di novità che implicano una modifica ai propri statuti con l'introduzione dello Statuto del Fiume<sup>18</sup>, una carta dei diritti del Fiume e degli ambienti naturali a esso direttamente correlati e l'obbligo di una estensione dei meccanismi della partecipazione a tutti i processi decisionali pubblici che interessano i sistemi ambientali e le risorse strategiche della comunità, cercando così di arginare il vuoto legislativo siciliano in ordine ai meccanismi di partecipazione e inclusione delle comunità nei processi decisionali della sfera pubblica.

Accanto a questi importanti obiettivi il Patto si propone di indurre ad assumere, nella pianificazione e progettualità a scala comunale, una visione territoriale più ampia e, laddove possibile, integrata ed ecologicamente più informata.

L'aspetto più innovativo e allo stesso tempo rilevante è legato alla *governance* che il Patto di Fiume Simeto sta contribuendo a mettere in campo nel territorio della Valle. Questa infatti sta dimostrando di essere in grado di attivare reali meccanismi di gestione policentrica e multilivello che stanno permettendo ai Comuni della Valle e alle comunità in essa insediate di dare vita ad una nuova idea di sviluppo della stessa e sperimentare nuove strade per il suo raggiungimento.

Il Patto di Fiume Simeto è soprattutto un percorso che testimonia come, anche in alcuni contesti italiani non storicamente avvezzi a pratiche partecipative, sia oggi presente una società civile capace non solo di esprimere istanze mature e ben più avanzate della politica che ne governa i territori, ma capace anche di proporsi quale soggetto pro-attivo, in grado di dare vita ed esprimere un processo di pianificazione realmente bottom-up, in cui le istanze e i bisogni effettivi del territorio sono espressi direttamente dalla comunità piuttosto che attraverso la delega ai propri rappresentanti istituzionali.

---

<sup>16</sup> Dimenticando che almeno il 70% dei territori di tali ex-Province rientra a pieno titolo e totalmente tra le aree considerate dalla SNAI come interne, o comunque, comuni rurali o ex comunità montane.

<sup>17</sup> Le dinamiche economico-sociali dei Comuni che rientrano all'interno delle Città Metropolitane e dei Liberi Consorzi sono spesso eterogenee e in alcuni casi assai divergenti, con gap problematici che rendono pressoché impossibile ricondurre a unitarietà di trattamento condizioni così variegate e differenti. Aree con forte condizione di spopolamento, ed economie messe in crisi dal declino del settore primario (settore da cui traggono prevalentemente i propri redditi), insistono spesso infatti all'interno dello stesso perimetro di aree in cui si assiste, al contrario, a una forte pressione antropica e a dinamiche economiche fondate principalmente sui meccanismi dei settori terziari e quaternari.

<sup>18</sup> Questo elemento, recuperando alcuni stimoli derivanti dalle precedenti esperienze, soprattutto toscane, relative agli statuti dei luoghi punta a consentire di avviare in ogni comunità del Simeto, un percorso di riconoscimento collettivo dei valori e dei caratteri identitari presenti nel territorio al fine di garantirne la tutela e la conservazione attiva attraverso progetti di comunità realmente condivisi ed esito di processi partecipativi inclusivi.

### Riferimenti bibliografici

- Bastiani, M. (a cura di, 2011), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio, Palermo.
- Corsane, G., Davis, P., & Murtas, D. (2008). Place, local distinctiveness, and local identity: Ecomuseum approaches in Europe and Asia. *Heritage and Identity: Engagement and Demission in the Contemporary World*. London: Routledge, pp. 47-62.
- Fischer, F. (2000), *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press.
- Gravagno, Saija, Pappalardo (2011), “Una partnership tra Università e Comunità per lo sviluppo locale: una esperienza di mappatura partecipata nella valle del Simeto”, in Martinico F. (a cura di, 2011), *Ricerca, didattica e prassi urbanistica nelle città del Mediterraneo. Scritti in onore di Giuseppe Dato*, Gangemi Edizioni.
- Magnaghi, A. (2000), Identità del territorio e statuto dei luoghi. in Cinà G.(a cura di, 2000), *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi*, Alinea, Firenze, pp. 21-38.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010), The challenge of self-governance in complex contemporary environments. *The Journal of speculative philosophy*, 24(4), pp. 316-332.
- Pappalardo, G. (2011), “La Mappa di Comunità: strumento di condivisione di saperi e progettualità”, in Saija L. (a cura di), *Comunità e Progetto nella Valle del Simeto*, Didasko
- Pizziolo, (a cura di, 1994), *I paesaggi delle Alpi Apuane* Firenze Multigraphic.
- Pizziolo, G., Micarelli, R. (2003a), *L'arte delle relazioni* Alinea Editrice.
- Pizziolo, G., Micarelli, R. (2003b), *Dai margini del Caos. L'ecologia del Progettare*. Alinea Editrice.
- Reardon, K.M. (1998), Participatory Action Research as Service Learning. *In New Directions for Teaching and Learning*, 73, pp. 57-64.
- Saija, L. (a cura di, 2011), *Comunità e Progetto nella Valle del Simeto. La Mappa Partecipata come Pratica per lo Sviluppo Locale*, Didasko.
- Saija, L. (2014), Proactive conservancy in a contested milieu: from social mobilisation to community-led resource management in the Simeto Valley. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(1), pp. 27-49.
- Saija, L. (2015), ‘Questa politica parla di noi!’. Breve storia dell'autocandidatura della comunità della Valle del Simeto. *Territorio*



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **L'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile: il caso della Regione Sardegna**

### **Federica Isola**

Università di Cagliari  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [federica.isola@unica.it](mailto:federica.isola@unica.it)  
Tel: 0706755213

### **Federica Leone**

Università di Cagliari  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [federicaleone@unica.it](mailto:federicaleone@unica.it)  
Tel: 0706755213

### **Cheti Pira**

Università di Cagliari  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [chetipira@unica.it](mailto:chetipira@unica.it)  
Tel: 0706755213

### **Abstract**

Durante il periodo di programmazione 2014-20, le città europee beneficeranno ancora di più dalla politica regionale rispetto alla passata programmazione. In tale contesto, lo sviluppo urbano, inteso come economico, sociale e ambientale, rappresenta quindi un tema chiave; la dimensione urbana ha assunto un ruolo di rilievo finalizzato a garantire una maggiore corrispondenza tra le nuove sfide europee e la pianificazione urbana oltre ad indirizzare in maniera più efficace i finanziamenti europei. In questo quadro concettuale dotarsi di un'agenda urbana diventa condizione necessaria per favorire lo sviluppo di sistemi di governance in grado di rispondere agli obiettivi di uno sviluppo economico sostenibile maggiormente indirizzato all'inclusione sociale delle città e delle aree urbane e ad un approccio integrato basato sul territorio.

A fronte di tale necessità, il paper affronta la tematica dell'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile considerando come campo d'indagine la recente programmazione 2014-20 della Regione Sardegna e le modalità organizzative e attuative attraverso le quali sono stati strutturati gli investimenti nelle aree urbane.

**Parole chiave:** european policies, urban policies, local development.

### **1 | Introduzione**

Sebbene la pianificazione urbana non sia una competenza dell'Unione Europea (UE), il concetto di coesione territoriale, sociale e economica, che tanto viene enfatizzato dalle politiche comunitarie, possiede intrinsecamente una forte dimensione urbana. In quest'ottica, già nel 1997, la Commissione Europea (CE), nel documento "Towards an European Urban Agenda" evidenziava la necessità di avere una prospettiva urbana all'interno delle politiche comunitarie dando il via ad un acceso dibattito (European Commission, 1997). Inoltre, la persistente frammentazione politica e la complessità delle sfide urbane ha contribuito ad alimentare il dibattito sul ruolo delle realtà locali nei processi decisionali, comportando, negli ultimi anni, un'esigenza sempre maggiore di un'agenda urbana europea (UE, 2011).



Durante il periodo di programmazione 2014-20, le città europee beneficeranno ancora di più dalla politica regionale rispetto alla passata programmazione, in quanto lo sviluppo urbano, inteso come economico, sociale e ambientale, rappresenta un tema chiave all'interno della politica europea. Da questo punto di vista, promuovere il successo delle città rispetto a queste tre dimensioni, attraverso un approccio integrato, è in linea con la strategia Europa 2020 di una crescita smart, sostenibile e inclusiva (CE, 2014).

Rispetto a tali premesse, il contributo intende affrontare e discutere il tema dell'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile, affrontato in termini solo teorici dall'Accordo di Partenariato<sup>1</sup> (AdP) e dai Regolamenti comunitari, soffermandosi sulle potenziali difficoltà applicative a scala locale, analizzando il caso della Regione Sardegna. In particolare, nel successivo paragrafo verranno analizzati i concetti chiave di approccio integrato e agenda urbana rintracciabili nell'AdP nonché l'approccio utilizzato dall'Italia. Verranno poi analizzati il caso di studio e l'approccio metodologico usato (terzo paragrafo), i risultati dell'analisi condotta (quarto paragrafo) e proposte alcune riflessioni conclusive (quinto paragrafo).

## 2 | Stato dell'arte

A fronte di una necessità sempre maggiore di un'agenda urbana europea, ulteriormente enfatizzata durante il Forum "City of Tomorrow" tenutosi a Bruxelles il 17/18 febbraio 2014, la città ha assunto un ruolo predominante nel panorama europeo. Tuttavia, dal punto di vista concettuale, l'attenzione non è più concentrata esclusivamente sulle grandi città ma anche su quelle di dimensioni medio piccole che rivestono comunque un'importanza strategica a livello territoriale (Comitato delle Regioni, 2015). Ciò ha comportato che nell'implementazione delle politiche riferite all'agenda urbana siano emerse una serie di questioni aperte relative, dal punto di vista strategico, a nuovi modelli di governance capaci di creare visioni condivise e di conciliare obiettivi contrastanti fra loro con modelli di sviluppo divergenti e, a livello operativo, alla scelta dei temi da trattare e degli strumenti da utilizzare.

In tale contesto, l'approccio integrato allo sviluppo urbano, già introdotto dalla Carta di Lipsia<sup>2</sup>, ha assunto un ruolo fondamentale. Infatti, con riferimento alla politica di coesione per il periodo 2014-20, nei Regolamenti che disciplinano l'uso dei Fondi strutturali, sono state introdotte strategie integrate con l'intento di rafforzare la resilienza delle città e di garantire le adeguate sinergie tra gli investimenti effettuati attraverso gli stessi Fondi (CE, 2014). Per esempio, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), in passato unico strumento che finanziava interventi sui centri urbani, si basa sul duplice principio che occorra concentrare le risorse in un'ottica integrata per puntare alle aree con problematiche urbane specifiche e, al tempo stesso, che i progetti di sviluppo urbano debbano essere integrati per rispondere agli obiettivi più ampi previsti dai programmi.

A livello nazionale, nell'AdP, alla Sezione 3 dedicata allo sviluppo urbano sostenibile, si riprende il concetto di approccio integrato riportato nei Regolamenti evidenziando l'esigenza di adottare, per le politiche urbane un più efficace coordinamento di strategie, obiettivi e politiche alle diverse scale d'azione, in modo tale che gli interventi, di tipo materiale e immateriale, vengano inseriti in una strategia globale e condivisa capace di fronteggiare problematiche complesse e talvolta conflittuali che si riscontrano all'interno delle città (Agenzia per la coesione territoriale, 2014: 672).

In particolare, le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile trovano due tipologie di territori destinatari: le città metropolitane, sulle quali si concentrerà l'intervento del Programma operativo nazionale Città metropolitane (PON METRO); le città medie e i poli urbani regionali<sup>3</sup>, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi sui quali interverranno i Programmi operativi regionali (POR), attraverso un asse dedicato oppure attraverso gli Investimenti territoriali integrati (ITI), strumenti applicativi dell'approccio integrato su scala territoriale attraverso un orientamento tematico, mirato e circoscritto.

---

<sup>1</sup> Documento programmatico concordato tra ogni Stato membro e la Commissione Europea, con il contributo delle Regioni, come concreta declinazione nazionale delle politiche di coesione dell'Unione e guida vincolante per tutti i POR. L'Accordo di Partenariato è stato approvato con Decisione di esecuzione della Commissione il 29.10.2014.

<sup>2</sup> La "Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili" è un documento degli Stati Membri che è stato firmato nel 2007 con l'ampia e trasparente partecipazione delle parti europee interessate.

<sup>3</sup> Almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a ciascuno Stato membro deve essere investito in azioni integrate per lo sviluppo sostenibile mediante i Programmi Operativi (PO) oppure mediante lo strumento degli Investimenti territoriali integrati (ITI).

Dall'analisi del quadro complessivo della situazione regionale del territorio italiano è emerso che dodici regioni hanno scelto di inserire nel loro POR un Asse urbano; cinque sono ricorse agli ITI mentre altre due regioni e le due Province autonome non hanno utilizzato né l'Asse né ITI<sup>4</sup>.

Tuttavia, risulta fondamentale sottolineare come nell'AdP si affermi che il modello integrato di sviluppo territoriale «sebbene possa costituire una novità regolamentare in altri Paesi dell'Unione, è già stato sperimentato in Italia (sia nella presente, che nella passata programmazione) con strumenti dedicati alla progettazione integrata che in alcuni POR FESR (es. Sardegna 2000-06 e 2007-13 o Sicilia 2007-13) hanno impegnato risorse finanziarie da misure o linee di intervento in distinti assi prioritari. Un'architettura che, a fronte di una notevole complessità amministrativa, non ha realmente condotto a corrispondenti innovazioni di facilitazione di processo o di efficacia di risultato» (Agenzia per la coesione territoriale, 2014: 687).

### **3 | Il caso di studio della Regione Sardegna**

Con riferimento alle tematiche affrontate nei paragrafi precedenti, il presente paragrafo analizza il caso della Regione Sardegna. In particolare, il primo sotto paragrafo racconta come la tematica urbana sia trattata nel POR FESR Sardegna 2014-20 approvato dalla CE il 14 luglio 2015 con Decisione C (2015)4926.

Il secondo, descrive l'approccio metodologico utilizzato per la raccolta dei dati e per l'analisi dei risultati delle interviste rivolte ad alcuni attori chiave nell'elaborazione del POR FESR Sardegna 2014-20.

#### **3.1 | Il tema urbano nel POR FESR Sardegna 2014-20**

Nel POR FESR Sardegna 2014-20 (da qui in avanti Programma), alla Sezione. 4 si evidenzia la debolezza del sistema urbano regionale, caratterizzato da una bassissima densità della popolazione (circa 70 ab. / Km<sup>2</sup>), con solo due città, Cagliari e Sassari, che superano i 100.000 abitanti<sup>5</sup>. Escluse le polarità di Cagliari, Sassari e la città di Olbia, l'insediamento urbano è distribuito sul territorio regionale senza grosse concentrazioni, con la difficoltà di poter costituire “massa critica” adeguata alla fornitura diffusa di servizi di qualità.

Il Programma individua nelle conurbazioni di Cagliari, Sassari e Olbia le tre città e aree vaste contraddistinte da “functional economic units” e da funzioni pregiate o esclusive a servizio dell'intero territorio regionale, definendo una strategia che va ad esaltare, almeno in linea teorica, questi centri come modelli di eccellenza per molteplici servizi. Dal punto di vista operativo si è scelto di non disporre di un apposito asse dedicato ai temi “urbani” ma di affrontare più efficacemente e diffusamente, con logiche integrate, attingendo dai vari Assi del Programma o da altri programmi senza rigide settorializzazioni. Le azioni previste nei singoli Assi consentiranno di operare su tematiche puntuali privilegiando, ove possibile, azioni integrate, come esplicitato e quantificato nelle Tab.10 “Dimensione 4 – Meccanismi territoriali di attuazione” (Regione Sardegna, 2015: 43).

Le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile riferite ai tre Comuni sono attuate attraverso l'approccio ITI che prevede l'utilizzo di più assi e fondi (FESR e FSE). Parallelamente alla definizione del Programma, sono stati progettati tre ITI i cui obiettivi derivano dagli indirizzi degli strumenti di pianificazione approvati (Piani Strategici e PISU); «le tre Amministrazioni saranno le Autorità Urbane responsabili della selezione delle operazioni. Ulteriori compiti potranno essere delegati per iscritto dalle Autorità di gestione<sup>6</sup> a seguito della verifica della capacità amministrativa. L'approccio strategico intende incentivare specifiche politiche di rigenerazione urbana con un insieme di azioni organico, integrato e intersettoriale di carattere economico (Obiettivi Tematici 3 e 6), per la riqualificazione degli spazi (Obiettivi Tematici 4 e 9) e per il sostegno ai soggetti più deboli (Obiettivo Tematico 9), con una particolare attenzione rivolta ai temi dell'innovazione (Obiettivi tematici 1 e 2) e dell'inclusione sociale (Obiettivo Tematico 9)» (Regione Sardegna, 2015: 156).

Per i centri minori si è considerata l'esperienza delle reti di cooperazione per sostenere le Unioni di Comuni come protagoniste dell'approccio integrato. In funzione delle risorse disponibili non sarà

---

<sup>4</sup>È importante sottolineare che alcune regioni nonostante abbiano scelto di inserire un Asse urbano hanno comunque utilizzato un sistema di governance con l'individuazione di Autorità urbane e Progetti di innovazione urbana (come nel caso della Regione Toscana) simili agli ITI

<sup>5</sup>Censimento ISTAT 2011.

<sup>6</sup>Istituita presso le amministrazioni regionali, svolge le attività di supervisione, coordinamento, attuazione e sorveglianza del POR in coerenza con l'art. 125 del Reg (UE)1303/2013.

possibile agire indistintamente sull'intero territorio regionale ma saranno selezionate preventivamente le aree candidabili ad intervenire su tematiche specifiche, in riferimento ai singoli Assi<sup>7</sup>.

### 3.2 | Approccio metodologico

Il contributo affronta la tematica dell'approccio integrato allo sviluppo urbano sostenibile e della sua implementazione nel caso della Regione Sardegna attraverso un'analisi di tipo qualitativo. In particolare, per quanto riguarda i metodi di rilevazione dei dati, l'analisi del caso di studio è stata condotta attraverso interviste semi-strutturate che hanno coinvolto alcuni attori chiave della programmazione 2014-20 all'interno dell'Amministrazione regionale e delle amministrazioni locali, allo scopo di ottenere informazioni da due diverse prospettive. La scelta di tale tipologia di intervista permette di evidenziare alcuni concetti chiave posti a monte del contributo. A differenza delle interviste strutturate, che riflettono in qualche modo la visione dell'intervistatore, quelle semi-strutturate rispecchiano la visione dell'intervistato, permettendo un'analisi maggiormente oggettiva. In secondo luogo, permettono di ottenere ulteriori informazioni rispetto a quelle strettamente richieste, rappresentando uno strumento flessibile, capace di ottenere risposte soggettive dagli intervistati al fine di capire e analizzare la realtà attraverso il loro punto di vista. Le interviste sono state poi interpretate attraverso un'analisi tematica, la quale ha permesso di costruire una matrice di temi nodali (vedi Tabella I), scaturiti da ripetute e attente letture delle trascrizioni delle interviste. In particolare, sono state identificate tre tematiche chiave quali l'integrazione territoriale, tematica e finanziaria.

## 4 | Analisi dei risultati

Una prima analisi delle interviste ha posto in luce aspetti critici e peculiarità dell'approccio utilizzato dalla Regione Sardegna. La Tabella I riassume quanto espresso dagli intervistati interpretandolo in relazione ai concetti di integrazione economica, tematica e territoriale.

Tabella I | Matrice dell'analisi tematica delle interviste.

Intervistato	Tematiche		
	Integrazione tematica	Integrazione territoriale	Integrazione economica
Intervistato 1	Nella programmazione 2007-13 c'è stata una "Integrazione di funzioni", relativamente a progetti di filiera di sviluppo locale portati avanti dalla Regione Sardegna. Nella programmazione 2014-20 rispetto alle passate programmazioni dove si era speso molto di più per l'accessibilità e per i servizi avanti in questa programmazione si è speso di più per migliorare la qualità della vita dei cittadini.	Si è deciso di intervenire sull'area urbana, a scala di quartiere, con interventi che potessero migliorare la qualità della vita dei soggetti che vi abitano, tralasciando interventi di area vasta finalizzati alla fornitura di servizi per tutta la Regione in quanto erano già stati sviluppati nel periodo di programmazione 2007-2013. Per tale motivo, sono stati scelti dei quartieri svantaggiati di Cagliari, Sassari e Olbia, quali rispettivamente Is Mirrionis, San Donato e Poltu Quadu (anche se non certo). È cambiata la scala, non è la città che diventa attrattore ma il quartiere che diventa un polo attrattivo nei confronti della città.	Può risultare necessario avere a disposizione maggiori o minori risorse di quelle ipotizzate inizialmente in fase di elaborazione. Rispetto a tali considerazioni l'ITI rappresenta una metodologia a matrice che permette di percepire risorse da diversi assi e da diversi fondi, quali il fondo sociale e altri; permette quindi di non limitare le risorse a quelle eventualmente stanziati per l'Asse dedicato. La scelta dell'ITI rispetto ad un Asse urbano nasce appunto dall'esigenza di avere uno strumento flessibile che permettesse di integrare nel tempo e secondo le necessità indicate dal programma.
Intervistato 2	/	Uno degli aspetti più vantaggiosi riguarda la territorializzazione dell'intervento. Infatti, la possibilità di circoscrivere gli interventi all'interno di un ambito urbano, più o meno grande, ha reso più facile analizzare i bisogni dei cittadini ed individuare i portatori di interesse.	Costruire azioni integrate con due fondi è vincolante. In tal modo si restringe il campo.

<sup>7</sup>Il Programma rimanda a tal proposito alla Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Intervistato 3	<p>Lavorando con i Comuni, per gli ITI, è venuto fuori che tutti si sono concentrati sull'inclusione sociale e riqualificazione urbana e quindi non c'è stato bisogno e non è nato un quarto driver.</p> <p>Agendo con l'asse urbano si rischia di concentrarsi sulla parte infrastrutture o comunque su azioni che possono anche integrare diversi tipi di interventi ma che hanno come leitmotiv di base azioni poco imperniate sul lato umano.</p>	/	<p>Nonostante l'ITI risulti essere uno strumento complesso permette di integrare due Programmi. Questo permette che vi sia integrazione tra più Assi nell'ambito del POR ma anche rispetto a più programmi. Esiste un'esperienza risalente al 2007/2013 nella quale vi è stata integrazione tra fondi nella sovvenzione globale delle Regioni Veneto - Sardegna. L'integrazione è stata fatta tra il Fondo Sociale del Veneto e il POR FESR Sardegna.</p>
Intervistato 4	<p>Nella programmazione 2000-2006 e 2007-2013 è mancata la concentrazione tematica.</p> <p>Nel POR FESR Sardegna 2014-20 nella definizione degli ITI c'è stata una concentrazione tematica negli ITI.</p>	<p>Data la sua natura, l'ITI obbliga ad una concentrazione territoriale, tematica e finanziaria al fine di promuovere degli interventi integrati. È per tale motivo che abbiamo deciso di intervenire su tre quartieri di Cagliari, Sassari e Olbia, in tal senso all'interno dell'ITI il focus è molto preciso. Non si parla di città ma di quella parte di città in cui si attua una politica urbana integrata dal punto di vista tematico, finanziario e territoriale.</p>	/
Intervistato 5	<p>Rispetto alla riserva del 5% del POR FESR Sardegna 2014-20 da spendere in area urbana per lo sviluppo urbano sostenibile, sono stati individuati sono tre driver tematici (non è stato individuato il quarto) per non "frammentare" gli interventi su diversi canali di spesa. Con gli ITI si interviene su un driver mentre si possono comunque pescare risorse per gli altri driver dagli assi specifici (per efficientamento energetico).</p> <p>Su un programma di più di 900 milioni di euro, intorno ai 45/47 milioni di euro sono impiegati sulle tre aree urbane praticamente per intero.</p>	<p>La scelta riguardava se intervenire sulla città o sull'area vasta, quest'ultima sarebbe stata maggiormente dispersiva e più laboriosa da gestire. Per tale motivo la Giunta regionale con il Piano di sviluppo regionale ha deciso di concentrare gli interventi a scala di quartiere, valutando i bisogni sui quali basare gli interventi stessi, grazie all'aiuto delle amministrazioni comunali. In particolare, Sassari ha iniziato a concentrarsi sul tema delle infrastrutture, tema troppo ampio e scarsamente finanziabile nella programmazione 2014-2020; Cagliari ha invece analizzato alcune situazioni puntuali come San Michele, Castello e Is Mirrionis. Su quest'ultimo quartiere il Comune aveva già un'idea su come intervenire, possedendo un consistente patrimonio immobiliare in quell'area.</p>	<p>L'ITI è uno strumento che viene utilizzato quando c'è una necessità di finanziare insieme interventi fortemente integrati tra loro e che quindi possono esse legati tra loro con diversi obiettivi tematici e quindi con diversi Assi, o con diversi Fondi strutturali per la loro realizzazione.</p> <p>Elemento importante è che è un ITI essendo "integrato" deve avere una sua governance con un grado di autonomia maggiore che negli altri casi. Se invece si pensa di costruire un'Asse, questo porta ad attribuire risorse ad un Asse con una caratterizzazione del tipo territoriale e urbano, che però è stridente rispetto all'organizzazione attuale della programmazione 2014/2020, che è invece organizzata per obiettivi tematici, e quindi anche gli Assi vengono organizzati in tal modo, ossia inseriti in tutti i programmi come trasposizione quasi automatica di un obiettivo tematico.</p>

Sulla base dei concetti riportati nella Tabella I è stato possibile elaborare alcune riflessioni critiche sulle tre tematiche.

#### **4.1 | Integrazione economica**

Le interviste hanno posto in evidenza i criteri attraverso i quali la Regione Sardegna ha individuato nell'ITI la modalità organizzativa e attuativa delle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. Dal punto di vista dell'integrazione economica esso rappresenta uno strumento che consente di combinare investimenti di diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per interventi pluridimensionali o tra più settori. Tuttavia, permette di tenere traccia dello stanziamento di fondi alle varie priorità di investimento. L'ITI quindi permette, laddove vi sia la necessità, di finanziare congiuntamente interventi fortemente integrati che esplicano la trasversalità della strategia territoriale. Non è indispensabile combinare tutti i fondi in ogni ITI, anche se è preferibile che un ITI metta insieme fondi diversi.

L'Intervistato 3 pone l'accento sul fatto che la combinazione di investimenti fisici nelle infrastrutture da parte del FESR e investimenti nel capitale umano da parte del FSE è particolarmente rilevante nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile. L'Intervistato 5 afferma che si tratta di un meccanismo flessibile che permette di rispondere in maniera integrata alle diverse esigenze territoriali in relazione alle tematiche che contraddistinguono la strategia Europa 2020. Sviluppare una strategia fortemente incentrata sullo sviluppo integrato e interdisciplinare basata sull'analisi delle esigenze dell'area prescelta, e la strutturazione di una governance con un alto grado di autonomia risultano essere elementi indispensabile per la costruzione del processo di implementazione coordinata del territorio. Il grado di autonomia dipende dal livello di delega e compiti che vengono dati dall'Autorità di gestione del POR a chi deve poi gestire l'ITI.

Dalle osservazioni dell'Intervistato 1 si evince che uno degli aspetti critici nei primi tentativi di implementazione dello strumento riguarda il mancato coinvolgimento del settore privato infatti, nonostante uno degli obiettivi sia di sbloccare il potenziale non pienamente sfruttato a livello locale e regionale, si tratta di una condizione che attualmente vede in sede di regia soltanto il soggetto pubblico relegando il soggetto privato ad un ruolo di secondo ordine, questo nonostante le attuali politiche economiche impongano una stretta cooperazione fra il settore pubblico e quello privato a vantaggio di entrambe le parti e soprattutto dei cittadini, ossia dei destinatari finali dei servizi da erogare.

#### **4.2 | Integrazione tematica**

Dalle interviste è emerso come, dal punto di vista dell'integrazione tematica, l'approccio intrapreso dalla Regione Sardegna ha individuato nell'ITI una concentrazione tematica piuttosto che una integrazione. Nonostante quanto sottolineato dall'intervistato 5, sulle potenzialità dello strumento di rispondere in maniera integrata alle diverse esigenze territoriali in relazione alle tematiche che contraddistinguono la strategia Europa 2020, è stata fatta una scelta dovuta alla scarsità delle risorse finanziarie e alla necessaria rispondenza al principio della concentrazione delle stesse suggerito dalla CE, che inevitabilmente indirizza la prossima programmazione a selezionare poche tematiche e pochi progetti integrati.

Con riferimento ai tre driver indicati dall'AdP, la Regione Sardegna ha scelto di intervenire su un unico driver, "Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati", ma è importante quanto sottolineato dall'intervistato 5 sul fatto che si possono comunque pescare risorse per gli altri driver dagli assi specifici (efficientamento energetico, mobilità sostenibile, adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici), ma senza la definizione di azioni integrate.

#### **4.3 | Integrazione territoriale**

Le interviste hanno posto in luce come dal punto di vista dell'integrazione territoriale, l'approccio intrapreso dalla Regione Sardegna abbia deciso di concentrare i propri sforzi a scala locale, puntando sui quartieri di "Is Mirrionis" a Cagliari, "San Donato" a Sassari e "Poltu Quadu" a Olbia, tralasciando volutamente interventi su aree urbane che forniscono servizi a tutta la Regione, in termini di servizi avanzati e poli di attrazione. Tuttavia, il motivo di tale scelta non trova in tutti gli intervistati la stessa motivazione. Seppur gli intervistati 1 e 5 sono d'accordo nell'affermare che tale scelta sia derivata da obiettivi precisi che la Regione si era posta, differiscono sulla natura di tale motivazione. L'intervistato 1 afferma che la scelta di attuare delle politiche urbane a scala di quartiere al fine di migliorare la vita dei soggetti che vi abitano, sia scaturita dal fatto che i classici interventi di area vasta finalizzati alla fornitura di servizi a tutta la Regione fossero già stati fortemente sviluppati durante il periodo di programmazione 2007-13. L'intervistato 5 pensa invece che la scelta di non intervenire sull'area vasta, sicuramente più dispersiva rispetto alla scelta del quartiere, sia derivata dalla maggiore difficoltà nel gestire un intervento di tali dimensioni. Tale considerazione risulta parzialmente condivisa dall'intervistato 2 che considera vantaggiosa la possibilità di circoscrivere gli interventi all'interno di un ambito urbano in quanto rende più

semplice l'analisi e l'individuazione dei portatori di interesse nonché dei loro bisogni. L'intervistato 3 afferma invece che tale scelta sia derivata dalla natura stessa dello strumento ITI che obbliga ad una concentrazione territoriale e quindi a focalizzarsi su parti della città e ambiti precisi nei quali, attuare una politica urbana integrata dal punto di vista tematico, finanziario e territoriale, risulta sicuramente più semplice.

D'altro canto, dal punto di vista critico, intervenendo unicamente su tre città e all'interno di esse su piccole porzioni, a scala di quartiere, la gran parte del tessuto urbano e del territorio regionale, caratterizzato da piccole realtà per lo più rurali, è stata esclusa. Di conseguenza, l'obiettivo e/o l'auspicio che l'agenda urbana si propone della città come motore di sviluppo per l'intera regione risulta di difficile attuazione, mettendo in luce delle perplessità sulla scelta delle tre città piuttosto che ciò che Atkinson (2015) definisce come SMSTs ossia reti di paesi di piccole e medie dimensioni. Non di minore importanza, la scelta di Cagliari, che altresì usufruirà, come città metropolitana, dei fondi stanziati dal PON metro.

## 5 | Conclusioni

L'approccio urbano alla politica di coesione 2014-20, auspicato a livello comunitario e nazionale, individua nell'integrazione territoriale, tematica e economica uno dei suoi principi cardine. Alla luce di questa chiave di lettura, l'analisi del caso della Regione Sardegna ha posto in evidenza delle problematiche e delle questioni aperte, rappresentate dall'esclusione della gran parte del tessuto urbano, caratterizzato da piccole realtà rurali (integrazione territoriale), dalla concentrazione esclusiva sul tema dell'inclusione sociale (integrazione tematica) e dal mancato coinvolgimento del settore privato (integrazione economica).

Rispetto a tali problematiche citando quanto affermato da Camagni, «la CE dovrebbe essere chiara sul fatto che la pianificazione strategica è condizione fondamentale per la presentazione di progetti al FESR, e che questi ultimi saranno giudicati sulla base non di piani di facciata, ma sulla evidenza di processi partecipati e partenariali, di azioni integrate multisettoriali, di una significativa responsabilizzazione e cofinanziamento da parte del privato, di chiari e misurabili obiettivi strategici, sia generali sia affidati ai singoli progetti» (ReCS, 2013:2); del resto lo stesso Parlamento europeo nella Proposta di risoluzione del 25/06/2015<sup>8</sup> (2015: 10) sottolinea che «l'Agenda Urbana europea dovrebbe fondarsi su un nuovo metodo di governance multilivello, che coinvolga maggiormente il livello locale in tutte le fasi del ciclo politico in modo da avvicinare le politiche alla realtà rendendole più coerenti e reattive rispetto ai continui cambiamenti che interessano le aree urbane funzionali; infatti è del parere che, in tale contesto, il Comitato delle regioni, in qualità di organo che rappresenta gli enti locali e regionali, dovrebbe svolgere un ruolo in tale processo».

In conclusione, nonostante la crescente necessità di un approccio urbano alla politica di coesione, a scala locale ci si scontra con le difficoltà derivanti dalla sua applicazioni a casi reali.

## Attribuzioni

Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori.

## Riferimenti bibliografici

Agenzia per la coesione territoriale (2014), Accordo di partenariato per la nuova programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, disponibile su: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/> [ultimo accesso: 20 aprile 2016].

Atkinson R. (2015), "The urban dimension in cohesion policy: Past developments and future prospects" in *European Structural and Investment Funds Journal*, no. 3, vol. 1, pp. 21-31, disponibile su: [www.lexxion.de/estifinner/inner/archive/2015/12015/estif\\_2015\\_01-007\\_2015-05-26-10.40.154.pdf](http://www.lexxion.de/estifinner/inner/archive/2015/12015/estif_2015_01-007_2015-05-26-10.40.154.pdf) [ultimo accesso: 26 Aprile 2016].

CE (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato*, disponibile su: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf) [ultimo accesso: 20 aprile 2016].

Comitato delle Regioni (2015), *COTER - VI/010, 6a Riunione della Commissione, 11 dicembre 2015, Documento di lavoro, Commissione Politica di coesione e Bilancio dell'UE*, disponibile su: [www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi\\_8aPcj7bMAhXB7xQKHR7yD4cQFggfMAA&url=https%3A%2F%2Fwebapi.cor.europa.eu%2Fdocum](http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_8aPcj7bMAhXB7xQKHR7yD4cQFggfMAA&url=https%3A%2F%2Fwebapi.cor.europa.eu%2Fdocum)

---

<sup>8</sup> Commissione per lo sviluppo regionale, Relazione sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE (2014/2213(INI).

- entsanonymous%2FCOR-2015-05511-00-00-DT-TRA-IT.docx%2Fcontent&usg=AFQjCNH08PbSQ-p-T]yCyMc\_\_0w-6rirQQ&sig2=Y-8]JOIN9VVQdcMNNKWm8hg [ultimo accesso: 28 Aprile 2016].
- European Commission (1997), *Towards an European Urban Agenda*, disponibile su: [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban\\_197\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf) [ultimo accesso: 20 aprile 2016].
- Parlamento Europeo (2015), *Commissione per lo sviluppo regionale: Relazione sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE (2014/2213(INI))* disponibile su: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//IT) [ultimo accesso: 28 Aprile 2016].
- ReCS (2013), *L'Unione Europea e le azioni integrate per lo sviluppo. Il Piano Città: un passo verso un'Italia strategica?*, disponibile su: [http://reco.it/userfiles/file/Intervista%20Roberto%20Camagni\\_ReCS%20per%20sito\(1\).pdf](http://reco.it/userfiles/file/Intervista%20Roberto%20Camagni_ReCS%20per%20sito(1).pdf) [ultimo accesso: 28 Aprile 2016].
- Regione Sardegna (2015), *POR FESR Sardegna 2014-20*, approvato con Decisione C(2015) 4926 del 14.07.2015, disponibile su [www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_84\\_20151111114246.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20151111114246.pdf) [ultimo accesso: 20 Aprile 2016].
- UE (2011), *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*, disponibile su: [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_summary\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf) [ultimo accesso: 20 aprile 2016].



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **I conflitti fra lo sviluppo economico e l'ambiente: strumenti di controllo**

**Giuseppe Las Casas**

Università degli Studi della Basilicata  
Scuola di Ingegneria, Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali (LISUT)  
Email: [giuseppe.lascasas@unibas.it](mailto:giuseppe.lascasas@unibas.it)

**Francesco Scorza**

Università degli Studi della Basilicata  
Scuola di Ingegneria, Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali (LISUT)  
Email: [francesco.scorza@unibas.it](mailto:francesco.scorza@unibas.it)

### **Abstract**

Questo lavoro propone un caso di applicazione dei principi di concentrazione delle politiche e di investimenti place-based che sono alla base della nuova politica di coesione. Il caso si confronta con il conflitto ricorrente fra ambiente e sviluppo economico e in considerazione della estrazione e lavorazione di idrocarburi nella Val d'Agri, dove le istanze di tutela e valorizzazione, oltre alle risorse ambientali (naturalistiche, agricole, storico artistiche) includono la tutela delle tradizioni e della capacità di tramandare cultura, peculiare delle comunità insediate nelle zone interne dell'Appennino.

In quest'ottica sono state selezionate strategie che promuovono le innovazioni necessarie alla componente autocentrata dello sviluppo e si è fatto riferimento ad un diritto alla razionalità delle scelte, fondata su: equità, efficienza e conservazione delle risorse e basata su strumenti di accountability e di condivisione dell'incertezza ai quali collegare il ciclo integrato valutazione/governance.

A questo fine, per ciascun obiettivo principale, è stata proposta una Matrice del Quadro Logico degli Obiettivi (LFM) e, attraverso il bando che ne deriva, i proponenti dovranno implementare nell'ambito di uno schema procedurale orientato la costruzione di filiere concluse e integrate.

**Parole chiave:** planning, tools and techniques, local development.

### **1 | Introduzione**

Questo lavoro si confronta con le scelte di organizzazione territoriale definite nell'ambito dell'attività di assistenza prestata dal LISUT alla amministrazione del Progetto Val d'Agri, relativamente alla formazione del Piano Strutturale Intercomunale, tuttora in corso.

La Val d'Agri si colloca in un contesto in cui -assieme a boschi e foreste - un ruolo peculiare è rivestito dai paesaggi d'acqua che, mentre da una parte assicurano l'alimentazione degli schemi idrici di un'ampia regione, anche esterna alla Val d'Agri, dall'altro impreziosiscono i paesaggi e aprono realistiche prospettive di utilizzazione a fini turistici.

Queste opportunità si confrontano con la presenza di giacimenti d'idrocarburi la cui estrazione e lavorazione presenta rilevanti rischi di impatto.

Poiché sono di attualità stringente le vicende politico-giudiziarie che interessano il territorio della Val d'Agri, non potremo non guardarvi anche per un solo momento, ma ci sembra che non cambino affatto le istanze tecniche e metodologiche alla base di questo lavoro: *accountability*, quadri sistematici e indipendenti di conoscenza, condivisione dell'incertezza e, in una parola, trasparenza rimangono alla base del nostro progetto di ricerca.



Il forte fabbisogno di opportunità occupazionali, la tragica crisi demografica, la vulnerabilità del patrimonio edilizio pongono alle comunità d'ambito forti difficoltà nel rifiutare con fermezza le opportunità offerte dal ricavo dei proventi delle concessioni.

In particolare – a livello locale - da un lato si schiera chi ripone nei proventi degli idrocarburi le speranze di un'inversione dei trends d'impoverimento e economico e socio-demografico oltre che la possibilità di accrescere il consenso politico e chi, allevatori e coltivatori e parte del mondo scientifico, invoca, per lo meno il principio di precauzione.

La composizione di tali conflitti rende il caso di studio un esempio della sfida della complessità, attraverso gli strumenti di un approccio razionale.

In questo quadro, la metodologia sviluppata si propone di costruire una strategia integrata caratterizzata da significativi passaggi di elaborazione partecipata e condivisa.

Essa coincide con la ricerca di salvaguardare i tre principi che consideriamo come la base logica della nostra proposta:

1. di efficienza nella allocazione delle risorse;
2. di equità nella distribuzione delle opportunità;
3. della tutela delle risorse irriproducibili;

e si propone di sperimentare la ricerca di una logica razionale a-priori in cui, a partire dalle criticità (i problemi), attraverso la implementazione del Logical Framework Approach (LFA) viene esplicitato il legame obiettivi-prodotti-attività-mezzi-input.

La metodologia, si sviluppa su una visione operativa dell'approccio "proceduralist" alla Faludi (1987) in cui, oltre che una immagine dell'assetto desiderato, viene proposto un processo per definire e monitorare obiettivi e strategie e promuove sinergie che assicurino la concentrazione degli sforzi in poche direzioni ben definite.

Esso trova i suoi punti di robustezza nei tre principi appena detti e nella condivisione in forma esplicita degli obiettivi, il che rappresenta il principio di demarcazione alla Popper che, seguendo Faludi (1987), identifica quello che può essere definito "un buon piano".

## 2 | Razionalità Limitata, Incrementalismo e Pianificazione Strategica

Alla fine degli anni settanta, il periodo "classico" del cosiddetto approccio sistemico<sup>1</sup>, permanevano rilevanti elementi di insoddisfazione circa il passaggio dall'analisi al progetto. Tale passaggio restava, infatti prevalentemente legato da un lato al tentativo di una impostazione di tipo "ottimizzatorio" di origine affine alla Ricerca Operativa (Friend e Jessop, 1969) e la fiorente produzione di modelli di simulazione<sup>2</sup> dall'altro ad una intuizione progettuale non esplicitamente dipendente dalle valutazioni dello stato di fatto e dalle sue criticità o l'esito di una negoziazione spesso non trasparente fra gli *stakeholders*, tendente ad escludere utenti o cittadini non direttamente coinvolti.

Secondo il nostro approccio<sup>3</sup>, la razionalità delle decisioni che riguardano fabbisogni e aspirazioni dei cittadini e uso dei beni comuni e di risorse irriproducibili è da considerare un diritto del cittadino stesso e, dunque, un requisito indispensabile nella elaborazione delle proposte di piano. Si tratta di un approccio attento metodologicamente:

1. ai processi di apprendimento collettivo che si alimentano nella consapevolezza della complessità del sistema di interazione che riguarda tessuti sociali, economici e ambientali<sup>4</sup>
2. ai processi di *governance* che è possibile attivare sotto le condizioni di aver esplicitato: obiettivi, mezzi e attività, legami logici fra il conseguimento degli obiettivi desiderati e mezzi messi in campo, un adeguato sistema di indicatori che misurino efficacia ed efficienza, la esistenza di "mezzi oggettivi di verifica"<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Fra gli autori, oltre ai più noti Mac Loughlin (1969) e Ghadwick, (1971). Una ricostruzione di estremo interesse è in Michel Wegener (1994) che propone un survey a 10 anni dell'articolo di Lee (1973).

<sup>2</sup> Cfr. A.C. Wilson (2016) e la sua cospicua e continua produzione fin dal 1970.

<sup>3</sup> Al quale abbiamo cominciato a lavorare fin dai primi anni 2000 (Las Casas, Sansone 2000).

<sup>4</sup> Cfr. la cospicua produzione del gruppo di Benard Roy per quello che ha prodotto nel campo della comprensione e della modellizzazione dei processi di decisione. Fra i molti si veda B. Roy (1985); Ostanello, Tsukias (1993); Las Casas (2010).

<sup>5</sup> Dal Punto di vista tecnico, il Logical Framework Approach, le procedure del GRPA (cfr. nota seguente) contengono e fanno salve queste condizioni, dal punto di vista teorico e metodologico, è estremamente suggestivo il richiamo di Faludi a Karl Popper nel suo *Congetture e Falsificazione* in cui viene proposto il principio di demarcazione attraverso il paragone fra l'astronomo e l'astrologo. "La formazione del piano – dice infatti Faludi (1987) - deve assumere le minute delle discussioni in corso come punto di partenza, a maggior ragione dal momento che queste discussioni costituiscono l'interfaccia tra le politiche pubbliche e le aspirazioni degli attori privati".

I riferimenti di tale approccio sono: dal punto di vista tecnico quello del Logical Framework Approach, compreso SODA, di cui si dice al punto tre; dal punto di vista della fattibilità giuridica il GPRA (Government Result Act degli Stati Uniti del 1993)<sup>6</sup>.

Dal punto di vista teorico, quello che assumiamo come il principale riferimento Faludi, la cui proposta vede il passaggio da una concezione statica della pianificazione che applica le conoscenze tecniche alla costruzione di un assetto desiderato per il futuro, ad una visione dinamica, centrata sulla decisione come processo (Faludi, 1986 1987; Alexander, Faludi, 1989).

In questo quadro di ricerca di razionalità e di riaffermato diritto al piano, si propone di seguito la presentazione e la comparazione di tre strumenti, già variamente applicati in contesti eterogenei: le mappe cognitive; le ontologie, l'approccio del quadro logico degli obiettivi (LFA).

### 3 | Strumenti per un rinnovamento della *governance* e del piano

#### 3.1 | Le 'mappe cognitive' e SODA

Si tratta di elaborazioni utili alla rappresentazione della percezione di uno specifico oggetto/dominio di interesse da parte di un individuo, o più precisamente rispetto alle specificità di questo lavoro: di "un attore", o di un gruppo di attori. Si tratta di astrazioni semplificate ed espressive basate sull'identificazione di concetti legati tra loro attraverso relazioni che esprimono gerarchie e mutue dipendenze.

In termini metodologici il ricorso alle mappe mentali o mappe cognitive si colloca all'interno di Metodi di Strutturazione dei Problemi (Las Casas, Tilio, 2012): una famiglia di metodi di supporto nella fase iniziale del processo di decisione e intende conseguire il coinvolgimento di gruppi a composizione mista, in un ambiente complesso, con l'obiettivo di aiutare i partecipanti. Siamo dunque in una fase iniziale del processo di piano.

Tra le diverse tecniche, il SODA (Strategic Option Decision Analysis) è un metodo d'identificazione di problemi, basato sull'uso delle mappe cognitive come supporto per esplicitare e registrare i punti di vista individuali o collettivi come quadro di riferimento per la discussione di un gruppo, condotta con il supporto di un facilitatore. Si tratta di una tecnica utile ad includere punti di vista differenti (spesso conflittuali) rispetto ad una data problematica<sup>7</sup>. La tecnica si basa sulla teoria del costruito personale di Kelly (1995) secondo la quale ciascun individuo, influenzato dalla propria esperienza e dal proprio bagaglio culturale, costruisce una rappresentazione della realtà attraverso un sistema di concetti tra loro variamente relazionati in ragione del grado di complessità considerato.

A partire dall'assunto di Novak (2004, 2008), secondo il quale la conoscenza riguardo un certo tema consiste nella costruzione di un sistema gerarchico di concetti coerente dove i concetti sono definibili come «perceived regularity in events or objects, or records of events or objects, designated by a label» (Finlay, 1998).

Se i concetti vengono espressi in una mappa, collegati tra di loro attraverso delle relazioni, così da formare delle proposizioni, allora l'apprendimento è semplificato proprio dalla presenza di queste relazioni, che aiutano a legare concetti nuovi a concetti già presenti nel patrimonio personale di conoscenze (Las Casas, Tilio, 2012).

Il ricorso a mappe cognitive risponde ad una esigenza più generale di strutturazione della conoscenza rispetto ad un dominio di approfondimento. Pertanto l'utilità dello strumento appartiene alla gestione di processi di consultazione/partecipazione e di valutazione dello spazio delle interazioni (Las Casas, Tilio, Tsoukiàs 2012) in cui si mira a definire una visione, non necessariamente formalizzata, che includa molteplici punti di vista identificando concetti chiave ordinati attraverso relazioni.

Si configura un approccio poco formalizzato in cui la funzione del facilitatore contribuisce a costruire consenso rispetto ad una visione complessiva di un determinato dominio.

#### 3.2 | Le ontologie

Con riferimento a recenti esperienze (Zoppi, 2011; Rabino, 2011; Las Casas, Scorza, 2011) l'applicazione delle ontologie ai processi di pianificazione e gestione del territorio, nonché più in generale ai processi di *governance* dello sviluppo *place-based*, rappresenta un dominio di ricerca che lega strumenti informatici a procedure operative e, a questo fine, appronta il problema di interoperabilità tra basi di dati. Quello che definiamo invece "approccio ontologico" (Scorza et al., 2012) rappresenta un tentativo di legare i processi

<sup>6</sup> Si veda l'originale in: <https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> e un'ottima presentazione in F. Archibugi (2002) e nei suoi numerosi scritti fra cui "Teoria della Pianificazione".

<sup>7</sup> Carezza di dotazioni o di organizzazioni, ma anche di efficienza, equità e rispetto delle risorse irriproducibili.

di costruzione della conoscenza “del piano” e “per il piano” (Scorza, 2011) integrando la struttura di programma, il sistema degli attori, le risorse e il contesto.

L'approccio ontologico<sup>8</sup> implica un'attività di modellizzazione attraverso un processo di ingegnerizzazione della conoscenza in un quadro multidisciplinare (Las Casas, Scardaccione, 2008).

Partendo dal concetto di ontologia come meta-modello della realtà o, meglio, del dominio esaminato, in cui sono utilizzati concetti e relazioni come componenti del modello interpretativo e come generatrici di regole e vincoli del sistema di relazioni, si assume la seguente definizione di ontologia: *descrizione formale esplicita di un dominio di interesse* in cui:

- Descrizione: una forma di rappresentazione della conoscenza;
- Formale: simbolica e meccanizzabile;
- Esplicita: cioè tutti i concetti usati e i vincoli sul loro uso sono esplicitamente definiti;
- Dominio: “un determinato sottoinsieme del sistema, affrontato da un certo punto di vista.” (Gruber, 1995).

In accordo con Genesereth e Nilsson (1987), la base per la rappresentazione (e dunque la comunicazione e il trasferimento) della conoscenza risiede nel processo di concettualizzazione. Ciò avvicina lo strumento ontologico alla mappa cognitiva secondo quanto proposto da Kelly (1995) e Novak (2004, 2008).

### 3.3 | Il Logical Framework Approach

Nella nostra proposta metodologica, in un approccio razionale al processo di piano, nella fase di sintesi, il Logical Framework (LF) serve per strutturare la logica delle attività di piano al fine di facilitarne la valutazione nelle diverse fasi del Project Cycle Management.

Il LF presenta la gerarchia degli obiettivi in una griglia composta almeno da quattro righe e quattro colonne<sup>9</sup>:

science”. Tra le varie definizioni presenti in letteratura appare significativa per gli scopi della ricerca quella proposta da Ferraris (2005): “la teoria degli oggetti e delle loro relazioni”. Gruber (1995) propone una caratterizzazione operativa del concetto di ontologia: un'ontologia è vista come il modello che definisce una “esplicita specificazione di una percezione astratta e semplificata della realtà che si desidera rappresentare”.

<sup>7</sup> cfr. AusAid Guidelines dell’Australian Agency for International Development; Manual Project Cycle Management - Unione Europea.

Figura 1 | Schema del Log Frame. Fonte: Las Casas, Scorza (2009).

La nostra proposta mira, oltre ad enfatizzare i principi di efficacia ed efficienza della spesa pubblica, ad esplicitare la coerenza e pertinenza delle scelte di policy rispetto al contesto di implementazione nell'ottica di una ricerca di politica *place o context based* (Las Casas, Scorza, 2009) introducendo nella Logframe Matrix una specifica casella.

La valutazione - in generale - è intesa come identificazione degli effetti di una politica, in relazione a obiettivi dati e vincoli (*terms of reference*).

In quanto tale, essa deve produrre una misurazione rigorosa. Generalizzando il concetto di misurazione, osserviamo che essa, nelle sue forme tradizionali, è di validità assoluta in quanto avviene una comparazione con unità di misura universalmente adottate mentre, comparando fra loro le diverse alternative anche dal punto di vista qualitativo, si dà origine a valutazioni di tipo relativo o locale, ma non

---

<sup>8</sup> La definizione di ontologia passa attraverso numerosi risvolti disciplinari: dalla filosofia alle scienze naturali, alla “computer science”. Tra le varie definizioni presenti in letteratura appare significativa per gli scopi della ricerca quella proposta da Ferraris (2005): “la teoria degli oggetti e delle loro relazioni”. Gruber (1995) propone una caratterizzazione operativa del concetto di ontologia: un'ontologia è vista come il modello che definisce una “esplicita specificazione di una percezione astratta e semplificata della realtà che si desidera rappresentare”.

<sup>9</sup> Cfr. UsAid Guidelines dell’Australian Agency for International Development; Manual Project Cycle Management - Unione Europea, NORAD (1999).

per questo meno rigorose. Per questi fini occorre far uso di metodi rigorosi quali ad es.: l'analisi multicriteri e indicatori obiettivamente verificabili o perché associabili a fonti certe o perché consentono la replicabilità dell'esercizio di misurazione. Un buon indicatore<sup>10</sup> è tale in quanto risponde ad una curiosità ad un fabbisogno di informazione, ad una preoccupazione reale e diffusa. Esso dovrebbe mostrare chi si sta giovando del progetto e chi ne sta pagando i costi.

Aune (2000) ci avverte del pericolo: *Form over substance*. Nel settore degli aiuti alle imprese, spesso la "forma" dell'LFA sostituisce la "sostanza". Infatti, nelle applicazioni più estese dell'LFA la vittoria della forma sulla sostanza può essere rappresentata dalla "compilazione della matrice" oltre i livelli di utilità richiesti dal progetto (Barewell, 2005). Coleman (1987) sostiene che l'approccio dell'LFA è un "aiuto al pensiero" piuttosto che un insieme di procedure.

#### 4 | Il caso studio

Appare evidente come il punto drammatico attorno al quale –in molti casi– il processo decisionale si ingarbuglia sia quello del rapporto fra programmi di tutela, valorizzazione e sviluppo endogeno del territorio.

Nel caso della Val d'Agri, questo aspetto riguarda la ricerca, estrazione, trasporto, lavorazione degli idrocarburi ed il loro rapporto con il sistema naturale e della produzione agro alimentare.

Attorno a questo argomento chiave, si registrano i livelli più alti di incertezza sui quali, in gran parte si è animato il dibattito o meglio lo scontro e che riguardano:

- i dati oggettivi, aggiornati e di previsione sulla dislocazione e sulla entità delle attività,
- effetti sull'aria
- effetti sul sistema della idrologia superficiale e sotterranea
- effetti sulla qualità dell'acqua trasportata dagli schemi idrici o reimpressa nei corpi idrici superficiali,
- effetti sulla salute dei residenti
- la destinazione dei proventi
- il futuro della zona dopo l'esaurimento dei giacimenti
- le ricadute occupazionali non solo dirette, nelle diverse attività connesse alle lavorazioni degli idrocarburi, ma anche nei settori della agricoltura di qualità e del turismo,
- le aspirazioni della popolazione che, con un drammatico andamento, lascia la Valle e comunque raggiunge tassi di invecchiamento che, per alcuni centri, nulla lasciano presagire sulla permanenza di abitanti in un futuro non lontano;

Rispetto a queste ed altre criticità la questione non sembra che possa essere posta in senso radicale: petrolio sì/petrolio no, viceversa si impone, anche solo in via tentativa, la ricerca di opportuni compromessi *context* o *place-based*, basati sulla condivisione della informazione ed anche della incertezza<sup>11</sup>.

Tale difficile ricerca può essere sostenuta dalle disponibilità economiche che la produzione di idrocarburi mette a disposizione nell'immediato anche se rimane incerta nel futuro.

##### 4.1 | La *vision*

La *vision* proposta si fonda sull'ipotesi di un territorio in cui - sotto strettissime condizioni - la coltivazione dei campi di estrazione e le successive lavorazioni possano convivere con il mantenimento della quota più importante di naturalità ed il potenziamento delle attività tradizionali e con altre innovazioni legate ai caratteri dei luoghi.

Si propone infatti un territorio in cui le due creste montuose principali che racchiudono la valle e quelle più interne che sono quelle interessate dalla maggiore e più significativa presenza di aree naturalistiche facciano da corona ad una valle in cui viceversa, il centro oli, gli oleodotti ed ad altre attività innovative diventano dominanti.

---

<sup>10</sup> Esso deve essere (OECD, 2013):

- Misurabile: un indicatore deve poter essere misurato in termini quantitativi o qualitativi e tale misura deve essere replicabile; Fattibile: deve essere fattibile in termini di finanze, apparecchiature, esperienze; Pertinente ed accurato: deve esprimere quello che cerchiamo di misurare in modo preciso (curiosità e "preoccupazioni reali e diffuse"); Sensibile: deve essere capace di raccogliere i cambiamenti nel tempo e le differenze fra contesti geografici o sociali a cui facciamo riferimento; Tempestivo: deve fornire le informazioni nei tempi utili al fine di alimentare il processo di decisione Las Casas (1984) o, come Fernando Clemente: "l'informazione giusta al momento giusto" (1984).

<sup>11</sup> Solo attraverso la consapevolezza e la condivisione delle numerose fonti di incertezza il dibattito e la negoziazione possono svilupparsi di un processo il cui prodotto principale è: informazione (Las Casas, 1995).

Il sistema idrologico delle quote più alte dovrà risultare sottoposto ad efficaci forme di tutela e procedure di monitoraggio da cui risulterà integralmente tutelato e gli acquiferi efficacemente difesi con quello che ne consegue; le acque raccolte nell'invaso del Pertusillo, a suo tempo realizzato proprio nell'ambito del grande progetto della Cassa del mezzogiorno con l'intento di fornire un'ampia regione di acqua per gli usi agricoli e civili, saranno convogliate in un appropriato impianto di pretrattamento prima di essere immessa nel sistema acquedottistico.

Ma soprattutto, all'idea di proseguire esplorazione, produzione e lavorazione nel fondo della Val d'Agri dovrà corrispondere la esclusione di tutte le altre localizzazioni indicate, evitando una disseminazione di impianti senza limite il cui apporto al degrado del territorio si è rivelato gravissimo.

Il prezzo pagato in termini di ambiente infatti non è certamente nullo e dovrà essere compensato da uno sviluppo in cui le attività del fondo valle possano essere parzialmente sacrificate agli impatti inevitabili (ma solo a quelli) derivanti dalla valorizzazione degli idrocarburi.

L'insieme delle misure di prevenzione, mitigazione e di precauzione, saranno dunque le pre-condizioni perché possa consolidarsi un'immagine, oggi solo sognata, in cui i debolissimi *asset* dell'economia basata su prodotti di nicchia come le produzioni IGP o sui sensibilissimi elementi del paesaggio naturale e dei diffusi beni culturali possano trovare occasione di valorizzazione attraverso una offerta integrata che leghi escursionismo naturalistico, culturale, enogastronomia a proposte che denominiamo museo diffuso dell'energia, accoglienza diffusa e per la terza età.

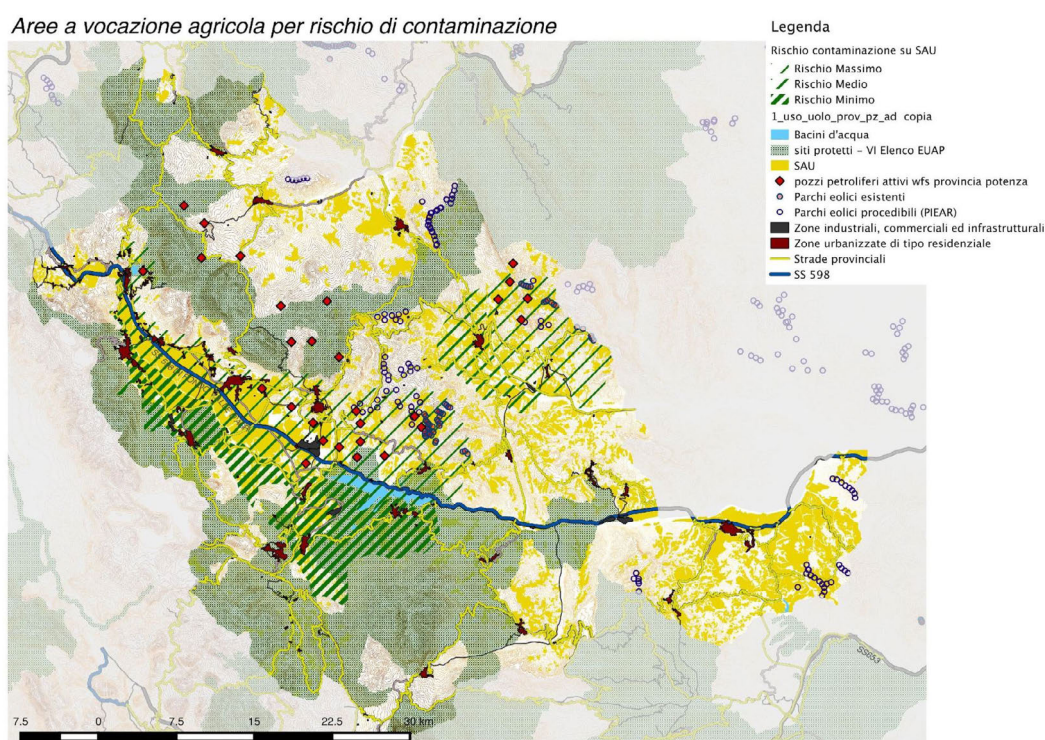


Figura 2 | PSI Val D'Agri, aree a vocazione agricola per rischio di contaminazione.

Tabella I | Funzionalità strategiche e tipologie di intervento.

Funzionalità	Tipologia				
	a	b	c	d	e
<b>Turismo Naturalistico</b>	Escursioni a piedi	Cavallo	Cicloturismo	Educazione ambientale	Attrezzature
<b>Turismo Culturale e religioso</b>	Museale	Fruizione museo energia	Sagre	Feste religiose	Biblioteche e storia patria
<b>Recettività</b>	Alberghiera	B&B	Agriturismo		
<b>Salute e terza età</b>	Residenze anziani	Presidi sanitari			
<b>Recupero e riuso a fini di Residenzialità e servizi</b>	Recupero e riuso a fini di Tempo libero e socialità	Recupero e riuso a fini di Cultura, spettacolo e formazione	Formazione nel campo del Recupero e riuso e dell'efficientament o energetico		
<b>Distretto/Museo</b>	Raffinazione olii e	Storia ed Economia	Parco tecnologico	I mulini ad acqua	

dell'Energia	monitoraggi	dell'energia	e Impianti innovativi R.E.S.		
Industria	Produzione energetica	Elettrochimica	Metallurgia minuta	Elettronica	
Agro-Zootecnia	Fagiolo IGP	Ovini macellazione conserva e latticini	Podolica macellazione conserva e latticini	Ristorazione	Logistica
Mobilità e comunicazioni	Trasporto merci	Depuratori e schemi idrici	ICT per il Trasporto persone	Organizzazione TPL	Connessione domanda turistica

#### 4.2 | La procedura

Sulla base del passato e degli accordi in corso di definizione, ci siamo basati sull'ipotesi di poter fare inizialmente affidamento su 400 milioni in cinque anni e di applicare in maniera decisa il principio della concentrazione e della stretta finalizzazione funzionale e spaziale degli investimenti.

Lo schema operativo che segue prevede una partecipazione per bando all'implementazione dei progetti previsti all'interno delle filiere considerate (quindi bottom-up).

Una task force ad hoc dovrà curare l'apertura e la gestione di una conferenza finalizzata alla condivisione delle strategie e a raccogliere prime proposte e che ne curi la selezione e l'intero ciclo della valutazione con una attenzione a:

1. la selezione e la compattazione delle proposte al fine di completare le filiere nei contesti territoriali in cui tali strategie sono state ritenute prioritarie;
2. l'approfondimento delle proposte stesse attraverso una partecipazione per bando competitivo;
3. la selezione di quelle che risulteranno:
  - a. le più coerenti;
  - b. le più pertinenti rispetto a fabbisogni e aspirazioni e più funzionali rispetto alla risoluzione di problemi di mancanza di equità, efficienza e rispetto delle risorse irriproducibili;
  - c. quelle per le quali risulti di maggiore evidenza il legame e le sinergie positive con altre proposte ai fini di completare la filiera e promuovere la integrazione;
  - d. dotate di forte consistenza logica (ipotesi sui nessi di causalità);
  - e. valutabili, cioè riferite ad un chiaro sistema di obiettivi, a loro volta valutabili;
4. il finanziamento delle iniziative più promettenti;
5. la valutazione on-going della implementazione e lo svolgimento di azioni di pilotaggio quali riduzioni, incrementi, modifiche dei finanziamenti;
6. la valutazione ex post che comprenda una valutazione di conformità ed una valutazione finale che estragga le "lezioni apprese" circa la efficacia e la efficienza delle azioni intraprese;
7. La task force assisterà i proponenti nella redazione del progetto e nella compilazione del format, ma, soprattutto, promuoverà l'incontro in sede locale, cioè all'interno delle associazioni sovra-comunali al fine di selezionare e sviluppare quelle proposte che meglio aderiscono al progetto generale.

#### 5 | Conclusioni

Un problema complesso per la asprezza dei conflitti è stato affrontato con gli strumenti della razionalità del piano. Si tratta di una razionalità a-priori che si basa sull'assunto metodologico che un buon piano possa essere gestito a condizione di potersi disporre di un sistema esplicito di obiettivi e di relazioni fra strategie e obiettivi, falsificabile.

I mesi prossimi ci diranno in quale misura le strategie proposte ricalcano i requisiti di una implementabilità condivisa.

A questo fine sono state messe in piedi tecniche non prive del rischio di irrigidire il processo: questo, secondo noi, dipende dalla cura e dal tempo che sarà possibile dedicare al loro sviluppo attraverso azioni di forte interazione sociale, libere dal condizionamento degli schieramenti politici e che possano generare una sorta d'intelligenza collettiva che meglio sviluppi conoscenza sia dei fatti, che delle dinamiche e soprattutto delle dinamiche attraverso le quali evolve l'insieme di fabbisogni e aspirazioni e la sua consapevolezza.

## Attribuzioni

Il lavoro di ricerca nasce nell'ambito del contributo del Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali della Scuola di Ingegneria dell'Università degli Studi della Basilicata alla Regione Basilicata per la formazione del Piano Strutturale Intercomunale della Val d'Agri. Il lavoro rappresenta da una riflessione congiunta degli autori (sezione 1, 4 e 5). La sezione 2 è a cura di Giuseppe Las Casas, mentre la sezione 3 di Francesco Scorza.

## Riferimenti bibliografici

- Alexander, E. R., & Faludi, A. (1989), "Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria", in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(2), pp. 127–140.
- Archibugi F. (2002), "La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli USA e in Europa", anno 2016, disponibile su:  
[win.progettosynergie.it/pianificazionestrategica/formarchibugi/L0.1/letture/pianificazione\\_sistemica.pdf](http://win.progettosynergie.it/pianificazionestrategica/formarchibugi/L0.1/letture/pianificazione_sistemica.pdf).
- Archibugi, F. (2002), *La città ecologica: urbanistica e sostenibilità*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Aune, J. B. (2000), "Logical Framework Approach", in *Development Methods and Approaches*, no. 214.
- Bakewell, O., & Garbutt, A. (2005), "The use and abuse of the logical framework approach", in *Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)*, no. 27.
- Coleman, G. (1987), "Logical framework approach to the monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects", in *Project Appraisal*, no. 2, pp. 251–59.
- Chadwick G. (1971), *A Systems View of Planning. Towards a theory of urban and regional planning process*, Pergamon Press.
- Clemente F. (a cura di, 1984), *Pianificazione del territorio e sistema informativo*, Franco Angeli, Milano.
- European Commission (2001), *Europe Aid Co-operation Office General Affairs Evaluation, Manual Project Cycle Management*, Bruxelles.
- Faludi, A. (1983) "Critical rationalism and planning methodology", in *Urban Studies*, 20(3), pp. 265-278.
- Faludi, A. (1987) *A decision-centred view of environmental planning*, Elsevier.
- Ferraris M. (2005) *Dove sei? Ontologia del telefonino*, Bompiani Editore, Milano.
- Finlay P. (1998) "On evaluating the performance of DSS: furthering the debate", in *European Journal of Operational Research*, vol. 107, no. 1, pp. 193-201.
- Friend J.K, Jessop W.N. (1969) *Local Government and Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*, Tavistock Publications, London.
- Gruber, T. (1995). "Toward principles for the design of ontologies used for knowledge sharing?" in *International Journal of Human-Computer Studies*, vol. 43, no.5-6, pp. 907-928.
- Genesereth and Nilsson (1987) *Logical Foundations of Artificial Intelligence*. San Mateo, CA: Morgan Kaufmann Publishers.
- Government Result Act (1993) United States .
- G. Kelly (1995) *The psychology of personal constructs*, Norton, New York.
- Las Casas G. B. (1995) "L'etica della Razionalità", in *Urbanistica Informazioni*, vol. 144.
- Las Casas G. B. (1984) Processo di decisione e processo di Piano, in Clemente F. (a cura di), *Pianificazione del Territorio e sistema informativo*, FrancoAngeli, Milano.
- Las Casas G. B., Sansone A. (2004) "Un approccio rinnovato alla razionalità nel piano", in G. Depilano (a cura di), *Politiche e strumenti per il recupero urbano*, EdicomEdizioni, Monfalcone.
- Las Casas G. B., Scardaccione G. (2008) "Rappresentazione concettuale della conoscenza: ontologia del rischio sismico" in Murgante B. (a cura di), *L'informazione geografica a supporto della pianificazione territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 279-299.
- Las Casas G. B., Scorza F. (2009) Un approccio "context-based" e "valutazione integrata" per il futuro della programmazione operativa regionale in Europa". In Bramanti Salone (a cura di) *Lo Sviluppo Territoriale Nell'economia Della Conoscenza: Teorie, Attori Strategie*, Collana Scienze Regionali, 41, FrancoAngeli, Milano.
- Las Casas G. B. (2010) "Criteri multipli e aiuto alle decisioni nel processo di piano", anno 2016, disponibile su:  
[https://www.researchgate.net/publication/268262221\\_CRITERI\\_MULTIPLI\\_E\\_AIUTO\\_ALLE\\_DECISIONI\\_NEL\\_PROCESSO\\_DI\\_PIANO](https://www.researchgate.net/publication/268262221_CRITERI_MULTIPLI_E_AIUTO_ALLE_DECISIONI_NEL_PROCESSO_DI_PIANO)
- Las Casas G. B., Scorza F. (2011) "Redo: applicazioni ontologiche per la valutazione nella programmazione regionale", in *Scienze Regionali*, vol. 2, pp. 133-140.

- Las Casas G. B., Tilio L. (2012) “Seismic risk reduction: a proposal for identify elements enhancing resilience of territorial systems”, in Schrenk, Popovich, Zeile, Elisei (a cura di) *Proceedings REAL CORP 2012* Tagungsband 14-16 May 2012, Schwechat.
- Las Casas G. B., Tilio L., Tsoukiàs A. (2012), “Public Decision Processes: The Interaction Space Supporting Planner’s Activity” in B. Murgante et al. (a cura di), *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2012: 12th International Conference*, Salvador de Bahia, Brazil, June 18-21, 2012, Proceedings, Part II., (pp. 466-480), Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Lee D. B. (1973), “Requiem for large-scale models”, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 39, pp. 163-178.
- Lee D. B. (1994), “Retrospective on large-scale urban models”, in *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, pp. 35-40.
- McLoughlin J. B. (1969), *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*, Faber.
- NORAD - Norwegian Agency for Development Cooperation (1999), *The logical framework Approach (LFA)*
- Novak J. and Cañas A. J. (2004), “Building on new constructivist ideas and cmap tools to create a new model for education”, in *Concept maps: theory, methodology, Technology. Proceedings of the First International Conference on Concept Mapping*, Pamplona.
- Novak J., Cañas A. (2008), *The Theory Underlying Concept Maps and How to Construct and Use Them*, Technical Report IHMC CmapTools 2006-01 Rev 01-2008.
- Ostanello A, Tsoukias A. (1993), “An explicative model of public interorganizational interactions”, in *European Journal of Operational Research*, vol. 70, pp. 67-82.
- Rabino G. (2011) “Le ontologie nella società dell’informazione” in *Scienze Regionali*, n.2, pp. 125-131.
- Roy B. (1985) *Méthodologie Multicritère d’Aide à la Décision*, Economica, Paris.
- Scorza F. (2011). *Le ontologie della programmazione regionale, strumenti di valutazione e riordino concettuale*, Tesi di dottorato di ricerca in Scienze e metodi per la città e il territorio Europei, Università di Pisa.
- Scorza F., Las Casas G. B., Murgante, B. (2012) “That’s ReDO: ontologies and regional development planning”. In *Computational Science and Its Applications-ICCSA 2012*, Springer Berlin Heidelberg, pp. 640-652.
- OECD (2013), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, disponibile su: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.
- Australian Agency for International Development (2009), *UsAid Guidelines*.
- Wegener M, (1994), “Operational urban models: state of the art”, in *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, pp. 17-29.
- Wegener, M. (1994), “Operational urban models: state of the art”, in *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, pp. 17-29.
- Wilson, A. (1970), *Entropy in urban and regional modelling*, Pion Ltd.
- Wilson, A. (2016), “New roles for urban models: planning for the long term”, in *Regional Studies*, vol. 3, no.1, pp. 48-57.
- Zoppi, C. (2011), “Ontologie ed analisi territoriale: un’introduzione al tema”, in *Scienze Regionali*, vol.2, pp. 121-123.





Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Verso la costruzione dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica delle Marche. Nuove forme di governance partecipata per il rilancio competitivo dei sistemi locali intermedi

**Giovanni Marinelli**

Marche Polytechnic University  
SIMAU – Department of Sciences and Engineering of Matter, Environment and Urban Planning  
Email: [g.marinelli@univpm.it](mailto:g.marinelli@univpm.it)  
Tel: 071.220.4130

**Maria Angela Bedini**

Marche Polytechnic University  
SIMAU – Department of Sciences and Engineering of Matter, Environment and Urban Planning  
Email: [faulkner@univpm.it](mailto:faulkner@univpm.it)  
Tel: 071.220.4593

### Abstract

La recente legge italiana n. 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” ha superato gli ostacoli che hanno fatto fallire vent’anni di tentativi di istituzione delle aree metropolitane, aprendo oggi ad una possibile stagione di potenziale innovazione. La riforma che ha coinvolto, fra il 2013 e il 2014, tutto il sistema degli enti locali italiani dal 2015 sta iniziando a dispiegare, con la *Legge Delrio*, i suoi primi effetti concreti sul territorio nazionale attraverso l’elaborazione e l’implementazione dei programmi nazionali: POR, PON Metro e PON Reti. Nel quadro dei mutamenti istituzionali introdotti dalla legge 56/2014, il territorio marchigiano, seppur escluso dalla rosa delle quindici regioni con città “metropolitane” istituite dalla norma nazionale (perché privo di almeno un nucleo urbano con oltre i 250.000 abitanti) ha attivato, in risposta al processo di attuazione della riforma degli enti locali italiani, una profonda attività di cooperazione territoriale che ha portato ad oggi alla formazione del partenariato territoriale denominato Area Metropolitana Medio-Adriatica (AMMA). Il processo in corso di costituzione dell’area metropolitana nelle Marche rappresenta un’innovativa sperimentazione di tipo “Community-Led Local Development”. Quest’esperienza, ancora priva d’istituzionalizzazione da parte della Regione Marche, sta evidenziando oggi, come, non solo in Italia, il passaggio cruciale verso la soluzione della “questione metropolitana” vada ritrovato necessariamente nella trasformazione delle città *de facto* in città *de jure* attraverso l’istituzione, non più procrastinabile, di nuove architetture territoriali di *governance*. La ricerca sviluppata costituisce un’interessante occasione di riflessione sul ruolo delle “città-territorio” dell’Italia centrale e del loro potenziale nel quadro delle politiche nazionali.

**Parole chiave:** large scale plans & projects, governance, local development.

### Nuove opportunità e ritardi istituzionali per le aree metropolitane: lo scenario italiano

La riforma avviata con la Legge n. 56/2014 ha coinvolto, fra il 2013 e il 2014, tutto il sistema degli enti locali italiani e nel 2015 sta iniziando a dispiegare i suoi primi effetti concreti sul territorio nazionale. Le “Città metropolitane”, istituite dalla “riforma Delrio”, vengono individuate come il principale strumento per il rilancio della competitività economica del Paese (Oliva, 2013) ossia come sistemi locali in grado di accedere direttamente a finanziamenti europei nonché di attrarre investimenti privati di provenienza italiana ed estera. Anche nel contesto europeo sono in atto importanti cambiamenti, pur nelle

differenziazioni nazionali dei processi istituzionali e dei loro impatti sulle pratiche di pianificazione, sembra tuttavia evidente una tendenza comune al ridimensionamento dei sistemi di pianificazione stessi: tutti i livelli di piano, da quello nazionale a quello locale, sono messi in discussione (Waterhout *et al.*, 2013), se non aboliti, come è accaduto alle *Regional Spatial Strategies* inglesi nel 2011 (Lingua, 2013, 2015). La legge italiana n. 56/2014 ha superato gli ostacoli che hanno fatto fallire vent'anni di tentativi di istituzione delle aree metropolitane, aprendo in Italia una possibile stagione di potenziale innovazione (Bianchetti, 2013; Indovina, 2007). Il nuovo ordinamento delle autonomie locali, determinato dalla riforma Delrio, è articolato secondo un Sistema fondamentalmente incentrato sull'associazionismo intercomunale: sia per le Città metropolitane, che sono governate da un consesso di sindaci e consiglieri comunali, sia per le Province, progressivamente sostituite dalle Unioni di Comuni che andranno ad affermarsi gradualmente, mantenendo il medesimo sistema di *governance*.

Lo sfondo comune tra il percorso di riforma italiano ed i processi avviati in molte nazioni dell'Europa occidentale è sicuramente quello degli interrogativi derivati da questa metamorfosi verso il *localism*<sup>1</sup> (Allmendinger, Haughton, 2014; Ward, Hardy, 2012): «cosa succede quando un livello di pianificazione scompare e la cooperazione interistituzionale diventa un obbligo normativo? In quali forme e con quali modalità la pianificazione di area vasta può rappresentare la soluzione per definire strategie pertinenti e condivise? Come formalizzare la cooperazione? Come possono rapportarsi tali forme di cooperazione con il quadro delle definizioni e dei finanziamenti di matrice europea e con le loro declinazioni nazionali e regionali?» (Lingua, 2015).

Nell'Unione Europea, circa il 70% della popolazione vive in aree urbane; le città e aree metropolitane con più di 250.000 abitanti ospitano il 59% della popolazione e generano ben il 67% del PIL continentale (Espo, 2014). In Italia, dove le città piccole e medie continuano ad avere un peso significativo, i territori corrispondenti alle 10 Città metropolitane istituite dalla legge 56/2014 e alle 5 che potranno istituire le Regioni a statuto speciale rappresentano, oggi, il 16% della superficie nazionale e il 17% dei comuni italiani, ma rispetto al totale nazionale ospitano il 36% della popolazione, generano il 39% del PIL, producendo il 42% dei brevetti italiani presentati all'*European Patent Office*.

Aree territoriali con differenti livelli di densità urbana, flussi di aggregazione funzionale ed elevati livelli di antropizzazione: “non solo aree urbane”, ma Città *de facto* (Calafati, 2014), in cui si concentrano le dinamiche socio-economiche più rilevanti del sistema italiano ed europeo, non solo però in termini positivi. Nelle aree metropolitane si manifestano con maggiore intensità anche problemi economici (ad esempio, squilibri nell'imposizione fiscale), sociali (come le nuove forme di marginalità, con ampie fasce di popolazioni deboli “espulse” dalle aree urbane più centrali) e ambientali (per il consumo di suolo, l'inquinamento acustico e atmosferico) (Barbieri, Giaimo, 2014).

Il Governo ha rinnovato l'impegno per politiche ordinarie in merito alle questioni del “divario territoriale”, ma con un riferimento ancora scarsamente focalizzato verso le aree “territoriali intermedie”.

All'attenzione per le Aree Metropolitane neoistituite non corrisponde ancora ad oggi, nella politica nazionale, un altrettanto esplicito impegno nei confronti delle aree urbane e dei territori che non presentano connotati “metropolitani” e che hanno visto negli ultimi anni una minore attenzione da parte delle istituzioni. La soluzione istituzionale richiede un profondo cambiamento nel paradigma di riferimento, orientando l'ottica normativa per i territori delle città di medie dimensioni verso processi territoriali di carattere “integrativi”, in grado di favorire l'istituzionalizzazione di azioni locali inclusive e di coesione tipo *bottom-up*.

In questa prospettiva, la ricerca sviluppata nel territorio marchigiano può costituire un'interessante occasione di riflessione sul ruolo delle “città-territorio” dell'Italia centrale e sul loro potenziale nel quadro delle politiche nazionali. Sistemi policentrici diffusi, urbani e intermedi: “territori capaci” (Mascarucci, Piccoli, 2015) in grado di superare la giustapposizione tra “aree interne” e “città metropolitane di rango”.

### **Verso l'Area Metropolitana Medio-Adriatica: la strategia di sviluppo urbano integrato per le 11 aree tematiche della strategia Europa 2020**

Il territorio marchigiano, seppur escluso dalla rosa delle quindici regioni con città “metropolitane” della legge 56/2014 (perché privo di almeno un nucleo urbano con oltre 250.000 abitanti), ha attivato, in risposta al disegno di legge, allora *in itinere* (2013), una profonda attività di cooperazione territoriale che ha portato, dal 2012 ad oggi, alla formazione del partenariato territoriale denominato Area Metropolitana

<sup>1</sup> «Il termine *localism* nell'accezione anglosassone di devoluzione di poteri dal livello centrale a quello locale, piuttosto che nella espressione italiana “localismo”, che spesso sottintende una eccessiva attenzione verso il locale a scapito dei livelli sovra locali» (Lingua, 2015).

Medio-Adriatica (AMMA)<sup>2</sup>. Nel novembre 2012 la Commissione Europea ha diffuso il documento chiamato “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020; in esso viene evidenziato come il coordinamento delle politiche e la complementarità degli interventi costituiscono condizioni fondamentali per il successo dei Fondi del quadro Strategico Comune, e come tale complementarità debba essere progettata a livello politico e attuata attraverso soluzioni specifiche, tra cui, se del caso, i cosiddetti “Investimenti Territoriali Integrati” e lo “Sviluppo Locale di tipo partecipativo”. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (Community-Led Local Development – CLLD) offre infatti un approccio integrato *bottom-up* in risposta alle complesse sfide territoriali e locali attraverso il coinvolgimento delle comunità locali; l’Italia è invitata a presentare il proprio approccio riguardo allo sviluppo locale di tipo partecipativo per tutti i Fondi QSC, ma in particolare nei settori in cui la complementarità degli investimenti è imprescindibile, primo fra tutti quello dello sviluppo urbano sostenibile, e lo dovrà fare indicando le sfide, gli obiettivi e le priorità principali, il tipo di territorio, il ruolo dei gruppi di azione locale e dei diversi Fondi QSC, nonché i meccanismi di coordinamento<sup>3</sup>.

L’attuale collocazione strategica dell’Area Metropolitana Medio-Adriatica, scaturita da un processo *bottom-up* di cooperazione intercomunale, è il risultato della politica di programmazione nazionale intrapresa a partire dal 2003 dal MIT, che ha portato all’individuazione, a livello nazionale, delle piattaforme territoriali strategiche e alla promozione di un innovativo pacchetto di progetti, piani/programmi pilota “Ancona Porti e Stazioni”, quali:

- Jesi SISTeMA, Corridoi snodo 1 e 2, Supporti strumentali;
- Fabriano, Piani Strategici e Piani Urbani della Mobilità.

In particolare, all’interno della Regione Marche, il MIT ha promosso dal 2006 una serie di programmi/progetti disposti nel territorio in modo da individuare nel Corridoio Esino la parte marchigiana della Piattaforma Territoriale Strategica Nazionale Tirreno-Adriatico Ancona-Civitavecchia.

L’Area Metropolitana Medio-Adriatica delle Marche, originariamente qualificata come territorio-snodo, rappresenta un’entità evolutiva policentrica della Piattaforma Strategica che “mette a servizio” dell’area transnazionale della Macroregione Adriatico-Jonica la propria vocazione all’interscambio e alla relazione tra reti e flussi di natura diversa (merci, persone, conoscenze, informazioni, economie e mercati).

Tale contesto territoriale, che arriva alla soglia dei 400.000 abitanti, risulta idoneo a candidarsi come modello territoriale per gli investimenti comunitari integrati nel sessennio di finanziamento in corso fino al 2020, oggi riservati nella programmazione nazionale esclusivamente ai progetti e investimenti delle 15 aree metropolitane istituzionalizzate.

### **Caratteri insediativi dell’Area Metropolitana in nuce delle Marche: prime caratterizzazioni**

Nel sistema urbano policentrico dell’Area Metropolitana Medio-Adriatica, costituito da quaranta comuni, sono riconoscibili elementi differenti ma anche tratti comuni di sviluppo e modalità insediative. Un patrimonio culturale, storico-identitario, sedimentato nel tempo e fortemente radicato nel sistema morfologico, che ne ha condizionato (e al tempo stesso caratterizzato) lo sviluppo insediativo (Bronzini *et al.*, 1997; Bronzini, Marinelli, 2010; Bronzini, Bedini, 2012). Uno sviluppo avvenuto prima per nuclei

---

<sup>2</sup> Processo portato avanti dal 2014 dal Gruppo di Assistenza Tecnica, selezionato dal Comune di Ancona, costituito dall’Istituto per la ricerca sociale IRS e dal Gruppo Politecnica, Ingegneria e Architettura, ad oggi in fase di elaborazione dei “progetti metropolitani”.

<sup>3</sup> Lo sviluppo urbano sostenibile è inteso come processo integrato che promuova armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale e di *governance*) attraverso una visione globale dell’area urbana; a partire da questo approccio, le risorse devono essere concentrate in modo integrato su “zone-bersaglio”, che manifestano specifiche sfide a livello urbano. Al contempo, i progetti finanziati dalla politica di coesione in aree urbane devono essere coerenti con gli obiettivi più ampi dei Programmi, ed incardinati nelle 11 aree tematiche della strategia Europa 2020:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione;
2. migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell’acquacoltura;
4. sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio;
5. promuovere l’adattamento al cambiamento climatico e favorire la prevenzione e gestione dei rischi;
6. tutelare l’ambiente e l’uso efficiente delle risorse;
7. promuovere i sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l’occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà;
10. investire nelle competenze, nell’istruzione e nell’apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente.

isolati e poi progressivamente, dopo gli anni '50, attraverso fenomeni di diffusione del tessuto urbanizzato, con la saldatura di frange urbane e periurbane. Questo fenomeno, oggetto di numerosi processi di pianificazione e programmazione di livello comunale (Prg) e sovralocale (Ppar, Ptc) ci mostrano oggi un "territorio urbano" unitario, coeso, e sempre più sinergico nell'affrontare politiche territoriali e di programmazione condivisa. «Dentro questo quadro a grana grossa si fa spazio un'attenzione a grana più fina ai territori dell'abitare e all'articolazione del policentrismo urbano in "microcittà"» (Gasparrini, 2010). La ricerca condotta dall'Area Urbanistica del Dipartimento Simau dell'Università Politecnica delle Marche, durante la fase di elaborazione preliminare del progetto, ha permesso di delineare i caratteri costitutivi del sistema dell'Area Vasta, caratterizzato da un'elevata diffusione e da un basso livello di densità insediativa (accoglie oltre 400.000 abitanti in una superficie urbana territoriale di circa 12.506 ha ed ha un'estensione di territorio di 121.869 ha) (Minetti, Bucci, Zenobi, 2011, 2012). Un sistema territoriale caratterizzato da forti relazioni di funzionamento, integrazione reciproca di servizi, spostamenti interni, mobilità pubblica e privata per studio, lavoro, cultura e tempo libero: un'unica armatura urbana, la più rilevante del sistema marchigiano per dimensione spaziale e densità di relazioni.

Il modello di riferimento proposto supera il concetto delle aree funzionali condivise a livello regionale (ricerca *PlaNet CenSE*) (Calafati, 2006) e riconosce un sistema relazionale e di funzionamento coeso, inclusivo e gerarchico attorno alle polarità urbane. In questa logica il *modello polarizzato* delle dinamiche del singolo comune *pivot* (centroide) (Karlsson, Olsson, 2006), rispetto all'insieme dei poli urbani minori per cui è riferimento (Ancona-Jesi e Senigallia nel modello Regionale, *PlaNet CenSE*), costituisce parte di un sistema più ampio di continuità tra territori (intrinsecamente connessi) e di relazione diretta tra ambiti urbani di primo livello, costituendo un sistema insediativo, molto simile alla definizione di "Morfological Urban Area" MUA, data dalla Comunità Europea (Eurocities, 2011).

#### **Caratterizzare i diversi modelli insediativi per costruire politiche innovative: un caso di studio**

Il Piano di Sviluppo dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica ha portato alla definizione di scenari e traiettorie di sviluppo per l'attivazione di progetti strategici capaci di promuovere politiche urbane integrate e rafforzare il ruolo delle città nel quadro della politica di coesione di rango europeo: un progetto integrato di territorio che ambisce a un proprio riconoscimento come "sistema urbano intermedio", coeso e competitivo nella scena nazionale ed europea.

#### *La definizione dell'Armatura Territoriale<sup>4</sup> e delle Figure Territoriali negli studi preliminari per l'Area Vasta*

La struttura policentrica Area Metropolitana Medio-Adriatica è incardinata in una costellazione di punti focali. La sua complessiva dotazione diversificata riesce a soddisfare le necessità, gli interessi, la domanda di urbanità dei sistemi insediativi minori, generando una modalità di funzionamento e di correlazioni di rango metropolitano pressoché unica a livello regionale. L'integrazione reciproca dei servizi, gli spostamenti interni, le modalità d'uso da parte degli abitanti permettono di riconoscere un'unica armatura urbana, strutturata su un complesso telaio territoriale multifunzionale e su specifiche disseminazioni di relazioni, riconducibili ad un modello policentrico polarizzato (Calafati, 2006). Numerosi luoghi dell'istruzione e della formazione gravitano attorno alle reti principali, organizzandosi in grumi più o meno densi in corrispondenza dei sistemi *pivot*, generando, quindi, un rafforzamento della funzionalità policentrica polarizzata<sup>5</sup> secondo il Principio della "coalescenza territoriale" (Eurocities, 2011).

---

<sup>4</sup> L'individuazione dell'armatura territoriale è stata sviluppata dal gruppo tecnico dell'Area Territorio e Ambiente del Comune di Ancona.

<sup>5</sup> Il telaio si completa con la capacità di organizzazione territoriale che specifiche razionalità di settore sono riuscite a costruire nel corso degli anni attraverso forme di autoregolazione; il riferimento è, in particolare, al sistema turistico e al mondo produttivo che, attorno ad elementi di forte carattere connotativo (la costa, il fiume Esino, il massiccio del Conero e la valle dell'Aspio), hanno creato sistemi di valori che singolarmente costituiscono delle eccellenze territoriali, ma che non hanno la sufficiente massa critica per configurarsi come veri e propri distretti integrati.

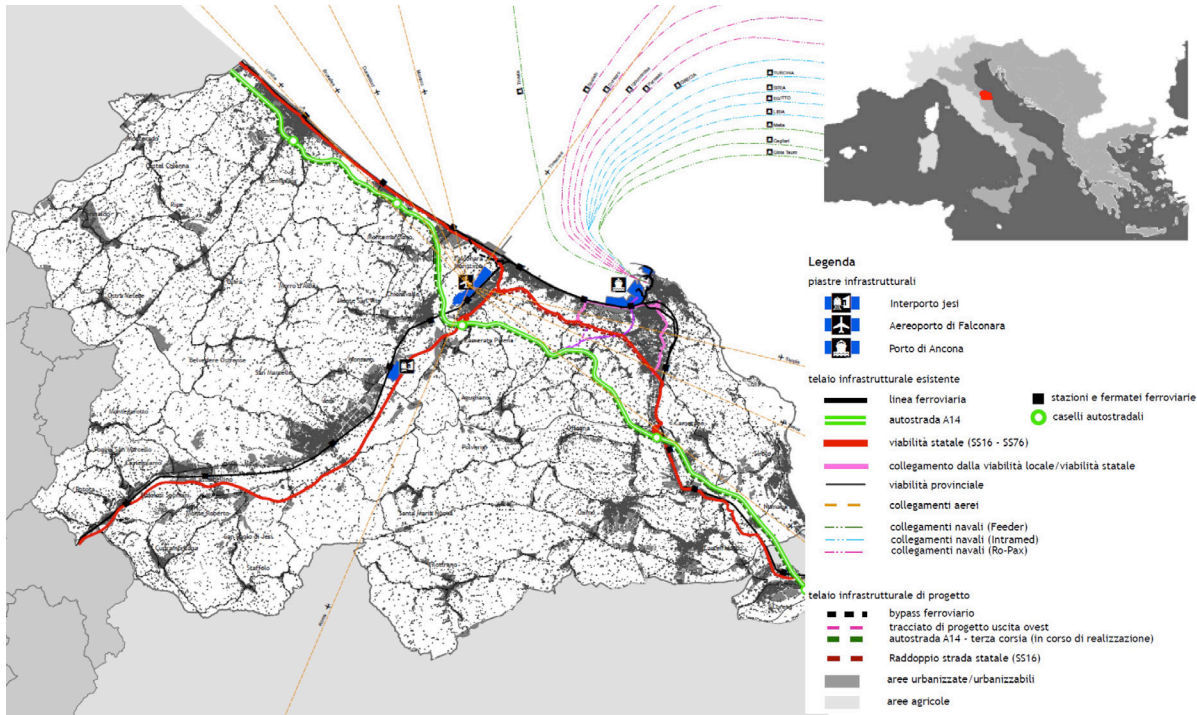


Figura 1 | Rappresentazione del sistema infrastrutturale negli studi preliminari per l'Area Vasta: l'area metropolitana come "piattaforma di commutazione" di flussi di relazione ed opportunità territoriali. La localizzazione intensiva nell'Area Vasta di un complesso telaio di reti e di 3 piastre multivettoriali (porto-aeroporto ed interporto) consente all'intera provincia di Ancona il riconoscimento di territorio ad alta dotazione infrastrutturale (11° posto nella graduatoria nazionale fondata sull'indice sintetico di dotazione infrastrutturale).

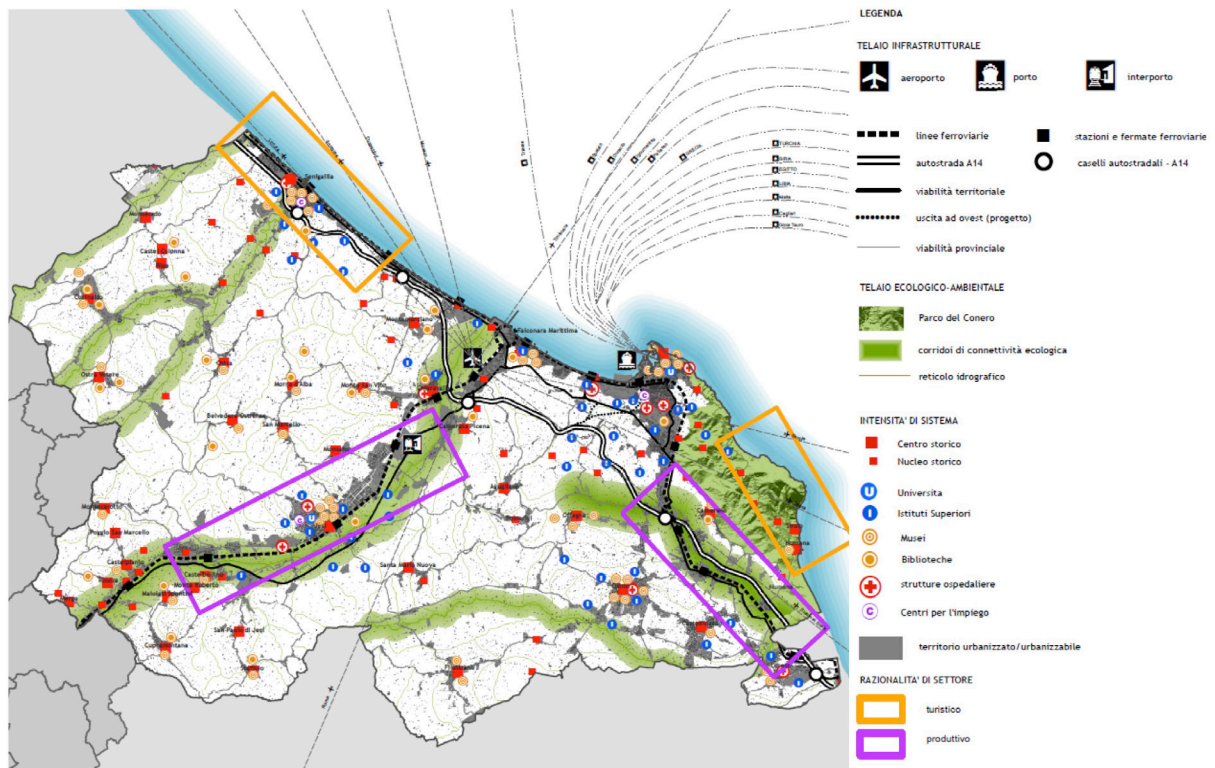


Figura 2 | "L'armatura territoriale": l'integrazione reciproca dei servizi, spostamenti interni, e modalità d'uso da parte degli abitanti, permettono di riconoscere un complesso telaio territoriale costituito dalle infrastrutture ecologico-ambientali e per la mobilità nonché da specifiche disseminazioni di intensità organizzate secondo un modello policentrico polarizzato. L'obiettivo dell'armatura è rafforzare l'integrazione tra palinsesto territoriale e sistema delle attività in un'ottica di sviluppo che superi quella del distretto produttivo tradizionale e utilizzi come asset strategico il legame identitario con il territorio.

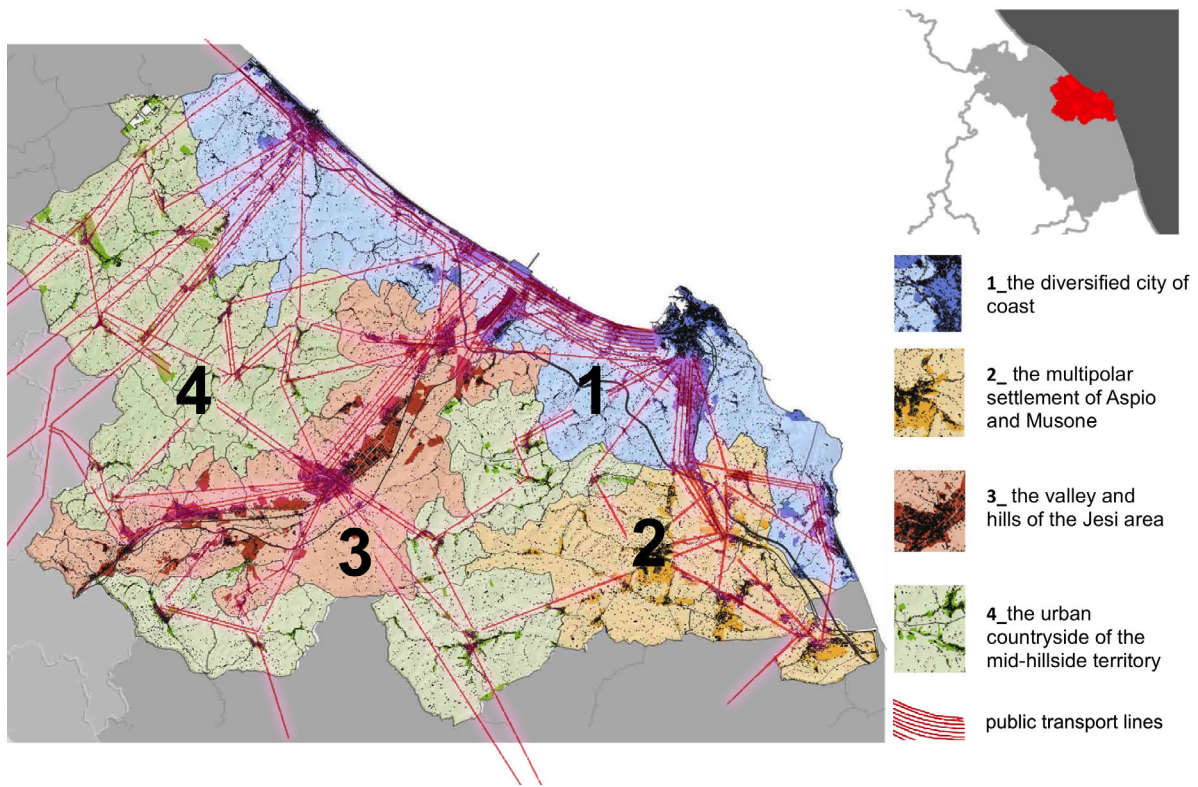


Figura 3 | 1. La città diversificata della costa; 2. L'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone; 3. La valle e le colline dell'Esino 4. La campagna urbana del territorio medio-collinare. Le quattro figure territoriali individuate sono l'espressione di un carattere di molteplicità che rappresenta una ricchezza straordinaria per l'area vasta e che, saldata con l'armatura territoriale, ci restituisce un carattere di forte integrazione e coesione dell'intero territorio.

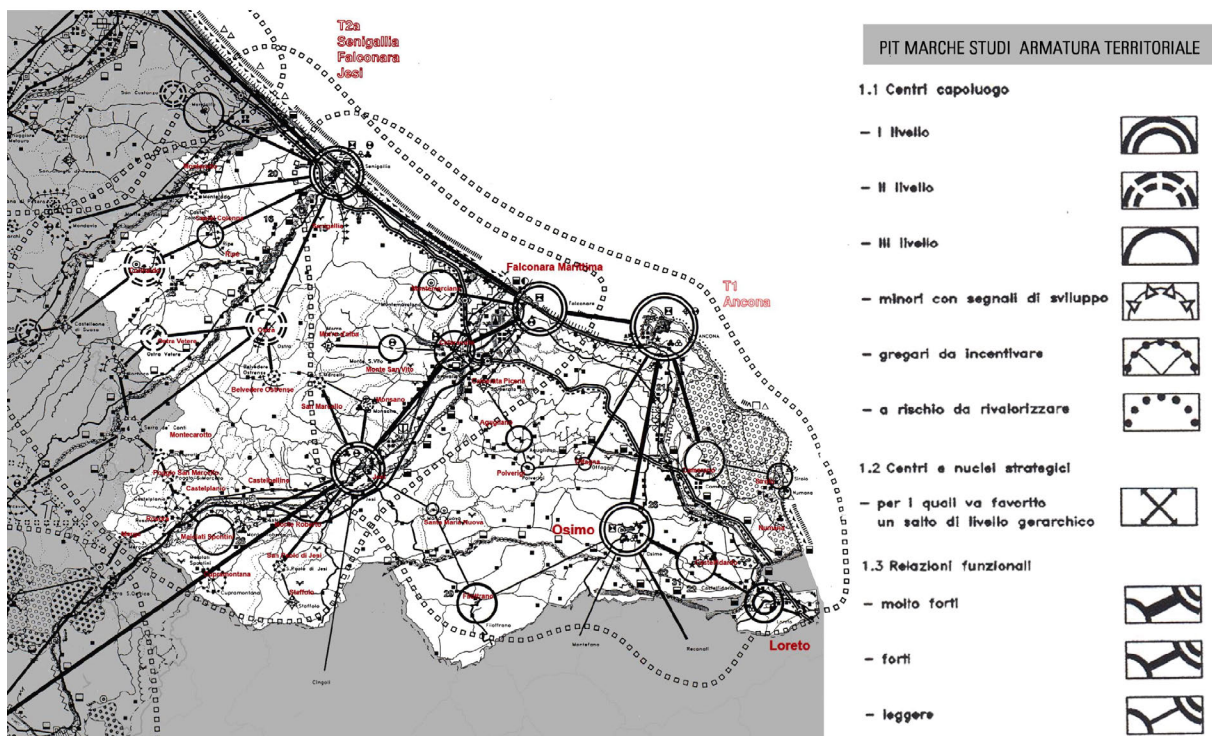


Figura 4 | L'individuazione dell'armatura territoriale di funzionamento dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica, definita negli studi preliminari del Piano Indirizzo Territoriale, PIT delle Marche.

Tabella I | Indicatori sintetici dei caratteri dell' Area Metropolitana Medio-Adriatica. *Studi preliminari 2012-2014.*

**Il sistema urbano policentrico costituito dai quaranta comuni**

<b>Superficie Territoriale</b>	1.232 Km <sup>q</sup> ,
<b>abitanti</b>	414.758 (fonte ISTAT)
<b>densità</b>	340 ab/kmq
<b>Superficie urbanizzata</b>	125 kmq
<b>amministrazioni comunali</b>	40
<b>Superficie urbanizzabile prevista dai singoli PRG</b>	165 Km <sup>q</sup>
<b>sistema insediativo</b> <i>L'Area Vasta di Ancona-Jesi rappresenta la principale armatura urbana marchigiana e per dimensione, numerosità e densità di relazioni può essere considerata a tutti gli effetti un'Area Metropolitana</i>	a_132 kmq Sup. Territoriale b_Assetto caratterizzato dalla morfologia c_Diffusione insediativa storicizzata d_Frammentazione amministrativa (40 comuni) e_Polarizzazione su 5 sistemi (Ancona, Falconara, Jesi, Osimo, Senigallia) f_Coalescenza territoriale
<b>sistema ambientale</b> <i>Costituito da una griglia, più o meno solida e pressoché ininterrotta, di "riserve di naturalità" effettive e/o potenziali funge da armatura ecologica di una "città diffusa" con caratteri metropolitani</i>	a_60 km di fascia costiera b_2 nodi della Rete REM: - Parco del Conero (kmq 59,83) - Ripa Bianca (kmq 3,11) c_2 ZPS Rete Natura 2000: Ripa Bianca (kmq 1,40) - Monte Conero (kmq 17,68) d_5 SIC Rete Natura 2000: Costa tra Ancona e Portonovo (kmq 1,68), Portonovo e Falesia Calcarea (kmq 1,32), Monte Conero (kmq 11,41), Selva di Castelfidardo (kmq 0,55), Fiumesino in località Ripabianca (kmq 1,40) e_6 aree floristiche protette LR 72/1974: Selva di Montedoro (kmq 0,06), Monte Conero (kmq 10,61), Selve di Gallignano (kmq 0,33) e di Castelfidardo (kmq 0,37), Bosco dei Monaci Bianchi (kmq 0,31), boschetti collinari presso il fiume Musone (kmq 0,69)
<b>Sistema infrastrutturale</b> <i>La localizzazione intensiva nell'Area Vasta di un complesso telaio di reti e di 3 piastre multivettoriali (porto-aeroporto ed interporto), consente all'intera provincia di Ancona il riconoscimento di territorio ad alta dotazione infrastrutturale (11° posto nella graduatoria nazionale fondata sull'indice sintetico di dotazione infrastrutturale)</i>	a_Territorio Snodo della PTS Tirreno-Adriatico b_Porto "Core" TEN-T; (142.000 TEU, 1 Mln pax, 213.000 veicoli transitati) c_Terminale Corridoio TEN-T Helsinki-Valletta e Baltico-Adriatico d_1 Interporto, connesso direttamente alla linea fs e_1 Aeroporto, di interesse nazionale (12° scalo italiano CARGO_6000 tonn merci) f_5 caselli autostradali (Loreto, Ancona Sud, Ancona Nord, Marina di Montemarciano, Senigallia)
<b>sistema produttivo</b> <i>Nell'Area Vasta si concentra una quota elevata delle imprese manifatturiere regionali di maggiori dimensioni operative, l'elemento principale di competitività del sistema è dato dalla plurisetorialità dei campi produttivi</i>	a_40 mila imprese nel 2012 b_circa 3.700 imprese manifatturiere (17,6% delle imprese manifatturiere della regione) c_90 fra le principali imprese manifatturiere marchigiane (35,7% delle principali imprese manifatturiere marchigiane) d_forte caratterizzazione nel settore dell'alta tecnologia per le PMI e_localizzazione di marchi internazionali e di grandi strutture del commercio di richiamo regionale
<b>sistema culturale</b> <i>La rappresentazione del sistema culturale e turistico restituisce un territorio densamente e diffusamente dotato di beni culturali e paesaggistici che si innestano saldamente sulla struttura del sistema ambientale ed insediativo contribuendo a fornirne valori e significati</i>	a_5.000 beni architettonici (di cui 1145 architetture religiose, 3000 edifici residenziali, 19 giardini storici) b_Sistema museale diffuso (49 musei/raccolte museali) c_85 biblioteche (di cui 30 polo SBN) d_26 teatri (di cui 13 teatri storici) e_47 Istituti superiori f_Università Politecnica (Agraria, Economia, Ingegneria, Medicina e Chirurgia, Scienze Matematiche, Fisiche) g_reti di promozione turistica (16 città dell'olio, 11 città del vino, 1 città del miele)
<b>sistema energetico</b>	a_Incremento consumi 1996/2007: +65% b_5 aree "estese" di consumo (Jesi-Vallesina/ Ancona-Osimo/ Area Senigallia/ Falconara (polo raffineria)/ Area Fabriano c_4 poli di produzione termoelettrica (API Energia Falconara Marittima, Consorzio Jesi Energia, Turbogas Enel Camerata Picena, ASTEA Osimo) d_Sistema delle rinnovabili (Idroelettrico sull'Esino/ Fotovoltaico diffuso/ Biogas discariche dismesse)

## Le figure territoriali: quattro possibili chiavi interpretative dell'Area Vasta. Oltre il concetto di "coalescenza territoriale"

Le identità locali dei paesaggi e le diverse relazioni funzionali gerarchiche del territorio delineano fisionomie territoriali riconoscibili che saldano e superano i confini comunali esistenti. La grande varietà delle relazioni che costituiscono l'armatura territoriale viene sintetizzata in sovrascritta in quattro distinte "figure territoriali" dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica che sono:

1. la città diversificata della costa;
2. la valle e le colline dell'Esino;
3. l'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone;
4. la campagna urbana del territorio medio-collinare.

Le quattro figure territoriali sono caratterizzate da specifiche dinamiche intersettoriali ed esprimono diversificate opportunità di valorizzazione nell'ambito del progetto integrato di territorio (Camicia, 2010).

Il quadro di caratterizzazione delle specificità dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica si arricchisce di un ulteriore, fondamentale, aspetto costituito dalla trama della città diffusa dei territori a basso livello di antropizzazione "la campagna urbana del territorio medio collinare". In questo territorio della "città lenta" (Lanzani, 2011) trovano particolare rilevanza i fenomeni della "micro coesione sociale", della produzione di qualità e delle opportunità offerte dalla presenza diffusa dei contenitori culturali e di possibili programmi di valorizzazione legati ai temi del *Distretto Culturale Evoluto delle Marche*<sup>6</sup> (Florida, 2008).

Alle diverse *fisionomie territoriali* (Fantin *et al.*, 2012), riconoscibili nell'Area Vasta, corrispondono altrettanti ambiti di riconoscibilità. Attorno ad essi saranno polarizzati scenari, traiettorie di sviluppo e linee di intervento per intercettare le risorse di finanziamento per le azioni integrate della strategia di sviluppo dell'Europa 2020.

Tabella II | Indicatori sintetici dei caratteri insediativi nelle quattro Figure territoriali. Studi preliminari 2012-2014.

	Superficie Territoriale (ha)	Popolazione residente (ab)	Superficie Urbana (ha)	aree residenziali di espansione (zone C, D.M.1444/68)		aree per servizi (zone F, D.M.1444/68)		aree produttive (zone D, D.M.1444/68)	
				% Sup. Urbana Area Vasta	(mq/a)	% Sup. Urbana Area Vasta	(mq/a)	% Sup. Urbana Area Vasta	(mq/a b)
CITTÀ DIVERSIFICATA DELLA COSTA	31.445	192.910	6.625	33,53%	26,9	53,78%	133,1	35,06%	49,0
LA VALLE E LE COLLINE DELL'ESINO	25.999	83.311	3.658	11,65%	21,6	3,54%	20,3	1,04%	3,4
L'INSEDIAMENTO MULTIPOLARE DELL'ASPIO E DEL MUSONE	17.562	71.599	3.104	28,22%	60,9	16,46%	109,8	37,92%	142,9
LA CAMPAGNA URBANA	46.863	69.978	3.413	26,60%	58,7	26,22%	178,9	25,98%	100,2
<b>totale A.M.M.A.</b>	<b>121.869</b>	<b>417.798</b>	<b>16.800</b>	<b>100,00%</b>	<b>37,0</b>	<b>100,00%</b>	<b>114,3</b>	<b>100,00%</b>	<b>64,6</b>

## Partenariato Territoriale e Governance dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica

A livello nazionale si stanno quindi promuovendo, ad ampio raggio, forme di partenariato con e tra:

- le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;
- gli organismi che rappresentano la società civile.

Al ridimensionamento delle competenze e degli strumenti della pianificazione istituzionale dovrà corrispondere un crescente sviluppo delle pratiche di pianificazione strategica e di *regional design* (Balz *et al.*, 2014), con approcci che esulano dai confini amministrativi per definire *visions* di territorio dai confini spesso "sfumati" (Allmendinger, Haughton, 2010). Emerge prepotentemente la necessità di strategie di pianificazione territoriale basate su *vision* condivise, per attivare dinamiche di sviluppo nel quadro di un nuovo progetto di territorio. In quest'ottica è evidente come i Comuni dell'Area Vasta abbiano la necessità

<sup>6</sup> Il Distretto Culturale Evoluto, Regione Marche, è un'azione strategica della programmazione regionale promossa in coerenza con le direttive dell'Unione Europea, espresse nel Libro verde *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare* (2010). Lo sviluppo del DCE Marche si basa sull'assunto che l'innovazione a base culturale, capace di generare imprenditorialità culturale e creativa, possa rappresentare uno dei principali vantaggi competitivi anche dei settori produttivi tradizionali del territorio. Gli indirizzi e modalità del DCE sono individuati con DGR 1753/2012 che definisce procedure e criteri per l'individuazione di un "parco progetti regionale", costituito da progetti ad iniziativa regionale e da non più di tre progetti di dimensione sovralocale, interprovinciale o interregionale per ogni ambito provinciale.



di proporre tempestivamente allo Stato Italiano una forma di sviluppo locale di tipo partecipativo, attraverso una strategia territoriale integrata e multisettoriale. Strategia supportata da una solida proposta di *governance*<sup>7</sup>, non solo al fine di rientrare, *in itinere*, nelle aree metropolitane istituzionalizzate a livello nazionale, ma anche per mostrarsi come “territorio urbano competitivo” nella competizione per l’assegnazione dei fondi comunitari correlati ed integrativi a quelli del fondo FESR dedicati all’asse città, e ad altre occasioni di finanziamento nazionale ed europeo (Casavola, Trigilia, 2012).

### **Opportunità ed elementi critici del processo in corso**

L’istituzione delle città metropolitane e degli enti di Area Vasta, il cui territorio è stato sbrigativamente fatto coincidere con i limiti spaziali delle “vecchie province”, infatti, non ha adeguatamente affrontato alcuni aspetti centrali:

- quello della definizione di appropriati limiti territoriali, ovvero dell’assetto dimensionale “ottimale” da conferire ai nuovi enti intermedi;
- quello dell’identificazione di coerenti ed efficaci forme di pianificazione spaziale, dato che la funzione essenziale di “coordinamento” dell’urbanistica, pur ricondotta in capo ai nuovi enti di Area Vasta, in vista di un auspicato rafforzamento di forme associative tra i municipi (funzionale anche a determinare modelli di pianificazione strutturale di livello sovracomunale) (Cilli, 2015).

L’attività maturata nel 2012, con l’avvio degli studi preliminari condotti dall’Area Urbanistica dell’Università Politecnica delle Marche a supporto del Comune di Ancona, rappresenta oggi in Italia un esempio singolare di sviluppo locale di tipo partecipativo” (Community-Led Local Development – CLLD); un’esperienza in corso di sviluppo, paradigmatica nelle modalità di approccio integrato *bottom-up* attraverso il coinvolgimento delle comunità locali: un progetto basato sul *Regional Design*, capace di definire una *vision* integrata e condivisa.

Nell’ambito del percorso di costruzione *bottom-up* di una dimensione metropolitana per il territorio Medio-Adriatico (l’AMMA) è oggi in fase di monitoraggio un parco “progetti multiscalari” di dimensione metropolitana, coerenti con gli obiettivi del nuovo quadro di programmazione dei fondi EU 2014-2020. La ricognizione della progettualità restituisce l’immagine di un territorio ricco di proposte, dalle quali può derivare molteplici traiettorie di sviluppo, superando nei fatti l’*impasse* della mancata istituzionalizzazione a livello nazionale.

I progetti sono stati quindi aggregati all’interno dei cosiddetti “*progetti metropolitani*”, immaginati, dal gruppo di assistenza tecnica incaricato<sup>8</sup> dal 2014, come macro contenitori in grado di raccogliere le progettualità diffuse già programmate o in corso di sviluppo sui diversi territori comunali.

Attorno a questi meta-progetti *driver* si innesta la definizione e il coordinamento multiscale per una progettazione territoriale più complessa orientata in direzione di un’evoluzione in senso metropolitano dell’agire pubblico, sollecitando il contributo del mondo scientifico e del mondo delle imprese, per sperimentare nuove modalità per accrescere la competitività del territorio.

Ad oggi sono stati identificati 10 Progetti Metropolitani, attorno ai quali catalizzare (anche rimodulandoli, integrandoli, arricchendoli) un’ampia selezione degli interventi presentati dai Comuni.

L’associazionismo intercomunale viene quindi assunto nell’esperienza marchigiana a paradigma e caposaldo interpretativo della più complessiva riforma in corso per le quindici Città metropolitane.

### **Conclusioni**

Il processo in corso di costituzione dell’Area metropolitana nelle Marche, come esperienza Community-Led Local Development sta evidenziando, in contrasto con il livello nazionale, come il passaggio cruciale verso la soluzione della “questione metropolitana” vada ritrovato necessariamente nella trasformazione delle città *de facto* in città *de jure* (Calafati, 2009). Attraverso l’istituto della “incorporazione”: i confini delle grandi città italiane devono essere ampliati per incorporare i sistemi insediativi limitrofi che, di fatto, anche nel caso dell’Area Vasta di Ancona, stanno diventando progressivamente quartieri (Calafati, Veneri, 2013).

---

<sup>7</sup> La costruzione della *governance* a supporto dell’offerta territoriale dell’Area Vasta vedrà come prima fase la sottoscrizione di un Protocollo d’Intesa d’Area Vasta (PAV), in cui le amministrazioni locali (Comuni, Enti, Associazioni di categoria) si impegneranno concretamente a condividere gli scenari e le traiettorie di sviluppo delineate nell’ambito del Processo del Piano di Area Vasta, e a contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 ed ai suoi 11 obiettivi tematici.

<sup>8</sup> Processo portato avanti dal 2014 dal Gruppo di Assistenza Tecnica, selezionato dal Comune di Ancona, costituito dall’Istituto per la ricerca sociale IRS e dal Gruppo Politecnica, Ingegneria e Architettura, ad oggi in fase di elaborazione dei “progetti metropolitani”.

Da questa prospettiva, la soluzione istituzionale richiede un profondo cambiamento nel paradigma di riferimento, che si può riassumere nell'introduzione di "istituzioni integrative" piuttosto che di "istituzioni aggregative" (March, Olsen, 1992).

L'analisi dell'esperienza marchigiana evidenzia due questioni fondamentali, che devono trovare risposta nell'attuazione progressiva della riforma nazionale avviata:

- l'attuazione su base regionale della riforma degli enti locali dovrà produrre norme tali da tradurre in pratica una nuova idea di coesione locale, in grado, dunque, di riconoscere, nelle regioni prive di città metropolitane, la condizione funzionale strategica di importanti conurbazioni che, sebbene "non prettamente metropolitane", si identificano con significativi sistemi urbani di rilievo sovra-regionale;
- l'adeguato riconoscimento per le aree funzionali urbane, per lo svolgimento in forma associata, tra comuni, di funzioni essenziali, identificandoli con entità di dimensione locale appropriata assimilabili:
  - a. sia ad aggregazioni idonee ad assecondare, nei territori più svantaggiati, processi di fusione tra piccoli comuni (intendibili quali strutture minime di coesione locale);
  - b. sia a forme di associazione meno vincolanti (gestione associata di servizi essenziali attraverso unioni o convenzioni), applicabili ai centri parte di sistemi urbani intermedi (Cilli, 2015).

La definizione di Area Vasta, operata dalla politica italiana con la legge di riforma degli enti locali, sottovaluta il ruolo essenziale proprio della rete urbana delle città medie, ovvero di quelle città (e dei relativi bacini di gravitazione territoriale) con almeno 45.000 residenti, caratterizzate da un rango funzionale di rilievo sub-regionale, di recente definite come tali (rivalutate) da notevoli contributi tecnici (Mascarucci, Piccoli, 2015). Città storiche (spesso coincidenti proprio con i "vecchi" capoluoghi provinciali) che, pure, da sempre, caratterizzano il telaio insediativo portante del Paese e la sua organizzazione sociale ed economica. Ambiti, a volte, coincidenti con quelli che, sempre più spesso, sono definiti come "territori capaci" (Donolo, 2008). Ad, oggi, però, le attenzioni delle istituzioni si sono tradotte in concreto solo nella direzione dell'istituzione delle aree metropolitane e nell'avvio della *Strategia nazionale per le aree interne*, riconoscendo al sistema insediativo delle "città medie" uno scarso peso specifico, che ha di fatto impedito che si investisse in un'organica politica urbana, attuata sotto un'unica regia forte, come palesato dallo *stand by* delle strategie dell'*Agenda Urbana*, attuate, oggi, per parti, con P.O. Regionali.

Operata l'identificazione condivisa tra Area Vasta e area urbana funzionale, appare chiaro come una più adeguata considerazione del sistema urbano intermedio possa agevolare l'individuazione di una dimensione dell'Area Vasta idonea per un'efficace *governance* locale, supportando anche specifiche istanze di territori diversi da quelli più sviluppati. La vera sfida per i territori intermedi sarà quella di governare, pianificando e programmando, i vari processi associativi (unioni e fusioni), che oggi vanno rafforzandosi, «garantendo che questi non siano una mera e sterile applicazione di legge ma che rappresentino una vera opportunità di crescita e sviluppo per i territori più marginali» (Piccoli, 2015). Parafrasando Calafati: «sarebbe sensato creare le metropoli prima di provare a istituzionalizzare le aree metropolitane» (Calafati, 2015)

### Riferimenti bibliografici

- Allmendinger P., Haughton G. (2010), "Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 28, no. 5, pp. 803-818.
- Allmendinger P., Haughton G. (2014), "Revisiting... Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 31, no. 6, pp. 953-957.
- Balz V.E., Zonneveld W.A.M., Nadin V. (2014), "Regional design: Discretionary approaches to regional planning in the Netherlands", in *Proceedings of AESOP 2014 Annual Conference "From control to co-evolution"*, Utrecht/Delft, The Netherlands, 9-12 July.
- Barbieri C.A., Giaimo C. (2014), "A new model of istituzional governance for new planning policies in Italy", in *Urbanistica*, n. 153, pp. 92-97.
- Bianchetti C. (2013), "Un diverso campo concettuale", in Bianchetti C., Balducci A. (a cura di), *Competenze e rappresentanza*, Donzelli, Roma.
- Bronzini F. et al. (1997), "Studi per il Piano di Inquadramento Territoriale delle Marche", in *Urbanistica Quaderni*, 11, Inu Edizioni, Roma.
- Bronzini F., Bedini M.A. (2012), "Serpentine luminose, filamenti insediativi, nebulose urbane", in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 25, vol. 2.
- Bronzini F., Marinelli G. (2010), "The New Territories of Urban Planning", in *Mterritorio. Journal of Urban Planning, Socio-Economic and Cultural Testimony*, n. 1, pp. 98-105.

- Calafati A. (2015), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Calafati A. (2014), "The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts", in *GSSI Urban Studies-Working Papers*, Gran Sasso Science Institute, I.N.F.N., n. 6, pp. 7-23.
- Calafati A. (2009), "Macro-regions, Local systems, and Cities: Conceptualisation of Territory in Italy since 1950", in *Scienze Regionali. Italian Journal of Regional Science*, vol. 8, n. 3, pp. 11-34, Franco Angeli, Milano, DOI: 10.3280/SCRE2009-003002.
- Calafati A. (2006), *Policentrismo Urbano e sviluppo economico nelle Marche*, PlaNet CenSE, Regione Marche, Ancona.
- Calafati A., Veneri P. (2013), "Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities", in *Regional Studies*, vol. 47, no. 5, pp. 789-802.
- Camicia S., Sartore M. (2010), *Morfologie Socio-Economiche del Territorio Marchigiano*, Regione Marche, Ancona.
- Casavola P., Trigilia C. (2012), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Donzelli, Roma.
- Cilli A. (2015), "Ripensare il territorio, verso un nuovo modello di coesione locale. Rivalutare l'area vasta, recuperare il ruolo della dimensione funzionale "intermedia", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263, special issue, Sessione speciale 03, pp. 3-8.
- Donolo C. (2008), "Transizioni verso territori capaci", in *Sociologia del Lavoro*, n. 109, Franco Angeli, Milano.
- Espon (2014), *Making Europe open and polycentric. Vision and scenarios for the European Territory towards 2050*, European Union, Luxembourg.
- Eurocities (2011), *Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities*, Brussels.
- Fantin M., Morandi M., Piazzini M., Ranzato L. (2012), *La città fuori dalla città*, Inu Edizioni, Roma.
- Florida R. (2008), *Who's Your City?*, Basic Books, New York.
- Gasparri C. (2010), *Policy Document for the New Plan of Ancona*, Comune di Ancona, Ancona.
- Indovina F. (2007), "Si riparla delle città metropolitane", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 88, pp. 7-14.
- Karlsson C., Olsson M. (2006) "The identification of functional regions: theory, methods and applications", in *Annals of Regional Science*, n. 40, vol. 1, pp. 1-18.
- Lanzani A. (2011), *In cammino nel paesaggio. Questioni di geografia e urbanistica*, Carocci, Roma.
- Lingua V. (2015), "Ripensare l'area vasta", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263, special issue, Sessione speciale 03, pp. 1-2.
- Lingua V. (2013), "When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra", in *Urbanistica Informazioni*, vol. 04, pp. 449-451.
- March J. G., Olsen J. P. (1992). *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna.
- Mascarucci R., Piccoli D. (2015), *I territori capaci non solo metropolitani*, Inu Folio, n. 3, Speciale *Urbanistica Informazioni*, Inu edizioni, Festival delle Città Metropolitane di Reggio Calabria, 16-18 luglio.
- Minetti. A., Bucci A., Zenobi V. (2012), *Ambiente e Consumo di Suolo nelle Marche*, n. 2, Regione Marche, Ancona.
- Minetti. A., Bucci A., Zenobi V. (2011), *Atlante degli Ambiti di Paesaggi*, PPAR Marche, Regione Marche, Ancona.
- Oliva F. (2013), "Città come motore dello sviluppo del Paese", in *XXVIII Congresso Inu*, Salerno, Italy, introductory report.
- Piccoli D. (2015), "Ripensare l'area vasta", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263, special issue, Sessione speciale 03, pp. 15-17.
- Ward M., Hardy S. (eds., 2012), *Changing Gear – Is Localism the New Regionalism?*, The Smith Institute and Regional Studies Association, London.
- Waterhout B., Othengrafen F., Sykes O. (2013), "Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration", in *Planning Practice & Research*, vol. 28, no. 1, pp. 141-159.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Bacini fluviali come riserve d'identità

**Fausto Carmelo Nigrelli**

Università degli Studi di Catania

DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, SDS d'Architettura in Siracusa

Email: [nigrelli@unict.it](mailto:nigrelli@unict.it)

Tel: + 39 347 4248555

### Abstract

La Sicilia terra arsa dal sole è una immagine talmente forte ed evocativa che ha cancellato dall'immaginario collettivo, anche dei siciliani, la Sicilia terra d'acqua, non solo perché dall'acqua è circondata, ma perché i fiumi sono stati le autostrade di civilizzazione di questa isola-baricentro.

Nei bacini fluviali, più che in altri contesti territoriali, natura e cultura, geomorfologia e insediamenti, storia e futuro possono mostrare più facilmente la natura olistica del territorio/paesaggio e costituire in sé la nuova risorsa di un processo di progresso e sviluppo che coinvolga le aree interne. Qui economia del tempo libero legata alla fruizione del patrimonio territoriale (naturale e culturale), agricoltura di qualità legata alle specificità dei territori, produzione di energia pulita e nuova dotazione di servizi alla persona possono produrre effetti moltiplicativi in grado di riverberarsi anche nella aree più isolate e contribuire a invertire i processi di desertificazione demografica e disgregazione sociale.

Il contributo intende proporre l'identificazione dei più significativi bacini fluviali siciliani come Riserve d'identità in cui si concentrano le politiche di sviluppo locale e ricostruzione di coesione sociale anche attraverso una nuova fase di presa di possesso da parte delle comunità insediate che, nel tempo, hanno perso il loro legame con il loro territorio. La riflessione può avere prospettive sia nel campo della ricerca applicata, che in quello operativo delle politiche di sviluppo sottese all'utilizzazione dei fondi europei e delle azioni di coesione territoriale.

**Parole chiave:** local development, identity, cohesion policy.

### 1 | Premessa

La concentrazione di investimenti, riflessioni, innovazioni, politiche nei grandi poli metropolitani rende ineluttabile il declino dei territori extra-metropolitani o, per usare la definizione ufficiale, delle 'aree interne', cioè quelle sostanzialmente lontane dai centri di offerta di servizi pregiati (in particolare istruzione, mobilità e assistenza) e caratterizzate da processi di spopolamento e degrado? Esse sono destinate ad essere la zavorra che i Big Player metropolitani sono costretti a trascinare nella lunga marcia verso una nuova fase di sviluppo e progresso di cui sembrano vedersi i primi passi? Oppure possono offrire un loro originale e indispensabile contributo alla 'ripartenza' dell'Italia attraverso modelli alternativi e complementari a quelli metropolitani?

Le risposte dipendono dalle volontà politiche e da quelle delle comunità locali. In questa fase congiunturale sembra che possano essere negative alle prime due domande e positiva alla terza.

I più recenti documenti governativi a riguardo affermano che «i territori rurali meno facilmente accessibili, storicamente caratterizzati da una scarsa offerta di tali servizi, sono stati protagonisti di un lungo e progressivo abbandono in favore delle aree urbane, con costi elevati per la società come dissesto idrogeologico, degrado e consumo del suolo. Alla perdita demografica ha corrisposto anche un processo di indebolimento dei servizi alla persona. Questi stessi territori sono però anche il luogo di un grande capitale territoriale, naturale e umano inutilizzato, ritenuto strategico per il rilancio e la crescita del sistema paese Italia» (UVAL, 2014, 7).

Queste aree, 'saltate' dallo sviluppo (Greco, 1997, 44), sono state a lungo considerate solo come luogo di produzione di materie prime esportabili, compresa la mano d'opera (Nigrelli, 2014, 52), con esiti devastanti tra cui la progressiva desertificazione demografica, in particolare delle fasce di popolazione giovanile e di quelle a più alta scolarizzazione.

Nel «però» del documento dell'UVAL, sta il possibile inizio di una nuova fase i cui tratti distintivi vengono individuati nella cooperazione tra comuni per la produzione di servizi essenziali e nella tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali attraverso le quali perseguire l'obiettivo ultimo che è quello dell'innalzamento della qualità della vita delle persone. La leva finanziaria per l'attuazione di una tale strategia viene individuata nella programmazione dei fondi comunitari disponibili per il periodo 2014-2020 le cui politiche però, ancora nel 2016, sono solo in fase di avvio.

La Strategia nazionale per le aree interne, probabilmente per la prima volta, è stata costruita non prevedendo interventi a pioggia, ma concentrando politiche e investimenti finanziati da tutti i fondi comunitari disponibili su aree-progetto scelte di concerto con le regioni. Su di esse sono stati pensati interventi che riguardano: tutela del territorio e sviluppo locale, sistemi agro-alimentari, valorizzazione delle risorse naturali e culturali, turismo sostenibile, risparmio energetico ed energia rinnovabile, sostegno all'artigianato, ma anche miglioramento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità, finanziati con risorse statali.

La progressiva crescita di attenzione verso la dimensione locale determinata, a partire dagli anni Ottanta del XX sec., dallo spostamento di attenzione dallo sviluppo per ambiti macro-regionali a quello locale (De Rita e Bonomi, 1998; Magnaghi, 2000; Trigilia, 2006; Nigrelli, 1997), ha consentito di comprendere meglio le caratteristiche del territorio italiano e i problemi differenti relativi ad aree con caratteri differenti. La recente attenzione alla questione delle aree interne, è figlia di quell'approccio.

Negli stessi anni in cui l'Agenzia per la coesione territoriale ha sviluppato questa strategia, lo stesso Governo nazionale ha portato a termine il riordino delle autonomie locali con il progressivo ridimensionamento del ruolo degli enti locali intermedi (le province), fino alla loro totale scomparsa prevista nella riforma costituzionale votata dal parlamento e oggetto di referendum nell'autunno 2016.

Gli urbanisti e i pianificatori avrebbero dovuto porre, dunque, il tema della governance di questi processi che sono producono territorio e dunque hanno bisogno di strumenti tecnicamente pertinenti perché le scelte non siano solo di localizzazione delle risorse, ma di loro territorializzazione.

La legge 56/14 su città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni (Delrio), ha implicitamente spostato la responsabilità dello sviluppo locale sui comuni che sono fortemente sollecitati, soprattutto al di fuori delle città metropolitane che costituiscono 'enti di area vasta', a dare vita a forme associate come le unioni e le fusioni. Le Unioni, in particolare, diventano enti locali sovracomunali cui possono essere demandate le funzioni legate alla programmazione e pianificazione, dunque allo sviluppo locale.

## 2 | Sicilia

In questo quadro la posizione della Sicilia appare in linea con le analisi e le prospettive tracciate nell'ambito della strategia per le Aree interne, ma, al tempo stesso, appare seguire un suo specifico percorso che la distacca dalle altre regioni allontanandone le prospettive di inversione della lunga fase di declino nella quale è precipitata soprattutto nell'ultimo ventennio, nonostante gli ingentissimi investimenti.

Il panorama della pianificazione di area vasta nella Regione è desolante: nessun Piano territoriale regionale, due soli piani territoriali di coordinamento provinciale approvati (Ragusa ed Enna), una pianificazione paesaggistica che, partita con grande veemenza nella metà del primo decennio del XX sec., è poi stata fatta rinculare dalla stessa Regione riportandone l'ambito di applicazione quasi esclusivamente all'interno delle 'aree Galasso' e che vede finora approvato solo il piano paesaggistico della provincia di Caltanissetta. Anche il quadro della pianificazione comunale presenta tinte fosche se solo si guarda al numero di comuni su 391 ha un PRG vigente.

La programmazione negoziata avviata verso la metà degli anni Novanta con ben la prima generazione di Patti territoriali, ha dato esiti assolutamente lontani da quanto progettato (Hoffmann et alii, 2001), mentre gli strumenti previsti nel periodo POR 2000-2006, i Progetti Integrati Territoriali, sebbene abbiano rappresentato una esperienza significativa per quanto riguarda l'evoluzione dei modelli di governance territoriali, in particolare per la cooperazione tra Regione, province e comuni, hanno dato esiti quanto meno non omogenei (Dip. Progr., NVVIP 2011). Gli aspetti negativi più significativi sono l'assenza quasi totale di partnership privata e il gap tra progetti presentati (1375), approvati (1010) e realizzati (812), segno di una scadente capacità progettuale degli enti territoriali. I più significativi esiti positivi riguardano il sostegno ai sistemi locali di sviluppo (Asse IV) e la valorizzazione delle risorse culturali (Asse II).

Buona parte dei progetti realizzati sono andati in variante rispetto agli strumenti urbanistici, ribadendo, dunque, lo scollamento tra pianificazione e programmazione. Inoltre non è rimasta sui territori una esperienza consolidata e replicabile, anche perché la Regione decise di mantenere nelle sue mani la responsabilità e la gestione delle azioni pubbliche e degli aiuti alle imprese.

La più recente esperienza del Po-Fesr 2007-2013 si è articolata, per quanto riguarda lo Sviluppo urbano sostenibile (Asse VI) in Programmi Integrati di Sviluppo Territoriale (PIST) e Programmi Integrati di sviluppo Urbano (PISU). I primi hanno riguardato comuni di qualunque dimensione (grandi e piccoli), rientranti in territori definiti “aree di ricomposizione territoriale”, mentre i secondi, che dovevano essere necessariamente ricompresi al loro interno, erano di competenza dei capoluoghi di provincia e dai comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

L’esperienza dei PIST soprattutto, che aveva obiettivi analoghi a quelli dell’attuale Strategia per le Aree Interne, aveva mostrato che anche piccole coalizioni territoriali erano state in grado di elaborare un loro modello di sviluppo originale e concreto che avevano loro consentito di partecipare con successo ai bandi per i PIST e i PISU.

Questa esperienza registra una significativa crescita della capacità di cooperazione tra enti locali rispetto alle esperienze del passato, in particolare in presenza di una leadership riconosciuta e autorevole a volte attribuita anche a comuni di medie dimensioni (p. es. per il PIST della provincia di Enna il comune capofila è stato Piazza Armerina).

Anche di queste esperienze non è rimasto molto dal punto di vista organizzativo e del know-how sia per la precarietà delle amministrazioni locali, il cui turn-over ha spesso fatto emergere nell’ultimo triennio coalizioni populiste, sia per lo smantellamento delle strutture burocratiche che avevano contribuito a costruire i processi.

In questo scenario destrutturato l’Assemblea Regionale Siciliana, in un percorso tortuoso e contraddittorio che ha portato all’approvazione di quattro leggi in tre anni, tutte impugnate dal Commissario dello Stato o dal Governo nazionale, ha recepito la Delrio per quanto riguarda la perimetrazione degli enti di area vasta metropolitana (commettendo un errore per i caratteri dei territori provinciali di Palermo, Catania e Messina), ma ha volutamente omesso di recepire la parte relativa alle Unioni di Comuni. Al tempo stesso ha bruciato il vantaggio che aveva rispetto al resto d’Italia per non avere le province fin dal 1948 (lo Statuto regionale le esclude) e per imporre, sotto le mentite spoglie del ‘libero’ consorzio di comuni, un ente intermedio ancora una volta perimetrato dall’alto.

Il nuovo (o vecchio) quadro del governo locale, dunque, fa immaginare un probabile aumento del gap di efficacia ed efficienza della capacità di programmazione e pianificazione proprio per quelle aree interne che più di altre hanno bisogno di ritrovare un senso e di costruire un racconto attorno al loro possibile sviluppo.

Occorre pertanto immaginare altri ambiti territoriali che possano farsi carico dei progetti di sviluppo per le aree interne e costruirli a partire da quel capitale territoriale che è difficile utilizzare e trasformare in risorsa soprattutto perché come tale non è percepito dalla comunità cui dovrebbe appartenere. E occorre definire ‘quale’ territorio, se quello determinato da confini amministrativi oggi sempre meno comprensibili e compresi, o quello che ricerca nella matrice originaria del processo di territorializzazione una sua identità non tribalistica, ma basata sulla condivisione. È quest’ultimo che costituisce in sé il patrimonio «da cui attingere per produrre ricchezza attribuendogli sempre nuovi valori come risorsa e continuando, attraverso nuovi atti territorializzanti, ad aumentarne il valore» (Magnaghi, 2000, 89).

### **3 | Fiumi di Sicilia**

I fiumi in Sicilia quasi non esistono. Almeno così pare se si fa riferimento all’immaginario collettivo nel quale le immagini dei luoghi che riguardano la Sicilia sono quelle del mare, dell’archeologia classica, del barocco dopo il successo di Montalbano e dell’interno arso e inospitale.

Certamente ciò è dovuto alla dimensione dei fiumi sull’isola: il Salso o Imera meridionale, il più lungo, misura appena 144 km: poco rispetto ai principali fiumi italiani, per non parlare di quelli europei; il Simeto, quello con la portata maggiore, è anch’esso poco più che un torrente stagionale, soprattutto negli ultimi decenni di progressivo surriscaldamento. Ma non poco di questo oblio è dovuto alla memoria corta, all’ignoranza della storia e del mito, da Ciane e Anapo ad Aci e Galatea, agli altri principali corsi d’acqua isolani.

L’oblio non è stato solo delle comunità, ma anche delle istituzioni che ne hanno visto solo fonti di acqua per l’emungimento da destinare ai consumi umani o all’agricoltura o, più recentemente, corpi ricettori di acque depurate. Nella strategia di sviluppo agricolo della Cassa per il Mezzogiorno a supporto della

Riforma agraria degli anni Cinquanta, la creazione di invasi artificiali rivestì uno dei principali assi di investimento. Vennero realizzate 18 dighe (4 nel periodo 1950-61 e 14 tra il 1961 e il 1992) che si aggiunsero alle 5 preesistenti. Tutti i corsi d'acqua interessati, a valle, vennero imbrigliati, guidati, perimetrati, in altre parole, cementificati.

Negli anni Ottanta un primo cambio di prospettiva, almeno per quei corsi d'acqua che non avevano subito l'artificializzazione: vennero istituite una decina di riserve naturali a tutela di corsi d'acqua o, più spesso, delle loro foci (Valle dell'Imera meridionale, Cavagrande del Cassibile, Foce del fiume Platani, Fiume Ciane, Fiume Fiumefreddo, Foce del fiume Belice, Foce del Simeto, Pantalica, Valle dell'Anapo e Torrente Cava Grande).

Prima della istituzione, nel 2001, del Parco fluviale dell'Alcantara, unico del genere in Sicilia, le Linee guida del Piano paesaggistico regionale definiscono la 'rete ecologica' costituita dalla fascia costiera, dalla copertura vegetale arborea e, appunto, dai corsi d'acqua. Essa è definita come rete di connessione tra i parchi, le riserve, le grandi formazioni forestali e le altre aree di pregio naturalistico e come vera e propria 'infrastruttura' di riequilibrio biologico. In questo quadro uno degli obiettivi principali è la ricostituzione dei corridoi e delle fasce di connessione aggredite dai processi di urbanizzazione, di infrastrutturazione e di trasformazione agricola.

La visione reticolare, ancorché rappresenta un importante passo avanti rispetto alla presa di coscienza istituzionale della rilevanza di fiumi e corsi d'acqua, rimane in gran parte di tipo settoriale e riguarda alvei fluviali, o loro tratti, che presentano ancora alto livello di naturalità.

Ancora più settoriale, e paradossalmente separato rigorosamente dagli strumenti di pianificazione del paesaggio, è lo strumento che la Regione si è data per dare parziale attuazione, a quindici anni dall'entrata in vigore, alla legge sui Piani di bacino. Il Piano stralcio di bacino per l'Assetto idrogeologico della Regione siciliana (PAI) viene, infatti, approvato nel 2004 e segue il Piano Straordinario per l'Assetto idrogeologico approvato in fretta e furia nel 2000<sup>1</sup> dopo i drammatici fatti del 1998 (Sarno) e del 2000 (Soverato) che spingono, naturalmente, verso la gestione delle emergenze e, dunque, all'abbandono della logica della tutela idrogeologica integrale a vantaggio di interventi puntuali, come avviene, d'altra parte, anche in molte altre regioni d'Italia (Fanfani, 2009) a seguito delle leggi 493/93 e n. 267/98.

Di lì a poco si aggiunge un nuovo strumento con l'obiettivo di raggiungere la qualità ambientale nelle acque: il Piano di Tutela delle Acque (PTA)<sup>2</sup>, previsto dal D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque<sup>3</sup>, riguarda tutte le acque interne (superficiali e sotterranee) e costiere della Regione Siciliana e mira a tenere sotto controllo il consumo di acque per garantire, nel lungo periodo, un approvvigionamento idrico sostenibile.

Si tratta, analogamente al PAI, ancora di un piano stralcio di settore del piano di bacino con il quale sono stati eseguiti caratterizzazione, monitoraggio, studio dell'impatto antropico e programmazione degli interventi in tutti i bacini superficiali e sotterranei del territorio regionale.

Queste iniziative, necessarie, ovviamente, oltre che obbligate, pur appartenendo all'ambito della pianificazione e programmazione di settore, si configurano come strumenti di ristoro di danni precedentemente arrecati e, per questo, rifuggono da una visione olistica dei territori segnati dalla presenza dei corsi d'acqua. Questa invece diventa essenziale in particolare quando il corso d'acqua attraversa aree interne. In queste aree, più che altrove, il consumo di suolo appare un inutile e dannoso spreco di una risorsa rara e irripetibile e per esse si rende necessario lavorare ad una nuova frontiera della pianificazione che non abbia come scopo la suddivisione su base settoriale del territorio, in aree da tutelare per gli aspetti naturalistici o archeologici, o in aree sulle quali intervenire per ridurre la pericolosità e aree lasciate al loro destino che rischiano di diventare niente di più che backyard dei sistemi metropolitani (luogo di tutto ciò che si deve rimuovere, a partire dalle discariche e dai campi per la produzione di energia).

Un possibile strumento è stato individuato nel quadro di alcuni piani paesaggistici redatti dalle Soprintendenze BCA di alcune province, con il supporto scientifico dell'Università di Catania (Martinico F. e Nigrelli F.C., 2009), i quali hanno assunto «la forma di un piano di area vasta con una normativa che riguarda l'intero territorio provinciale» (Martinico, 2014).

Si tratta del 'Parco territoriale-archeologico' pensato per la Valle del fiume Gela, come evoluzione rispetto al Parco archeologico e paesaggistico che era stato introdotto nel caso di Agrigento. E nell'uso dell'aggettivo 'territoriale' che viene esplicitata la volontà di occuparsi del territorio oltre le visioni settoriali

---

<sup>1</sup> Decreto A.R.T.A. 04.07.2000.

<sup>2</sup> Ordinanza del Commissario Emergenza, Bonifiche e Tutela delle acque, n. 637 del 27.12.2007 e ordinanza n. 333 del 24.12.2008.

<sup>3</sup> Direttiva 2000/60/CE.

e a partire da una unità geografica che è anche unità culturale: il bacino del fiume definito ‘autostrada di civiltà’ per il ruolo svolto negli ultimi 2500 anni, a partire dalla prima colonizzazione greca.

Il Parco «si fa carico di affrontare il tema del rapporto tra la Villa e la valle del ‘suo’ fiume, in una visione olistica di quel territorio in cui presenze naturali, coltivazioni e beni culturali isolati e urbani sono indissolubilmente legati gli uni agli altri» (Nigrelli F.C., 2009) in un quadro in cui il sistema idrografico rappresenta la matrice primigenia dei paesaggi locali e il territorio, nella sua interezza, viene considerato come un bene comune.

Si tratta esplicitamente di uno strumento di supplenza: «in mancanza di una nuova normativa di pianificazione e gestione del territorio» con lo scopo di non musealizzare il territorio, ma di governarne «un uso compatibile e sostenibile basato su una graduazione di livello di attenzione»<sup>4</sup>. Per questo nelle norme successive viene esplicitata la modalità attraverso la quale perseguire gli obiettivi di governo del territorio, in particolare nel sistema delle aree sottoposte a tutela<sup>5</sup> attraverso un Piano strategico che deve coinvolgere tutte le istituzioni interessate oltre che le comunità.

#### 4 | Riserve d'identità

Ho sviluppato il concetto di ‘riserva d'identità’ a partire da una prima riflessione presentata nel 2007 nell’ambito delle “Giornate dell’Ecomuseo. Verso una nuova offerta culturale per lo sviluppo sostenibile del territorio” organizzate dal CEDOC dell’Università di Catania, dove parlavo di ‘bacini d'identità’, poi in altre occasioni pubbliche fino ad approfondirlo nell’ambito della ricerca PRIN 2009 intitolata *Paesaggi dell’archeologia, regioni e Città metropolitane. Strategie del progetto urbano contemporaneo per la tutela e la trasformazione* i cui esiti son in corso di stampa.

La *Riserva d'identità*, fatta coincidere con il bacino di fiumi che hanno avuto un’importanza precisa nelle principali fasi di territorializzazione della Sicilia, è, analogamente alle riserve della biosfera<sup>6</sup> lo strumento che identifica un ambito in cui la gestione del territorio persegue l’obiettivo di conservazione degli aspetti naturalistici, la tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale e l’uso sostenibile e originale delle risorse, a partire da quelle idriche e agricole, in un quadro di riappropriazione identitaria da parte delle comunità locali che produce un progetto di sviluppo locale.

«Ed è proprio il termine “identità” che dà il senso culturale e politico alla proposta e che consente di risacralizzare i luoghi, di prendere atto che l’ambito in cui l’uomo si muove non è spazio, se non dal punto di vista quantitativo, ma “territorio”, che è l’esatto contrario del supporto neutro, è l’esito complesso e storicizzato di ciò che è accaduto» (Nigrelli, 2016).

Lo sviluppo locale e gli strumenti di pianificazione e programmazione che si devono utilizzare per costruirlo rendono concreto il concetto che la diversità è un elemento di arricchimento e non un fatto da cancellare e con essa si devono «stabilire interazioni costruttive, aprire nuove modalità di relazione dinamica» (Decandia L., 2000, 21)

Anzi è proprio la diversità che diventa elemento patrimoniale, risorsa poiché nel mondo globalizzato e omologato quell’insieme di “cose” che rende una persona o una comunità riconoscibile e descrivibile, quell’insieme di caratteristiche che la distingue da altre entità torna, per reazione, alla ribalta nelle politiche di sviluppo delle aree interne.

Con questo approccio si può rivedere l’intera politica di sostegno allo sviluppo locale delle aree interne, svincolandola dai perimetri amministrativi sovracomunali dirigisti che non ne hanno mai saputo costruire le opportunità, a partire da alcuni bacini fluviali che vengono identificati come i territori di questa sperimentazione: Belice, il Platani, l’Imera meridionale, il Gela e l’Irminio sul versante meridionale; l’Alcantara, Anapo, Cassibile e Tellaro sul versante orientale, Jato e Pollina su quello settentrionale.

Le Riserve d'identità definite e perimetrare a partire dalla ricostruzione dei processi TDR che hanno coinvolto questi bacini diventano oggetto, ma anche soggetto di politiche di sviluppo locale e di ricostruzione di coesione sociale che vede in una nuova fase di presa di possesso da parte delle comunità insediate un passaggio irrinunciabile per cancellare quei traumi che hanno portato alla rimozione del presente e alla mitizzazione del passato, dunque alla liquidazione del futuro per le aree interne.

---

<sup>4</sup> Soprintendenza BCA di Enna, PTPE11 “Colline di Mazzarino e Piazza Armerina”, PL11.2 “Alta Valle del Fiume Gela”. Art. 26.

<sup>5</sup> Soprintendenza BCA di Enna, PTPE11 “Colline di Mazzarino e Piazza Armerina”, Titolo III – Norme per paesaggi locali. Art. 20.

<sup>6</sup> Riserva della biosfera è una qualifica internazionale assegnata dall’Unesco per la conservazione e la protezione dell’ambiente all’interno del programma MAB (*Man and Biosphere*).



## Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1980), *Rassegna delle principali dighe in Sicilia*, As.Ter., Milano.
- Decandia L. (2000), *Dell'identità. Saggio sui luoghi: per una critica della razionalità urbanistica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Teoria e pratica dei "Patti territoriali"*, Bollato Boringhieri, Milano.
- Dip. Programmazione, NVVIP (2011), *L'attuazione dei PIT in Sicilia. Una valutazione finale dell'esperienza*, Regione siciliana.
- Fanfani D. (2009), "Il contesto della pianificazione e delle politiche per il medio e basso corso dell'Arno", in Magnaghi A., Giacomozzi S. (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empolesse*, Firenze University Press, Firenze, pp 97-108.
- Greco N. (1997), "Le aree atrofiche", in Greco N. (a cura di), *Ripensare il Mezzogiorno*, F. Angeli, Milano
- Hoffmann A., Columba P., Pipitone V., Notarstefano G., "L'esperienza siciliana dei patti territoriali: alcune considerazioni critiche", in Riviste economica del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna, n. , pp. 79-98. 1-2/2001.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mancuso C., Martinico F. e Nigrelli F.C. (a cura di, 2009), *I piani paesaggistici della provincia di Enna*, Urbanistica Quaderni n 53, INU Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.
- Martinico F. (2014), "Enna. L'esperienza della costruzione dei piani paesaggistici: un bilancio", in Capuano A. (a cura di), "Paesaggi di rovine, paesaggi rovinati", Quodlibet, Macerata, pp. 196-2203.
- Nigrelli F.C. (2009), "La villa romana del Casale: il segno di una svolta", in Mancuso C., Martinico F. e Nigrelli F.C. (a cura di, 2009), *I piani paesaggistici della provincia di Enna*, Urbanistica Quaderni n 53, INU Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma, pp. 137 – 139.
- Nigrelli F.C. (2014), *Si può fare. Riflessioni di un urbanista sindaco*, Ilmiolibro, Roma.
- Nigrelli F.C. (2015), Territori a ridotta urbanizzazione: una riserva d'identità per lo sviluppo, relazione al convegno Un futuro per le aree interne. Rigenerazione, paesaggio e resilienza urbana: un'offerta integrata, in Urbanpromo, Milano, 19 novembre 2015.
- Nigrelli F.C. (2016), *Fiume Gela e Villa del Casale. Anabasi come progetto territoriale*, Quodlibet, Macerata (in corso di stampa).
- Triglia C. (2006), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.
- UVAL, Strategia nazionale per le Arre interne: definizione, obiettivi, strumenti e Governance, Materiali Uval, n. 31, 2014.
- Nigrelli F.C. (1997), "Strumenti concertativi, sviluppo sostenibile e ruolo degli urbanisti", in AA.VV, *Europa e Mediterraneo*, pre-print della XVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, vol. II, AISRE, Milano, 1997, pp. 533-550.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## L'integrazione territoriale nelle politiche di convergenza locale

### **Annunziata Palermo**

Università della Calabria  
DINCI – Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [annunziata.palermo@unical.it](mailto:annunziata.palermo@unical.it)  
Tel: 0984.496750

### **Maria Francesca Viapiana**

Università della Calabria  
DINCI – Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [mf.viapiana@unical.it](mailto:mf.viapiana@unical.it)  
Tel: 0984.496764

#### **Abstract**

Si è aperta la nuova fase di programmazione dei *Fondi strutturali e di investimento europei*, con la finalità di realizzare la *Strategia Europa 2020* e quindi di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

La Calabria, che giunge a questo appuntamento in una condizione di forte ritardo strutturale, aggravato negli ultimi anni dalla forte crisi economica che amplifica ulteriormente il divario con il resto del paese, definisce un programma plurifondo che, venendo incontro alle attuali politiche di coesione, prevede un numero più contenuto di Obiettivi Specifici/Risultati Attesi/Azioni, per meglio aderire ai reali fabbisogni locali.

Inoltre, per quanto attiene gli interventi a sostegno dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale, definisce due strategie di intervento (*Strategia dello sviluppo urbano sostenibile* e *Strategia per le Aree interne*) da realizzare attraverso lo strumento degli *Investimenti Territoriali Integrati*, alimentati da risorse appostate su diversi Assi del programma.

Tali strumenti semplificano il percorso utile a realizzare concrete azioni di resilienza e convergenza territoriale?

**Parole chiave:** european policies, governance, planning.

### **1 | Elementi di sintesi della nuova politica di coesione**

Come noto, i Fondi strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo. Nel corso degli anni, sono stati oggetto di riforme, anche rilevanti, seppure mantenendo invariato l'obiettivo generale: il raggiungimento della coesione economica e sociale di tutte le regioni dell'Unione e la riduzione del divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

La loro evoluzione, che è andata di pari passo con l'evoluzione e lo sviluppo delle priorità e degli obiettivi prefissati a livello comunitario, può essere schematizzata in tre fasi principali:

- *Politica regionale*, che nasce all'inizio degli anni '70 con l'istituzione da parte della Comunità europea del FESR e che mira al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni.
- *Politica strutturale*, contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988.
- *Politica di coesione economica e sociale*, il cui obiettivo specifico risiede nella necessità di prefigurare una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale.

A tal riguardo, occorre ricordare che nel corso degli anni l'Unione ha elaborato una serie di politiche complementari al mercato unico, che riguardano i settori più disparati, con un livello di armonizzazione variabile (da politiche comuni a semplici cooperazioni). Queste politiche sono linee d'azione che l'Unione

decide di seguire in determinati settori, che molto spesso riguardano direttamente la vita dei cittadini e delle imprese e che mirano a conseguire gli obiettivi generali che si è prefissata.

La politica di coesione rappresenta una delle 13 politiche settoriali dell'Unione europea e il suo obiettivo è quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, concorrendo così alla realizzazione della *Strategia Europa 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'Unione europea.

Alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 è destinato un terzo delle risorse previste nel bilancio complessivo dell'Unione europea, pari a un investimento di circa 350 miliardi di euro, cui si aggiungono i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, per un impatto quantificabile in circa 450 miliardi di euro.

Prima di passare ad analizzare nel dettaglio quali sono i principali elementi della nuova riforma della politica di coesione, si vogliono sintetizzare i principi di massima della Strategia Europa 2020, che spinge sempre più verso una politica dell'agire collettivo per uscire dalla crisi attuale e venire incontro alle nuove esigenze del mondo che si sta rapidamente trasformando (globalizzazione, pressione su risorse, invecchiamento popolazione, ecc.).

La Strategia Europa 2020 enuncia cinque obiettivi e tre grandi priorità, perseguite attraverso sette iniziative faro<sup>1</sup>. Gli obiettivi si sostanziano in: occupazione (il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro); ricerca e innovazione (il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S); cambiamenti climatici (incremento del 30% della riduzione delle emissioni); istruzione (il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato); lotta contro la povertà (20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà). Mentre le priorità si concretizzano nel condurre l'Europa verso: *Crescita intelligente* – sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; *Crescita sostenibile* – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; *Crescita inclusiva* – promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

In questo quadro generale, dunque, vengono costruite le politiche di coesione che hanno stabilito 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020 (dal rafforzamento della ricerca allo sviluppo tecnologico e innovazione, dalla tutela dell'ambiente alla promozione dell'uso efficiente delle risorse e dei sistemi di trasporto, ecc.).

Come noto, gli strumenti finanziari che la politica regionale e di coesione utilizza per finanziare i suoi interventi sono appunto i predetti *Fondi strutturali e di investimento europei* (SIE), ognuno dei quali persegue un obiettivo, e in particolare: il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* (FESR) mira a consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività, creare posti di lavoro e correggere gli squilibri fra le regioni; il *Fondo Sociale Europeo* (FSE) è dedicato alla crescita della competitività attraverso la creazione e l'utilizzo della conoscenza, nonché a consolidare e migliorare gli attuali livelli di occupazione, qualità del lavoro e coesione sociale<sup>2</sup>.

Gli investimenti del FESR finanziano tutti gli 11 obiettivi, ma quelli da 1 a 4 costituiscono le principali priorità di investimento. Le principali priorità del FSE sono gli obiettivi da 8 a 11, ma il fondo finanzia anche quelli da 1 a 4. Inoltre, la strategia segue un 'approccio territoriale' in due ambiti specifici: le 'Aree Interne', caratterizzate dal fenomeno del declino demografico, da condizioni di disagio socio-economico,

---

<sup>1</sup> Le iniziative prioritari della *Crescita Intelligente* sono: 'Agenda digitale europea', che consiste nella creazione di un 'mercato unico del digitale' basato su Internet ad altissima velocità e su applicazioni interoperabili; 'Unione dell'innovazione', volta a riorientare la policy in materia di R&S e innovazione verso le principali sfide attuali; 'Youth on the move', che vede tra le sue finalità il sostegno agli studenti e agli apprendisti che vogliono fare esperienza all'estero. Nello specifico, Horizon 2020, strumento finanziario di attuazione di 'Unione dell'Innovazione', con un budget di circa 80 miliardi di euro, è il nuovo programma per la ricerca e l'innovazione dell'UE, la spinta per la creazione di nuova crescita e nuovi posti di lavoro in Europa. Le iniziative prioritarie della *Crescita Sostenibile*, invece, sono: 'Un' Europa efficiente sotto il profilo delle risorse', che consiste nel passaggio a un'economia a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, in grado di ottimizzare le risorse; 'Una politica industriale per l'era della globalizzazione', cioè adottare una policy che aiuti le imprese, specie quelle piccole, a far fronte alla globalizzazione. Le iniziative prioritarie della *Crescita Inclusiva* (o Solidale), infine, si sostanziano in: 'Agenda per nuove competenze e nuovi lavori', con l'acquisizione di maggiori competenze e la modernizzazione dei mercati del lavoro; 'Piattaforma europea contro la povertà', per garantire coesione economica, sociale e territoriale, il rispetto dei diritti fondamentali di poveri ed emarginati e prevedere un sostegno per aiutare le persone a integrarsi nelle comunità in cui vivono.

<sup>2</sup> Non sono strumenti della politica regionale e di coesione ma lavorano in sinergia con i suoi strumenti finanziari: il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che rappresenta lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale attuato mediante il Programma di Sviluppo Rurale regionale (PSR); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); il Fondo di Coesione (FC), che interviene nei settori delle reti transeuropee di trasporto e della tutela dell'ambiente in alcuni Stati membri.

dall'esistenza di una distanza significativa dai centri di offerta dei servizi pubblici essenziali (salute, trasporti, istruzione), e le 'Città'.

Le politiche di coesione utilizzano una *governance* multilivello che prevede:

- un *Quadro Strategico Comune* (QSC) per tutti i Fondi strutturali e di investimento utile a tradurre gli obiettivi di Europa 2020 in priorità di investimento;
- un *Accordo di partenariato* che, basandosi sul QSC, stabilisce per ogni Stato Membro, le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e dell'Unione Europea tra i settori e i programmi prioritari, e il coordinamento tra i fondi a livello nazionale;
- i *Programmi Operativi* che tradurranno i documenti strategici in concrete priorità d'investimento corredate da obiettivi chiari e misurabili.

Tra gli elementi innovativi della politica di coesione vi sono i seguenti: la concentrazione tematica; le condizionalità ex-ante; il quadro di riferimento dei risultati al fine di monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici dei programmi; l'orientamento ai risultati stabiliti ex-ante con indicatori chiari e misurabili; l'uso rafforzato degli strumenti finanziari; il rafforzamento della coesione territoriale, dando particolare risalto al ruolo delle città, alle aree geografiche funzionali e a quelle che affrontano specifici problemi geografici o demografici, nonché alle strategie macroregionali<sup>3</sup>; la semplificazione delle procedure; il rafforzamento del principio di partenariato; una nuova architettura della nuova politica di coesione.

In merito a quest'ultimo punto si vuole sottolineare che nel 2014-2020 i Fondi SIE sono rivolti a due soli obiettivi: l'obiettivo *Investimenti per la crescita e l'occupazione*, che interessa tutto il territorio UE, graduando l'intensità degli investimenti a seconda che si tratti di regioni meno sviluppate (il cui PIL pro-capite medio è inferiore al 75% della media UE), più sviluppate (il cui PIL pro-capite medio è superiore al 90% della media UE) o in transizione (il cui PIL pro-capite medio è compreso tra il 75 e il 90% della media UE); l'obiettivo *Cooperazione territoriale europea*, che interessa specifiche aree frontaliere, dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'UE o transnazionali, che riguardano vaste porzioni del territorio europeo e in alcuni casi coincidono con il territorio delle Strategie macro-regionali europee.

## 2 | Il programma plurifondo della Calabria

La Svimez, nel Rapporto 2014, offre un quadro davvero drammatico dei potenziali effetti della prolungata e profonda crisi economica (2007-2013) sullo scenario sociale ed economico dell'intero Mezzogiorno.

In particolare, la Regione Calabria giunge all'apertura della nuova fase di programmazione dei SIE in una condizione di forte ritardo strutturale, aggravato negli ultimi anni dalla forte crisi economica che amplifica ulteriormente i divari con il resto del paese.

Per tale motivo, si è sentita la necessità di operare con maggiore rigore nella definizione di un programma plurifondo quale il *PO FESR FSE Calabria 2014-2020*, definendo un numero più contenuto di Obiettivi Specifici/Risultati Attesi/Azioni strettamente connessi ai reali fabbisogni, come altresì auspicato dagli indirizzi generali della politica di coesione.

Partendo da tali presupposti dichiarati, dunque, si è cercato di garantire la congruenza degli obiettivi di programma con i bisogni e le sfide regionali, come emerge da un preliminare confronto tra alcune delle singole priorità d'investimento, alcuni obiettivi specifici/risultati attesi e azioni con gli elementi di analisi del contesto regionale, nonché dall'analisi della complementarità e sinergie di alcuni obiettivi specifici del programma operativo.

Ad esempio, nell'ambito della programmazione dell'Asse 4, dall'analisi delle relazioni di complementarità/sinergia esistenti tra i diversi obiettivi specifici degli assi, si nota come l'Obiettivo specifico (OS) 4.1 – che promuove l'efficientamento energetico della pubblica amministrazione, attraverso interventi volti alla riduzione dei consumi finali di energia primaria, di riduzione dei consumi delle reti di pubblica illuminazione e realizzazione di sistemi integrati di produzione di energia da fonti rinnovabili destinata all'autoconsumo – sia sinergico in particolare con l'Asse 1 OS 1.1 e OS 1.4, in tema di *smart cities* e congiuntamente al tema delle *start up innovative*, mentre l'obiettivo specifico 4.6, teso al miglioramento della mobilità sostenibile nelle aree urbane, è strettamente integrato all'Asse 7 OS 7.3, con riguardo al potenziamento dei servizi di trasporto ferroviario e urbano e all'applicazione di innovazioni tecnologiche per l'implementazione di *sistemi intelligenti di trasporto*.

---

<sup>3</sup> Per tali finalità sono previsti e normati specifici strumenti dedicati allo sviluppo territoriale (Community led Local Development e Integrated Territorial Investment) che possono essere sostenuti da tutti i fondi SIE, consentendo di raggiungere una migliore integrazione territoriale degli investimenti in favore dello sviluppo locale e urbano.

Tali interventi, volti a qualificare lo sviluppo sostenibile e la convergenza territoriale, sono altresì dettagliati all'interno della *Strategia dello sviluppo urbano sostenibile*, caratterizzante parte degli interventi a sostegno dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale.

Come auspicato dalla politica di coesione generale, dunque, non sono attivati Assi prioritari puntuali, ma si fa riferimento alla *Strategia di Sviluppo urbano sostenibile* (SUS), così come alla *Strategia per le Aree interne*, che riguardano due tipologie di aree (città e aree interne), da realizzare attraverso lo strumento degli *Investimenti Territoriali Integrati* (ITI), alimentati dalle risorse appostate su alcuni degli Assi del programma.

Nello specifico, tali strategie sono guidate da due principi di fondo: orientare e rendere maggiormente *responsive* le politiche settoriali rispetto a fabbisogni e potenzialità delle diverse tipologie di territori; favorire l'integrazione tra gli strumenti settoriali nelle aree di intervento, in modo da fornire risposte più efficaci alle sfide economiche, sociali e ambientali con cui i territori devono confrontarsi.

Tali strategie possono essere così sintetizzate:

- Strategia di Sviluppo urbano sostenibile per i principali poli urbani della Regione (Cosenza-Rende, Catanzaro e Reggio Calabria);
- Strategia di sviluppo delle aree urbane di dimensione inferiore (città portuali e hub dei servizi regionali);
- Strategia per le Aree Interne.

Per quanto attiene la prima strategia, gli interventi si concentreranno sul tema della rigenerazione urbana, con l'obiettivo di favorire migliori condizioni abitative, una più elevata efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico e servizi per l'inclusione sociale. Tale obiettivi discendono dalla considerazione secondo cui anche in un contesto produttivo marginale come quello calabrese, le principali agglomerazioni urbane rappresentano importanti motori di economia locale, concentrando al proprio interno funzioni e servizi superiori presenti sul territorio regionale, nonché luoghi in cui si concentrano problemi legati alla povertà, al disagio abitativo e all'esclusione. La manifestazione spaziale più evidente di tali fenomeni nella realtà regionale è data dalla presenza di quartieri marginali, caratterizzati da forti e perduranti criticità nella dotazione e qualità dei servizi di base e da condizioni di abbandono e disagio sociale.

La seconda strategia mira al rafforzamento delle altre aree urbane<sup>4</sup> caratterizzate da problemi economici, sociali e ambientali che richiedono non solo interventi di riqualificazione urbana, al pari dei principali poli urbani della regione, ma anche specifiche azioni volte a rafforzarne base produttiva e capacità attrattiva.

La terza strategia, volta al miglioramento dei servizi essenziali e alla promozione dello sviluppo economico attraverso la valorizzazione delle potenzialità esistenti, interessa la maggior parte del territorio regionale generalmente identificato come 'Aree interne'. Tali aree continuano a risentire da tempo di una forte riduzione della popolazione residente, oggetto di un graduale processo di marginalizzazione, seppure in taluni casi sono rappresentative di centralità in quanto generatori di offerta di beni e servizi eco-sistemici, per le filiere agroalimentari locali e per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

### 3 | Gli investimenti territoriali integrati

Nella consapevolezza che le molteplici sfide che l'Europa deve sostenere in ambito economico, ambientale e sociale necessitano di essere affrontate adottando un approccio integrato e territoriale, a dicembre 2013, il Consiglio dell'Unione Europea (UE) ha formalmente adottato le nuove normative e le leggi che regolano il ciclo successivo di investimenti effettuati nell'ambito della Politica di coesione per il periodo 2014-2020, fornendo risposte efficaci e in linea con il nuovo obiettivo di coesione territoriale introdotto dal trattato di Lisbona, il quale riconosce l'impossibilità di raggiungere coesione economica e sociale a livello europeo senza una maggiore attenzione all'impatto territoriale delle politiche UE.

Nello specifico, il regolamento *Disposizioni comuni* ha introdotto nuovi strumenti di integrazione che possono essere utilizzati per attuare strategie territoriali sul campo, mettendo in relazione gli obiettivi tematici individuati negli Accordi di partenariato, nei Programmi operativi e in ambito territoriale: *Sviluppo locale di tipo partecipativo* (artt. 32-35) e *Investimenti territoriali integrati* (art. 36).

In particolare, le disposizioni riguardanti l'ITI offrono diversi potenziali vantaggi, primo fra tutti l'utilizzo integrato di fondi, portando a un risultato globale migliore a parità di importo dell'investimento pubblico, nonché la possibilità di coinvolgere direttamente attori sub-regionali (soggetti coinvolti a livello locale/urbano), assicurando il loro coinvolgimento e l'assunzione delle responsabilità relative alla preparazione e all'attuazione del programma.

---

<sup>4</sup> Si fa riferimento alle altre città capoluogo di provincia, Crotone e Vibo Valentia, al sistema urbano Corigliano-Rossano, alla città di Lamezia Terme e alla "Città-Porto" di Gioia Tauro (che include Gioia Tauro, Rosarno e San Ferdinando).

L'ITI, infatti, è uno strumento trasversale di implementazione delle strategie territoriali integrate previste nei programmi operativi, in quanto può attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi.

Le iniziative da implementare possono contribuire, altresì, a qualificare gli obiettivi tematici dei rispettivi assi prioritari dei programmi operativi partecipanti, nonché gli obiettivi di sviluppo della strategia territoriale, coinvolgendo investimenti da parte del FESR, del FSE e del Fondo di coesione, nonché integrando il finanziamento con il supporto del FEASR e del FEAMP<sup>5</sup>.

Inoltre, seppure l'autorità di gestione del programma operativo ha la responsabilità ultima della gestione e dell'implementazione delle operazioni di un ITI, può designare organismi intermediari (inclusi autorità locali, organismi di sviluppo regionale oppure organizzazioni non governative) per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e implementazione.

Qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali particolari può essere oggetto di un ITI, da quartieri urbani specifici con molteplici svantaggi ad aree urbane, metropolitane, urbane-rurali, sub-regionali o interregionali. Infatti, non è obbligatorio che un ITI copra l'intero territorio di un'unità amministrativa; esso può anche offrire iniziative integrate in unità con caratteristiche simili all'interno di una regione, anche se distanti dal punto di vista geografico (ad esempio, una rete di città di piccole o medie dimensioni). Inoltre, gli ITI possono essere utilizzati anche per implementare strategie integrate per lo sviluppo urbano in città transfrontaliere, in quanto adatto altresì a offrire iniziative nel contesto della *Cooperazione territoriale europea*<sup>6</sup>.

Inoltre, per come concepiti gli ITI, le modalità di implementazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo potrebbero essere utili elementi da utilizzare per l'implementazione degli stessi, seppure nella consapevolezza che esistono differenze importanti tra i due approcci, in quanto mentre lo sviluppo locale partecipativo è un approccio strettamente dal basso verso l'alto, l'approccio degli investimenti territoriali integrati non pregiudica la modalità in cui vengono prese le decisioni relative agli investimenti stessi.

In conclusione, l'esistenza dell'ITI fornisce flessibilità agli Stati membri per quanto concerne la progettazione di programmi operativi e consente l'implementazione efficiente di azioni integrate mediante un finanziamento semplificato, ma necessita di alcuni elementi chiave per evolvere in termini positivi, ovvero: territori designati e strategie di sviluppo territoriale integrato; adeguati pacchetti di iniziative da implementare; accordi di governance per una gestione degli stessi strumenti di integrazione.

### Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2010), *Una Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

Commissione Europea (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato*.

Regione Calabria (2015), *Allegato A "Programma operativo regionale 2014-2020 - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Sociale Europeo"*.

Regione Calabria (2015), *Allegato D "Valutazione ex-ante POR Calabria FESR - FSE 2014-2020"*.

---

<sup>5</sup> Non è obbligatorio combinare tutti i Fondi in ogni ITI. Tuttavia, è consigliabile che un ITI metta insieme fondi diversi. Ad esempio, la combinazione di investimenti fisici nelle infrastrutture da parte del FESR e investimenti nel capitale umano da parte del FSE è particolarmente rilevante nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile, mentre la combinazione di investimenti da parte del FESR e da parte del FEASR è particolarmente rilevante per sostenere i partenariati tra aree urbane e aree rurali. Un ITI può fornire sostegno non solo attraverso sovvenzioni, ma anche tramite strumenti finanziari laddove appropriati per intraprendere le azioni definite nella strategia di sviluppo.

<sup>6</sup> A tal riguardo è necessario, però, rispettare il contesto di cooperazione, pertanto il regolamento della *Cooperazione territoriale europea* impone che qualsiasi organismo intermedio designato per l'attuazione di un ITI debba essere un ente giuridico istituito secondo la normativa di uno dei paesi partecipanti e dalle autorità pubbliche, oppure debba essere costituito da enti di almeno due paesi partecipanti o un *European Grouping of Territorial Cooperation* (EGTC).



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Pianificazione nel tempo reale

**Francesco Papale**

Università di Reggio Calabria  
Dipartimento di pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale  
Email: [fpapale61@gmail.com](mailto:fpapale61@gmail.com)  
Tel: 335 837 68 40

### Abstract

Il paper ha lo scopo di contribuire al sempre attuale dibattito scientifico sui processi di revisione delle forme di pianificazione di area vasta e locale che vede il piano non tanto come evento preordinato al governo di norme stabilite una volta del tutto e valide indefinitamente nel tempo, quanto come uno degli eventi politici, economici, sociali, culturali, ambientali che determinano l'evoluzione territoriale con i quali esso va intimamente correlato, innestando le sue istanze di pianificazione su specifiche dichiarate opzioni di fondo riguardo al modo in cui gli operatori, pubblici e privati, interpretano la società e le sue funzioni. In questo quadro viene considerata la concezione della pianificazione avanzata da John Friedmann con il suggestivo nome di "pianificazione non euclidea" in quanto considera il tempo come la quarta dimensione di cui tenere conto che va aggiunta alle tradizionali tre dimensioni dello spazio fisico oggetto della pianificazione tradizionale.

Esaminati i caratteri del modello di Friedmann, viene rilevato come esso non è lontano dal modello *strategico* verso il quale molto Paesi sono già avviati con un certo successo e che, per il nostro, costituisce ancora il banco di prova nel quadro della sempre auspicata riforma urbanistica. Anzi Friedmann lo riveste di aspetti sociali che nel modello strategico appaiono latenti accentuandone la concezione spazio temporale.

Chiude il paper una check-list propositiva di lavoro per una linea di studio e di ricerca che possa portare a proposte di riforma legislativa.

**Parole chiave:** pianificazione strategica, Friedmann, tempo reale.

### Premessa

Ha ancora senso pianificare future trasformazioni territoriali sulla base di previsioni che, tra l'altro, diventano di fatto realizzabili dopo tempi lontani da quello in cui esse sono state formulate, data ormai per certa la lungaggine dei tempi di approvazione dei piani e, perciò, delle loro effettiva attuazione?

Che senso ha, per fare un esempio, prevedere una espansione urbana se poi, al tempo della sua possibile realizzazione, non si presentano più le condizioni economiche per realizzarla? Oppure prevedere una infrastruttura territoriale che poi risulta, per una serie di ragioni, irrealizzabile?

La risposta corrente e tradizionale è: si redige una variante che è soggetta, però, anch'essa alle lungaggini del tempo di approvazione.

Alla base di tali ragionamento evidentemente sta un fattore ineliminabile: il *tempo*.

I problemi della discrasia, nel senso di incongruenza, tra tempo e conoscenza/azione nascono con la teoria dell'urbanistica razionalista.

Non si tratta più di realizzare nuove città (anche se essa viene utilizzata pure a questo scopo: vedi le nuove città dell'agro pontino bonificato) ma di prevedere la razionalizzazione e lo sviluppo di quelle esistenti: esempio classico il piano di Amsterdam.

Se possono essere ancora accettabili teorie revisionistiche dell'attuale pianificazione, non mi pare che esse abbiano potuto dare i risultati sperati proprio per la imprevedibilità dei risultati nel tempo.

Non c'è infatti, almeno per ora, un modo di agire nel tempo reale. Non si è trovato cioè uno strumento che tenga conto della realtà, specie economica ma anche sociale, che si presenta al momento di realizzare quanto previsto nello strumento urbanistico che si trova, così, incapace di produrre gli effetti previsti.

La discrasia tra previsione e realizzazione contrasta la flessibilità del piano.

In altri termini ciò che manca è la possibilità di una pianificazione in tempo reale.

### **La pianificazione non euclidea**

Nel 1993, edito da Edizioni Dedalo di Bari, fu pubblicato il libro di John Friedmann "Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione" che provocò un largo dibattito tra gli urbanisti. Io stesso ne feci oggetto di una tesi di laurea e di un lavoro presentato al convegno annuale dell' AISRE all'Aquila nel 1998. Ne riferii anche in un articolo, pubblicato più di dieci anni fa nella rivista dell'Ordine degli Ingegneri di Catania, "Tecnica e Ricostruzione" dal titolo "Pianificazione, concertazione e partecipazione: ieri, oggi, domani e dopodomani".

Il tema del libro atteneva proprio al superamento della discrasia tra previsione e realizzazione attuando una pianificazione che non produce decisioni conclusive, peraltro improbabili nella presa di coscienza della imprevedibilità degli eventi, ma viene esercitata nei modi con cui le decisioni vengono "democraticamente prese nel fluire del tempo e degli eventi stessi."

Tale forma di pianificazione è stata chiamata da Friedmann con il suggestivo nome di "*Pianificazione non euclidea*", in quanto alle tre dimensioni fisiche aggiunge la dimensione temporale, cioè il tempo reale degli accadimenti quotidiani invece che il tempo futuro immaginato che è precipuo, sia della pianificazione tradizionale, sia di quella più avanzata come la pianificazione strategica.

Queste, infatti, lavorano su scenari futuri alternativi, frutto delle scelte strategiche e degli obiettivi che si vogliono raggiungere, ma pur sempre immaginati e non reali. Mentre i pianificatori, secondo la concezione non euclidea, "saranno sempre più nel pieno delle cose invece che nella aleatorietà delle azioni che la loro pianificazione pretenderebbe dirigere sotto il modello tradizionale" perché cercano costantemente "l'iterazione fronte a fronte con il tempo reale".

"Questo non significa che sia futile immaginare un tempo futuro, che non serva avere progetti, simulazioni e altri studi sui quali potere o dovere basare le azioni da svolgere negli anni a venire. La preoccupazione per il futuro continuerà a giocare una carta importante nella pianificazione".

Il punto è un altro. Secondo il nostro autore "l'enfasi della pianificazione non euclidea dovrà porsi nei processi che operano nel tempo attuale o reale, perché i pianificatori possono essere efficaci solo nel presente effimero e comunque senza decidere".

Si tratta certamente di un'idea che sembra azzardata. Come possono, infatti, i pianificatori essere efficaci senza potere decidere?

Qui sta l'originale salto di concetto: se, dice l'autore, la pianificazione non euclidea pretende di essere una continua "iterazione fronte a fronte con il tempo reale" e questo tempo è mutevole, è effimero, allora non è possibile prendere decisioni che riguardano il tempo futuro, sconosciuto e imprevedibile.

E allora, che fare, se non si può decidere? Si tratta di introdurre nella pianificazione uno stile nuovo, dove si intrecciano negoziazione, apprendimento sociale, presenza continua, innovazione, conoscenza, azione, retro-alimentazione critica, che l'autore stesso propone nel dare queste che sono le caratteristiche del suo modello di pianificazione. Ne discende la caratteristica eminentemente politica che questa forma di pianificazione assume poiché coinvolge il pianificatore nella stessa attuazione delle strategie e delle tattiche, diversamente dai modelli tradizionali che considerano la pianificazione come pratica effettiva e neutra rispetto ai suoi effetti sociali e politici. Così come emerge la sua caratteristica negoziale in quanto si persegue la congiunzione della conoscenza esperta, tipica dell'attuale pianificatore, con quella sperimentale, tipica delle persone non specialistiche, cercando diversità di soluzioni e sollecitando la partecipazione e la capacità della gente verso la pratica attiva in un processo di mutuo apprendimento e aiutando la creazione del senso della solidarietà collettiva.

Il modello, infine, si basa sull'apprendimento sociale, diversamente dai modelli tradizionali che orientano la loro attività nella produzione di documenti chiudendosi, di fatto, alla verifica effettiva del pubblico che viene riservata solo agli aspetti formali della pianificazione (pubblicità degli atti, osservazioni *ex post*, relative deduzioni, etc.).

---

<sup>1</sup> Le scritte tra virgolette sono estratte dal libro citato.



Il sistema dell'apprendimento sociale, invece, difende e diffonde un processo aperto nel quale giocano la retroalimentazione critica, il procedimento veramente democratico, la diffusione dell'informazione, e, nello stesso tempo, una leadership sicura e coraggiosa che non abbia paura ad ammettere i propri errori, una cultura politica che non vada dietro ai vantaggi immediati, una capacità di indagine e di riconsiderazione delle strategie impiegate, dell'immagine e dei valori assunti.

### Confronto con i modelli attuali

A ben vedere, il tipo di pianificazione proposto da Friedmann apparirebbe non lontano dal modello strategico che molti Paesi hanno sperimentato con un certo successo e che, per il nostro, potrebbe costituire il banco di prova nel quadro della sempre auspicata riforma urbanistica. Il modello della pianificazione non euclidea aggiunge, però, non poco al modello strategico, innovandolo soprattutto concettualmente nella considerazione del fattore spazio-temporale che travolge e ribalta le stesse pratiche innovative, per non dire di quelle ancora tradizionali. In quanto alle differenze tra il modello di Friedmann e i modelli attuali, si pensi alla capacità che esso contiene di cogliere efficacemente le forme del tempo mutevole nel loro concorrere agli obiettivi della pianificazione. Si pensi anche al ruolo politico che assume il pianificatore coinvolto nella stessa attuazione delle strategie e delle tattiche di piano. Lo stesso concetto di negoziazione in esso assume significati diversi e, direi, molto più pregnanti di quelli portati avanti dalla pianificazione strategica. Nel modello, infatti, la negoziazione viene vista come il risultato dell'unione della conoscenza esperta con quella sperimentale e non codificata, di cui divengono conseguenze dirette sia la partecipazione, sia la ricerca delle diversità di soluzioni, sia, ancora, la creazione del senso di solidarietà collettiva.

Il concetto più innovativo del modello non euclideo sta, però, nell'apprendimento sociale, che costituisce il fulcro attorno a cui ruota la nuova concezione di pianificazione. Si tratta di uno strumento fortemente connotato da una carica educativa e formativa per tutti gli attori della pianificazione. L'informazione diffusa, la retroalimentazione critica, il procedimento democratico, se correttamente e pazientemente perseguiti sono certamente mezzi di promozione e di crescita culturale i cui effetti non possono che essere benefici per la società civile nel suo complesso.

La figura qui di seguito riportata fa la comparazione dei due sistemi di pianificazione.

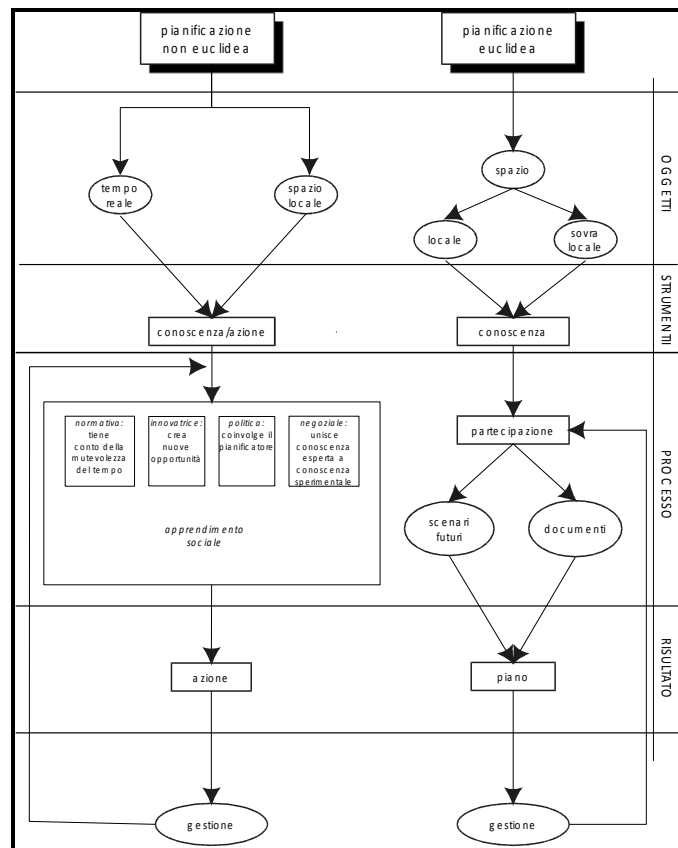


Figura 1 | Comparazione dei due sistemi di pianificazione.

## **Proposte di attuazione**

Il punto che ora vorrei porre all'attenzione degli urbanisti è il seguente: è possibile attuare questo modello di pianificazione in Italia?

Va detto, intanto, che esso è già stato applicato in altri Paesi, come il Brasile, la Germania e l'Australia e sulla teoria è ancora ampio il dibattito tra gli esperti specie per le applicazioni che esso può avere nel campo della pianificazione partecipata, oggi molto sentito. Tra l'altro, lo stesso Friedmann (oggi ultranovantenne) nel 2014 ha partecipato personalmente a dei dibattiti su questo argomento come è facile vedere e sentire in rete (vi è persino un video).

Anche da noi, a mio parere, potrebbero esserci i modi di approfondire la questione al fine di introdurre il modello nella nostra pratica oltre che, beninteso, nella legislazione, anche perché ci sono altre ragioni che possono indurre a sperimentare l'introduzione del modello, come le mutate condizioni degli aspetti dello sviluppo che attengono oggi, più che alla espansione, alla riqualificazione urbanistica di quartieri o di aree dismesse e, più che allo sfruttamento, al riequilibrio ambientale.

E sono questi, a mio parere, gli ambiti più consoni alla sua applicazione.

A questo scopo allora mi pare necessario, anzitutto, che il mondo scientifico e accademico, assieme a quello professionale, dibatta il modello e lo approfondisca, sia dal punto scientifico che attuativo, giungendo alla fine ad un modello applicativo che possa tradursi in uno strumento legislativo che, intanto, potrebbe avere applicazione in specifici interventi locali e cioè, come si è detto ad esempio, nelle riqualificazioni di quartieri o di aree dismesse, con provvedimenti legislativi regionali ad hoc.

In altri termini, il modello potrebbe avere applicazione, intanto, nella pratica della partecipazione e, se e quando il mondo scientifico e professionale maturasse una proposta legislativa globale, si potrebbe portarlo ad un provvedimento di tale tipo sia in sede regionale che statale.

A questo proposito va citato quanto maurizio carta estrinseca nel suo trattato "Pianificazione territoriale e urbanistica – Dalla conoscenza alla partecipazione" sulla strategia della partecipazione che "ipotizza un sistema politico che opera una 'istituzionalizzazione' del conflitto con la finalità di attuare una trasformazione sociale: la partecipazione è strumentale alla costruzione di un quadro cognitivo attendibile (perché formato in maniera complessa) e diventa il fondamento del processo di legittimazione delle scelte. La forma aperta della consultazione che precede la decisione, piuttosto che il contenuto della decisione, diventa fattore fondamentale della formazione del consenso".

Esperienze di questo tipo sono state spesso avviate, come quella riportata da L. Caschili nell'ambito del Dottorato di ricerca dell'Università di Sassari (XIX ciclo) dal titolo "L'indeterminatezza come motore progettuale nei processi di pianificazione partecipata".

Ciò solo per dare un'idea del lavoro di studio e delle applicazioni già avviate che andrebbero continuate e approfondite.

Da qui la proposta di una linea di studio e di lavoro che di seguito si riporta.

## **Una check-list di lavoro**

Per chi volesse cimentarsi nell'attuazione della proposta, la check-list da percorrere potrebbe essere la seguente.

- 1) Aggiornamenti sulla dottrina di Friedmann (pubblicazioni, studi, dibattiti, ecc.)
- 2) Documentazione sulla sua applicazione (esperienze, legislazioni in atto, ecc.)
- 3) Sistemizzazione della teoria:
  - a) Elaborazione teorica
  - b) Modi di applicazione
  - c) Tempi per l'applicazione
- 4) Proposte attuative e legislative.

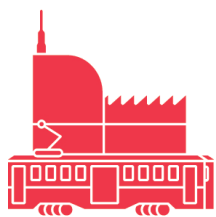
## **Conclusioni**

Quella che qui si propone è certamente una sfida, nel senso che essa è frutto di esperienze, ma soprattutto di una tensione verso il futuro, senza la quale, qualsiasi professione e, nel nostro caso, la professione di urbanista non avrebbe senso.

Per usare le stesse parole di Friedmann quando, nel libro citato, conclude l'esposizione della sua dottrina, personalmente credo veramente che "vale la pena provare".

### **Riferimenti bibliografici**

- Caschili L. (2008), *L'indeterminazione come motore progettuale nei processi di pianificazione partecipata*, Dottorato di ricerca in Progetto Ambientale nello spazio, XIX ciclo, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Università di Sassari.
- Carta M. (1996), *Pianificazione territoriale e urbanistica. Dalla conoscenza alla partecipazione*, Laboratorio di Pianificazione Territoriale, Cattedra di Pianificazione del Territorio Università degli Studi di Palermo, Dipartimento Città e Territorio.
- Dell'Utri I. (2000), *La pianificazione non euclidea di John Friedmann nel processo conoscenza-azione. Aspetti politico sociali*. Università di Reggio Calabria.
- Friedmann J. (1993), *Pianificazione e dominio pubblico*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Papale F. (1998), *Friedmann in Sicilia*, Comunicazione presentata alla XIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, L'Aquila, 7-9 ottobre 1998.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Nuovi spazi di governo del territorio

**Piergiuseppe Pontrandolfi**

Università degli Studi della Basilicata  
DiCEM - Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo  
Email: [piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com](mailto:piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com)  
Tel: +39 329.3606208

**Antonella Cartolano**

Università degli Studi della Basilicata  
DiCEM - Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo  
Email: [antonellacartolano@libero.it](mailto:antonellacartolano@libero.it)  
Tel: +39 382.0153840

### Abstract

La rilevanza della dimensione locale per l'attuazione delle politiche di governo e sviluppo del territorio richiede un ripensamento della dimensione spaziale entro cui operare ed una riflessione sulla adeguatezza degli spazi istituzionali. Ciò da una parte porta all'emergere di nuovi spazi "soft" di pianificazione, che richiedono una valutazione della efficacia degli strumenti di pianificazione ed un aggiornamento dello strumentario esistente, e dall'altra richiama lo storico dibattito sul "giusto ambito" territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo e di governo del territorio (De Luca, 2012) non più conciliabili con i confini amministrativi di stampo tradizionale. Una possibile ridefinizione della struttura amministrativa italiana si caratterizza per la proposta della istituzione di macro-regioni, più ampie delle attuali (Luca, Salone, 2013), all'interno delle quali prende forza la dimensione intermedia; la promozione dell'entità sovracomunale è, infatti, ritenuto lo spazio privilegiato cui ancorare le politiche di gestione e di sviluppo dei territori. Il contributo, a partire da queste riflessioni e dal caso Francese, esperienza operativa che dà voce ai soft space attraverso un rafforzato concetto di cooperazione territoriale (Geppert, 2013), analizza i tentativi di "soft space" e di ricomposizione amministrativa intrapresi nella Regione Basilicata, possibile territorio cerniera tra le regioni peninsulari del sud d'Italia, nel quale evidenti sono le contraddizioni derivanti dalla presenza di aree funzionali (Celata, 2008) non coerenti con la geografia amministrativa. La disamina dei tentativi di soft space e di ricomposizione amministrativa intrapresi nel contesto regionale offrono lo spunto per una riflessione sulle opportunità mancate dal passato e quelle offerte dal futuro in cui il governo del territorio, ed in particolare i suoi strumenti, trovano una nuova possibile configurazione.

**Parole chiave:** local development, large scale plans & projects, spatial planning.

### Scenario di riferimento

L'attuale organizzazione territoriale italiana continua ad assumere una configurazione che ha origine e composizioni storicamente molto vecchie, non più adeguata alle condizioni e ai bisogni della società, il cui mancato aggiornamento ha generato numerose anomalie tra cui l'inibizione alla razionale formulazione di piani urbanistici e di progetti economici (Gambi, 1999).

Le recenti riforme introdotte non affrontano i principali nodi problematici in termini di criteri, principi e competenze, risultando, di fatto, un restyling meramente formale (Mantini, 2015), perdurando l'indeterminatezza del rapporto tra dinamiche territoriali, spazi di governo (Luca, Salone, 2013) e strumenti.

Il quadro disegnato dalla Legge Delrio, fondato su di una riorganizzazione istituzionale a due livelli di governo con rappresentanza diretta, quello delle Regioni e quello dei Comuni, ed un terzo livello, elettivo

di secondo grado, rappresentato dagli ambiti metropolitani e non metropolitani, appare incompleto e problematico in particolare sotto il profilo della *governance* del territorio (Preview del Rapporto dal Territorio 2016, INU edizioni).

Alla luce di questi presupposti e degli stimoli provenienti dal contesto comunitario, l'attenzione continua ad essere rivolta alla necessità di dare una risposta allo scollamento tra territori istituzionali e socio-economici (Ferlaino, Molinari, 2009) continuando a rivelare la sua attualità l'intenso dibattito che, per decenni, si è avuto e continua ad aversi sul tema.

Tra le tante prospettive alcune inducono a riflettere su possibili processi di *rescaling* e di riterritorializzazione che interessano la maglia amministrativa nel suo complesso (Ferlaino, Molinari, 2009).

Una possibile traiettoria di riorganizzazione della maglia amministrativa propone una nuova visione di territorialità espressa dal trinomio Unione Europea – neo-regioni – intercomunalità (Ferlaino, Molinari, 2009) la quale dovrebbe trovare, in attesa di una sua definizione strutturata ed organica, forme di complementarietà con la tradizionale struttura amministrativa ancora in piedi.

Concretamente, il processo di *rescaling* vede il comune muoversi verso l'intercomunalità, la regione verso la macroregione, lo stato verso l'Europa neofederale, la città metropolitana verso la città capitale della macroregione (Ferlaino, Molinari, 2009). In questo scenario di prospettiva, assume particolare interesse soffermarsi su ciascuna di queste possibili evoluzioni.

A partire dal livello regionale, il ruolo proprio riconosciuto alle Regioni da parte dell'Unione Europea (Caciagli, 2001) ed esemplificato dall'espressione "un'Europa con le Regioni" (Loughlin, 1999), le strategie macro-regionali promosse dell'UE, l'opportunità offerta dalla programmazione comunitaria 2014-2020 - ritenuta l'occasione per realizzare un cambio di passo nella politica di sviluppo regionale di tutte le Regioni europee (Barca, 2009) - rafforzano l'idea, consolidata da numerose proposte e filoni di pensiero nonché da recenti iniziative di rivisitazione del livello di governo regionale avviate in altri paesi europei, per la quale si ritiene indispensabile un riesame dell'ente sub-nazionale regionale<sup>1</sup>.

Se si osservano, infatti, le attuali composizioni dei territori regionali troppo spesso risultano essere disomogenee e con elevati livelli di disequilibrio territoriale; esse da un alto non restituiscono una rappresentazione coerente di dinamiche economiche, sociali e più in generale territoriali, con la conseguente difficoltà nel sostenere processi di sviluppo armonici ed equilibrati; per altro verso, le realtà che rappresentano sono troppo piccole per assumere, da sole, un ruolo nello spazio europeo; tutto questo porta alla riapertura, ad oltre vent'anni dall'introduzione, del concetto di regionalità fondato sul bisogno di rilettura dello stesso contesto regionale.

Le attuali sfide poste in capo alle Regioni sono quelle di concorrere ad una competizione tra città e territori a livello di intero spazio europeo e di affermare un proprio ruolo in un contesto in continua evoluzione come quello comunitario; da ciò il bisogno di una configurazione ed una struttura capace di sostenere e cogliere suddette opportunità.

L'idea di avere delle porzioni territoriali più coerenti, finanziariamente autosufficienti, rappresentative di dinamiche economiche, sociali e territoriali sembra essere, inoltre, un prerequisito della forza richiesta ai territori Regionali al fine di avvalersi dello strumento di cooperazione macroregionale intrapreso a livello europeo.

L'obiettivo è quello di garantire ai sistemi territoriali e alle aree subnazionali una effettiva capacità di progetto del proprio futuro (Pacini, 1996).

Un ridisegno che - sulla base di criteri capaci di conservare un giusto equilibrio fra le diverse aree del paese (Pacini, 1996), che siano espressione delle caratteristiche specifiche e delle peculiarità del territorio e portatrici delle forme di identità presenti e consolidatesi nel corso del tempo (Ferlaino, Molinari, 2009) - possa restituire Regioni di dimensione europea, al pari di quanto avvenuto in Francia, quali veri motori dello sviluppo economico del Paese e delle strategie macroregionali intraprese a livello comunitario.

La prospettiva macroregionale, inoltre, appare coerente con le funzioni di esclusiva competenza regionale, immaginate nella proposta di riforma costituzionale: organizzazione dei servizi sanitari e sociali, servizi scolastici, disciplina della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, pianificazione del territorio regionale, dotazione infrastrutturale, mobilità interna alla (macro)regione, valorizzazione e organizzazione del turismo; spazi macroregionali che possano sostenere e controbilanciare la direzione di "nuova centralità" prospettata con la proposta di riforma costituzionale.

---

<sup>1</sup> Già nel 1975, in un articolo del Corriere della Sera, Gianfranco Miglio restituiva la considerazione per la quale le Regioni Italiane fossero «troppo piccole per avere politiche pubbliche ambiziose e articolate ... e troppo grandi per avere un rapporto diretto e un dialogo immediato con i cittadini» (Piraino, 2015).

All'interno dell'ampio dibattito sulle macroregioni italiane si colloca, quale tassello fondamentale, il ridisegno del livello intermedio. Sufficientemente condivisa è l'inadeguatezza degli enti minori a gestire una serie di funzioni essenziali (Ferlaino e Molinari, 2009) così come l'incapacità della maglia amministrativa nel sostenere processi di sviluppo locale.

La risposta all'irrazionalità del disegno amministrativo ha generato una proliferazione di pianificazioni soft per soft space (Allmendinger et All., 2015) e la diffusione delle forme associative.

In linea generale il riferimento ad aree di intervento che prescindono dai confini degli enti politico-amministrativi ha due principali ordini di ragioni (Celata, 2008).

Da un punto di vista strettamente funzionale l'erogazione di alcuni servizi pubblici richiede l'individuazione di bacini omogenei di popolazione o di estensione territoriale, o anche l'ottimizzazione delle distanze tra la localizzazione del servizio ed il suo bacino di utenti che, considerata la notevole frammentazione dei Comuni italiani, con fatica tende a coincidere con la singola entità amministrativa comunale. Con riferimento alle politiche di sviluppo locale il territorio possiede una sua specifica geografia, una delimitazione in regioni geografiche individuabili sulla base di criteri geografico-fisici (il bacino idrografico, le aree protette), socio-economici (i distretti industriali o altri sistemi locali produttivi e aree funzionali di vario tipo), o in riferimento a delimitazioni storiche e specifiche identità territoriali che, nuovamente, prescindono dall'attuale maglia amministrativa (Celata, 2008).

Ma se la tendenza passata è stata quella di guardare ai due precedenti aspetti in maniera parallela, con la convivenza, non sempre coordinata, tra spazi di gestione e spazi progettuali, una importante evoluzione metodologica la si è avuta con la Strategia Aree Interne per la programmazione Comunitaria 2014-2020.

Dall'estratto dell'Accordo di Partenariato si comprende come il 60% del territorio italiano sia classificato come interno ovvero circa il 53% dei Comuni italiani, ospitanti il 23% della popolazione, si trova in una condizione di significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali, intendendo con servizi essenziali salute, mobilità ed istruzione.

Tale dato assume maggiore significatività in particolare se letto intrecciandolo agli obiettivi della strategia. Sempre dalla lettura dell'Accordo di Partenariato si parla di precondizioni per lo sviluppo locale ritenendo tali le attività che mirano al riequilibrio della qualità e quantità dei servizi essenziali di cittadinanza. Solo rispondendo preliminarmente al soddisfacimento di queste condizioni si può dare il via alla successiva costruzione ed implementazione di politiche per lo sviluppo locale.

Questa consapevolezza dovrebbe avere evidenti ricadute nell'approccio alla riconfigurazione dell'ente intermedio. Infatti, nell'ottica di gestire, programmare e pianificare strategicamente le politiche di sviluppo per il proprio territorio, la lettura degli ambiti sovracomunali dovrà avvenire sulla base di criteri che accompagnino il riconoscimento di morfologie pertinenti sia in termini di politiche di sviluppo locale che in termini di organizzazione e gestione di servizi, divenendo queste ultime precondizioni per le prime.

Il livello intermedio è immaginato come mosaico di plurimi modelli di aggregazione, frutto delle differenti dimensioni dei fenomeni che li caratterizzano (Mariano, 2014); un mosaico di "nuove" città metropolitane, con configurazioni diverse da quelle attuali, città medie e relative aree di cintura, poli intercomunali ed aree interne.

Tali dimensioni territoriali dovranno rispondere a logiche di razionalità funzionale, tenere conto dei sistemi socio-economici, delle reti infrastrutturali, delle specifiche emergenze locali (Mariano, 2014) così come dei caratteri morfologici, paesaggistici ed identitari. I nuovi confini territoriali non dovranno essere predeterminati normativamente, lasciando ai territori la possibilità di auto riconoscersi sulla base di criteri certi. Ancora, come sostenuto da Fabrizio Barca al XXIX Congresso INU, affidando a queste morfologie territoriali il compito di elaborare una visione strategica e di sviluppo territoriale, da costruire luogo per luogo in relazione alle proprie diversità, i confini dovranno essere endogeni al processo strategico, quindi gli stessi processi strategici produrranno i nuovi confini.

Si tratta, dunque, di riconsiderare l'articolazione territoriale ed istituzionale delle autonomie locali evitando sovrapposizioni di ruoli, funzioni e competenze.

Il "Rapporto dal Territorio 2016" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - nel dedicare la prima parte a piani e politiche per città metropolitane, città medie e piccoli comuni - sottolinea come l'attuale configurazione data dalla Legge Delrio continui a generare sovrapposizioni e confusione.

Ma si tratta, anche e soprattutto, di individuare strumenti e procedure che garantiscano una maggiore efficacia ai processi di sviluppo locale, riproponendo la centralità del processo di pianificazione ispirato ad una rinnovata cultura di piano (Las Casas, 2006).

In questa rilettura complessiva di geografie amministrative, ruoli e competenze, le nuove aree sub-regionali sono immaginate, a differenza che in passato, sufficientemente strutturate affinché possano divenire i territori di riferimento anche per i processi di pianificazione territoriale (Pontrandolfi, Cartolano, 2014).

Il ruolo attualmente affidato all'intercomunalità, infatti, è prevalentemente legato alla "produzione di servizi" (Mariano, 2014). Alle organizzazioni sovracomunali, costituite alla data odierna, mancano le attribuzioni per il controllo del territorio e le competenze in materia di piani strutturali e strategici di sviluppo, nonché di regolazione della vocazione territoriale locale, assumendo una posizione non orientata alla programmazione e alla pianificazione territoriale (Ferlaino e Molinari, 2009).

In tal senso, l'esperienza francese è particolarmente interessante; ad uno spinto processo di riforma istituzionale si associa una profonda rivisitazione degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica.

I più recenti dettati normativi hanno portato alla nascita delle *Métropole*, organizzazioni intercomunali che, a differenza delle altre forme di EPCI (*établissements publics de coopération intercommunale*), hanno la possibilità di esercitare competenze ordinarie delegate da Regioni e Dipartimenti così come dallo Stato, seppure continuano ad essere enti di tipo consorziale al contrario della città metropolitana italiana (Marcou, 2014).

All'istituzione delle *Métropole* ha fatto seguito il processo di fusione delle Regioni, che ne ha ridotto il numero portandole da 22 a 13. L'obiettivo dichiarato è quello di avere Regioni più grandi e con una maggiore massa critica che ne aumenti la competitività europea. Il nuovo disegno regionale, però, è accusato di essere una costruzione artificiale, dettato dai soli criteri di contiguità territoriale e indivisibilità delle vecchie regioni, estraneo a valutazioni sull'organizzazione delle reti e dei sistemi urbani, che ne mettono in dubbio l'effettiva capacità di sostenere efficaci programmi di sviluppo economico (Brennetot A., De Ruffray S., 2015).

Ancora, nel tentativo di procedere alla semplificazione del *millefeuille territorial*, espressione che esemplifica la sovrapposizioni di funzioni, si è proceduto altresì a chiarire il ruolo e le competenze di ciascuna collettività territoriale per renderne più efficaci le politiche implementate (Brennetot A., de Ruffray S., 2015), il cui esito è stato un rafforzamento dell'intercomunalità ed un indebolimento del dipartimento - equivalente della Provincia italiana - a beneficio della regione (Marcou, 2014).

Ma al progetto di riforma territoriale si lega la rivisitazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. È, infatti, consolidato il ruolo dello SCoT - *Schéma de cohérence territoriale* - quale strumento strategico da elaborare alla scala di più ECPI e dall'altra si procede ad una modernizzazione degli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali. In particolare è resa obbligatoria la redazione del PLUi *Plan local d'urbanisme intercommunale* alla scala di ciascuna organizzazione intercomunale (EPCI) con importanti novità in termini di contenuti: il passaggio da una logica della norma alla cultura del progetto; obiettivi prestazionali e qualitativi, da raggiungere mediante le trasformazioni, in luogo di regole numeriche; chiarezza di linguaggio e lessico nazionale per facilitare l'interpretazione delle regole; semplificazione e coordinamento delle procedure.

Un insieme di previsioni che, se da una parte incidono sull'architettura dell'organizzazione istituzionale, dall'altra confermano la centralità del processo di piano, proponendone una modernizzazione degli strumenti.

### **Riorganizzazione amministrativa e *Soft space*. Il caso della Regione Basilicata in una prospettiva macroregionale**

Le riforme avviate nel panorama italiano circa la riorganizzazione degli EE.LL. non sono prive di effetti sui contesti locali. L'esperienza della Regione Basilicata restituisce un caso emblematico del percorso intrapreso in una prospettiva di definire una nuova organizzazione istituzionale nella regione.

La Basilicata, quasi del tutto classificata come area rurale con problemi complessivi di sviluppo (PSR 2014-2020), è territorio cerniera tra due direttrici costiere, quelle tirrenica e ionico/adriatica; si caratterizza per avere due soli poli urbani, coincidenti con i due capoluoghi di provincia Potenza e Matera ed un insieme di piccole realtà insediative classificate come marginali ed interne (Classificazione Strategia Aree Interne 2014). Importanti sono i processi di gravitazione consolidatisi, lungo le aree di confine, con Puglia, Campania e Calabria, i quali, alla data odierna, non trovano rappresentatività in alcuna forma di politica o strumento (Pontrandolfi P., Cartonano A., 2015).

Sin dal 2008, in risposta agli input nazionali, la Regione Basilicata ha intrapreso un percorso di riordino della *governance* regionale attraverso la L.R. n°11/2008 Norme di riordino territoriale degli enti locali e delle funzioni intermedie.

Nonostante il testo di legge abbia avuto vita breve, infatti viene abrogato con la Finanziaria del 2011, è interessante sottolinearne la portata innovatrice dei suoi contenuti previsionali.

La Legge del 2008, in risposta alla soppressione delle Comunità Montane, introduceva le Comunità Locali entità amministrative sovracomunali di dimensione territoriale intermedia tra le piccole realtà comunali e le troppo estese e poco rappresentative realtà Provinciali.

A queste entità era affidata la gestione associata di funzioni e servizi, l'esercizio delle politiche di programmazione e sviluppo e la competenza nell'elaborazione del Piano Strutturale Intercomunale. In prima ipotesi furono fissate in un numero di sette con una popolazione residente non inferiore ai 50.000 abitanti.

I perimetri furono fatti coincidere o con quelli delle preesistenti Comunità Montane e dei comuni contigui non compresi nelle stesse o con quelli dei PIT (i Programmi Integrati Territoriali della Programmazione Comunitaria 2000-2006), riferimento territoriale importante perché definiti, di norma, sulla base di visioni integrate dello sviluppo dei territori e di idee-forza su cui promuovere innovative politiche di sviluppo sociale ed economico (Cremaschi M., 2005).

Con l'abrogazione delle CL nel 2011, dettata da motivi di razionalizzazione economica e senza aver per nulla sperimentato gli esiti della nuova organizzazione territoriale, furono introdotte le così dette Aree Programma. Enti più leggeri, non strutturati in termini di rappresentanza politico-amministrativa, così come previsto invece nella L.R. 11/08, con funzioni solo di raccordo e coordinamento in materia di programmazione economica tra la Regione ed i Comuni.

Gli ambiti territoriali delle Aree Programma furono fatti coincidere con i perimetri dei sette Piani di Offerta Integrata di Servizi (P.O.I.S.), delimitati dal DGR n°74 del 5 maggio 2009. Numerose sono le competenze di coordinamento attribuite seppure mancano quelle in materia di governo del territorio.

Con l'obbligo della gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni, effetto del decreto-legge 31 maggio 2010 n° 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010 n°122 e ss.mm.ii., la Regione avvia il tentativo di trasformare gli Ambiti delle Aree Programma in Unioni di Comuni, forma organizzativa sovra comunale più stabile, cui affidare la gestione dei servizi e delle funzioni fondamentali tra cui rientrano anche quelle in materia di governo del territorio.

L'intento è quello di favorire l'istituzione di modelli associativi che spazino da "macro-unioni", coincidenti con gli ambiti delle Aree Programma, a "micro-unioni", aggregazioni che coinvolgono, in prima ipotesi, i Comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni e servizi. In questo *range* di forme organizzative esistono molteplici configurazioni possibili, tutte realizzabili in virtù dell'opportunità offerta alle Unioni di stipulare convenzioni con altre Unioni e con singoli Comuni.

Questo processo di rivisitazione, avviato sin dal 2010, trova ulteriori elementi di rafforzamento nel Disegno di Legge riguardante il "Riordino del sistema di governo locale" del 2014, ancora in discussione, che mira a fornire una disciplina dettagliata sulla costituzione di Unioni e fusioni di Comuni.

Le sette Aree Programma sono confermate quali ambiti omogenei ed ottimali da trasformarsi in Unioni di Comuni con l'obiettivo di realizzare forme associative fra tutti i Comuni della Basilicata ad eccezione dei due capoluoghi di provincia.

E' prevista la possibilità di esercitare la gestione associata delle funzioni e dei servizi fondamentali anche per sub-ambiti territoriali omogenei, di dimensione più ridotta rispetto alle Aree Programma, a condizione che siano rispettati i limiti minimi demografici ovvero che la nuova organizzazione raggiunga la soglia dei 20.000 abitanti o dei 10 Comuni.

Le nuove Unioni di Comuni hanno competenze più estese; infatti, oltre alle funzioni fondamentali, sono investite da competenze in materia di pianificazione socio-economica, paesaggio, difesa del suolo, attività produttive, trasporti, turismo, beni culturali, rifiuti, politiche del terzo settore e socio-assistenziali, protezione civile, edilizia residenziale pubblica e cultura.

L'obiettivo fondamentale è l'implementazione, sull'intero territorio regionale, di sistemi organizzativi adeguatamente strutturati capaci di garantire la coesione e lo sviluppo economico-sociale e di favorire la partecipazione dei territori alla programmazione e all'attuazione delle politiche pubbliche a scala locale affidando l'implementazione di tale processo alla spontaneità dei comuni appartenenti all'Area Programma.

In linea con il processo già intrapreso, la L.R. n. 5 del 4 marzo 2016 dà concreto avvio alla riforma delle Aree Programma, al fine di favorire modelli associativi più stabili con personalità giuridica e con piena capacità operativa.



Nel caso di ingiustificata inerzia da parte dei Comuni compresi nelle Aree Programma, ed in particolare da parte dei comuni capofila nell'assolvimento delle funzioni in maniera associata, è ipotizzata la nomina di Commissari (Art. 28, LR 5/2016).

È da rilevare inoltre, come in passato, il territorio regionale sia stato altresì investito da numerosi strumenti di programmazione e pianificazione riferiti ad ambiti sovracomunali differenti<sup>2</sup>.

In particolare, i numerosi strumenti operativi della programmazione negoziata hanno rappresentato l'ulteriore tentativo di trovare nuove forme organizzative e nuove modalità d'intervento, alla scala locale, di fronte allo sgretolamento delle gerarchie spaziali (Salone, 2005) di stampo tradizionale.

Queste iniziative, tuttavia, non sono riuscite ad innescare quel processo di costruzione di aree sub-regionali sufficientemente strutturate per divenire i perni in materia di programmazione, pianificazione territoriale e sviluppo locale.

La sperimentazione di nuove organizzazioni territoriali, la proliferazione di *soft spaces* frutto delle passate stagioni di programmazione e di programmazioni settoriali, l'obbligo della gestione associata dei servizi, pur essendo manifestazione di una consapevolezza sull'importanza ed il bisogno di agire ad una scala più coerente delle dinamiche territoriali ed urbane, coincidente con la dimensione sovracomunale, evidenziano forti limiti operativi che ostacolano l'effettivo riconoscimento di ambiti ottimali sovracomunali pertinenti sia per una efficace ed efficiente riorganizzazione dei servizi locali che per la promozione di credibili politiche e programmi di sviluppo locale.

In una regione come la Basilicata, interna ed isolata, la identificazione di territori pertinenti non solo per l'implementazione di politiche di sviluppo locale, ma anche solo per una più efficace ed efficiente diffusione delle opportunità di vita e lavoro sul territorio, non può prescindere dal considerare le più attuali configurazioni delle differenti realtà socio-economiche del sistema regionale: la realtà di Matera che tradizionalmente ha avuto forti relazioni con i territori ed i centri dell'alta Murgia pugliese piuttosto che con i territori più interni della regione; i differenti territori di margine della regione che storicamente hanno registrato relazioni significative con i territori contigui delle regioni limitrofe; le aree interne di collina e montagna in alcuni casi gravitanti sulle direttrici di fondovalle che attraversano la regione (in particolare la Valle dell'Agri ed il Pollino-Lagonegrese) caratterizzate da una particolare condizione di dispersione insediativa e spopolamento demografico; il territorio dell'hinterland del capoluogo di regione ed infine il sistema policentrico del Vulture-Melfese.

La sperimentazione di nuove letture e geografie territoriali alla scala sovracomunale, non può restare rigidamente costretta nei soli rigidi confini amministrativi regionali, richiedendo una visione delle dinamiche territoriali che guardi ad uno spazio geografico più ampio di quello attuale.

Le caratteristiche dimensionali, morfologiche, posizionali della Basilicata suggeriscono una prospettiva di nuove geografie territoriali che non può prescindere dalle relazioni con i contesti territoriali delle regioni limitrofe. In questo senso, assume interesse e rilevanza, soprattutto per la Basilicata, un approccio alle questioni che guardi alla dimensione di una possibile macro-regione meridionale entro cui declinare, probabilmente in modo più efficace, il tema della dimensione intercomunale e sovra locale.

## Conclusioni

Un ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale deve muovere nella direzione di intercettare ed accompagnare le attuali dinamiche territoriali ed urbane con forme istituzionali e strumenti di governo del territorio maggiormente rispondenti alle nuove sfide poste in capo all'azione pubblica.

Politiche territoriali e sviluppo locale richiedono l'affermazione di nuove visioni di spazialità (Prisco, 2013) che ripropongano la centralità del processo di pianificazione ispirato ad una rinnovata cultura di piano (Las Casas, 2006), con un conseguente bisogno di trasformazione della natura degli spazi in cui opera la pianificazione e dei relativi strumenti a sua disposizione (Allmendinger et All., 2016).

La pianificazione territoriale ed urbanistica ed i suoi strumenti, infatti, devono potersi adattare alle scale del funzionamento dei territori, da cui una disciplina che deve essere rivitalizzata ed in parte reinventata (Haughton, Allmendinger, Counsell, Vigar, 2010).

Questo scenario di rigenerazione del paesaggio istituzionale (Haughton, Allmendinger, 2008) è caratterizzato dalla centralità della dimensione intermedia nelle sue molteplici configurazioni. Mosaico di

---

<sup>2</sup> PIT (Progetti Integrati Territoriali), POIS (Piani di Offerta Integrata di servizi), PIOT (Pacchetti Integrati di Offerta Turistica), Piani di Sviluppo Locali (e relativi GAL – Gruppi di Azioni Locali), Programmi Operativi speciali promossi dalla Regione nell'area della Val d'Agri e del Senese, il Piano Strutturale della Provincia di Potenza ed il Piano strutturale intercomunale della Val d'Agri, quest'ultimo in corso di elaborazione, rappresentano solo alcuni dei molteplici strumenti di programmazione e pianificazione, per ambiti territoriali comprendenti più Comuni.

aree sub-regionali ed interregionali, esito di differenti modalità di aggregazione territoriale, funzionali alle specificità territoriali e alle differenti dimensioni dei fenomeni che li caratterizzano (Mariano, 2014).

Città metropolitane, aggregazioni sovracomunali di città medie e relative aree di cintura, poli intercomunali ed aggregazioni di comuni delle aree interne, rappresentano le possibili aggregazioni immaginate per il livello intermedio.

Una più articolata e flessibile geografia territoriale dell'ente intermedio si inserisce all'interno di macroregioni, le cui conformazioni e le cui dimensioni da una parte siano capaci di sostenere lo sviluppo economico e la competitività dei territori e dall'altra possano svincolare le aggregazioni sovracomunali dall'esistenza di rigidi confini amministrativi, dando soprattutto voce alle realtà territoriali di frontiera. Le aree di bordo, infatti, rappresentano i luoghi potenziali su cui fondare un possibile progetto di riequilibrio dei territori (Mariano, 2014), in particolari in contesti come quello della Regione Basilicata in cui si rilevano consolidati processi di gravitazione, lungo le aree di confine, con le Regioni vicine.

Alla rilettura complessiva di geografie amministrative, funzioni e competenze si affianca l'esigenza di nuovi strumenti di governo del territorio, forme di pianificazione flessibili, adattabili agli spazi da governare (Allmendinger, Haughton, 2007).

Questi territori, infatti, così come le strategie di sviluppo socio-economico dei territori, fondate su approcci e modelli che garantiscano la coerenza tra obiettivi ed interventi proposti, dovrebbero relazionarsi fortemente alle visioni spaziali e di progetto fisico e di uso del territorio.

Da una parte la formalizzazione di documenti programmatici e strategici, da elaborare alla scala di più organizzazioni intercomunali, dovrebbe sancire il progetto di sviluppo territoriale o locale, mettere in coerenza le varie politiche settoriali ed avere una accentuata componente spaziale per la traduzione operativa delle strategie.

Dall'altra, a ciascuna organizzazione intermedia, la competenza dell'elaborazione del piano strategico strutturale intercomunale con un forte contenuto strategico ed in piena armonia con lo strumento strategico, eventualmente, elaborato alla scala di più aggregazioni intermedie. Al Comune il compito di procedere alla traduzione operativa.

Una simile prospettiva, ispirata dall'esperienza francese, comprensibilmente si pone in discontinuità con gli strumenti attualmente esistenti nel contesto italiano. Infatti, nell'ottica della riforma Delrio, un piano associato, anche se riferito ad un territorio molto ampio, rimane sempre un piano di livello comunale nell'impostazione se non riesce a fare emergere le questioni sovracomunali, di area vasta rispetto agli interessi locali. Non è una questione di dimensioni o competenze tecniche, ma di modo in cui i temi di area vasta sono affrontati (Pompilio, 2015) che richiede, quindi, un cambiamento anzitutto culturale e di approccio metodologico.

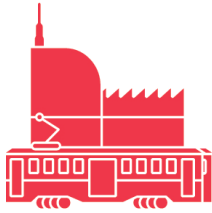
Un profondo riassetto istituzionale che si accompagni quindi alla definizione di strumenti, organi di gestione ed organi di governo - sufficientemente strutturati, stabili e riconoscibili - capaci di superare le estemporanee forme di cooperazione legate a singole visioni progettuali.

Come sostenuto da Haughton ed Allmendinger non si tratta di creare una nuova scala privilegiata della politica ma una rielaborazione della politica a tutte le scale.

### Riferimenti bibliografici

- Allmendinger P., Haughton G., E. Shepherd (2016), "Where is planning to be found? Material practices and the multiple spaces of planning", *Environment and Planning C: Government and Policy*, February 2016 vol. 34 no. 1 38-51.
- Allmendinger P., Haughton G., Knieling J., Othengrafen F. (2015), *Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Routledge, Regions and Cities.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2007), "The fluid scales and scope of UK spatial planning", *Environment and Planning A*, June 2007 39.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Placebased Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, DG Regio, Brussels, European Commission
- Brennetot A., De Ruffray S. (2015), *Une nouvelle carte des régions françaises*, disponibile su Geoconfluences: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/regions-francaises>.
- Caciagli M. (2001), *Integrazione europea e identità regionali*, WP 1/2001, CIRES, Italian Research Centre for European Studies.
- Celata F. (2008), "L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia: ipotesi interpretative", in *Rivista Geografica Italiana*, 115, 2008, pp. 1-25.

- Crevaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Firenze, Alinea editrice.
- Ferlaino F., Molinari P., (2009), “Neofederalismo, Neoregionalismo e Intercomunalità: il governo regionale e provinciale del territorio”, XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali.
- Gambi L. (1999), L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative, da *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di Lucio Gambi e Francesco Merloni, Il Mulino, Bologna.
- Geppert A. (2013), “A chronology of Soft spaces in France”, Working Paper Seminar of the Soft Space project, , 23-24 January 2013, Delft.
- Governa F. (2001), “La dimensione territoriale dello sviluppo socio-economico locale: dalle economie esterne distrettuali alle componenti del milieu”, in Magnaghi A. (ed.), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea, Firenze, pp. 309-324.
- Haughton G., Allmendinger P. (2008), “The Soft Spaces of Local Economic Development”, in *Local Economy*, Vol. 23, No. 2, May 2008, 138–148
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. (2010), *The New Spatial Planning. Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge.
- Las Casas G. (2006), “Una cultura della pianificazione in un approccio rinnovato alla razionalità del piano”, in Francini M., ed., *Scuola estiva 2006: Modelli di sviluppo di aree interne ad alta ruralità*, Centro Editoriale e Librario, Università della Calabria, Italy.
- Loughlin J. (a cura di) (1999), *La democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- Luca D., Salone C. (2013), “Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva”, in *Rivista Geografica Italiana*, 122 (2013), pp. 00-00
- Mantini P. (2015), “Territori e riforma costituzionale”, Relazione al Convegno di studi promosso dall'INU sul tema “Le città medie”, L'Aquila, 5 novembre 2015.
- Mariano C. (2014), “Intercomunalità e progetto locale dei territori metropolitani intermedi: il caso francese e italiano a confronto”, in *Urbanistica Informazioni n. 257*, settembre-ottobre 2014, VIII Giornata di Studi INU, Una politica per le città italiane, Inu Edizioni.
- Marcou G. (2014), “Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese”, Relazione al convegno “Le Città metropolitane. Ripensare i tipi di Stato e l'organizzazione politico-amministrativa del territorio. Esperienze italo-francesi a confronto”, 6 ottobre 2014, Università di Napoli “Federico II, in *Federalismi.it*, ottobre 2014.
- Pacini M. (1996), *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
- Piraino A. (2015), “La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale”, in *Federalismi.it*, n. 3, febbraio 2015.
- Pompilio M. (2015), *Piani comunali e provinciali dopo la Riforma Delrio*, disponibile su Millennio Urbano, <http://www.millenniourbano.it/piani-comunali-e-provinciali-dopo-la-riforma-delrio/>.
- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2015), *New territorial dimension of public policies to improve Territory and Municipal Services and to promote Local Development Strategy and Planning New Tools*, 19th European Colloquium in Theoretical and Quantitative Geography (ECTQG 2015) | 3 – 7 Sept. 2015 in Bari –Italy.
- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2014), “Riorganizzazione degli Enti Locali e nuove forme di governance sovra comunale in Basilicata”, in *Urbanistica Informazione*, N° 255, INU edizioni.
- Prisco M. R. (2013), “Spazio, luoghi, territorio: ripensare la spazialità delle politiche di coesione territoriale”, in *Annali del dipartimento di metodi e modelli per l'economia il territorio e la finanza*, 1/2013.
- Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, disponibile su Agenzia per la Coesione Territoriale:  
[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Strategia\\_nazionale\\_per\\_le\\_Aree\\_interne\\_definizione\\_obiettivi\\_strumenti\\_e\\_governance\\_2014.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf).
- Preview del Rapporto dal Territorio 2016, INU edizioni, disponibile su [www.inu.it](http://www.inu.it), sezione Documenti INU: <http://www.inu.it/wp-content/uploads/preview.pdf>.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?**

**Carlo Torselli**

ECOTER S.r.l.

Email: [c.torselli@ecoter.it](mailto:c.torselli@ecoter.it)

**Cheti Pira**

Università di Cagliari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

Email: [chetipira@unica.it](mailto:chetipira@unica.it)

### **Abstract**

La politica di coesione europea 2014-20 ha fissato nuovi obiettivi e modalità operative per le politiche urbane. Si parla spesso di una necessaria agenda urbana, posta come tema specifico negli atti di indirizzo comunitari e nazionali, dove gli investimenti in area urbana sono un *focus* essenziale della politica regionale. In questo senso, per il Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), almeno il 5% delle risorse assegnate a livello nazionale va ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, declinate mediante Investimenti Territoriali Integrati (ITI), assi urbani o programmi appositi. Accanto a queste, altre risorse possono operare in ambito urbano su specifiche tematiche quali, ad es., efficientamento energetico o mobilità sostenibile, potendo contribuire a politiche urbane di ampio respiro.

Il contributo vuole mostrare se e in quali termini nei programmi operativi regionali (POR) e nazionali (PON Città Metropolitane) si persegue un'agenda urbana, con investimenti finanziari e scelte tematiche *ad hoc*, ovvero se si può cogliere un filo conduttore tra azioni che spesso appaiono occasionali, quale germe di un'agenda urbana in buona parte ancora da scrivere, per l'uso integrato di risorse aggiuntive (europee) e ordinarie (nazionali).

**Parole chiave:** politiche di coesione, agenda urbana, programmi operativi.

### **1 | Gli elementi di una possibile Agenda urbana secondo gli indirizzi dell'Unione Europea**

La programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-20 riconosce la dimensione urbana come scala strategica per l'Unione Europea (UE, Comitato delle Regioni, 2014).

A livello comunitario si cerca ormai da anni di supportare le politiche urbane nei diversi ambiti settoriali nelle quali convergono (a volte in maniera conflittuale)<sup>1</sup> e sono implementate.<sup>2</sup> In particolare, con la Carta di Lipsia (2007) si sono definiti più chiaramente principi e obiettivi sul tema urbano e si raccomanda un maggiore ricorso ad un approccio integrato e globale nell'individuare potenzialità e bisogni rilevanti per lo sviluppo urbano, attraverso il coordinamento e il coinvolgimento degli attori economici, delle categorie interessate e dei cittadini.

La Carta sottolinea la necessità di integrare le dimensioni della qualità urbana, ambientale, economica e sociale. L'obiettivo olistico che ci si prefigge è trasformare le criticità e le minacce che sempre di più

---

<sup>1</sup> Le politiche urbane sono spesso il risultato implicito di normative di pianificazione urbanistica e di progettazione degli spazi urbani e dell'intervento combinato di politiche settoriali, anziché costituire un ambito cui è attribuito un indirizzo strategico e politico.

<sup>2</sup> Alcuni documenti sono: il Libro Verde sull'ambiente urbano (1990), la Carta di Aalborg (1994), il Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile (1998), la Convenzione europea del paesaggio (2000), la Strategia tematica per l'ambiente urbano (2004).

interessano i centri urbani (per citarne alcune: polarizzazione e segregazione sociale, espansione urbana incontrollata, cambiamenti demografici) in opportunità di sviluppo (UE, 2011).

Più di recente, con la comunicazione «The urban dimension of EU policies—key features of an EU urban agenda» del luglio 2014 e con la consultazione pubblica che ne è seguita<sup>3</sup>, la Commissione Europea (CE) ha promosso un percorso di riflessione sul ruolo delle città nelle politiche europee.

Gli Stati membri hanno discusso sulla necessità di sviluppare un'Agenda urbana UE, riconoscendo le istanze e le aspettative del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni, delle associazioni di città e delle città stesse e prendendo atto della loro disponibilità a impegnarsi in tale processo. È stato proposto che l'Agenda venga perseguita attraverso contributi a livello locale, regionale, nazionale<sup>4</sup> (CE, 2014).

Un'Agenda urbana europea potrebbe permettere di conseguire numerosi obiettivi quali, in particolare: migliorare il coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di *governance* e la comprensione dei contesti di sviluppo urbano in sede di concezione e di attuazione delle stesse; accrescere l'impegno e il senso di partecipazione delle città nel processo di definizione e di realizzazione delle politiche a livello europeo e nazionale; rafforzare la capacità delle città di promuovere transizioni e cambiamenti strutturali che garantiscano economie urbane sostenibili; avvicinare processi decisionali ai cittadini (CE, 2014).

Tuttavia, ciò non appare sufficiente per la costruzione di un'Agenda urbana europea. Non è ancora chiaro, per esempio, se essa debba focalizzarsi su un numero limitato di sfide oppure su una dimensione operativa più ampia, nonché su campi e/o livelli d'azione distinti. Un passaggio molto importante è stata la recente adozione, da parte del Comitato delle Regioni il 2 marzo 2016, del progetto di parere «Misure concrete per attuare l'agenda urbana dell'UE», che mostra la volontà di ancorare maggiormente la dimensione urbana nelle politiche dell'UE.

Tornando alla programmazione 2014-20 dei Fondi strutturali, emergono alcune novità nella 'trattazione' del tema urbano rispetto al passato. È data maggiore centralità alla tematica ed è rafforzata la promozione di strategie integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, introducendo nuovi strumenti in questo senso: ITI, Sviluppo locale di tipo partecipativo (CE, 2014a).

Altre novità generali introdotte consistono in un grande sforzo di omogeneizzazione dei programmi, grazie a rigidi schemi che definiscono una corrispondenza biunivoca tra 'risultati' (cioè 'indicatori') e azioni (UVAL, 2013), così che ciascuna di queste ultime, senza esclusioni, debba dare un contributo preciso e misurabile ad un obiettivo fissato. Vale a dire che, se nel passato era 'lecito' fare quasi tutto quanto potesse contribuire a perseguire obiettivi generali, ora devono essere prima individuati i risultati (misurabili) da ottenere e conseguentemente le azioni realmente in grado di raggiungerli, con il concreto rischio di defianziamento in caso di colpevole mancato risultato positivo.

A livello regolamentare, sono stati introdotti undici Obiettivi Tematici (OT) per i programmi dell'Unione, facendo in modo che nei POR ciascun asse riguardasse un solo OT, senza obbligo di perseguirli tutti.

Nelle nuove politiche, rispetto alla programmazione 2007-13, la dimensione urbana assume un peso notevole, con specifiche allocazioni finanziarie e con un maggior coinvolgimento delle città quali possibili 'organismi intermedi', con significativi poteri e responsabilità, di gestione diretta di importanti iniziative e risorse. In questo ambito, particolare rilievo assumono la declinazione dell'Agenda urbana europea e le scelte di fondo degli stati membri, anche al fine di recuperare un dialogo stretto con i contesti urbani. In termini operativi, si tratterà, infatti, di modelli di sviluppo e misure variabili, che andranno a valorizzare il sistema di città metropolitane in senso lato, ma anche le reti di città medie e zone rurali del territorio con particolare potenziale e elevato livello di qualità ambientale, e pertanto di qualità della vita nel suo complesso (Europe Direct Terni, 2014).

## 2 | Verso un'Agenda urbana nazionale?

L'Italia ha contribuito a definire la politica di coesione europea per il periodo 2014-20, a partire dal «Rapporto Barca» (2009), mostrandosi sensibile alle sollecitazioni dell'UE verso la questione urbana nei nuovi programmi, in vista di una ambiziosa Agenda urbana nazionale.

In particolare, proprio all'Italia si guarda con interesse per la sua cultura secolare di valorizzazione delle autonomie locali, e perciò è stata accolta il PON Città Metropolitane (PON Metro) quale esperimento a livello europeo con città e aree metropolitane protagoniste.

---

<sup>3</sup> I cui risultati sono stati presentati a giugno 2015 al CITIES Forum di Bruxelles.

<sup>4</sup> Riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione organizzata dalla Presidenza greca, Atene, 24 aprile 2014.

Su quella base era nato il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU; L. n. 134/2012, art. 12-bis), perché potesse predisporre un'Agenda urbana nazionale coerente con gli input comunitari per la programmazione 2014-20.

Da questa impostazione, dopo l'istituzione del Ministero per la coesione territoriale, nel dicembre 2012 derivò il documento «Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari» e nel gennaio seguente il CIPU, presieduto da Fabrizio Barca, approvava «Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana»: una sorta di eredità lasciata al governo successivo, che riproponeva nelle sedi istituzionali, in termini aggiornati ed europei, un tema a lungo trascurato, dopo le suggestioni seguite all'istituzione del Ministero per i problemi delle aree urbane nel 1987.

Accanto agli aspetti fondativi e alla priorità proposte, assumono rilievo imprescindibile le sollecitazioni, tra l'altro, in tema di *governance*,<sup>5</sup> di consumo del suolo e dispersione insediativa, di frammentazione e settorializzazione delle problematiche degli ambiti urbani, del dualismo irrisolto tra le politiche/risorse ordinarie (nazionali) e quelle aggiuntive (comunitarie) (Barca F., 2013).

Non meno significative sono due puntualizzazioni sulla consistenza e la natura delle città di cui vive la problematica urbana. A partire dalla lettura policentrica del territorio italiano, viene individuata una sorta di soglia demografica minima di 35.000 abitanti per centri urbani o poli (comprendente anche aggregazioni di comuni), ai quali è riconosciuto il carattere 'urbano' in quanto 'centri di offerta di servizi'<sup>6</sup> Non si tratta di mero accreditamento fisico, o burocratico, o istituzionale, quanto, invece, di riconoscere caratteri funzionali e relazionali, 'luoghi e flussi' e la corrispondenza tra centri di decisione e scala dei problemi.

Queste premesse, però, hanno trovato una risposta assai modesta, tanto che l'Accordo di Partenariato (AP) tra lo Stato italiano e la CE (ottobre 2014) non presenta tracce esplicite di quel documento.

Più semplicemente, l'AP declina genericamente 'tematiche e indirizzi che connotano la nuova Agenda urbana europea' e individua 'cardini della strategia comune dell'Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-20'. Ciò consiste in 'tre driver di sviluppo, ambiti tematici di intervento prioritari, in parte fra loro integrabili, rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse', più un eventuale quarto driver che rifletta peculiarità regionali.<sup>7</sup>

Tuttavia, l'AP fornisce l'unico input di provenienza istituzionale di elementi correlabili ad una possibile Agenda urbana, rivolti all'attuazione di indirizzi e politiche di coesione dell'UE. In questo senso, inoltre, non si può parlare di politiche/risorse autenticamente 'aggiuntive' a quelle 'ordinarie' nazionali, proprio per la sostanziale assenza di queste ultime. Le risorse comunitarie, insieme al cofinanziamento nazionale che contribuisce alla dotazione finanziaria dei programmi operativi (POR e PON), costituiscono le sole veramente disponibili per un quadro nazionale di politiche urbane non occasionali.

Analizzando tale situazione, attraverso le indicazioni contenute nell'AP e nei regolamenti comunitari, emerge la necessità di non trascurare alcuni altri elementi che caratterizzano la programmazione dei Fondi strutturali negli ambiti urbani. Anzitutto, rimane sullo sfondo una certa indeterminatezza o ambiguità nell'individuazione di città, poli, aree urbane, città/aree metropolitane, aree vaste; pur con un abbozzo di vaglio territoriale, svolto a livello nazionale, si rinvia alla definizione di criteri da definirsi a livello locale. Ad esempio, non vi è riferimento a soglie demografiche minime e, in qualche modo, si continua a privilegiare il solo rango istituzionale dei Comuni.

Ciò è rafforzato dal nuovo ruolo di 'Autorità Urbana' di cui investire talune amministrazioni titolari di progetti dell'Agenda urbana, con l'ulteriore (possibile) qualifica di 'Organismo Intermedio'<sup>8</sup> cui delegare competenze e poteri propri delle Autorità di Gestione<sup>9</sup> dei POR, per un più incisivo protagonismo degli enti locali più esperti, con chiara capacità organizzativa e un opportuno sistema di *governance*.

Non ultima, per capire il contesto operativo adottato, va ricordata la necessità di concentrare le iniziative in senso finanziario, territoriale e tematico, per non diluire la capacità di incidere nelle situazioni concrete.

---

<sup>5</sup> Quanto alla «contraddizione fra confini progettuali e istituzionali» (era in gestazione la legge su nuove province e città metropolitane).

<sup>6</sup> Si veda nell' Allegato 1 al documento «Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana».

<sup>7</sup> Essi, già proposti nel citato «Metodi e obiettivi ...», consistono in: (i) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; (ii) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati; (iii) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

<sup>8</sup> Ai sensi dei commi 6 e 7 dell'art. 123 del Reg. (UE) 1303/2013, le Amministrazioni regionali potranno designare, successivamente all'avvio dei POR, uno o più Organismi intermedi che svolgano una parte dei compiti dell'Autorità di gestione, sotto la responsabilità di detta Autorità.

<sup>9</sup> Istituita presso le amministrazioni regionali, svolge le attività di supervisione, coordinamento, attuazione e sorveglianza del POR in coerenza con l'art. 125 del Reg (UE)1303/2013.

### 3 | Gli sviluppi operativi del tema urbano: approccio trasversale o un nobile intruso?

Nonostante le dichiarazioni comunitarie e nazionali sul ruolo strategico delle città, nei POR il tema fatica ad assumere rilievo autonomo e viene affrontato indirettamente, dal punto di vista metodologico ancor prima di quello sostanziale, risultando funzionale e conseguente allo 'approccio allo sviluppo territoriale integrato o descrizione degli approcci integrati allo sviluppo territoriale' (AP, sez. 3). Del resto, la programmazione europea 2014-20, come visto, è organizzata secondo 11 OT, per alcuni dei quali vi sono quote dedicate di risorse, in base alle classi di appartenenza delle Regioni<sup>10</sup>. Analogo approccio, con apposita riserva di risorse, *ring fencing*, è applicato alle vicende urbane: almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a ciascuno Stato membro deve essere investito in azioni integrate per lo sviluppo sostenibile mediante i POR oppure in ITI, oppure ancora, nel caso italiano, con un programma apposito (ad es. il PON Metro). Ciò implica che, poiché le risorse FESR 2014-20 assegnate all'Italia sono più di 20 miliardi di euro, almeno un miliardo deve essere investito come appena detto; a queste risorse va aggiunto il cofinanziamento nazionale, per cui la cifra da investire nelle aree urbane sarà almeno il doppio di quella citata. Proprio in riferimento alla suddetta riserva, si è circoscritta al solo FESR l'analisi proposta nel seguito, escludendo il Fondo Sociale Europeo (FSE) nei programmi plurifondo, cioè si è scelto di valutare come il tema "urbano" è trattato nei POR nel PON Metro cofinanziati dal FESR.

Certamente, il tema urbano non è qualificabile come un 'obiettivo', ma andrebbe trattato in maniera trasversale ai suddetti OT e alle loro declinazioni puntuali. Nei POR in cui è presente un asse 'urbano', esso risulta una sorta di intruso rispetto alla corrispondenza biunivoca tra assi e OT; viceversa, quando si opera con gli ITI, essi saranno destinatari di risorse distribuite nei vari assi.

#### 3.1 | Approccio metodologico alla lettura 'urbana' dei POR e del PON Metro.

Occorre premettere che le risorse assegnate ai POR FESR (incluso il cofinanziamento nazionale) fanno perno su una ripartizione delle regioni italiane in tre gruppi: regioni 'meno sviluppate', 'in transizione', 'più sviluppate' e le risorse<sup>11</sup> loro destinate variano notevolmente (Tab. I).

Tabella I | Dotazione finanziaria dei POR e caratteristiche fondamentali. Fonte: Elaborazione degli autori su dati della CE e delle singole Regioni.

Regione	Progr. Monof./ plurif. (M/P)	Risorse PO - Quota UE (€)	Risorse PO Quota nazionale (€)	Dotazione complessiva PO (€)	Classificazione delle regioni italiane
Valle d'Aosta	M	32.175.475	32.175.475	64.350.950	regioni più sviluppate
Piemonte	M	482.922.370	482.922.370	965.844.740	
Liguria	M	196.272.620	196.272.620	392.545.240	
Lombardia	M	456.123.023	456.123.023	912.246.046	
Veneto	M	300.155.358	300.155.358	600.310.716	
Emilia Romagna	M	240.947.636	240.947.636	481.895.272	
Friuli Venezia Giulia	M	115.389.592	115.389.592	230.779.184	
Prov. Aut. di Trento	M	54.334.047	54.334.047	108.668.094	
Prov. Aut. di Bolzano	M	68.310.599	68.310.599	136.621.198	
Toscana	M	396.227.254	396.227.254	792.454.508	
Umbria	M	178.146.602	178.146.602	356.293.204	
Marche	M	327.249.640	327.249.640	654.499.280	
Lazio	M	456.532.597	456.532.597	913.065.194	
Abruzzo	M	115.754.890	115.754.890	231.509.780	regioni in transizione
Molise	P	76.803.727	76.803.727	153.607.454	
Sardegna	M	465.489.541	465.489.541	930.979.082	

<sup>10</sup> Classificate in Regioni più o meno sviluppate o in transizione.

<sup>11</sup> Le dotazioni complessive indicate hanno nell'immediato una disponibilità ridotta di circa il 6%, accantonato come 'riserva di efficacia' (*performance framework*) e che tornerà nella disponibilità di ciascun POR solo se saranno raggiunti, in occasione della verifica di metà percorso, alcuni obiettivi prefissati. Altra riduzione praticata nell'analisi consiste nella detrazione delle risorse destinate all'Assistenza Tecnica, inferiori al 4% del totale. Nel seguito si utilizzerà un valore al netto di queste diminuzioni, così da ragionare in termini di dotazione realmente utile agli investimenti.

Puglia	P	3.560.479.496	3.560.479.496	7.120.958.992	regioni sviluppat meno
Campania	M	3.085.159.382	1.028.386.461	4.113.545.843	
Basilicata	M	413.015.666	413.015.666	826.031.332	
Calabria	P	1.784.217.632	1.784.217.632	3.568.435.264	
Sicilia	M	3.418.431.018	1.139.477.006	4.557.908.024	
PON Città Metropolitane	P	588.100.000	304.833.333	892.933.333	14 Città Metropolitane

Il PON Metro è un programma plurifondo gestito a livello centrale, rivolto alle 14 Città Metropolitane, intese teoricamente nel senso della Legge Delrio ma, in realtà, esso interviene su ambiti ben più ristretti. Poste queste premesse, si propongono tre chiavi di lettura del tema urbano nei POR, relative ai tre gruppi regionali citati, con una puntualizzazione progressiva del fenomeno. Dalle analisi quantitative circa le risorse che saranno investite in ambito urbano, si passerà a specificare l'uso qualitativo di una parte di esse per politiche urbane specifiche.

Nella prima analisi, si fornirà uno sguardo d'insieme sulla c.d. «Dimensione territoriale degli investimenti», cioè sul generico peso 'urbano' nei POR, con una visione aggregata degli investimenti relativi ai vari assi prioritari, in base a categorie fissate dall'UE (Reg. UE 215/2014), vale a dire di come gli investimenti previsti impattino sui diversi territori. In tal senso, si distingue tra quanto realizzare nelle: «1) Grandi aree urbane (densamente popolate >50.000 ab.); 2) Piccole aree urbane (mediamente popolate >5.000 ab.); Aree rurali (scarsamente popolate); (omissis); 7) Non pertinente».

Nella seconda analisi, si restituisce un'immagine propria di «investimenti in politiche urbane», cioè realizzate attraverso un asse urbano o con azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile o con ITI urbani. In questo caso l'integrazione è *ab origine*, inserita in precise politiche urbane, pur con forti concentrazioni di natura territoriale o tematica, anche a causa dell'entità delle risorse disponibili.

Nella terza analisi, si focalizzerà l'attenzione sugli aspetti qualitativi delle politiche urbane programmate, evidenziando i «temi prioritari della spesa», considerando che tutte le risorse in gioco devono essere catalogate nello schema comunitario, fatto proprio anche dall'AP, delle «Categorie di intervento dei fondi».<sup>12</sup> Quelle che risulteranno privilegiate nelle politiche urbane saranno indicative delle priorità adottate dalle Regioni nei POR e nel conseguente panorama aggregato nazionale.

### 3.2 | Gli investimenti urbani attraverso la loro dimensione territoriale

La programmazione 2014-20 è *place based*, cioè basata sui luoghi, in senso territoriale, e *result oriented*, cioè orientata ad ottenere precisi risultati (Barca, 2009). La Tab. II rappresenta la citata «Dimensione territoriale degli investimenti» dei programmi operativi, per evidenziare quanto le risorse possano incidere sui territori, in base alle classi demografiche fissate. Regioni e relativi programmi sono raggruppati secondo le già citate caratteristiche di sviluppo, determinanti nell'articolazione delle risorse. È evidente come essi investano oltre il 30% del totale nelle aree maggiori ed in misura simile in quelle minori. Il fenomeno è accentuato nelle Regioni meno sviluppate, anche a causa delle notevoli risorse del PON Metro strettamente legate al tema.

Tabella II | Dimensione territoriale degli investimenti nei programmi operativi 2014-2020 in ambito urbano. Fonte: Elaborazione degli autori sui dati POR e PON pubblicati da Regioni, Agenzia per la Coesione Territoriale e CE.

Ambiti di incidenza degli investimenti	Regioni più sviluppate		Regioni in transizione		Regioni meno sviluppate		Italia	
	Risorse (M€)	%	Risorse (M€)	%	Risorse (M€)	%	Risorse (M€)	%
Grandi aree urbane	1.864	28,42	237	19,08	5.701	34,43	7.802	32,03
Piccole aree urbane	1.293	19,71	176	14,12	6.069	36,66	7.538	30,94
Aree rurali	1.156	17,62	279	22,47	2.308	13,94	3.743	15,37
Non pertinente	2.246	34,24	551	44,33	2.478	14,97	5.275	21,66
<b>totale</b>	<b>6.559</b>		<b>1.243</b>		<b>16.556</b>		<b>24.358</b>	

<sup>12</sup> Si tratta di circa un centinaio di 'Campi di intervento' (di pertinenza FESR, più un'altra ventina di pertinenza FSE, con qualche sovrapposizione), opportunamente codificati, così da poter essere associati a tutte le risorse/azioni/risultati attesi dei PO.



### 3.3 | Gli investimenti in politiche urbane.

È utile approfondire i dati e le analisi precedenti, mostrando quanto ciascun programma (Tab. III) intenda realizzare con iniziative organiche, per sviluppare politiche o azioni integrate rivolte a migliorare la qualità urbana e la sostenibilità dei servizi.

Come accennato, nell'approccio europeo e nei relativi regolamenti, le politiche urbane devono originare azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, da attuare con asse urbano nei POR; ITI; programmi operativi specifici, tutti presenti nella situazione italiana.

L'asse urbano è l'approccio più tradizionale e non dà certezza di iniziative integrate e di perseguire politiche mirate. Gli ITI sono lo strumento più innovativo, non tanto per l'approccio integrato, quanto per il ruolo e i poteri da affidare alle Autorità Urbane. Non si tratta di un generico coinvolgimento consultivo o confinato in vecchie retoriche di co-progettazione quanto, al contrario, di avere la «responsabilità della selezione delle operazioni» (Reg UE 1301/2013, art. 7) e di attuare in questo senso una incisiva 'nuova' co-progettazione (Pira, Torselli, 2014).

La terza variante è data dal PON Metro, le cui risorse sono concentrate soprattutto sui capoluoghi. Al di là di una certa settorializzazione degli investimenti, ha il merito di promuovere la costituzione di una 'rete' dei suddetti capoluoghi, con scambi di esperienze condotte su ambiti simili o raffrontabili.

*Tabella III* | Investimenti POR e PON Metro per la parte FESR 2014-2020 tramite asse urbano, ITI e azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. Fonte: Elaborazione degli autori sui dati POR e PON pubblicati da Regioni, Agenzia per la Coesione Territoriale e CE.

Regione/Programma	Dotazione utile POR/PON FESR (M€)	Asse urbano (si/no)	Dotazione asse urbano (M€)	Dotazione ITI o azioni integrate sviluppo urbano sostenibile (M€)	ITI per ambiti urbani (caratteristiche)
Valle d'Aosta	61,79	-	-	-	
Piemonte	927,21	X	48,29	-	
Liguria	377,00	X	40,00	-	4 Autorità Urbane
Lombardia	918,60	X	60,00	-	
Veneto	576,30	X	77,00	-	Governance tipo ITI; fino a 5 Aree urbane funzionali, selezionate con Bando; + 1 "polo" (servizi), con Bando, non in area LEADER
Emilia Romagna	463,12	X	30,01	28,91	10 Autorità Urbane
Friuli Venezia Giulia	221,59	X	-	11,59	
Prov. Autonoma di Trento	104,32	-	-	-	
Prov. Autonoma di Bolzano	131,16	-	-	-	
Toscana	1046,55	X	49,21	-	Progetti di innovazione urbana (PIU) simili agli ITI; tra 14 FUA, finanziati fino a 8 PIU
Umbria	342,04	X	30,82	-	Praticamente si tratta di ITI; 5 poli urbani; Autorità Urbane = OI
Marche	311,76	-	-	17,68	3 ITI:selezione con manifestazioni di interesse tra 6 aree
Lazio	876,67	-	-	-	
Abruzzo	222,50	X	23,00	-	10 Autorità Urbane = OI
Molise (plurif.)	101,66	-	-	15,62	3 ITI per lo sviluppo dei 3 centri urbani principali
Sardegna	893,74	-	-	62,30	3 ITI: Cagliari, Sassari e Olbia
Puglia (plurif.)	5.351	X	130,00	-	
Campania*	3671,34	X	703,42	-	
Basilicata	699	-	-	-	2 ITI; Autorità Urbane non OI per Svil. Urb. (Matera e Potenza)
Calabria* (plurif.)	1.831	X	-	123,15	3 ITI x SUS (+5 ITI non SUS per centri intermedi)

Sicilia	4.454	-	-	420,09	4 ITI città (PA, ME, CT, SR); 2 ITI per poli (CL-EN e AG); 2 per sist. policentrici, in ciascuno uno o due ITI/AU con almeno due città eleggibili che insieme abbiano >100.000 ab. (un sistema urbano occidentale e uno sud-orientale)
PON Città Metropolitane	602,14	-	-	602,14	
Italia Totale	24.184,97		1.191,75	1.281,48	

### 3.4 | Aspetti qualitativi degli investimenti in politiche urbane e iniziative occasionali.

L'analisi degli investimenti ha senso se vengono associati ai settori di intervento. Ciò indica l'orientamento delle politiche e quali tipologie di interventi occasionali/isolati risultino prioritari. Nella Tab. IV è rappresentato l'eloquente quadro nazionale discendente da POR e PON Metro, al netto degli ITI, per il modesto grado di definizione di questi ultimi.

Tabella IV | Investimenti riferiti a politiche e ambiti urbani. Fonte: Elaborazione degli autori sui dati POR e PON pubblicati da Regioni, Agenzia per la Coesione Territoriale e CE.

Investimenti programmati – Macrosettori di intervento POR e PON Metro FESR 2014-2020 (non ITI)	Investimenti programmati (M€)
Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese ("PMI")	24,48
Sviluppo delle imprese	164,67
Infrastrutture energetiche	153,00
Infrastrutture ambientali	59,36
Trasporti sostenibili	225,67
Infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	151,07
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) – promozione della domanda, applicazioni e servizi	207,00
Ricerca e sviluppo e innovazione	8,16
Infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche e relativi investimenti	377,64
Ambiente (inquinamento, natura, turismo, cultura)	376,76
Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	15,27
<b>Totale</b>	<b>1.763,07</b>

## 4 | Conclusioni

Quanto visto conferma come sia difficile o velleitario parlare di un'Agenda urbana nazionale e come l'esame dei programmi cofinanziati dall'UE consenta valutazioni di carattere generale. La c.d. Agenda urbana, infatti, è lontana dai livelli di organicità e integrazione rilevati negli stessi programmi operativi per la Strategia nazionale aree interne o per l'Agenda digitale nazionale. Le posizioni espresse nell'AP e declinate nei POR e nel PON Metro vanno poco oltre l'evocazione di una vera Agenda ma non trovano sistematicità di analisi, priorità e approcci condivisi.

Nell'analisi qualitativa degli investimenti, spesso emergono azioni frammentarie e settoriali; pare quasi che l'implicazione urbana trasversale agli assi prioritari arrivi in seconda battuta, dopo che altri scopi sono stati perseguiti. Così accade, ad esempio, per investimenti relativi al *digital divide*: prima soddisfano strategie della citata Agenda digitale e, successivamente, vengono riciclati tra le strategie urbane.

Tuttavia, la rinnovata attenzione e i tentativi di innovazione in risposta alle problematiche urbane quali, ad esempio, gli ITI o iniziative simili, fanno intravedere disponibilità e interesse a proposte di miglioramento dei programmi operativi. Ciò potrebbe essere valorizzato nelle probabili riprogrammazioni 'di metà percorso', con la possibilità di inserirli virtuosamente in un'Agenda urbana nazionale alimentata anche da risorse ordinarie come, ad esempio, quelle del Fondo di Sviluppo e Coesione.

## Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), “An Agenda for a reformed cohesion policy – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy”, disponibile su [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf).
- Commissione Europea (2014), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni la dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una Agenda Urbana UE. Documento disponibile su [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/urb\\_agenda/pdf/comm\\_act\\_urb\\_agenda\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf).
- Commissione Europea (2014a), Commissione Europea (2014), Sviluppo urbano sostenibile integrato, Politica di coesione 2014-2020.
- Comitato delle Regioni (2014), Comitato delle Regioni, 107a sessione plenaria del 25 e 26 giugno 2014. Parere del Comitato delle regioni — Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea (2014/C 271/03) Relatore: Bas Verkerk (NL/ALDE). Documento disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR6902&from=IT>.
- Comitato Interministeriale per le politiche urbane (2013), “Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana”, disponibile su [http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città\(1\).pdf](http://recs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città(1).pdf).
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), “Accordo di Partenariato” tra lo Stato Italiano e la Commissione Europea, disponibile su: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.
- Europe Direct Terni (2014), Report tecnico n.1 Quater2014, le politiche di coesione 2014-2020 con particolare riguardo alla sostenibilità urbana, di Paolo Amato e Donatella Venti, documento disponibile su: [ww.europedirect.comune.terni.it/sites/default/files/final\\_report\\_amato\\_venti\\_politiche\\_di\\_coesione\\_dct2014.pdf](http://ww.europedirect.comune.terni.it/sites/default/files/final_report_amato_venti_politiche_di_coesione_dct2014.pdf).
- Ministro per la Coesione territoriale – Barca F. (2012), “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, disponibile su: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master\\_27%20dic%202012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf).
- Pira C., Torselli C. (2014), “L'agenda urbana europea nei Programmi Operativi: il caso Sardegna e altre declinazioni regionali”, Moccia F.D. (eds), Atti della VIII Giornata di studio INU “Una politica per le città italiane”, *Urbanistica e Informazioni*, n. 257, bimestre settembre ottobre 2014, Edizioni INU.
- Regioni italiane e Stato italiano, “Programmi Operativi Regionali” e “Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane”, disponibili su: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&tObjectiveId=ALL](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=IT&regionId=ALL&objectiveId=14&tObjectiveId=ALL).
- Unione Europea (2011), “Sfide, idee, anticipazioni”. disponibile su: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_summary\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf).
- Unione Europea (2013), Regolamento FESR 2014-2020, Reg UE 1301/2013, disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=IT>.
- UVAL (2013), Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020, *Analisi, studi, documenti e metodi*, Numero 29 - Anno 2013, disponibile su: [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali\\_uval/Documenti/Muval29\\_Innovazioni\\_metodi\\_2014\\_2020.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/Muval29_Innovazioni_metodi_2014_2020.pdf).











**Planum Publisher**

Roma-Milano

[www.planum.net](http://www.planum.net)

ISBN 9788899237080

Volume pubblicato digitalmente nel mese di marzo 2017