POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Sistemi di governo del territorio e sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa

Original
Sistemi di governo del territorio e sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa / Berisha, Erblin; Cotella, Giancarlo; JANIN RIVOLIN YOCCOZ, Umberto; Solly, Alys. - ELETTRONICO. - 2:(2021), pp. 11-20. (DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale Torino 17-18 Giugno 2021) [10.53143/PLM.C.221].

Availability:
This version is available at: 11583/2898178 since: 2021-05-04T18:03:41Z

Publisher:
Planum Publisher

Published
DOI:10.53143/PLM.C.221

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

22 June 2026

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti
DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale
Torino, 17-18 giugno 2021

02

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

A cura di
Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

Società italiana degli urbanisti SIU
PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Società italiana degli urbanisti SIU

PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-29-5
DOI: 10.53143/PLM.C.221

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati con licenza Creative Commons, Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

02 EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

A cura di
Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti
DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale
Torino, 17-18 giugno 2021

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti

DOWNSCALING, RIGHTSIZING.
Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale
Torino, 17-18 giugno 2021

Responsabile scientifico
Claudia Cassatella

Comitato scientifico, Giunta Esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti 2018-2020 e 2020-2021
Maurizio Tira (Presidente), Maurizio Carta, Claudia Cassatella, Giovanni Caudo, Paolo La Greca, Giovanni Laino, Laura Lieto, Anna Marson, Maria Valeria Mininni, Stefano Munarin, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Marco Ranzato, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi

Comitato locale, Dipartimento Interateneo di Scienze, Politiche e Progetto del Territorio del Politecnico e Università di Torino
Cristina Bianchetti, Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Nadia Caruso, Federica Corrado, Giancarlo Cotella, Antonio di Campli, Carolina Giaimo, Umberto Janin Rivolin, Fabrizio Paone, Elena Pede, Angelo Sampieri, Loris Servillo, Luca Staricco, Maurizio Tiepolo, Ianira Vassallo, Angioletta Voghera

Progetto grafico
Federica Bonavero

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene (Coordinamento), Teresa di Muccio, Laura Infante, Marco Norcaro

Il volume presenta i contenuti della Sessione 02,
“Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale”
Chair: Davide Ponzini (Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani - DAStU)
Co-Chair: Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin (Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio - DIST)

Ogni paper può essere citato come parte di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U. (a cura di, 2021), *Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021*, vol. 02, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021

INDICE

7 **Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Introduzione** · Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

Sguardi d'insieme

11 **Sistemi di governo del territorio e sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa** · Erblin Berisha, Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Alys Solly

21 **La nuova governance dei mega-eventi delle città occidentali: Rescaling, right-sizing and mixing** · Zachary Jones, Davide Ponzini

26 **Conservation planning and informal institutions: heterogeneous patterns in Italian cities** · Elisabetta Pietrostefani

Esperienze di governance metropolitana

35 **Pratiche di sperimentalismo attivo: verso la costruzione del Piano Territoriale Metropolitano di Firenze** · Giuseppe De Luca, Carlo Pisano, Luca di Figlia, Valeria Lingua

44 **Coerenza strategica tra piani o convergenza di visioni? Il caso della Città Metropolitana di Firenze** · Dario Zampini, Luca Di Figlia, Giuseppe De Luca

51 **L'evoluzione istituzionale delle Regioni Metropolitane del Brasile. Spunti di riflessione per la governance metropolitana** · Sarah Isabella Chiodi, Valeria Fedeli

57 **Un salto di scala: la governance territoriale dei servizi sociali destinati a cittadini di paesi terzi nell'Area Metropolitana Milanese** · Benedetta Marani, Martina Bovo, Anna Tagliaferri, Stefania Sabatinelli

66 **Geografie del welfare cooperativo** · Simone Devoti

Modelli di governance territoriale

72 **Governance e paesaggi: qualche considerazione a partire da un'esperienza di ricerca nell'eporediese** · Anna Marson, Andrea Porta, Francesca Caterina Imarisio

79 **Il rescaling e la flessibilità geografica del modello territoriale reticolare policentrico** · Annalisa Contato

86 **Smart Governance per la definizione di scenari di sviluppo nelle aree rurali** · Lucia Chieffallo

94 **Il marketing territoriale nel contesto di depopolamento suburbano: metodi, pratiche e criticità** · Elia Vettorato

104 **Laboratorio a "cielo aperto" per la sperimentazione di politiche urbane innovative** · Antonio Taccone

Politiche e pratiche di rigenerazione urbana

111 **La sfida della rigenerazione dei waterfront di città medie per lo sviluppo urbano sostenibile: il caso studio di Catania** · Daniele Ronsivalle

119 **L'Architetto di Quartiere. Innovare l'ente pubblico nel campo della rigenerazione collaborativa degli spazi urbani** · Francesco Berni

124 **L’approccio collaborativo come paradigma di ri-equilibrio urbano: l’esperienza di Reggio Emilia con Quartiere Bene Comune** · Nicoletta Levi, Francesco Berni

131 **Mercato delle costruzioni e organizzazione spaziale nell’economia circolare dei CDW. Un modello applicato al nuovo Stadio di Cagliari (Sardegna, Italia)** · Mara Ladu, Ginevra Balletto, Alessandra Milesi, Giuseppe Borruso

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Introduzione

Giancarlo Cotella*, Umberto Janin Rivolin*, Davide Ponzini**

*
Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)

**
Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU)

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, il modo di intendere il ruolo e la natura dell'azione pubblica è mutato considerevolmente, e i sistemi urbani e territoriali sono stati progressivamente interessati da livelli di interdipendenza sempre maggiori tra flussi, attori, istituzioni e funzioni (Stoker, 1998; Davoudi et al., 2009). In tale ottica, la necessità di nuove forme di governance territoriale deriva dalla crescente complessità economica e sociale, e i modelli emergenti sono interpretabili come tentativi di occuparsi di problemi complessi in una situazione in cui le configurazioni istituzionali esistenti non sono in grado di raggiungere i risultati desiderati.

La contrazione demografica, la sua concentrazione attorno ai maggiori centri metropolitani, il progressivo invecchiamento della popolazione e i fenomeni socioeconomici che ne derivano pongono nuove sfide per il governo delle città e regioni in Europa. In linea con queste tendenze generali, le configurazioni istituzionali tradizionali sono sottoposte a stress, soggette a un progressivo ripensamento, nonostante una forte componente inerziale e vari gradi di dipendenza dal contesto (Berisha et al., 2020). Nel complesso, tali cambiamenti contribuiscono a modificare le azioni ai diversi livelli territoriali e moltiplicano i soggetti e i luoghi delle politiche e degli interventi. In particolare, hanno l'effetto di ridefinire il ruolo dei livelli di organizzazione sovra- e sub-nazionali, in un processo di *rescaling* caratterizzato dalla riorganizzazione, riarticolazione e ridefinizione delle scale territoriali e dei corrispondenti livelli di governo (Brenner, 1999).

Questo processo solleva questioni inedite di coordinamento transcalare, facendo emergere un sistema di "governance multilivello" caratterizzato dalla interazione continua tra livelli territoriali quale risultato di un ampio insieme di processi di creazione istituzionale e riallocazione decisionale cha ha spostato alcune funzioni tradizionalmente al centro dell'azione statale verso il livello sovranazionale e verso il livello regionale/locale (Hooghe, Marks, 2001). Allo stesso modo, ciò favorisce la ridefinizione delle geografie amministrative esistenti in organizzazioni più flessibili e aperte, che pongono una serie di questioni in termini di integrazione verticale e orizzontale e sussidiarietà, oltre che di nuovi strumenti di governo del territorio emergenti alla scala transnazionale, regionale e metropolitana (Haugton et al., 2010).

Le azioni intraprese sono caratterizzate in misura sempre maggiore dall'interazione di una molteplicità di soggetti e di interessi che entrano in relazione fra loro con diversi fini (Dente, 1999). I risultati delle politiche sono così sempre meno il prodotto delle azioni autonome del soggetto pubblico, ma dipendono dalla capacità di far leva sulle reti degli attori locali, sottolineando non «solamente [...] la natura interattiva dei processi di governance, ma [...] il modo in cui le reti sociali entrano ed escono dalle istituzioni formali di governo» e riconoscendo che «la razionalità collettiva è un'attività ben più ampia e complessa di quella che può essere "catturata" dai modelli della razionalità tecnico-strumentale e dai processi della pianificazione razionale» (Healey, 1997: 204, traduzione propria). Diversi soggetti, anche non istituzionali, hanno la possibilità di svolgere un ruolo attivo nella definizione delle scelte e delle azioni di interesse collettivo, attraverso tavoli di concertazione dove, più che la gerarchia delle competenze, conta la costruzione degli interessi in gioco, delle attese e delle intenzionalità espresse dai diversi soggetti.

Se nuove configurazioni di governance ridefiniscono il ruolo e le modalità di azione del soggetto pubblico, da un ruolo più propriamente decisionale e regolativo verso un ruolo

di *pilotage* e accompagnamento delle azioni fra i soggetti (Jessop, 1995), allo stesso modo sollevano alcune criticità in relazione alla effettiva legittimità e all'*accountability* dei processi decisionali che le caratterizzano. Da un lato, infatti, esse sembrano favorire la partecipazione democratica e l'*empowerment* della società civile; d'altro canto, però, i meccanismi e i legami di trasparenza sono spesso completamente ridisegnati all'interno di questi processi di governance-oltre-lo-Stato (Swyngedow, 2005). Mente un sistema politico democratico è dotato di meccanismi più o meno chiari per stabilire la legittimità della partecipazione, nel caso dei nuovi modelli di governance tale legittimità è sovente implicita nell'appartenenza dei gruppi che partecipano a particolari segmenti della società civile. Dato l'opaco sistema di rappresentazione, la legittimità di tale sistema è generalmente scarsa e poco trasparente. In altre parole, l'effettiva rappresentatività degli attori coinvolti è difficilmente verificabile e quasi impossibile da mettere in discussione.

A partire dal quadro qui brevemente introdotto, la Sessione 2 della XXIII Conferenza Nazionale SIU si prefigge di mettere in discussione temi consolidati ed emergenti del governo del territorio attraverso una serie di contributi che forniscono sia prospettive di natura comparativa, sia approfondimenti su singoli contesti. In particolare, la Parte I del volume presenta alcuni *sguardi d'insieme* sull'evoluzione del governo del territorio in diversi contesti. In primo luogo, Berisha, Cotella, Janin Rivolin e Solly riflettono sull'effettiva capacità dei diversi sistemi di governo del territorio di esercitare un controllo pubblico sulle trasformazioni spaziali, in particolare rispetto all'obiettivo di indirizzarle in un'ottica più sostenibile. Successivamente, Jones e Ponzini dirigono la loro attenzione sulla governance dei mega-eventi nelle città occidentali, esplorandone le implicazioni in termini di *rescaling* delle competenze e degli strumenti di piano adottati nei diversi contesti. Infine, Pietrostefani ricostruisce il quadro eterogeno che caratterizza l'attività di pianificazione legata alla conservazione nel contesto italiano, esaminando il ruolo delle istituzioni informali e il loro impatto.

La Parte II si concentra più nello specifico sull'evoluzione delle *esperienze di governance metropolitana* in Italia e altrove. Nel primo contributo, De Luca, Pisano, di Figlia e Lingua presentano una serie di pratiche "dal basso", che hanno contribuito alla definizione dello scenario del Piano Territoriale per la Città Metropolitana di Firenze. Sempre Firenze e la sua area metropolitana costituiscono l'oggetto dell'analisi di Zampini, di Figlia e De Luca, che esplorano la coerenza fra strumenti di piano e relative visioni, nel tentativo di comprendere le reali relazioni che si innestano tra i vari livelli amministrativi rispetto agli indirizzi strategici e programmatici. Il lavoro di Chiodi e Fedeli sposta l'attenzione sul contesto brasiliano, analizzando l'evoluzione istituzionale delle regioni metropolitane, in particolare in relazione ad una serie di temi salienti, come il coordinamento multilivello, l'apertura delle arene decisionali alla società civile e la natura dei processi decisionali inerenti la pianificazione spaziale. Gli ultimi due contributi di questa sezione spostano l'attenzione sul tema dei servizi e, più in generale, del welfare. Marani, Bovo, Tagliaferri e Sabatinelli, in particolare, si occupano di esplorare processi e meccanismi alla base dei servizi a vantaggio di cittadini provenienti da altri paesi nel contesto dell'Area Metropolitana Milanese. Devoti, dal canto suo, riflette sulle nuove pratiche del welfare cooperativo, e più in particolare su quelle pratiche di condivisione e reti solidati che sono in grado di offrire contromisure rispetto alla crescente insicurezza sociale e fragilità spaziale.

Una serie di *modelli di governance territoriale* è poi presentata nella Parte III, concentrandosi su temi, scale e tipologie di territorio differenti. Marson, Porta e Imarisio affrontano il tema della governance del paesaggio: a partire dall'esperienza del contesto Eporediese il loro contributo sottolinea la necessità di mettere in atto forme di governance che siano in grado di garantire la contaminazione fra soggetti differenti, al fine di coltivare visioni e progettualità capaci di valorizzare le specifiche caratteristiche del contesto. Contato esplora le relazioni che stanno caratterizzando il processo evolutivo dei territori in ottica policentrica, a partire dalle forme di cooperazione in atto e dalle dinamiche di *rescaling* che queste ultime sottendono. Chieffalo vira l'attenzione sulle aree rurali, ed in particolare sulla costruzione di un modello di indirizzo operativo per la definizione di possibili scenari di sviluppo per aree

rurali attraverso processi di *Smart Land Modelling*. Vettorato prende in esame invece le tematiche proprie del marketing territoriale, esplorandone le possibili declinazioni in contesti suburbani caratterizzati da processi di spopolamento, e riflettendo sulle principali criticità e prospettive offerte da tale scenario. Infine, il contributo di Taccone illustra gli esiti del progetto *Care Abilities and Professions for an Aggregating City*, che propone la messa in atto di una serie di iniziative di natura socioeconomica finalizzate alla valorizzazione e alla promozione dell'identità locale, al fine di avviare un percorso di riqualificazione ed integrazione urbana sostenibile.

La Parte IV del volume, infine, sposta l'attenzione su una serie di recenti *politiche e pratiche di rigenerazione urbana* in atto nel nostro paese a varie scale. In primo luogo, Ronsivalle riflette sulle sfide presentate dalla rigenerazione dei waterfront delle città di medie dimensioni a partire dal caso di Catania, evidenziando gli impatti prodotti, il livello di coinvolgimento degli stakeholder locali e i principali catalizzatori di sviluppo. Successivamente, Berni prende in esame i risvolti dell'introduzione della figura dell'Architetto di Quartiere nel caso di Reggio Emilia, analizzandone limiti e potenzialità in termini di ruolo e competenze nell'ambito della rigenerazione collaborativa degli spazi urbani. La città di Reggio Emilia rimane al centro dell'interesse del contributo successivo, nel quale Levi e Berni riprendono l'approccio collaborativo introdotto nell'articolo precedente, sviluppando però una serie di riflessioni di natura più generale che riguardano nuove forme incrementali di sviluppo urbano, attuate attraverso pratiche collaborative tra istituzioni pubbliche e privati cittadini nel campo della rigenerazione urbana. Infine, il volume è concluso da Ladu, Balletto, Milesi e Borruso, che illustrano i risultati di un progetto di ricerca che ha esplorato le potenzialità derivanti dal riuso dei rifiuti da costruzione e demolizione, secondo i principi dell'economia circolare, con particolare attenzione al contesto regionale della Sardegna.

Riferimenti bibliografici

Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A. (2020), "Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: A European typology", in *European Planning Studies*, 29, 1, pp. 181-200.

Brenner N. (1999), "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", in *Urban Studies*, no. 36, vol. 3, pp. 431-451.

Davuodi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2009), "Le dimensioni della governance", in Governa F., Janin Rivolin U., Santangelo M. (a cura di), *La costruzione del territorio europeo*, Carocci, Roma, pp. 37-66.

Dente B. (1999), *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna.

Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar, G. (2009), *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, London.

Healey P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmente Societies*, UCL Press, London.

Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.

Jessop B. (1995), "The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change?", in *Economy and society*, 24, 3, pp. 307-333.

Stoker G. (1998), "Governance as theory: five propositions", in International Social Science Journal, 50, 155, pp. 17-28.

Swyngedouw E. (2005), "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State", in *Urban Studies*, 42, 11, pp. 1991-2006.

02

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

SGUARDI D'INSIEME

Sistemi di governo del territorio e sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa

Erblin Berisha
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del Territorio (DIST)
Email*: erblin.berisha@polito.it*

Giancarlo Cotella
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del Territorio (DIST)
Email: *giancarlo.cotella@polito.it*

Umberto Janin Rivolin
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del Territorio (DIST)
Email: *umberto.janinrivolin@polito.it*

Alys Solly
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del Territorio (DIST)
Email: *alys.solly@polito.it*

Abstract
L'attenzione sulla sostenibilità dei processi di sviluppo e delle trasformazioni spaziali che essi comportano è cresciuta fin dagli anni '80. Il progetto di ricerca ESPON SUPER ha esplorato, attraverso analisi quantitative e qualitative, la capacità dei sistemi europei di governo del territorio di gestire i processi di urbanizzazione in un'ottica sostenibile. Tramite un questionario online è stato possibile raccogliere le opinioni di 163 esperti attivi in 37 paesi europei, su questioni riguardanti tali aspetti. In particolare, a ogni esperto è stato richiesto di indicare se nel proprio contesto nazionale le trasformazioni spaziali siano diventate più o meno sostenibili a partire dal 2000, e se i principali ostacoli alla sostenibilità delle stesse siano di natura politica, strumentale o contestuale. Partendo dalle informazioni raccolte, e da una tipologia che classifica i sistemi di governo del territorio in base alla capacità di controllo pubblico delle trasformazioni spaziali, il presente contributo riflette sulla capacità dei diversi tipi di sistemi di indirizzare le trasformazioni spaziali in un'ottica di sostenibilità.

Parole chiave: spatial transformation, sustainability, spatial planning systems

1 | Introduzione

L'attenzione sulla sostenibilità dei processi di sviluppo e delle trasformazioni spaziali che essi comportano è cresciuta in maniera significativa fin dagli anni '80. Tali studi hanno però raramente riguardato l'efficacia dei sistemi di governo del territorio – e quindi la loro capacità di indirizzare le trasformazioni spaziali in un'ottica di sostenibilità. Nel tentativo di fornire un contributo in tale direzione, le riflessioni che seguono si concentrano sulle correlazioni che esistono tra la natura dei sistemi di governo del territorio che caratterizzano le varie nazioni Europee e la percezione del livello di sostenibilità delle trasformazioni spaziali in ognuna di esse. In particolare, il contributo riflette sui fattori che minano la sostenibilità delle trasformazioni, siano essi di natura (i) politica – ossia legati all'assenza di volontà politica e obiettivi dichiarati; (ii) strumentale – dunque dovuti all'incapacità del sistema di governo del territorio di tradurre le indicazioni politiche in risultati; oppure (iii) contestuale – quindi dipendenti da elementi terzi, quali la mancanza di risorse o di adeguata capacità istituzionale, la carenza di informazioni e dati, la diffusione di fenomeni extra-istituzionali quali abusivismo e corruzione ecc.

Per fare ciò, gli autori elaborano in chiave comparativa i dati raccolti nell'ambito del progetto di ricerca ESPON SUPER (*Sustainable Urbanisation and land-use in the European Regions*)[1], inquadrandoli all'interno di una classificazione tipologica dei sistemi di governo del territorio rispetto alla capacità di controllo pubblico delle trasformazioni recentemente elaborata (Berisha, Cotella, Janin Rivolin & Solly, 2020). Dopo avere introdotto brevemente il contesto della ricerca e il metodo di analisi adottato (§.2), il contributo presenta e discute i risultati dell'analisi (§.3), prima di terminare con alcune riflessioni conclusive (§.4). I risultati ottenuti suggeriscono come sistemi di governo del territorio diversi presentino diversi livelli di efficacia nell'orientare le trasformazioni spaziali in un'ottica sostenibile. Ad esempio, dove il ruolo dell'attore pubblico è preponderante, la sostenibilità delle trasformazioni dipende principalmente dalla presenza o meno di chiari obiettivi in tale direzione. Al contrario, i contesti nei quali le scelte del governo del territorio sono il risultato una somma di interessi privati imbrigliati in un sistema rigido, spesso non presentano le necessarie condizioni strumentali e di contesto per consentire la messa in atto di politiche di sviluppo spaziale sostenibili.

2 | Approccio metodologico

Il progetto di ricerca SUPER fornisce un'analisi quantitativa e qualitativa dei processi di urbanizzazione e delle dinamiche dell'utilizzo del suolo europeo a partire dagli anni 2000, dietro il presupposto che «il suolo può essere utilizzato in modo più o meno sostenibile attraverso un'efficiente combinazione di funzioni e/o minimizzando gli impatti – spesso definitivi – di nuovi usi o attività» (ESPON SUPER 2019: p. 5). In particolare il team di ricerca ha predisposto un questionario finalizzato a verificare se e come le trasformazioni spaziali siano diventate più o meno sostenibile in Europa a partire dal 2000. Tramite tale strumento sono state raccolte le opinioni di 163 esperti provenienti da 37 paesi europei (27 UE + 10 non-UE)[2].
In particolare, a ogni esperto è stato richiesto di rispondere a una serie di domande riguardanti sia l'evoluzione del livello di sostenibilità delle trasformazioni spaziali, sia le principali ragioni alla base di tale trend (Tabella I).

Tabella I - Domande SUPER utilizzate per l'analisi. Fonte: elaborazione propria su ESPON, 2020a, b, traduzione propria.

Parte I			
In quale paesi lavori?			
In quale settore lavori principalmente?			
Parte II			
Vorremmo sapere se pensi che, dal 2000, le trasformazioni spaziali nel tuo paese siano diventati più o meno sostenibili (da 1 – molto meno sostenibile a 5 molto più sostenibile). Per favore, spiegane le ragioni.			
Indica fino a tre interventi (politiche, regolamenti, programmi, strategie etc.) di governo del territorio che hanno influenzato la sostenibilità delle trasformazioni spaziali. Questi possono riguardar sia il livello nazionale, sia il livello regionale sia il livello locale. Gli effetti possono essere voluti oppure no, e possono portare esiti sia sostenibili sia non sostenibili			
Esempio 1	Esempio 2	Esempio 3	
Quale consideri siano i principali impedimenti alla promozione di trasformazioni spaziali sostenibili nel tuo paese? Per favore scegliete motivando tra: (i) mancanza di una volontà politica e/o obiettivo di policy esplicite in tale direzione; (ii) scarsa efficacia della governance territoriale e sistemi di pianificazione esistenti e (iii) altro (per esempio: corruzione, mancanza di risorse, mancanza di conoscenza e dati ecc.).			
Mancanza di Volontà Politica	Scarsa Efficacia del Governo del Territorio	Altro (aspetti contestuali)	
Parte III			
Ha ulteriori suggerimenti per il team di ricerca?			

[1] Il progetto di ricerca ESPON SUPER è stato condotto da un team di ricerca guidato da PBL – Dutch Environmental Agency, e composto da BBSR, Politecnico di Torino, Università di Valencia, OIR, Urbanex. I materiali finali sono stati consegnati ad Agosto 2020, e sono disponibili al link: https://www.espon.eu/super.

[2] Sono stati raccolti dati per tutti i 28 paesi UE pre-Brexit tranne Cipro. Inoltre, hanno risposto al questionario esperti provenienti dai paesi della regione Balcanica occidentale (AL, BA, MK, ME, RS, XK) e da altri quattro paesi extra UE (CH, LI, NO, TR).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

I dati raccolti, in particolare attraverso le domande 3 e 5, sono stati elaborati in ottica comparativa.[3] Nello specifico, l'analisi delle risposte fornite alla domanda 3 ha consentito di attribuire ad ogni contesto nazionale un punteggio medio relativo all'evoluzione della sostenibilità delle trasformazioni spaziali dal 2000 ad oggi (Tabella II). Il quesito 5 ha a sua volta permesso di suddividere le varie nazioni alla luce delle principali cause che minano la sostenibilità delle trasformazioni spaziali (Tabella III).

Tabella II - Trend di sostenibilità. Fonte: elaborazione propria

Valutazione Media	Trend di sostenibilità
$0 \leq x \leq 2$	(contesto) dove le trasformazioni spaziali sono divenute meno sostenibili nel tempo
$2 < x < 3$	(contesto) dove il livello di sostenibilità delle trasformazioni spaziali è rimasto sostanzialmente stabile
$x \geq 3$	(contesto) dove le trasformazioni spaziali sono divenute più sostenibili nel tempo

Tabella III – Cause che minano la sostenibilità delle trasformazioni spaziali. Fonte: elaborazione propria

Tipologie (ragioni)	Descrizione
Volontà politica	Paesi per i quali la sostenibilità delle trasformazioni è principalmente minata dall'assenza di volontà politica e di obiettivi chiari e ben definiti.
Ragioni Strumentali	Paesi per i quali la sostenibilità delle trasformazioni è principalmente minata dall'incapacità del sistema di governo del territorio di tradurre le indicazioni politiche in risultati effettivi.
Ragioni Contestuali	Paesi per i quali la sostenibilità delle trasformazioni spaziali è principalmente minata da ragioni di carattere contestuale e/o culturale (corruzione, mancanza di risorse, mancanza di conoscenza e dati ecc.).

[3] Gli interventi raccolti attraverso la domanda 3 sono stati analizzati altrove (Solly, Berisha, Cotella & Janin Rivolin, 2020), e hanno costituito la base per la redazione di una Guida verso l'urbanizzazione e l'uso del suolo sostenibili (Cotella, Evers, Janin Rivolin, Solly & Berisha, 2020).

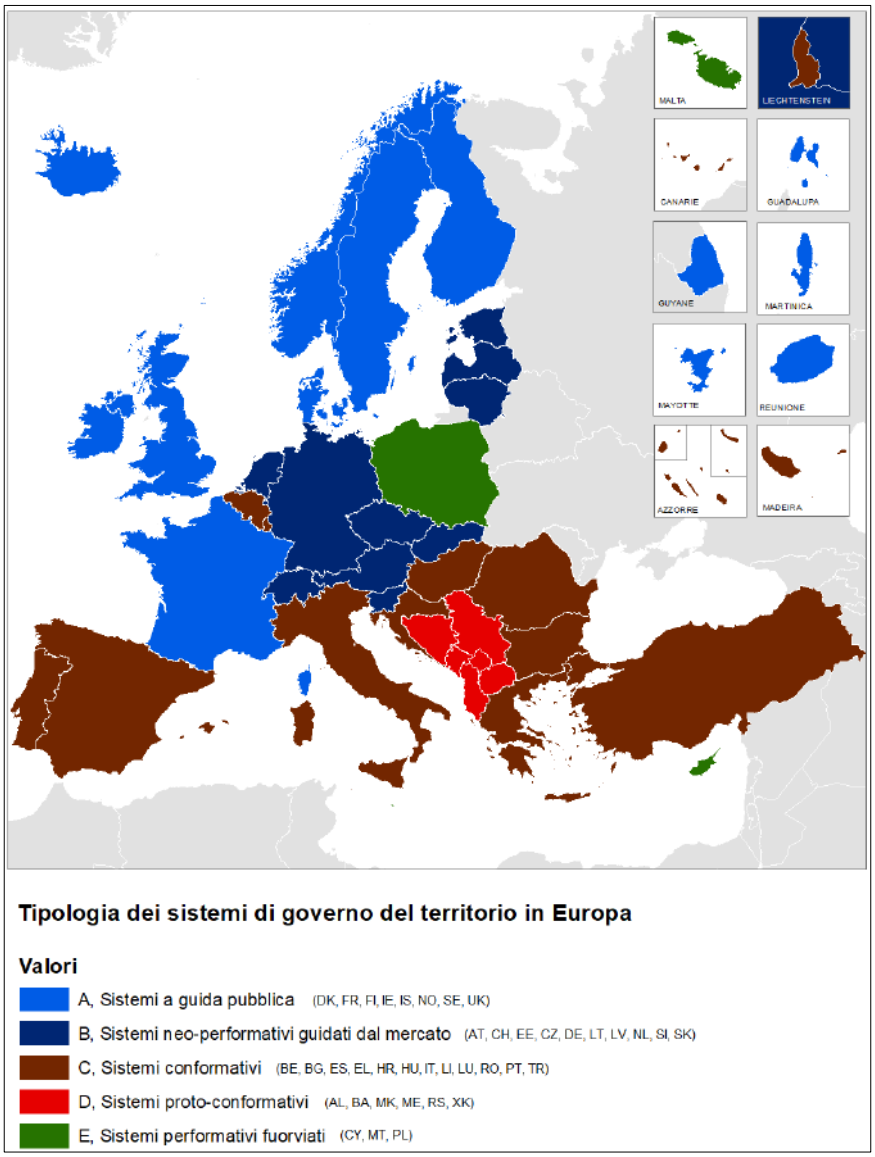

Figura 1 | Tipologia dei sistemi di governo del territorio in Europa.
Fonte: Berisha et al., 2020.

I risultati ottenuti attraverso tale analisi sono stati poi confrontate con una tipologia dei sistemi di governo del territorio in Europa recentemente elaborata dagli autori, a partire dalla effettiva capacità di controllo pubblico delle trasformazioni spaziali (Berisha et al., 2020. Figura 1), nel tentativo di riflettere su come sistemi diversi siano più o meno adatti alla promozione di trasformazioni spaziali sostenibili e perché.

3 | Risultati e discussione

3.1 | Analisi del trend di sostenibilità

La prima parte dell'analisi si è focalizzata sul trend di sostenibilità dei processi di trasformazione in Europa. Analizzando i dati emersi dal questionario e riportati nella figura 2, è possibile identificare tre gruppi di paesi che presentano differenti trend di sostenibilità. In primo luogo esistono paesi dove la sostenibilità delle trasformazioni è peggiorata a partire dal 2000, come in tutta la regione Balcanica occidentale e in alcuni paesi dell'Europa nord-occidentale (AL, BA, DK, EE, HU, IE, LU, ME, MK, MT, NL, RS, XK). Ci sono poi alcuni paesi nei quali la sostenibilità delle trasformazioni territoriale è rimasta costante nel tempo, e questo è il caso della maggior parte dei paesi mediterranei e dell'Europa centro-orientale (AT, BG, CZ, ES, EL, HR, IT, LI, PL, RO, SI, SK, TR). Infine, diversi paesi, principalmente locati nella regione scandinava, baltica e nell'Europa nord-occidentale, presentano un trend positivo (BE, CH, DE, UK, FI, FR, LT, LV, NO, PT, SE) e dunque un progressivo miglioramento del livello di sostenibilità delle trasformazioni spaziali.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

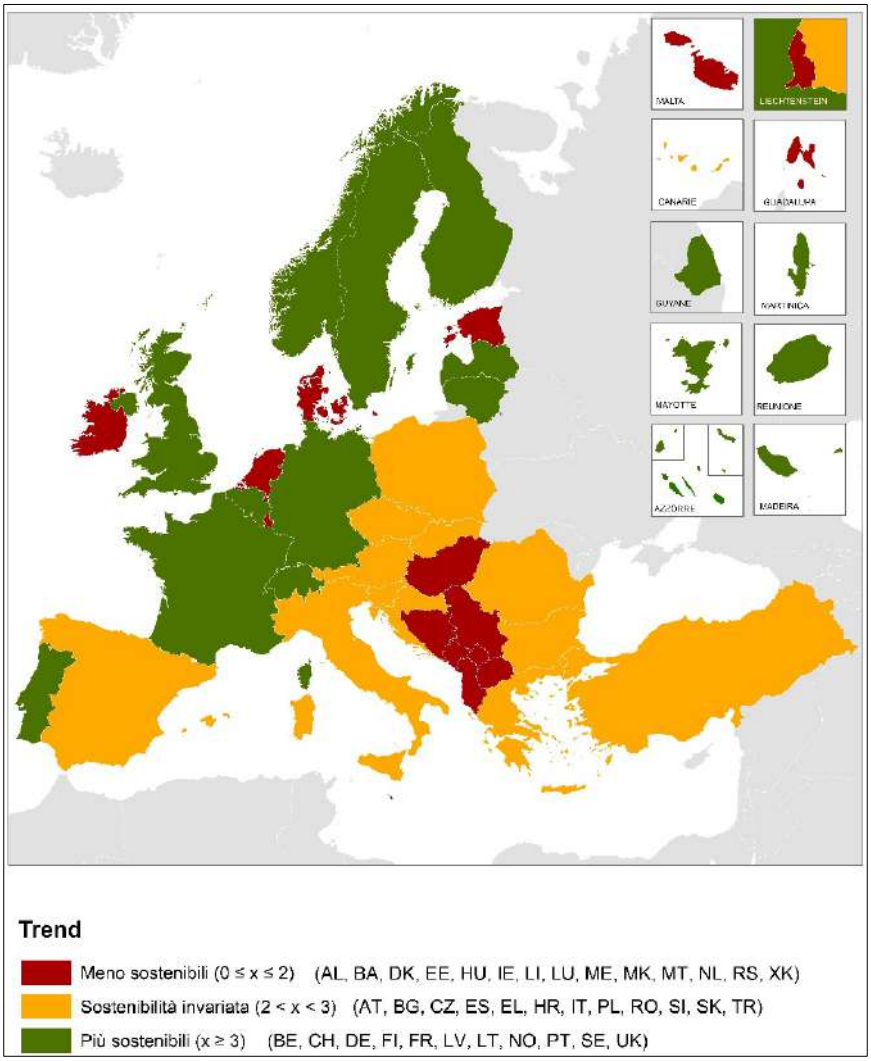

Figura 2 | Trend di sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa a partire dal 2000. Fonte: elaborazione propria.

Mettendo in relazione la tipologia dei sistemi di governo del territorio presentata nella sezione precedente con il trend di sostenibilità delle trasformazioni spaziali appena descritto (Tabella III), è possibile notare come la maggioranza dei paesi caratterizzati da "sistemi a guida statale" sia stata caratterizzata da un miglioramento della sostenibilità delle trasformazioni spaziali a partire dal 2000 (FI, FR, NO, SE, UK), con solo Danimarca e Irlanda che presentano un trend negativo[4]. Anche I "sistemi neo-performativi guidati dal mercato", sembrano in grado di favorire un miglioramento del livello di sostenibilità delle trasformazioni nel tempo (CH, DE, LV, LT), o per lo meno il mantenimento di un trend costante (AT, CZ, SI, SK). Fanno eccezione l'Estonia e la Germania, oltre che quel gruppo di paesi caratterizzati da "sistemi performativi fuorvianti", ove il ruolo del mercato risulta dominante sull'interesse pubblico.

Una situazione opposta caratterizza i paesi dotati di "sistemi proto-conformativi" (AL, BA, ME, MK, RS, XK), tutti caratterizzati da un peggioramento della sostenibilità delle trasformazioni spaziali. Tale risultato sembra suggerire come tali sistemi, nonostante la forte prescrittività e forse anche a causa della scarsa maturità istituzionale, non sembrino in grado di garantire all'attore pubblico la capacità di governare le trasformazioni spaziali in un'ottica sostenibile (Berisha et al., 2018; Berisha, 2018). I paesi caratterizzati da "sistemi conformativi" di maggior tradizione, d'altro canto, presentano per la maggior parte trend di

[4] In Irlanda tale risultato è riconducibile alle agende dichiaratamente neoliberiste messe in atto dai governi che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni, che hanno limitato un effettivo controllo delle trasformazioni da parte delle autorità deputate a tale scopo (Waterhout, Othengrafen & Sykes, 2013), contribuendo all'esplosione di una drammatica bolla immobiliare (Kitchin, O'Callaghan, Boyle, Gleeson & Keaveney, 2012).

sostenibilità piuttosto stabile (BG, UK, ES, HR, IT, LI, TR). Fanno eccezione Ungheria e Lussemburgo, caratterizzati da un trend negativo, e Belgio e il Portogallo dove invece la sostenibilità delle trasformazioni appare in crescita. Tale risultato sembra indicare come i sistemi di governo del territorio che caratterizzano questi paesi siano poco efficaci nel coadiuvare l'autorità pubblica nella ricerca di modelli di urbanizzazione più sostenibile, e ne limitino l'attività ad un controllo principalmente regolativo.

Tabella III - Trend di sostenibilità delle trasformazioni spaziali e tipi di sistemi di governo del territorio.
Fonte: elaborazione propria.

Trend	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**
	Sistemi a guida statale	**Sistemi neo-performativi guidati dal mercato**	**Sistemi conformativi**	**Sistemi proto-conformativi**	**Sistemi performativi fuorviati**
Diminuito	Danimarca	Estonia	Ungheria	Albania	Malta
	Irlanda	Paesi Bassi	Lussemburgo	Bosnia-Erzegovina	
			Liechtenstein	Montenegro	
				Macedonia	
				Serbia	
				Kosovo	
Stabile		Austria	Bulgaria		Polonia
		Repubblica ceca	Grecia		
		Slovenia	Spagna		
		Slovacchia	Croazia		
			Italia		
			Romania		
			Turchia		
Migliorato	Finlandia	Svizzera	Belgio		
	Francia	Germania	Portogallo		
	Norvegia	Lituania			
	Svezia	Lettonia			
	Regno Unito				
No dati	Islanda				Cipro

3.2 | Analisi delle ragioni di sostenibilità

La seconda parte della ricerca ha riguardato le ragioni che, secondo gli esperti interpellati, impediscono la promozione di trasformazioni spaziali sostenibili. Esse sono riconducibili a tre principali insiemi di fattori (Figura 3): politici (es. mancanza di volontà politica e/o obiettivi politici dichiarati), strumentali (es. scarsa efficacia degli attuali strumenti di governance territoriale e/o pianificazione territoriale), contestuali (es. corruzione, mancanza di risorse e di conoscenza, scarsità di dati).

In Spagna, ad esempio, i principali limiti alla sostenibilità delle trasformazioni spaziali sembrano essere riconducibili a decisioni di natura politica. Gli esperti riportano infatti l'assenza di 'politiche sostenibili', così come una 'discrepanza tra le esigenze sociali ed ambientali rispetto alle priorità economiche'. Uno di

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

essi sottolinea inoltre la carenza di efficaci 'partenariati in difesa della sostenibilità del territorio' e, più in generale, di qualsiasi forma di coinvolgimento dei cittadini sul tema. Anche in Danimarca, l'assenza di volontà politica sembra essere la principale ragione del peggioramento del livello di sostenibilità delle trasformazioni spaziali negli ultimi vent'anni, con diversi esperti che sottolineano come il governo in carica dal 2015 al 2019 abbia adottato un'agenda spiccatamente neo-liberista e "anti-spaziale", a scapito di qualsiasi attività di governo del territorio (vedi anche: Galland & Enermark, 2010).

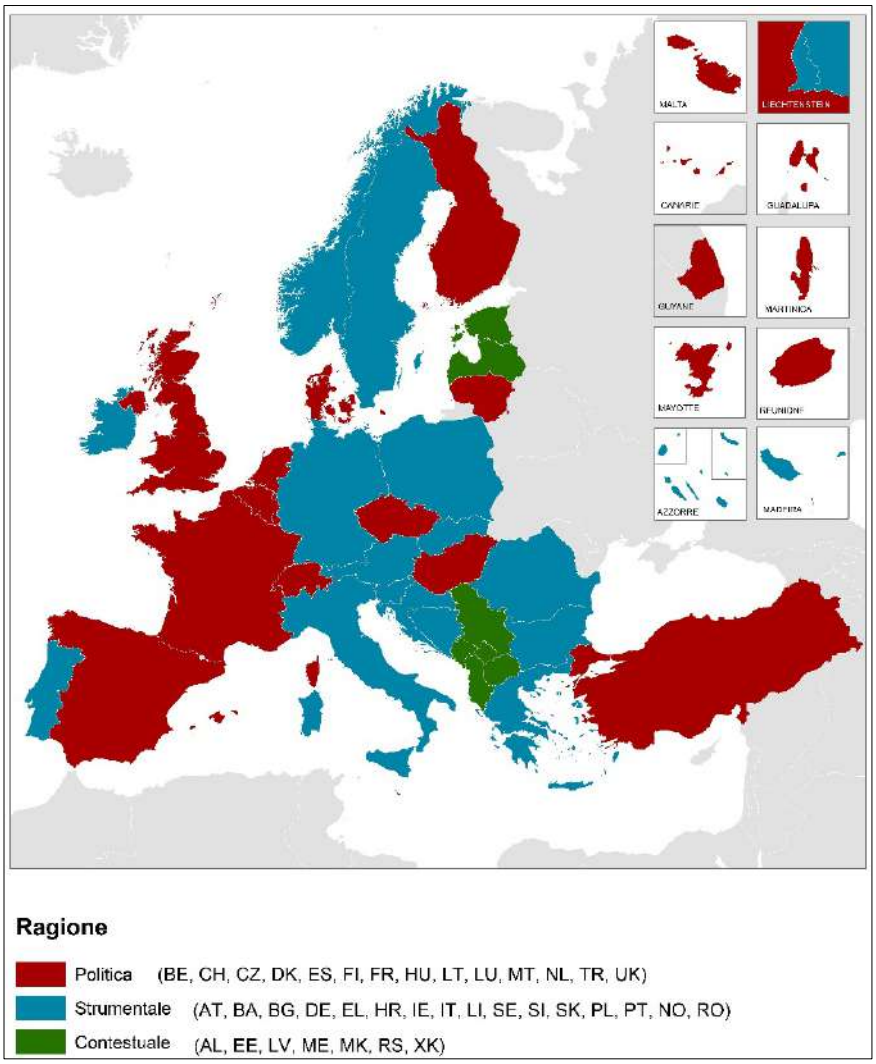

Figura 3 – Fattori prevalenti che impediscono la sostenibilità delle trasformazioni spaziali.
Fonte: elaborazione propria.

Altri paesi sembrano maggiormente influenzati da ragioni di natura strumentale. In Germania, il trend di sostenibilità è migliorato negli ultimi anni nonostante la scarsa efficacia di alcuni strumenti messi in atto, come ad esempio i piani regionali, le cui visioni e strategie relative alle infrastrutture verdi risultano di difficile attuazione. In Grecia, il sistema di pianificazione sembra incapace di rispondere in tempi consoni al variare delle condizioni contestuali, generando così un gap in fase di implementazione (Skayannis, 2013). Anche in Italia, la maggior parte degli esperti coinvolti nell'analisi lamenta la presenza di 'strumenti obsoleti' che risultano in uno 'scarso controllo pubblico delle trasformazioni spaziali' e una scarsa efficacia 'degli attuali strumenti di governance territoriale e di pianificazione del territorio'.

Infine, la scarsa sostenibilità delle trasformazioni spaziali in alcuni paesi risulta essere legato perlopiù a cause inerenti al contesto. In Albania, ad esempio, gli alti livelli di corruzione, in particolare per quel che riguarda i partenariati pubblico-privati finalizzati allo sviluppo di parti di città, sembra ostacolare seriamente la promozione di trasformazioni sostenibili. Tale situazione caratterizza anche gli Stati Baltici di

Estonia e Lettonia, dove la prevalenza di interessi privati in materia di crescita urbana contribuisce a produrre trasformazioni scarsamente sostenibili (Ruoppila, 2007).

Mettendo in relazione la tipologia di sistema di governo del territorio e le cause individuate dagli intervistati (vedi Tabella IV), emerge un quadro di difficile interpretazione. Infatti, se da un lato i sistemi conformativi sembrano presentare una serie di limiti di natura strumentale, che impediscono l'attuazione di trasformazioni spaziali più sostenibili (BG, EL, HR, IT, LI, RO, PT), è anche vero che spesso, pur in presenza di tale tipo di sistema, le ragioni di natura politica sembrano essere considerate l'ostacolo preponderante (BE, ES, HU, LU, TR). Allo stesso modo, nonostante la maggior parte dei sistemi a guida statale e neo-performativi individuino nella scarsa volontà politica la principale ragione alla base di trasformazioni spaziali scarsamente sostenibili, in diversi casi i meccanismi di governo del territorio in atto non sono esenti da falle (IR, NO, SE, AT, DE, SI, SK). Nei paesi caratterizzati da sistemi proto-conformativi, infine, sembrano prevalere gli effetti negativi delle condizioni contestuali, in parte dipendenti da sistemi istituzionali soltanto parzialmente consolidati e ancora in evoluzione (AL, ME, MK, RS, XK).

Tabella IV – Fattori prevalenti che impediscono la sostenibilità delle trasformazioni spaziali e tipi di sistemi di governo del territorio. Fonte: elaborazione propria.

Tipologia	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**
	Sistemi a guida statale	**Sistemi neo-performativi guidati dal mercato**	**Sistemi conformativi**	**Sistemi proto-conformativi**	**Sistemi performativi fuorviati**
Politico	Danimarca	Svizzera	Belgio		Malta
	Francia	Repubblica ceca	Spagna		
	Finlandia	Lituania	Ungheria		
	Regno Unito	Paesi Bassi	Lussemburgo		
			Turchia		
Strumentale	Irlanda	Austria	Bulgaria	Bosnia-Erzegovina	Polonia
	Norvegia	Germania	Grecia		
	Svezia	Slovenia	Croazia		
		Slovacchia	Italia		
			Liechtenstein		
			Romania		
			Portogallo		
Contestuale		Estonia		Albania	
		Lettonia		Montenegro	
				Macedonia	
				Serbia	
				Kosovo	
n.a.	Islanda				Cipro

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

4 | Riflessioni conclusive

L'uso sostenibile del suolo dipende sia dai processi socio-economici che innescano lo sviluppo spaziale, sia dall'efficacia degli strumenti di governo del territorio che regolano questi processi (Solly, Berisha, Cotella & Janin Rivolin, 2020: p. 1). Da questa indagine si può osservare come la presenza di specifici sistemi di governo del territorio influenzino la sostenibilità dei processi di trasformazione spaziale in modo diverso nei diversi paesi europei. L'analisi suggerisce come i sistemi di governo del territorio a guida statale e i sistemi neo-performativi guidati dal mercato siano maggiormente in grado di orientare le trasformazioni territoriali in un'ottica di sostenibilità, o per lo meno di mantenere tale sostenibilità costante nel tempo; al contrario, i sistemi proto-conformativi non presentano le condizioni (politiche, strumentali e contestuali) necessarie per garantire un uso del suolo sostenibile a lungo termine, e ciò sembra valere, almeno in parte, anche per diversi sistemi di natura conformativa, la cui attività mira principalmente alla regolazione prescrittiva degli usi del suolo.

Data l'eterogeneità dei sistemi di governo del territorio in Europa e la loro diversa capacità di portare a compimento politiche di uso del suolo sostenibile, si suggerisce una maggiore attenzione da parte di *policy-maker* e *decision-maker* verso possibili buone pratiche nella definizione e nell'attuazione di strategie e politiche. A tal proposito, il progetto SUPER ha da poco prodotto la Guida verso un'urbanizzazione e un uso del suolo sostenibile nelle regioni Europee, che costituisce certamente un buon punto di partenza (Cotella, Evers, Janin Rivolin, Solly & Berisha, 2020). Se infatti, non esiste un modello di governo del territorio "ideale", capace di garantire trasformazioni spaziali sostenibili, è altrettanto vero che alcuni tipi di azioni sembrano garantire risultati migliori rispetto ad altre, se opportunamente concepite e contestualizzate. Infatti, sebbene non esista il "giusto strumento" o un "giusto obiettivo" per tutti i contesti Europei, ci sono "giuste attitudini" che possono essere adottate per promuovere la sostenibilità in Europa. In tal senso e nell'ottica di rispettare l'obiettivo *zero land take* 2050 dell'Unione Europea, è essenziale che la definizione di obiettivi e strumenti siano coerenti con i sistemi di governo del territorio nei quali dovranno essere perseguiti e messi in pratica.

Attribuzioni

G.C. e U.J.R. sono responsabili del progetto e della sua attuazione. E.B. e A.S. hanno contribuito alla redazione del testo, elaborato i dati e le tabelle sinottiche. Tutte le sezioni del testo sono state scritte e revisionate dagli autori. Si ringrazia Donato Casavola per il suo contributo durante l'elaborazione dei dati.

Riferimenti bibliografici

Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A. (2020), "Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: a European typology" in *European planning studies*, pp. 1-20.

Berisha E. (2018), "The evolution of spatial planning systems in the Western Balkan Region. Between international influences and domestic actors" (Tesi di Dottorato). Politecnico di Torino, Turin, IT.

Berisha E., Colic N., Cotella G., Nedovic Budic Z. (2018), "Mind the gap: Spatial Planning Systems in the Western Balkan Region" in *Transactions of the Association of European Schools of Planning,* vol. 2, pp. 47-62.

Cotella G., Evers D., Janin Rivolin U., Solly A., Berisha E. (2020), "SUPER - Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions: A Guide to Sustainable Urbanisation Land-Use". Luxembourg: ESPON EGTC. [Disponibile al link: https://www.espon.eu/super]

ESPON (2019), "ESPON SUPER - Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions. Inception Report". Luxembourg: ESPON EGTC. [Disponibile al link: https://www.espon.eu/super]

ESPON (2020a), "ESPON SUPER - Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions. Final Report". Luxembourg: ESPON EGTC. [Disponibile al link: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20SUPER%20Draft%20Final%20-%20Main%20Report%20%28update%203%20July%29.pdf]

ESPON (2020b), "ESPON SUPER - Sustainable Urbanization and Land-use Practices in European Regions. Annex 2: Evidence on interventions". Luxembourg: ESPON EGTC. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20SUPER%20Draft%20Final%20-%20Annex%202%20-%20Evidence%20on%20interventions.pdf]

Galland, D., Enermark, S. (2012), "The Danish National Spatial Planning Framework. Planning for States and Nation/States: A TransAtlantic Exploration". [Disponibile al link: https://www.ucd.ie/t4cms/Galland__Enemark_The_Danish_National_Spatial_Strategy.pdf]

Kitchin R., O'Callaghan C., Boyle M., Gleeson G., Keaveney K. (2012), "Placing neoliberalism: The rise and fall of Ireland's Celtic Tiger", in *Environment and Planning A: Economy and Space*, no. 44 vol. 6, pp. 1302-1326.
Ruoppila S. (2007), "Establishing a Market-orientated Urban Planning System after State Socialism: The Case of Tallinn", in *European Planning Studies*, no. 15, vol. 3, pp. 405-427.
Skayannis P. (2013), "The (Master) Plans of Athens and the Challenges of its Re-Planning in the Context of Crisis", in *International Journal of Architectural Research*, no. 7, vol. 2, pp. 192-205.
Solly A., Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U. (2020), "How Sustainable Are Land Use Tools? A Europe-Wide Typological Investigation", in *Sustainability*, no. 12, vol. 3, pp. 1257.
Waterhout B., Othengrafen F., Sykes O. (2013), "Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration", in *Planning Practice and Research*, no. 28, vol. 1, pp. 141-159.

Riconoscimenti
Le attività scientifiche da cui deriva il presente articolo sono state finanziate dal quadro del progetto ESPON SUPER 2019-2020 (https://www.espon.eu/super)

La nuova governance dei mega-eventi delle città occidentali: rescaling, right-sizing and mixing

Zachary Jones
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
zachary.jones@polimi.it

Davide Ponzini
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
davide.ponzini@polimi.it

Abstract
Da vari decenni, le città guardano ai mega-eventi come opportunità di sviluppo e di accelerazione delle dinamiche economiche e urbane. In anni recenti, tuttavia, le risorse disponibili decrescenti e le difficoltà nel gestire la legacy hanno portato ad un radicale ripensamento non solo delle modalità di programmazione e pianificazione territoriale, ma anche dell'opportunità di competere per ospitare un evento. Nella corsa per l'assegnazione sia delle Olimpiadi del 2024 che delle Olimpiadi Invernali del 2022 e del 2026 quattro delle sei città concorrenti hanno ritirato la propria candidatura. Il Comitato Olimpico (IOC) ha stilato una nuova visione per le Olimpiadi future, incentivando il riutilizzo dell'esistente e la progettazione di interventi temporanei e sostenibili nella cosiddetta Agenda 2020. La recente crisi legata alla pandemia ha introdotto una forte turbolenza e modificato i potenziali pesi e rapporti tra investimenti pubblici e privati. In questo contesto sta mutando la governance territoriale e la definizione spaziale degli interventi. Estendere il consenso e il potenziale pool di risorse può comportare un rescaling del territorio di riferimento. L'articolazione di interventi di scala media e piccola (contrariamente ai tipici mega-interventi periurbani unitari del passato) nello spazio regionale e all'interno della città pone nuove sfide per la programmazione urbanistica, per l'utilizzo di un mix strumenti operativi diversificati e per il rapporto con le infrastrutture e il tessuto esistenti. Il contributo esplora questi aspetti e le loro implicazioni urbanistiche utilizzando vari esempi di megaeventi sportivi e culturali.

Parole chiave: mega-eventi; rescaling; right-sizing and mixing

1 | Introduzione: Un periodo turbolento per la governance dei mega-eventi

I mega-eventi possono variare notevolmente nel loro contenuto che va da eventi culturali a competizioni sportive. Possono essere definiti come "eventi culturali (compresi commerciali e sportivi) su larga scala che hanno un carattere impressionante, un richiamo popolare di massa e una importanza internazionale" (Roche, 2000: 1, tda). Questa caratterizzazione si concentra sugli effetti desiderabili degli eventi, piuttosto che sul loro tema o focus specifico. Che si tratti di Olimpiadi, Expo, Capitale Europea della Cultura o Coppa del Mondo, le città hanno spesso visto questi eventi in modi simili, persino riadattando alcune componenti delle proposte da un evento all'altro. In questo senso è utile esplorare congiuntamente la governance territoriale di vari tipi di eventi e immaginare forme di apprendimento trasversale.

In passato, molte città hanno utilizzato mega-eventi per promuovere investimenti e progetti, promuovere il turismo sfruttando la loro visibilità a scala globale. L'enfasi è stata posta sulla creazione di nuove componenti infrastrutturali, nuovi stadi e altre strutture pubbliche per ospitare eventi, spazi monumentali per le celebrazioni. Un crescente scetticismo e una progressiva riduzione di risorse a disposizione per interventi eccezionali e di breve respiro hanno modificato il panorama negli anni 2010. Sia per le Olimpiadi del 2024 che per le Olimpiadi Invernali del 2022 e del 2026, quattro delle sei città concorrenti hanno ritirato la propria candidatura. Le motivazioni sono varie e dipendono in ultima istanza da specifiche situazioni, tuttavia si può notare che il fattore economico e finanziario ha avuto un notevole peso (e.g. significativo indebitamento delle città olimpiche passate) tanto quanto lo scarso consenso politico (in alcuni casi un referendum con esiti avversi, oppure il cambio della leadership politica). In anni recenti il Comitato Olimpico ha stilato una nuova visione per le Olimpiadi future, incentivando il riutilizzo

delle infrastrutture esistenti e la progettazione di interventi temporanei e sostenibili ed ha in parte modificato i propri orientamenti (International Olympic Committee, 2014). Il tema della complessità della governance di questi processi è ovviamente importante, anche se non ha una grande visibilità nel dibattito pubblico e non specializzato, fatta eccezione per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini.
In alcune manifestazioni l'allargamento delle reti di attori e territori coinvolti per la candidatura ha permesso di effettuare vere e proprie "raccolte" in termini di consenso politico, di risorse economiche disponibili e di progetti da realizzare entro i piani proposti in vista dei mega-eventi candidati. Nei paesi occidentali questo sembra avvenire con più frequenza dato che le risorse pubbliche sono sempre più limitate. Al contrario, i paesi emergenti spesso concentrano maggiori risorse politiche ed economiche nelle mani di pochi, con minor vincolo per i decisori.
La crisi pandemica del 2020 e la reazione da parte di molti Stati in termini di espansione dell'intervento pubblico hanno introdotto importanti elementi di discontinuità e incertezza in quest'ambito (Di Vita et al., 2020). La posticipazione al 2021 di eventi come le Olimpiadi di Tokyo e l'Expo di Dubai, così come la ridefinizione dei calendari delle Capitali Europee della Cultura, sono stati dettati dal fatto che la prossimità fisica tra i protagonisti degli eventi, gli spettatori e gli operatori deve essere momentaneamente ripensata. Allo stesso modo il ruolo dell'audience in presenza o in remoto potrebbe in certi casi mutare in modo così radicale da modificare la natura stessa degli eventi. Similmente, la disponibilità di risorse pubbliche e l'urgenza di interventi a vari livelli per sostenere le economie durante le crisi conseguenti alla pandemia del 2020 costituiscono uno scenario assai differente da quello recente di austerità (Ponzini, 2016).

2 | Rescaling governance: tra macro-regioni e micro urbanistica

Estendere il consenso e il potenziale pool di risorse può comportare un rescaling del territorio di riferimento. I Campionati Europei di calcio UEFA del 2020 saranno disputati in 12 stadi in Stati differenti (dall'Italia al Regno Unito, dalla Danimarca all'Azerbaijan). Le ristrettezze registrate in Europa negli anni 2010 e l'intento di non sovraccaricare un solo Stato hanno portato a scegliere le situazioni più adatte e mobilitare le squadre in tutto il continente. Chiaramente questa geografia richiede di ripensare le reti di governance e dei luoghi coinvolti, prevedendo la diluizione degli impatti urbanistici, economici e mediatici in vari Stati, ma anche una maggiore continuità post-evento nell'uso delle infrastrutture. Similmente i Mondiali di calcio del 2026 si disputeranno in Canada, Mexico e Stati Uniti. La candidatura di Milano-Cortina 2026 tocca tre Regioni e dovrà gestire la programmazione in territori diversificati, così come avrebbe fatto la proposta concorrente di Stoccolma-Are.
Gli eventi sportivi stanno mutando, senza tuttavia implicare una riflessione sulla loro dimensione spaziale (marco-regionale o addirittura transnazionale), sulle implicazioni per l'intensificazione delle infrastrutture e della mobilità, sulla diversità dei sistemi locali coinvolti e sui potenziali squilibri indotti in termini di legacy. Una serie di considerazioni possono tuttavia derivare da quanto sperimentato nei mega-eventi culturali (Jones, 2020).
Varie Capitali Europee della Cultura sono state sviluppate con una visione regionale: Lille 2004, Lussemburgo e la Greater Region 2007, Essen per la Ruhr 2010 (Ponzini e Jones, 2015). Paris e Baert (2011) spiegano che la candidatura ECoC di Lille nasce da un tentativo fallito per ospitare le Olimpiadi e ha messo a frutto la particolare posizione geografica al centro dell'Europa e al crocevia tra capitali come Parigi, Londra e Bruxelles, ha fatto leva sulle nuove opportunità fornite dalle reti europee (ad esempio, le linee ferroviarie ad alta velocità). Lille ha utilizzato il mega-evento come parte di un processo strategico regionale di lungo termine (Tölle, 2014). L'esperienza di Essen e la Ruhr 2010 mostra una strategia per la localizzazione di attività culturali finalizzate a riattivare i luoghi esistenti, proseguendo una visione di regione urbana post-industriale consolidata da oltre un decennio.
Alla scala urbana, eventi come Expo si concentrano su una piattaforma spazialmente definita e isolabile dal contesto. Questo ha vantaggi notevoli per la gestione interna dell'evento, ma pone dei potenziali problemi nella cucitura e connessione con il tessuto urbano. Nel caso delle Olimpiadi questo si verifica, anche se ci sono state sperimentazioni sui bordi dei nuovi campus (si veda Londra 2012). Allo stesso tempo, un'osservazione attenta degli impatti che vanno al di là delle aree che ospitano l'evento mostra che il tessuto urbano può essere toccato da eventi collaterali e trasformato temporaneamente o stabilmente.
In anni recenti la sperimentazione ha esplorato varie scale fino a toccare la diffusione di micro-interventi. Il coinvolgimento ha impiegato partecipazione, co-progettazione e co-realizzazione degli eventi, in particolare quelli culturali. Il caso di Wroclaw 2016 ECoC mostra come la mobilitazione tramite micro-grant ha saputo toccare luoghi centrali e di grande visibilità, tanto quanto comunità e spazi marginali e in cerca di riscatto (Sanetra-Szeliga et al. , 2020).
In tutti questi modi, l'estensione della scala di intervento implica il coinvolgimento di differenti livelli di governance e di attori istituzionali, privati e nonprofit differenti, gli impatti territoriali e urbani variano

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

significativamente anche in virtù di strumenti assai diversi. L'esplorazione qui proposta non intende giungere a tali dettagli o a una loro sistemtizzazione.

3 | Rightsizing delle reti e dei territori dei mega-eventi

Discutiamo qui tre aspetti di rightsizing dei grandi eventi: la dimensione territoriale dei sistemi di governance dei mega-eventi; la selezione del tipo di evento adatto al contesto e alla traiettoria di sviluppo; la numerosità e l'intensità di coinvolgimento degli attori.

Manca ad oggi una riflessione sulla dimensione spaziale dei sistemi coinvolti da grandi eventi. Alcuni sono naturalmente più ampi (Olimpiadi Invernali, tornei di calcio), altri si stanno sperimentando apparentemente senza riferimenti passati e apprendimento da altri tipi di evento.

Il contesto di partenza per la pianificazione e realizzazione dei grandi eventi è tenuto ovviamente in considerazione da chi valuta le candidature. Tuttavia spesso le città che si apprestano ad ospitare eventi hanno condizioni di accessibilità, spazi pubblici e infrastrutture, sistema turistico, etc…, non adatti e difficilmente adeguabili nell'arco dei 5-7 anni. La giusta "taglia" consiste in una corrispondenza tra il tipo di evento e il contesto. In questo senso la leadership delle città si dovrebbe domandare "se" e per "quali" eventi concorrere, prima ancora di capire "come" competere per l'assegnazione.

L'allargamento della rete, come detto, è legata al consolidamento del consenso e all'attesa di una distribuzione di benefici ad un più ampio gruppo di attori. La partecipazione del pubblico ai mega-eventi non è nuova (Haxton, 2003), ma è stato spesso ritenuta troppo complessa per eventi come le Olimpiadi. Ad esempio le proposte di Toronto per le Olimpiadi del 1996 hanno utilizzato processi di partecipazione, ma non hanno avuto particolare successo (Lenskyj, 1992). L'attivazione di vari processi di coinvolgimento, partecipazione, co-progettazione degli eventi culturali è comune (Tommarchi et al. 2018). Al di là di problemi tipici della partecipazione (strumentalizzazione, cooptazione degli oppositori, etc …), allargare indefinitamente la rete di attori coinvolti nella progettazione e nella realizzazione dei mega-eventi incontra problemi legati ai tempi contingentati e alle caratteristiche delle diverse fasi di tali processi. Ad esempio le promesse di coinvolgimento nel raccogliere le proposte, sono spesso disattese quando la pressione delle scadenze aumenta.

4 | Mix di strumenti e interventi per mega-eventi

I mega-eventi si rivolgono sempre più al riutilizzo delle strutture, alla riconversione di aree esistenti e alla ridefinizione dell'immagine di una città (Gold and Gold, 2008). Questi cambiamenti stanno portando mega-eventi nel tessuto della città e stanno implicando vari mix di strumenti di pianificazione e intervento (Ponzini, 2008). Ad esempio nelle città europee ricche di patrimonio, questo cambiamento di paradigma rappresenta sia un'opportunità che una minaccia, dato che non è scontato che gli obbiettivi, gli strumenti e i modi di operare delle politiche per il patrimonio culturale e della pianificazione di mega-eventi possano convergere (Jones e Ponzini, 2018; Ponzini et al., 2019). Il progetto di ricerca HOMEE[1] affronta questo tema, con particolare riferimento ai mega-eventi culturali. Gli attori preposti alla tutela dei beni culturali e paesaggistici in Europa funziona attraverso varie strumentazioni, dall'intervento diretto dell'attore pubblico, alla regolazione (in particolare per i beni culturali e paesaggistici in Italia), i grant per organizzazioni e associazioni. In termini di processo e tempi, le necessità di un mega-evento possono prevalere sulle scelte e ridurre l'uso o l'efficacia di alcuni strumenti per la tutela. La pianificazione di un mega-evento spesso impone un'agenda a breve termine che tipicamente è in contrasto con la visione e la pianificazione a lungo termine, oppure con i tempi lunghi di processi di coinvolgimento e selezione "dal basso".

In alcuni casi la strumentazione può non essere allineata ai vari livelli di pianificazione. Sempre in ambito di città ricche di patrimonio culturale si può citare l'intervento e la strumentazione dell'UNESCO, con effetti controversi. Il caso di Istanbul ECoC 2010 ad esempio ha portato l'UNESCO a raccomandare l'utilizzo di fondi per l'evento al fine di interventi di tutela di emergenza. La complessità della macchina e la varietà di strumenti non si è adattata bene al processo che non ha valorizzato, ad esempio, i quartieri storici con edifici in legno o luoghi significativi per le minoranze (Mausoleo Camondo). Il caso di Matera ECoC 2019 può essere menzionato in quanto la strumentazione urbanistica e strategica non ha interagito in modo determinante con la pianificazione legata all'evento e, allo stesso modo, le ricche opportunità legate all'UNESCO Site Managment Plan dei Sassi (in termini di analisi, mobilitazione di reti e attori locali, potenziali progetti, …) non sono state colte e sviluppate nei modi e nei tempi previsti dall'evento.

Il caso di Turku 2011 Capitale Europea della Cultura, mostra, invece, come strumenti per la mobilitazione di associazioni e gruppi di quartiere con uno scopo definito per l'anno di celebrazioni, abbia creato una

[1] Per maggiori informazioni si veda www.tau-lab.polimi.it/research/homee

rete di produzione culturale capace di estendere la propria azione e consolidarsi nel tempo. In altri termini il successo di un grant di piccole dimensioni ha generato effetti politici (seppur di scala di quartiere) di lungo periodo (Ruoppila, 2015). Similmente le analisi condotte sugli eventi collaterali alimentati in occasione dell'Expo 2015 a Milano e coordinati nell'iniziativa ExpoinCittà (Di Vita e Ponzini, 2020) mostrano che la proliferazione di iniziative e l'espansione dell'economia degli eventi possano rafforzare una costituency politica. In termini più generali, la pianificazione e la gestione di mega-eventi possono creare agenzie e mobilitare attori che influiscono nelle fasi successive nella definizione della leadership e dell'agenda politica della città (nel 2016 Milano ha eletto Sindaco l'ex CEO di Expo). Anche la struttura della governance spesso evolve sulla base delle sollecitazioni del mega-evento. Questi possono legittimamente essere considerati come lasciti dell'evento.

5 | Spunti di riflessione sulla governance territoriale dei grandi eventi

La conclusione di queste esplorazioni riporta più questioni e domande aperte che risposte, innanzitutto perché il campo di osservazione è stato volutamente aperto a eventi e contesti molto diversificati.
Rispetto alla scala territoriale e al rightsizing, la complessità della governance e le condizioni delle città e delle regioni che si vogliono candidare ai grandi eventi sono spesso sottovalutate per quanto riguarda interventi complementari ed effetti territoriali. Gli eventi e le loro scadenze possono diventare acceleratori e amplificatori dei processi di sviluppo e delle politiche urbane, tuttavia non è certo che la velocità sia compatibile con l'irrobustimento e ampliamento di reti decisionali in ambiti diversificati. Una visione condivisa per lo sviluppo della città e della regione a lungo termine in certi casi è presente ma non coerente con gli eventi, oppure richiede elaborazione politica per l'integrazione degli interventi per il grande evento. Sembra indispensabile studiare questi aspetti - ovviamente diversificati per tipo di evento, ma consentendo anche apprendimento trasversale - e approfondire le implicazioni urbanistiche (a varie scale) di eventi macro-regionali e transnazionali.
Il coinvolgimento di vari gruppi nella fase di candidatura, di pianificazione e di realizzazione, in processi di co-progettazione può influenzare la capacità effettiva di intervento e di ampliamento delle ricadute positive. L'evidenza empirica in quest'ambito non manca e mostra aspetti critici importanti (Tommarchi et al., 2018) che possono essere approfonditi.
L'articolazione spaziale (e scalare) e la varietà degli interventi necessari per i grandi eventi richiedono mix diversificati di strumenti di intervento. Dato che le iterazioni degli stessi eventi sono avvenute in Stati diversi, con sistemi istituzionali e di pianificazione diversi, in contesti e fasi di sviluppo diversi, la loro analisi e comparazione potrebbe fornire un quadro sintetico delle opzioni sperimentate, delle loro qualità e rischi sia sul piano tecnico che politico.
I consulenti urbanistici e gestionali transnazionali sono stati a lungo considerati centrali nella pianificazione e nell'attuazione di Olimpiadi ed Expo in quanto capaci si trasferire soluzioni "di successo" da una città ospitante all'altra. Il mutamento del contesto, la complessità macro-regionale di vari eventi sembrano richiedere una maggiore sensibilità e considerazione per il contesto locale e territoriale, non solo in termini di integrazione con pianificatori e altri esperti locali, ma anche di nuove modalità di coinvolgimento del pubblico e promozione del loro contributo, di definizione di nuovi mix di strumenti capaci di affrontare simultaneamente situazioni complesse e diversificate (dai centri storici alla rigenerazione di aree periferiche).

Riferimenti bibliografici

Di Vita S., Ponzini D. (2020), "Milan Expo 2015", in Ponzini D., Bianchini F., Georgi J.-Tzortzi N., Sanetra–Szeliga J. (Eds.), Mega-events and Heritage: The Experience of five European Cities, Krakow: International Cultural Centre, pp. 60-102

Di Vita S., Ponzini D., De Togni N., Jones Z.M. (2020), Pianificare le Olimpiadi Invernali 2026 nella fase post-Covid-19?, disponibile al link: https://www.eccellenza.dastu.polimi.it/2020/07/10/pianificare-le-olimpiadi-invernali-2026-nella-fase-post-covid-19/

Gold J. R., Gold M. M. (2008), Olympic cities: regeneration, city rebranding and changing urban agendas. *Geography Compass*, 2(1), pp. 300–318.

Haxton A. (2003), Community involvement and the Olympic Games: A review of related research. Presented at the 7th International Postgraduate Seminar on Olympic Studies, IOA.

International Olympic Committee (2014), *Olympic Agenda 2020: 20+ 20 Recommendations,* Mimeo, . Lousanne.

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Jones Z. M., Ponzini D. (2018), Mega-events and the Preservation of Urban Heritage: Literature Gaps, Potential Overlaps, and a Call for Further Research, *Journal of Planning Literature*, 33(4), pp. 433-450.
Jones Z.M. (2020), *Cultural Mega-Events: Opportunities and Risks for Heritage Cities,* Routledge, New York.
Lenskyj H. (1992), More than Games: Community Involvement in Toronto's bid for the 1996 Summer Olympics, in *Proceedings of the first International Symposium for Olympic Research,* London, Ontario, Centre for Olympic Studies, University of Western Ontario, pp. 78-87.
Paris D., Baert T. (2011), "Lille 2004 and the role of culture in the regeneration of Lille métropole", *Town Planning Review,* vol. 82, n. 1, p. 29-43.
Ponzini D. (2008), New Italian perspectives on urban planning: A policy tool approach, *Planum Magazine* (December 2008), pp. 1-13.
Ponzini D. (2016), Introduction: crisis and renewal of contemporary urban planning, *European Planning Studies*, 24(7), pp. 1237-1245.
Ponzini D., Jones Z. (2015), Meanings, urban products and forms of "European cities" in the European Capital of Culture program, *Urbanistica*, n. 155, pp. 70–78.
Ponzini D., Jones Z. M., Bianchini F., Tommarchi E., Georgi J., Dova E., Sivitanidou A., Purchla J., Sanetra–Szeliga J., Knaś P., Dąbrowski A., Kozioł A. (2019), *HOMEE Literature Review of Mega – events Addressing Cultural Heritage Issues,* disponibile al link: http://www.tau-lab.polimi.it/homee-literature-review-regarding-mega-eventscultural-heritage
Ponzini D., Bianchini F., Georgi J.-Tzortzi N., Sanetra–Szeliga J. (2020), (Eds.). *Mega-events and heritage: the experience of five European cities*. Krakow: International Cultural Centre, disponibile al link: https://mck.krakow.pl/publications/en-mega-events-and-heritage
Roche M. (2000), *Mega-events and Modernity*, Routledge, London.
Ruoppila S. (2015), Policy, Population and Spatial Effects of Turku 2011 European Capital of Culture, *Urbanistica,* n. 155, pp. 86-89.
Sanetra-Szeliga J., Purchla J., Knaś P., Kozioł A., Dąbrowski A. (2020), Wrocław 2016, European Capital of Culture, in Ponzini D., Bianchini F., Georgi J.-Tzortzi N., Sanetra–Szeliga J. (Eds.). *Mega-events and Heritage: The Experience of five European Cities*. Krakow: International Cultural Centre, pp. 102-182.
Tölle A. (2014), "The regional turn of the European Capital of Culture and its traits in France, Germany, and Poland", *Tafter Journal*, vol. 77, disponibile al link: http://www.tafterjournal.it/2014/11/07/the-regional-turn-of-the-european-capital-of-culture-and-its-traits-in-france-germany-and-poland]
Tommarchi E., Hansen L. E., Bianchini F. (2018), Problematising the question of participation in Capitals of Culture1, *Participations. Journal of Audience & Reception Studies* 15(2), pp. 154-169.

Conservation planning and informal institutions: heterogeneous patterns in Italian cities

Elisabetta Pietrostefani
University College London
Bartlett Faculty of the Built Environment
Email: *e.pietrostefani@ucl.ac.uk*

Abstract
Conservation planning solves an economic coordination problem by internalizing positive externalities, i.e. preserving urban heritage. Non-compliance undermines conservation effects, but little is known about how much harm it actually does. This paper exploits a novel data set of property prices for 55 Italian cities. Despite the stringent planning regulations in this context, the conditions of the urban environment vary widely throughout the country, including within protected areas. The first step of the paper explores the variation in price premiums across 933 Landscape Areas (LAs) and 236 Historic Centres (HCs), using a boundary discontinuity design (BDD). The second step uses an instrumental strategy to substantiate estimates and confirm that, at least partially, rates of *abusivismo* (AB) – illegal building and construction – reduce heritage price premiums, suggesting the influence of informal institutions.

Key words: spatial planning, conservation and preservation, public policies

1 | A story of heterogeneity

Architectural beauty, whether historic or modern, can be considered a local public good and amenity. Urban heritage is the category of heritage that most directly concerns the environment of every person. Living within or in close proximity to urban heritage areas is thought to provide a number of welfare benefits. Similarly to other planning policies addressing local public goods, heritage preservation policies solve an economic coordination problem. Conservation planning corrects for market failures and internalizes positive externalities, by preserving spaces of particular heritage value or architectural beauty which might otherwise be subject to considerable urban change because of market pressures to exploit land in attractive places.

Italy is famously known for the richness of its urban heritage, which has been argued to be a valuable public asset throughout the country by countless experts (Albrecht & Magrin 2015; Bonfantini 2012; Bandarin & Oers 2012). Article 9 of the Italian Constitution states the need to protect and enhance both the landscape and the historical and artistic heritage of the nation (Cosi 2008; Trentini 2016). Italy presents a longstanding conservation planning system, with well-developed policies and strict regulations. These regulations impose considerable limitations on how the urban environment can be modified within these areas, in order to preserve the sociocultural and historic values of urban fabrics. It has in fact been argued that conservation planning is one of the contributions to have been made by Italian urbanism (Balducci & Gaeta 2015).[1]

Non-compliance with planning policy undermines its effects. Little is known, however, as to how much harm non-compliance actually does. Italy presents a context where, despite stringent planning regulation, the conditions of the urban environment vary widely throughout the country, including within protected areas (ISTAT 2015). The presence of such heterogeneity in conservation areas has not, to this author's knowledge, been empirically explored to date, and neither have hypotheses that this variation could stem from non-compliance embedded in informal institutions. *Abusivismo* (AB) – illegal or unauthorized building and construction – is often argued to be behind heterogeneity in urban environmental conditions (Zanfi 2013), potentially undermining planners' efforts to preserve heritage externalities. This paper will explore the heterogeneity in urban heritage effects, delimited through conservation planning, and attempt

[1] 'The Italian modern movement not only saw the historic city as unreplaceable part of the city to be preserved, but as a model of inspiration for the design of the modern city' Giuseppa Fera in Ernesti et al. (2015).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

to show how, at least partially, AB levels explain this heterogeneity. Is *abusivismo* putting one of the major urban amenities of Italian cities at risk?

2 | Data and Institutional Setting

2.1 | Property and Location Data

The empirical analysis relies on a novel data set constructed from a wide-range of sources. Over 60,000 geo-localised house sales advertisements with a wide range of attributes spanning from 2011 to 2018 were collected from *Immobiliare.it,* the largest online portal for real-estate services in Italy. Data sampling focused on residential units for sales monitored from the time they were created up to the time they were removed from the database.[2]

The collected *Immobiliare* data has the advantage of including a long list of structural attributes including floor space (m2), date posted on website, year, month, type (building, villa, house, apartment, loft, attic, box), number of rooms and bathrooms, type of kitchen, floor, garage of parking facilities, presence of a lift, year built, state of property, type of heating, AC facilities, energy classification, presence of a balcony/terrace and optic fibre facilities. Loberto, Luciani and Pangallo (2018)'s recent comparison between the OMI zone data and the *Immobiliare.it* database found the latter broadly consistent with official sources with an approximate 12% discount to be interpreted between the *Immobiliare* data and the OMI data.

A long list of locational controls in order to diminish omitted variable bias in the baseline regressions were collected from the Italian census (2011), the Italian National Geoportal of the Environment, various Italian open data regional geo-portals (when available), the Ministry of Education, the Ministry of Culture and Open Street Map. They include geo-localised micro-data such as building height and average typology of buildings on the street, a range of natural and commercial amenities, parking and transport controls, as well as the locations of schools. These were all matched to the hedonic data through GIS. Socio-economic variables such as population density, migrant percentages and level of education were obtained and joined to the hedonic data from the 2011 Italian census (please see section 3 of the appendix for a full list of covariates and further clarifications).

2.2 | A very short summary of conservation planning in Italy

Conservation planning in Italy is made up of three highly restrictive legislative strands: individual architectural designations[3] and their relative perimeters, Landscape Areas (LAs)[4] and Historic Centres (HCs) (Carughi 2012; Bonfantini 2012; Olivetti et al. 2008; Giannini 1976).

Individual architectural amenities are the most restrictive of the three legislative strands (Nasi Law n. 185/1902) (Carughi 2012). The Italian system differentiates between monuments – buildings with high levels of architectural significance – and buildings of 'minor' architectural value which nonetheless carry historic or socio-cultural significance (Ricci 2007). Landscape Areas (LAs) (Law n.1497/1939) protect landscapes in both natural and urban settings, in the latter specifically 'complexes of immobile things (buildings) that hold aesthetic or traditional values' (Giannini 1976; Carughi 2012). This aspect of Italian conservation planning is included in the Cultural Heritage and Landscape Code (22 January 2004 n. 42) as Article 136, identifying buildings and areas of significant public interest[5] (Ministero dei Beni e della Attività Culturali e del Turismo 2016). There are over 6000 LAs of various sizes in the Italian territory, many of which are situated in urban areas. LAs go beyond the protection of built form, they designate and attribute value to streets, sidewalks, piazzas and minor elements of the urban fabric.

Historic Centres (HCs) are the third strand of Italian conservation planning and are imbedded in Italian urban policy through zoning (Bonfantini 2012). The 1967 *Legge Ponte* (Law n. 765) included historic centres as part of overall city planning, delimiting them by the Zone A in Italian Master plans which demarcates zoning areas, buildable exploitation and areas to be allocated to public services (Campos-

[2] In 2016 the number of housing transactions in provincial capitals on *Immobiliare.it* was 183,000 units (about one-third of all housing transactions in Italy). The majority of transactions in these cities is brokered by real estate agents – who are more likely to upload adds on Immobiliare.it than private citizens – , whereas in small towns sales are less likely to need brokerage and so representativeness is potentially a problem.

[3] Known in Italian as *vincoli architettonici.*

[4] Known in Italian as *vincoli paesaggistici.*

[5] These include a. good of specific administrative use b. 'immovable things', 'villas and gardens', 'parks' c. and d. 'complex of properties', 'areas of scenic beauty'.

Venuti & Oliva 1993).[6] The regulatory plans of each city protect HCs and impose a series of restrictions on them. HCs are delimited in a logic of historical consistency where there is a clear differentiation in building age between buildings inside Zone A and outside Zone A. Given fragmented historical geography of Italy, there are over 8,000 Italian cities, most of which, both large and small, have at least one historic centre (Ricci 2007).

This paper explores 55 provincial capitals which include 933 Landscape Areas, more than 236 Historic Centres and over 43,000 individual architectural designations. Geo-localised data on listed architectural amenities was provided by the *Istituto Superiore per la conservazione ed il restauro* in the Ministry of Culture. The Landscape Area shapes were traced through the *Direzione generale archeologia, belle art e paesaggio* WMS services on ArcGIS. The Historic Centres for each of the 55 cities were drawn from the metropolitan zoning plans on ArcGIS by geo-referencing each zoning plan. The restrictions imposed by conservation planning are characterised by the role played by the *soprintendenza*. Recent research (Pietrostefani & Holman, 2017) has remarked on the system's traditionalist nature, where the potential of both urban heritage areas and buildings is not exploited because too much restriction is imposed.

2.3 | Informal attitudes and behaviours

Despite the presence of identical policies and similar budgets and human resources available between Italian regions, the conditions of the urban environment vary widely throughout the country, including within protected areas (ISTAT 2015). Informal building practices are present in many contexts, and in Italy *abusivism* is engrained in society to the extent that it has assumed considerable social and political importance (Zanfi 2013; Biffi et al. 2014). It is often argued that AB is behind this heterogeneity in urban environment conditions (Zanfi 2013), potentially undermining planners' efforts to preserve positive heritage externalities.

Approximately a quarter of the buildings constructed in Italy between the 1960s and the 1980s were unauthorised (CER & Ministero dei Lavori Pubblici 1986). Since 2008, Italy has witnessed a sharp downsizing of construction. However, while legal construction shrank by over 60%, the illegal component did so by less than 30% (ISTAT 2016). The recession also created a favourable climate for AB, leading the number of illegal buildings to rise in specific years, for example from 15.2% to 17.6% in 2014 (ANAC 2013; Grignetti 2017). These numbers suggest a lack of control over the process of urbanisation, aggravated by informal development both in the form of building extensions and new constructions. Furthermore, this is taking place not only in buildable areas but also in areas subject to protective regulations, including landscape and archaeological areas (ISTAT 2014).

The stringent urban planning system is thus opposed in many cases by a tacit laissez faire attitude where individuals work on their own solutions taking advantage of weak formal institutions despite strict national policies. This suggests that the heterogeneity in the conditions of the urban environment in both Landscape and Historic Areas across the Italian territory may be inversely correlated with AB. The principle measure of AB used in this paper are the *abusivism* rates created by CRESME – the Italian Centre for Social and Economic Research of the Construction and Real-estate market, which measure number of illegal dwellings constructed for every 100 dwellings in a given year. Estimates are available from 2004 to 2017. Cities with high scores on the CRESME index sometimes present values as high as 70 percent of buildings constructed abusively in a given year, while cities with low values range at approximately 5 percent of buildings constructed illegally in a given year.

Informal and illegal building practices in Italy are principally motivated by local necessity driven by the will to bypass administrative red-tape and difficulties obtaining permission to build or modify structures (Zanfi 2013). It is also more generally part of a Do It Yourself (DIY) culture aimed at avoiding monetary and time costs (Schneider & Williams 2013). The literature thus principally ties AB to local attitudes and preferences. Studies have, however, also linked AB to local building collusion both to provide work to unemployed and unskilled population, and to consolidate the power base of local mafia groups.

3 | Empirical Framework

To assess the heterogeneity of heritage price premiums and thereafter the reasons behind such variation, I make use of a two-step strategy which recovers price premiums by city in the first step and regresses the recovered premiums on AB rates in the second step. This methodology can in theory be applied to other contexts with stringent policies and which present similar heterogeneities. To collect price premiums by city for both Italian conservation policies (LAs and HCs), I exploit the fine spatial nature of a novel Italian data set of house prices and draw on the regression discontinuity design literature, in particular

[6] PRCs (*Piano Regolatore Comunale*) or PRGs (*Piano Regolatore Generale*) are general regulatory plans for the city.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

work that has exploited discontinuous changes at spatial boundaries (Gibbons et al. 2013; Ahlfeldt & Holman 2018). I establish a boundary discontinuity-inspired design (BDD) which allows me to account for unobserved location characteristics that could confound the heritage effect. In the second step, I explore how AB and other covariates affect both LA and HC price premiums.

4 | Estimation Results

4.1 | Descriptive statistics and overall average effects

Panel 1 of Figure 1 presents an easy comparison of house sales advertisements between control groups (outside Landscape and Historic Areas) and treatment groups (inside Landscape and Historic Areas). In line with previous research on conservation areas (Ahlfeldt et al. 2012) the price trends reveal a relative premium for properties inside both HCs and LAs compared to the control groups. Panel 2 of Figure 1 compares the distribution of transactions by price per square metres for properties located inside and outside LAs and HCs. The figure indicates a larger proportion of relatively more valuable properties inside LAs and HCs compared to the control groups, and this is slightly more pronounced for LAs than HCs.

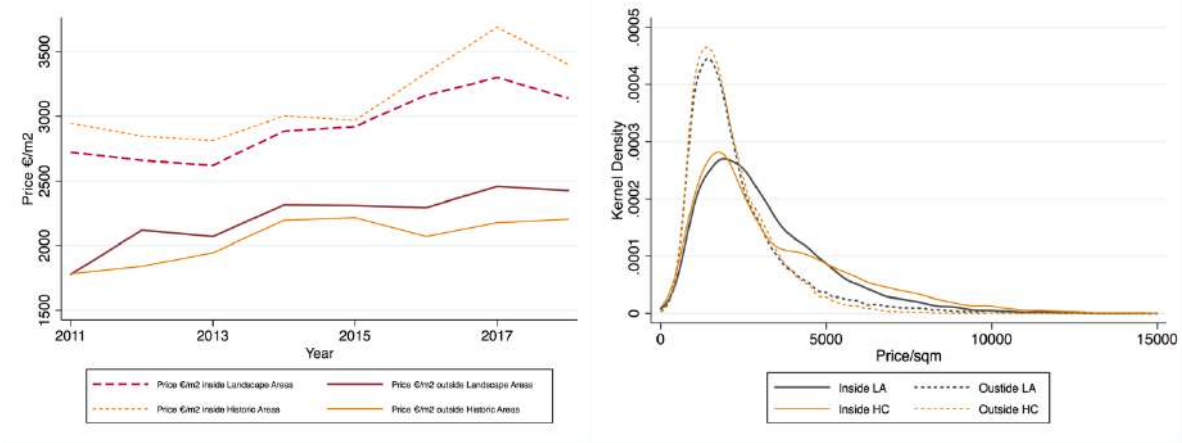

Figure 1 | Distribution of house prices offers by price

Dummies of the buffer areas around LA and HC borders, as well as dummies of the area immediately inside both LA and HC borders are created to calculate the average effect of each type of heritage area across all 55 Italian cities. Results are reported in Table 1 and are consistent in columns 1-4, where I progressively add neighbourhood fixed effects, building and amenity controls. Overall, the regression results suggest a positive effect of being within a heritage area. The different magnitudes of the coefficients suggest slightly different premiums for properties depending on the type of policy. On average for the whole of Italy, properties just inside a Landscape Area are about 6.5% (€160 extra per square metre) more expensive than properties just outside, while the estimated premium for Historic Centre is on average 3.5% (€86 extra per square metre).

Tabel 1 | Overall average effects
[a] Structural controls [b] Building controls [c] Amenity Controls. Neighbourhoods are defined as the sub-municipal areas identified by the Italian Census (sub-municipal areas or neighbourhoods). Neighbourhood Fixed effects (N FE) affect Landscape Area estimates less because these areas are usually much smaller than neighbourhood within cities, whereas Historic Centres can in some cases comprise more than one Neighbourhood. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, † p < 0.15

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Ln price m2	FULL	FULL	FULL	FULL	2km	1km	FULL	FULL
L in 200m	0.0868**	0.0705**	0.0688**	0.0660**	0.0646**	0.0624**		0.0669**
	(0.0421)	(0.0215)	(0.0214)	(0.0202)	(0.0198)	(0.0192)		(0.0214)
H in 200m	0.0619†	0.0440**	0.0429**	0.0355**	0.0339**	0.0327**	0.0406*	
	(0.0323)	(0.0164)	(0.0165)	(0.0163)	(0.0163)	(0.0104)	(0.0188)	
Observations	53.572	53.572	53.572	53.572	50.259	44.493	53.572	53.572
R-squared	0.378	0.703	0.704	0.707	0.710	0.713	0.705	0.706
S controls[a]	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
B controls[b]	NO	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES
A controls[c]	NO	NO	NO	YES	YES	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N FE	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES

4.2 | Heterogeneous heritage effects

By exploiting discontinuous variation in property prices at the boundaries of LAs and HC, where the architectural character of the area changes abruptly, I am able to control for unobserved locational characteristics and achieve a robust identification of the heritage effect. Through this strategy I explore the variation in prices across LA and HC boundaries by city. 37 out of 55 cities achieve a positive premium for Historic Centres, 18 of which are significant estimates, while 18 out of 55 cities achieve a negative premium, 11 of which are significant estimates. 30 out of 55 cities achieve a positive premium for Landscape Areas, 18 of which are significant estimates, while 22 out of 55 cities achieve a negative premium, 8 of which are significant estimates. There is therefore significant variation in the price premiums of the two conservation policies under consideration, with a noteworthy variation in premium magnitudes. I can tentatively suggest that the price effect is at least partially driven by architectural externalities, but the estimates also suggests there are contextual differences between both landscape and historic areas resulting in negative or positive price premiums.

Taking the average of coefficients by region and geographical area reveals some trends. The left panel of Figure 2 illustrates how per geographical area LA premiums are on average consistently significant and positive at larger magnitudes in northern cities than in central and southern cities. It also illustrates how HC premiums are on average consistently significant and positive in northern and central cities but on average significant and negative in southern and island cities. The right panel of Figure 2 breaks these trends down, revealing that at regional level there are many exceptions within these trends. Although the effects suggest that less value is attributed to heritage areas in southern rather than in northern regions, cities such as Savona and Livorno present negative significant estimates in the north while cities such as Bari and Messina present positive and significant estimates in the south. These differences could stem from informal building behaviour, which although generally more present in southern regions, have risen in other cities over Italy.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

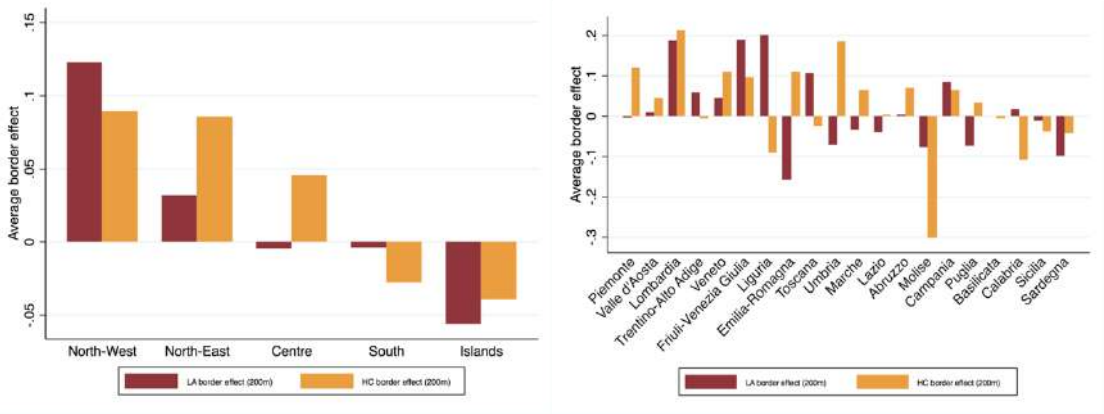

Figure 2 | Summary of border effects

4.3 | Does *abusivism* drive heritage price premiums?

Once recovered, the boundary coefficients are then run in the two second steps regressions to evaluate the forces driving the heterogeneity in price premiums. Price premiums are weighted by the inverse of their relative standard errors to account for the significance of estimated effects. A 1% increase in AB is associated with an expected depreciation effect of 0.51 percentage points in HC price premiums, given the average premium is 3.5% this is a considerable depreciation. The OLS results remain relatively consistent after controlling for education, population density, building height and environmental quality, which progressively increase the magnitude of the effect. Given that AB, as motivated earlier in the paper, is influenced both by informal institutions and mafia influences, I control for mafia, which allows me to isolate the effect that runs from AB to heritage premiums because of informal institutions and not because of mafia.

A consistent negative effect of AB on price premiums in Landscape Areas is also found, however, AB is only weakly associated with premiums in this case and the association is only very weakly significant. The results also remain consistent after controlling for education, population density, building height and environmental quality, but unlike in the HC results, the mafia index variable is negative and significant. This is most-likely driven by the mafia-led *abusivism* happening in costal LAs present in my sample, as the significance of the effect disappears when coastal cities are dropped. My preferred estimate in the case of LAs is that a 1% increase in AB is associated with an expected depreciation effect of 0.42 percentage points in LA price premiums. Although this is a slightly smaller effect than the effect of AB on HC premiums, it is still a considerable depreciation given the average premium is 6.5%.

5 | Conclusion

Italy is famously known for the richness of its urban heritage, which is a valuable public asset throughout the country. This paper exploits the Italian context to examine the heterogeneity of urban heritage value through two conservation policies - Landscape Areas and Historic Centres. To then examine the extent to which non-compliance undermines conservation effects. Results indicate substantial heterogeneity in heritage price premiums, suggesting that despite nationally imposed stringent planning regulations there are other forces driving a disparity in values. In the second step results confirm that at least partially *abusivism* levels explain the heterogeneity of price premiums, limiting the capitalisation of architectural public goods and putting one of the major urban amenities of Italian cities at risk.-

These conclusions imply that informal institutions tied to illegal attitudes and behaviour undermine the positive economic outcomes of heritage areas, and places with higher AB thus experience lower external benefits of urban heritage. The results suggest an impoverishment of the physical appearance of heritage areas in many cities, which in turn assumes other negative outcomes such as fewer economic benefits from tourist industries in locations with high AB, or losses of intangible socio-cultural customs and values which are often tied to the preservation of historic areas (Tweed & Sutherland 2007; Lazrak et al. 2014). Findings are also relevant to the recent governmental push to limit *abusivism*. The evidence suggests that given past building amnesties, people still rely on the possibility of future measures granting legal status to unauthorised buildings: efforts limiting AB have, in turn, not been localised enough.

References

Ahlfeldt G.M., Holman N. (2018), Distinctively Different : A New Approach to Valuing Architectural Amenities. *Economic Journal*, 128(608), pp. 1–33.

Ahlfeldt G.M., Holman N., Wendland N. (2012), An assessment of the effects of conservation areas on value. *Final Report commissioned by English Heritage*, (May), pp. 1–155.

Albrecht B., Magrin A. (2015), *Esportare il centro storico. Catalogo della mostra*, Milano: Fondazione la triennale di Milano.

ANAC (2013), *Corruzione Sommersa e Corruzione Emersa in Italia: Modalità di Misurazione e Prime Evidenze Empirche*,

Balducci A., Gaeta L. (2015), *L'Urbanistica Italiana nel Mondo: Contributi e debiti culturali*, Roma: Donzelli Editore.

Bandarin F., Oers R. van (2012), *The historic urban landscape managing heritage in an urban century*, Wiley-Blackwell.

Biffi L., Ciafani S., Dodaro F., Muroni R. (2014), *Abusivismo edilizio: L'Italia frana, il parlamento condona*, Legambiente.

Bonfantini B. (2012), Planning the historic centres in Italy : for a critical outline. *Planum.The Journal of Urbanism*, 2(25), pp. 1–19.

Campos-Venuti G., Oliva F. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia : 1942-1992* Laterza, ed., Roma-Bari.

Carughi U. (2012), *Maledetti Vincoli: La tutela dell'architettura contemporanea* Umberto Allemandi & C., ed., Torino, Londra, Venezia, New York.

CER, Ministero dei Lavori Pubblici (1986), *Libro bianco sulla casa*, Roma.

Cosi D. (2008), *Diritto dei beni e delle attività culturali* Aracne, ed., Roma.

Ernesti G., Riboldazzi R., Gronning, M. (2015), L'urbanistica moderna italiana nel contesto internazionale. In A. Balducci, L. Gaeta, eds. *L'urbanistica Italiana nel mondo: contributi e debiti culturali*. Roma: Donzelli Editore, pp. 151–161.

Giannini M.S. (1976), I beni culturali. *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*

Gibbons S., Machin S., Silva O. (2013), Valuing school quality using boundary discontinuities. *Journal of Urban Economics*, 75(C), pp. 15–28.

ISTAT (2015), Paesaggio e patrimonio culturale. In *Rapporto Bes: il benessere equo e sostenibile in Italia,* pp. 212–235.

ISTAT (2016), Paesaggio e patrimonio culturale. In *Rapporto Bes: il benessere equo e sostenibile in Italia,* pp. 127–141.

ISTAT (2014), Paesaggio e patrimonio culturale. In Istituto nazionale di statistica, ed. *Rapporto Bes: il benessere equo e sostenibile in Italia,* Roma.

Lazrak F., Nijkamp P., Rietveld P., Rouwendal J. (2014), The market value of cultural heritage in urban areas: An application of spatial hedonic pricing. *Journal of Geographical Systems*, 16(1), pp. 89–114.

Loberto M., Luciani A., Pangallo M. (2018), The potential of big housing data: an application to the Italian real-estate market. *Banca D'Italia Working Papers 1171*, April..

Olivetti L., Della Pepa C., Abram J., Guccione M., Guido M., Prosperetti F., Spitz E. (2008), *Strategie di valorizzazione e gestione per il patrimonio architettonico: sguardi e proposte* Fondazione Adriano Olivetti, ed., Roma.

Ricci M. (2007), Centri storici minori, i percorsi della valorizzazione. *Urbanistica*, 133, pp. 7–41.

Schneider F., Williams C.C. (2013), *The shadow economy*, Institute of Economic Affairs.

Tweed C., Sutherland M. (2007), Built cultural heritage and sustainable urban development. *Landscape and Urban Planning*, 83(1), pp. 62–69.

Zanfi F. (2013) The Città Abusiva in Contemporary Southern Italy: Illegal Building and Prospects for Change. *Urban Studies*, 50(16), pp. 3428–3445.

Websites

Grignetti, F., 2017. Ogni anno migliaia di nuovi abusi. Demolito solo un edificio su dieci. *La Stampa*. Available at: http://www.lastampa.it/2017/08/24/italia/ogni-anno-migliaia-di-nuovi-abusi-demolito-solo-un-edificio-su-dieci-lrfr2qx2nD0etTHoockIeO/pagina.html. [Accessed June 14, 2018]

Ministero dei Beni e della Attività Culturali e del Turismo, 2016. SITAP. Available at: http://www.sitap.beniculturali.it/ [Accessed September 14, 2016].

Trentini, A., 2016. Il vincolo paesaggistico e l'abusivismo edilizio. *Studio Cataldi*. Available at: https://www.studiocataldi.it/articoli/21324-il-vincolo-paesaggistico-e-l-abusivismo-edilizio.asp [Accessed June 14, 2018].

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Acknowledgments
I would like to thank my supervisors, Gabriel Ahlfeldt and Nancy Holman, for their guidance throughout the various research stages of this paper. I would also like to thank Christian Hilber and Olmo Silva for their support and advice. I also thank conference and seminar participants in the Amsterdam (UEA), Lyon (ERSA) and London (LSE Economic Geography WIP), in particular Henry Overman, Simona Iammarino, Felipe Carrozzi, Marco Fregoni, Arianna Ornaghi, Eduardo Haddad, Arthur Grimes, Erica Pani, Filippo Boeri, Jose-Eduardo Ibarra Olivo and Alexandra Sotiriou for more general comments and suggestions.

02

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

ESPERIENZE DI GOVERNANCE METROPOLITANA

Pratiche di sperimentalismo attivo: verso la costruzione del Piano Territoriale Metropolitano di Firenze

Giuseppe De Luca
Università di Firenze
Dipartimento di Architettura - DIDA
Email: *giuseppe.deluca@unifi.it*

Carlo Pisano
Università di Firenze
Dipartimento di Architettura - DIDA
Email: *carlo.pisano@unifi.it*

Luca Di Figlia
Università di Firenze
Dipartimento di Architettura - DIDA
Email: *luca.difiglia@unifi.it*

Valeria Lingua
Università di Firenze
Dipartimento di Architettura - DIDA
Email: *valeria.lingua@unifi.it*

Abstract
La costituzione delle Città Metropolitane – in sostituzione dei precedenti enti provinciali con la legge del 56/2014 – ha (e sta) alimentato una rinnovata fase di sviluppo territoriale incentrata sulla pianificazione d'area vasta. Le Città Metropolitana sono, però, costrette ad affrontare nelle pratiche amministrative nodi istituzionali irrisolti derivati dalla mancata riforma costituzionale (referendum dicembre 2016) che avrebbe sancito un concreto riodono degli enti amministrativi.
La Città Metropolitana di Firenze si è già dotata nel 2017 del PSM che ha anche aggiornato nel 2018. Ora sta lavorando al secondo strumento, quello territoriale, contestando l'approccio normativo regionale relativo al PTCM, sperimentando una diversa strada, non più legata alla rigida pianificazione di sistema, quanto a quello del soft power attraverso l'elaborazione di un PTM "tattico", che serva come griglia per individuare, prima e definire poi, alcune soluzioni progettuali di "questioni" metropolitane di area vasta, lasciando, da una parte, all'autodeterminazione della pianificazione intercomunale e locale la definizione degli assetti spaziali, e, dall'altra, alla Regione Toscana le questioni dei beni culturali e delle tematiche paesaggistiche.
Il contributo racconta questa nuova prospettiva di governance interistituzionale, che è in avanzato stadio di sperimentazione nella Città Metropolitana di Firenze.

Parole chiave: piano territoriale metropolitano, città metropolitana di Firenze, pianificazione strategica, urbanism; spatial planning; metropolitan cities

1 | Il Piano Territoriale Metropolitano di Firenze

La Città Metropolitana di Firenze ha intrapreso un percorso di sperimentazione istituzionale finalizzato a semplificare la pianificazione metropolitana redigendo un Piano Territoriale Metropolitano (PTM) con forma e natura tali da renderlo più aderente alle condizioni sociali ed economiche della contemporaneità. Il carattere sperimentale del Piano Territoriale Metropolitano deriva da una interpretazione dinamica rispetto alle innovazioni apportate sia dal legislatore sia nazionale (L. 56/2014), che regionale (L.R. 65/2014), nonché dalle indicazioni presenti nello Statuto della Città Metropolitana.
Il Piano Territoriale Metropolitano si struttura, perciò, come uno strumento che, partendo dai contenuti territoriali del Piano Strategico Metropolitano, propone una strategia di trasformazione in maniera non

impositiva nei confronti dei comuni, in quanto si presenta piuttosto come strumento per orientare le molteplici direzioni di cambiamento.
L'obiettivo è quello di inaugurare un modo nuovo di concepire la pianificazione territoriale ordinaria alla scala metropolitana (De Luca e Moccia, 2017),, come un processo di costruzione di visioni e azioni di governance coordinate, integrate e dinamiche; a tal fine il lavoro di redazione ha intenso re-interpretare la cogenza e riformulare i livelli di prescrittività del PTM verso un "piano quadro" flessibile, agile ed intelligente, a favore di un approccio di pianificazione propulsivo e complementare rispetto alle politiche di trasformazione e governo dei territori adottate dai Comuni.
Questo contributo intende raccontare il percorso fin qui affrontato dal gruppo di ricerca e di supporto del Laboratorio Regional Design, Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze per il redigendo Piano Territoriale della Città Metropolitana di Firenze. In particolare, il contributo affronterà le premesse e l'approccio da cui il gruppo di lavoro è partito, evidenziando la filosofia di fondo, ma anche gli strumenti messi a punto per la costruzione del Piano, oltre che i limiti e le questioni ancora aperte.

1.1 | Premesse: il Piano Strategico Metropolitano

Nell'intraprendere la strada della sperimentazione istituzionale, di cui il PTM della Città Metropolitana di Firenze fa parte, è necessario partire dal Piano Strategico metropolitano 2030 (PSM)[1], già approvato il 5 aprile 2017, nonché dal suo aggiornamento annuale, approvato in via di definitiva (novembre 2018). Come strumento per un «Rinascimento Metropolitano», il PSM, da un lato, proietta nei prossimi quindici anni gli obiettivi e il loro raggiungimento – quindi ben al di là del triennio considerato dalla legge istitutiva – e, dall'altro, scandisce un'operatività cadenzata in periodi per gli obiettivi, territorializzandoli in ambiti specifici e raccolti in un apposito «Atlante del piano». Si tratta in realtà di un piano strategico-territoriale in nuce perché incorpora in sé le tre canoniche dimensioni della pianificazione: quella strutturale – riconducibile alla definizione dei "Ritmi Metropolitani" come sistemi di partizione del territorio (Fucile, et al., 2017) – quella strategica – riconducibile alla definizione delle tre vision – e quella operativa – grazie alla chiara definizione delle tempistiche delle azioni proposte. Ci si allontana, quindi, dalla pianificazione strategica classica, proprio perché si pone la questione della territorializzazione delle azioni programmate e la loro operatività cadenzata con pluralità di attori (pubblici e privati) in grado di garantirne l'attuazione (De Luca, et al., 2020).
Il Piano Territoriale Metropolitano[2] risulta incardinato al PSM, sposandone l'approccio radicalmente innovativo, la dimensione territoriale definita dalla suddivisione dei ritmi e la componente strategica delle vision, considerate il punto di partenza della sua futura natura operativa.

1.2 | L'approccio soft del piano

Per queste ragioni, la proposta del piano è quella di rafforzare la sperimentazione in atto – seguendo le indicazioni del Sindaco metropolitano Dario Nardella – con l'elaborazione di un PTM tattico, che serva come griglia per individuare, prima, e definire, poi, alcune soluzioni progettuali di "questioni" metropolitane di area vasta.
Per raggiungere tale obbiettivo risulta particolarmente importante creare un'identità metropolitana, rimarcando il ruolo dell'ente Città Metropolitana come propulsore per la crescita del territorio, come cabina di regia per i progetti strategici più rilevanti a livello territoriale.
Il piano si propone pertanto di perseguire una strada non più legata alla rigida pianificazione di sistema, quanto a quella del soft power attraverso l'elaborazione di un PTM capace di prendere, dall'autodeterminazioni della pianificazione intercomunale e locale, la definizione degli assetti spaziali e, dai piani e dai programmi della Regione Toscana, le questioni dei beni culturali e delle tematiche paesaggistiche.
Lasciando da parte le tradizionali razionalità forti e le strutture gerarchiche tipiche della pianificazione di sistema, il PTM si propone di fornire regole di ragionevolezza, cioè regole capaci di fornire criteri e parametri di qualità, in grado di aprire possibilità, di adattarsi a futuri spesso molto incerti e per i quali non può esistere alcun algoritmo, se non miope, in grado di risolverli con certezza.
Questo approccio si fonda quindi non sulla razionalità trionfante, ma sul pensiero, cosiddetto, debole della ragionevolezza illuministica, tipico degli enciclopedisti del XVIII secolo. Nelle pagine introduttive dell'Encyclopédie, D'Alambert (1751) descrive il ruolo dell'enciclopedista che ricerca nel labirinto delle scienze e delle arti un ordine provvisorio e personale, per racchiuderle 'nel più breve spazio possibile',

[1] Cfr. http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/documentazione.aspx

[2] Per il documento di avvio: http://www.cittametropolitana.fi.it/piano-territoriale-metropolitano/

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

ponendosi «in un punto di vista molto elevato da dove gli sia possibile scorgere contemporaneamente le scienze e le arti principali; vedere con un sol colpo d'occhio gli oggetti delle sue speculazioni e le operazioni che può fare su questi oggetti; distinguere le branche generali delle conoscenze umane, i punti che le separano o le accomunano, e intravvedere persino, a volte, le vie segrete che le riuniscono».
In questo senso il PTM non si propone di definire un'immagine fortemente compiuta e definitiva della città metropolitana, ma altresì una struttura flessibile e debole in quanto congetturale e contestuale, ma anche ragionevole perché capace di un controllo intersoggettivo, che non sfoci né nella rinuncia, né nel solipsismo. È ragionevole perché non aspira alla globalità; è debole come è debole il lottatore orientale descritto da Umberto Eco (1983) che fa proprio l'impeto dell'avversario, e inclina a cedervi, per poi trovare nella situazione che l'altro ha creato i modi (congetturali) per rispondere vittoriosamente.

1.3 | La coalescenza

Il Piano Territoriale della Città Metropolitana è uno strumento di pianificazione territoriale generale che si rivolge alle componenti attive della società, a cominciare dalle istituzioni per finire alle amministrazioni comunali, al fine di assicurare la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano.
Per tali ragioni, le analisi del Piano hanno ricostruitole strategie locali e sovralocali contenute nei Piani Strutturali e Piani Strutturali Intercomunali della Città Metropolitana mediante un'elaborazione cartografica che ha raccolto e riconnesso le rappresentazioni strategiche locali in forma di patchwork metropolitano (Di Figlia, 2019). Questo patchwork ha permesso di mettere ordine nei vari piani valutando il potenziale ruolo strutturante delle strategie di natura sovracomunale, soppesandole e rendendole coese tra loro, qualora si manifestassero questioni di alterità o scelte confliggenti.
Sono inoltre stati catalogate tutte le aree soggette a futura trasformazione, come ad esempio i brownfields: quegli spazi/opportunità che potranno costituire l'ossatura portante delle future trasformazioni della città metropolitana. Questi progetti sono stati pesati sulla base della loro corrispondenza con le strategie del Piano Strategico Metropolitano, secondo la loro posizione strategica, la loro scala e il ritmo di appartenenza. In questo modo più un progetto è risultato aderente alle strategie proposte dal PSM, più si è "autocandidato" ad assumere una dimensione metropolitana e quindi maggior rilievo ha assunto nelle strategie del PTM.
Partendo da questi due database, le strategie dei Piani Strutturali Comunali e Intercomunali e i singoli progetti degli spazi/opportunità, attraverso un processo definito di "coalescenza"[3] i singoli punti delle aree di trasformazione sono diventati "grumi" a densità variabile, luoghi in cui ambizioni pubbliche e private, obiettivi locali e regionali si sovrappongono evidenziando la necessità di un coordinamento ad un livello intermedio, cioè quello metropolitano.

1.4 | La Renovatio Metropolis

Il processo di coalescenza ha portato alla selezione di alcune aree di particolare densità metropolitana, definite piattaforme, in cui il piano assume caratteri più operativi in un'ottica di Renovatio Metropolis.
La Renovatio Urbis, di cui la Renovatio Metropolis è una trasposizione, è un'idea presa in prestito dagli studi di numerosi storici (vd Tafuri, 1984) sulla natura delle politiche di ristrutturazione delle città europee nel XVI secolo: la ristrutturazione dell'intero contesto urbano, della sua immagine, struttura, ruolo e significato, fondata su una serie limitata di progetti dettagliati in grado di trasformare la funzione, l'importanza e il senso di intere parti della città se non dell'intera città. Secondo Secchi (2000), la Renovatio Urbis: «È un'idea che, negli ultimi decenni, ha radicalmente modificato i modi di concepire il progetto per la città - interpretando il carattere "poroso" piuttosto che frammentario della città, della società e delle stesse istituzioni, le continue possibilità e opportunità offerte a ciascuno gruppo individuale e sociale seguendo percorsi diversi» (Secchi, 2000:???).
A partire da una politica di Renovatio Metropolis è possibile, e ragionevole, pensare che la componente più operativa del Piano Territoriale Metropolitano sia affidata ad una selezione di interventi limitati e strategici accuratamente definiti attraverso il processo che abbiamo definito di coalescenza.

1.5 | Le piattaforme metropolitane

Il processo di coalescenza permette quindi di individuare l'addensarsi di aree di trasformazione che, in chiave propositiva, assumono i caratteri di piattaforme metropolitane.
Le piattaforme rappresentano comparti territoriali che acquisiscono i caratteri di intercomunalità, facendo riferimento alle "vecchie" (ma ancora innovative dal lato della costruzione delle politiche pubbliche di area

[3] Adattando il processo di coalescenza territoriale proposto da Calafati e Mazzoni (2008) alla progettualità presente in un'area.

vasta) zone "F" del DM 1444/68, cioè «le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale». L'impostazione è facilitata dal fatto che le piattaforme intercettano anche i più solidi campi d'azione della Città metropolitana come la programmazione scolastica e la viabilità sovracomunale.
A partire dalle aree di coalescenza sono state selezionate le piattaforme d'interesse metropolitano sulla base dei seguenti criteri:

- è stata selezionata, inizialmente, almeno una piattaforma per Ritmo Metropolitano in riferimento alla loro definizione contenuta nel PSM (Fucile, et al., 2017);
- le piattaforme sono caratterizzate da un'alta accessibilità di livello metropolitano, essendo in continuità o in stretta relazione, almeno potenziale, con un hub intermodale;
- le piattaforme assumono una struttura complessa e una scala sovralocale, seguendo l'ambizione di mettere a sistema più aree di trasformazione che sebbene in continuità spaziale o funzionale sono spesso localizzate in diversi comuni.

1.6 | La parte paesaggistica e del territorio aperto

Se il processo di coalescenza e le piattaforme sono indirizzate verso una politica attiva di costruzione dell'identità metropolitana attraverso un processo di sperimentalismo istituzionale, il territorio del benessere così come definito nel PSM racchiude al suo interno alcune questioni "ordinarie", derivante da obblighi normativi e/o di livelli sovraordinati, che solo a livello di area vasta possono trovare un processo di governo condiviso per l'intera comunità metropolitana.
Questi nodi "ordinari", ma rilevanti perché raccolgono in sé il ruolo che la Città Metropolitana e i suoi organi tecnici e politici possono portare ai tavoli interistituzionali, sono:

- la regolamentazione delle aree forestali;
- l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione degli impianti di gestione rifiuti nel rispetto delle previsioni del Piano Regionale di Gestione Rifiuti;
- la pianificazione paesaggistica, come declinazione del Piano di indirizzo territoriale regionale vigente (parte non cogente ma patrimonio da mantenere per volontà della Regione). Punto questo su cui si incardinano due sotto-questioni di assoluto rilievo: la specifica degli immobili di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; le invarianti strutturali del vigente PTCP che, storicamente, la pianificazione provinciale ha assunto come obiettivo di conservazione attiva di parte del territorio aperto.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

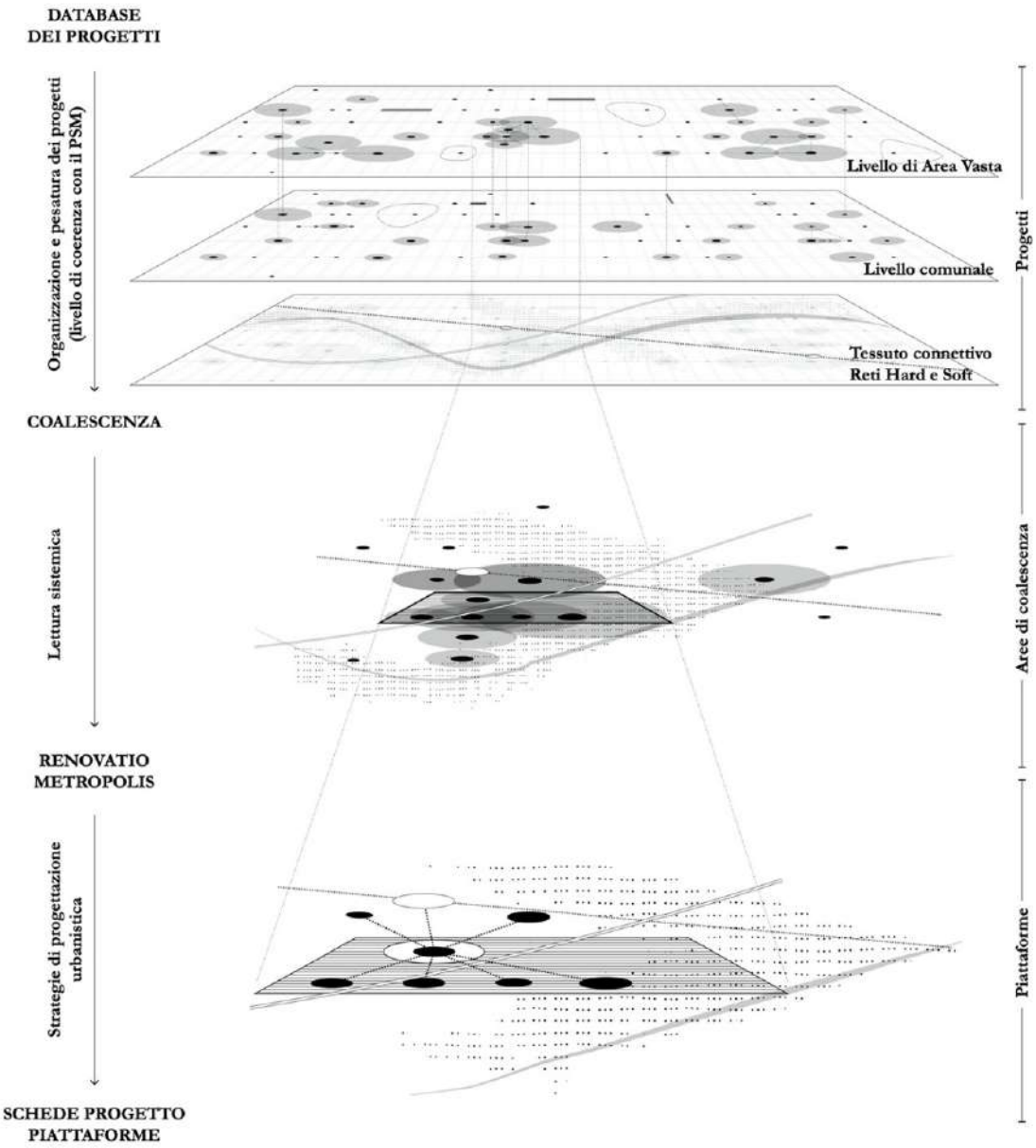

Figura 1 | Schema della struttura metodologica applicata per la redazione del Piano Territoriale Metropolitano dal gruppo di lavoro del Laboratorio Regional Design, Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze.

2 | Gli strumenti del Piano

Da un punto di vista operativo, l'attività di supporto – operata dal Laboratorio Regional Design del DIDA di Firenze – per la redazione del PTM, si è concentrata sulla definizione di una metodologia per la definizione delle Piattaforme Territoriali e della loro successiva analisi in un'ottica progettuale. In linea con le modalità metodologica descritta, per individuare le piattaforme, il processo di ricerca si è articolato in tre fasi principali:

- fase 1: individuazione degli ambiti di coalescenza
- fase 2: selezione delle aree di portata progettuale e valutazione per l'individuazione delle aree bersaglio
- fase 3: individuazione delle piattaforme

Tutte le fasi hanno impiegato delle elaborazioni e delle interpolazioni spaziali in ambiente Qgis di natura prevalentemente tecnica e cartografica.

Nella fase 1° gli ambiti di coalescenza sono stati predisposti inserendo e sovrapponendo tutti gli elementi spaziali ricavati dalle tre vision del PSM[4] e integrati con alcuni elementi estratti dal PTCP (Ex Provincia di Firenze) e dal PTI-PPR (Regione Toscana), con la finalità di trasporre sul territorio la portata progettuale del piano metropolitano.

2.1 | Le aree bersaglio

A partire dagli ambiti di coalescenza territoriale, nella seconda fase è stato sviluppato un processo di selezione e valutazione finalizzato all'individuazione delle aree bersaglio. Le aree bersaglio sono quelle aree in gran parte in stato di dismissione che racchiudono un alto potenziale trasformativo e progettuale rispetto alle loro caratteristiche fisiche, rispetto alle previsioni espresse dagli strumenti urbanistici e che introiettano sulla base della loro posizione territoriale in rapporto ai sistemi funzionali e naturali e in relazione alle dinamiche metropolitane un valore strategico posizionale.

Sulla base di tale presupposto dagli ambiti di coalescenza sono stati esclusi tutti gli elementi che riportano servizi e/o strutture di interesse già esistenti, gli elementi e le aree di notevole estensione quali parchi, gli elementi lineari quali infrastrutture di trasporto e corsi d'acqua; gli elementi citati sono stati esclusi dall'indagine ma sono andati a costituire lo sfondo conoscitivo e i fattori di rilievo interpretativo su cui sono state valutate le aree di trasformazione.

La valutazione, nello specifico, è stata condotta sulle aree in trasformazione ricavate dai seguenti fonti e database: la ricerca Bronwfield[5] sviluppata del corso della redazione del PSM; l'indagine partecipativa condotta dall'INU e rivolata ai comuni metropolitani e riassunta e sistematizzata in forma di Schede (in seguito schede INU)[6]; i progetti del programma "Progetti d'Innovazione Urbana PIU" bandito dalla Regione Toscana nel 2014[7]; i risultati di indagini esplorative dei Piani strutturali Comunali e Intercomunali e in parte ai Piani Operativi; l'indagine esplorativa del programma "Rigenerazione urbana" promosso e coordinato dalla Regione Toscana[8]; le progettualità locali ricavate dai siti ufficiali dei comuni e non espresse in documenti di piano.

L'indagine esplorativa è stata condotta su circa 200 aree, confluite all'interno di un unico database definite dalle seguenti voci: Comune appartenenza; Proprietà; Ente promotore; Rif. strumento urbanistico; Stato progettuale; Criticità; Densità progettuale; Funzione prevalente; Posizione strategica; Rapporto con Visioni del PSM; Livello/scala del progetto; Rapporto con ritmo; Scheda INU.

Le aree sono state esaminate secondo criteri multivaloriali, a ciascuna è stata attribuito un "valore generico" graduale: da un valore assai negativo "---" a un valore altamente positivo "+++"; si specifica che tale attribuzione valoriale non esprime un valore assoluto delle potenzialità progettuali dell'area, ma un valore rapportato alla scala metropolitana e finalizzata all'individuazione di ambiti di interesse metropolitano.

Il "valore generico" è stato ponderato in relazione ad alcuni fattori di rilievo:

---

[4] Si precisa che i brownfield richiamati nel capitolo precedente sono presenti nella seconda vision del PSM.

[5] Il censimento è il risultato di una ricerca del DIDA Lab. Piani e Progetti per la Città e il Territorio, Responsabile Scientifico Claudio Saragosa. Per approfondire si veda: http://www.cittaeterritorio.it/brownfields-citta-metropolitana-fiorentina/

[6] Lo studio è stato sviluppato dal gruppo INU Toscana coordinato dal Presidente INU Toscana Francesco Alberti lo studio si è basato su un dialogo diretto con le amministrazioni locali volto a definire per ciascun comune le aree, le strategie le progettualità in essere che potevano assumere un rilievo d'area vasta.

[7] Per maggiori informazioni si rimanda al sito della regione toscana: https://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020/progetti-innovazione-urbana-asse-6

[8] Per maggiori informazioni si rimanda al sito: http://www.rigenerazionetoscana.it/

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

- Densità progettuale (espressa in valori Alta, Media, Bassa): rapporto tra entità area (in termini di estensione superficiale) e numero di destinazioni ammesse; le destinazioni sono valutate per la reale consistenza e privilegiando le destinazioni che offrono un servizio pubblico e/o collettivo. Es. un intervento a prevalenza residenziale che prevede anche altre funzioni di contorno e considerato di Basso valore, se invece nell'area è prevista una funzione correlata ad un servizio pubblico di una entità consistente e/o servizi intercomunali, la valutazione è Medio/Alta o Alta (si precisa che la portata progettuale delle aree è stata ripresa dai documenti della strumentazione urbanistica comunale);
- Posizione strategica (espressa in valori Alta, Media, Bassa): ricavata rispetto alla vicinanza e/o prossimità a sistemi di legatura territoriali (fiumi, piste ciclovie, parchi, corridoi ecologici, infrastrutture per la mobilità) e ai servizi collettivi. Es.: alle aree lungo fiume o in prossimità di snodi infrastrutturali di trasporto (es. stazioni ferroviarie di livello regionale - ingresso autostrade - tramvia - ecc.) il valore è valore Medio/Alto; lungo infrastrutturali lineari di trasporto il valore è ponderato in relazione al livello dell'infrastruttura (ferrovia, ciclovia, autostrada); se l'area è posizionata in una zona industriale (tendenzialmente) valore è Basso;
- Livello/scala del progetto (espressa in locale/intercomunale/metropolitana): ricavato dall'attestazione riportate nei documenti di piano o di progetto;
- Presenza nelle schede INU (espressa in si/no): se la progettualità era stata riportata nelle schede INU e, quindi, esprimeva un esplicito interesse del comune di appartenenza, l'attribuzione ha assunto un valore positivo (Medio/Alto).

2.2 | Le Piattaforme Metropolitane

Dopo la selezione delle aree bersaglio, il percorso di analisi si è sviluppato con l'individuazione delle piattaforme metropolitane. La Piattaforma è un sistema di spazi di interesse metropolitano che per funzionalità e/o potenzialità possono determinare relazioni forti con il territorio. Perciò la Piattaforma non è una "piastra" unica, ma può articolarsi in più punti/aree bersaglio tra di loro interconnesse da infrastrutture lineari (infrastruttura grigia/trasportistica come interscambio ferro/gomma o gomma/gomma ma anche infrastruttura blu/fiumi, oppure infrastruttura verde/rete ecologica); oppure da infrastrutture puntuali (servizi alla persona, servizi sanitari, ecc.).
Le piattaforme sono composte da alcuni elementi fondamentali, cioè imprescindibili per la loro identificazione. Tra questi rientrano: gli Hub intermodali della mobilità (stazione ferroviaria, aree d'interscambio, parcheggi scambiatori, capolinea tramvia) che garantiscono la connessione della piattaforma con l'intero territorio metropolitano e regionale; e le già citate Aree Bersaglio, aree dismesse o in trasformazione, che si configurano come la materia prima per le trasformazioni future. Altro elemento imprescindibile è la presenza di sistemi di legatura sia con il contesto locale che metropolitano. Tra questi sono stati individuati le piste ciclabili territoriali o Ciclovie, i fiumi, identificati anche attraverso la presenza di contratti di fiume (ratificati o in fase di sviluppo) o di parchi fluviali, i parchi territoriali (es. Parco della piana) e infine strade di collegamento provinciale/regionale o autostrade.
Le piattaforme /Figura 2) definite mediante i criteri descritti sono di due tipologie principali:
- *Piattaforma densa* che si caratterizza: i) dall'essere inserita in ambiti a prevalente connotazione urbana (o all'interno del territorio urbanizzato), ii) dalla presenza di aree bersaglio che presentano estensioni e/o prospettive trasformative consistenti e di rilievo e che, quindi, possono introiettare funzioni e/o servizi pubblici che per la loro valenza e il loro rango si configurano di portata metropolitana; iii) dalla posizione nello scacchiere metropolitano di natura strategica rispetto al sistema della mobilità e al sistema fluviale; iii) dal fatto di poter intercettare progettualità di area vasta quali ad esempio ciclovie, contratti di fiume già promossi dall'ente metropolitano.
- *Piattaforma porosa* che si caratterizza con connotati di natura più deboli e sfumati della piattaforma densa in cui: i) le aree bersaglio hanno una prospettiva progettuale più incerta, ii) le aree bersaglio si trovano in numero ridotto o sono separate da distanze consistenti dove gli elementi di legatura si presentano in modo meno strutturato.

Alle due tipologie principali si affianca una terza definita *Piattaforma immateriale* nel senso che viene meno il carattere di prossimità spaziale determinato dagli ambiti di coalescenza e, quindi, assume una veste di natura particolare e aspaziale: la piattaforma immateriale è concepita per rispondere alle progettualità degli ambiti di carattere rurale dove gli elementi di legatura si strutturano con obiettivi e indirizzi progettuali affini.

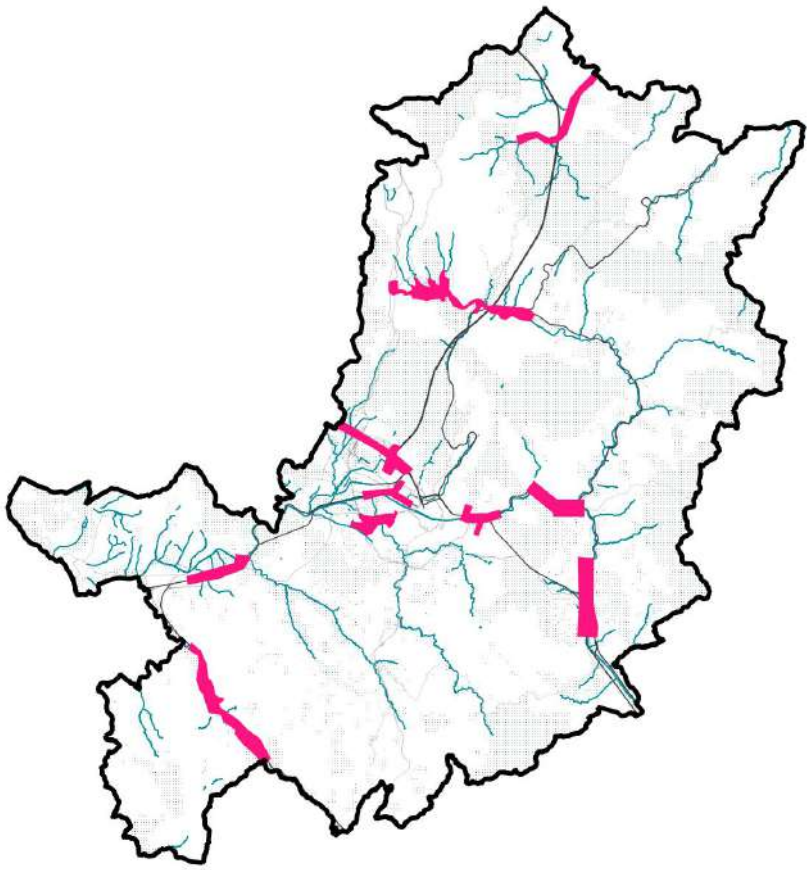

Figura 2 | Individuazione delle 10 piattaforme all'interno del territorio metropolitano fiorentino.

3 | Criticità e questioni aperte

Le piattaforme individuate assumono al momento un carattere esplorativo che necessita di approfondimenti e ricognizioni, nonché un confronto aperto in primo luogo con il gruppo di lavoro di redazione del PTM e in seconda istanza con le rappresentanze del territorio e le amministrazioni. La propensione progettuale attribuita alle piattaforme e la natura del PTM inteso quale strumento di coordinamento d'area vasta rende opportuno, difatti, un'interazione di merito con gli attori e le autorità attive sul territorio nella condivisione di una visione comune al fine di definire un percorso sinergico in cui la proposta di piano si configura quale incipit/start-up iniziale per dare seguito a concrete progettualità.
In considerazione delle differenti caratteristiche di ciascuna tipologia di piattaforma metropolitana, la fase successiva del lavoro prevede la definizione di progettualità d'ambito mediante un approccio metaprogettuale. In particolare, il carattere progettuale della piattaforma avrà come perno gli elementi di legatura tra le varie aree bersaglio e le indicazioni prestazionali e funzionali – formulate al pari di direttive d'indirizzo – relative sia alle singole aree bersaglio che all'intera piattaforma.
Sulla base di questa nuova fase di lavoro fondata sulla fiducia nella cooperazione interistituzionale, il percorso intrapreso si configura quale sperimentazione istituzionale ancora in fase di prova.

Attribuzioni

La ricerca, di cui questa articolo restituisce una sintesi, è stata sviluppata congiuntamente dai membri del Laboratorio Regional Design del Dipartimento di architettura dell'Università di Firenze. La redazione della parte 1 è da attribuirsi a Carlo Pisano e Giuseppe De Luca, la redazione della parte 2 e 3 è da attribuirsi a Luca Di Figlia.

Riferimenti bibliografici

Calafati A. G., Mazzoni F., (2008), *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano.
De Luca G., Moccia F.D. (a cura di, 2017), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive, INU edizioni, Roma.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

De Luca G., Lingua V., Lucchesi F., Di Figlia L., Fucile R., Pisano C. (2020), "Enhancing the Perception of Regions: A Vision for the Metropolitan City of Florence", in V. Lingua and V. Balz (eds), *Shaping Regional Futures*, Springer Nature, Cham, Switzerland AG 2020.

Di Figlia L. (2019), "Patchwork metropolitano. progettualità strategiche sovrapposte nell'area metropolitana fiorentina". Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 390-395.

Diderot D., d'Alambert J.B. (a cura di, 1751), *Encyclopédie or Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*.

Eco U. (1983), "L'Antiporfirio", in Vattimo G., Rovatti P.A. (a cura di), *Il pensiero debole*, Feltrinelli, Milano, pp. 52-80.

Fucile R., Lucchesi F., Pisano C., Lingua V., De Luca G., Di Figlia L. (2017), "Raccontare il futuro. L'uso dei concept spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle vision strategiche", in *Urbanistica*, n. 160, pp. 83-90.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Tafuri M. (a cura di, 1984), *Renovatio Urbis. Venezia nell'età di Andrea Gritti (1523-1538)*, Officina Edizioni, Roma.

Coerenza strategica tra piani o convergenza di visioni? Il caso della Città Metropolitana di Firenze

Dario Zampini
Università di Firenze
DIDA – Dipartimento di Architettura
Email: *dariozz92@yahoo.it*

Luca Di Figlia
Università di Firenze
DIDA – Dipartimento di Architettura
Email: *lucadifiglia@gmail.com*

Giuseppe De Luca
Università di Firenze
DIDA – Dipartimento di Architettura
Email: *giuseppe.deluca@unifi.it*

Abstract
La filiera della pianificazione di sistema (ancora largamente presente anche negli impianti normativi regionali) segue un approccio gerarchico di scala, per cui seguendo un effetto a "cascata" le disposizioni progettuali e strategiche del livello più alto trovano territorialità mediante l'attuazione degli strumenti urbanistici di scala locale. Però, la coerenza dei processi decisionali – formalmente rispettata nella stesura degli strumenti urbanistici – spesso sconta delle criticità nelle pratiche della pianificazione locale, cosicché alcuni indirizzi progettuali sono trattati con modalità diverse dalle singole amministrazioni, assumo implicazioni diverse rispetto al periodo in cui gli strumenti sono redatti, risentono delle modifiche normative che si sono susseguite negli anni.
Con uno sguardo incentrato sulla realtà della regione Toscana, il contributo ha l'intento di comprendere le reali relazioni che si innestano tra i vari livelli amministrativi rispetto agli indirizzi strategici e programmatici, al fine di valutare il quadro composito delle strategie d'area vasta. La ricerca prende come caso studio la Città Metropolitana di Firenze ponendo a confronto gli strumenti di governo del territorio vigenti di livello comunale che sono comparati tra loro e rispetto agli indirizzi strategici metropolitani.

Parole chiave: governance, strategic planning, spatial planning

1 | Introduzione

Il sistema della pianificazione in Italia è strutturato su una consequenzialità di sistema che predispone una filiera gerarchica della strumentazione urbanistica, laddove seguendo un approccio razionalista (Secchi, 2000; Salzano, 2004) gli enti pubblici di livello comunale (il più basso) sono tenuti a rispondere alle direttive dei piani approvati dagli enti sovraordinati (regione e città metropolitana o provincia). Difatti, la subalternità del livello locale è attestata dai documenti e dall'analisi di coerenza e conformità (solitamente contenuti nella VAS) tra il piano urbanistico comunale e i piani (anche settoriali) di livello provinciale/ metropolitano e regionale.
Con uno sguardo incentrato sulla realtà della regione Toscana, il contributo ha l'intento di comprendere le reali relazioni che si innestano tra i vari livelli amministrativi rispetto agli indirizzi strategici d'area vasta in riferimento alla dimensione metropolitana (De Luca, Moccia, 2017). La ricerca prende come caso studio la Città Metropolitana di Firenze ponendo a confronto gli strumenti di governo del territorio vigenti. Per l'ambito locale è analizzata la componente progettuale dei Piani Strutturali (PS) Comunali e Intercomunali per cercare di ricomporre un disegno unitario riferito a tutto il territorio metropolitano. Per l'ambito sovralocale sono presi in esame il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP, approvazione 1998, variante di adeguamento 2013), il Piano Strategico Metropolitano (PSM, aggiornamento 2018) e il Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS, adozione 2019).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

In considerazione delle varietà dei documenti esaminati, la ricerca si inquadra rispetto ad un articolato normativo composito che condiziona la pratica urbanistica e la sua lettura: da un lato le modifiche normative regionali in materia di "governo del territorio" (Lr 5/95, Lr 01/05 e dalla recente Lr 65/14); dall'atro l'entrata in vigore della legge 56/2014 ("disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni").
Il contenuto esposto è stato svolto dal gruppo di ricerca del Laboratorio Regional Design, Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze ed è stato sviluppato quale analisi propedeutica e di supporto alla redazione del Piano Territoriale della Città Metropolitana di Firenze.

2 | Analisi di scala: caso studio e percorso metodologico

L'obiettivo della ricerca è quello di definire il grado d'interrelazioni tra le pianificazioni strategiche nel territorio metropolitano fiorentino. L'analisi è disposta su due rapporti di interazione e di scala:

- rapporto tra strategie di scala comunale e strategie metropolitane;
- comparazione e rapporto tra le strategie comunali.

2.1 | Strategie comunali e strategie metropolitane

La ricerca riguarda l'ambito strategico della pianificazione metropolitana assecondando, però, uno sguardo non convenzionale: solitamente e tradizionalmente i piani testano gli indirizzi strategici rispetto alle strategie definite dai piani sovraordinati (anche in ottemperanza alla loro coerenza sottoposta a valutazione); in questo caso, invece, nella costruzione di un piano di livello superiore sono prese in considerazione le strategie dei piani comunali, quindi del livello inferiore (capovolgendo lo sguardo della prassi tradizionale). Il presupposto è che il nuovo piano territoriale metropolitano non si inserisca nella linea temporale delle procedure locali come uno strumento di discontinuità ma acquisisca un valore di coordinamento in periodo in cui già molti comuni hanno rinnovato e stanno rinnovando il loro apparto normativo urbanistico per rispondere alle scadenze definite dalla Lr 65/2014 e dalle prescrizioni del PIT-PPR (Piano d'Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico Regionale della Toscana, approvato nel 2015). Tale approccio scardina la dinamica per cui al momento che un piano di livello superiore viene approvato a cascata i piani locali sono tenuti a adeguarsi modificando i loro strumenti e determinando un carico di lavoro aggiuntivo in termini di procedure amministrative. L'approccio soft con cui il PTM è stato concepito dall'ente e la propensione a rimarcare il ruolo di coordinamento in un'ottica collaborativa tra apparati pubblici prefigura la possibilità di definire un allineamento rispetto agli indirizzi strategici tra il livello comunale e il livello metropolitano.

Lo studio restituisce, quindi, le analisi di correlazione tra la pianificazione strategica dei quarantuno comuni afferenti alla Città Metropolitana di Firenze e dell'ente metropolitano con l'intento di definire il grado allineamento delle strategie mediante il rapporto di attinenza/affinità e il rapporto di corrispondenza.
Per quanto riguarda la componente strategica della città metropolitana sono stati presi in esame tre piani vigenti: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), Piano Strategico Metropolitano (PSM) e Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS).
Per il PTCP le strategie sono state ricavate dalla lettura del documento di piano "Statuto del territorio e strategie di politica territoriale"; il documento composito tratta i temi strategici secondo un indice tematico che definisce gli ambiti di maggior rilievo.
Per il PSM sono state prese a riferimento le tre vision (Fucile et al., 2017) che ripartiscono le strategie in: i) accessibilità universale; ii) opportunità diffuse; iii) terre del benessere.

Le strategie comunali sono state soppesate rispetto alle strategie dei tre piani metropolitani mediante una valutazione di corrispondenza, cioè ogni strategia comunale è stata confrontata distintamente con le strategie dei tre piani per individuare le strategie con un grado di affinità tematico sufficiente a riscontrare una relazione di corrispondenza. Il riscontro restituito ha determinato tre tipologie di corrispondenza: i) alla strategia del PS corrispondono più strategie dei piani metropolitani; i) alla strategia del PS corrisponde una sola strategia dei piani metropolitani; iii) alla strategia del PS non corrisponde alcuna strategia dei piani metropolitani.

Per ciascun comune e corrispettivo PS/PSI, l'analisi è illustrata mediante una tabella che restituisce in modo completo il lavoro svolto. Inoltre, al fine di presentare una sintesi di tale analisi e per restituire il grado di allineamento delle strategie, sono state definite due chiavi di lettura:

- Livello di attinenza, che è ricavato sulla base delle affinità tematiche tra i piani e desunto dalle strategie locali che trovano e non trovano corrispondenza. Se tutte o la maggior parte delle strategie del PS-PSI hanno riscontrato almeno una corrispondenza strategica nel PTCP, PSM e PUMS il livello di attinenza (tematico) è alto (A); se corrispondenza strategica si attesta a una quantità modesta (circa la metà) il livello è Medio (M), se la corrispondenza è riscontrata su un numero esiguo o nullo di strategie locali il livello è considerato Basso (B).
- Livello di corrispondenza, è desunto prendendo a riferimento per ciascuno piano metropolitano esclusivamente le strategie del PS-PSI che hanno riscontrato corrispondenza, queste sono state valutate rispetto al numero e alla coerenza d'indirizzo delle strategie del PTCP, PSM e PSM. Se le strategie locali presentano un buon grado di coerenza con le strategie del PTCP, PSM e PUMS e, inoltre, alcune di queste si associato a più di una strategia dei piani sovraordinati il livello è considerato molto alto e indicato con "+++"; se le strategie locali presentano un buon grado di coerenza con le strategie del PTCP, PSM e PUMS il livello è considerato alto e indicato con "++".

Infine, è stato predisposto un approfondimento relativo al PSM che illustra tramite tabella e grafico a torta la ripartizione delle strategie locali rispetto alle tre vision e alle strategie del PSM.
In seguito, sempre per lo stesso ambito territoriale, è stata fatta un'analisi quantitativa delle strategie. In particolare, è stato analizzato quante di esse erano allineate con ciascun piano sovralocale e più dettagliatamente come venivano ripartite nelle varie strategie del PSM.
Per ciascun PS/PSI, le analisi sono illustrate tramite una scheda di sintesi dei risultati (Figura 1).

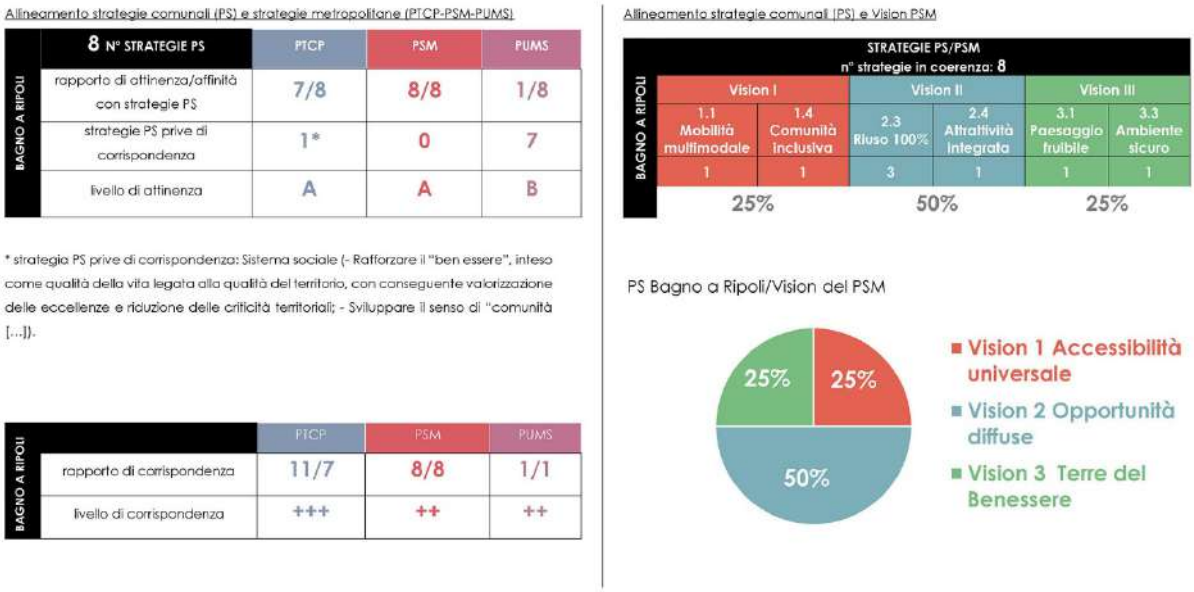

Figura 1 | Esempio della scheda del PS del comune di Bagnoli a Ripoli che restituisce i risultati dell'analisi tra strategie locali e metropolitane

2.2 | Schedatura dei Piani strutturali comunali

Oltre al raffronto con i piani metropolitani, le strategie dei Piani Strutturali comunali sono state analizzate rispetto alla loro rappresentazione grafica e cartografica mediante una scheda illustrativa (Figura 2) elaborata per ciascun comune. L'obiettivo è stato quello di comprendere come i singoli piani si presentano nella loro componente grafica seguendo l'approccio del Regional Desing (Thierstein, Förster, 2008; Lingua, Balz, 2020).
La scheda si compone di due parti. La parte sinistra della scheda illustra principalmente la struttura del piano e la forma con cui le strategie sono restituite e concepite. Le sono risulta declinate in modalità diverse per in ciascun comune; ciò è dovuto a più fattori: in primis la legge regionale di riferimento del periodo in cui il piano è stato elaborato, oltre alle caratteristiche paesaggistiche e ambientali di ciascun contesto territoriale comunale (per alcuni piani emerge in modo evidente la rilevanza delle peculiarità e delle caratteristiche territoriali e paesaggistiche, come ad esempio nel PSI dell'unione dei comuni del Mugello). Ricorrente è l'impego dei sistemi funzionali individuati in base all'uso del territorio, alle scelte

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

urbanistiche, ai caratteri socio-economici che fanno riferimento alla distribuzione delle attività, delle persone, dei servizi e delle infrastrutture. Soltanto in un comune (Vinci), le strategie rappresentano degli obbiettivi più dettagliati e con una spiccata componente localizzativa. In questo caso prendono il nome di schemi direttori e fanno riferimento a particolari elementi del territorio comunale (il parco agricolo, il fiume, i tessuti urbani).
La parte destra della scheda invece, si occupa in modo specifico della raffigurazione delle strategie. Oltre alla presenza della carta, e di un suo dettaglio, vengono elencati alcuni elementi rilevanti di essa (elementi compositivi, corrispondenza cromatica) e della legenda (n° voci riferite alle UTOE, allo stato esistente e alle strategie). Questa parte si correda di una particolare frase ripresa da ciascun piano strutturale, da uno slogan o dal simbolo del piano. Nella scheda, infine, è espresso una valutazione qualitativa/interpretativa relativa alla rappresentazione delle strategie.
L'analisi delle strategie comunali si è avvalsa di un'ulteriore integrazione con un elaborato cartografico che ha ricomposto le strategie metropolitane mediante l'accostamento/patchwork dei singoli piani comunali (Di Figlia, 2019).

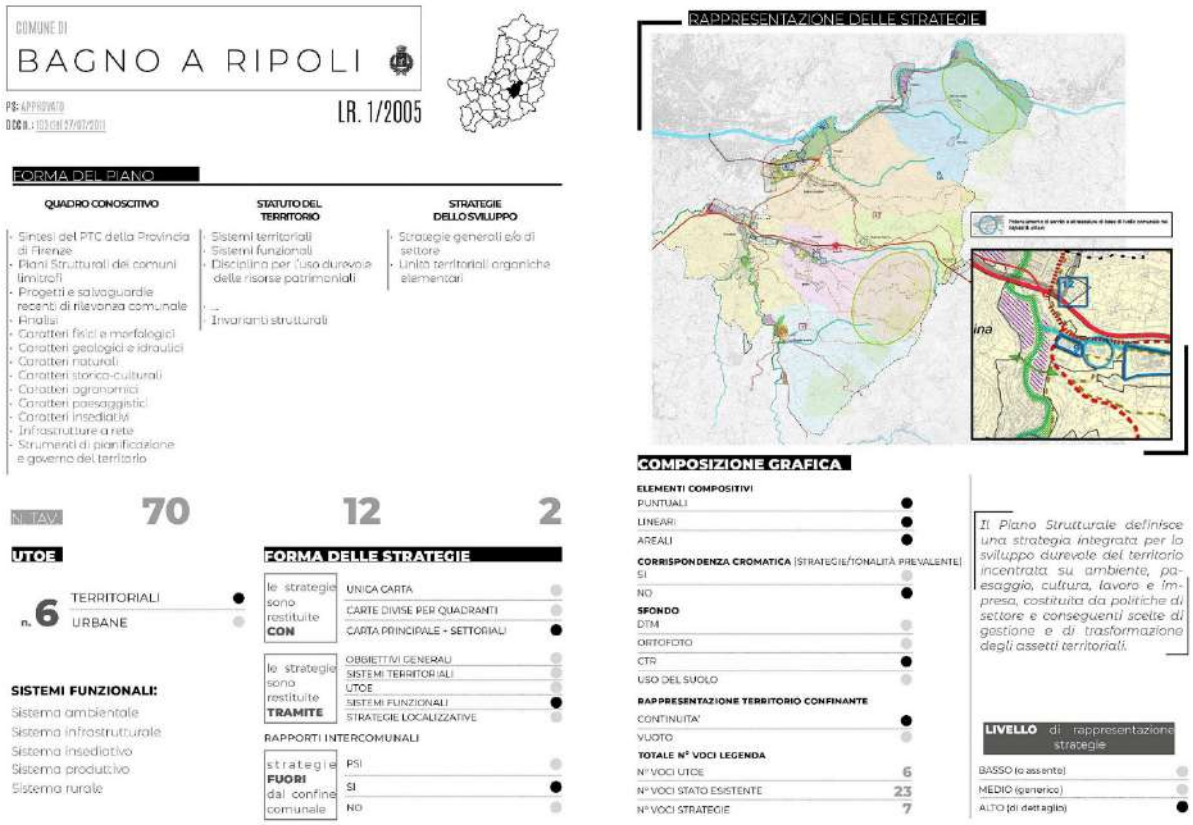

Figura 2 | Esempio della scheda del PS del comune di Bagnoli a Ripoli che l'analisi sulle rappresentazioni delle strategie

3 | Conclusioni

A termine delle analisi condotte emergono alcune riflessioni sulla dimensione strategica dei comuni all'interno e in rapporto sia della dimensione locale sia della dimensione metropolitana.
La prima considerazione riguarda un aspetto di carattere generale riscontrato nella ricerca dei materiali e nei documenti di piano. Rispetto alla fase preliminare di carattere esplorativo e di raccolta emergono due considerazioni:

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

Questi elementi di criticità imprimono una caratterizzazione ermetica alla documentazione di piano e confliggono in parte con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa; il principio di trasparenza – che è stato introdotto come obbligo normativo con la legge n. 15/05 – stabilisce che tutte le Pubbliche Amministrazioni devono rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato e quindi i propri atti. A maggior ragione, quindi, gli strumenti urbanistici (che si rivolgono all'intera collettività) dovrebbero essere presentati nella modalità più efficace per essere consultabili non solo dai tecnici professionisti ma anche dai singoli cittadini non esperti. Rispetto a tale criticità è doveroso, al contempo, rilevare che per alcuni dei piani redatti recentemente i comuni hanno provveduto a realizzare dei siti specifici e dedicati in cui raccogliere e accorpare le informazioni, le notizie, i progressi e documenti di piano con una fruibilità maggiore rispetto alla struttura rigida con cui sono confezionati i siti online comunali. L'impiego del SIT con cartografia interattiva risulta marginale e riscontrabile solo per un numero esiguo di piani; questo perché l'interazione online è utilizzata con più frequenza per la pianificazione operativa (RU o PO) per cui risulta più funzionale ed efficace nella consultazione dei materiali cartografici.

Nella disamina dei PS un fattore che determina una condizionalità forte (e che quindi rientra nel riscontro interpretativo) riguarda la ricostruzione cronologica dei Piani Strutturali, il quadro normativo di riferimento (o meglio il suo cambiamento) e le politiche di livello regionale influiscono in modo impositivo o propositivo sulle modalità con cui gli enti locali si rapportano alla strumentazione urbanistica. In termini generali, possono essere letti due condizioni contingenti che caratterizzano l'attuale fase pianificatoria in Toscana:

- il primo è che i comuni metropolitani (e in generale quelli della regione toscana) stanno attraversando un periodo di transizione e di radicale rinnovamento della strumentazione urbanistica (non solo strutturale) dettata dall'adeguamento alla nuova legge sul governo del territorio Lr 65/2014 e alle nuove disposizioni normative/spaziali (es. invarianti strutturali) introdotte con il PIT-PPR;
- il secondo riguarda l'evidenza con cui la pianificazione strutturale sia sempre più espletata mediante il ricorso alla collaborazione e al raggruppamento tra più amministrazioni; anche rispetto a questa questione è facile cogliere un trend e/o una fase innovativa con la redazione di piani comunali intercomunali in un numero progressivo sempre più rilevante. Ciò è, probabilmente, condizionato all'impulso anche in termini di finanziamento che la regione a promosso negli ultimi cinque anni per indirizzari i comuni a perseguire con spirito collaborativo la formulazione dei Piani Strutturali Intercomunali; al contempo è opportuno segnale che l'adesione è volontaria e, perciò, la progressiva adesione alla modalità intercomunale esprime la volontà dei singoli enti ad affrontare le problematiche e lo sviluppo strategico mediante una visione che si proietta aldilà dei propri confini comunali. In tal senso, sembra affermarsi, in modo più strutturato e capillare rispetto alle passate stagioni dell'urbanistica regionale, una maggiore consapevolezza da parte degli amministratori locali verso l'efficacia che assume la pianificazione d'area vasta quale modalità e approccio volto ad affrontare le problematiche di politica territoriale.

Riprendendo l'analisi compartiva condotta tra le strategie locali e le strategie metropolitane derivate dal PTCP, PSM e PUMS, la correlazione dei dati esito del raffronto permetto di attestare un alto livello di allineamento sia prendendo singolarmente i piani strutturali di ciascun comune sia, quindi, riferendosi alla loro totalità/sommatoria. Dato l'elevato grado di allineamento riscontrato, è di maggior interesse soffermarsi sugli elementi che hanno demarcato un disallineamento, o meglio alcune mancate convergenze strategiche tra i piani locali e metropolitani.
In primo luogo, risulta evidenza nella quasi totalità dei PS la mancata attinenza con le strategie del PUMS della Città Metropolitana; ciò può risultare al primo sguardo una criticità elevata al momento in cui alcuni piani non riportano alcuna direttiva d'indirizzo correlata all'infrastrutture e alla gestione della mobilità. Ciò in realtà rileva la diversità della natura stessa dei piani: in quanto il PUMS (seppur di natura strategica) è un piano settoriale che si occupa esclusivamente dell'ambito della mobilità urbana, tematica non sempre trattata nei piani strutturali o trattata in misura minore, proprio perché di competenza indiretta della strumentazione urbanistica. Il debole livello di attinenza tra i PS e PUMS, quindi, denota la differenza settoriale dei piani, che però non sempre esprime una carente trattazione nelle politiche locali. In tal senso può essere indicativo prendere l'esempio del comune di Certaldo in cui le strategie del PS non menzionano alcuna indicazione legata alla mobilità urbana; tale condizione però è ampliamente giustificabile dal fatto che il comune di Certaldo si è dotato di un PUMS di livello comunale in cui ha di fatto indicato e raccolto le politiche strategiche legate alle infrastrutture e ai sistemi della mobilità urbana.
Nel rapporto tra i PS e PTCP le mancate affinità riguardano in prevalenza ambiti o tematiche di natura ampia che lo strumento provinciale non è tenuto a trattare; queste sono: le tematiche inerenti:

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

- all'ambito sociale (es. strategia del PS di bagno a Ripoli: Sviluppare il senso di "comunità"; ecc.);
- all'ambito socio-economico (es. strategia del PS di Reggello: Sistema territoriale: Sistema sociale: Promuovere una nuova cultura del welfare con l'individuazione di indicatori di benessere sociale […]; ecc.);
- al settore turistico (es. strategia del PS di Impruneta: Sistema funzionale del turismo: Creazione di un sistema "diffuso" ed altamente integrato con la realtà locale per fornire un'offerta turistica di qualità […]; ecc.).

Sulla base dell'approfondimento condotto sulla corrispondenza tra i PS e il PSM, si rileva che la vision che intercetta un numero maggiore di strategie è la terza "terre del benessere" che tratta temi ambientali e paesaggistici, di rilevo anche le corrispondenze correlate alla seconda vision soprattutto connesse alla strategia "riuso 100%" del PSM; la prima vision "accessibilità universale" approfondendo i temi legati alla governance, all'inclusione sociale, alla mobilità e alla smart governance intercetta un numero inferiore di sinergie con la pianificazione strategica comunale.

Per concludere sul rapporto tra i piani, alcune strategie (di numero esiguo) che non trovano riscontro sia nel PTCP sia nel PSM riguardano: i) strategie fortemente localizzative; ii) strategie che affrontano tematiche che hanno perso col tempo la loro portata d'interesse in quanto risultano superati anche dal punto di vista operativo come nel caso della raccolta differenziata presente nel PS di Montelupo ("Sistema territoriale: Proseguimento della pratica della raccolta differenziata […]; Sistema territoriale: Potenziamento e adeguamento del sistema per lo smaltimento dei reflui urbani […]"); iii) strategie che assumo dei connotati esclusivi e peculiari che hanno una cogenza marginale rispetto alle tematiche inerenti al governo del territorio come nel caso del PSI di Calenzano- Sesto Fiorentino: "Pianificazione come strumento democratico (Si riconosce la necessità di garantire gli interessi collettivi attraverso un procedimento di pianificazione argomentato, trasparente e inclusivo".

Infine, riprendendo in considerazione la questione in precedenza evidenziata riguardante il linguaggio, inteso anche come forma lessicale, si illustrano alcune riflessioni che scaturiscono dalla schedatura dei PS e dal mosaico metropolitano. La diversità del linguaggio utilizzato è in parte riconducile al fattore temporale: i quarantadue piani sono stati elaborati in momenti distinti e con leggi regionali diverse. Il lasso temporale relativo all'approvazione dei piani presi in esame attraversa un lasso ventennale partendo dal PS di Montelupo Fiorentino del 1998. Nei vent'anni di riferimento è cambiata per ben due volte la legge regionale in materia: venti PS sono stati approvati ai sensi della lr 5/95, diciassette ai sensi della lr 1/05 e solo cinque ai sensi della vigente lr 64/15. Aldilà del linguaggio inteso come componente lessicale, il fattore temporale rappresenta un elemento determinate nel confronto tra i piani in quanto le scelte strategiche e i loro contenuti sono fortemente correlate alle congiunture contestuali in cui sono state intraprese in considerazione del quadro normativo di riferimento, delle disposizioni dei piani sovraordinati (PIT e PTCP) e delle politiche pubbliche. Anche in base alle condizioni di contesto/influenza, le strategie dei PS possono essere distinte in tre categorie rispetto alla loro formulazione:
- Le strategie basate sulle UTOE
- Le strategie basate su sistemi funzionali
- Le strategie basate su obiettivi o progettualità, che possono essere di natura generica o di declinazione specifica/localizzativa.

Tale tripartizione si associa anche alle modalità rappresentative nella carta delle strategie:
- La prima tipologia dispone una semplice suddivisione del comune in ambiti territoriali ampi riconducibili alle UTOE (Unità Territoriali Omogenee Elementari), in questo caso il livello di dettaglio è basso.
- La seconda tipologia rappresenta le strategie tramite alcune indicazioni di massima; la rappresentazione delle strategie risulta di livello generico.
- La terza tipologia utilizza invece un linguaggio di maggior dettaglio impiegando geometrie puntuali, lineari e areali; il livello di dettaglio di rappresentazione risulta alto.

La lettura e il raffronto tra le rappresentazioni strategiche dei piani pongono all'attenzione due considerazioni in merito all'evoluzione dei dispositivi grafici impiegata per rappresentare le strategie e al rapporto tra comuni confinanti.
Per quanto riguarda la rappresentazione, si rileva uno sviluppo sulle modalità con cui le strategie sono restituite graficamente nei piani più recenti; laddove, difatti, le forme grafiche e i colori determinano una composizione più articolata e più efficace volta ad esprime in modo immediato gli assetti strategici. La

componente grafica inoltre sta acquistando nel tempo una marcata valenza simbolica e di autorappresentazione, molti piani infatti presentano uno slogan o un simbolo identificativo che lo contraddistingue e che ne demarca la portata comunicativa.

Per concludere, è opportuno trattare un'ultima questione riguardante l'interazione tra le rappresentazioni strategiche poste a ridosso dei confini comunali, che permettono con maggior evidenza di leggere le analogie o le dissonanze tra le progettualità di comuni diversi. Dal raffronto cartografico e attraverso la rielaborazione del materiale raccolto, alcune discordanze risultano di immediata lettura:

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

Le dissonanze individuate possono essere ricondotte ai seguenti fattori:

- la diversità di rappresentazione tra i piani che non permette una reale esplicitazione sia delle sinergie sia delle dissonanze tra le strategie comunali;
- la diversità delle tematiche strategiche tratte dai singoli piani in quanto alcune questioni d'indirizzo progettuale non sono sviluppate nel medesimo modo e nella medesima rilevanza nei diversi piani;
- il fattore temporale che incide in modo rilevante sulle progettualità strategiche, questo è il caso di alcuni comuni che pur aderendo a progettualità intercomunali o di area vasta (come ad esempio le ciclovie) non riportano tali progettualità nella carta strategica in quanto questa con probabilità è stata sviluppata solo dopo l'approvazione del piano.

In considerazione dei fattori descritti le dissonanze rilevate non devono essere lette in modo diretto come criticità o conflittualità, che nella loro reale portata si disvelano nella pianificazione operativa o attuativa.

Riferimenti bibliografici

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

Di Figlia L. (2019), "Patchwork metropolitano. progettualità strategiche sovrapposte nell'area metropolitana fiorentina", in Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 390-395.

Fucile R., Lucchesi F., Pisano C., Lingua V., De Luca G., Di Figlia L. (2017), "Raccontare il futuro. L'uso dei concept spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle vision strategiche", in *Urbanistica*, n. 160, pp. 83-90.

Lingua V., Balz V., (a cura di, 2020), *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governance Rescaling*, Cham, Springer Nature.

Salzano E., (2004), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Bari-Roma.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Thierstein A., Förster A. (a cura di, 2008), *Making mega-City Regions Visible!*, Lars Müller Publishers, Baden.

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

L'evoluzione istituzionale delle Regioni Metropolitane del Brasile. Spunti di riflessione per la governance metropolitana

Sarah Isabella Chiodi
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *sarahisabella.chiodi@polimi.it*

Valeria Fedeli
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *valeria.fedeli@polimi.it*

Abstract
Questo articolo propone alcune riflessioni sul tema della governance metropolitana a partire da una ricerca in corso sulla evoluzione istituzionale delle regioni metropolitane del Brasile. L'esperienza brasiliana, dove le prime esperienze di pianificazione metropolitana risalgono agli anni '70, ha portato al raggiungimento di obiettivi importanti, almeno da un punto di vista normativo-istituzionale, riguardo il tema della governance territoriale di scala metropolitana. Questi obiettivi risultano centrali nella governance metropolitana in Brasile formalmente dal 2015, dopo un lungo processo di riforma istituzionale contrassegnata dall'emanazione della principale norma federale in materia di pianificazione metropolitana. Il contesto generale della governance metropolitana in Brasile e in particolare alcune delle sue caratteristiche salienti, quali la governance multilivello e la partecipazione (anche della società civile) nei processi decisionali e di pianificazione, offre spunti di riflessione interessanti per lo sviluppo di nuovi modelli di governance e di pianificazione territoriale di scala metropolitana anche per l'Italia.

Parole chiave: città metropolitane, governance territoriale, Brasile

Introduzione

Il quadro normativo-istituzionale delle regioni metropolitane brasiliane offre spunti di riflessione interessanti per lo sviluppo di nuovi modelli di governance territoriale di scala metropolitana. Da una parte, c'è la lunga e assai prolifera, seppur frammentata, esperienza del Brasile, dove le prime regioni metropolitane sono state istituite nella prima metà degli anni Settanta. Dall'altra, il paese ha adottato alcune importanti strategie di governance metropolitana, quali la "governanza interfederale" e la partecipazione della società civile nei processi decisionali, sancite dallo Statuto della metropoli.
L'articolo si apre con l'illustrazione sintetica del quadro istituzionale del sistema di pianificazione brasiliano, specificando i livelli di governo del territorio, le competenze degli enti e le innovazioni istituzionali introdotte dalla Nuova Costituzione. Il secondo paragrafo traccia una breve storia del processo di formazione delle regioni metropolitane in Brasile, mentre il terzo entra nel dettaglio dello Statuto della metropoli, la legge-quadro federale in materia di pianificazione metropolitana. Il quarto paragrafo, alla luce degli spunti derivati dal Brasile, riflette su alcuni dei nodi aperti della esperienza metropolitana[1].

1 | Le regioni metropolitane nel quadro istituzionale del Brasile

Il Brasile è una repubblica federale di tipo presidenziale caratterizzata da un sistema democratico costituzionalista. Ai sensi della Costituzione[2], la Repubblica è organizzata su tre livelli istituzionali: l'unione

[1] I contenuti principali di questo articolo derivano da una ricerca biennale (in corso) sulla pianificazione metropolitana e la giustizia sociale tra Italia e Brasile, riconosciuta con il "Seal of excellence" Eu-Horizon 2020 nell'ambito delle Marie Skłodowska-Curie Actions e finanziata dal Politecnico di Milano

[2] Il Brasile, dalla prima Carta Imperiale del 1824, ha avuto nella sua storia 6 costituzioni e un mega-emendamento (di fatto come una nuova costituzione, del 1969), ivi incluse quelle del periodo della dittatura (Costituzione del 1934 e del 1937) e del cosiddetto regime militare, introdotto con il colpo di stato del 1964 (Costituzione del 1967), fino all'attuale Costituzione democratica del 1988.

(la nazione), gli stati e le autorità municipali; cui si aggiunge il Distretto Federale (dove è sita Brasilia, la capitale). Tutti gli enti federali sono autonomi e dotati di propri statuti. Le Regioni Metropolitane (di seguito R.M.) non appaiono nell'ordinamento della Repubblica e non fanno parte degli enti federati, tuttavia, sono definite direttamente[3] dalla Costituzione (art.25, Brasil, 2016) come raggruppamenti di municipalità che gli Stati (eccetto le RIDE) hanno il potere – non l'obbligo – di istituire per organizzare e pianificare l'esercizio di funzioni di interesse comune liberamente individuate (di norma, trasporto pubblico, sistema viario, uso del suolo, servizi igienico-sanitari di base ecc.). Lo Stato ha la libertà di stabilire quali municipi appartengono alla regione metropolitana, ma i municipi hanno il dovere di aderirvi, nonché quello di rispettarne le misure conseguenti, quali l'obbligo di redazione di un proprio piano direttore[4], che è lo strumento principale di governo del territorio alla scala locale.
Dunque le R.M. sono organi con funzioni prettamente amministrative ed esecutive, non sempre dotati di personalità giuridica (ma in alcuni casi sono state istituite agenzie statali che regolano il funzionamento dell'ente, ad es. Belo Horizonte) e comunque privi di una personalità politica direttamente eletta dai cittadini. Ad ogni ente federale sono attribuite competenze specifiche (esclusive, concorrenti o residuali) e potere legislativo, dunque anche i municipi possono legiferare. In particolare, spetta all'unione "istituire le direttrici di sviluppo urbano, inclusi il settore abitativo, servizi igienico-sanitari di base e i trasporti urbani" (art.21.XX, ibidem) e ai municipi "promuovere un adeguato ordinamento del territorio, mediante la pianificazione e il controllo dell'uso, della parcellizzazione e dell'occupazione del suolo" (art.30.VIII, ibidem).
La pianificazione urbana (e metropolitana), di conseguenza, è normata dalla legge federale, che ne detta l'ordinamento generale e i contenuti minimi degli strumenti, ed è poi applicata localmente con leggi municipali che approvano i cosiddetti *piani direttori,* ovvero con leggi statali che approvano i *piani di sviluppo integrato delle regioni metropolitane* (PDDI); strumenti rispettivamente introdotti dalle leggi federali dello Statuto della città (LEI N° 10.257/2001) e dello Statuto della metropoli (LEI N° 13.089/2015) e poi perfezionati e definiti localmente[5]. I PDDI, seppure gli stati non abbiano competenza in materia di regolazione dell'uso dei suoli, prevedono nei loro contenuti minimi disposizioni in materia, nonché l'obbligo di adeguamento dei piani direttori[6] dei municipi appartenenti alla R.M alle direttrici del piano metropolitano, con conseguenti difficoltà applicative, stante la conflittualità con la ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione.
Accanto alle questioni di autonomia e competenza degli enti federati si affiancano quelli di rappresentanza politica. Come specificato, infatti, le R.M. non sono enti federali, non hanno potere legislativo, ma sono "enti" di secondo grado, caratterizzati da un'istanza deliberativa composta da enti federati (municipi e stato) dotati di propria rappresentanza politica eletta in primo grado. Oltre alla mancanza di rappresentatività, emerge altresì la disorganicità politica degli stati e dei municipi (ma anche del governo nazionale), data non solo dai frequenti disallineamenti politici interni tra il capo di governo (il Governatore dello stato o il Prefetto del municipio) e il potere legislativo (l'Assemblea legislativa statale o la Camera municipale), essendo eletti autonomamente (quindi con liste non collegate). Ma anche dalla frequente ricorrenza di nuove elezioni che possono portare a squilibri tra i vari municipi che compongono la R.M. e lo stato che la istituisce. Le elezioni politiche nazionali e statali, infatti, avvengono ogni quattro anni e sempre in coincidenza tra loro, mentre le elezioni municipali sono realizzate due anni dopo, portando di fatto a continue variazioni dell'assetto dei governi che compongono la R.M.

---

[3] Le agglomerazioni urbane, le microregioni e le regioni integrate di sviluppo (RIDE) sono altre forme di organizzazioni affini citate nella Costituzione accanto alle R.M. Solo le RIDE sono di competenza dell'Unione e quindi sono istituite con legge federale e non statale, potendo raggruppare municipi appartenenti anche a stati diversi. Le R.M. si distinguono dalle agglomerazioni urbane per la presenza di un polo centrale e di una conurbazione, con un bacino d'influenza di rilevanza nazionale o di una capitale regionale e le microregioni possono anche aggregare municipi che non sono in continuità urbana (cfr. IBGE, 2020).

[4] Tutti i municipi appartenenti ad una R.M., anche se di popolazione inferiore ai 20.000 abitanti (che è la soglia di legge per la quale i municipi di norma sono tenuti a redigere il piano), sono obbligati a redigere un proprio Piano direttore municipale.

[5] Le leggi federali definiscono i contenuti minimi dei rispettivi strumenti, che poi le leggi municipali e statali, secondo le rispettive competenze articolano nel dettaglio. Non solo i contenuti, ma anche il processo di approvazione dei piani (tempi, ruoli e competenze degli organi rispetto alla formazione ecc.) è stabilito dai rispettivi enti competenti in autonomia.

[6] Si consideri che il legislatore non ha altresì imposto l'adeguamento degli altri piani di competenza municipale, come il piano dei servizi igienico-sanitari di base, il piano della mobilità urbana, il piano di gestione dei rifiuti ecc., al *piano di sviluppo integrato* della R.M.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

2 | Breve storia delle regioni metropolitane brasiliane

Tale situazione è l'esito (Moura, Libardi, Barion, 2006; Santos, 2017) di una storia articolata in cui l'approvazione della Nuova Costituzione nel 1998 e dello Statuto della metropoli (2015) marcano alcune importanti differenze.

La Costituzione del 1964 già prevedeva l'istituto delle R.M., ma come competenza dell'Unione: le prime nove città metropolitane (delle attuali 83, al 2017[7], incluse le RIDE[8]) sono state istituzionalizzate con Legge federale tra il 1973 e il 1974 in un periodo di grande espansione economico-industriale, ma già segnato da forti disuguaglianze e da una politica dittatoriale, che supportava un modello di gestione tecnocratico e piuttosto standardizzato (pure se con una certa varietà di intepretazioni), privo di rappresentanza e autonomia locale compromettendo di fatto la portata e il sendo (Davidovich, 2015). La pianificazione urbana in questa fase è rimasta un esercizio intellettuale piuttosto che una guida alle politiche pubbliche (Deák, 2004). Tuttavia, i piani urbani dell'epoca non erano inconsistenti, ma dettagliati e minuziosi e segnatamente interdisciplinari (Villaça, 2004).

La nuova Costituzione democratica del 1988 colloca i municipi al centro dello sviluppo territoriale (art.182, Brasil 2016), ma la completa valorizzazione del "locale" si compirà solo nel 2001, con l'emanazione dello Statuto delle città[9], che guarda alla città come scala ottimale per la partecipazione civica nelle decisioni collettive e per il controllo sociale del potere pubblico (Davidovich, 2015).

In questo contesto, a partire dalla fine degli anni '90, si registra un significativo ritorno di interesse anche per la questione metropolitana [10]. Da una parte, infatti, si assiste alla riforma istituzionale e gestionale di alcune delle prime regioni propriamente "metropolitane" centrate attorno alle capitali di Stato; dall'altra sono istituite le nuove regioni "non-metropolitane" con bassa densità demografica[11] e un'area urbanizzata di scarsa ampiezza. Queste ultime, per le quali alcuni autori hanno adottato le espressioni di "metropolizzazione sulla carta" (Sousa, 2006), di fatto, sono istituite ai fini di avvalersi in via privilegiata delle risorse finanziarie federali ad esse dedicate[12] e per il raggiungimento del bacino d'interesse minimo a vantaggio degli investitori privati o delle esportazioni.

Per queste ragioni, le esperienze di gestione metropolitana rimangono frammentarie e fragili[13] (Costa, Tsukumo, 2013 in IPEA), sia per la varietà di soluzioni organizzativo-gestionali delle R.M. per ogni stato, ma soprattutto per la debolezza delle singole istituzioni, che spesso mancano di: una struttura organizzativa propria ed esclusiva (nonché di strutture settoriali interne, ad es. trasporti, housing, uso del suolo ecc.) e di lunga durata operativa; fondi di investimento e di gestione; programmi e politiche specifiche per la R.M., nonché piani di sviluppo integrato (PDDI) ecc.

---

[7] La fonte del dato è Costa M.A. et al. (2018), che contrasta con quella dell'IBGE (2019) che riporta 69 R.M., 3 RIDE e 5 agglomerazioni urbane. Le discrepanze tra le fonti sembrano riferirsi all'inclusione delle microregioni nel dato IPEA invece escluse da IBGE.

[8] Le RIDE del Brasile sono in tutto 3: la RIDE del Polo Petrolina e Juazeiro, composta da municipi degli stati Bahia e Pernambuco, la RIDE del Distretto Federale e intorno, che comprende municipi degli stati di Goiás e Minas Gerais, oltre a Brasilia (D.F.), e la RIDE di Grande Teresina, che comprende municipi degli stati di Maranhão e Piauí.

[9] E con l'istituzione del Ministero delle città nel 2003, recentemente abolito (ovvero fuso con il Ministero dello sviluppo regionale) dall'attuale governo Bolsonaro nel 2019.

[10] Si consideri che nel periodo 1995-2009 sono state istituite più di 30 nuove R.M. – cfr. Costa et al. 2018).

[11] La maggioranza delle R.M. (37 su 83 al 2017) ha una popolazione inclusa tra i 101 e i 500.000 abitanti, concentrando appena l'8,1% della popolazione totale de paese. E la maggioranza dei municipi brasiliani facenti parte di una R.M. (o RIDE) ha una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, nonostante rappresentino appena il 18,4% della popolazione totale del paese. (IBGE, 2016 rielaborati da Costa et al. 2018)

[12] Ad es. con il programma federale di finanziamento delle infrastrutture (a partire dal 2000) e con il programma federale Mihna Casa Minha Vida (a partire dal 2009).

[13] Fa eccezione, rispetto ai parametri di valutazione attributi dagli autori, solo la R.M. di San Paolo, che supera la sufficienza (94/167) del punteggio rispetto ai valori "ideali" di riferimento. Seguono, ma già insufficienti, le R.M. di B.H. con 69, Recife 59, Porto Alegre 50, Goiânia 48 ecc.

3 | Lo Statuto della Metropoli: il contrassegno istituzionale delle regioni metropolitane in Brasile

Lo Statuto della metropoli[14], assieme ad alcuni importanti pronunciamenti del Supremo Tribunale Federale[15], segna un'ulteriore fase di istituzionalizzazione delle R.M., anche se quantitativamente poco rilevante[16]. Esso rappresenta il primo compiuto quadro istituzionale entro cui sono definiti i criteri fondamentali per la formazione e il funzionamento delle nuove R.M. o in adeguamento a quelle già istituite. I punti chiave sono la questione della governance interfederale e il processo di approvazione del piano metropolitano, denominato Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) (Santos, 2018).

Il testo di legge definisce (art.2°, inciso IV) la governance interfederale[17] come "condivisione di responsabilità e azioni tra gli enti federati in termini di organizzazione, pianificazione ed esecuzione delle funzioni pubbliche di interesse comune", laddove il termine condivisione intende suggerire un effettivo equilibrio e una reale distribuzione dei poteri decisori in assenza di concentrazione del potere. Lo Stato, infatti, non può detenere potere di veto nelle decisioni del Consiglio deliberativo metropolitano. La struttura organizzativa minima delle R.M., ai fini del compiuto sviluppo della governance interfederale, comporta (Brasil, 2015, art.8):

- una istanza esecutiva, composta dai rappresentanti del potere esecutivo degli enti federati facenti parte della R.M.;
- un'istanza collegiale deliberativa con rappresentanti della società civile (e che approva preliminarmente il PDDI prima di essere convertito in legge dallo Stato);
- una organizzazione pubblica con funzione tecnico-consultiva;
- un sistema integrato di ripartizione delle risorse e dei conti.

Questa struttura di base dev'essere sviluppata dalla legislazione statale, che specificherà la conformazione della struttura di governance nel dettaglio. La conformazione delle R.M., così come la ripartizione dei costi per l'esecuzione delle funzioni di interesse comune, deve rispettare le specificità dei municipi che compongono la regione, facendo riferimento a criteri quali la popolazione, la rendita, le caratteristiche ambientali e territoriali di ciascun municipio.

Nonostante lo sforzo dello Statuto di definire un quadro istituzionale omogeneo per tutte le R.M., permangono rilevanti differenze istituzionali (struttura organizzativa, attribuzioni delle competenze, attività svolte, potere decisorio ecc.)[18] tra le regioni metropolitane esistenti, anche tra quelle istituite dopo la sua vigenza. All'interno di questa varietà, meno della metà delle R.M. ove è istituito un sistema di gestione per legge (fattore non scontato per tutte) norma il funzionamento degli organi e solo 23 R.M. hanno istituito un fondo finanziario metropolitano, comunque poco alimentato (Costa et al., 2018). Inoltre, di tutte le R.M. ante-2015, si consideri che solo la R.M. di Belo Horizonte si è adeguata allo Statuto.

Lo atatuto definisce anche il PDDI, cioè lo strumento obbligatorio che stabilisce le direttrici di sviluppo territoriale strategico della R.M. e i progetti per attuarle. Lo Statuto definisce i suoi contenuti minimi e assicura la partecipazione della società civile e di tutti i municipi facenti parte la R.M. durante il processo di elaborazione del piano. Il piano, da una parte si compone di elementi tipici della pianificazione

---

[14] La legge n. 13.809 del 12/01/2015 è stata approvata dopo una lunga traiettoria piena di contrattempi iniziata con il Progetto di Legge n.3.460/2004. Per approfondire il processo di formazione della legge cfr. Moura, Thiago (2015).

[15] Il riferimento è alle sentenze legate alle Azioni Dirette di Incostituzionalitá (ADI) n. 1.842/RJ, (alla quale sono state associate la ADI n. 1.843/RJ, mossa dal Partido da Frente Liberal (PFL), la ADI n. 1.906/DF, avanzata dal Partido Popular Socialista (PPS) e la ADI n. 1.826/RJ, del Partido dos Trabalhadores (PT)) e ADI n.2.077/BA entrambe pubblicate nel 2013, trattando tutte della questione metropolitana. In particolare, è stato sancito che lo Sato non possa detenere il 50% o la maggioranza di voto nel Consiglio deliberativo metropolitano.

[16] Sono solo tre, secondo IBGE (2019) le nuove R.M. istituite dopo l'emanazione dello Statuto (R.M. di Sobral, R.M. di Riberão Preto e R.M. di porto Velho), che con la R.M. di Belo Horizonte sono le sole a rispettarne integralmente i parametri.

[17] Il concetto di governance interfederale non rappresenta una novità nel panorama giuridico e delle politiche pubbliche del paese, anche se il termine non è letteralmente menzionato (Martins de Sá et al. 2017). La Nuova Costituzione, infatti, in seguito all'emendamento introdotto nel 1998 (e poi con l'approvazione della Legge federale n.11.107/2005, cosiddetta "legge dei consorzi pubblici") già prevedeva strumenti interfederali (i consorzi pubblici appunto e gli accordi di cooperazione) per la gestione associata dei servizi pubblici. Inoltre, l'organizzazione del Sistema Unico della Salute e la pianificazione dei servizi igienico-sanitari di base, in particolare, prevedono forme di cooperazione tra i diversi enti federati, regolamentati rispettivamente nel 2011 e nel 2010 sulla base di leggi direttrici entrambe del 1990.

[18] La specifica forma istituzionale delle R.M., al di là della struttura organizzativa minima definita dalla Costituzione, non è uniforme per tutte le R.M., stante la sua possibile personalizzazione sia a livello statale generale (da definirsi all'interno della Costituzione dello Stato) sia, in assenza della sua definizione nella Costituzione statale, a livello di organizzazione della R.M. stessa e dunque all'interno della legge statale che la costituisce. In quest'ultimo caso R.M. diverse appartenenti allo stesso Stato possono dunque essere organizzate in forme differenti.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

metropolitana (nelle due componenti strategica e territoriale, che di norma ha limitate funzioni di carattere prescrittivo e prevalente), poiché è chiamato a specificare progetti strategici e azioni prioritarie d'investimento per lo sviluppo, dall'altra presenta molti aspetti tipici della pianificazione più propriamente urbana, potendo prevedere specifiche cogenze rispetto all'uso del suolo (macro-azzonamento, direttrici e limitazioni riguardo l'uso dei suoli e gli indici edilizi, delimitazione di vincoli ambientali e culturali o legati a rischi di disastro naturale ecc.) a cui i piani municipali devono adeguarsi.

4 | Spunti di riflessione per la governance metropolitana a partire dal quadro istituzionale delle regioni metropolitane del Brasile

Il quadro istituzionale entro cui attualmente si situano le regioni metropolitane del Brasile evidenzia alcuni temi-chiave di interesse rispetto al tema della governance metropolitana.

Innanzitutto la questione della governance interfederale, principio fondamentale istituito dallo Statuto del 2015, che mette in gioco proattivamente e in forma equilibrata tutti i livelli territoriali coinvolti a livello metropolitano, soprattutto i municipi e lo stato, entrambi coinvolti nelle istanze di gestione e governo delle R.M. Questione che, ad esempio in Italia è del tutto marginale e in parte assente, se pensiamo al ruolo limitato delle Ragioni nell'attuale sistema di governo di scala metropolitana.

In questo senso il caso brasiliano offre diversi spunti importanti per una interpretazione e sperimentazione di forme di governance metropolitana, tra cui:

- uno ha a che vedere con l'idea che la città metropolitana non sia un ente tradizionale di governo scala vasta. Laddove la questione che appare invece con tutta evidenza è quella di costruire un quadro di governance transcalare in territori complessi in cui i processi decisionali chiamano in causa attori, risorse, problemi che attraversano scale diverse e molte variabili;
- un secondo attiene alla individuazione di forme di inclusione e rappresentanza negli enti di governo metropolitano delle istanze della partecipazione civile: nonostante le città metropolitane non siano direttamente elette, o forse proprio per questo, la legge prevede delle forme di consultazione della società civile e della cittadinanza;
- un terzo ha a che vedere con il coraggio di una scelta che favorisce la differenziazione piuttosto che l'omogeneizzazione. Sebbene questa scelta possa generare fragilità e frammentazione, appare con forza la necessità di immaginare un processo di costituzione dei governi metropolitani capace di dare conto con flessibilità dei diversi contesti e delle loro specificità

Riferimenti bibliografici

Moura R., Libardi D., Barion M. I. (2006), "Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido?", in *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 129-143.

Santos M.O. (2017), Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Moura R., Hoshino T.A.P. (2015), "Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?", in *Boletim do Observatório das metrópoles*, Rio de Janeiro, v.371, 29.01.2015, disponibile su www.academia.edu, pubblicazioni di ThiagoHoshino https://www.academia.edu/10689071/ESTATUTO_DA_METR%C3%93POLE_ENFIM_APROVADO_MAS_O_QUE_OFERECE_%C3%80_METROPOLIZA%C3%87%C3%83O_BRASILEIRA

Davidovich F. (2015), "A volta da metrópoleno Brasil: referências para a gestão territorial", in Queiroz Ribeiro L.C.Q. (ed.), *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito - 2^ edição*, pp.197-230. (La prima edizione è del 2004 – N.B. per il riferimento ai dati statistici)

Costa M.A., Tsukumo I.T.L. (2013), "Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil", in Costa M.A., Tsukumo I.T.L. (ed.), *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*, Ipea, Brasília, pp.15-46.

Martins de Sá R.A., Sousa Carvalho A.L., Barbosa Y.M., Barsch B., Araújo Filho A.R. (2017), "Estatuto da metrópole: a governança interfederativa", in *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(2), pp. 203-215.

Santos M.O. (2018), "Análise institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana", in Marguti B. O., Costa M.A., Favarão C.B. (ed.), *Brasil Metropolitano em foco Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, Ipea, Brasilia, pp.55-106.

Costa M.A. et al. (2018), "Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas", in Marguti B. O., Costa M.A., Favarão C.B. (ed.), *Brasil Metropolitano em foco Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, Ipea, Brasilia, pp.19-54.

IBGE (2019), Cadastro dos municípios brasileiros localizados em Regiões Metropolitanas. Edição 2019.2, Istituto Brasileiro de Geografia e Estatistica, disponibile sul sito ufficiale IBGE/Geociências/Organização do território/Divisão regional, sotto-sezione Acesso ao produto https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads

IBGE (2016), Estimativas do total da população dos Municípios e das Unidades da Federação brasileiras. Estimativas 2016, Istituto Brasileiro de Geografia e Estatistica, disponibile sul sito ufficiale IBGE/Estatísticas/Sociais/População, sotto-sezione Edições anteriores/Estimativas 2016 https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads

Brasil (2016), *Constituição da República Federativa do Brasil*. (Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, Brasília, disponibile sul sito ufficiale del Senado Federal, sezione Istitutional/Biblioteca digital https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

Souza M. A. A. de. (2006), "Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação", in Silva C. A., Freire D. G., Oliveira F. J. G. (ed.), *Metrópole: governo, sociedade e território*, Lamparina Editora, Rio de Janeiro, pp. 27-40.

IBGE (2020), *Regiões de Influência das Cidades 2018*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, disponibile sul sito ufficiale IBGE, sezione Bilioteca (ricerca per titolo) https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Un salto di scala: la governance territoriale dei servizi sociali destinati a cittadini di paesi terzi nell'Area Metropolitana Milanese

Benedetta Marani
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *benedetta.marani@polimi.it*

Martina Bovo
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *martina.bovo@polimi.it*

Anna Tagliaferri
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *anna.tagliaferri@polimi.it*

Stefania Sabatinelli
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *stefania.sabatinelli@polimi.it*

Abstract
Inediti cambiamenti sociali, demografici ed economici hanno caratterizzato le città europee negli ultimi decenni, mettendo alla prova i tradizionali modelli di *governance* delle politiche urbane e sociali. In questo quadro, processi di innovazione e/o di riorganizzazione istituzionale sono sviluppati dalle amministrazioni (in forma individuale o entro assetti intercomunali a geometria variabile e generalmente in collaborazione con il terzo settore), con l'obiettivo di rispondere a nuovi bisogni emergenti, spesso nella cornice di strategie di *accountability* e revisione della spesa.
Il contributo si propone di approfondire questi cambiamenti organizzativi e le loro connotazioni territoriali a partire dall'osservazione dei servizi destinati ai cittadini di paesi terzi svolta nell'ambito del programma FAMI CapaCityMetro 2019. Il paper analizza i suddetti servizi come parte di un più ampio sistema di servizi sociali e abitativi, la cui *governance* multilivello è stata recentemente oggetto di riforme normative regionali e nazionali che ne hanno modificato contenuti e modalità di programmazione. Attraverso la mappatura dei servizi esistenti nei 133 comuni della Città Metropolitana di Milano (escluso il Comune capoluogo) e una serie di interviste semi-strutturate ad attori chiave della pianificazione dei servizi in questi territori, il contributo avanza riflessioni critiche su come i cambiamenti di *governance* possano incentivare o ostacolare progetti e reti tra attori ad una scala sovralocale, e concorrere ad implementare nuove tipologie e metodologie di servizi che superino il tradizionale binomio centro-periferia.

Parole chiave: governance, servizi sociali, migranti

1 | Introduzione

Negli ultimi decenni le città europee sono state investite da rapidi cambiamenti sociali, demografici ed economici, che hanno messo alla prova i tradizionali modelli di *governance* delle politiche pubbliche e la geografia dei servizi al cittadino. In questo senso, i processi migratori hanno sollecitato l'azione congiunta di diversi livelli di *governance* nella strutturazione di reti di accoglienza e integrazione, con particolare riferimento alle misure di protezione e intervento sociale adottate alla scala nazionale e locale (Çağlar e Glick Schiller, 2018; Zapata-Barrero, Caponio e Scholten, 2017).

Questo contributo propone uno sguardo comprensivo sui servizi destinati a cittadini di paesi terzi nel contesto della Città Metropolitana di Milano (da qui in avanti CMM), sulla loro distribuzione territoriale e i livelli di *governance* da cui sono regolati. A fronte di studi esistenti, che nello stesso contesto si focalizzano su territori circoscritti (Granata, 2004) o su tipologie specifiche di servizio (Albanese, 2020), il lavoro quindi rappresenta uno punto di vista piuttosto inedito.
In particolare, vengono qui presentati i primi esiti di una ricerca condotta entro il programma FAMI CapaCityMetro Italia (2019). Il progetto coinvolge cinque aree metropolitane e cinque atenei italiani (Torino, Milano, Venezia, Napoli e Bari) e ha l'obiettivo di promuovere l'inclusione socio-economica dei migranti e di rafforzare le capacità di operatori e amministratori in questo ambito. A tal fine, una delle azioni del progetto prevede la mappatura dei servizi presenti in ciascuna area metropolitana, che alimenterà uno strumento digitale di orientamento per operatori e utenti.
A partire dall'indagine condotta da giugno 2019 a maggio 2020 sull'area metropolitana milanese, il paper avanza una duplice riflessione. In primo luogo, il tema dei servizi per migranti diventa occasione per discutere i recenti processi di riorganizzazione istituzionale e le loro ricadute sulla distribuzione dei servizi a livello locale. In secondo luogo, il contributo propone un affondo sulla scala sovralocale, attraverso l'analisi delle interazioni tra attori a diversi livelli territoriali e istituzionali.
Queste considerazioni si sviluppano a partire dalla ricognizione dei servizi per migranti presenti nei 133 comuni della Città Metropolitana di Milano (escluso il Comune capoluogo, la cui rilevazione è in via di completamento mentre scriviamo) e da 32 interviste semi-strutturate ad operatori e gestori dei servizi in questi territori[1]. Alla luce dell'ampia interpretazione del termine "cittadini di paesi terzi" prevista dal progetto FAMI e nel tentativo di considerare i servizi in un'ottica inclusiva, la mappatura considera diversi tipi di servizi, e in particolare: a) servizi erogati dagli enti locali (ad es. servizi sociali e sanitari) il cui accesso è aperto a tutti i cittadini; b) servizi destinati più specificamente a cittadini di paesi terzi, quali servizi di accoglienza e di contrasto alla povertà, attività ricreative, lavorative e di formazione professionale. Sono considerati sia servizi forniti direttamente dal pubblico, sia servizi finanziati dal pubblico e gestiti dal privato (perlopiù privato sociale), servizi erogati dal terzo settore in autonomia, come anche servizi variamente realizzati in regime di partnership pubblico-private.

A partire da questo complesso scenario di politiche, servizi e attori, il contributo restituisce quindi un quadro preliminare circa le criticità e le potenzialità delle misure di accoglienza ed inclusione a scala metropolitana e traccia alcune future piste di ricerca.

2 | La dimensione territoriale dei cambiamenti di *governance*

Paese di emigrazione, interna e verso l'estero, in epoca industriale, a partire dagli anni 1970 l'Italia è gradualmente divenuta meta di flussi migratori internazionali (RAM2018_sintesi). Il fenomeno migratorio si è evoluto nel tempo, in relazione a diverse situazioni socio-politiche globali. In particolare, il numero di ingressi è cresciuto tra gli anni Novanta e i primi Duemila, con l'arrivo di migranti dal Nord Africa, con picchi seguiti alle Primavere Arabe, e durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati" tra il 2013 e il 2014, con gli arrivi via mare di persone in fuga dalle guerre in Medio Oriente e in Africa. Negli anni successivi, a seguito di accordi e normative internazionali e nazionali, il numero di ingressi è molto diminuito ed è cambiata la condizione dei nuovi arrivati sul territorio nazionale. Al 2018, i dati sul fenomeno migratorio in Italia evidenziano due processi paralleli: da lato la riduzione e trasformazione dei flussi in ingresso e dall'altro la stabilizzazione delle presenze più radicate (*ibidem*)[2]. I cambiamenti nel tipo di presenza di cittadini non comunitari sul territorio nazionale consolidatosi negli ultimi due decenni hanno sollecitato l'introduzione di politiche di accoglienza e integrazione sia a livello nazionale sia a livello locale. Questo paragrafo si focalizza in particolare sulle ricadute che alcuni recenti cambiamenti normativi hanno avuto sul territorio, con particolare riferimento alla revisione nazionale del sistema di accoglienza introdotta nel 2018 e al ridisegno della programmazione dei servizi sociali e abitativi attuata in regione Lombardia a partire dal 2016.

[1] Sono stati intervistati: responsabili degli Uffici di Piano, operatori di sportelli di orientamento per stranieri, assistenti sociali, operatori di enti del terzo settore, referenti di uffici comunali dedicati ai cittadini stranieri, referenti di agenzie per l'abitare.

[2] Rispetto ai dati sui cittadini non comunitari residenti, a quello dei permessi di soggiorno rilasciati e a quello delle richieste di asilo, che descrivono la presenza di cittadini di paesi terzi sul territorio, va aggiunto il dato dei 600.000 migranti cosiddetti "irregolari" che si stima risiedano sul territorio nazionale e rispetto ai quali la recente regolarizzazione (DL 34/2020) sembra aver solo parzialmente agito (Camilli, 2020).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e delle persone titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari o per protezione temporanea è stato istituito dalla LN 189/2002 e successive modificazioni. e integrazioni e si è strutturato su due fasi principali: la prima accoglienza, organizzata in *hotspot* o CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo), che include attività di identificazione dei cittadini di paesi terzi e interventi di assistenza sanitaria; la seconda accoglienza, organizzata nella rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo o Rifugiati) ed è caratterizzata da progetti di integrazione e assistenza alla persona, resi disponibili da enti locali. A questo sistema si sono aggiunti successivamente i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria, D.Lgs 142/2015) che affiancano o sostituiscono CARA e SPRAR. Con l'approvazione della Legge n.113/2018 (conosciuta come "Decreto sicurezza"), il consolidato sistema di accoglienza ha subito alcune sostanziali modifiche. Tra queste, la rete SPRAR è stata sostituita dal Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI). La riforma prevede un restringimento dei destinatari dei progetti di seconda accoglienza ai soli minori e rifugiati, mentre la ricezione dei richiedenti asilo viene riservata ai CARA, o CAS. La norma introduce inoltre alcune riduzioni dei contributi economici destinati ai progetti di accoglienza, con particolare riferimento ad alcune attività integrative fondamentali (ad es. i corsi di lingua per stranieri). L'approvazione del Decreto ha rafforzato alcune criticità già esistenti e introdotto ulteriori complicazioni. Tra queste, è emersa la difficoltà a realizzare un accompagnamento continuativo ai beneficiari dei progetti di accoglienza. Infatti, allo scadere del progetto di durata semestrale, gli utenti del SIPROIMI non risultano più destinatari di misure di supporto e servizi utili al loro insediamento nel territorio. Il rischio in questo caso è che il bisogno di questi individui a seguito del percorso di accoglienza non possa essere soddisfatto dagli enti incaricati di garantire misure di protezione sociale, perché privi dei requisiti necessari per accedervi (ad es. l'impiego o la residenza). Una seconda criticità emersa è legata alla riduzione dei finanziamenti dedicati al sistema di seconda accoglienza introdotta dal "Decreto sicurezza", che ha fortemente condizionato l'operato degli enti *no profit*, la loro distribuzione sul territorio e il loro rapporto con le pubbliche amministrazioni.

Il cambiamento della normativa nazionale in materia di accoglienza e integrazione deve essere letto, nel territorio della CMM, congiuntamente a due riforme fondamentali in materia di servizi di *welfare*. La prima riguarda la riforma regionale del sistema sociosanitario lombardo LR 23/2015 che ha riorganizzato il precedente sistema di Aziende Sanitarie Locali (ASL) in un sistema a tre livelli: un livello centrale regionale, 8 articolazioni amministrative (ATS, agenzie di tutela della salute), 27 articolazioni operative (ASST, aziende sociosanitarie territoriali) (Gori e Ghetti, 2016). Le ASST a loro volta si articolano in Distretti e Ambiti Distrettuali, ciascuno con una popolazione tra gli 80.000 e i 120.000 abitanti. Nel tentativo di integrare l'erogazione e la gestione di servizi sociali e sanitari, a questa riorganizzazione ha fatto seguito anche una proposta di revisione degli ambiti territoriali in cui è suddivisa la pianificazione dei servizi sociali. In questo senso, le linee guida per la compilazione dei Piani di Zona (da qui in avanti PdZ) 2018-2020 hanno previsto la piena coincidenza dell'ambito distrettuale sanitario con i confini previsti dalla programmazione sociale (Regione Lombardia, 2017). Come sintetizzato nella fig. 1, la proposta di riassetto territoriale e di unificazione degli ambiti sociosanitari non ha però trovato riscontri positivi unanimi da parte degli enti locali, la cui programmazione zonale era ormai andata consolidandosi nei vent'anni precedenti, ed ha comportato ritardi nell'emanazione del PdZ per il triennio in analisi.
Questo ha avuto ripercussioni anche sull'organizzazione dei servizi destinati a cittadini di paesi terzi, soprattutto per quanto concerne le procedure di accreditamento e di contrattualizzazione degli enti gestori dei progetti di seconda accoglienza. Infatti, i PdZ promuovono e coordinano l'interazione tra privato sociale e enti locali, definendone cornici d'azione, modalità di ingaggio e risorse disponibili. L'erogazione di molti servizi dipende dalle linee di indirizzo previste dai PdZ e dall'emanazione di bandi e concorsi ad essi correlati. La mancata approvazione del PdZ costituisce pertanto un rallentamento delle procedure di selezione degli enti gestori e la sospensione dell'erogazione di alcuni servizi.

La seconda riforma regionale che ha contribuito ad una riforma del panorama dei servizi per migranti nella CMM riguarda le politiche abitative. Sebbene questo contributo non approfondisca il tema dell'accesso alla casa per questa tipologia di utenza, è necessario porre in risalto come la carenza di alloggi a canoni calmierati rispetto al libero mercato ostacoli l'integrazione dei cittadini di paesi terzi al termine dei progetti di seconda accoglienza. La riforma delle politiche abitative regionali verso i Servizi Abitativi Pubblici (d'ora in avanti SAP, L.R.16/2016 s.m.i.) ha introdotto procedure più snelle di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e modalità di accreditamento di enti gestori privati o del terzo settore. Vengono tuttavia mantenuti alcuni requisiti di accesso allo *stock* abitativo pubblico che possono

ostacolare l'accoglienza di cittadini di paesi terzi[3]. La riforma introduce però un'innovazione fondamentale nella programmazione e nella *governance* dei SAP, facendo coincidere gli ambiti della loro programmazione triennale con quelli dei Piani di Zona dei servizi sociali. Di conseguenza, agli Uffici di Piano viene richiesto di effettuare una ricognizione del patrimonio abitativo dell'Ambito da includere nella pianificazione zonale. La citata riforma sociosanitaria e i conseguenti ritardi nella compilazione dei PdZ hanno però rallentato la portata innovativa della riforma sui servizi abitativi e la loro integrazione con le politiche sociali.

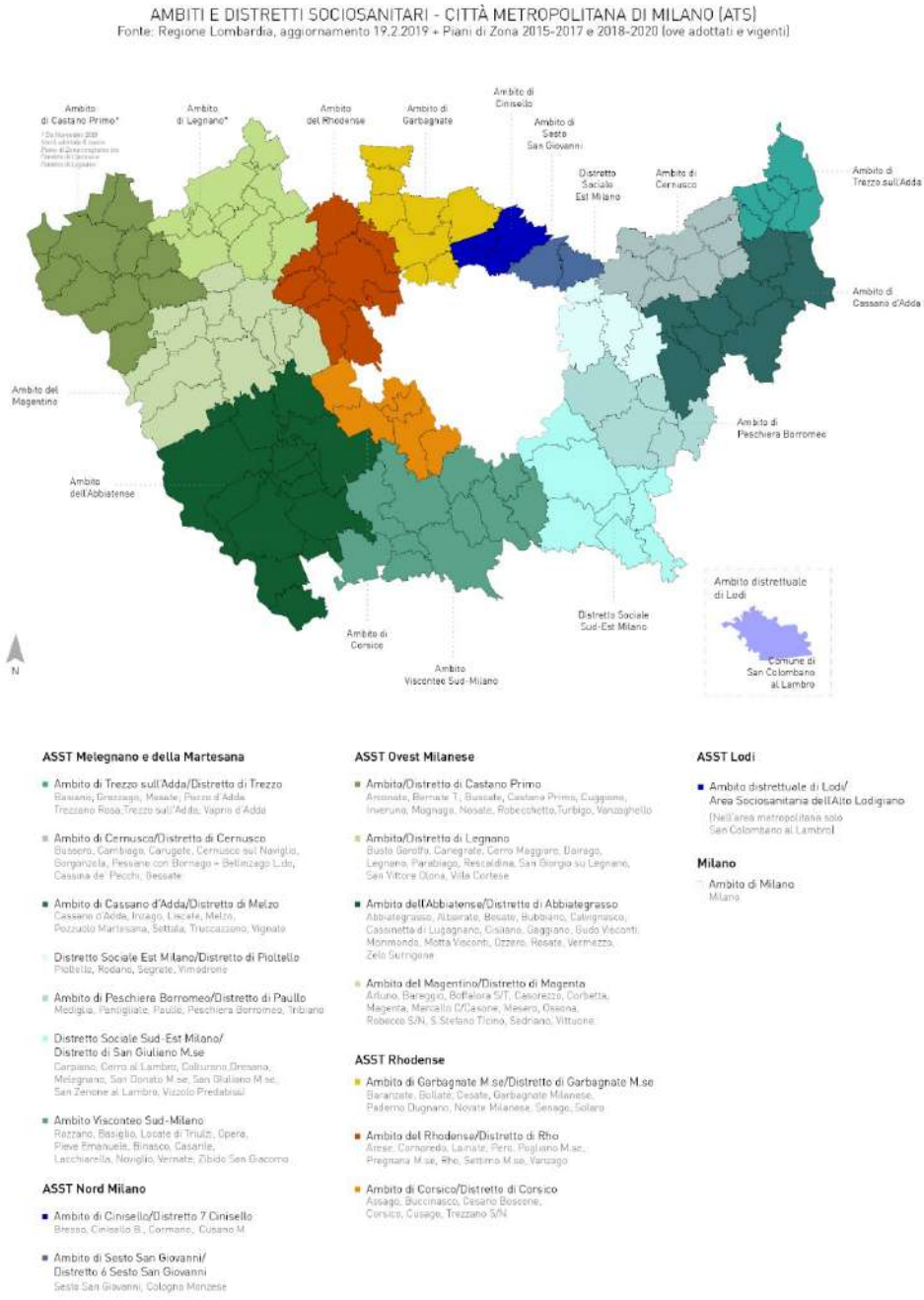

Figura 1 | Ambiti e distretti sociali e sanitari nella Città Metropolitana di Milano.
Fonte: elaborazione degli autori sulla base di Regione Lombardia, 2017 e dei Piani di Zona 2015-2017 e 2018-2020

[3] Tra i requisiti previsti dalla riforma vi era la residenza in Regione Lombardia per almeno 5 anni precedenti la richiesta dell'alloggio, già diminuiti rispetto ai 10 anni previsti dalla precedente normativa. La sentenza n. 44 del 28 gennaio 2020 della Corte Costituzionale ha però sancito l'illegittimità di questo requisito. Gli effetti che questa apertura può apportare all'accesso alla casa da parte di cittadini di paesi terzi sono ancora da valutare.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

3 | Una mappatura a scala metropolitana

Al 1° gennaio 2018, Milano è la prima Città Metropolitana italiana per incidenza della popolazione non comunitaria (11,8% della popolazione residente nella CMM ha cittadinanza extra UE). Il dato non è uniformemente distribuito sull'intero territorio. I comuni adiacenti al capoluogo lombardo presentano infatti il maggior numero di residenti provenienti da paesi terzi (fig. 2). In particolare, i Comuni di Baranzate e Pioltello superano il 20% di cittadini non comunitari residenti sul totale della popolazione, seguiti da Milano con il 17%. In 69 comuni l'incidenza è compresa fra il 5% e il 10%, mentre nei restanti 53 è al di sotto del 5% (RAM_2018).

La CMM presenta anche il maggiore numero di cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti: al 1° gennaio 2018 sono quasi 450.000, il 12% del totale nazionale. Questa cifra ha subito un aumento del 14% tra il 2011 e il 2018, superando del 5% la media nazionale. Diversi fattori indicano inoltre un processo di stabilizzazione piuttosto avanzato, fra questi il numero di lungo soggiornanti, i ricongiungimenti familiari, i permessi di soggiorno per lavoro e la presenza di minori nelle scuole (*ibidem*).

Infine, è da segnalare che il numero di titolari di permesso di soggiorno per una forma di protezione o per motivi umanitari è aumentato del 44% nel 2018 rispetto all'anno precedente, mentre nel 2017 aveva un tasso di crescita del 5,5% (RAM2018_sintesi).

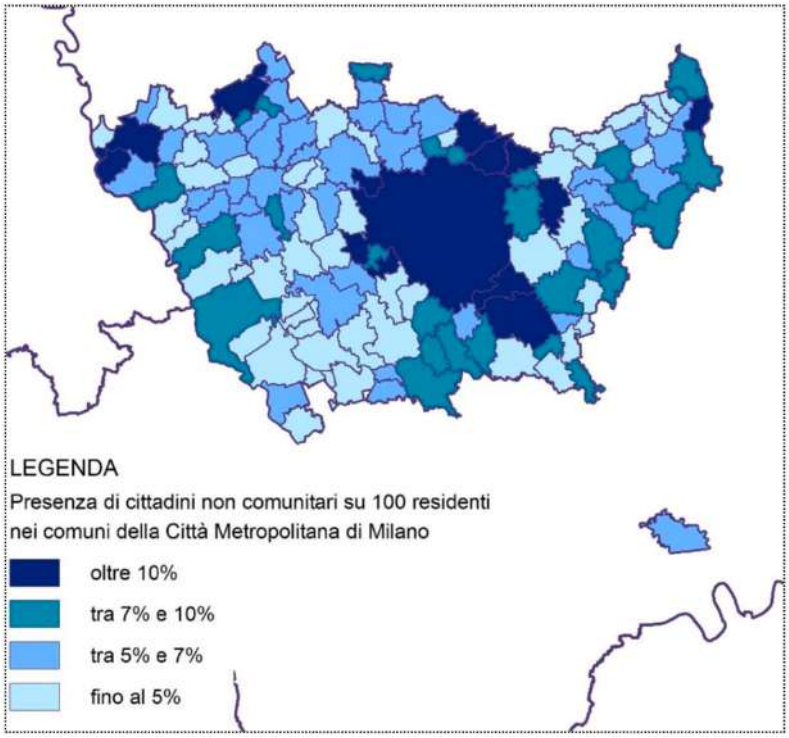

Figura 2| Incidenza percentuale della popolazione non comunitaria sul totale dei residenti per comune. Dati al 1° gennaio 2018. Fonte: Elaborazione Direzione Fasce Vulnerabili - ANPAL Servizi su dati ISTAT

Un primo estratto della mappatura effettuata nell'ambito del progetto FAMI CapaCityMetro Italia 2019 (fig. 3) rivela come la distribuzione dei servizi nella CMM segua le concentrazioni di cittadini stranieri. Tuttavia, dall'analisi dei PdZ dei diversi ambiti e dalle interviste, emerge una geografia più complessa. Vi sono servizi più istituzionali, quali i servizi sociali territoriali, consolidatisi nel tempo fra il tentativo di rispondere alla domanda che veniva strutturandosi e la necessità di adeguarsi ai processi di riorganizzazione del sistema di welfare. La loro distribuzione dipende dalla presenza di cittadini non comunitari sul territorio. Ne è un esempio il Distretto Sociale Est Milano e in particolare il Comune di Pioltello, dove sono attivi numerosi servizi comunali per stranieri, fra cui uno sportello immigrazione estremamente attivo e una consulta interculturale. Diversamente, il vicino Ambito di Cernusco, che vede solo nel Comune di Gorgonzola una presenza di residenti non comunitari superiore al 7%, non ha settorializzato le aree che si rivolgono agli stranieri all'interno del sistema dei servizi. Pertanto, nei Comuni

dell'Ambito non è presente un'area stranieri, né del personale dedicato esclusivamente a questa tipologia di utenza[4].
Vi sono poi servizi la cui distribuzione territoriale dipende sia da normative sovralocali, come quelle nazionali che regolano la presenza sul territorio dei centri di accoglienza, sia da disponibilità di natura contestuale, legate alle caratteristiche e risorse di ciascun territorio. Ad esempio, nell'Ambito del Rhodense, a fronte di una contenuta spesa sociale sull'immigrazione[5], vi è il numero più elevato di posti in progetti SIPROIMI (SIPROIMI, Cittalia, 2019), reperiti grazie all'interazione tra pubblica amministrazione e privato sociale e alle rispettive disponibilità immobiliari. Invece a Bresso (Ambito di Cinisello) è presente un CAS da 300 ospiti, che risponde ad una domanda di accoglienza sovralocale.

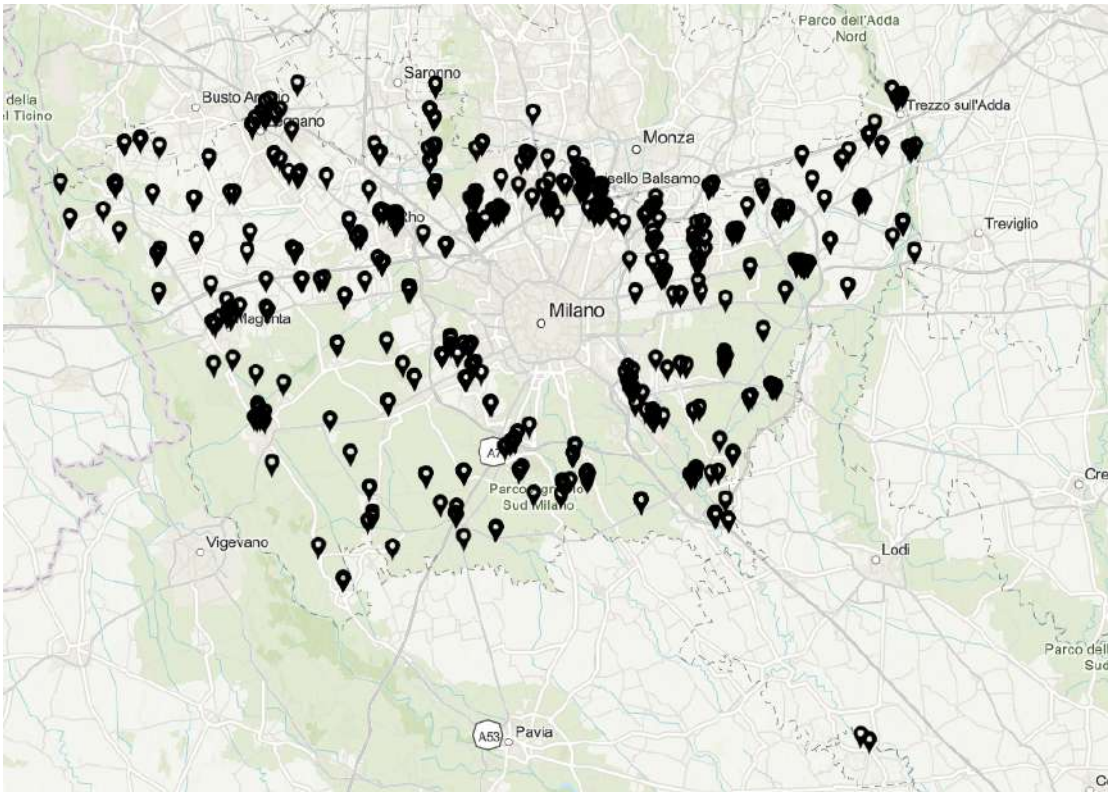

Figura 3 | Estratto della APP Migranti in elaborazione – i servizi per i cittadini di paesi terzi nella CMM.
Fonte: Fami CapaCityMetro Italia 2019, Laboratorio di Cartografia e Fotogrammetria CIRCE - IUAV.

4 | Un salto di scala: servizi per migranti nella CMM tra dimensione locale e sovralocale

Alla luce delle citate riforme e dei primi risultati emersi dalla mappatura, questo paragrafo si propone di analizzare i cambiamenti nella organizzazione dei servizi dedicati ai cittadini di paesi terzi e le conseguenti ricadute territoriali. Per farlo, ci si avvale di un'osservazione su più livelli o 'scale', quanti quelli coinvolti dalla loro governance. In particolare, viene qui affrontato il rapporto tra una dimensione locale di erogazione dei servizi, strutturata sulla base delle risorse disponibili in ciascun territorio, e una dimensione sovralocale, i cui confini sono messi attualmente in discussione sia dalle riforme in corso, sia da prassi collaborative tra enti locali e/o istituzioni private o del terzo settore. Sulla base delle interviste effettuate nell'ambito del progetto FAMI, il paragrafo avanza quindi alcune riflessioni attraverso ripetuti salti di scala, con l'obiettivo di ricostruire la complessità dei servizi di accoglienza e integrazione nell'area metropolitana milanese.

Come anticipato, la proposta di riassetto degli ambiti della pianificazione zonale ha riscontrato difficile applicazione. Solo l'Ambito Visconteo Sud Milano (ex distretti di Binasco e di Rozzano) e l'ambito di Castano Primo (con l'ex Ambito di Legnano) hanno proceduto a redigere PdZ congiunti, in linea con gli ambiti distrettuali proposti dalle linee guida regionali (vedi fig. 1).

[4] Intervista al Responsabile Ufficio di Piano dell'Ambito di Cernusco (26/11/2019).

[5] Intervista al Responsabile Ufficio di Piano per l'Azienda Speciale Consortile Sercop (15/11/2019).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Sulla base delle interviste effettuate alle responsabili di tutti gli Uffici di Piano della CMM, gli altri ambiti non hanno aderito alla riforma per una o più delle seguenti ragioni:

- numero di abitanti già rispondente ai requisiti regionali (≥ 120.000) per cui non si rendeva necessario l'accorpamento (ad es. Ambito di Corsico);
- caratteristiche economiche e sociali della popolazione residente, che contribuiscono a creare diseguaglianze socio-spaziali e complicano l'organizzazione e la distribuzione dei servizi sul territorio (ad es. Ambito dell'Abbiatense ed Ambito del Magentino;
- consolidate prassi organizzative che ostacolano l'amministrazione congiunta dei servizi sociali e sanitari (ad es. Ambito di Garbagnate M.se e Ambito del Rhodense);
- complicazioni di natura politica e/o disaccordo sui principi cardine dell'organizzazione dei servizi (Ambito di Cinisello e Ambito di Sesto San Giovanni).

Nonostante il controverso processo di aggregazione degli ambiti, il territorio della CMM non manca di collaborazioni istituzionali sovralocali. Nell'ambito dei servizi per cittadini di paesi terzi, si tratta in particolare di reti consolidate negli ultimi decenni o di progetti di natura occasionale. La ricerca ha messo in luce alcune collaborazioni tra territori ed enti differenti:

- la rete degli sportelli stranieri coordinata dal Comune di San Donato Milanese (Distretto Sociale Sud Est Milano), che ha coinvolto fino a 18 comuni della CMM a partire dal 2001 nella condivisione di prassi e metodologie per l'orientamento e la regolarizzazione dei cittadini stranieri;
- il sistema della rete antiviolenza, che riunisce operatori di diversi enti locali nella lotta alla violenza di genere a scala metropolitana, regionale e nazionale;
- la rete degli sportelli di orientamento al lavoro di AFOL metropolitana;
- la rete dei CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti), che forniscono corsi e attestati di lingua ai cittadini stranieri e collaborano con le scuole di italiano sul territorio per il rilascio degli attestati di lingua da annettere alla documentazione per la cittadinanza o il permesso di soggiorno;
- la rete degli sportelli di orientamento e aiuto offerti dalla Caritas;
- il tavolo di area vasta per la gestione congiunta di CAS e SPRAR/SIPROIMI coordinato dal Comune di San Donato Milanese, che permette un confronto periodico e collettivo nell'ottica di facilitare il dialogo tra le amministrazioni locali, Questure e Prefetture.

Vi sono poi collaborazioni sviluppate nell'ambito di progettazioni temporanee. È il caso dei progetti FAMI, ai quali partecipa la maggior parte degli Uffici di Piano intervistati. Questi vertono principalmente sull'integrazione degli stranieri sul territorio attraverso sportelli di orientamento, supporto legale e psicologico, mediatori culturali, attività formative e corsi di lingua. I progetti FAMI si sviluppano in prevalenza tra ambiti fisicamente adiacenti e coinvolgono attori a diversi livelli di *governance* (Comuni, regione, enti del terzo settore, etc.). Collaborazioni simili si sono sviluppate anche per la partecipazione a bandi di fondazioni bancarie (ad es. Cariplo), in particolare nell'Ambito Visconteo Sud Milano e tra gli Ambiti del Rhodense e di Garbagnate.
Gli intervistati testimoniano che entrambe le progettualità hanno contribuito al rafforzamento di conoscenze e collaborazioni già esistenti, mentre raramente hanno sollecitato nuove sinergie.

Circa il sistema di accoglienza di cittadini di pasi terzi, i territori sono diversamente organizzati. La titolarità dei progetti SIPROIMI è affidata a Comuni, Aziende Speciali, Ambiti, o altri enti gestori a seconda della propria configurazione organizzativa. In tutti i territori è presente almeno una struttura CAS o un SIPROIMI. Gli intervistati, incontrati tra giugno 2019 e gennaio 2020, hanno rilevato dei cambiamenti sostanziali nel sistema di accoglienza a seguito dell'approvazione del Decreto sicurezza. In particolare, si rilevano due fenomeni:

- la tendenza a riconvertire le strutture esistenti e i servizi erogati in base alla tipologia di utenza ammessa dal decreto (rifugiati e minori stranieri non accompagnati);
- la chiusura delle attività di alcune cooperative sociali precedentemente coinvolte nell'accoglienza di richiedenti asilo in strutture SPRAR, dovuta a ragioni di sostenibilità economica del sistema in relazione alla riduzione dei finanziamenti riconosciuti e all'impossibilità di riconvertire le modalità di accoglienza e i servizi offerti.

A queste motivazioni si aggiungono anche ragioni di carattere politico. Alcuni gestori intervistati si sono infatti opposti ai contenuti del Decreto, ritenuti inadatti sia all'integrazione degli utenti nei contesti territoriali sia ad una gestione del servizio corretta ed economicamente sostenibile per le cooperative sociali.

5| Verso uno sguardo d'insieme

Il contributo ha presentato i primi esiti di una mappatura dei servizi per cittadini di paesi terzi sul territorio della CMM e ha avanzato alcune riflessioni su come la ridefinizione della loro *governance* comporti significativi cambiamenti nella loro configurazione territoriale. Inoltre, è emerso come questi processi possano incentivare o ostacolare progetti e reti tra attori ad una scala sovralocale e concorrere ad implementare nuove tipologie e metodologie di servizi. Ne è un esempio la riforma regionale di aggregazione degli ambiti socio-sanitari che da una parte ha sollecitato confronti tra diversi ambiti della CMM, non sempre con esiti positivi, e dall'altra ha rallentato la programmazione dei servizi per il triennio 2018-2020.

L'esplorazione dei servizi per cittadini di paesi terzi si rivela effettivamente un punto di osservazione interessante per guardare nell'insieme la CMM. A fronte di un territorio complessivamente ben servito, emergono alcune differenze territoriali molto forti. Queste sono collegate sia alla diversa concentrazione della popolazione straniera[6] sia a diverse tradizioni di accoglienza consolidatesi nei territori negli ultimi decenni, anche in dipendenza dal colore politico dei governi locali. Inoltre, la lettura proposta ha messo in luce reti e progettualità esistenti, evidenziandone le potenzialità e i limiti.

A partire da queste considerazioni, è possibile delineare alcune riflessioni conclusive. In primo luogo, appare quanto mai necessario un "salto di scala" nella lettura dei servizi, un'analisi "metropolitana" che sia in grado di rilevare l'"impronta" territoriale di un fenomeno mutevole quale quello migratorio, a prescindere da, ma al contempo in relazione a, le differenze territoriali ed amministrative. Lo testimoniano le difficoltà di molti operatori nel garantire una continuità dei percorsi di accoglienza individuali, che spesso non riescono a risolversi entro uno stesso territorio. A questo si accompagna il complesso percorso abitativo di chi esce dall'accoglienza (e dunque non ha più garanzia di ricevere un servizio nello stesso Comune), che potrebbe trovare soluzione in altri contesti adiacenti. In questa direzione, alcuni servizi hanno già introdotto (formalmente o meno) modalità di scambio dell'utenza tra più comuni o ambiti. È il caso dello Sportello Stranieri del Comune di San Donato, che accoglie utenti da Milano e Gorgonzola[7], ma anche di prassi non formalizzate di trasferimento degli utenti in caso di assenza di risorse.[8]

In questo senso, assumono particolare rilevanza le "alleanze", che spesso sono in grado di superare i confini amministrativi. Queste appaiono ancora più significative e strategiche alla luce delle difficoltà dei diversi ambiti nel realizzare quella riorganizzazione sollecitata dalle normative regionali.

In conclusione, queste considerazioni necessitano della lettura congiunta con il panorama dei servizi del comune capoluogo, attualmente in corso di implementazione. Dalle interviste ai comuni dell'*hinterland* questo sembra configurarsi come un lontano riferimento di prassi operative e modelli organizzativi, con il quale però si sviluppano raramente collaborazioni e sinergie. Ulteriori approfondimenti in questo senso sono essenziali per sviluppare una visione comprensiva dei servizi nei territori della CMM e per mettere in tensione le linee di ricerca sinora individuate.

Riferimenti bibliografici

Albanese F. (unpublished), *Il territorio dell'accoglienza Lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) nei comuni della Città Metropolitana di Milano (2014-2018)*, PhD Thesis IUAV, 19.05.2020

Associazione NAGA (2019), *Senza (s)campo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un'indagine qualitativa.* Milano

Camilli A., "Regolarizzazione dei migranti, come funzionerà", in *Internazionale*, 15 maggio 2020.

Çağlar A., Glick Schiller N. (2018), *Migrants and city making,* Duke University Press, London.

Gori, C., Ghetti, V., (2016), "La riforma sociosanitaria e altre trasformazioni nella governance del welfare lombardo", I Vademecum di Lombardia Sociale.it

Granata E. (2004), "Pioltello. Un approccio progettuale aperto alla sperimentazione", in A. Tosi, *Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro dei programmi regionali per l'immigrazione*, Fondazione ISMU.

Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *La presenza dei migranti nelle città metropolitane: Sintesi rapporti.* [RAM2018_sintesi]

[6] È il caso, ad esempio, dei Comuni di Cernusco sul Naviglio e Pioltello che, seppur confinanti, presentano un'incidenza di residenti non comunitari agli estremi opposti (rispettivamente < 5% e > 20% il secondo).

[7] Intervista al coordinatore della rete di Sportelli Stranieri, Ufficio Stranieri del Comune di San Donato M.se (14/6/2019).

[8] Intervista ad un'assistente sociale del Comune di Cesano Boscone (7/8/2019).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *La presenza dei migranti nella città metropolitana di Milano*. [RAM2018]
Regione Lombardia, 2017. Linee di Indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020.
SIPROIMI, Cittalia (2019), *Rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI 2018. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati.*
Zapata-Barrero, R., Caponio T., Scholten P., (2017), "Theorizing the 'Local Turn' in a Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies", in *International Review of Administrative Sciences,* n. 83 (2), pp. 241-246.

Sitografia

Dati relativi alle richieste di asili e ai dinieghi, disponibile su Fondazione ISMU
https://www.ismu.org/calano-le-richieste-di-asilo-aumentano-i-dinieghi/
Dati relativi ai cittadini stranieri in Italia, disponibile su Istat
http://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=4&action=show
Elenco progetti territoriali finanziati, disponibile su Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, sezione Progetti territoriali
https://www.sprar.it/progetti-territoriali?_sft_regione=lombardia&_sft_provincia=milano

Geografie del welfare cooperativo

Simone Devoti
Politecnico di Torino
Email: *simone.devoti@gmail.com*

Abstract
La città ha sempre giocato un ruolo centrale nella definizione della qualità dell'abitare. Nell'ultimo ventennio la congiunzione fra regressione economica e sviluppo della società liberal-democratica ha determinato il riaffiorare di pratiche di condivisione e di reti solidali in grado di offrire contromisure rispetto all'insicurezza sociale (Castel, 2007) e alla fragilità spaziale. Queste iniziative, spesso autoprodotte, hanno palesato la stringente relazione che intercorre fra sofferenza individuale ed urbana, tanto da non sembrare azzardato affermare che, in taluni casi, la presenza di queste realtà abbia influenzato concretamente la qualità locale della vita, modificato lo spazio e generato geografie urbane nuove. Tali pratiche cooperative, nel loro reiterarsi entro luoghi condivisi hanno spesso (ri)attivato porzioni di territorio più o meno estese, realizzando strutture spesso sfuggenti alle tradizionali logiche di governance e alle usuali categorie conoscitive adottate negli studi urbani. In molte città italiane esperienze afferenti a questo nuovo sistema di welfare, che potremmo ormai chiamare 'diverso' (De Leonardis, 1998), hanno superato la loro fase sperimentale offrendo l'opportunità di riflettere con maggiore consapevolezza sulle implicazioni urbane di questo cambiamento: temporaneità, intermittenza, labilità, autonomia etc. La città, nello specifico, si configura entro queste strutture come un sistema fatto di tensioni fra particolare e universale, tra individuale e collettivo, in cui l'uomo e le sue interazioni 'vicine' appaiono fra le poche forze in grado di attivare l'organismo urbano a partire dalla dimensione sociale.

Parole chiave: welfare, community, urban form

1 | Città e welfare

La forma della città gioca da sempre un ruolo centrale nella definizione della qualità dell'abitare. Se da un lato potremmo affermare che lo spazio e i suoi usi sono sempre stati strettamente legati e reciprocamente in grado di influenzarsi dall'altro le dotazioni e le pratiche influenzano la percezione, e l'effettivo, benessere. Infatti è all'interno degli spazi urbani che gli individui interagiscono e contribuiscono all'utilità sociale (Pigou, 1920).
Gli studi urbani già prima del secolo scorso avevano riconosciuto nello studio della distribuzione e accessibilità ai servizi uno strumento per garantire i vantaggi dell'aggregazione. Ma è forse con gli inizi del Novecento che l'impegno per il superamento delle inuguaglianze sociali si era fatto più programmatico. D'altra parte, oggi, l'attenzione sembra essersi progressivamente spostata dalla dimensione spaziale a favore di una più politica e sociale (strategica?). Nonostante questo, le pratiche di produzione del benessere e le immagini collettive costruite a partire dalla loro reiterazione sembrano ancora fattori rilevanti nella trasformazione della città.
Non si può ignorare che, nell'ultimo ventennio la ricerca di benessere sia stata oggetto di rilevanti trasformazioni nelle strategie di produzione e fruizione: la congiunzione fra regressione economica e sviluppo della società liberal-democratica ha suggerito di osservare con particolare attenzione il modo in cui, in Europa, la crescente precarietà, la debolezza delle condizioni di vita e la fragile socialità (Benasayag & Schmit, 2005) siano state, di tanto in tanto, contrastate da pratiche collettive e da tentativi di reazione più o meno strutturati. Questa condizione ha determinato, in anni recenti, il riaffiorare di pratiche di condivisione (Sennett, 2012; Bianchetti, 2014) e di reti solidali in grado di offrire contromisure rispetto all'insicurezza sociale (Castel, 2007) e a favore di una ricerca del benessere in grado di sopperire alla crescente aporia del sistema pubblico ed alla contrazione delle capacità individuali di accedere ai servizi di libero mercato.
Queste iniziative, spesso autoprodotte, hanno ancora una volta sottolineato la stringente relazione che intercorre fra sofferenza individuale ed urbana. Tale relazione è sembrata tanto stringente da suggerire che il ripetersi di pratiche cooperative, entro luoghi condivisi, abbia non solo (ri)attivato porzioni di territorio ma definito ordinamenti spaziali (e sociali) inattesi, dai confini labili e dalla consistenza intermittente e talvolta temporanea.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

2 | Forme del welfare morbido a Torino

In molte città italiane esperienze afferenti a questo nuovo sistema di *welfare*, che qualcuno ha già definito 'diverso' (De Leonardis O., 1998), hanno superato la loro fase sperimentale offrendo l'opportunità di riflettere con maggiore consapevolezza sulle implicazioni urbane di tale cambiamento sociale e culturale. Riconoscere la rilevanza di questi luoghi infatti suggerisce di fare alcuni ragionamenti sui rapporti fra dimensione locale e globale così come sulle forme di *governance* della città contemporanea. La città, forse ancor più che in passato, si configura come un sistema fatto di tensioni fra particolare e universale, tra individuale e collettivo, in cui lo spazio diventa espressione di tali relazioni (Rossi, 1966). L'uomo e le sue interazioni 'vicine' appaiono fra le poche forze in grado di attivare l'organismo urbano a partire dalla dimensione sociale: molte azioni ideative e progettuali paiono, qui, innescarsi a partire da un tentativo di soddisfare esigenze condivise.

La città di Torino, nello specifico, si è rivelata un contesto fertile nel quale osservare con particolare nitidezza il cambiamento di strategie nella ricerca e produzione del benessere. Sebbene non sia facile identificare un momento preciso a cui far la svolta a favore di questo sistema di produzione del *welfare*, potremmo affermare simbolicamente che esso abbia avuto inizio con la conclusione del programma Urban 2 e con la realizzazione del primo 'contenitore', la Cascina Roccafranca, con l'idea che qui potessero continuare, in maniera parzialmente autonoma, le iniziative di *empowerment* locale avviata dall'amministrazione pubblica nel decennio precedente.

Da allora molte altre esperienze cooperative di promozione del benessere si sono diffuse a Torino[1]: organizzazioni parzialmente autogestite, talora istituzionalmente e fisicamente riconoscibili, in parte autonome e in parte dipendenti fra loro e dall'apparato pubblico. In ogni caso in grado di delineare non solo un sistema di *welfare* alternativo ma anche una diversa organizzazione spaziale. Lo stretto legame con il contesto sociale, la pluralità e l'intermittenza nella partecipazione, le differenti relazioni di autonomia e dipendenza hanno di fatto determinato labilità e continuità di queste esperienze descrivendo organismi spaziali altrettanto mutevoli non solo nel tempo ma nello spazio. La capacità di coinvolgere, di attirare cittadini non è mai stata particolarmente costante; sono chiaramente presenti nuclei più robusti che garantiscono il perdurare delle iniziative ma la portata di questi luoghi non dipende solo da essi. Inoltre, la natura per lo più spontanea di queste realtà ha reso interessante la rilettura degli spazi da esse proposte a partire dalla loro distribuzione a livello urbano.

Il riconoscimento di forme e spazi ricorrenti, l'individuazione di concentrazioni e relazioni, pur nella loro mutevolezza ed eterogeneità ha reso possibile l'identificazione di alcune immagini, forse più che morfologie vere e proprie, utili a descrivere alcuni caratteri specifici delle strutture spaziali e sociali da esse costruite.

2.1 | Poli, autonomi ma connessi

Queste esperienze si configurano innanzi tutto come poli, per lo più autonomi distribuiti in maniera apparentemente difforme nel tessuto urbano. Non sembra tuttavia casuale che questo emergere di forme di reazione si sia distribuita con maggior frequenza entro quelle porzioni marginali di città dove già erano sorte le rivendicazioni, il degrado e le disuguaglianze sociali. Tuttavia solo in alcuni casi il collegamento fra iniziative di rigenerazione pubblica e genesi di queste esperienze è stato palese, molto più spesso è riconducibile all'emergere di nuove esigenze congiunta ad una disponibilità locale di risorse sociali, culturale e spaziali.

Possiamo in ogni caso affermare che questo sistema più frammentato e 'morbido' di luoghi per la promozione e produzione del benessere non abbia fatto esclusivamente riferimento a forme convenzionali di sussidiarietà e neppure a strategie identificabili univocamente entro politiche *top-down* o *bottom-up*. Raramente sono state l'esito di modelli precostituiti e più spesso il risultato di una "natura incrementale" (Cottino, 2009) o frutto di dinamiche di "interazione trasversale" (Crosta, 2007).

È altrettanto significativo riconoscere quanto queste strutture, pur analoghe negli obiettivi, offrano servizi differenti, non solo in relazione alle associazioni coinvolte ed agli spazi disponibili, ma anche in riferimento al contesto nel quale si sono inserite e consolidate. Questo aspetto da un lato enfatizza l'indipendenza ed autonomia di ciascuna esperienza dalle alte, dall'altro conferma la stringente relazione con il contesto nel quale esse sono sorte. Tale condizione ha, in questo senso, definito una maggiore vicinanza ai bisogni della popolazione e facilitato l'interazione fra le parti. D'altra parte ne ha limitato il potenziale di replicabilità nonché ha aperto a maggiori rischi di instabilità e difformità (Saraceno, 1998) ad

[1] Le riflessioni qui presentate traggono principale spunto dallo studio condotto nel contesto torinese con particolare focus sull'esperienza delle Case di Quartiere.

una scala più ampia. La pluralità ed intermittenza della con–partecipazione[2] fra diversi attori ha definito strutture organizzative 'altre' realizzando un sistema sociale mutevole nel tempo in base alle disponibilità ed esigenze espresse dai partecipanti, altresì capace di cambiare tanto quanto di attivarsi o spegnersi. Si tratta infatti di attività innescate da iniziali forme di comunanza, in alcuni casi semplici forme di "ideoritmia" (Barthes, 2004), che nel loro progressivo, pur non sempre continuativo, approfondirsi ed intrecciarsi hanno creato dei legami e consolidato una rete fra diversi soggetti.
Va detto inoltre che molto spesso sono state le pratiche a doversi adattare agli spazi disponibili e alla limitatezza delle risorse anche in occasione dell'affidamento di manufatti di 'pregio' storico-architettonico. A dispetto dell'eterogeneità delle strutture ospitanti si possono comunque identificare alcune ricorrenze nell'uso e nel tentativo di modificare l'ambiente secondo le istanze emergenti: uno spazio per l'aggregazione e gli eventi, un luogo di accoglienza ma soprattutto la presenza di diversi spazi connotabili, di dimensioni variabili. Si osserva insomma un superamento dell'idea di polivalenza a favore di ambienti più adattivi e personalizzabili.
Tale condizione frammentaria e radicata ha tuttavia determinato una forma di cooperazione 'involontaria' ad un sistema di produzione alternativo del benessere.

2.2 | Addensamenti

Questi dispositivi, sociali e spaziali, sono sembrati in grado di far riaffiorare l'idea, o il desiderio, di una maggiore connessione fra cittadini e territorio entro configurazioni sì circoscritte ma anche aperte ad un una più ampia fruizione urbana. In considerazione di questo aspetto potremmo richiamare un'immagine fatta non tanto di punti quanto di addensamenti dai confini labili, variabili nel tempo e nello spazio. Infatti molti di questi luoghi si sono spesso posti come contenitori 'ad ampio raggio', interessati ad offrire servizi non solo per una fruizione locale ma aperti all'intera cittadinanza.
In questa direzione l'esperienza delle Case di Quartiere ha dato dimostrazione di quanto la dimensione di vicinato sia certamente afferente ad aspetti di mobilità – in termini di tempi di percorrenza o distanze – o ad aspetti percettivi – atmosfera o domesticità (Cogato Lanza E., Girot C., Di Campli A., 2011)[3] ma non solo. Da un lato infatti la distribuzione dei partecipanti ha confermato la rilevanza della prossimità nel riconoscimento delle esigenze e nei processi di produzione del benessere, dall'altro ha messo in evidenza una crescente complessità di comprensione in relazione a questioni di estensione e modalità di riconoscimento.
Si può infatti affermare che entro queste esperienze la densità di pratiche cooperative attorno ad un luogo, così come il radicamento nelle comunità locali sia stato in grado di inscrivere nello spazio relazioni e ricostruire valori - economici, sociali, culturali – utili a immaginare nuovi modi di abitare vicini a partire dalla costruzione di nuove forme di 'località' (Appadurai, 1996).
Tale affermazione può essere confermata non solo osservando la distribuzione dei partecipanti alle iniziative proposte dalle case ma in riferimento alla riconoscibilità che questi luoghi hanno sedimentato nell'immaginario comune. Non è infatti insolito osservare che la ripartizione dei fruitori, così come dei semplici utenti occasionali, o anche solo di coloro che sanno dell'esistenza di tali realtà e delle attività in esse offerte, non sia uniformemente distribuita secondo un gradiente proporzionale alla vicinanza. Talvolta infatti la conoscenza di questi luoghi si diffonde attraverso la rete relazionale, oggi più fluida e veloce che in passato.
Questi grumi, pur richiamando l'idea di quartiere per l'intreccio fra spazio, usi e comunità locale sono piuttosto 'espressione di condizioni trasversali, di comportamenti particolaristici che si universalizzano e si sostengono su reti sociali ampie' (Sampieri, 2011, p.12) e 'liquide' (Bauman Z., 2002, 2006, 2013) e di relazioni costruite entro forme di solidarietà 'organica' più che 'meccanica', per dirla con le parole di Durkheim. Il legame fra gruppi di individui e territorio non sembra essere affatto scomparso, piuttosto pare essersi ricostruito, e fortificato entro quelle 'comunità di pratiche' di cui parlava Marco Cremaschi (2008).

[2] Intesa come cooperazione più che come forma democratica di coinvolgimento.

[3] Secondo quanto suggerito dai recenti studi sulla prossimità urbana portata avanti da Cogato Lanza, Girot, Di Campli, Truniger si fa riferimento a un quadrato di lato 1 Km o ad una distanza percorribile a piedi in 10-15 minuti. Con atmosfera di intende far riferimento a quegli aspetti sinestetici che caratterizzano l'ambiente urbano mentre con il concetto di domesticità si vuole intendere un compendio di caratteristiche di comfort tradizionalmente proprie degli spazi interni: usi intermittenti, variabili in base ai periodi della giornata (documentazione relativa ai lavori di ricerca dell'osservatorio 'The urban landscape' fra il 2009 e il 2011, pubblicati in diverse occasioni dai suoi componenti).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Il ripetersi di questi addensamenti, presidiati da esperienze collettive e dense, ha generato spazi che potremmo dire intermedi, nei quali nessuna parte – privata o pubblica, intima o collettiva – risulta preponderante.

2.3 | Reti locali e globali

Le forme di condivisione espresse da queste realtà hanno talvolta aperto a reti di scambio ad una scala più vasta. In diverse situazioni infatti queste esperienze hanno aderito a comunità più ampie, alcune volte nazionali, come nel caso di diversi *coworking* o gruppi d'acquisto solidali, o a *community* mondiali, come nel caso dei FabLab. L'adesione a un medesimo sistema strutturato alla scala urbana è qualcosa di più raro forse anche perché la cooperazione non è questione semplice soprattutto se la vicinanza non contribuisce a superare la potenziale competizione fra strutture analoghe. Anche nel caso delle Case di Quartiere di Torino c'erano stati diversi tentativi di collaborazione sollecitati dal Comune e dalla Fondazione San Paolo. I contatti tuttavia non avevano mai portato ad una cooperazione continuativa e neppure all'identificazione di un formato in grado di descrivere univocamente le esperienze coinvolte. Solo con l'adesione al bando "che fare 2"[4] si determinò l'occasione per l'autodeterminazione alla scala urbana e per un più esplicito riconoscimento comune[5]. A livello pubblico, le Case di Quartiere godevano già di un patrocinio, non sempre formale, delle istituzioni locali. Più raramente però queste erano conosciute al di fuori della propria 'cerchia' di utilizzatori abitudinari. Fu così che la Fondazione Cascina Roccafranca presentò un progetto di coordinamento delle attività con l'obiettivo di realizzare, e progressivamente consolidare, una rete fra diverse realtà, 'intrecciando saperi, esperienze e progetti'. Lo scambio ha messo in evidenza un'eterogeneità rilevante riguardo a forme organizzative, sistemi di finanziamento, modalità di coinvolgimento dei cittadini e iniziative offerte che all'interno di questo gruppo ristretto è stato rappresentativo delle differenze che intercorrono fra tutte queste attività.
La messa in comune, quando strutturata nella direzione di non limitare le singole specificità, ha permesso di valorizzare sperimentazioni individuali costituendo un patrimonio comune di esperienze per l'intera rete.
La compresenza su un medesimo territorio cittadino, in aggiunta, ha permesso di riconoscere la ricorrenza di istanze e il reperimento di un capitale volto ad una loro soddisfazione rintracciati localmente ma sviluppati alla scala urbana. Alla base di questa struttura reticolare vi è un sostanziale riconoscimento di valore della scala locale quale recettore di esigenze e disponibilità e della collaborazione ad un livello più esteso per il superamento della solitudine.
Questo mutamento ha creato strategie di coinvolgimento e valorizzazione di contesti e risorse nuove al fine di moltiplicare gli ambiti, i reticoli organizzativi, le figure, gli interessi e le competenze coinvolte (De Leonardis, Ermenegger, 2005, p. 9). Su questo tema appare interessante riconoscere come il sistema di produzione del benessere sia cambiato non solo attraverso uno spostamento dei ruoli e delle competenze ma trasversalmente con la realizzazione di un sistema spaziale costituito da strutture autonome ma connesse fra loro, non totalmente interdipendenti ma neppure interscambiabili.

3 | Welfare globale e locale in Italia: quale immagine?

Entro questo scenario parrebbe necessario ripensare strumenti e modelli di conoscenza e governo del territorio, a favore di pratiche architettoniche e urbane in grado di distinguere la centralità del 'locale' e ammettere la grossa difficoltà di imporre una logica aprioristica alla città (Jacobs 1969).
Su questo tema sembrerebbe altresì interessante riflettere su questioni di scala in relazione sia al dimensionamento di reti e sistemi sia in relazione a contesti simili e/o prossimi.
Come sottolineato dal caso torinese da un lato l'insistenza su un medesimo territorio urbano ha permesso di valorizzare il territorio intessendo nuovi legami e costruendo comunità trasversali basate sulla comunione di interessi senza tuttavia doversi affidare a piattaforme virtuali ma appoggiandosi a luoghi fisici.
D'altra parte la messa in comune ha palesato l'esistenza di esigenze simili anche fra soggetti non vicini. Queste due considerazioni suggeriscono di interrogarsi su quanto si possa ampliare la rete senza perderne

[4] Il bando, promosso dall'associazione Doppiozero, e finanziato da diverse fondazioni, alla sua seconda edizione (la prima nel 2013), proponeva una selezione basata su 3 step: una prima scrematura da parte dell'ente organizzatore, una seconda fase di votazione pubblica, tramite internet, e la selezione del vincitore a compito della commissione giudicatrice. All'annuncio iniziale parteciparono 609 progetti, ne furono selezionati 43 per la valutazione via web.

[5] Il riconoscimento istituzionale, di fatto, era già esistente a livello locale ma la vittoria del bando diede una maggiore visibilità a livello nazionale e di opinione pubblica.

i vantaggi di vicinanza. Quale immagine, ad esempio, emergerebbe da una mappatura alla scala nazionale di queste esperienze? E quali ricorrenze, concentrazioni e dispersioni sarebbe possibile evidenziare?
Certamente in alcuni centri urbani la valorizzazione di queste realtà, pur con le dovute differenze, è un dato di fatto (Napoli e Milano ad esempio), non sembra però esserci una politica comune a livello nazionale. In questa direzione va sottolineato che buona parte dei finanziamenti a sostegno di queste realtà derivano dalle fondazioni bancarie. Come stabilito dalla legge Amato, poi ratificata dalla riforma Ciampi nel 1998/1999, esse promuovono lo sviluppo locale attraverso iniziative filantropiche di finanziamento di attività alle quali devolvono gli utili della propria attività finanziaria. L'attuale normativa prevede che la distribuzione di questi fondi sia anche legata ai territori nei quali esse insistono e all'interno dei quali sono radicate.
Questo aspetto determina una geografia italiana assai difformemente distribuita che suggerisce di interrogarsi ancora una volta su come la dimensione spaziale, in questo caso squisitamente distributiva, determini una 'ingiustizia' sociale.

Riferimenti bibliografici

Appadurai A. (1996), *Modernity at Large*, University of Minnesota Press, Minnesota.
Barthes R. (2004), *Comment vivre ensemble*, Cours et séminaire au collége de France, 1976-1977, Seuil, Paris.
Bauman Z. (2001), C*ommunity. Seeking Safety in an Insecure World*, Polity Press, Cambridge2006, 2013.
Benasayag M. e Schmit G. (2005), *L'epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano.
Bianchetti C. (2014), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
Bianchetti C. & Sampieri A. (2014), "Can shared practices build a new city?" *Journal of architecture and urbanism*. 38, pp. 73-79.
Castel R. (2007), *Le metamorfosi della questione sociale*, Elio Sellino, Avellino.
Cogato Lanza E., Girot C., (2014), *Experimenting Proximity. The Urban Landscape Observatory*, Losanna: EPFL Press.
Cremaschi M. (2008), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
Crosta P. L. (a cura di, 2007), *Casi di politiche urbane. La pratica delle pratiche d'uso del territorio*, Franco Angeli, Milano.
De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli elementi, Milano.
De Leonardis O., Ermenegger T. (2005), *Le istituzioni della contraddizione*, Franco Angeli, Milano.
Jacobs J. (1969*), The Economy of the Cities.*
Pigou A. C, (2013, 1st edition 1920), *The economics of welfare*. Palgrave macmillan, Melbourne.
Rossi A. (1966), *L'Architettura della Città*, Marsilio, Padova.
Sampieri A., (2011*), L'abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano.
Saraceno C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
Sennett R., (2012), *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano.
Soja E. (2010), *Seeking spatial justice*, University of Minnesota, Minneapolis.
Todros A. (2014), "Comunanze", in Bianchetti C. (a cura di), *Territori della condivisione. Una nuova città?*, Quodlibet, Macerta, pp.40-45.

Sitografia

Rete delle Case di Quartiere di Torino
http://www.retecasedelquartiere.org/
Bando'Che fare' seconda edizione
https://bando.che-fare.com/edizioni-precedenti/chefare2/
Elenco delle fondazioni bancarie e relativa sede e tipologia
https://italianonprofit.it/filantropia-istituzionale/cerca/tipologia-fondazioni-bancarie/

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

02

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

Governance e paesaggi: qualche considerazione a partire da un'esperienza di ricerca nell'eporediese

Anna Marson
Università IUAV Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: *anna.marson*@iuav.it

Andrea Porta
Università Rovira I Virgili
Email: *andrea.porta@estudiants.urv.cat*

Francesca Caterina Imarisio
Avvocato, Torino
Email: *francesca.imarisio@imarisio.com*

Abstract
Diverse azioni della ricerca "Progetto di sperimentazione per l'attuazione del piano paesaggistico del Piemonte" promossa nel 2018 dalla Compagnia di San Paolo, d'intesa con la Regione e il Segretariato regionale MiBACT, hanno di fatto messo a fuoco questioni di *governance*, in alcuni casi misurandosi direttamente con la sua (necessaria) innovazione.
Le forme di *governance* istituzionale locale presenti sono a geometria assai variabile, disegnando complessivamente un quadro composito e non sempre adeguato a gestire le poste in gioco costituite dal paesaggio. Dall'esperienza di ricerca compiuta si palesa l'utilità non tanto di una aggregazione delle istituzioni territoriali locali, bensì di una qualificazione dei ruoli svolti e della pratica di forme di *governance* che garantiscano la contaminazione fra soggetti diversi, istituzionali e non, accomunati dalla "produzione di paesaggio" nella sua dimensione di "bene comune", per coltivare visioni e progettualità capaci di mettere in valore le specificità del contesto.

Parole chiave: landscape, heritage, governance

Il contesto della sperimentazione

La ricerca "Progetto di sperimentazione per l'attuazione del piano paesaggistico del Piemonte" promossa nel 2018 dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, d'intesa con la Regione e il Segretariato regionale MiBACT, ha riguardato un'attività di accompagnamento, condotta fra i primi mesi del 2019 e l'estate 2020, del processo di attuazione del Piano Paesaggistico in Piemonte[1] con riferimento alle strategie individuate dal Piano, quali opportunità per stimolare e creare le condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio.
L'attenzione è stata rivolta soprattutto all'innesco di processi di interazione fra attori orientate a prospettive di sviluppo basate sulla valorizzazione collettiva del patrimonio culturale e paesaggistico specifico, e di approfondimenti conoscitivi in grado di promuovere visioni diverse e maggiormente documentate rispetto alle poste in gioco delle trasformazioni.
Come riferimento per la sperimentazione è stato assunto l'Ambito "eporediese"[2] del Piano paesaggistico, focalizzandosi in modo più specifico sull'unità di paesaggio comprendente Carema e Settimo Vittone, e quindi sulla sinistra Dora fra Ivrea e il confine valdostano, e sul territorio del Canavese Orientale compreso fra la Serra e i rilievi morenici meridionali fino al confine fra eporediese, vercellese e biellese.

---

[1] Il piano, adottato una prima volta con DGR n. 53-11975 del 4.8.2009, la seconda con DGR n. 20-1442 del 18.5.2015, è stato approvato con DCR n. 233-35836 del 3.10.2017; l'attuazione del piano è normata dal regolamento regionale del 22.3.2019.

[2] L'*Eporediese* è uno dei 76 Ambiti di paesaggio individuati e normati dal PPR (ambito 28); cfr. *Schede degli ambiti di paesaggio*https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019 03/d_Schede_degli_ambiti_di_paesaggio.pdf, pp. 187-196.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Il contesto di ricerca, nella sua specificità, non consente di proporre generalizzazioni e, tuttavia, mette in luce alcune evidenze significative anche per il dibattito più allargato.

I processi di governance in essere

Considerare il paesaggio, o meglio i paesaggi riferiti a specifici territori, quale oggetto di *governance* permette di trattare da un punto di vista meno frequentato di altri sia l'evoluzione istituzionale e i suoi esiti che gli strumenti e modelli di *governance* emergenti o utilmente considerabili.

In questo caso i processi di *governance* intercettati, interrogati o almeno in parte co-progettati sono stati quelli attinenti alla progettazione dello sviluppo territoriale e gestione di finanziamenti, servizi e procedure di trasformazione del paesaggio attinenti.

La ricerca condotta non ha riguardato infatti in senso stretto la tutela del paesaggio, trattata dagli strumenti normativi che concorrono a definire i contenuti del Piano paesaggistico e da procedure codificate al riguardo, bensì le opportunità di sviluppo anche economico concretamente attivabili a partire dal patrimonio culturale e paesaggistico presente nei territori in questione.

All'interno di questo contesto, l'ipotesi di lavoro era basata sul fatto che il problema di una progettualità non sempre adeguata rispetto alle potenzialità che i diversi territori e i rispettivi patrimoni materiali e immateriali potrebbero offrire non risieda tanto o soltanto nella dotazione di finanziamenti, quanto nei processi di *governance* che dovrebbero consentire ai diversi attori di contribuirvi fattivamente, mettendo in comune le proprie risorse anche cognitive, rompendo le spesso ristrette arene decisionali locali (Barca e Luongo 2020).

Nel territorio oggetto della ricerca le dimensioni della *governance* in gioco, con riferimento ai processi che hanno negli enti territoriali attori decisivi, sono perlomeno tre: quella della città metropolitana, quella intercomunale, e infine quella che si gioca all'interno delle competenze comunali.

La prima dimensione, quella della città metropolitana, viene localmente percepita come particolarmente lontana: la trasformazione delle province in città metropolitane ha ovunque generato una focalizzazione dell'azione sull'area centrale, rispetto a una precedente tendenza delle province a compensare le dotazioni di cui la città capoluogo già disponeva con un'azione rivolta ai territori più esterni. Ciò costituisce una prima evidenza che merita di essere denotata, rispetto a un progetto – quello dell'istituzione delle città metropolitane – legittimato all'origine da argomentazioni relative all'esigenza di garantire procedure di *governance*, contrapposte al solo governo, alternativa in seguito almeno in parte criticamente riconsiderata (Dente, Bobbio, Spada 2005).

Nell'esperienza di ricerca condotta abbiamo comunque assistito, da parte della città metropolitana, all'attivazione di interazioni con una molteplicità di attori, grazie ad alcuni eventi del progetto transfrontaliero ALCOTRA VI.A[3]. La relazione fra queste progettualità specifiche, promosse da finanziamenti europei dedicati, e le modalità di costruzione e gestione della programmazione ordinaria non sembra comunque evidenziarsi come particolarmente strutturata, e richiederebbe in ogni caso una verifica specifica.

A livello intercomunale, le forme di *governance* presenti su questi territori sono difficili da cogliere nel loro insieme, essendo caratterizzate da una geometria assai variabile[4] che disegna complessivamente un mantello di Arlecchino[5], composito e non sempre efficace nel mettere al lavoro le competenze esistenti[6]. L'attivazione di processi di apertura alla società civile, o agli attori economici anche piccoli portatori di interessi collettivi, sembra rispondere prevalentemente alla disponibilità di fonti di finanziamento, o al perseguimento di progetti specifici avviati dall'istituzione e che richiedono necessariamente la partecipazione di altri attori, concludendosi tuttavia anche con l'esaurimento degli stessi.

A livello dei singoli Comuni, quali siano le forme di *governance* attive dipende moltissimo dalle consuetudini delle comunità locali, dalle coalizioni di interessi che hanno eletto i sindaci e dalle loro sensibilità e capacità di gestione della 'cosa pubblica', ivi inclusa la loro cognizione di cosa siano i beni comuni di carattere

---

[3] Per approfondire il progetti INTERREG ALCOTRA VI.A (Strada dei Vigneti Alpini) della Città Metropolitana: http://www.interreg-alcotra.eu/it/decouvrir-alcotra/les-projets-finances/strada-dei-vigneti-alpini

[4] Unioni dei comuni dell'area (in continua evoluzione e aggiornamento) http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/urp/comuni-unioni-comuni - Gal Valli del Canavese http://galvallidelcanavese.it/territorio/larea-gal

[5] Per riprendere la metafora utilizzata da Massimo Quaini a proposito del paesaggio italiano, riprendendo Michel Serres (Quaini 2009, 68-69).

[6] Un tentativo di sistematizzare le attività svolte sul territorio è stato tentato da Confindustria Canavese, attraverso il percorso svolto tra il 2012 e il 2015 "Strategie per il Canavese", che ha portato alla creazione dell'Agenzia per lo Sviluppo del Canavese, http://www.agenziasviluppocanavese.it .

territoriale, e perché siano importanti in una prospettiva di sviluppo basata sul paesaggio e orientata a garantire ritorni non solo di cassa, ma piuttosto benefici di medio-lungo periodo.
In questo contesto multi scalare, la ricerca si è focalizzata sulle capacità di attivare e più in generale di gestire con esiti apprezzabili i processi di produzione e trasformazione dei paesaggi locali. Se per quanto attiene all'esperienza più specifica di stimolo e accompagnamento a processi di *governance* rimandiamo alle due esemplificazioni restituite a seguire, qui ci soffermiamo invece brevemente sulla questione della gestione degli aspetti qualitativi della trasformazione dei paesaggi, con riferimento in particolare all'azione delle Commissioni locali per il paesaggio (CLP)[7]. Pur con tutti i limiti dell'istituto, i cui criteri di composizione e funzionamento sono regolati da ciascuna Regione e la cui azione istruttoria è riferita ai soli beni vincolati, un suo miglior operato potrebbe concorrere a qualificare le competenze e conoscenze di uffici tecnici comunali oramai drammaticamente sguarniti di competenze tecniche, e prevalentemente dedicati a gestire aspetti procedurali. Nonostante il tentativo di avviare un percorso virtuoso, effettuato proprio con riferimento all'Ambito di paesaggio da noi trattato alcuni anni fa (Corradin 2017), sia il governo in senso stretto che la *governance* inerente i processi di valutazione tecnica delle trasformazioni di paesaggio si trova attualmente in una situazione di stallo, se non addirittura di peggioramento[8], in assenza di sperimentazioni[9] che provino almeno a migliorare esiti troppo spesso inferiori alle ragionevoli possibilità. In questo caso ci troviamo di fronte a un chiaro esempio di una procedura che potrebbe produrre esiti assai più efficaci ed efficienti, se soltanto dalla Regione, agli uffici locali del MiBACT, ai Comuni, alle associazioni senza scopo di lucro che si occupano del paesaggio, alle rappresentanze delle effettive competenze professionali in materia si attivasse un processo di *governance* effettiva delle trasformazioni che incidono sul paesaggio[10].

Due diverse e specifiche questioni di *governance* emerse nel corso della ricerca

Le attività di ricerca/azione condotte dal gruppo di lavoro multidisciplinare del "Progetto di sperimentazione per l'attuazione del piano paesaggistico del Piemonte" hanno avuto l'obiettivo di stimolare relazioni cognitive e sociali orientate ad azioni di sviluppo locale a base patrimoniale, con particolare riguardo al patrimonio paesaggistico. Rispetto a un orientamento piuttosto diffuso a promuovere, rispetto alle dotazioni paesaggistiche e culturali, le più disparate azioni di promozione di nuovi flussi turistici, si è ritenuto significativo sperimentare la connessione di attori locali, conoscenze e prassi d'azione usualmente separati, al fine di far crescere una più matura consapevolezza delle potenzialità e delle caratteristiche del territorio e del paesaggio locali, in un'ottica di promozione capace anche di manutenzione e riproduzione dei valori unici del luogo.
Dopo una prima fase di diagnostica territoriale allargata all'intero ambito di paesaggio Eporediese, la sperimentazione ha riguardato due territori più specifici, rispettivamente la sinistra Dora a Nord di Ivrea e il Canavese Orientale tra Serra e rilievi morenici meridionali. Il tema della *governance* del paesaggio, centrale in un quadro strategico, è stato affrontato seguendo due principali approcci: uno coinvolgendo direttamente le istituzioni locali, con *focus* sulla Via Francigena tra Carema e Ivrea, l'altro partendo da singoli, aziende, associazioni, in una logica bottom up, nel Canavese Orientale.
Entrambe le esperienze fanno riferimento ai circuiti del turismo lento e sostenibile. Un approccio al turismo che lavorando sulla valorizzazione di luoghi, memorie, conoscenze, reca sicuramente dei vantaggi in termini di ritorno economico, di benessere sociale e di salvaguardia ambientale. Sebbene il contesto storico generale attuale, interessato dalla grave crisi pandemica, abbia causato una grave crisi del settore turistico, tuttavia lo stesso può costituire un'opportunità di maggior attenzione e sviluppo del turismo legato al paesaggio[11].
Rispetto alla cornice della ricerca condotta ci è parso interessante interrogarci sia sulle questioni più generali di *governance* emerse in relazione alle azioni promosse, che su come e quanto la struttura e il funzionamento delle specifiche forme di *governance* siano in grado di "tenere insieme" in modo efficace

---

[7] Ex art. 148 Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[8] Con riferimento alla situazione italiana in generale, non del solo Piemonte, anche se nel contesto piemontese la scelta di ammettere anche coloro in possesso del solo titolo di geometra quali componenti esperti delle CLP non si può dire che abbia aiutato.

[9] Vedasi ad esempio l'esperienza della Provincia di Trento restituita nelle sue luci e ombre da Tecilla (in corso di stampa).

[10] Le CLP attualmente forniscono un parere consultivo sulle trasformazioni interne ad aree assoggettate a vincolo paesaggistico. A piani paesaggistici vigenti la loro funzione andrebbe totalmente riformulata, potendo diventare un presidio importante per orientare le trasformazioni alla qualità dell'inserimento paesaggistico.

[11] Da segnalare come il *World Tourism Day 2020* sia stato dedicato al turismo rurale.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

tutela e valorizzazione dei contesti di paesaggio interessati dagli itinerari. La capacità degli itinerari di turismo lento e sostenibile di svolgere un'effettiva funzione di leva per la rigenerazione sensibile di paesaggi rurali di lunga durata varia infatti molto da un contesto all'altro, come evidenziato dalle esperienze già maturate altrove a questo riguardo[12].
Di seguito sono sinteticamente presentate le due esperienze e le specifiche questioni di *governance* emerse.

La via Francigena come opportunità per tenere insieme le molteplici relazioni che qualificano il paesaggio.
La via Francigena rappresenta oggi un percorso di pellegrinaggio di eccellenza al pari del Cammino di Santiago di Compostela e costituisce sicuramente un'opportunità per una *governance* condivisa del paesaggio.
Sebbene all'inizio della ricerca non fosse stato progettato di assumere la via quale *focus* specifico, ben presto è apparsa la sua trasversalità alle diverse azioni prese in considerazione e la sua centralità quale elemento di connessione paesaggistica fra i vigneti, i beni culturali diffusi nel territorio collinare e la spettacolare Serra morenica. Il tratto di via oggetto di indagine è infatti ricco di elementi che caratterizzano il paesaggio: dai terrazzamenti per la coltivazione delle viti a pergola delimitati da muretti in pietra a secco e "pilun" ai beni culturali altomedievali di pregio, nuclei storici e manufatti rurali di valore testimoniale; dalle cantine naturali, dette "balmetti", scavate nella morena ai geositi che testimoniano la presenza del ghiacciaio; dal museo a cielo aperto delle architetture del XX secolo prodotte dall' Olivetti oggi riconosciuto come Patrimonio dell'umanità ai molti terreni e boschi non più coltivati.
Da uno sguardo di insieme si coglie da un lato la ricchezza paesaggistica e culturale di questi luoghi, e dall'altro la difficoltà di mettere a sistema la valorizzazione e la tutela dello stesso. Per superare tale "scollamento" e in conformità con quanto previsto dal PPR – in particolare dalle strategie 1, 2 e 4 -, la via Francigena può costituire il filo rosso che unisce le diverse componenti patrimoniali, creando l'opportunità di una *governance* condivisa.
Dai sopralluoghi e dalle interviste svolti è emersa la difficoltà, a oggi, di provvedere alla stessa manutenzione e gestione del solo percorso, il che è rappresentativo dei problemi che pone, anche ai livelli meno complessi, la gestione di un bene comune quale il paesaggio.
Abbiamo così scelto di concentrarci su una parte del percorso, paesaggisticamente di grande rilevanza – da Carema a Ivrea – lavorando con gli attori direttamente interessati allo sviluppo una forma di collaborazione condivisa per la cura e la rigenerazione dello stesso. Per comprendere come poter promuovere forme di collaborazione tra i diversi soggetti sono stati esaminati esempi in realtà simili[13] e valutate forme diverse di accordo per progettare la gestione integrata della via e dei paesaggi da essa attraversati. È stata quindi avanzata una proposta articolata in:
- un patto di collaborazione tra soggetti pubblici e privati che definisca "oneri e onori" degli attori a diverso titolo interessati alla gestione del percorso e al tempo stesso alla valorizzazione del paesaggio lungo il percorso della via Francigena nel tratto Carema – Ivrea;
- convenzioni su aspetti operativi specifici, a seconda dell'interesse e delle necessità dei soggetti sottoscrittori del patto.

Per quanto riguarda il "patto", obiettivo primario è stato quello di coinvolgere gli attori in un'ottica di paesaggio condiviso[14]. Inizialmente, sono stati coinvolti i Comuni attraversati dal tratto in esame e l'Associazione Via Francigena di Sigerico, successivamente il GAL Valli del Canavese, la Regione Piemonte e Turismo Torino e Provincia e si è ipotizzato di coinvolgere in futuro anche altri soggetti privati che perseguano finalità di interesse collettivo.
Successivamente alla sottoscrizione del patto di collaborazione potrà essere utilizzato un modello di convenzione/accordo tipo, redatto sulla base di alcune *best practice* che si stanno sperimentando in altri tratti della via Francigena, per dare operatività alle singole azioni che possono concretizzare le prospettive auspicate dal patto.
La sperimentazione ha raggiunto il risultato positivo di attivare una rete di soggetti pronti a programmare un progetto unitario, attraverso uno strumento di condivisione avente quale obiettivo principale il recupero della qualità paesaggistica del territorio comune grazie alle potenzialità della via Francigena.

---

[12] Il riferimento è sia ad alcuni tratti della via Francigena da tempo oggetto, anche in Italia, di politiche di valorizzazione, che agli innumerevoli tracciati escursionistici oggetto di progetti finanziati con fondi europei.

[13] https://www.viefrancigene.org/it/resource/news/la-francigena-toscana-39-comuni-un-prodotto-turist/

[14] G. Arena, *I custodi della bellezza*. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto tra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia, Roma, 2020 - https://www.labsus.org/2020/07

La concretizzazione del progetto ha tuttavia la necessità che vi sia un soggetto in grado di assumere il ruolo di Capofila, curando la regia del patto e sviluppando la sua esecuzione ed evoluzione con l'intervento dei privati e la possibilità di successive convenzioni, nonché partecipando a eventuali bandi per ottenere finanziamenti nazionali ed europei.
Il rischio che si potrebbe prospettare è che gli attori, senza una regia coerente, non portino avanti il progetto, perdendo così un'importante occasione per la promozione e la valorizzazione del paesaggio sempre più al centro delle politiche di sviluppo locale sostenute anche dall'Unione europea, e per il quale si prospetta a seguito dell'emergenza Covid una prospettiva di valorizzazione fruitiva importante, sostenuta anche dal MiBACT. Un altro rischio è che vengano privilegiate le azioni di valorizzazione, limitando la cura e la tutela alle sole componenti che ne costituiscono il presupposto strettamente necessario, senza cogliere appieno le molteplici valenze di un'attenzione più ampia alla manutenzione e creazione di paesaggio.
Un'azione di *governance*, ovvero di coinvolgimento ampio delle diverse tipologie d'attori, da quelli istituzionali, alle associazioni culturali, ai produttori di vino e così via è essenziale per governare le relazioni che qualificano questo paesaggio, e al tempo stesso è tuttavia essenziale che vi sia un attore disponibile e capace ad assumere una funzione di *leadership* al servizio di un progetto collettivo.

Fra Serra e Castello di Masino, avvio di una rete fra produttori di paesaggio diversi e inusuali.
Nell'area del Canavese Orientale la connotazione paesaggistica dominante è data dall'inconfondibile profilo rettilineo della Serra, il cui versante collinare ospita diversi borghi con ricetti, chiese romaniche e boschi, dalla piana prevalentemente agricola al piede collina, dai numerosi castelli (tra i quali spicca però in termini turistici solamente il castello di Masino) collocati alla sommità dei crinali collinari che fanno da contrappunto alla Serra verso meridione. L'area è soggetta da un lato all'abbandono di appezzamenti collinari precedentemente coltivati, e un'agricoltura 'industriale' negli appezzamenti pianeggianti, dall'altra all'aumento di piccole aziende agricole "sostenibili" e della domanda di prodotti di qualità, alimentata attraverso reti di distribuzione e promozione alternative.
In generale è evidente come la gestione e promozione di questo paesaggio sia lasciata all'iniziativa di singole istituzioni e gruppi, con strategie limitate a settori e aree specifiche. Per questo motivo il gruppo di lavoro, nell'ambito del progetto di sperimentazione, ha reputato utile agire, nella direzione di una gestione integrata del paesaggio, a partire da quelle realtà che già stanno sviluppando progettualità virtuose, in ottica bottom up. Le attività proposte sono quindi state sviluppate con l'obiettivo di promuovere un percorso di riconoscimento, capacity building, collegamento tra le piccole aziende agricole che "producono" il paesaggio (conducono cioè la loro attività in modo rispettoso della configurazione storica e naturale) e il patrimonio culturale/naturale, favorendo da un lato la valorizzazione delle aziende più virtuose e consapevoli, dall'altro la costruzione di un'offerta di fruizione dell'area, in grado di valorizzare i beni culturali, il patrimonio naturale e creare consapevolezza tra la popolazione locale rispetto alle evidenti potenzialità e loro unicità, favorendo al contempo la gestione e tutela del paesaggio.
Gli attori coinvolti al fine di attivare il processo sopra illustrato, oltre alle aziende agricole, sono stati: la *Cooperativa sociale ZAC,* con sede nella stazione di Ivrea, organizza mercati con aziende virtuose del territorio e conduce attività culturali per la popolazione dell'area anche su temi legati al paesaggio; e il *Castello e Parco di Masino,* Bene FAI, ha inaugurato una nuova fase di "apertura" al territorio che vede nel dialogo con la componente agricola e paesaggistica una strategia efficace, anche in chiave di offerta culturale.
Le attività proposte a partire da questi attori hanno dato alcuni frutti di grande interesse, seppur limitati e fortemente specifici nel contesto locale.
La rete aperta di produttori di paesaggio, che per ora è un primo riconoscimento del ruolo di microaziende agroalimentari che costituiscono un capitale territoriale fino ad oggi poco valorizzato (al di là della loro funzione produttiva), risulta invece, a seguito della ricerca e degli incontri operativi, di enorme valore: aziende e singoli profondamente radicati e "preoccupati" (in senso positivo) per il paesaggio locale, in ottica di vera multifunzionalità.
L'incontro di realtà come ZAC, Masino e le aziende agricole, molto diverse in termini di finalità perseguite e di utenti raggiunti, ma accomunate dalla sensibilità al tema cultura/paesaggio, ha generato una "scintilla progettuale" interessante e potenzialmente generativa, riconoscibile nella volontà di procedere con la progettazione di attività (come itinerari di collegamento beni culturali/aziende agricole) che hanno come focus il paesaggio locale in tutte le sue componenti. In questo caso la cura dei paesaggi locali già in atto o in progetto trova una cornice capace di legarla a uno scenario collettivo di valorizzazione sia culturale che economica.
Il partenariato e le attività di animazione condotte sono state per ora limitate agli attori non istituzionali: notando la sovrabbondanza di iniziative di promozione da parte delle istituzioni locali, spesso sovrapposte

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

e non sistematiche, si è preferito individuare una serie di attori particolarmente vocati, prevedendo un possibile coinvolgimento dei comuni e degli altri enti quando la rete informale e la sua progettualità sia già sufficientemente matura.
In questo caso la *governance* del processo si confronta con due questioni:

- da un lato la rete deve poter trovare le motivazioni per continuare a lavorare e progettare, allargarsi e strutturarsi rimanendo aperta e inclusiva nei confronti del territorio, con nuovi progetti e istanze, quasi a costituire una *governance soft* (fatta di azioni limitate ma efficaci, non per forza dipendenti da un intervento delle istituzioni e di grandi investimenti economici) e orizzontale dell'area;
- dall'altro le istituzioni (i comuni, ma anche gli enti promotori della sperimentazione, il MiBACT e la Regione Piemonte), possono utilmente intervenire ma soltanto a condizione di farsi recettori e facilitatori dei processi, partendo dall'ascolto, fornendo strumenti e competenze (non progetti pronti), favorendo l'accesso o la creazione ad hoc di fonti di finanziamento adeguate, ma anche il riconoscimento e la visibilità della attività svolte nell'ambito del progetto, e quelle che verranno portate avanti dalla rete.

Se queste condizioni si verificheranno, anche considerando l'attuale situazione di emergenza, per la quale però questa operazione costituisce una potenziale risposta (pone l'accento sull'esperienza di prossimità), con i dovuti approfondimenti il processo avviato nell'area in oggetto potrebbe allargarsi a altri settori (ricettività, turismo in primis) e al resto del territorio eporediese, per arrivare ad avere una comunità viva e proattiva di aziende e enti locali in grado di gestire, promuovere e tutelare il paesaggio, in ottica di sviluppo sostenibile, ricevendone ritorni anche sul piano economico.

Da una ricerca specifica focalizzata sul paesaggio, qualche evidenza di valenza più generale

Dalle due esperienze sopra descritte, seppur diverse e non ancora consolidate, è possibile trarre alcune evidenze generali, relative alla *governance* del paesaggio:

- la necessità di formare "una diversa leadership", adatta a operare in contesti di *governance* allargata alla cosiddetta società civile e finalizzata a valorizzare beni comuni come il patrimonio e il paesaggio in una prospettiva di sviluppo locale sostenibile
- la contaminazione tra enti, organizzazioni e singoli, diversi e poco avvezzi a collaborare, ma accomunati dall'interesse per il paesaggio locale, o che lo plasmano in modo anche inconsapevole, rappresenta una leva importante in chiave strategica e di *governance*, per lanciare progettualità nuove e trasversali
- l'urgenza di un modello di *governance* integrata delle risorse naturali e culturali: questione abbastanza chiara a livello accademico, meno nella pratica e tra le istituzioni
- la necessità di una maggiore apertura dei processi decisionali istituzionali**,** siano essi di governo o di *governance***,** troppo spesso fondati su logiche top down, restii ad accettare innovazioni e buone pratiche locali e a facilitare l'orizzontalità dei rapporti tra vari enti e settori
- le reti informali garantiscono notevoli vantaggi in termini di libertà e agilità d'azione, ma anche svantaggi, fra cui l'impossibilità di accedere a bandi e possibilità di finanziamento autonome
- prossimità sociale, cognitiva, organizzativa e geografica (Boshma 2005) come premessa all'efficacia di un'azione di coinvolgimento e progettazione strategica (*bottom up*) per attivare processi di sviluppo locale e costruzione di *governance*
- importanza dell'innovazione di strumenti giuridici adatti a supportare processi di collaborazione in un'ottica di *governance*
- a queste condizioni, la possibilità di considerare la gestione del paesaggio non in chiave regolativa top down, ma in quando bene comune, riprendendo la letteratura relativa ai *Commons* (Ostrom 1990, 2010) e ai *Cultural Commons* (Bertacchini 2012), nonché alla Convenzione di Faro finalmente ratificata anche dall'Italia.

Guardando al futuro, e alle sfide che con esso giungeranno, a partire da quella attuale della crisi sanitaria, i punti sopra introdotti, come già accennato, potrebbero trovare una sintesi e un interessante punto d'incontro nella direzione dello sviluppo sostenibile, nella sua accezione più forte (Neumayer 1999): la fruizione del paesaggio in modalità lente, immersive, esperienziali, della quale molto negli ultimi anni si sta parlando (spesso in modo pretestuoso e in chiave di slogan), può costituire il trait d'union, il processo attorno al quale costruire progettualità, così come sono state sperimentate nell'eporediese, mettendo le basi per una realizzazione piena e non solo dichiarata di percorsi di sviluppo multifunzionale fondati sul paesaggio, in grado quindi di riconoscere appieno l'importanza anche economica della sua conservazione e riproduzione.

Riferimenti bibliografici

Arena G.(2020), *I custodi della bellezza*. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto tra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia, Roma.

Barca F., Luongo P. (a cura di, 2020), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Il Mulino, Bologna.

Boschma R. A. (2005), "Proximity and innovation: a critical assessment", in *Regional Studies* 39, pp. 61–74.

Bertacchini E. et al. (2012), *Cultural commons: A new perspective on the production and evolution of cultures*. Edward Elgar Pub, Cheltenham.

Corradin D. (2017), "Attività dell'Osservatorio locale del Paesaggio per l'Anfiteatro Morenico di Ivrea sulle Commissioni locali per il paesaggio" in MiBACT, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, Roma, pp. 125-128.

Dente B., Bobbio L., Spada A. (2005), "Government o governance per l'innovazione metropolitana? Milano e Torino a confronto", in *Studi organizzativi* 2, pp. 29-48.

Neumayer E. (1999), *Weak versus Strong Sustainability*, Books, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Ostrom E. (1990, 2012), *Governing the commons*. Cambridge University Press, Cambridge.

Tecilla G. (in corso di stampa), "Sperimentazione per la tutela e la costruzione di paesaggi nella Provincia autonoma di Trento" in A.Marson, G.Rakowitz, M.Vanore (a cura di), *Territori del Triveneto. Verso un approccio integrato al progetto*, Mimesis, Milano, pp. 98-115.

Riconoscimenti

Un ringraziamento specifico a Laura Fornara, Fondazione Compagnia di San Paolo, per aver accompagnato il progetto con competenza e passione

Copyright

Fondazione Compagnia di San Paolo

Il rescaling e la flessibilità geografica del modello territoriale reticolare policentrico

Annalisa Contato
Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: *annalisa.contato@unipa.it*

Abstract
Con l'obiettivo di alimentare il dibattito scientifico-disciplinare in corso sulle modalità con cui i territoti devono essere governati e con quali strumenti e politiche, il contributo intende proporre alcune riflessioni sulle relazioni che stanno caratterizzando il processo evolutivo dei territori, sulle forme di cooperazione necessarie e sui confini che devono essere re-interpretati e ri-definiti, e propone il policentrismo reticolare come modello di sviluppo territoriale da perseguire per affrontare le sfide del rescaling. I primi due paragrafi affrontano specificatamente le questioni legate ai processi di rescaling e alle questioni ancora aperte relativamente alla governance territoriale, con un approfondimento sulla governance reticolare. Si pone, inoltre, particolare attenzione al livello regionale e a quello locale, come luoghi in cui maggiormente si rimette in discussione la dimensioni di scala, si ha il confronto con l'eterogeneità dei territori e in cui si attivano alleanze nell'ottica dell'intreccio dei livelli e delle scale, in cui si diffondono accordi e per promuovere flessibilità e innovazione rispetto alle tradizionali forme di governo del territorio. Il terzo paragrafo, affronta le problematicità del governo del territorio e della pianificazione territoriale nel territorio italiano, mente l'ultimo paragrafo propone il modello di sviluppo reticolare policentrico per orientare la messa a sistema e le relazioni fra i territori, per affievolire le disuguaglianze, migliorare le connessioni e sviluppare le specializzazioni che i territori possiedono come capitale endogeno.

Parole chiave: networks, governance, spatial planning

1 | Il processo di *rescaling* e le questioni aperte della *governance* territoriale

Gli effetti della globalizzazione e dell'economia mondiale sul sistema delle organizzazioni territoriali si evidenziano nel significativo decentramento del ruolo del livello nazionale e nell'intensificarsi dell'importanza di forme di organizzazione territoriale sub e sovra-nazionali e la necessità di una riorganizzazione territoriale dei processi di urbanizzazione a tutte le scale spaziali è sempre più urgente. Questo processo di ri-organizzazione, ri-articolazione e ri-definizione delle scale territoriali e dei corrispondenti livelli di governo e pianificazione territoriale, definito con il termine *rescaling* (Brenner, 1999; Atkinson, Rossignolo, 2009), esprime due diverse forme della ri-territorializzazione conseguenti ai fenomeni globali: se, dal punto di vista territoriale, il *rescaling* si manifesta con l'emerge di regioni urbane policentriche e di sistemi relazionali oltre i confini amministrativi, dal punto di vista del governo del territorio evidenzia la necessità di definire una nuova geometria dei poteri per mediare i conflitti, per organizzare forme di cooperazione territoriale e per orientare lo sviluppo in un'ottica transcalare, considerando i sistemi regionali il nuovo motore di sviluppo. È necessario definire, quindi, una nuova governance per queste configurazioni territoriali che non hanno confini definiti, ma una geometria variabile. Inoltre, tenendo conto che questi territori si confrontano sia con la dimensione locale che con quella sovralocale, è necessario definire i rapporti tra i diversi livelli ai fini della coesione territoriale e della valorizzazione locale, in una visione d'insieme a livello nazionale come strategia di sviluppo, in cui vengano fornite le direttive da seguire nei processi di pianificazione territoriale ai livelli locali.
Resta, comunque, un campo ancora denso di problematicità quello relativo alle forme di governo e pianificazione del territorio di queste nuove configurazioni territoriali, che necessita di essere approfondito e sperimentato al fine di fornire indirizzi organizzativi e procedurali per gestire questi luoghi di intreccio e sovrapposizione spaziale, orientando la visione territoriale verso la reticolarità. Il nuovo ordine spaziale dei territori, e le conseguenti nuove configurazioni territoriali e urbane che si stanno formando, generano problematicità che riguardano non solo la loro riorganizzazione e riconfigurazione alle diverse scale

territoriali, ma anche la definizione dei corrispondenti livelli di governo in relazione ai livelli territoriali in divenire.
A livello nazionale vi è lo Stato-nazione che, sebbene negli ultimi anni abbia subito delle trasformazioni per quanto riguarda il decentramento di ruoli e funzioni, resta sempre l'attore-chiave nei processi di sviluppo territoriale (Biot, 2009): è il soggetto che prende le decisioni principali in termini di politica e pianificazione territoriale, definisce il quadro strategico generale di sviluppo, il quadro normativo, controlla i fondi e distribuisce le risorse finanziarie.
In Italia la riforma del 2001 del titolo V della Parte II della Costituzione della Repubblica Italiana ha trasformato alla radice tutto l'assetto del governo territoriale con un'ambizione verso un modello federale che pone dubbi sulla tenuta di una visione di sviluppo unitaria per il Paese. In particolare, la riforma ha visto la soppressione della clausola generale che consentiva allo Stato di intervenire con proprie leggi anche nelle materie regionali «per la tutela di imprescindibili interessi nazionali» (art.58, comma 3). In questo modo è venuta a mancare l'autorevolezza dello Stato sulle questioni di interesse nazionale (salvo quelle definite all'art.117) e di un controllo unitario che conduca le regioni verso uno sviluppo equo[1].
A livello regionale, poiché l'organizzazione dei territori e delle economie locali non corrisponde ai perimetri decentrati di governo, si diffondono accordi e intese volti a promuovere flessibilità e innovazione. Anche a livello locale si manifesta una forte propensione all'innovazione, soprattutto nel campo delle politiche e delle azioni pubbliche che esprimono una profonda "mobilitazione dei territori di mezzo" (Cremaschi, 2005), promossa anche dal collegamento diretto con l'Unione Europea grazie all'emanazione di programmi innovativi in ambito urbano e alla continua promozione delle relazioni trasversali.
Il livello regionale e quello locale, pertanto, rappresentano i luoghi della sperimentazione di nuove forme di governance e dei processi di europeizzazione delle politiche pubbliche[2] in cui si rimettono in discussione le dimensioni di scala, si ha il confronto con l'eterogeneità territoriale e si attivano alleanze nell'ottica dell'intreccio di livelli e scale.

1.1 | La *governance* territoriale come coordinamento verticale e orizzontale

L'analisi delle questioni aperte in merito alla governance territoriale − intesa come modalità di costruzione delle relazioni, di organizzazione delle interazioni sia degli attori pubblici e privati che delle istituzioni formali (Davoudi et al., 2009) − fa emergere come questo campo sia ancora un immenso scenario di ricerca e sperimentazione, in continuo adeguamento al processo di *rescaling* in atto, che segue i princìpi dell'Europea con l'introduzione di elementi di coordinamento, ma che si scontra con le problematicità legate alla definizione di ruoli ai diversi livelli istituzionali, con le modalità con cui l'intreccio dei livelli deve avvenire, con le esigenze dell'economia globale e con le autonomie locali.
Focalizzando l'attenzione sulla dimensione dei sistemi territoriali policentrici e reticolari − territori in fase evolutiva da spazio statico a spazio dinamico (Cox, 1997), dimensione intermedia tra il livello locale e quello nazionale, nonché, luogo in cui l'azione di una molteplicità di attori crea un intreccio tra le relazioni orizzontali e verticali[3] − si propongono delle riflessioni in merito alla governance necessaria per questi sistemi[4], analizzandola criticamente come coordinamento verticale e orizzontale.

---

[1] Sebbene il nuovo testo istituisce un fondo statale perequativo a favore dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» e risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle autonomie, per promuoverne lo sviluppo e la coesione sociale e per il perseguimento delle altre finalità costituzionali enunciate dal 5° comma del medesimo articolo 119, si evidenzia comunque che manca una regia nazionale per le questioni che riguardano lo sviluppo territoriale, che non possono essere risolte da una mera perequazione in ambito finanziario.

[2] «Il processo di europeizzazione delle politiche consiste nel trasferimento di regole e modelli di iniziative, tanto nella diffusione di istituzioni comuni quanto nella riformulazione dei quadri cognitivi degli attori coinvolti» (Cremaschi, 2006: 209).

[3] Secondo Stoker (1998) la governance è caratterizzata da: il coinvolgimento di un elevato numero di attori, la compenetrazione di ruoli e responsabilità fra il settore pubblico e quello privato, l'esistenza di relazioni di potere tra le diverse organizzazioni coinvolte in azioni collettive, l'emergere di reti ad alta capacità di autogoverno e lo sviluppo di nuovi compiti e strumenti di governo.

[4] Si parlerà, pertanto, di governance reticolare intendendo con questa nozione una modalità di organizzazione dell'azione collettiva costruita attraverso la variabile composizione delle reti, viste come forme di coordinamento e di organizzazione dei soggetti e delle loro azioni che agiscono in maniera trasversale alle scale territoriali (Rhodes, 2000). Questa nozione sottolinea la presenza di dispositivi di azione quali la negoziazione, la cooperazione e l'accordo, e le capacità auto-organizzative degli attori che promuovono le reti come fattori basilari per l'attivazione di processi di *networking* attivo e per il radicamento territoriale dei nodi nelle reti (Bighi et al., 2010).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

La governance come coordinamento verticale, o governance multi-livello, è espressione di una continua negoziazione tra i governi posti ai diversi livelli territoriali e comporta lo spostamento di funzioni statali verso livelli sovranazionali e subnazionali (Marks, 1993), mentre lo Stato svolge il ruolo di mediatore fra le dinamiche globali e locali, fra i processi di de-territorializzazione e ri-territorializzazione selettiva.
La governance, allora, deve intendersi come la capacità dello Stato di adattarsi ai nuovi cambiamenti attraverso un'azione multi-livello, riconoscendo che le interconnessioni sono mutevoli e le relazioni sono di tipo orizzontale, verticale e diagonale. Pertanto, l'azione di coordinamento deve essere svolta attraverso due modalità: progressivi e regolati processi di decentramento, con la definizione delle specifiche competenze; procedure contrattuali e processi autoregolativi, flessibili e adattabili.
La governance come coordinamento orizzontale, o come azione multi-attoriale e trans-settoriale, è espressione dell'interazione e della negoziazione tra una molteplicità di soggetti e di interessi che entrano in relazione tra loro. In questo modello le istituzioni governative assumono la funzione di promuovere e guidare le diverse forme di azione che emergono dall'interazione sociale al fine di costruire e gestire processi partecipativi.
Alcuni paesi europei, come la Germania, l'Olanda e la Polonia, sono un ottimo esempio di riforme legislative[5] nel campo della governance territoriale, in cui hanno definito in maniera chiara i ruoli e i compiti dei diversi livelli territoriali e amministrativi in una logica di coordinamento verticale e, soprattutto, sono state definite le forme di cooperazione orizzontale tra i diversi sistemi territoriali. Le riforme hanno previsto anche la definizione degli strumenti di pianificazione territoriale che devono essere redatti dai diversi livelli territoriali e che dovranno non solo rispettare le indicazioni nazionali, ma essere orizzontalmente integrati al fine di costruire un piano dettagliato dello sviluppo spaziale dell'intero paese (Contato, 2019). Queste riforme sono fondamentali per garantire l'attuazione degli indirizzi e delle strategie individuate a livello nazionale, ripristinare l'equilibrio tra le diverse parti del paese in termini di sviluppo territoriale, economico e sociale, e rafforzare le interconnessioni.
La necessità di riformare la governance territoriale non può, pertanto, che essere espressione della presa di coscienza che i confini amministrativi all'interno di una stessa nazione sono ormai dei vincoli per lo sviluppo stesso. È necessario ripartire dal riconoscimento delle diverse forme di configurazione territoriale esistenti al fine intercettarne le traiettorie di sviluppo in atto e le relazioni, e definirne i nuovi confini (nella consapevolezza della variabilità della geometria delle relazioni) poter individuare le opportune forme di governo territoriale nell'ottica del policentrismo e della reticolarità.

2 | Le molteplici configurazioni urbane dell'Italia e l'assenza di una visione di sviluppo unitaria

In Italia il primo piano nazionale di sviluppo è stato il Progetto '80[6], quadro generale di pianificazione e programmazione di lungo periodo orientato allo sviluppo economico e all'equità sociale (Centro Studi e Piani Economici, 1971; Ministero del Bilancio e della programmazione Economica, 1969). Dopo questo Piano, che non ebbe seguito a causa di divergenze tra le forse politiche di quegli anni, è seguito un periodo di abbandono delle strategie a scala nazionale e la sempre maggiore autonomia dei sistemi regionali e locali ha condotto a un Paese dai forti squilibri dal punto di vista della dotazione infrastrutturale, dello sviluppo in senso ampio e dal punto di vista sociale.

---

[5] Sono paesi in cui il livello regionale assume una nuova importanza in quanto si riconosce nella struttura policentrica del territorio e nelle relazioni che si sono instaurate tra le città un potenziale di sviluppo che necessita di essere supportato e implementato, favorendo la cooperazione orizzontale al punto da renderla, in alcuni casi, obbligatoria. Nel caso della Polonia, il policentrismo già esistente, è rafforzato grazie alla riforma delle divisioni amministrative (che ha ridato importanza al livello regionale) e a un indirizzo politico centrale molto forte che garantisce la coesione verticale (Waterhout et al., 2003; Krajewska et al., 2014; Soltys, 2017); nel caso della Germania, sebbene il documento strategico nazionale non sia giuridicamente vincolante, è il governo federale, in cooperazione con i Länder, che ha il compito e il diritto di definire i modelli di sviluppo spaziale per il territorio, mentre i Länder sono obbligati a cooperare nel perseguimento degli obiettivi e degli indirizzi definiti a livello nazionale (Schmidt, Buehler, 2007; UN-Habitat, 2016); infine, i Paese Bassi, in cui la cooperazione orizzontale è un pratica consolidata nei processi decisionali di sviluppo del territorio, la nuova strategia nazionale di sviluppo spaziale ha preso la forma di un vero e proprio piano strutturale nazionale in cui tutte le province hanno fatto convergere i loro piani, redatti attraverso forme di cooperazione orizzontale (Romein, 2004; Waterhout et al., 2003; van Remmen, van der Burg, 2008; Espon, 2012; Wierenga et al., 2007).

[6] Il Progetto '80 è l'esito della ricerca "Progetto '80: proiezioni territoriali" promossa dal Ministero del bilancio e della programmazione economica nel 1968 e affidata dall'ISPE al Centro Piani, condotta per la preparazione del secondo programma di sviluppo economico nazionale 1971-75. Il gruppo di ricerca è stato composto da: Piero Moroni (coordinatore), Franco Archibugi, Vincenzo Cabianca, Maurizio Di Palma, Bruno Ferrara, Alberto Lacava, Cleto Morelli, Osvaldo Piacentini che si è avvalso della collaborazione di altri studiosi ed esperti.

Oltre a delineare una proposta di disegno generale dei sistemi, il Progetto '80 demandava, ad ogni sistema urbano, la redazione di un progetto specifico che doveva essere elaborato in cooperazione con le regioni e gli altri enti locali interessati, al fine di realizzare concretamente la rete dei sistemi metropolitani su cui si fondava l'idea di sviluppo. Ma la crisi della programmazione italiana a metà degli anni Settanta ha fortemente indebolito la visione unitaria. Il territorio è rimasto così nelle mani dei soli poteri regionali che, invece di stimolare competizione e incentivazione locale, si sono dimostrati un ostacolo per le realizzazioni di interesse e valenza per tutta la comunità nazionale (Archibugi, 2007).
Dopo questo piano a livello nazionale, e alcuni successivi tentativi falliti, si è dovuto attendere sino ai primi anni del nuovo millennio per una nuova visione di sviluppo a livello nazionale, articolata in piattaforme territoriali strategiche (MIITT, Dicoter, 2007a; 2007b), che ha promosso anche un innovativo pacchetto di progetti, piani e programmi. Dalla visione in piattaforme territoriale e dai successivi progetti "Territorio snodo 1 e 2" si sono ottenuti importanti risultati, non disseminati su tutto il territorio però, ma soltanto in quelle regioni che hanno saputo cogliere le potenzialità di questa configurazione territoriale. Cosa è mancato, dunque? La mancanza di una legge che definiva in maniera chiara il diritto del governo centrale (in concertazione con le regioni) di redigere un quadro di sviluppo del territorio nazionale e il dovere (o obbligo) da parte delle regioni di provvedere a definire i piani di dettaglio è stato l'elemento che, probabilmente, non ha permesso la realizzazione del piano a scala nazionale.
Oggi la programmazione dell'Italia non può più essere pensata guardando separatamente alle città metropolitane e alle città non-metropolitane, ai territori intermedi, alle aree interne senza un disegno nazionale e integrato, senza cooperazione, senza un adeguato intreccio tra le relazioni orizzontali (che devono essere potenziate) e le relazioni verticali (che, in alcuni casi, devono essere create). È necessario che ai territori sia fornito un indirizzo da perseguire ai fini di uno sviluppo policentrico e reticolare che possa affievolire le disuguaglianze, migliorare le connessioni e sviluppare le specializzazioni che i territori possiedono come capitale endogeno. È necessario «un modello avanzato, non post-qualcosa ma convintamente altro, perché basato su un approccio strategico − e quindi selettivo − che declini il territorio in differenti configurazioni insediative e produttive: piattaforme strategiche, super-organismi metropolitani, territori snodo, arcipelaghi territoriali» (Carta, 2017: 11). È necessario che non sia redatta soltanto una visione di sviluppo strategico unitario del Paese, ma che siano definite anche le norme, le politiche e, soprattutto, che sia definito chi e in concerto con chi deve redigere i piani territoriali di dettaglio che declinano il piano strategico nazionale[7].
Ma prima di proporre un piano strategico di sviluppo a livello nazionale è necessario soffermarsi a riflettere sulla sua attuale struttura urbana italiana, sulle dinamiche che segue e su quali siano le reali relazioni esistenti tra le sue parti e individuarne le sue molteplici configurazioni[8].
In Italia, ad oggi, ci sono 14 Città metropolitane (gravitazionali) che, secondo il Progetto START City[9] (The European House- Ambrosetti et al., 2016) presentano vocazioni e risorse molto differenziate in cui solo alcune città del Nord (Milano, Torino, Bologna, Firenze) sembrano in grado di assumere un ruolo a livello globale, altre hanno ruoli di servizio a livello nazionale, e altre ancora, quelle più deboli e che presentano ritardi e problemi tipici del Mezzogiorno, hanno un profilo legato a servizi e funzioni di livello regionale. La legge Delrio, che le ha istituite nel 2014, segna un significativo passo in avanti per le autonomie locali e gli affida anche il ruolo di essere un potente strumento di governance nel coordinare le

[7] Questo ultimo punto riguarda il Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana che, probabilmente, necessita di essere nuovamente riformato per restituire alcune competenze allo Stato centrale (come la definizione di un quadro nazionale di sviluppo spaziale) e ridurre, di conseguenza, quelle regionali, per garantire forme di cooperazione infra-regionali e inter-regionali e per ristabilire un ordine tra i livelli istituzionali, fondamentali nei processi di pianificazione territoriale.

[8] Si vedano, a tal proposito, i risultati raggiunti dalla ricerca PRIN "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità" (la ricerca è stata coordinata dal professor Alessandro Balducci, con Valeria Fedeli, del Politecnico di Milano, e ha visto la partecipazione di altre nove università), che ha riconosciuto nella forma regionale quella che l'urbanizzazione italiana va sempre più assumendo. La ricerca, attraverso un'analisi effettuata per "tasselli" e per "corridoi", dimostra empiricamente la varietà delle situazioni urbane in Italia e il metodo di analisi, lettura e interpretazione adottata permette di riconoscere nuove geografie urbane e nuovi confini che trovano nei processi di regionalizzazione in atto e nella dimensione reticolare l'estensione di una nuova armatura polinucleare (Balducci et al., 2017).

[9] Il Progetto START City nasce dalla collaborazione tra ANCI, The European House – Ambrosetti e Intesa Sanpaolo, con l'obiettivo di offrire un contributo di natura strategica che accompagni le Città Metropolitane nella definizione di visione, missioni, obiettivi e strumenti del proprio sviluppo.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

azioni dei comuni che costituiscono la città metropolitana stessa nonché di quei territori i cui comuni, sebbene non rientrino nella città metropolitana, hanno istituito accordi con questa.
Accanto alle città metropolitane vi sono i territori interni che, individuati e classificati in funzione del loro livello di perifericità grazie alla Strategia Nazionale delle Aree Interne (DPS, 2012; 2014), costituiscono circa il 60% del territorio nazionale (ne fanno parte più del 50% dei comuni italiani) e fra questi territori sono state selezionate 72 aree pilota (che comprendono 1.077 comuni) che stanno attivando progetti di sviluppo territoriale che, però, non dialogano con i vicini contesti metropolitani, fattore che limita le potenzialità degli stessi territori interni. I sistemi insediativi urbano-rurali, caratteristici dei territori interni, sono stati definiti come arcipelaghi territoriali «sistemi insediativi policentrici e reticolari che superano l'antinomia tra aggregazione e dispersione, caratterizzati da cicli di vita più circolari, capaci di fungere da *hub* per la connessione diretta alle reti di maggiori dimensioni (...) sistema di insediamenti urbano-rurali collegati dalle trame produttive tradizionali e dalle infrastrutture di paesaggio» (Carta, 2017: 12). La forza delle relazioni interne degli arcipelaghi territoriali per condividere identità, cultura e specializzazioni produttive è un elemento chiave per lo sviluppo del nostro Paese, che non può essere trascurato nelle logiche di sviluppo nazionale che sembra stiano guardando solo alle città metropolitane.
L'Italia, dunque, è fortemente differenziata al suo interno dal punto di vista della forma urbana e del livello di sviluppo e, soprattutto, non unitaria dal punto di vista delle politiche di sviluppo. Ancora una volta la questione delle trasformazioni territoriali, delle geometrie variabili dei sistemi policentrici relazionali e dei confini attribuibili alle nuove forme urbane porta ad alimentare il dibattito in corso sulle modalità con cui questi territori devono essere governati e con quali strumenti e *policy*.

2.1 | Il modello di sviluppo reticolare policentrico come risposta per la pianificazione territoriale in Italia

Pur ritenendo difficile riuscire a trovare una risposta alla complessità del sistema italiano con confini amministrativi che non rappresentano più la reale forma del territorio, ma con l'obiettivo di stimolare un dibattito scientifico-disciplinare nel merito, si riportano di seguito alcune riflessioni sulle relazioni transcalari che possono caratterizzare il processo evolutivo dei territori, sulle forme di cooperazione necessarie e sui confini che devono essere re-interpretati e ri-definiti, partendo dall'assunto che è necessario un piano di sviluppo territoriale a livello nazionale che, integrato con un'Agenda Metropolitana Nazionale e con la Strategia Nazionale per le Aree Interne, guidi e indirizzi i territori regionali.
A livello regionale fondamentale è il ruolo che le regioni dovranno assumere nell'incentivare il coordinamento orizzontale attraverso l'istituzione, ad esempio, di una Conferenza Regione-Città metropolitana-Enti locali al fine di promuovere un programma coeso di sviluppo territoriale che miri a restituire equilibrio infrastrutturale, produttivo e socio-economico, nonché a individuare le principali azioni e i progetti per il sostegno allo sviluppo strategico dell'intera regione. Altro elemento importante sarà quello di promuovere l'associazionismo intercomunale per garantire agli arcipelaghi territoriali una forma territoriale riconosciuta, in modo da produrre un quadro di sviluppo tendenziale che abbia nella città metropolitana la *gateway* del sistema regionale, e negli arcipelaghi territoriali quelle reti di livello sub-regionale e *hub* interni che devono diventare un'armatura di insediamenti, infrastrutture, funzioni e capitale umano, la linfa vitale che alimenta il motore della *gateway city* e accresce le potenzialità di sviluppo del territorio.
A livello metropolitano, tra le funzioni attribuite alle città metropolitane dalla legge Delrio, è opportuno riflettere sul forte ruolo che può assumere il piano strategico, soprattutto in merito all'estensione territoriale di tale strumento. È un nodo importante la definizione del territorio metropolitano che, nell'ottica dello sviluppo regionale e della reticolarità, può inglobare strategie che travalicano i confini della città metropolitana, così come istituita, per attuare forme di interconnessione con quei comuni che le gravitano intorno e con cui esistono relazioni, anche se deboli. Si auspica, quindi, la definizione di una "regione metropolitana", dove la città è il nodo centrale, il motore del territorio, e la rete degli altri nodi di città piccole e medie, porosa e interconnessa, contribuisce a rafforzare la struttura policentrica reticolare sub-regionale con una elevata specializzazione dei nodi in funzione delle risorse endogene presenti, del valore delle comunità e delle specificità produttive in atto. L'importanza del riconoscimento di una regione metropolitana, in linea con l'idea di uno sviluppo territoriale coeso ed equilibrato, tiene anche conto del fatto che le città metropolitane sono spesso sature di funzioni e hanno bisogno di rafforzare le connessioni con quei territori in cui le risorse e le identità rappresentano quelle riserve di resilienza

necessarie per generare processi innovativi di sviluppo che possono dare risposta alle nuove domande della post-globalizzazione, che non cerca più l'omologazione e la standardizzazione, ma l'unicità e la non ripetibilità.
Infine, a livello degli arcipelaghi territoriali il punto di partenza è quello di formalizzare i partenariati tra i sistemi urbani e urbano-rurali che ne fanno parte attraverso associazioni intercomunali. Questo sistema territoriale, una volta riconosciuto, dovrà anch'esso dotarsi di uno statuto che ne disciplini le competenze e le funzioni fondamentali (che possono essere conformi a quelle attribuite alla città metropolitana). Anche in questo caso, è nella stesura del piano strategico del territorio dell'arcipelago che dovrà essere esplicitata la funzione di *hub* intra-regionale, complementare alla regione metropolitana, che concorre alla definizione di nuovi aspetti spaziali rilevanti per lo sviluppo regionale. Non devono però essere tralasciate le debolezze che sovente caratterizzano questi territori, che necessitano di essere risolte attraverso politiche differenziate al fine di raggiungere livelli standard metropolitani adattabili e conseguibili per fasi progressive[10].
Il policentrismo reticolare, quindi, come modello di competitività territoriale flessibile e adeguato alle dinamiche della nostra era, si presta ad essere quel modello utile per implementare il sistema policentrico (già esistente) e relazionale, ridurre le disparità esistenti a livello nazionale che indeboliscono l'intero paese, riattivare i fattori produttivi di crescita e innovazione, e per migliorare il sistema sociale che sta soffrendo di questo ritardo.

Riferimenti bibliografici

Archibugi F. (2007), *Dal Progetto 80 all'Italia che verrà*, Ministero delle Infrastrutture, Roma.
Atkinson R., Rossignolo C. (eds., 2009), *The Re-creation of the European City: Governance, Territory and Polycentricity*, Techne Press, Amsterdam.
Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
Brenner N. (1999), "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, no. 3, vol. 36, pp. 431-451.
Bighi S., Cotella G., Rota F.S. (a cura di, 2010), "Torino e Piemonte fra locale e globale. Politiche di rete e ancoraggi territoriali. Tre percorsi per la ricerca", *Working Paper n. 32*, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.
Biot V. (2009), "Processi di governance territoriale in Europa: riflessioni a partire da alcuni casi studio", in Governa F., Rivolin U.J., Santangelo M. (a cura di), *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma, pp.173-189.
Carta M. (2017), "L'Italia davanti alla sfida dei super-organismi metropolitani e degli arcipelaghi territoriali", in Carta M., La Greca P. (a cura di), *Cambiamenti dell'urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese*, Donzelli Editore, Roma, pp.9-19.
Centro Studi e Piani Economici (1971), "Progetto '80: Proiezioni territoriali", *Urbanistica*, no. 57, pp. 1-60.
Contato A. (2019), *Policentrismo reticolare. Teorie, approcci e modelli per lo sviluppo territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
Cox K.R. (eds., 1997), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, Guilford Press, New York.
Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea Editrice, Firenze.
Cremaschi M. (2006), "Europeizzazione e innovazione nelle politiche del territorio", in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, pp.205-218.
Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2009), "Le dimensioni della governance", in Governa F., Rivolin U.J., Santangelo M. (a cura di), *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma, pp.37-65.
DPS – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Nota Metodologica per la definizione delle Aree Interne*, Roma.

[10] In particolare, devono essere potenziate le connessioni infrastrutturali interne e verso la *gateway city*. Quest'ultimo elemento è molto importante in quanto non bisogna dimenticare che i territori arcipelago presentano comunque un gap di dotazioni fisiche e infrastrutturali troppo grande per essere facilmente e velocemente superato e, pertanto, hanno bisogno di rafforzare le relazioni con la città metropolitana, ovvero con quel sistema già dotato di forti relazioni verso l'esterno per immettere nel circuito le proprie risorse e potenzialità e procedere verso uno sviluppo sostenibile fondato sulle identità locali.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

DPS – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014), *Strategia Nazionale per le Aree Interne. Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezione 1°*, Roma.
ESPON (2012), *RISE. Regional Integrated Strategies in Europe,* ANNEX 3 - Randstad Case Study, Birmingham.
Krajewska M., Zróbek S., Šubic-Kovac M. (2014), "The role of spatial planning in the investment process in Poland and Slovenia", *Real Estate Management and Valuation*, no. 2, vol. 22, pp. 52-66.
Marks G. (1993), *Structural Policy and Multilevel Governance*, in Cafruny A., Rosenthal G. (eds.), *The Maastricht Debates and Beyond,* Longman, Harlow, pp. 391-411.
MIITT – Dicoter – Ministero delle Infrastrutture – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali (2007a), *Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazione 2007-2013,* Ministero delle Infrastrutture, Roma.
MIITT – Dicoter – Ministero delle Infrastrutture – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali (2007b), *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione,* Ministero delle Infrastrutture, Roma.
Ministero del Bilancio e della programmazione Economica (1969), *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
Rhodes R. (2000), "Governance and Public Administration", in Pierre J. (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 54-90.
Romein A. (2004), "Spatial planning in competitive polycentric urban regions: some practical lessons fron Northwest Europe", Paper submitted to *City Futures Conference*, Chicago.
Schmidt S., Buehler R. (2007), "The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis", *International Planning Studies Journal*, no. 1, vol. 12, pp. 55-57.
Soltys J. (2017), "Settlement Networks in Polish Spatial Development Regional Plans", *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, vol. 245, pp. 1-10.
The European House - Ambrosetti, Anci, Intesa Sanpaolo (2016), *START City. Città metropolitane, il rilancio parte da qui*, Anci.
UN-Habitat (2016), *Lessons: National Spatial Frameworks. Learn from International Experiences*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
van Remmen Y., van der Burg A.J. (2008), "Past and future of Dutch urbanization policies: growing towards a system in which spatial development and infrastructure contribute to sustainable urbanization", Paper presented at the *43rd ISOCARP Congress "Urban Trialogues. Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects"*, Antewerp, Belgium.
Waterhout B., Meijers E., Zonneveld W. (2003), "The application of polycentricity in spatial development policies in Europe: One concept serving multiple objectives", Paper presented at the *EURA-EUROCITIES Conference,* 28-30 August, Budapest.
Wierenga E., Vonk L., Vleeshouwers S. (2007), "Towards a strategic spatial agenda for an expanding Randstad", Paper presented at the *43rd ISOCARP Congress "Urban Trialogues. Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects"*, Antewerp, Belgium.

Smart Governance
per la definizione di scenari di sviluppo nelle aree rurali

Lucia Chieffallo
Università della Calabria
Laboratorio di Pianificazione dell'Ambiente e del Territorio - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: *lucia.chieffallo@unical.it*

Abstract
Il contributo trova nel tema della *governance* l'oggetto di un'indagine teorica propedeutica alla costruzione di un modello di indirizzo operativo per la definizione di possibili scenari di sviluppo per aree rurali chiamato "*Smart Land Model*". Al fine di individuare le chiavi di lettura che specificano la definizione di *governance*, il punto di partenza è stato riconosciuto nella composizione di un quadro di analisi delle più attuali conoscenze concettuali ed applicative, che includesse studi e politiche sulla *governance* attuate in differenti contesti. Operativamente, l'applicazione dei processi di *Systematic Literature Review* (SLR) e *Cluster Analysis* (CA) ha permesso l'identificazione delle principali aree della ricerca sul tema. Considerando le diverse "variabili" emerse è stato quindi possibile definire in maniera più articolata il concetto di *smart governance* in relazione alle specificità dei territori rurali. La ricerca presentata intende evolversi, in una fase successiva, nella definizione di soluzioni pratiche alle condizioni di divario territoriale attraverso la sperimentazione su un caso di studio locale.

Parole chiave: governance, rural areas, local development

1 | Introduzione: la prospettiva *smart governance*

Il concetto di *governance* è ampliamente utilizzato in diverse discipline oltre alla pianificazione urbanistica, quali la pubblica amministrazione, l'economia, le scienze politiche, il *management*, il diritto e la sociologia e fa riferimento al percorso di gestione di problemi complessi (Ysa, *et al.*, 2014). Affrontando questo tema da un punto di vista urbanistico, il contributo si pone l'obiettivo di migliorare la comprensione del concetto di *governance* territoriale per favorire una efficace pianificazione di scenari di sviluppo di aree soggette a condizioni di divario quali le aree rurali. In simili contesti è evidente la necessità di definire coordinate azioni e interventi delle organizzazioni, pubbliche e private, per la realizzazione di obiettivi di sviluppo connessi ai problemi rilevati. Pertanto, al fine di accrescere la competitività territoriale, obiettivo prioritario delle Politiche di Coesione europee, è indispensabile organizzare un sistema delle conoscenze approfondito che includa i meccanismi strutturali di funzionamento e le risorse disponibili dei luoghi.
Con questo obiettivo il Laboratorio di Pianificazione dell'Ambiente e del Territorio dell'Università della Calabria sta conducendo una ricerca per la definizione di un modello *Smart Land* pensato per polarità minori a vocazione rurale (Francini *et al.*, 2020). Il modello è strutturato secondo l'impostazione diffusa e riconosciuta a livello internazionale ad "assi di *policy*" e si caratterizza per una struttura gerarchica secondo la quale gli assi coincidono con le dimensioni individuate da Giffinger & Pichler-Milanović (2007) quali domini di trasformazione per la *smart city*: *economy, environment, governance, living, mobility* e *people*. Numericamente ogni dominio è "rappresentato" da fattori, ogni fattore è "qualificato" da variabili e ogni variabile è "quantificata" da indicatori. L'obiettivo degli autori è evolvere il sistema *smart* adattandolo a territori con caratteristiche dimensionali, fisiche e vocazionali considerevolmente differenti rispetto a quelle comunemente associate all'idea di *smart city* e particolarmente diffuse a livello nazionale e regionale. Per tali territori si sostiene la necessità di attuare forme di cooperazione orizzontale tra Comuni, specie quelli di piccola dimensione, integrando risorse e competenze tecniche e progettuali. Sebbene, infatti, diverse esperienze dimostrino come alcuni Comuni italiani abbiano intrapreso singolarmente politiche *smart* – riguardanti ad esempio l'energia, la trasformazione digitale, la cittadinanza attiva, la mobilità sostenibile – i risultati appaiono fortemente limitati dal fatto che non prevedano la costruzione di reti sovracomunali. Pertanto la prospettiva *smart* può essere fattore strategico, a scala vasta, di sostenibilità territoriale declinata nelle sfere ambientale, sociale ed economica, sottendendo però azioni amministrative condivise che dal locale si evolvono al globale. Difatti «una *governance* strategica non implica solo una prospettiva integrata alle questioni fisiche e socio-economiche del territorio nel medio-lungo termine, ma

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

anche un approccio "elastico" che, partendo da un quadro di programmazione complessiva a scala urbana-territoriale, si contrae per affrontare le problematiche minute e disegnare nuovi processi di sviluppo alla scala locale e poi si dilata nuovamente riverberando gli effetti maturati alla scala puntuale a quella estesa» (Testoni, 2016).
I risultati descritti in questo contributo concorrono, pertanto, alla definizione del dominio *governance* per il modello *Smart Land* proposto.

2 | Metodologia: i processi di *Systematic Literature Review* (SLR) e *Cluster Analysis* (CA)

La metodologia sviluppata al fine di definire il quadro di analisi delle conoscenze si compone di due processi scientifici e si avvale del supporto del *software* VOSviewer per la gestione dei dati bibliografici. In particolare, il processo di *Systematic Literature Review* (SLR) è volto a sistematizzare quantitativamente le più attuali e pertinenti conoscenze concettuali ed applicative descritte nella letteratura sul tema. La consequenziale tecnica di *Cluster Analysis* (CA) permette di interpretare qualitativamente la letteratura selezionata dal processo di SLR, al fine di identificare le principali aree della ricerca e quindi pervenire ad una definizione articolata del "fenomeno" di interesse.

Al fine di analizzare l'evoluzione del concetto di *smart governance* e mettere in luce le più significative tendenze della ricerca, è stato applicato un processo di SLR composto da una fase preparatoria (Fase 1), che include le procedure finalizzate all'individuazione dei contributi di interesse, e una fase di analisi (Fase 2), che include le procedure volte alla sintesi e alla documentazione degli stessi (*Tabella I*).

Tabella I | Sintesi delle fasi e delle procedure che compongono il processo di SLR

Fasi	**Procedure**
1. Preparazione	*1.1.* Definire le domande di ricerca (RQ); *1.2.* Definire le parole chiave (K) per formare la stringa di ricerca (QS); *1.3.* Individuare i *database* (RS) di riferimento per ottenere i dati; *1.4.* Definire i criteri di selezione (SC) dei contributi; *1.5.* Estrarre la letteratura utilizzando i criteri ed eliminare i possibili duplicati.
2. Analisi	*2.1.* Accedere alla qualità degli studi selezionati; *2.2.* Raccogliere e organizzare i risultati mediante la sintesi descrittiva; *2.3.* Rappresentare i risultati ottenuti.

Per la revisione qualitativa della letteratura è stata applicata la tecnica di CA che permette di identificare un numero minimo di gruppi di parole in modo tale che gli elementi appartenenti a ciascuno di essi siano più simili tra loro rispetto a quelli di altri gruppi. La tecnica di CA è un metodo puramente empirico di classificazione e come tale è una tecnica induttiva. L'obiettivo che ci si pone è sostanzialmente quello di riunire unità tra loro eterogenee in più sottoinsiemi quanto più possibile omogenei ed esaustivi, detti *cluster*, raggiungendo differenti vantaggi (*Tabella II*).

Tabella II | Principali vantaggi della tecnica della CA (Fabbris, 1989),
definizione degli obiettivi e sintesi dei contenuti riferiti al caso di studio specifico

Vantaggi	**Obiettivi**	**Contenuti specifici**
1. Ricerca tipologica	Individuare gruppi di unità statistiche con caratteristiche distintive	L'unità di analisi scelta al fine di far risaltare la fisionomia del sistema osservato coincide con le parole chiave riportate nelle pubblicazioni la cui scelta è dettata dal collegamento esplicito al *focus* della pubblicazione.
2. Definizione delle classi omogenee	Raggruppare membri che siano mutuamente surrogabili	Le parole chiave possono essere generiche o specifiche. Tuttavia, sinonimi, parole differenti o con sfumature diverse possono condurre allo stesso concetto. Al fine di raggruppare tali termini vengono definite le classi omogenee che coincidono con gli aspetti generali correlati alla ricerca.
3. Generazione di ipotesi di ricerca	Effettuare un'analisi di raggruppamento senza predefinire alcun modello interpretativo	A differenza di altre tecniche statistiche multivariate, la CA non compie alcuna assunzione "a priori" sulle tipologie fondamentali esistenti che possono caratterizzare l'insieme collettivo di partenza. Nel caso di questo studio il ruolo esplorativo di ricerca delle cosiddette "strutture latenti" è stato determinante al fine di desumere la partizione più probabile senza condizionamenti esterni.

Con l'obiettivo di indagare gli studi più attuali e rispondere alle domande di ricerca in tema di *smart governance*, l'unità di analisi scelta dagli autori per l'applicazione del processo di CA è rappresentata dalle parole-chiave riportate nelle pubblicazioni selezionate. La tipologia di analisi è quella della ricorrenza e il metodo di conteggio è di tipo completo. Per ciascuna delle parole-chiave selezionate è stata calcolata la forza totale dei collegamenti di ricorrenza con le altre parole-chiave. Sono state selezionate quelle con la massima forza di collegamento totale ed é stato avviato il processo di *clusterizzazione*.
I principali risultati ottenuti dall'applicazione dei processi descritti di SLR e CA sono riportati sinteticamente nella sezione successiva.

3 | Applicazione e risultati: verso la definizione di *smart governance*

La successione delle operazioni di SLR applicate al caso specifico è riportata schematicamente in *Figura 1*.

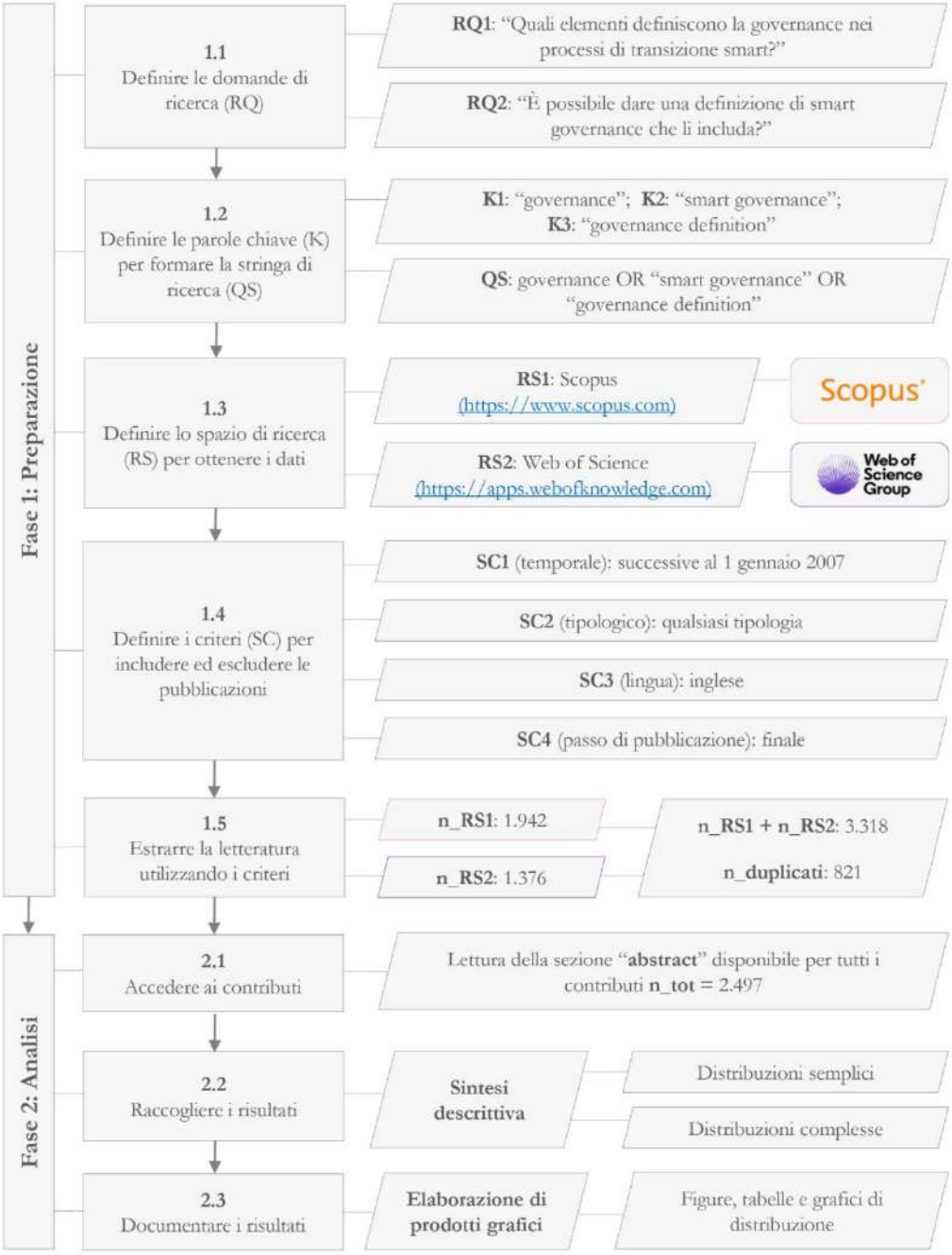

Figura 1 | *Flow chart* di descrizione del processo di SLR
Fonte: Elaborazione propria

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Per quanto attiene l'applicazione della tecnica di CA, individuata l'unità di analisi nelle 4.734 parole-chiave presenti nella letteratura selezionata, sono state selezionate quelle che hanno soddisfatto la soglia minima imposta pari a 10 occorrenze, in numero pari a 63. Queste sono state sistematizzate in 7 *cluster* (*Tabella III)* e ad ognuno è stato associata una macro-tematica che sintetizza le questioni emergenti includendo le parole-chiave maggiormente ricorrenti.

I *cluster* individuati sono i seguenti:

- "Partecipazione e collaborazione dei cittadini per una migliore qualità della vita" (C_1);
- "Innovazione tecnologica e specializzazione intelligente" (C_2);
- "Processo pianificatorio di sviluppo orientato alla sostenibilità" (C_3);
- "Innovativi paradigmi tecnologici per gli approcci di politica legislativa e giuridica" (C_4);
- "Modelli *smart* per la gestione di problemi complessi" (C_5);
- "Sistema informativo di condivisione delle informazioni" (C_6);
- "Concertazione tra gli attori del territorio per strategie di sviluppo condivise" (C_7).

Tabella III | Risultati del processo di *CA* basato sulla ricorrenza delle parole-chiave presenti nello spazio di ricerca (RS1 e RS2)

Cluster e parole-chiave	**Principali riferimenti bibliografici**
C_1. Partecipazione e collaborazione dei cittadini per una migliore qualità della vita 12 *items*: citizen participation; climate change; co-production; collaborative governance; e-participation; ict; local government; quality of life; resilience; smart cities; smart governance; smart government	Broccardo L., Culasso F., Mauro S. G. (2019), "Smart city governance: exploring the institutional work of multiple actors towards collaboration", in *International Journal of Public Sector Management*, no. 4, vol. 32, pp. 1-22. De Guimarães J. C. F., Severo E. A., Júnior L. A. F., Da Costa W. P. L. B., Salmoria, F. T. (2020), "Governance and quality of life in smart cities: Towards sustainable development goals", in *Journal of Cleaner Production*, no. 119926, vol. 25320. Martínez F. L. B., Torres,M. V. H., Frías E. R. (2019), "The "Tokenization" of the eParticipation in Public Governance: An Opportunity to Hack Democracy", in Prieto J., Das A. K., Ferretti S., Pinto A., Corchado J. M. (a cura di), *International Congress on Blockchain and Applications*, Springer, Cham, pp. 110-117. Zhu Z. & Zhang N. (2019), "Understanding Factors and Mechanisms for Collaborative Governance Based on Smart Technologies", in Chen Y., Salem F., Zuiderwijk A. (a cura di), *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research,* Association for Computing Machinery, USA, pp. 60-69.
C_2. Innovazione tecnologica e specializzazione intelligente 11 *items*: data; energy; environment; governance; innovation; participation; policy; smart; smart specialisation; smart specialization; technology	Arrona A., Franco S., Wilson J. R. (2020), "Public innovation through governance in place-based competitiveness policymaking", in *Competitiveness Review: An International Business Journal* (pubblicato online https://doi.org/10.1108/CR-03-2018-0023) Foray D. (2016), "On the policy space of smart specialization strategies", in *European Planning Studies*, no. 8, vol. 24, pp. 1428-1437. Horgan D., Dimitrijević B. (2019), "Frameworks for citizens participation in planning: From conversational to smart tools", in *Sustainable Cities and Society* (pubblicato online https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101550) Zhang S. (2019), "Public participation in the Geoweb era: Defining a typology for geo-participation in local governments", in *Cities*, vol. 85, pp. 38-50.
C_3. Processo pianificatorio di sviluppo orientato alla sostenibilità 11 *items*: icts; india; sharing economy; smart city; smart growth; sustainability; sustainable development; urban development; urban governance; urban planning; urban sustainability	Ben-Zadok E. (2018), "Understanding policy learning and change through policy beliefs: Florida smart growth", in *International Journal of Urban Sustainable Development*, no. 2, vol. 10, pp. 123-138. Corsini F., Laurenti R., Meinherz F., Appio F. P., Mora, L. (2019), "The advent of practice theories in research on sustainable consumption: Past, current and future directions of the field", in *Sustainability*, no. 2, vol. 11, p. 341. Deslatte A., Stokan, E. (2019), "Hierarchies of need in sustainable development: A resource dependence approach for local governance", in *Urban Affairs Review*, no. 4, vol. 55, pp. 1125-1152. McCann E. (2017), "Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond", in *Urban Studies*, no. 2, vol. 54, pp. 312-326.
C_4. Innovativi paradigmi tecnologici per gli approcci di politica legislativa e giuridica 9 *items*: artificial intelligence; blockchain; e-governance; internet of things; iot; privacy; security; smart contract; smart contracts	Alotaibi S. S. (2018), "Registration center-based user authentication scheme for smart e-governance applications in smart cities", in *IEEE Access*, vol. 7, pp. 5819-5833. Ijaz S., Shah M. A., Khan A. & Ahmed M. (2016), "Smart cities: A survey on security concerns", in *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, no. 2, vol. 27, pp. 612-625. Kundu D. (2019), "Blockchain and trust in a smart city", in *Environment and Urbanization ASIA*, no. 1, vol. 10, pp 31-43. Loideain N. (2017), "Cape Town as a smart and safe city: implications for governance and data privacy", in *Journal of International Data Privacy Law, Forthcoming*, no. 4, vol. 7, pp. 314-334.

C_5. Modelli *smart* per la gestione di problemi complessi 7 *items*: big data; china; it governance; machine learning; smart grids; smart mobility; social media	Evans L. (2018), "The privacy parenthesis: Private and public spheres, smart cities and big data", in Coletta C., Evans L., Heaphy L., Kitchin R. (a cura di), *Creating Smart Cities,* Routledge, New York, pp. 194-204. Khan M. M., Ilyas M. U., Saleem S., Alowibdi J. S., Alkatheiri M. S. (2019), "Emerging Computer Vision Based Machine Learning Issues for Smart Cities", in Visvizi a., Lytras M. D. (a cura di), *The International Research of Innovation Forum* Springer, Cham, pp. 315-322. Maccani G., Donellan B. (2017), "IT Governance in Smart Cities: a Conceptual Framework" in Connolly N, Maccani G, Donnellan B (a cura di), *International Conference on Information Systems*, pp. 589-607. Poletti C., Michieli M. (2018), "Smart cities, social media platforms and security: online content regulation as a site of controversy and conflict", in *City, Territory and Architecture*, no. 1, vol. 5, p. 20.
C_6. Sistema informativo di condivisione delle informazioni 7 *items:* cloud computing; data governance; decision-making; e-government; interoperability; open data; public value	Barns S. (2016), "Mine your data: Open data, digital strategies and entrepreneurial governance by code", in *Urban Geography*, no. 4, vol. 37, pp. 554-571. Bolívar M. P. R. (2019), "Public Value, Governance Models and Co-Creation in Smart Cities", in Bolívar M. P. R. (a cura di), *Setting Foundations for the Creation of Public Value in Smart Cities*. Springer, Cham, pp. 271-280. Clohessy T., Acton T., Morgan L. (2014), "Smart City as a Service (SCaaS): a future roadmap for e-government smart city cloud computing initiatives", in *2014 IEEE/ACM 7th International Conference on Utility and Cloud Computing*, IEEE, Massachusetts, pp. 836-841. Manda M. I. (2017), "Towards "Smart Governance" through a multidisciplinary approach to E-government integration, interoperability and information sharing: A case of the LMIP project in South Africa", in *International Conference on Electronic Government*, Springer, Cham, pp. 36-44.
C_7. Concertazione tra gli attori del territorio per strategie di sviluppo condivise 6 *items:* complexity; corporate governance; internet of things (iot); smart grid; stakeholders; strategy	Boossabong P. (2019), "Governing Bangkok's city food system: engaging multi-stakeholders for smart, sustainable and inclusive growth", in *City, Culture and Society*, vol. 16, pp. 52-59. Iannone R. (2019), "Smart Society. The critical sense of a world strategy", in Iannone R., Gurashi R., Iannuzzi I., do Ghantuz Cube G., Sessa M. (a cura di), *"Smart Society. A Sociological Perspective on Smart Living",* Routledge, New York. Kovacic Z. (2017), "Investigating science for governance through the lenses of complexity", in *Futures*, vol. 91, pp. 80-83. Renneboog L., Ter Horst J. & Zhang C. (2008), "The price of ethics and stakeholder governance: The performance of socially responsible mutual funds", in *Journal of corporate finance*, no. 3, vol. 14, pp. 302-322.

Per una immediata interpretazione dei risultati è stata costruita una mappa concettuale delle parole-chiave al fine di riassumere e schematizzare l'argomento *smart governance* costruendo reti di legami tra i diversi concetti emersi mostrando le mutue relazioni tra le parole chiave utilizzate nei documenti selezionati contrassegnando i *cluster* con colori differenti (*Figura 2*)

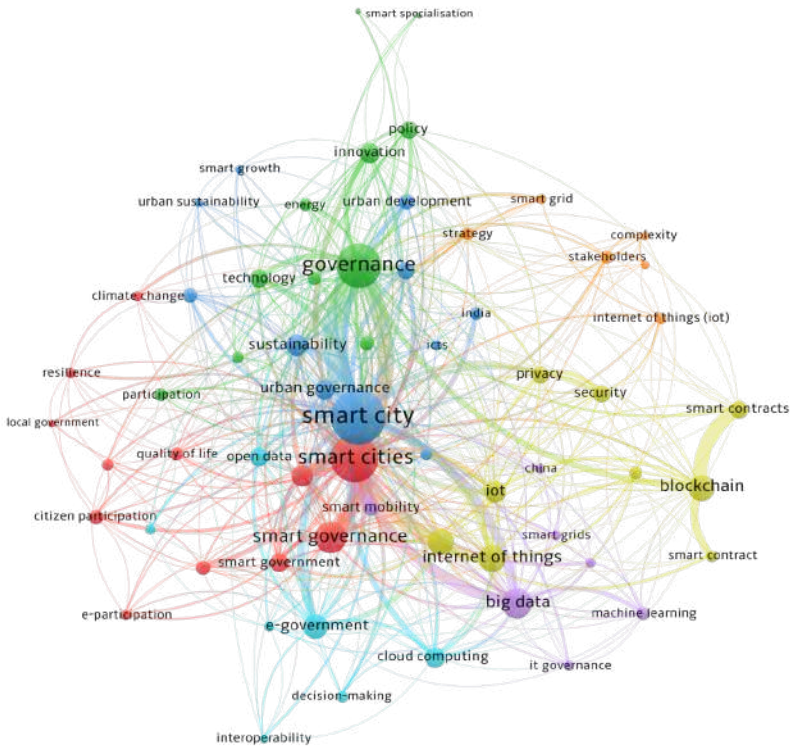

Figura 2 | Mappa delle tendenze di ricerca basata sulla ricorrenza delle parole-chiave con maggiore forza di collegamento per ogni *cluster* presenti nello spazio di ricerca (RS1 e RS2)
Fonte: Elaborazione propria su supporto del *software* VOSviewer

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Al fine di interpretare la *Figura 2* si ricorda che gli elementi nodali presenti nella mappa coincidono le parole-chiave riportate nei documenti analizzati, le connessioni tra i nodi della rete rappresentano la loro mutua ricorrenza in gruppi ristretti di pubblicazioni. La parte centrale della mappa include le parole-chiave che ricorrono più frequentemente. Inoltre le dimensioni dei nodi e del carattere in cui il nome di un dato nodo è scritto corrisponde alla frequenza del verificarsi dello stesso (Gudanowska, 2017). Per quanto attiene i collegamenti, più forte è la connessione, maggiore è la frequenza della ricorrenza. Analizzando la mappa ottenuta nel caso in esame si può osservare come l'insieme delle connessioni sia piuttosto denso e caratterizzato dalla presenza di numerose connessioni.
Al fine di sintetizzare i dati sono state elaborate due ulteriori mappe concettuali: la visualizzazione delle sovrapposizioni (*Figura 3*) e della densità (*Figura 4*). In particolare la prima mappa, detta *overlay visualization*, è tesa a mostrare gli sviluppi della ricerca nell'arco temporale degli ultimi 5 anni in relazione alla mappa delle tendenze elaborata (*Figura 2*); la seconda, detta *density visualization*, intende invece fornire una panoramica immediata delle principali aree di ricerca investigate nell'ambito della rete bibliometrica.

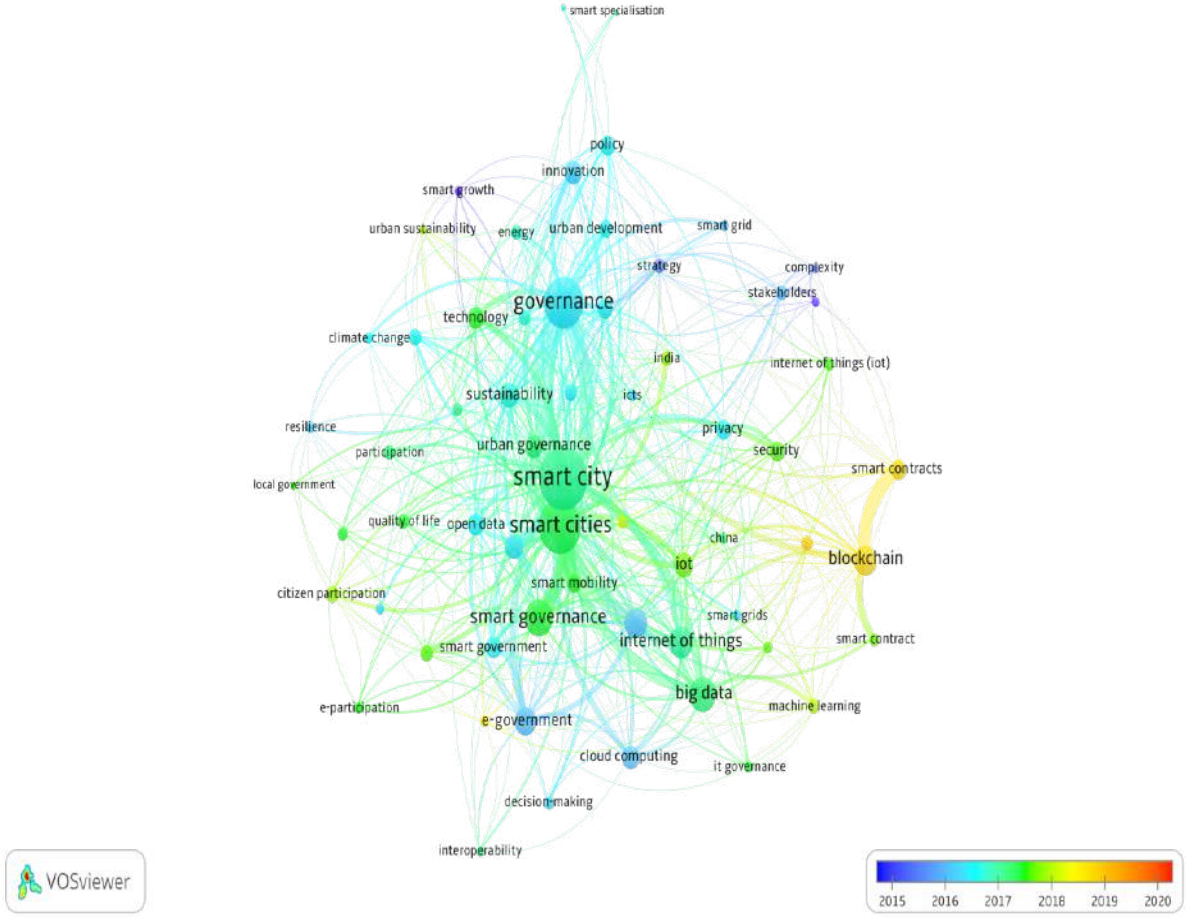

Figura 3 | *Overlay visualization* basata sulla ricorrenza delle parole chiave degli autori presenti nello spazio di ricerca (RS1 e RS2)
Fonte: Elaborazione propria su supporto del *software* VOSviewer

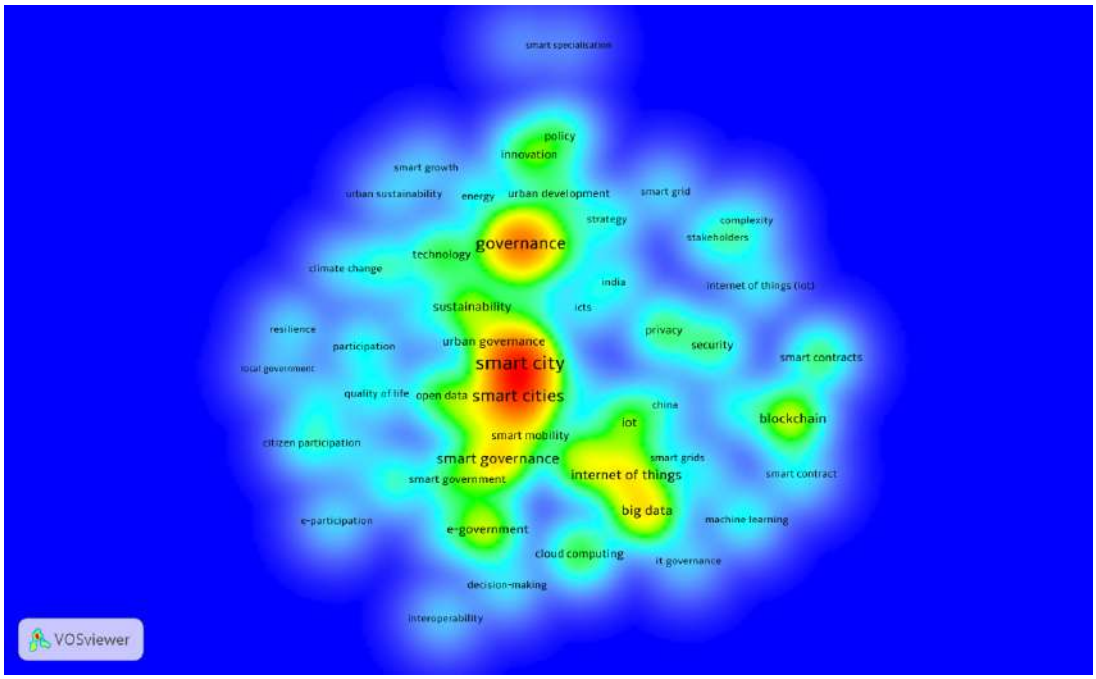

Figura 4 | *Density visualization* basata sulla ricorrenza delle parole chiave degli autori presenti nello spazio di ricerca (RS1 e RS2)
Fonte: Elaborazione propria su supporto del *software* VOSviewer

Sintetizzando le questioni emerse si propone la seguente definizione *smart governance*: "il risultato di un processo pianificatorio di sviluppo orientato alla sostenibilità (C_3) che si avvale della partecipazione e della collaborazione dei cittadini (C_1), nonché della concertazione tra gli attori del territorio (C_7) sperimentando strategie di innovazione tecnologica e specializzazione intelligente (C_2), innovativi paradigmi tecnologici per gli approcci di politica legislativa e giuridica (C_4) e per la gestione di problemi complessi (C_5) anche grazie al supporto di un sistema di condivisione delle informazioni (C_6)".

4 | Conclusioni: quali possibili sviluppi della ricerca per le aree rurali?

In accordo con quanto detto «lo sviluppo dei sistemi locali viene inteso innanzitutto come capacità di cambiamento e di adattamento che il sistema esprime di fronte alle trasformazioni tecnologiche, all'evoluzione dei mercati, alle dinamiche sociali, politiche ed istituzionali in atto» (Cavazzani, 2006). Tuttavia, la definizione proposta come risultato dell'applicazione della metodologia descritta ha natura del tutto generale, in quanto nasce dall'elaborazione di contributi scientifici variegati per provenienza geografica e *background* degli autori, approcci pianificatori adottati, nonché scala di osservazione e caratteristiche dei casi di studio. Risulta necessaria ai fini applicativi una declinazione della stessa rispetto ai differenti contesti di analisi: una specificazione che non può prescindere dagli assi prioritari di intervento che caratterizzano i luoghi. In altre parole modulare la definizione significa tener conto delle differenti condizioni dei territori al fine di orientare coerentemente il "processo pianificatorio di sviluppo".

Nel caso delle aree rurali, riconosciuto come assunto trasversale «la centralità della dimensione territoriale [...] che implica una particolare attenzione per le capacità dei singoli territori di valorizzare le risorse localizzate al proprio interno, attraverso forme specifiche e distintive» (Cavazzani, 2006), si rende necessario specificare, con riferimento ai *cluster* individuati, quanto segue:

- "Partecipazione e collaborazione dei cittadini per una migliore qualità della vita" (C_1), la condizione di divario economica, culturale e spaziale che caratterizza le aree rurali influenza le condizioni di qualità della vita dei residenti. Pensare a processi di rigenerazione per limitare tale circostanza deve vedere la comunità non come "l'oggetto" su cui si lavora, ma come "il soggetto protagonista" del progetto e ciò non può che avvenire attraverso operazioni di "co-operazione";
- "Innovazione tecnologica e specializzazione intelligente" (C_2), nelle aree rurali è evidente l'esigenza di costruire sistemi dinamici e innovativi capaci di trainare la crescita e attivare processi di trasformazione della società, si pensi in particolare al sistema agro-alimentare e alla necessità di orientare le piccole e medie imprese verso mercati più competitivi;

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

- "Processo pianificatorio di sviluppo orientato alla sostenibilità" (C_3), nelle aree rurali il processo di *governance* deve essere guidato da una "politica territoriale" includendo, oltre alle politiche agricole di settore (sfera ambientale), gli "interventi di contesto" per il miglioramento della qualità della vita (sfera sociale), l'efficientamento dei servizi e il supporto di economie diversificate (sfera economica);
- "Innovativi paradigmi tecnologici per gli approcci di politica legislativa e giuridica" (C_4), la modernizzazione delle "prassi" istituzionali rappresenta una risposta a modelli di gestione obsoleti all'interno dei quali si collocano, specie per le aree rurali, le pratiche dell'agricoltura, col vantaggio di risultare economicamente e socialmente più sostenibili;
- "Modelli *smart* per la gestione di problemi complessi" (C_5), diverse sono le soluzioni "intelligenti" che permettono di affrontare le sfide dei territori rurali con riferimento ad esempio ai sistemi di trasporto e all'accessibilità, alla produzione di energia e alla tutela dell'ambiente;
- "Sistema informativo di condivisione delle informazioni" (C_6), la condivisione nelle zone rurali permette di assicurare la trasparenza sugli interventi e sui meccanismi di accesso ai finanziamenti garantendo un equo "accesso alle opportunità", la visibilità delle esperienze e delle strategie progettuali adottate stimolando la creazione di relazioni, rafforzando *know-how* e favorendo il dialogo tra gli *stakeholder* che insistono sul territorio per l'uscita dalla condizione di marginalità;
- "Concertazione tra gli attori del territorio per strategie di sviluppo condivise" (C_7), alla luce dell'ampia gamma di relazioni che si instaura sul territorio attraversando i confini amministrativi, particolare valenza nelle aree rurali hanno le forme di partenariato tra Comuni, definite sulla base delle specifiche esigenze dei contesti territoriali, che permettono di mobilitare un ampio numero di soggetti appartenenti al settore pubblico e privato al fine di raggiungere obiettivi di sviluppo condivisi.

In conclusione, il contributo, oltre a proporre una nuova definizione di *smart governance,* ha inteso evidenziare come l'analisi dei fenomeni in atto da prospettive ambientali, economiche e sociali e l'interesse verso le specificità dei luoghi coniugate alle possibilità offerte dall'innovazione tecnologica possono consentire di enucleare scenari evolutivi di sviluppo coerenti: processi di *governance* definibili *smart.*

Riferimenti bibliografici

Cavazzani A. (2006), "Introduzione. Modelli teorici, strategie politiche e pratiche innovative di sviluppo rurale", in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, pp. 15-37.

Fabbris L. (1990), *Analisi esplorativa di dati multidimensionali*, Cleup Editore, Padova.

Francini M., Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M. F. (2020), "Estimation of the Smart Land Index: application to the rural context of the Crati Valley", in *European Planning Studies*, no. 4, vol. 28, pp. 749-770.

Giffinger R., Pichler-Milanović N. (2007), *Smart cities: Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, Vienna.

Testoni C. (2016), *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente sostenibile e inclusivo del territorio*, FrancoAngeli, Milano.

Ysa T., Colom, J., Albareda A., Ramon A., Carrión M., Segura L. (2014), *Governance of addictions: European public policies*, OUP, Oxford.

Gudanowska A. E. (2017), "A map of current research trends within technology management in the light of selected literature", in *Management and Production Engineering Review*, no. 1, vol. 8, pp. 78-88.

Il marketing territoriale nel contesto di depopolamento suburbano: metodi, pratiche e criticità

Elia Vettorato
Università degli Studi di Torino
Corso di Laurea Magistrale in Geografia e Scienze Territoriali
Email: *elia.vettorato@edu.unito.it*

Abstract
Il contesto italiano della contrazione demografica presenta complessità su vari livelli d'analisi. Tra queste, l'acuirsi della polarizzazione urbana, antitetica allo spopolamento delle province, pone numerosi problemi di natura geografica. Se, infatti, una città in contrazione ha gli strumenti teorici per poter affrontare in maniera progettuale una crisi (di sistema o di singola criticità) e può attirare su di sé investimenti (si pensi alle dinamiche di marketing urbano e di partnership pubblico-privata), le aree suburbane e periurbane non dispongono degli stessi dispositivi tecnico-economici, dovendo affrontare simili se non peggiori dinamiche di spopolamento. La difficoltà di ripensare un territorio in cui le aree abbandonate, o sottoutilizzate, siano sparse e funzionalmente non connesse è resa ancora più difficoltosa dalla frammentazione amministrativa, dove è maggiormente complesso "fare rete".Almeno per quanto riguarda il contesto italiano, i dispositivi metodologici del marketing territoriale non hanno trovato uno sviluppo pratico soddisfacente nella pianificazione territoriale. Tale disciplina, infatti, viene utilizzata quasi esclusivamente in ambito turistico e viene attivata soprattutto nelle sue fasi metodologiche market driven, più produttive a breve termine (Cercola et al., 2009).
La progettazione di una visione strategica mirata ed efficace nel tempo, invece, deve partire da una visione resource centered, in cui le risorse del territorio vengano ripensate in un'ottica vocazionale. Traslare questi strumenti metodologici nella gestione dei territori suburbani in declino demografico può risultare un processo efficace, evitando azioni "a macchia di leopardo". Tuttavia, ciò pone anche numerosi problemi metodologici, tre fra tutti: la scala, l'aggregazione, la sussidiarietà.

Parole chiave: demography, urban market, cohesion

1 | Introduzione

Nel vasto insieme degli studi urbani e territoriali, si è dato ampio spazio alle tematiche relative alla contrazione demografica. In particolare, il mondo accademico ha prestato grande attenzione – concentrandosi dalle questioni più teoriche fino a un'analisi pratico-legislativa – allo spopolamento delle aree interne italiane, sulla scia degli studi sul Meridione e sulla montagna prima e, successivamente, con la definizione delle aree interne promosse dall'ex Ministro Fabrizio Barca. Parallelamente, le città hanno goduto delle attenzioni sia accademiche – con il tema della riqualificazione che continua ad arricchirsi di contenuti metodologici da almeno quarant'anni – sia spinte dal milieu locale e dal mercato, i quali hanno promosso (o, soprattutto il secondo, imposto) nuove progettualità e dinamismo. Accanto a questi due filoni, diversissimi ma accomunati dalla "speranza di una prospettiva", un ampio cono d'ombra si staglia sui territori di provincia – numerosissimi in Italia – che non possono essere ascritti alle due precedenti categorie e che rimangono fuori sia dall'attenzione accademica, sia dalle progettualità territoriali. Spesso sono aree benestanti, che sorreggono l'ossatura produttiva del Paese, ma in molti altri casi la riconversione industriale ha lasciato vuoti troppo grandi da essere colmati, o alcune caratteristiche di sottosviluppo endemico rimangono latenti e irrisolte. Il presente contributo vuole proporre, o meglio rilanciare, l'utilizzo del marketing territoriale come un valido strumento di rivitalizzazione territoriale, uscendo dall'alveo delle narrazioni e dai preconcetti che, nel corso degli anni, si sono susseguiti verso questa disciplina.

2 | Contrazione demografica in Italia

Pianificare un Paese in contrazione è, senza dubbio alcuno, la principale sfida che l'Italia dovrà affrontare in questo secolo. La pianificazione territoriale, in particolare, non può esimersi dal considerare, come punto di partenza, i suoi abitanti, la loro età anagrafica e la curva di (de)crescita che li sta investendo.
L'Italia è un paese densamente abitato (oltre i 200 ab/km², al di sopra della media europea), difformemente abitato (con particolare concentrazione nella Pianura Padana e lungo le coste) e con un'età

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

media dei suoi abitanti tra le più alte del mondo. Queste tre semplici informazioni devono necessariamente essere la base per fondare una pianificazione sostenibile nel tempo, sistemica nell'approccio ed efficace nei risultati.
Il calo demografico è una caratteristica che accomuna tutta l'Europa, ma, come fa notare il Rapporto Demografico Istat 2019, si tratta di dinamiche che nel nostro Paese avvengono in maniera più rapida e accentuata.
Dopo una crescita demografica pressoché ininterrotta a partire dal Dopoguerra, l'Italia raggiunge il suo massimo storico nel 2015, con quasi 60,8 milioni di abitanti. Dal 2015 al 2020 (1 Gennaio), il nostro Paese ha perso quasi mezzo milione di cittadini.
Nonostante il 2015 sia l'anno in cui la curva si è invertita, era già da più di vent'anni che tale crescita era una conseguenza del saldo migratorio. In particolare, il saldo naturale dei cittadini italiani era sceso sotto lo 0 già dal 1993 e, con le eccezioni del 2004 e del 2006, è rimasto di segno negativo. Se, dunque, dal 1993 al 2015 la crescita della popolazione italiana si è basata principalmente dall'immigrazione estera, negli ultimi anni questo apporto non sembra più bastare. In primo luogo perché l'economia italiana risulta sempre meno attrattiva per chi proviene dall'estero, in secondo luogo perché sono cambiate le congiunture migratorie: aumentano le richieste di asilo per motivi umanitari, mentre cala la tipologia di immigrazione più tradizionale che aveva contraddistinto il periodo a cavallo tra gli ultimi due secoli.
Com'è ovvio, questi fenomeni demografici qui appena accennati non coinvolgono l'Italia in maniera uniforme. L'esodo di cittadini meridionali verso il Nord Italia non accenna a fermarsi: sono soprattutto giovani, con un'età compresa tra i 20 e i 34 anni, tendenzialmente con scolarizzazione medio-alta (circa 250.000 nell'ultimo decennio).
Immigrazione interna, immigrazione esterna e saldo naturale differente tra Nord e Sud fotografano un paese spaccato a metà: un Nord Italia che resiste e risulta tutto sommato ancora attrattivo sia per gli stranieri sia per gli italiani che vi si trasferiscono da altre regioni, un Centro in stagnazione demografica e un Sud in caduta libera, con una perdita prevista di oltre il 6% dei suoi abitanti nei prossimi 10 anni.
Analizzando la questione a una scala più prossima alla vita del cittadino, emergono ulteriori evidenze.
La Figura 1 evidenzia i comuni che hanno perso e guadagnato popolazione negli ultimi 30 anni. Si può notare, in linea generale, un esacerbarsi della tendenza già innescata con l'avvento dell'economia industriale in Italia: anche all'alba del nuovo secolo, infatti, le aree montane continuano a perdere popolazione, mentre le coste e le pianure aumentano il loro impatto demografico (e la loro densità). Sarebbe in questa sede inutile elencare le cause di questo fenomeno, ampiamente documentato da una letteratura vasta e al centro di progetti attuativi di natura tecnico-politica.

Figura 1 | Andamento demografico dei Comuni italiani dal 1990 al 2017. In rosso i Comuni che hanno perso popolazione, in verde quelli che l'hanno guadagnata. Fonte: elaborazione cartografica dell'autore su base dati ISTAT

Tuttavia, ai fini di comprendere quali "categorie" di territorio italiano siano più inclini a perdere popolazione, in un'ottica di analisi e di applicazione degli strumenti del marketing, può essere più utile analizzare nel dettaglio l'andamento demografico diviso per tipologia di Comune negli ultimi 30 anni. In particolare, si è scelto in questa sede di utilizzare la suddivisione adoperata da Eurostat definita "grado di urbanizzazione". Dal 2011 Eurostat classifica i comuni secondo tre gradi di urbanizzazione – alta, media e bassa – ricorrendo ad un nuovo strumento basato sulla densità demografica e il numero di abitanti valutati entro griglie regolari con celle di un chilometro quadrato.
Alto grado di urbanizzazione: all'interno di questa categoria sono presenti solo il 3,3% del totale nazionale dei Comuni, il 4,8% della superficie nazionale, ma ben il 33,3% della popolazione. Solo 64 comuni su 255 hanno perso popolazione negli ultimi 30 anni, abbastanza equamente distribuiti nel territorio nazionale. Il basso numero di Comuni coinvolti non permette di evidenziare nettamente delle aree in cui persistano più Comuni con fenomeni di depopolamento, ma si può evidenziare una situazione di continuità critica più accentuata in Liguria e nel Salento. (Figura 2)

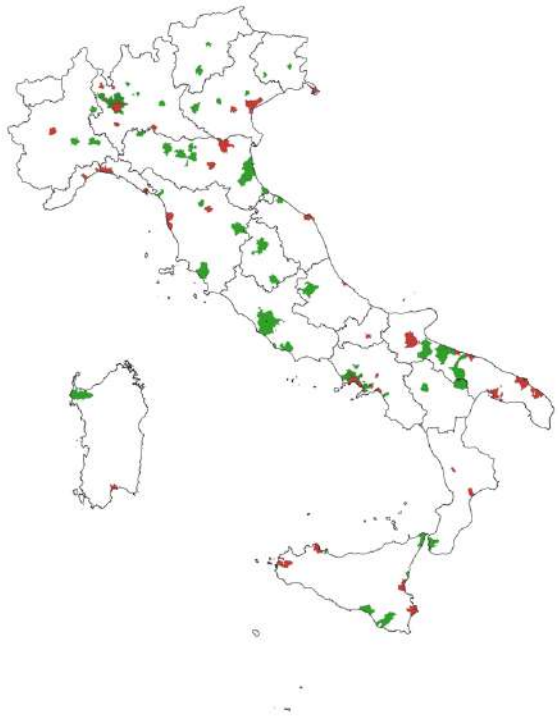

Figura 2 | Andamento demografico dei Comuni italiani ad alto tasso di urbanizzazione dal 1990 al 2017. In rosso i Comuni che hanno perso popolazione, in verde quelli che l'hanno guadagnata. Fonte: elaborazione cartografica dell'autore su base dati ISTAT

Medio grado di urbanizzazione: all'interno di questa categoria sono presenti il 28,7% del totale nazionale dei Comuni, il 22,7% della superficie nazionale, con ben il 42,4% della popolazione. Sono queste le aree che verranno prese in esame in questa sede, come esempio di applicazione del marketing territoriale in contesto suburbano. Anche in questo caso la tendenza è generalmente positiva, con solo 524 comuni in depopolamento su 2608. Questi territori, nella teoria, dovrebbero essere i più dinamici in quanto sono geograficamente vicini al proprio polo urbano di riferimento ma con minori densità di costruito e minor costo della vita. Si evidenzia, tuttavia, una crisi demografica in alcune aree precise del Paese, come la Sicilia centrale, il Salento e la Puglia settentrionale, il Medio Campidano, la bassa pianura padano-veneta e la fascia piemontese/ligure che da Domodossola arriva a Savona. (Figura 3)

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

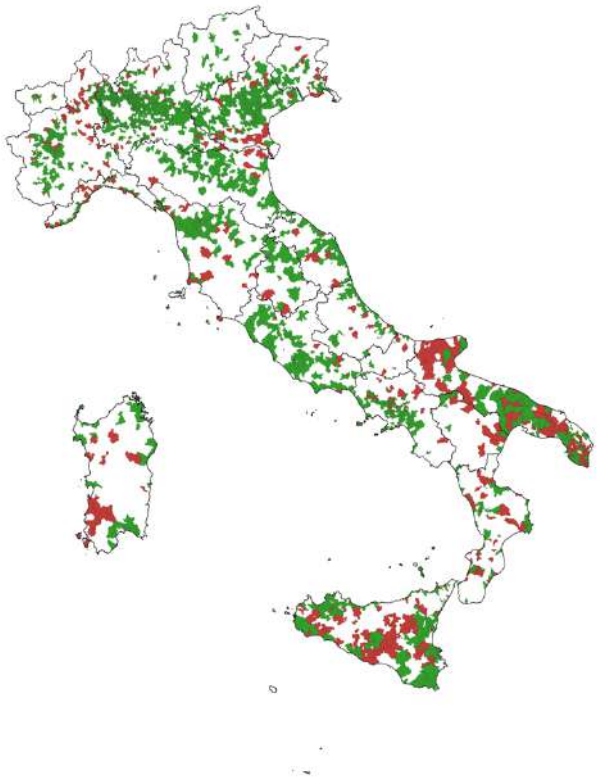

Figura 3 | Andamento demografico dei Comuni italiani a medio tasso di urbanizzazione dal 1990 al 2017. In rosso i Comuni che hanno perso popolazione, in verde quelli che l'hanno guadagnata. Fonte: elaborazione cartografica dell'autore su base dati ISTAT

Basso grado di urbanizzazione: all'interno di questa categoria sono presenti ben il 67,9% dei Comuni, ben il 72,5% della superficie nazionale ma solo il 24,3% della popolazione. La tendenza è di deciso spopolamento, con ben 2980 comuni in contrazione su 5041. Al Sud la contrazione è netta e uniforme nel territorio, mentre al Centro-Nord convivono diverse situazioni, con una forte polarizzazione tra aree a basso grado di urbanizzazione pedemontane e interne alpino/appenniniche. Una notevole eccezione è il Trentino Alto Adige che risulta pressoché in crescita demografica. (Figura 4)

Analizzando, invece, l'indicatore del PIL pro capite, all'interno del divario Nord-Sud si può notare come le aree in depopolamento abbiano redditi generalmente inferiori rispetto alle zone circostanti. In particolare, nelle zone considerate in questa sede "suburbane" (medio grado di urbanizzazione) ciò è particolarmente evidente nella bassa pianura padano-veneta, nel Piemonte orientale e nel Medio Campidano, dove c'è una forte polarizzazione negativa con i redditi, rispettivamente, del Veneto centrale e dell'Emilia Romagna, del torinese e soprattutto della Lombardia, del cagliaritano. (Figura 5)

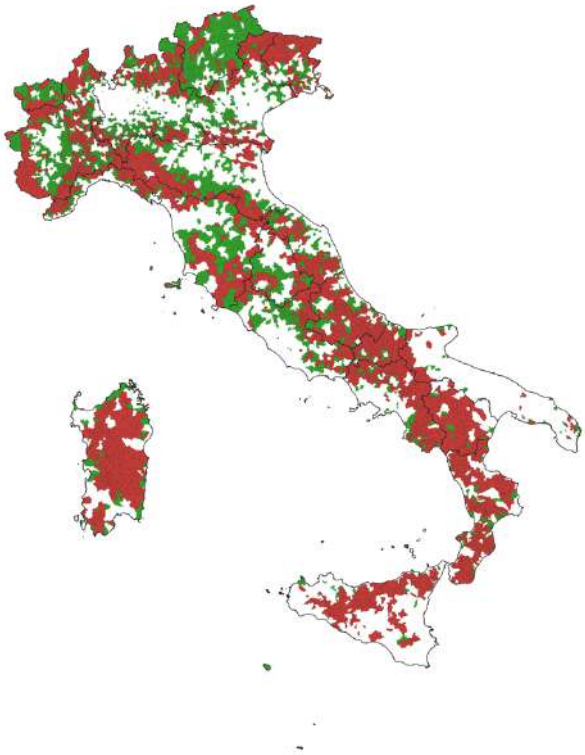

Figura 4 | Andamento demografico dei Comuni italiani a basso tasso di urbanizzazione dal 1990 al 2017. In rosso i Comuni che hanno perso popolazione, in verde quelli che l'hanno guadagnata. Fonte: elaborazione cartografica dell'autore su base dati ISTAT

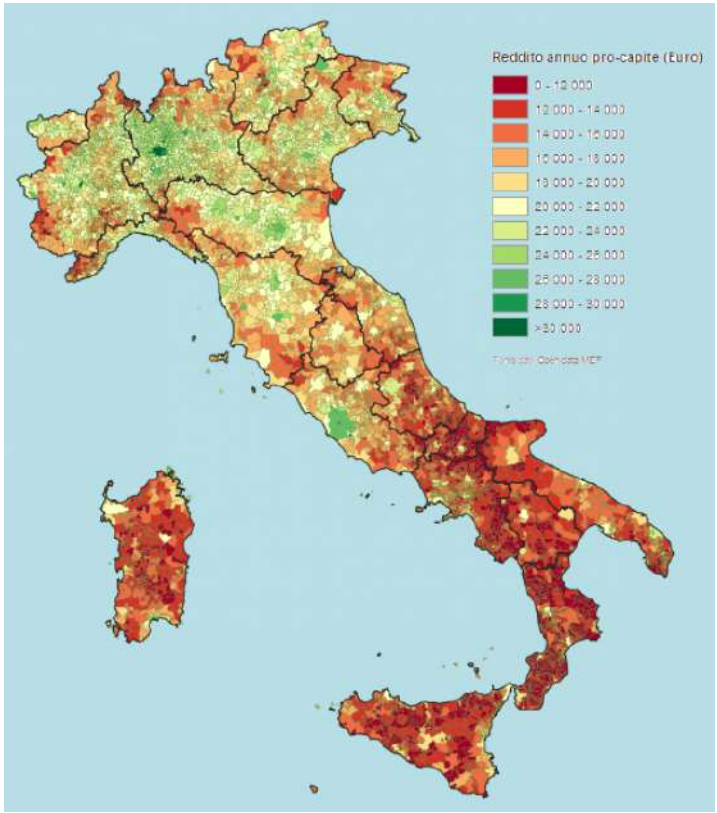

Figura 5 | Reddito annuo pro capite alla scala comunale, anno 2016. Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

3 | Strumenti metodologici: città e suburbano

Il dibattito sulla definizione di città è estremamente ampio e storicamente stratificato, ed è reso più complicato dalle più contemporanee forme della globalizzazione e del capitalismo. Come dice Soja, infatti, questo potrebbe essere il momento migliore e peggiore, allo stesso tempo, per studiare le città (2010, xii). Esse, infatti, ci pongono di fronte alla complessità e alla velocità del cambiamento dei nostri tempi.

Ancor più complesso è distinguere cosa sia città e cosa non lo sia. Negli ultimi dieci anni, in particolare, c'è stato un ampliarsi del dibattito attorno alle città e alla globalizzazione, in particolar modo grazie ad alcune nuove teorie, come quelle relative all'urbanizzazione planetaria. Questa teoria, promossa da Brenner e Schmid, vuole svincolarsi dalla dicotomia post-coloniale Nord-Sud per portare l'attenzione verso la contemporanea riconfigurazione dell'urbanizzazione in relazione al capitalismo globale. Densità e agglomerazione, dunque, non sono più i caratteri che permettono una distinzione tra cosa sia o non sia una città, ma le forme dell'urbano sono contraddistinte dalla sudditanza verso il potere economico. In realtà, questa teoria era già stata in parte formulata da Lefebvre che prevedeva la fine della dicotomia urbano/rurale a causa dell'esplosione dei processi di urbanizzazione, regolati da una dialettica tra concentrazione, estensione e differenziazione (Rossi, 2017).

Nonostante sia innegabile come la questione dell'urbanizzazione sia complessa e affrontabile da molteplici visuali, è necessario, in questa sede, distinguere le città dalle realtà suburbane che spesso le accompagnano. Tale distinzione può avvenire in maniera agevole grazie ai diversi confini amministrativi, i quali assegnano poteri, fondi e responsabilità sulla base della scala territoriale e demografica di riferimento. Pur rendendosi conto che il paesaggio urbano (e spesso anche metropolitano) sia solito uscire da tali limiti (spesso vetusti e non coerenti con la realtà contemporanea), è innegabile che un'amministrazione di una grande città abbia maggiori poteri economici rispetto all'amministratore di un comune suburbano, anche se potenzialmente molto popoloso.

Riferendosi, in particolare, al marketing territoriale, le città contemporanee stanno adottando straordinarie misure per rendersi attrattive agli occhi degli investitori. Tali azioni non si rivolgono solamente al settore turistico, ma si dispiegano su tutti i settori economici urbani e non sono finalizzati esclusivamente all'insediamento fisico di aziende o investimenti, ma si applicano anche al pendolarismo, per attrarre popolazione residente o anche solo per rendere la città in questione più famosa nel mondo.

In particolare, si assiste a un mutamento nel contesto delle politiche urbane: dalle politiche di riallocazione di impronta keynesiana, gli ultimi decenni hanno visto un cambio di paradigma verso la "enterpreneurial city" (Rossi e Vanolo), che evidenzia il ruolo delle città come attori preponderanti della crescita economica. In questo contesto, le élité urbane organizzano la vendita delle immagini e delle icone della città, proprio come le compagnie vendono i propri servizi, anche nell'ambito di azioni socialmente o ecologicamente rilevanti come la questione ecologica o la coesione sociale (Jessop e Sum, 2000).

Ciò che risulta rilevante, dunque, ai fini di un'azione di marketing territoriale di tipo urbano, è la connessione con il capitale e con gli investitori, la presenza di élité in grado di orientare gli stakeholders e di "oliare il sistema" e, soprattutto, la presenza di immagini, icone e immaginari che siano spendibili nel mercato.

Queste caratteristiche, al contrario, sono difficilmente riscontrabili nell'ambito suburbano, ed è in questa sede che si vuole indagare la necessità di formulare nuovi modelli di marketing territoriale che non siano un mero adattamento del marketing urbano su una scala territoriale più vasta.

4 | Il marketing territoriale in Italia: un approccio turistico e market driven

Secondo la definizione di Cercola (1999), tra le più accreditate, il marketing territoriale è « un processo finalizzato alla creazione di valore per una collettività composta dall'insieme di individui che fruiscono di un territorio predeterminato nei suoi confini ». L'accento, in questa caso, è posto sulla processualità e sul meta-obiettivo di creazione di valore come prospettiva che orienta tutte le azioni di marketing.

Secondo un'altra definizione di successo (Ancarani, 1996), il marketing territoriale è « l'analisi dei bisogni degli stakeholder e dei clienti/mercati, volta a costruire, mantenere e rafforzare rapporti di scambio vantaggiosi con gli stakeholder (marketing territoriale interno) e con i pubblici esterni di riferimento (marketing territoriale esterno), con lo scopo ultimo di aumentare il valore della risorsa territorio e l'attrattività della risorsa stessa, attivando un circolo virtuoso soddisfazione-attrattività-valore ». Da una prospettiva territoriale e geografica, la distinzione dei due marketing territoriali esterno e interno è di notevole interesse, in quanto si scosta profondamente dalla prospettiva aziendalista e tiene conto della doppia direzione che tale analisi deve prendere per poter essere efficace.

Un altro elemento di profondo interesse è il marketing territoriale inteso come analisi e non, come precedentemente evidenziato, come processo. Come ampiamente dimostrato anche dai principali manuali

universitari, il marketing territoriale è una vera e propria disciplina e non un semplice insieme di metodologie (Cercola et al., 2009). Esso, infatti, prevede una precisa analisi delle componenti territoriali, degli attori in gioco e degli ambiti d'azione; la parte di immissione nel mercato e di vendita è solo l'ultimo step di un percorso molto più articolato.
Varaldo (1999) evidenzia quattro funzioni principali della disciplina: radicamento dell'esistente, promozione del nuovo, innovazione e attrazione: anche in questo schema, la parte di vendita è un elemento minoritario rispetto alla potenzialità esprimibile dalla disciplina.
Tuttavia, nel contesto italiano vi sono stati numerosi fraintendimenti e misinterpretazioni della disciplina del marketing territoriale. Questi hanno portato da un lato a ridurne la credibilità nel contesto accademico, soprattutto per quanto attiene la sua parte più strettamente territoriale, dall'altro ne ha banalizzato la complessità veicolando applicazioni pratiche di branding etichettate come azioni di marketing territoriale.
Partendo dalla questione del branding territoriale, non è un caso che la quasi totalità delle attività di marketing territoriale siano relegate al settore turistico[1], che più si addice a una semplice messa in mostra e in vendita della dotazione di risorse esistenti (per un approfondimento teorico, si veda il concetto di "m.t. market driven" in Cercola et al., 2009). D'altro canto, questa applicazione semplicistica della disciplina viene – giustamente – criticata dal mondo accademico, che però la ascrive alla totalità dell'impianto teorico e metodologico del marketing territoriale. Si veda, per esempio, Dansero et al., 2003 o Governa e Salone, 2004: « I progetti innescati cadono all'interno della categoria del più convenzionale marketing territoriale, il quale, in realtà, tende a produrre immagini del contesto locale stereotipate e insignificanti » (p. 812, traduzione dell'autore).
È opportuno in questa sede evidenziare, invece, come il marketing territoriale abbia un impianto teorico che va oltre alla visione stereotipata del marketing territoriale come processo di vendita. Quest'ultimo è, in letteratura, denominato approccio market driven, cioè un processo di adattamento alle istanze provenienti da una domanda attuale o potenziale (Cercola et al., 2009). La vera potenzialità degli strumenti metodologici del marketing territoriale risiedono, invece, in quello definito resource centered che, come evidenziato in precedenza, è anche quello meno utilizzato nella pratica e nelle politiche territoriali.
Le fasi del processo del marketing territoriale resource centered sono evidenziati nella Figura 6.

Figura 6 | Fasi del processo di marketing territoriale. Fonte: Cercola et al., 2009

I primi due step del processo (analisi dell'identità territoriale e scelta dell'identità obiettivo) sono il nucleo fondativo della disciplina e richiedono un approfondimento entro quattro livelli territoriali: le risorse, le funzioni, le vocazioni e le identità. Nell'analisi dell'identità territoriale è necessario proiettarsi verso un ripensamento scalare (dalle risorse alle identità); nell'identità obiettivo, invece, si parte dalle identità territoriali per formalizzare, alla fine di un percorso complesso (Figura 7) un piano strategico.

[1] Molti altri settori sono stati investiti da processi di marketing territoriale (si pensi all'enogastronomico o alla manifattura d'eccellenza) ma non sono mai stati pienamente investiti in un'ottica territoriale sistemica ma solo di settore.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

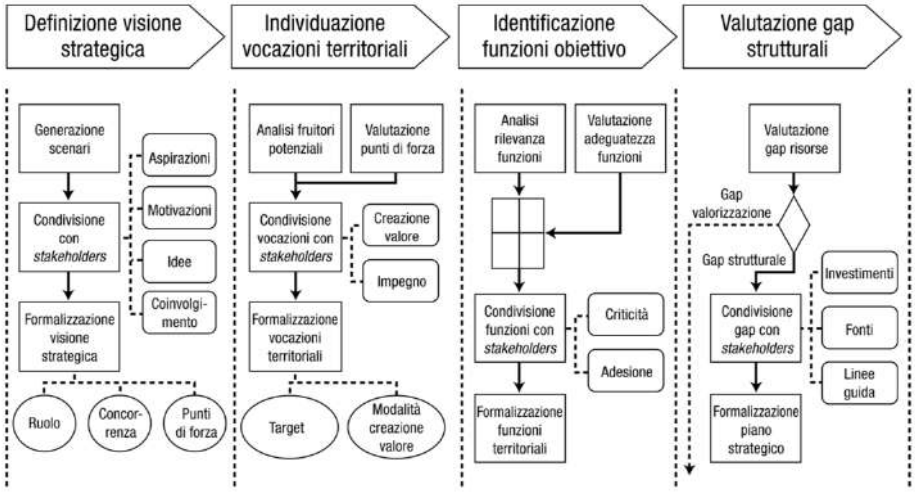

Figura 7 | Fasi di definizione dell'identità obiettivo. Fonte: Cercola et al., 2009

5 | Problemi metodologici di applicazione del marketing territoriale nel contesto suburbano

Come evidenziato in precedenza, pur con magnitudo differente, tutte le categorie territoriali del nostro Paese sono investite, almeno parzialmente, dal fenomeno dello spopolamento. Si è dimostrato, inoltre, che le città dispongono di strumenti e metodologie di marketing in grado, almeno potenzialmente, di renderle attrattive e di invertire la rotta.

D'altro canto, le aree interne sono investite da progetti di recupero e rivalorizzazione che finora non hanno avuto un'incisività tale da renderle particolarmente attrattive – se non in qualche singolo caso di applicazione di "buone pratiche" – ma che godono di un apparato teorico e tecnico-metodologico di grande rilievo. D'altronde, l'interesse per la tematica è incominciata già negli anni '50 con Rossi Doria e si è arricchita di un'ampia letteratura che continua fino ai nostri giorni (si vedano, in ultima istanza, la Strategia per le Aree Interne in Italia e i progetti FESR, FSE e FEASR in ambito europeo).

Lo stesso interesse accademico e la stessa esperienza metodologica, invece, non sono riscontrabili nel contesto delle aree suburbane. Si tratta di territori spesso pianeggianti o comunque ben infrastrutturati e che ospitano un'ampia porzione del tessuto produttivo nazionale, che ospitano oltre il 40% della popolazione nazionale. È per questo intrinseco potenziale inespresso, spendibile nel mercato molto più velocemente rispetto alle aree interne e a costi molto meno elevati rispetto ai poli urbani, che un'attività di marketing territoriale risulterebbe valida ed efficace.

Un tipo di collaborazione territoriale che ha investito soprattutto territori con problemi di sviluppo economico omogenei al proprio interno sono i cosiddetti "Patti Territoriali" (Colaizzo, 2000). Questa concertazione tra attori e istituzioni del territorio è finanziata e regolata dal Ministero dello Sviluppo e mette a rete autorità locali, Camere di Commercio, istituzioni bancarie, unioni di categoria e imprenditori. A Marzo 2016, risultano finanziati 141 Patti Territoriali su 179 progetti, con una preponderanza delle infrastrutture finanziate al Sud (53%), soprattutto nei settori dei servizi alle imprese (41%) e trasporti (39%) (Ministero dello Sviluppo).

Questo tipo di coesione territoriale prevede la candidatura di progetti regolati e normati dalle linee guida ministeriali. Esulando da quest'ultima caratteristica, una proposta di applicazione di marketing territoriale potrebbe nascere proprio con la finalità di attrarre investimenti per un determinato progetto. A differenza di un progetto finalizzato all'accaparramento di fondi statali o europei, la finalità è quella di inserirsi nel contesto del mercato internazionale e confrontarsi con i diversi stakeholders per centrare un obiettivo di tipo win-win.

La progettazione di una visione strategica mirata ed efficace nel tempo, attivata con una modalità resource centered e con la prospettiva di utilizzare le risorse in maniera vocazionale è prerogativa della disciplina del marketing territoriale. Traslare tali concetti metodologici nella gestione dei territori suburbani in declino demografico può risultare un processo efficace. Tuttavia, ciò pone anche numerosi problemi metodologici, tre fra tutti: la scala, l'aggregazione, la sussidiarietà.

5.1 | La scala

La definizione di un territorio accomunato da risorse e vocazioni (intese sia come spazi fisici sia come stratificazione di pratiche, tradizioni e conoscenze produttive[2]) deve essere connaturato alla scala delle azioni che si intende intraprendere. Un'area di azione troppo piccola rischia di non essere sufficientemente visibile agli occhi di un investitore, pubblico o privato che sia. Di contro, un'area vasta assume su di sé una diversità troppo ampia da essere gestita in un'ottica inclusiva.
Per questa ragione si è fatto riferimento alla scala dei "Patti Territoriali", in quanto rappresentano un ottimo esempio di scala sub-provinciale con caratteristiche interne ai Comuni molto simili. Altri esempi potrebbero essere quelli dei Sistemi Locali del Lavoro, in cui i confini sono tracciati in base alle tratte di pendolarismo: in questo caso è incluso il "capoluogo" del Sistema, in cui afferiscono i flussi, ma in molti contesti si tratta di territori a scala sub-provinciale.

5.2 | L'aggregazione

L'aggregazione degli stakeholders è un'altra criticità del processo: data la scala scelta, sono molti gli attori che devono cooperare, spesso con volontà economiche e politiche differenti. Come dimostrato da Mancini (2015), un alto numero di stakeholders rende molto complesso il processo di mediazione e di consultazione. Questo risulta particolarmente complesso nel marketing territoriale, dove la scelta dell'identità obiettivo e il conseguimento di un risultato apprezzabile da una parte maggioritaria degli attori coinvolti devono necessariamente passare attraverso un lungo lavoro di mediazione.
Se da un lato tale mediazione permette di definire un'identità obiettivo e una strategia condivisibile ai più, dall'altro rischia di allungare i tempi del processo fino a farlo arenare su se stesso.

5.3 | La sussidiarietà

Una "buona pratica" di marketing territoriale presuppone che venga attirata una risorsa finita, come può essere un investimento privato. Il marketing territoriale, infatti, si svolge all'interno di una logica competitiva, che ben si adatta al contesto neoliberista ma che non risponde ai princìpi della sussidiarietà nazionale. Il rischio, dunque, è che l'accaparramento delle risorse avvantaggi sistemi territoriali già ben organizzati, a discapito di altri territori che non hanno (ancora) cominciato un processo di definizione delle proprie risorse e delle identità obiettivo da perseguire.
Si veda, come esempio, il caso virtuoso di Modena con i fondi strutturali europei denominati "Agenda 21". Come evidenziato da Mesolella (2002), un grande vantaggio competitivo per l'accaparramento dei fondi è stata la presenza di capacità organizzative pregresse, una tradizione nel monitoraggio e soprattutto la disponibilità di risorse di relazione per l'azione cooperativa.

6 | Conclusioni

Con il presente lavoro si è evidenziata la dinamica demografica italiana, gli strumenti operativi del marketing territoriale e il complesso teorico che invita – e allo stesso preclude – la sua applicazione in un contesto geografico suburbano.
Nonostante i territori a media urbanizzazione non soffrano particolarmente di spopolamento, è utile evidenziare come ci siano, invece, alcuni territori logisticamente vicini ai grandi assi internazionali o prossimi a grandi centri urbani con una congiuntura demografica ed economica negativa. Le potenzialità di questi territori, spesso celati nell'anonimato e nel pendolarismo, potrebbero essere evidenziate, nel contesto del libero mercato, da pratiche di marketing territoriale. Un grande accento si è posto sulla necessità di considerare il marketing territoriale come disciplina atta al ripensamento delle risorse e come un'ampia processualità e non, invece, come a un mero posizionamento del brand.
Si è evidenziato, infine, come il marketing territoriale suburbano debba scontrarsi con alcune difficoltà operative, come la scelta della scala geografica e l'aggregazione degli stakeholders. Questi due fattori rendono l'applicazione del marketing territoriale suburbano intrinsecamente diversa rispetto al contesto urbano, più unitario e con un'identità obiettivo più chiara e facilmente perseguibile. Infine, la terza critica è relativa alla sussidiarietà: agire all'interno di un'economia ultraliberista in cui il territorio "si vende" può essere particolarmente discutibile, nonostante possa aumentare l'efficienza d'azione dei territori. D'altro canto, "è più facile immaginare la fine del mondo che la fine del capitalismo" (Mark Fisher). Alle regole attuali, dunque, le azioni di marketing territoriale in un contesto suburbano possono essere un valido strumento per le amministrazioni per aiutare i territori a smarcarsi dalla stagnazione economica e demografica.

---

[2] Si veda il dibattito che da Marshall in poi ha investito la ricerca delle cause circa la localizzazione produttiva, i distretti industriali e i *poles de croissance*.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Riferimenti bibliografici

Ancarani F. (1996), "Il marketing territoriale: un nuovo approccio per la valorizzazione del territorio", in *Working Paper (SDA Bocconi)*, Vol. 12, Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Luigi Bocconi, Milano.

Brenner N., Schmid C. (2015), "Towards a new epistemology of the urban?", in *City*, Vol. 19, n. 2-3, Routledge, Londra, pp. 151-182.

Cercola R. (1999), "Economia neoindustriale e marketing territoriale", in *Sviluppo e organizzazione*, n. 172, pp. 65-78, Este, Milano.

Cercola R., Bonetti E., Simoni M. (2009), *Marketing e strategie territoriali*, Egea, Milano.

Colaizzo R. (2000), *La progettazione integrata territoriale*, Formez-Donzelli, Roma.

Corio G. F. (2005), "Una proposta di marketing territoriale: una possibile griglia di analisi delle risorse" in *Ceris CNR Working Paper*, n. 8, Istituto di Ricerca sull'Impresa e lo Sviluppo, Moncalieri (TO).

Dansero E., Emanuel C., Governa F. (2003), *I patrimoni industriali. Una geografia per lo sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.

Fisher M. (2009), *Capitalist Realism. Is there no alternative?* Zero Books, Londra.

Governa F., Salone C. (2004), "Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies", in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28.4, pp. 796-818, Wiley-Blackwell, Hoboken, NJ.

Istat, *Rapporto Annuale 2019*.

Jessop B., Sum N. L. (2010), "An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter)urban competition", in *Urban Studies*, vol. 37, n. 12, Sage, Londra, pp. 2287-2313.

Lefebvre H. (2003), *The Urban Revolution*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

Mancini M., Dunovic I. B., Colombo R., Littau P. (2015), "A case study approach to megaproject stakeholder analysis through sustainability issues", in *Atti del Convegno IRNOP 2015*, Londra.

Mesolella A. (2002), *Riflessi locali delle politiche europee. Governo sostenibile e Agende 21 locali: il caso Modena*, Alinea Editrice, Firenze.

Perroux F. (1964), *L'économie du XX siècle*, Presses Universitaries de France, Parigi.

Rossi U. (2017), *Cities in Global Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Rossi U., Vanolo A. (2012), *Urban Political Geographies*, Sage, Londra.

Rossi-Doria M. (ed.) (2005), *La polpa e l'osso. Scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.

Soja E. (2010), *Postmetropolis*, MA Blackwell, Cambridge.

Varaldo R. (1999), *Il marketing negli anni Duemila. Sfide per il nuovo secolo*, Guerini e Associati, Milano.

Zucchetti S. (2008), "Il marketing territoriale. Una leva per lo sviluppo?" in *Liuc Papers*, n. 214, Serie Economia e Istituzioni 21, Università Carlo Cattaneo, Castellanza (VA).

Sitografia

Agenzia per la Coesione Territoriale
http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/, ultima consultazione16/07/2020

Corriere della Sera, L'Economia, Popolazione e Crescita, "La crisi demografica in Italia? Non c'è al Nord, è drammatica al Sud":
https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_febbraio_11/crisi-demografica-italia-non-c-nord-drammatica-sud-b2823742-4ceb-11ea-abdf-2e1b18f873ec.shtml, ultima consultazione 16/07/2020

Strategia nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, Accordo di Partenariato 2014-2020, Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013:
https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19, ultima consultazione 16/07/2020

Laboratorio a "cielo aperto" per la sperimentazione di politiche urbane innovative

Antonio Taccone
Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria)
Dipartimento di Patrimonio, Architettura, Urbanistica (PAU)
Email: *ataccone@unirc.it*

Abstract
Il paper intende illustrare gli esiti del progetto *Care Abilities and Professions for an Aggregating City*, presentato in partenariato dal Lastre (Laboratorio Integrato dell'Area dello Stretto per lo sviluppo del territorio) del PAU nell'ambito Call for Proposals of the *Urban Innovative Actions (UIA)* che, seguendo un principio di minimo intervento/massimo risultato, propone la nascita e la crescita di una serie di iniziative sociali ed economiche, che avranno come minimo comune denominatore la valorizzazione e promozione delle identità locali, al fine di innescare un complessivo percorso di riqualificazione ed integrazione urbana sostenibile. I temi compresi in questa esperienza riguardano, per vari aspetti, la progettualità verso il territorio e la città da parte di un Laboratorio di ricerca, quale occasione per misurarsi con sistemi territoriali complessi, sistemi urbani in affermazione alla continua ricerca di nuovi ruoli. L'ambito della proposta "fuori baricentro" è il quartiere Pellaro di Reggio Calabria, brano urbano semi-periferico, di bassa qualità e privo di servizi e infrastrutture, costituito da un'edilizia aggregata attorno al nucleo originario in maniera episodica che determina assetti disomogenei dove risulta complessa anche l'opera di ridisegno e di recupero finalizzata ad attribuire centralità e riconoscibilità. In questa esperienza il programma UIA ha rappresentato lo strumento capace di creare approcci sperimentali di ricerca tra i laboratori universitari, il mondo delle Amministrazioni e le comunità locali, effettive destinatarie dell'azione progettuale, tecnica e politica.

Parole chiave: urban regeneration, sustainability, landscape

Introduzione. La sperimentazione di politiche innovative

Le politiche di sviluppo dei territori marginali per contrastare l'abbandono progressivo del territorio mettono al centro il progetto urbanistico che deve porre alla base alcune considerazioni di carattere culturale. Infatti la sola rigenerazione sociale e la conservazione dei valori diffusi non riescono a sostenere un progetto di sviluppo portando allo spopolamento e al degrado in ambito economico ed ambientale.
Tra le politiche di contrasto o adattamento, dove l'innovazione metodologica è considerata fondamentale per lo sviluppo dei territori, un nuovo corso è dato dalle esperienze dei laboratori universitari condotte nell'ambito della terza missione che contempla l'insieme delle attività (UE, Conferenza di Lisbona, 2000) con le quali le Università e i Laboratori di ricerca, entrano in interazione diretta con la società, affiancando le missioni tradizionali (formazione e ricerca).
Infatti, bisogna agire anche su una molteplicità di attori in modo che alla proposta di riattivazione di un centro o quartiere, possa corrispondere un'adeguata e diffusa consapevolezza da parte di quanti, nel campo della pianificazione, sono chiamati ad operare su di esso. Si tratta dunque di ampliare le competenze, ormai non solo di natura tecnica ma piuttosto fare riferimento al livello nazionale politico delle decisioni, cui spetta il compito di definire e gestire le priorità e al livello della condivisione di queste scelte che devono vedere necessariamente coinvolte le comunità locali, effettive destinatarie dell'azione tecnica e politica. Una attenta sinergia tra livelli e destinatari degli interventi potrebbe colmare l'assenza di continuità territoriale che nel tempo si è creata in mancanza di una corretta pianificazione che ha generato bassa qualità dello spazio pubblico e povertà dei servizi, specie di trasporto pubblico locale e divisioni tra le aree urbane.
Già è in atto un processo di sperimentazione che sta riuscendo a travalicare la tradizionale politica della gestione delle emergenze a favore della politica di prevenzione. La legge *salva Borghi* infatti, è riuscita, in alcune realtà territoriali, a dare un segnale concreto e a dimostrare una opportunità di cambiamento costituendo un punto di riferimento legislativo nazionale.
Altra politica ancora non del tutto esplorata anche perché il fenomeno spesso contrasta con la strutturazione metropolitana, è rappresentata dalle sperimentazioni di strategie innovative per le città metropolitane che, in un'ottica di ricomposizione dell'Amministrazione Pubblica stanno già generando

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

nuove possibilità non solo di crescita economica e di organizzazione del territorio, ma soprattutto di sviluppo sociale. Alcune di queste sperimentazioni hanno creato indicazioni e scenari di intervento all'interno dei Piani Strategici Metropolitani, elaborando modelli innovativi di governo del territorio che tengono conto dei processi di sviluppo socio-economici e delle esigenze dei luoghi. In alcuni Statuti metropolitani poi, è previsto il coinvolgimento delle Università attraverso attività di terza missione dei laboratori di ricerca, per ricercare le modalità di adattamento dei processi progettuali verso i cambiamenti della società e intervenire efficacemente soprattutto in quei brani urbani (borghi in spopolamento, periferie e ambienti sensibili) che più di tutti hanno bisogno di interventi per ricostruire una centralità e qualità urbana.
Le periferie coinvolte in un processo più ampio di costituzione di una realtà metropolitana, potranno essere parte attiva nella realizzazione di luoghi e spazi pubblici per trasmettere significati di appartenenza e formare una nuova identità collettiva, mentre i borghi del territorio metropolitano potranno costituire forme di sperimentazione dei Laboratori e della progettualità, dove il disegno urbano può rappresentare il mezzo per mettere in relazione e far funzionare spazi privi di identità e di servizi per la collettività.
Altre politiche possibili che in alcune Regioni non sono state ancora del tutto sperimentata sono quelle che deriva dalla pianificazione *ordinaria*. Molti strumenti regionali pongono particolare attenzione al problema dello spopolamento ponendoli tra gli obiettivi di *gestione sostenibile* per contrastare questa tendenza e la debolezza del sistema economico delle aree interne agendo sull'integrazione fra attività tradizionali di carattere agricolo ed artigianale e nuove attività turistiche (turismo ambientale, culturale ed enogastronomico) che possono essere promosse valorizzando adeguatamente lo straordinario patrimonio paesaggistico - ambientale – culturale presente nei nostri territori utilizzando un modello di sviluppo sostenibile, capace di armonizzare il trinomio tutela- valorizzazione – potenziamento. Molti di questi piani offrono anche *direttive* ai comuni sulla valorizzazione delle risorse disponibili per ridurre generalmente il consumo di suolo ai fini edilizi-abitativi, nel rispetto delle identità dei carattere storico/culturali, identificazione, rispetto e valorizzazione delle identità strutturali, ovvero dei beni e i valori culturali, sociali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali e paesaggistici esistenti, e nella filosofia della conservazione, del recupero, della riqualificazione, del riuso e della valorizzazione e specializzazione del patrimonio edilizio, architettonico urbano[1].
In questo contesto, l'esperienza del progetto Care Abilities and Professions for an Aggregating City2, presentato in partenariato dal Lastre (Laboratorio Integrato dell'Area dello Stretto per lo sviluppo del territorio), laboratorio di ricerca del Dipartimento PAU, nell'ambito Call for Proposals of the Urban Innovative Actions (UIA) ha rappresentato lo strumento capace di creare approcci sperimentali tra i laboratori universitari, il mondo delle Amministrazioni e le comunità locali cercando di promuovere la partecipazione e condivisione collettiva delle attività progettuali, ponendo l'accento sul principio della eco sostenibilità nel contesto periferico e più in generale territoriale metropolitano (Figura 1).
Uno degli obiettivi è stato quello di allargare il dibattito dalle sedi ristrette a quelle di maggior divulgazione (Urban Innovative Action), quale è il campo europeo, ribadendo la necessità di una politica "urbana" nelle politiche dell'Unione Europea. Infatti, tali politiche prefigurano un orientamento verso una prospettiva urbana, auspicando che il riordino dei Fondi strutturali non limiti la prosecuzione di programmi considerati di successo a causa della riduzione degli obiettivi di intervento.
La metodologia adottata, considerata innovativa in fase di valutazione del progetto, è stata quella di indurre un'accelerazione economica massima attraverso l'utilizzo di risorse naturali e produttive latenti o sottoutilizzate attraverso un minimo intervento in termini di trasformazione, materiale e immateriale, del territorio. Le attività, articolate secondo la collaborazione di tutti i partner, portatori ognuno di specifiche competenze, hanno avuto come obiettivo ultimo il coinvolgimento della comunità (amministratori pubblici, autoctoni, immigrati, operatori economici, ecc.) all'interno del processo di progettazione dello spazio urbano e del paesaggio, definendo principi, buone pratiche e linee guida per la riqualificazione fisica, economica e sociale. Con questa esperienza si è inteso insistere su una rivoluzione del pensiero e delle conoscenze della comunità come chiave di volta indispensabile per l'implementazione di un modello di economia circolare, autosufficiente e durevole, essenzialmente basato su azioni di inclusione non solo sociale ma anche conoscitive e occupazionali.

---

[1] Quadro Territoriale Regionale a valenza paesaggistica (QTRP) della Calabria, approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 134 del 01 agosto 2016.

2 Gruppo di lavoro dell'Università Mediterranea composto da Concetta Fallanca, Vincenzo Gioffrè, Giovanni Spampinato e Antonio Taccone con Chiara Corazziere, Carmelo Musarella ed Elvira Stagno.

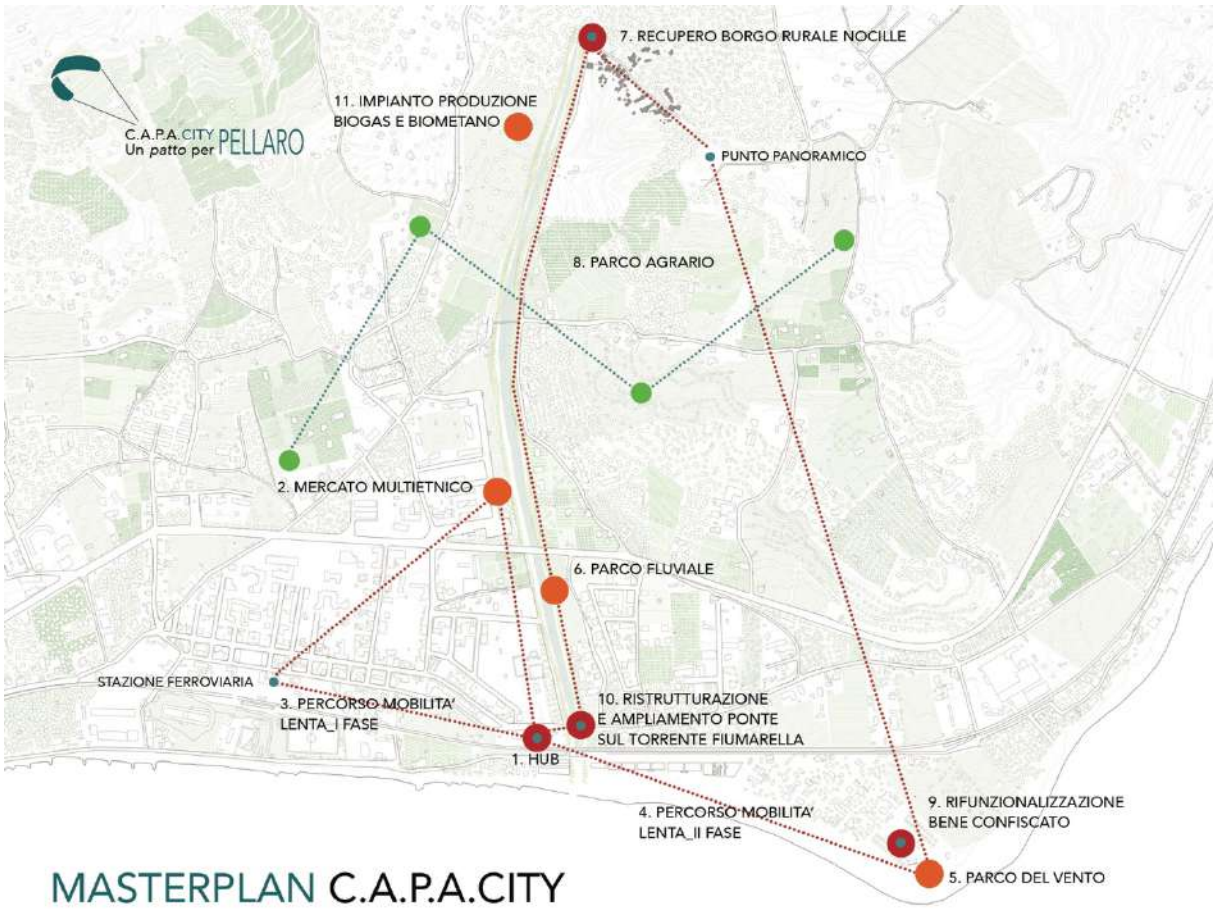

Figura 1 | Masterplan Capacity (C. Fallanca, V. Gioffrè, G. Spampinato e A. Taccone, C. Corazziere, C.M. Musarella, E. Stagno. Elaborato grafico di E. Stagno, 2016)

Il progetto C.a.pa.City. Tra ricerca e pratica urbanistica

I temi compresi in questa esperienza riguardano, per vari aspetti, la progettualità verso il territorio e la città da parte di un Laboratorio di ricerca, quale occasione per misurarsi con sistemi territoriali complessi, sistemi urbani in affermazione alla continua ricerca di nuovi ruoli e al contempo interdipendenti in quanto elementi di una rete governata da fenomeni solidali, quelli cioè che assumono un preciso senso proprio dall'essenza e risonanza delle loro relazioni. Il metodo utilizzato è quello dei forum partecipativi e Atelier di progettazione, il loro proiettarsi in un futuro che lascia intendere desideri urbani variegati per meglio comprendere le istanze della città contemporanea con un filo conduttore unico, vale a dire la ricerca di azioni che rispondano alle istanze di una città ecosostenibile.

Il bando *Urban Innovative Actions Initiative* prevedeva un processo di selezione in tre passaggi consecutivi: verifica dell'ammissibilità, valutazione strategica e valutazione operativa. La proposta è stata ritenuta idonea fino alla valutazione definitiva a cura di un gruppo di esperti valutatori esterni che ha successivamente elaborato una graduatoria per l'ammissione al finanziamento. In tale processo *C.a.pa.city* non è stato ammesso al finanziamento anche se ritenuto di grande interesse per il territorio.

Il Lastre, con la proposta UIA sul quartiere Pellaro, ha comunque inteso sviluppare pratiche di ricerca-azione (university engagment) abbracciando un ruolo attivo nei processi di sviluppo locale, con la possibilità di innovare intensificando le relazioni con il contesto di riferimento. Le sfide affrontate vanno dalla povertà urbana, all'inclusione di migranti e rifugiati in un processo di economia circolare e si sono sviluppate molteplici soluzioni innovative basate anche sulle buone pratiche esistenti che si sarebbero dovute implementare nel corso dei cinque anni previsti per l'attuazione del progetto.

La filosofia dell'approccio ha portato alla convinzione che nessun progetto di rigenerazione urbana, quale quello immaginato a Pellaro, possa divenire sostenibile, duraturo e replicabile senza una crescita del pensiero ed un cambiamento sostanziale nei modi di agire della comunità e, più in particolare, del sistema produttivo locale.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

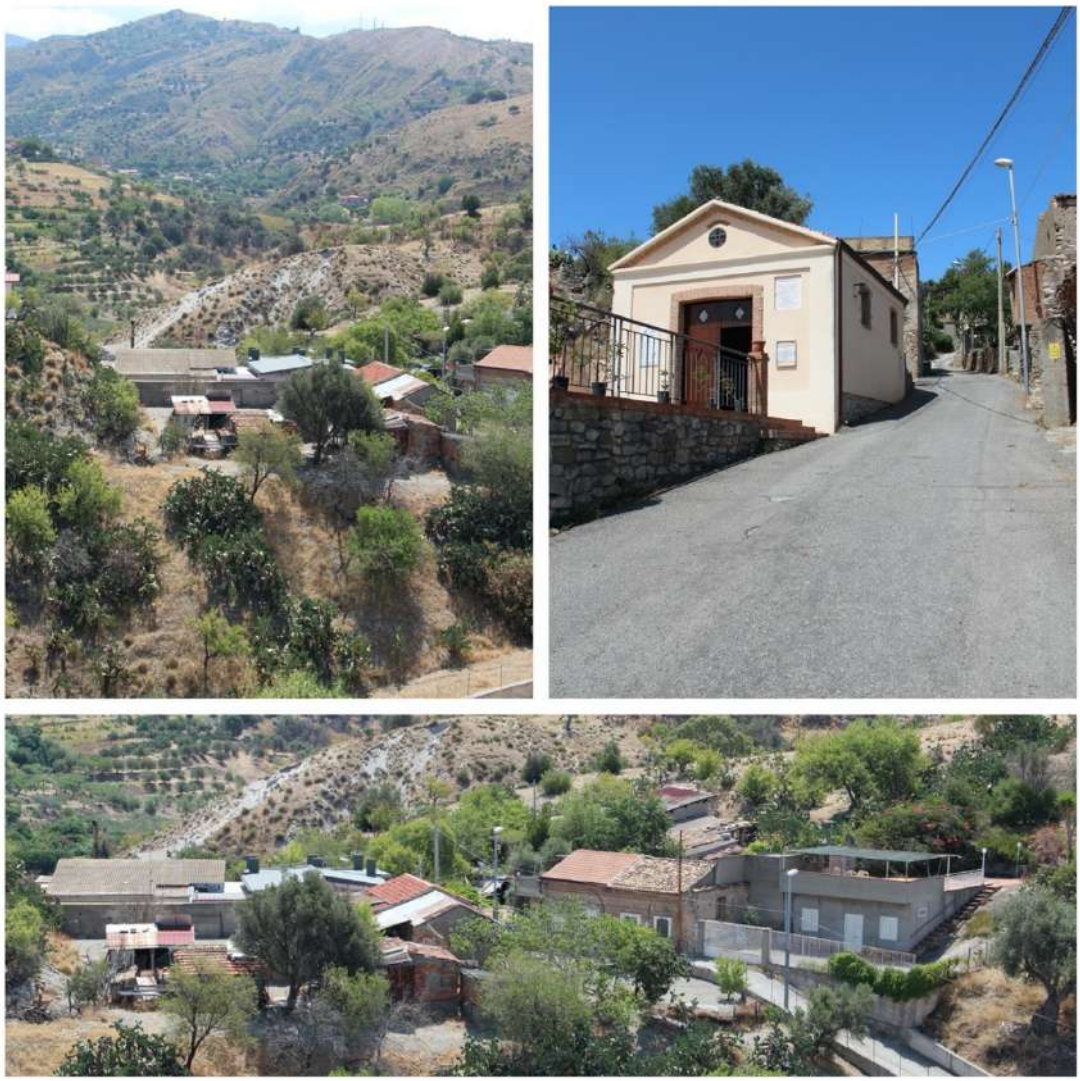

Figura 2 | Il borgo rurale di Nocille.
Foto A. Taccone, 2020.

L'ambito è il quartiere Pellaro di Reggio Calabria, brano urbano semi-periferico, di bassa qualità, che soffre della mancanza di servizi e infrastrutture. È costituito da un'edilizia aggregata attorno al nucleo originario in maniera episodica che ha determinato assetti disomogenei dove risulta complessa anche l'opera di ridisegno e di recupero finalizzata ad attribuire centralità e riconoscibilità. Infatti, la mancanza di un sano tessuto produttivo, il decrescente apporto all'economia delle attività agricole e numerosi altri fattori che le politiche urbane da sole non sono riuscite a fronteggiare hanno creato un fenomeno che ha favorito la formazione di queste aree periferiche ai margini della città, di bassa qualità, senza servizi e infrastrutture. Tutto questo contribuisce a conferire alle aree urbane minore vitalità con la comparsa di problemi, sempre più ricorrenti, di sicurezza, degrado e abbandono. La proposta prefigura la nascita e la crescita di una serie di iniziative sociali ed economiche, che attraverso la valorizzazione e promozione delle identità locali, tentano di innescare un complessivo percorso di riqualificazione ed integrazione urbana sostenibile.
La proposta ha puntato alla creazione un sistema urbano integrato comprendente la fiumara, l'area del quartiere periferico di Pellaro con il piccolo borgo di Nocille (Figura 2) e la fascia costiera partendo dalle forme di economia già esistenti sul territorio legate all'agricoltura, alla piccola ricettività turistica e alle crescenti attività sportive (Figura 3) e legate al tempo libero che riescano a coinvolgere attivamente le fasce deboli e interessate dai processi di povertà urbana in un sistema sostenibile a più livelli - economico, urbano, energetico, culturale, identitario - strutturato secondo un criterio progettuale di minimo intervento/massimo profitto. Pellaro diviene, così, un luogo delle idee per la città metropolitana del futuro, un laboratorio sperimentale a *cielo aperto* in cui sperimentare un processo innovativo di messa a sistema delle risorse per contrastare i fenomeni di degrado e di spopolamento.

Figura 3 | Punta Pellaro, l'area individuata dal Masterplan Ca.pa.City per la realizzazione del "Parco del Vento" che sarà finanziato dal Patto per lo Sviluppo della Città Metropolitana.
Foto di A. Taccone, 2020.

Un contesto geografico come la periferia di Reggio Calabria si è dunque confrontato con regole, procedure, norme, consuetudini che sono differenti al variare dei confini nazionali, consentendo così di avviare una riflessione sul senso del progetto urbanistico libero dagli schemi consolidati, dalle griglie normative inspessite, come nel nostro Paese, da un cinquantennio di dibattito. Ha consentito di riflettere sull'idea di città che si vuole conseguire, sulle identità da consolidare, sul ruolo che questa può tendere ad assumere in una società contrassegnata dai rapidi mutamenti economici e sociali di questo tempo. Tutto questo in considerazione del difficile equilibrio tra la ricerca della peculiarità come valore e lo sviluppo di forme partecipate di rete connettive, fisiche e virtuali, equilibrio che sorregge il futuro della sostenibilità urbana e territoriale di ogni contesto geografico, attraverso raffinati protocolli, patti, principi condivisibili e perseguibili.
Il coinvolgimento del Lastre è stato totale nella fase di predisposizione di predisposizione del progetto, dalla interpretazione del contesto fisico-costitutivo, ambientale, urbano e paesaggistico, delle dinamiche e delle potenzialità ambientali, alla valutazione dello stato di conservazione degli habitat, al rilevamento delle condizioni di povertà urbana, degrado e abbandono. Si è poi definito un processo partecipativo attraverso incontri pubblici, interviste a rappresentanti della società civile e agli abitanti e sopralluoghi nell'area, fino all'elaborazione e alla definizione di un quadro strategico e di un *masterplan* programmatico dove vengono riportate le azioni di innovazione urbana da intraprendere basati su interventi finalizzati al restauro ambientale e paesaggistico.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

In questa esperienza si sono ricercati e introdotti nuovi valori, nuove metodiche di indagine e soprattutto nuovi paradigmi concettuali in un processo di ridefinizione delle categorie di riferimento della disciplina ancora in atto. Tutto ciò ha richiesto un dialogo interdisciplinare per la formulazione di un nuovo quadro concettuale di riferimento nel quale tentare di riformulare categorie e codici in paradigmi concettuali. Ma ha anche dimostrato come i territori marginali hanno bisogno di supporto per riuscire ad intercettare e sistematizzare gli esiti delle numerose esperienze, sia di programmazione esistente ordinaria sia quelle informali che si stanno diffondendo nel panorama nazionale e che stanno prendendo piede anche a livello locale (Contratti di Fiume, Bandi Culturability, Social innovation, Attuazione Delrio, Bando Periferie, Legge piccoli comuni, Bando Borghi). Questo conferma anche come le politiche dell'Unione Europea, considerate innovative, costituiscono una grande ricchezza culturale per la formulazione di programmi tesi a proporre un modello di sviluppo in un processo di omologazione che lascia pochi spazi alla valorizzazione delle peculiarità.

Considerazioni conclusive

Il sapere universitario dunque deve poter offrire apporti scientifici per permettere ricadute positive sia sulla sfera didattica e formativa del pensiero di quanti si formano per la professione o la ricerca, sia nella sperimentazione e pratica per promuovere e attivare occasioni di affiancamento e sostegno delle attività di trasformazione della città. Tutto questo è possibile solo se si riesce a creare una virtuosa sinergia tra le risorse economiche, ambientali, sociali e culturali, per ricercare un nuovo modello di sviluppo che possa generare sostenibilità urbana, cultura delle comunità e coesione sociale. Uno dei metodi di lavoro del Laboratorio è quello della costituzione di Atelier di progettazione partecipata, intesi come strumento di comunicazione sulla città sostenibile ad uso di cittadini e istituzioni e più in generale di quanti, a diverso titolo concorrono a definirne l'identità, le potenzialità, gli usi e i bisogni.

Un modo nuovo, coerente con le tendenze della nuova stagione della pianificazione urbana, non solo di informare ma soprattutto di condividere idee, esigenze e progetti sullo sviluppo della città e del territorio.

L'apporto del LaStre nel progetto ha permesso di perseguire un modello concreto di progettazione urbana e territoriale ecologicamente orientata, dove la capacità di controllo tanto delle trasformazioni ambientali, tanto del processo partecipativo del progetto, quanto la valutazione critica dell'efficacia del funzionamento urbano in termini di servizi e accesso alla conoscenza, possano divenire patrimonio comune di quanti, nel campo della pianificazione, sono chiamati ad operare con responsabilità e consapevolezza.

La sfida che si è intesa cogliere è stata quella di trasformare un quartiere periferico fortemente degradato in un laboratorio mettendo in rete tutte le risorse umane, economiche ed ambientali del territorio, per favorire la crescita dell'occupazione e l'utilizzo delle competenze dell'economia locale, coinvolgendo direttamente la popolazione per valorizzarne le specifiche capacità e facilitandone l'integrazione.

Riferimenti bibliografici

Belli A. (a cura di, 2006), *Oltre la città. Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli.

Fallanca C. (2019), "Didattica, ricerca e terza missione per lo sviluppo sostenibile delle città, delle comunità, del territorio", n. ArcHistoR (Extra n. 6/2019), La Mediterranea per Agenda 2030 Studi e ricerche sul patrimonio storico e sui paesaggi antropici, tra conservazione e rigenerazione, pp. 426–37. .

Lagomarsino L., Timossi P. (2014), *Idee di città. Genova e le sue periferie*, il Geko Edizioni, Genova.

Piano R. (2014), *Diversamente politico*, in *Periferie, diario del rammendo delle nostre città*, Report 2013-2014 sul G124, il gruppo di lavoro creato dal senatore Renzo Piano, RANE, Milano.

Sbetti F. (2015), *Le città metropolitane al lavoro*, in Urbanistica Dossier, *Città Metropolitane. Nuove geografie nuove istituzioni*, (a cura di F. Sbetti), Inu Edizioni, Roma.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.

Taccone A. (2019), "Contratti di Fiume nella Città Metropolitana. Una esperienza in corso" n. ArcHistoR (Extra n. 6/2019), La Mediterranea per Agenda 2030 Studi e ricerche sul patrimonio storico e sui paesaggi antropici, tra conservazione e rigenerazione, pp. 530–41.

02

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

POLITICHE E PRATICHE DI RIGENERAZIONE URBANA

La sfida della rigenerazione dei waterfront di città medie per lo sviluppo urbano sostenibile: il caso studio di Catania

Daniele Ronsivalle
Università degli Studi di Palermo
DARCH – Dipartimento di Architettura
Email: *daniele.ronsivalle@unipa.it*

Abstract
Un'opportunità chiave per lo sviluppo sostenibile delle città europee sta nella rigenerazione delle aree abbandonate o sottoutilizzate lungo il waterfront. Nelle città-porto medie e medio-piccole in Europa la situazione è particolarmente complessa: la frammentarietà delle scelte di sviluppo, la presenza di autorità differenti non sempre coese, la bassa disponibilità di risorse e le condizioni di crisi possono rallentare, o rendere sfavorevole, le proposte di rigenerazione basate su modelli integrati di sviluppo città-porto (Carta & Ronsivalle, 2016).
Le città-porto di taglia media hanno grandi potenzialità di rigenerazione urbana nelle aree di interfaccia tra le entità portuale e urbana, e la recente ricerca ENSURE (European Sustainable Urbanisation through Port City regeneration) finanziata dal programma ESPON 2014-2020 ha messo in evidenza questo stato di cose.
La ricerca svolta dal Dipartimento di Architettura di UNIPA (Maurizio Carta resp. scient. con Daniele Ronsivalle e Barbara Lino) con Ramboll SA e University College Dublin ha valutato effetti e impatti della rigenerazione urbana dei waterfront e ha proposto soluzioni.
La ricerca sul caso studio di Catania ha individuato gli impatti che i processi di rigenerazione urbana del waterfront hanno fin qui prodotto e ha proposto soluzioni volte ad implementare la rigenerazione della città-porto, tra nuovo PRG, interventi infrastrutturali e potenziamento del porto.

Parole chiave: waterfront, città portuali, rigenerazione urbana, città medie

Premessa: la ricerca e il suo contesto di riferimento

Lo sviluppo futuro sostenibile del territorio europeo richiede una gestione del territorio più efficiente che interrompa l'avanzamento dell'attuale trend di crescita. Un'opportunità chiave per le città europee sta nella rigenerazione delle aree abbandonate o sottoutilizzate lungo il waterfront.
Nelle città-porto medie e medio-piccole in Europa, infatti, la situazione è particolarmente complessa: la frammentarietà delle scelte di sviluppo, la presenza di autorità differenti non sempre coese, la bassa disponibilità di risorse e le condizioni di crisi possono rallentare, o rendere sfavorevole, le proposte di rigenerazione basate su modelli integrati di sviluppo città-porto (Carta & Ronsivalle, 2016).
Come evidenziato in numerosi studi recenti in merito (Carta ed. 2013, Badami & Ronsivalle 2008 e, a livello internazionale Moore 1999 e Hoyle 2000) le città-porto di taglia media hanno grandi potenzialità di rigenerazione urbana nelle aree di interfaccia tra le entità portuale e urbana, tuttavia è necessario approfondire quale possa essere operativamente il percorso di sviluppo che deve essere messo in pratica dalle amministrazioni locali e dagli stakeholders.
La recente ricerca ENSURE (European Sustainable Urbanisation through Port City regeneration) finanziata dal programma ESPON 2014-2020 e finalizzata alla individuazione di percorsi di sviluppo per le città-porto medie e medio-piccole ha messo in evidenza questo stato di cose.
La ricerca svolta dal Dipartimento di Architettura di UNIPA (Maurizio Carta resp. scient. con Daniele Ronsivalle e Barbara Lino) con Ramboll SA e University College Dublin ha valutato effetti e impatti della rigenerazione urbana dei waterfront e ha proposto soluzioni.
Il caso studio di Catania è stato analizzato e valutato da chi scrive attraverso un modello condiviso con i partner e con ESPON EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation) che ha messo in risalto similitudini e differenze con gli altri casi studio di Cork (EI), Aalborg (DK) e Brest (FR), svolgendo continue interlocuzioni con gli stakeholders locali e analisi desk finalizzate ad individuare opportunità di sviluppo e condizioni di criticità.
La ricerca ha individuato gli impatti che i processi di rigenerazione urbana del waterfront hanno fin qui prodotto, il livello di coinvolgimento degli stakeholders locali, l'individuazione dei catalizzatori dello sviluppo, la proposta di soluzioni volte ad implementare la rigenerazione della città-porto. Questi esiti

sono inoltre di particolare rilevanza nei processi di pianificazione che vede il Comune di Catania impegnato nella presentazione del nuovo PRG e nella concreta opportunità di giocare un ruolo chiave nelle attività di sviluppo concertato con l'Autorità Portuale del Mare di Sicilia Orientale e con RFI impegnata nella revisione complessiva del sistema infrastrutturale gravitante sul waterfront della città.

1 | Introduzione: storia e contesto

1.1 | Catania, una città a vita continua

Catania è una città di medie dimensioni della Sicilia orientale, la seconda per dimensione demografica dopo la capitale regionale Palermo (ESPON, 2013, 2016). La popolazione dell'area urbana è di 320.000 abitanti, mentre la popolazione della città metropolitana ammontava a 1.116.168 abitanti, come nel censimento ISTAT 2011.

Catania fu fondata nell'VIII secolo a.C., dai Calcidesi di Naxos e ha avuto una vita continua fino ad oggi. Nel 1434 fu fondata la prima Università in Sicilia e nel XIV secolo, durante il Rinascimento, Catania fu uno dei centri culturali, artistici e politici più importanti d'Italia.(Giarrizzo, 1986)(Giarrizzo, 1986).

Il suo centro storico è molto importante per la presenza di edifici greco-romani (terme, teatro, l'Odeion e il secondo anfiteatro in Italia dopo il Colosseo a Roma) (Paternò Castello, 1781).

Nonostante occupi la posizione centrale dell'omonimo golfo, la città di Catania non ha un porto naturale sicuro. Le frequenti e violente tempeste hanno eliminato ogni tentativo di proteggere artificialmente il sito attuale, fino al progetto del re Alfonso d'Aragona nel XVII secolo, ma la furia dell'Etna si è aggiunta alla furia del mare (La Greca, 1997).

Il fronte molto ampio della colata lavica del 1669 ridusse la superficie dell'area portuale: in realtà, i cittadini avevano desiderato che le lave formassero una sorta di anello, in modo da compensare la mancanza di un porto naturale, ma era una vana speranza. Solo alla fine dell'arduo processo di ricostruzione della città, rasa al suolo da un terremoto nel 1693, il problema della costruzione del porto è stato affrontato in modo moderno (Riccobono and Tempio, 2004).

Dal 1792 l'attuazione del progetto "Zahara" da parte del governo borbonico aveva permesso di costruire un primo braccio del bacino esterno, ma solo nel 1872 la concorrenza indotta dalle crescenti esigenze del traffico commerciale, a seguito dello sviluppo della navigazione a vapore, ha portato alla realizzazione del progetto "Fiocca".

In realtà fu completato dopo molti anni, all'inizio del 1900, quando l'amministrazione locale affrontò il problema delle discariche, che necessitava di un intervento urgente a causa dell'aumento del cabotaggio. Dal 1912 è iniziata la costruzione del Molo di Mezzogiorno che è stato completato nel 1933. Con le grandi opere intraprese negli anni dal 1933 al 1938 il porto di Catania assunse la sua forma moderna.

Infine, il trasferimento del porto peschereccio ha permesso il collegamento ferroviario del nuovo molo Crispi con la stazione centrale.

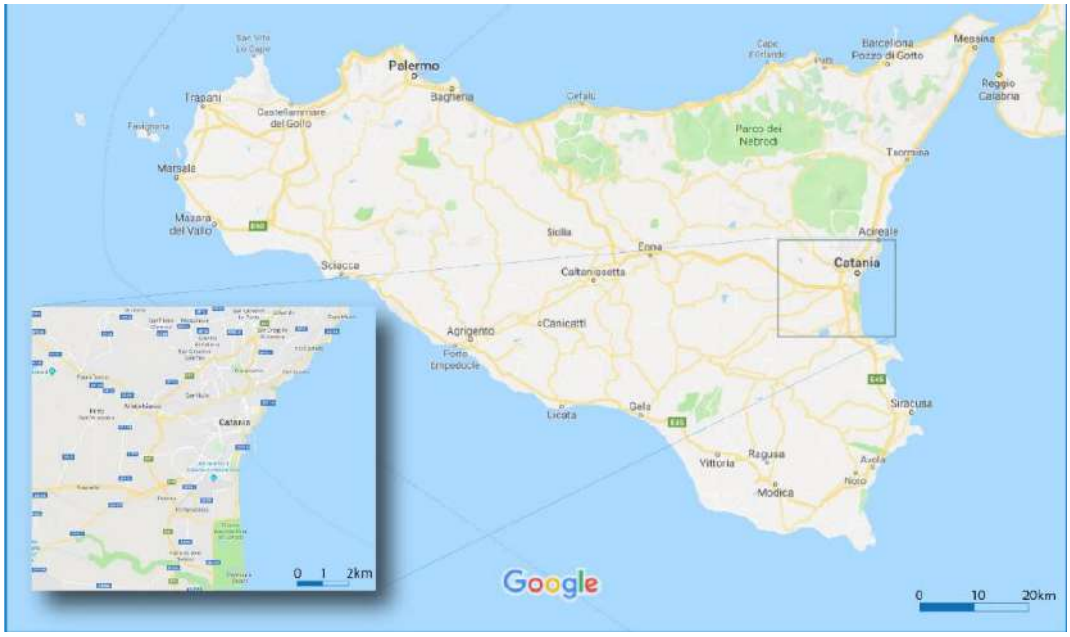

Figura 1 | Mappa della Sicilia, zoom sulla costa orientale, Mar Ionio.
Fonte: elaborazione dell'autore, basato su GoogleMaps

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

1.2 | Il Tardo Barocco in Val di Noto: caratteri presenti nel porto storico

Nel 2002 molti edifici tardo barocchi di Catania sono stati ammessi nella WHL dell'UNESCO, nel "sito seriale" chiamato "Tardo Barocco in *Val di Noto* (Sud-Est della Sicilia) (Guido *et al.*, 2002).
Le Città tardobarocche della Val di Noto sono costituite da edifici e tessuti urbani situati in otto località della Sicilia sud-orientale: Catania è una di queste (le altre sono Caltagirone, Militello Val di Catania, Modica, Noto, Palazzolo Acreide, Ragusa e Scicli). Questi centri storici e ambienti urbani riflettono la grande ricostruzione post-sismica realizzata nei decenni successivi al catastrofico terremoto del 1693, che ha devastato le città della Sicilia sud-orientale. La ricostruzione, il restauro e la ricostruzione di queste comunità hanno portato alla creazione di un gruppo eccezionale di città, tutte riflettenti l'architettura tardo-barocca del XVII secolo in tutte le sue forme e applicazioni (Palumbo, 2006)
La città presenta una pletora di arte e di architettura tardo-barocca di alta qualità e di notevole omogeneità a causa delle circostanze del tempo, del luogo e del contesto sociale in cui sono stati creati. Tuttavia, mostra anche innovazioni distintive nella pianificazione urbana e nella ricostruzione urbana. La proprietà rappresenta anche un notevole impegno collettivo in risposta ad un evento sismico catastrofico e il nuovo piano urbanistico barocco per Catania è il risultato del terremoto del 1693 in questa regione e la più forte reazione al rischio di terremoti ed eruzioni dell'Etna.

Gli edifici tardo barocchi di Catania sono di proprietà della Chiesa, dello Stato italiano e del Comune, e l'intera proprietà è identificata nel piano urbanistico come Zona del Centro Storico in cui il patrimonio urbano e architettonico esistente può essere sottoposto solo a lavori di recupero e manutenzione che rispettino pienamente la vocazione storica e culturale della città.

Figura 2 | Eruzione dall'Etna nel 1669, dipinta da Giacinto Platania (Riccobono and Tempio, 2004)

1.3 | La trasformazione dei primi del Novecento lungo le mura

Molti edifici tardo barocchi sono di fronte al porto antico, tra gli altri il Palazzo Biscari, il Palazzo Arcivescovile, la Cattedrale, sono di fronte al mare, ma in zona portuale dal XIX secolo ai primi del XX secolo un nuovo viadotto ferroviario ha cambiato lo skyline, e di conseguenza il litorale.
Di conseguenza, i tre edifici tardo barocchi sopra le mura della città (Palazzo Biscari, Palazzo arcivescovile e Cattedrale) furono separati dal porto e allontanati.
Nonostante in questo contesto, e attualmente, le attività di tutela e valorizzazione del centro storico di Catania siano obbligatorie di fronte alla sfida (Musumarra and Mazzola, 1998; Recupero, 1998) per il waterfront urbano.

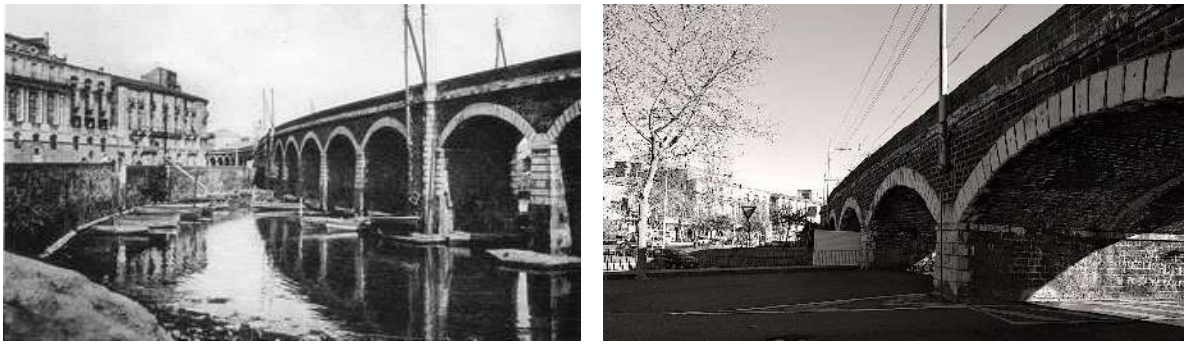

Figura 3 | Il waterfront, in una foto del 1912 e in una visione contemporanea. A sinistra in entrambe le immagini, il Palazzo Biscari come "faro" sopra l'antico porto.

2 | Materiali e metodi: la valutazione delle trasformazioni del waterfront centrale

La rigenerazione del lungofiume centrale dipende principalmente dalla realizzazione del progetto approvato per la circonvallazione della linea ferroviaria e dalla possibile attuazione dei risultati di un recente concorso di progettazione urbana per la rigenerazione del lungofiume (Ronsivalle, 2008; Minaldi, 2014). Inoltre, alcuni interventi completati non sono stati in grado di innescare una rigenerazione di quest'area. Questi sono:

- il Vecchio Edificio delle Dogane, ristrutturato nel 2011 dall'Autorità Portuale come area di sicurezza e filtro per i croceristi, e non correttamente come un terminal crociere. Non fa parte di un piano, ma è solo una sorta di "faro" per stimolare la trasformazione;
- il Mulino Santa Lucia, ex mulino acquistato nei primi anni 2000 dal gruppo Acqua Marcia e trasformato in centro commerciale, con uffici e negozi. Dopo molte controversie legali sulla regolarità amministrativa del progetto, dal 2016 l'edificio è stato nuovamente a disposizione dei proprietari, ma ha subito l'azione di vandali e di distruzione degli ultimi dieci anni, e quindi non è effettivamente utilizzabile.

2.1 | Nuovo programma di "bypass ferroviario" di RFI

Con l'obiettivo di porre almeno un parziale rimedio alla *cesura* tra il mare e il centro storico, definita dal viadotto "Archi della Marina", RFI, Rete Ferroviaria Italiana, negli ultimi decenni, aveva proposto un'ipotesi progettuale, nell'ambito della realizzazione di una linea di by-pass, che prevedeva l'interramento dei binari ferroviari lungo la scogliera di Caito e la stazione centrale (La Greca, 2001; Ignaccolo *et al.*, 2011). Nel 2013, RFI ha iniziato formalmente a lavorare su quattro nuove opzioni di pianificazione condivise con il Comune e infine la nuova soluzione, denominata "Porto 3", è stata approvata dal Consiglio Comunale il 10 maggio 2018.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Figura 4 | Soluzione "Porto 3" per lo snodo ferroviario di Catania (2018).
Fonte: RFI (2018), scaricato da http://catania.mobilita.org/opere/passante-ferroviario-nodo-di-catania/ (consultato il 2019/01/03)

Le attività negoziali messe in atto per la scelta della soluzione finale sono descritte da ogni stakeholder intervistato in seno alle attività del progetto come un'importante innovazione nelle procedure per definire il progetto, e tutti gli stakeholder concordano sul successo del processo di negoziazione, basato su una sorta di comitato di pilotaggio, ovvero un "tavolo tecnico" aperto fino alla approvazione condivisa delle soluzioni progettuali. I principali aspetti che caratterizzano la nuova soluzione, in un percorso lungo 4.790 m, sono fortemente legati alla rigenerazione dell'area di interfaccia tra porto e città lungo la cinta muraria del centro storico. Il progetto porta con sé alcuni effetti urbani e in particolare:

- il miglioramento dell'ingresso al "Duomo/Porto" fermata da Piazza Paolo Borsellino.
- la trasformazione del tratto dismesso del viadotto ferroviario tra Piazza Borsellino e Castello Ursino in un'area ciclo/pedonale volta a favorire la continuità degli spazi del tessuto urbano.

La nuova linea ferroviaria e il progetto delle nuove stazioni, nelle parti fuori terra, saranno inoltre interessati dagli interventi di riqualificazione del waterfront e delle aree di interazione della città con il porto e la ferrovia.

2.2 | La "concorrenza" delle attività per l'interfaccia porto-città

Nel 2019 il Comune di Catania ha proposto un bando di gara per un programma di riqualificazione urbana che potrebbe integrare le aree di interazione della Città di Catania con il distretto portuale e ferroviario.
Il bando di gara era finalizzato alla definizione di una "metodologia ottimale" per la riqualificazione dell'intero waterfront urbano.
Purtroppo, i risultati non sono stati pubblicati: tuttavia essi dovrebbero essere utilizzati dal Comune di Catania e dall'Autorità Portuale come suggerimento per la riqualificazione, soprattutto, in un momento in cui anche l'Autorità di Sistema del Mare di Sicilia Orientale ha inviato ai Comuni il proprio Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) per il valutazione delle strategie di sistema e in particolare di interazione tra città e porto.

3 | Risultati: processo di rigenerazione, progetto e risultati

Tenendo conto dello stato di trasformazione, non ci sono molti esiti concreti, definiti come risultati diretti del processo di rigenerazione. Tuttavia, come risultato dell'analisi, questo paragrafo li descrive e cerca di definire gli elementi necessari per completare la rigenerazione. Negli ultimi 25 anni (La Greca and Martinico, 2000; La Greca, 2002) non abbiamo avuto la realizzazione sistematica di tutti i risultati di progetti e programmi pianificati. Le ragioni tipiche per la mancanza di risultati sono:

- il progetto o programma non è stato approvato e attuato;
- il progetto è stato bloccato da procedimenti giudiziari per presunte attività illecite;
- la ristrutturazione dell'edificio non è stata completata a causa di problemi esterni, ad esempio, un problema di finanziamento.

La tabella I riassume gli obiettivi e i risultati concreti del processo di rigenerazione nella zona portuale del waterfront centrale.

Tabella I | Panoramica degli obiettivi e dei risultati della rigenerazione della zona centrale del lungofiume

Obiettivo	**Esito atteso**	**Realizzato Y/N**
Restauro e nuova funzione del vecchio edificio doganale in spazio commerciale multifunzionale	Uno spazio interessante per la condivisione delle attività tra porto e città, ma utile solo con il flusso del turismo crocieristico	Y
Politiche sociali e rigenerazione urbana a sostegno del recupero fisico del centro storico di Catania	Alcuni risultati prodotti dal programma URBAN, ma solo durante la durata del programma.	Y
Integrazione tra porto, ferrovia e città per la valorizzazione degli impianti urbani	Ancora non ci sono risultati. In attesa di azioni di accompagnamento.	N
Passaggio dal viadotto al livello sotterraneo della linea ferroviaria dalla Stazione Centrale alla Stazione di Acquicella, compresa la nuova stazione metropolitana "Porto"	Ancora non ci sono risultati. In attesa di azioni di accompagnamento.	N
Rafforzamento e specializzazione dei porti di Catania e Augusta	Ancora non ci sono risultati. In attesa di azioni di accompagnamento.	N
Nuovi spazi pubblici nelle aree di confine città-porto	Ancora non ci sono risultati. In attesa di azioni di accompagnamento.	N
Passaggio dal viadotto al piano interrato della linea ferroviaria dalla Stazione Centrale alla Stazione di Acquicella, compresa la nuova Stazione Portuale sotterranea	Ancora non ci sono risultati. In attesa di azioni di accompagnamento.	N

L'unica trasformazione realizzata e operativa è la ristrutturazione del "Vecchio Edificio delle Dogane", nell'area di giurisdizione portuale. Non è il risultato di un piano di rigenerazione completo, ma un "faro" prodotto dall'Autorità Portuale per stimolare la trasformazione.
Questa trasformazione ha prodotto un'area di sicurezza che collega un'area turistica crocieristica al centro città con una piccola area commerciale e servizi incoming; ha ospitato il museo del teatro di marionette, l'"Opera dei Pupi", ma i proprietari hanno deciso di trasferire il museo.

Figura 5 | Il cortile interno della Vecchia Dogana trasformato in spazio pubblico che introduce al waterfront
Fonte: Daniele Ronsivalle, 2019

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

4 | Discussione: gli impatti economici, sociali e di altro tipo

Gli impatti sono qui definiti come i risultati indiretti, a medio e lungo termine della rigenerazione. A causa della tempistica su un lungo periodo, gli impatti a lungo termine non sono visibili. Tuttavia, gli impatti potenziali della rigenerazione programmata e in corso nei prossimi anni sono discussi qui di seguito, in termini di:

- Attrazione di nuove funzioni – Il Vecchio Edificio delle Dogane da qualche anno dopo l'apertura è stato sede di numerose attività commerciali e ricreative, ma rimane isolato dal centro cittadino, a causa della presenza degli "Archi della Marina" che taglia ancora oggi il collegamento trasversale tra porto e città. Altre funzioni potrebbero essere attratte negli edifici abbandonati fino ad oggi, ad es. l'ex mulino "Mulino Santa Lucia".
- Conservazione del patrimonio portuale della città - Molti progetti realizzati e in corso potranno avere un impatto sul patrimonio portuale. La protezione del patrimonio culturale sarà fondamentale per la promozione di un senso di identità e dovrebbe essere parte di un ulteriore sviluppo che equilibri le trasformazioni con la protezione del patrimonio. Questo sarà rilevante nel progetto di rigenerazione del viadotto degli "Archi della Marina" in relazione al centro storico.
- Qualità urbana - I quadri di progettazione urbana lungo tutto il waterfront suggeriscono che esso possa diventare una destinazione *live-work-play-visit*, ma la creazione di un senso del luogo è fondamentale per garantire, sostenere e accrescere lo slancio di sviluppo. Nonostante la presenza del sito dell'UNESCO e del vecchio edificio doganale, la zona del waterfront è ancora oggi un "luogo periferico" a causa di molti progetti di rigenerazione incompleti. Pertanto, le aree abbandonate e gli edifici che si prevede di trasformare, implicano un impatto negativo, ad es. in termini di occupazione abusiva, crimine, ecc.
- Cambiamenti nelle mappe mentali della città - Tutta la trasformazione in corso contribuirà a cambiare la mappa mentale della città, ma in particolare dobbiamo considerare i potenziali effetti della trasformazione del viadotto "Archi della Marina" in un'area ciclo/pedonale: è un punto di riferimento nella zona del waterfront e la sua trasformazione favorirà la continuità degli spazi del tessuto urbano, dalla stazione ferroviaria al Castello Ursino e dal porto al centro storico. L'uso rinnovato del viadotto modificherà definitivamente la mappa mentale della città portuale. Grazie al prossimo potenziamento del porto di Augusta e a una nuova zona economica speciale (ZES) a sud dell'area portuale, il trasferimento delle attività portuali potrebbe contribuire a ricollegare il waterfront centrale al centro storico.
- Impatto regionale, nazionale e internazionale - I programmi per l'aggiornamento delle infrastrutture hanno prodotto impatti rilevanti sull'accessibilità al centro della città dall'hinterland per cui i programmi in corso sulle ferrovie nazionali e l'aggiornamento delle aree di movimentazione portuale contribuiranno a migliorare la rilevanza del porto nell'UE in termini di politiche dei trasporti, mentre il trasferimento di alcune attività portuali al porto di Augusta potrebbe modificare la rilevanza regionale del porto di Catania, trasformandolo realmente in un *city port*.

5 | Conclusioni: per il futuro

La velocità della rigenerazione urbana del porto di Catania e del suo contesto di *waterfront,* negli ultimi anni, è stata estremamente lenta, probabilmente per la contemporanea lentezza nello sviluppo dei processi di *pianificazione urbana e portuale*. L'importanza di un quadro di pianificazione locale aggiornato, ispirato da un nuovo paradigma (Carta, 2013; Carta and Ronsivalle, 2016; ESPON, 2019) che sostiene le ambizioni locali e aiuta a proteggere le proprietà dell'UNESCO, è diventata evidente in relazione al *waterfront* di Catania. In particolare, solo il documento strategico del piano regolatore generale del 2019 fornisce già oggi il contesto decisionale di riferimento entro il quale una pianificazione più strategica può ora realizzarsi attraverso il porto, le confinanti aree urbane e oltre, attraverso l'intera area di interazione metropolitana. Le nuove strategie del Piano Regolatore Generale richiedono che tutta la rigenerazione del *waterfront* sia in armonia: questo può cambiare lo stato dell'arte in termini di pianificazione dell'area centrale, in quanto vi è la possibilità di porre molta più enfasi sulla riqualificazione della vecchia area portuale e, forse, un approccio di pianificazione "sequenziale", come strategia centrale per la città, tra politiche del porto, tramite il DPSS, e le politiche comunali tramite il nuovo PRG. In particolare, i risultati del recente concorso di architettura per il *waterfront* avrebbero bisogno di essere integrati nelle scelte di pianificazione urbana con un processo completo di fattibilità tecnica ed economica.

In questa rinnovata attività di pianificazione, il coinvolgimento dei cittadini non è meno importante sia nella generazione di idee che nelle fasi di attuazione. I risultati delle attività di coinvolgimento devono contribuire a garantire una valutazione approfondita e tempestiva delle esigenze e delle preferenze dei cittadini e degli utenti per potenziali elementi di pianificazione.

Riferimenti bibliografici

Carta M. (2013), *Waterfront Atlas. Vision, paradigms, policies and integrated projects for the Sicilian and Maltese waterfronts*, Dipartimento Città e Territorio, Palermo.

Carta M. and Ronsivalle D. (eds) (2016), *The Fluid City Paradigm*, Springer International Publishing (UNIPA Springer Series), Cham (CH).

ESPON (2013), *The Functional Urban Areas. Technical Report*, Luxembourg. Available at: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/3.7_TR-FUAs.pdf

ESPON (2016), *Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation. Policy Brief 6*. Available at: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/PolicyBriefs/06-Polycentric-1016/ESPON_policy_brief_polycentricity_071016_FINAL.pdf

ESPON (2019), *ENSURE - EuropeaN Sustainable Urbanisation through port city REgeneration. Final report*, Luxembourg. Available at: https://www.espon.eu/ENSURE

Giarrizzo G. (1986), *Catania*, Laterza, Bari.

La Greca P. (1997), 'Catania: struttura portuale e pianificazione territoriale', *URBANISTICA INFORMAZIONI*, 153, pp. 25–26.

La Greca P. (2001), 'Catania: sviluppo economico ed eccellenza territoriale', *URBANISTICA INFORMAZIONI*, 180, pp. 55–57.

La Greca P. (2002), 'Le radici del rinnovamento urbano', in Palermo, P. C. and Savoldi, P. (eds) *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 54–67.

La Greca P., Martinico F. (2000), 'Governance strategies for local development. Evaluating practices of local development in Catania.', in *XXI Conferenza Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRE), Palermo 20-23 september 2000*. Franco Angeli, Milano.

Guido M. R. *et al.* (2002), *Late Baroque Towns of the Val di Noto (South-Eastern Sicily) - management plan*. Palermo. Available at: http://unescosicilia.it/wp/la-fondazione/pubblicazioni/

Ignaccolo M. *et al.* (2011), 'La metropoli della Sicilia Sud Orientale: ipotesi di evoluzione del sistema dei trasporti e dell'assetto territoriale', in *XVIII International Conference "Vivere e camminare in città. La metropoli lineare"*. EGAF, Forlì, pp. 223–232.

Minaldi G. (2014), 'Politiche di pianificazione dello sviluppo portuale: i casi di Palermo e Catania', *Working Papers RES*, 2.

Musumarra C. and Mazzola E. (1998), *Catania: Immagine di una città*, Maimone Editore, Catania.

Palumbo B. (2006), *L'Unesco e il campanile. Antropologia, politica e beni culturali in Sicilia orientale*, Meltemi, Roma.

Paternò Castello I. (1781), *Le antichità di Catania*. 2003rd edn. Edited by C. Ruta. Edi.bi.si, Palermo.

Recupero N. (1998), *Guida di Catania e provincia*. Maimone Editore, Catania.

Riccobono F., Tempio A. (2004), *Imago Aetnae. Iconografia storica dell'Etna 1544 – 1892*, Domenico Sanfilippo editore, Catania.

Ronsivalle D. (2008), 'Analisi, valutazioni ed indirizzi per le cinque città siciliane: Catania', in Badami, A. and Ronsivalle, D. (eds) *Città d'acqua. Risorse culturali e sviluppo urbano nei waterfront*, Aracne, Roma, pp. 159–174.

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

L'Architetto di Quartiere. Innovare l'ente pubblico nel campo della rigenerazione collaborativa degli spazi urbani

Francesco Berni
Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: *francesco.berni@unifi.it*

Abstract
La complessità dei fenomeni socio-economici in corso - come il declino demografico e la riduzione della spesa pubblica - impongono modalità innovative di trasformazione della città nonché un profondo cambiamento del ruolo degli enti locali. In Italia, alcune Istituzioni comunali hanno tentato di avviare un percorso di cambiamento configurandosi come piattaforma capace di abilitare i propri cittadini a curare e rigenerare beni comuni urbani. In questi contesti, la cittadinanza non è semplicemente invitata a partecipare alle decisioni, ma contribuisce, in vari modi alla realizzazione e gestione di soluzioni d'interesse generale, aprendo una riflessione anche in merito a nuove competenze professionali in dote all'ente pubblico necessarie a supportare queste esperienze.
Il Comune di Reggio Emilia dal 2015 ha istituito una figura professionale, l'Architetto di Quartiere, per accompagnare i cittadini nello sviluppo di iniziative di rigenerazione e cura dei beni comuni urbani. A partire dal caso studio si intendono analizzare limiti e potenzialità della figura dell'Architetto di Quartiere in termini di ruolo e competenze nel campo della rigenerazione collaborativa di spazi urbani. Il contributo vuole sviluppare una riflessione generale sulle nuove competenze professioni per le Istituzioni pubbliche, a supporto di pratiche collaborative nel campo della rigenerazione urbana.

Parole chiave: tools and techniques citizenship, public policies, partecipation

1 | Verso una istituzione pubblica collaborativa

I fenomeni di decrescita socio-economica influenzano anche l'assetto spaziale della città, innescando processi di abbandono e degrado. Una risposta può essere prodotta da forme sperimentali di rigenerazione urbana fondate sulla stretta collaborazione tra cittadini e Istituzione pubblica. Tutto ciò impone un'evoluzione in termini di tecniche e strumenti in dote agli Enti locali, ma anche nuove competenze professionali capaci di supportare processi di attivazione delle comunità locali. È questa la sfida che ha spinto il Comune di Reggio Emilia ad istituire l'Architetto di quartiere, figura disegnata per supportare processi di rigenerazione collaborativa dal basso nell'ambito della politica pubblica 'Quartiere Bene Comune'.
In questa sede, si intende mettere a fuoco alcuni punti nodali legati al ruolo dell'architetto e il metodo di lavoro adottato nei quartieri, evidenziando i paradigmi di riferimento delle attività di ascolto e di progettazione con i cittadini. Coerentemente con la natura sperimentale della figura, si intendono far emergere le criticità dell'esperienza lasciando alcune questioni aperte come sfondo generale di riflessione.
Il metodo utilizzato per descrivere i punti salienti della sperimentazione si appoggiano ad alcuni strumenti d'indagine. L'impatto generato dalla figura nel territorio è stato misurato lungo tutto il periodo di sperimentazione, dal 2015 al 2018, attraverso una serie di questionari, somministrati per ciascun Accordo di cittadinanza, ai cittadini responsabili di progetto. Le valutazioni esterne sono state integrate con un approfondimento interno di tipo qualitativo, con questionari rivolti direttamente ai componenti del gruppo di lavoro e ai dirigenti dei servizi comunali con cui sono state sviluppate varie collaborazioni.

2 | L'Architetto di quartiere di Reggio Emilia

La necessità di nuove competenze professioni a supporto di pratiche collaborative nel campo della rigenerazione urbana, ha spinto il Comune di Reggio Emilia a rinnovare il proprio assetto organizzativo con l'istituzione di una nuova figura prevista ufficialmente nel Regolamento Comunale dei Laboratori e degli Accordi di cittadinanza: L'Architetto di quartiere.
Il suo compito è quello di potenziare il protagonismo responsabile della comunità, co-progettare nuove soluzioni, facilitare e costruire nuove connessioni nei territori per definire azioni condivise dedicate alla

cura dello spazio fisico e delle relazioni sociali[1].
Il profilo è inquadrato dall'Istituzione come 'funzionario di sviluppo territoriale' all'interno di un gruppo di lavoro costituito da 7 Architetti di quartiere distribuiti su 18 ambiti territoriali, un Coordinatore e una Dirigente responsabile del servizio 'Protagonismo Civico e Città Intelligente' afferente all'Assessorato alla Partecipazione e Cura dei quartieri[2].
Il personale è stato individuato sia internamente che attraverso un concorso pubblico indetto nel 2016 aperto a diversi profili[3]. Al sapere specifico legato a tematiche affrontate nei quartieri e al percorso accademico e professionale di ciascun componente, si aggiunge l'attribuzione di competenze di rete come patrimonio comune da esercitare nel mutuo supporto a tutti i membri del gruppo di lavoro. Questo è assistito inoltre da personale amministrativo e giuridico afferente allo stesso servizio.
La cornice programmatica di lavoro è 'Quartiere bene Comune' un vasto progetto dedicato alla cura dei beni comuni urbani che nasce nel 2015 con l'obiettivo principale di colmare il vuoto generato dall'abolizione delle Circoscrizioni Comunali[4] in un territorio connotato da una lunga tradizione in materia di decentramento politico e istituzionale.

«La presenza della Pubblica Amministrazione in zone dove i rapporti tra comune e cittadini mancavano da anni, è uno dei principali punti di forza» (Architetto di quartiere).

L'attività nei quartieri si sostanzia nella cura e rigenerazione dei 'beni comuni urbani' riconosciuti dalla cittadinanza e dall'Istituzione come elementi fondamentali per garantire il benessere individuale e collettivo.
La natura di tali beni può assumere forme diverse, materiali e immateriali, dal patrimonio fisico della città, come piazze e parchi, fino all'infrastruttura sociale, culturale e digitale. Il protagonismo civico si sostanzia attraverso l'attivazione di laboratori per ciascun quartiere della città in cui i cittadini, dopo una prima fase di ascolto generativo, sono chiamati direttamente a progettare e realizzare soluzioni condivise con il Comune formalizzate attraverso Accordi di cittadinanza. Si tratta di uno strumento pattizio in cui sono sanciti reciproci impegni tra cittadini attivi e Istituzione pubblica, i contenuti progettuali, le modalità di attuazione degli interventi con relativa tempistica e monitoraggio.
Dal 2015 al 2018 sono stati sanciti 27 Accordi di cittadinanza, con l'attuazione di 163 progettualità realizzate nei 18 quartieri della città, coinvolgendo circa 2400 attori locali attraverso i Laboratori. I progetti contenuti negli Accordi sono caratterizzati da azioni concrete di natura trasversale, sviluppati in piccola scala direttamente dai proponenti con il supporto del Comune. Si tratta di interventi che integrano aspetti di natura materiale e immateriale. Nel primo caso, sono compresi interventi di urbanistica tattica, sviluppati direttamente dal basso o condivisi nell'impianto generale ma demandati nello loro applicazione attuativa all'Istituzione, con eventuali parti realizzate dai cittadini. Nel secondo, si annoverano servizi collettivi e processi di animazione sociale spesso nati dalla collaborazione tra pubblico e comunità in campo digitale, educativo e culturale. In generale, l'azione prodotta dall'Architetto è giudicata positivamente dai cittadini responsabili delle singole progettualità con un valore stimato intorno al 60%, dato misurato sulla base di 24 Accordi di cittadinanza.
La sua competenza progettuale, in termini di supporto alle iniziative designate nei Laboratori di cittadinanza, ha avuto un impatto molto virtuoso, con una valutazione del 90%. Tuttavia, la necessità di compensare il 'vuoto' generato dalla fine delle circoscrizioni, ha portato spesso gli Architetti a coprire numerose richieste aggiuntive da parte di cittadini, anche se non direttamente connesse al suo mansionario.

«L'architetto di quartiere è visto come il tutto fare del comune, a cui viene posta qualsiasi richiesta, una sorta di "imbuto". Occorre pensare a figure che facciano da raccoglitori delle istanze più minute» (Architetto di quartiere).

Gli Architetti intervistati insistono molto sull'importanza delle competenze acquisite in termini di

[1] Comune di Reggio Emilia, Regolamento dei Laboratori e degli Accordi di cittadinanza, DCC n° 228/2015.

[2] Il gruppo degli Architetti di quartiere nel 2018/19 è composto da: Francesco Berni (Coordinatore), Marco Angioletti, Corrado Bedini , Silvia Bizzarri, Graziana Bonvicini, Teresa Lopez, Sebastiano Milazzo, Paolo Tamagnini.

[3] I profili ammessi al concorso hanno riguardato, tra gli altri, professionisti con percorso accademico in scienze politiche, geografia, architettura, urbanistica e sociologia.

[4] Legge n. 42/2010.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

mediazione e ascolto generativo nei confronti dei cittadini. A queste, si legano alcune caratteristiche connesse, da una parte, alla capacità di costruire relazioni tra attori dall'altra, a sviluppare una maggior legame fiduciario tra le persone e il cuore amministrativo della città.

«L'originalità della figura sta nella dinamica che si innesta con i cittadini attivi. Non si sta solo a ricevere delle istanze ma a incoraggiarle, strutturarle, metterle in relazione con altri attori e quindi trasformarle» (Architetto di quartiere).

Il far sentire la propria vicinanza, ascoltare i problemi e tentarne la risoluzione insieme è un primo passo per impostare relazioni di reciproca fiducia. L'ascolto e la mediazione sono svolte in modo critico cercando di approfondire le possibilità che le parti in gioco non hanno considerato, ribaltando i punti di vista e aprendo la discussione verso forme non predeterminate (Forester 1989). L'approccio è finalizzato a mettere a fuoco le questioni circoscrivendo progressivamente i bisogni prioritari, con una corretta impostazione del problema a cui fanno seguito possibili soluzioni condivise. Nella pratica quotidiana, il dialogo e il confronto porta alla trasformazione stessa delle richieste di partenza.
In molti casi, i problemi trattati e la loro complessità non possono essere affrontati attraverso soluzioni semplici, essendo riconducibili per natura a '*wicked problems*' la cui caratteristica principale è l'indeterminatezza (Rittel, Weber 1973). La presenza di spazi periferici connotati da processi di desertificazione commerciale in alcuni aree urbane ad esempio, necessitano di una consapevole educazione alla complessità dei cittadini, rispondendo a principi d'interesse generale.

«.. verrebbe da dire: "Non per deboli di cuore" ma il mestiere dell'architetto di quartiere deve essere sostenuto anche da passione e volontà che superano il mansionario classico dell'impiegato comunale» (Architetto di quartiere).

Le questioni sollevate dai cittadini sono spesso accompagnate da soluzioni quasi automatiche fornite dagli stessi, richiedendo uno sforzo importante da parte dell'Architetto per una corretta impostazione del problema e conseguentemente, per la ricerca di possibili strategie risolutive che siano il più largamente condivise.
La costruzione di risposte efficaci necessita di approssimazioni verso gli obiettivi posti. In questo contesto, anche lo scenario auspicato, è continuamente sottoposto a riconsiderazione. Nella realtà dei fatti risulta difficile eliminare una volta per tutte un problema che può essere affrontato procedendo a piccoli passi.
L'approccio incrementale alla costruzione di soluzioni progettuali, è parte integrante del lavoro quotidiano dell'Architetto, che apre il processo di ideazione intorno ad un tema affinato progressivamente sulla fattibilità delle soluzioni e sulla capacità dagli stessi cittadini di attuare le azioni stabilite e rendicontarne gli eventuali esiti. Durante il laboratorio, le singole idee proposte sono aggregate per tematiche fino a costituire delle progettualità condivise e sviluppate attraverso specifici tavoli di lavoro.
La pratica nei quartieri svela al contempo come, in alcuni casi, la spontaneità degli interlocutori nei processi progettuali sia spesso idealizzata, richiamando l'Architetto al compito di stimolare soluzioni creative attraverso esempi e casi studio che hanno affrontato la tematica posta. Al contrario, la sollecitazione rispetto a modelli proposti da cittadini, può richiedere un percorso di contestualizzazione e di ricalibratura basato sulle specificità del contesto di lavoro.
Il progetto è concepito dall'Architetto come processo strettamente connesso all'ascolto generativo che non produce soltanto risultati strumentali, ma anche relazioni sociali, necessitando oltre che di saperi tecnici anche di risorse, contatti e conoscenze informali (Davidoff 1973). In tal senso, la progettazione è intesa non come pratica che genera forme fisiche ma piuttosto processo interattivo finalizzato al 'costruire senso insieme' [Forester 1989].
Un punto delicato è l'individuazione delle questioni, legando insieme diversi saperi epurati da distorsioni culturali e percettive e trovando così, un giusto equilibrio tra il sapere tecnico e le visioni spontanee dei cittadini.
A tal proposito, la relazione con gli altri uffici comunali è gestita formalmente attraverso tavoli di confronto durante i Laboratori di cittadinanza. Interpellando i responsabili dei vari settori all'interno del Comune, emerge l'importanza del ruolo 'ponte' tra cittadini e Istituzione svolto dall'Architetto di quartiere, con importanti ricadute nel processo di analisi e definizione delle politiche pubbliche. In questo ultimo caso, la figura è riconosciuta da alcuni come "antenna sui territori" utile all'emersione di situazioni e bisogni complessi.
Nella definizione delle progettualità collaborative, la trasversalità delle tematiche affrontate richiama la necessità di competenze multidisciplinari, che spesso generano frizioni con l'assetto organizzativo dell'ente

in cui la figura dell'Architetto di Quartiere è percepita senza una chiara collocazione nella struttura programmatica complessiva.

«La nota critica è che a noi non è parso chiaro quale fosse la visione del progetto non tanto in termini generali ma dove si andavano a collocare nel disegno complessivo dell'azione amministrativa» (Dirigente Mobilità e trasporti).

Parallelamente, la trasversalità dell'azione che nasce non dal disegno amministrativo ma dalla concretezza dei bisogni del territorio, sembra rappresentare un fattore di potenziale innovazione nei processi di costruzione delle politiche urbane fondate su logiche *place-based*.

«Il metodo di lavoro è innovativo. All'inizio abbiamo dovuto prenderci la misura perché noi eravamo abituati a collaborare sul territorio con le vecchie circoscrizioni che spesso facevano con noi o finanziavano progetti per i giovani. Questo cambiamento ha richiesto anche per noi una fase di apprendimento» (Dirigente Politiche socio-educative).

Questo vale anche in senso contrario. In molti casi, infatti progetti di trasformazione urbana e piccoli interventi di manutenzione sviluppati dall'alto, mancano di un'adeguata comunicazione, generando conflittualità e incomprensione nei cittadini, a prescindere dalla buona fede della soluzione tecnica adottata.

3 | Riflessioni conclusive

La scelta di istituire l'Architetto di quartiere, come figura sperimentale nel Comune di Reggio, impone una lettura critica a distanza di cinque anni dalla sua istituzione, per poterne valutare l'efficacia.
Le questioni principali riguardano in particolare la natura della figura e l'assetto organizzativo dell'ente in cui è inserita. Il ruolo dell'Architetto risulta per certi versi 'sfuocato' sia all'interno che all'esterno della struttura, pur mantenendo competenze riconosciute come la capacità di ascolto generativo, la mediazione dei conflitti e la progettazione collaborativa con i cittadini. Si tratta di un soggetto in pancia al Comune di Reggio Emilia seppur collocato in una posizione 'intermedia' tra esterno e interno dell'ente. La sua 'geografia' ibrida, quasi a margine tra Istituzione e cittadini, richiama necessariamente alcune note critiche sulla reale imparzialità del suo ruolo, da ricondurre alle riflessioni già emerse nell'ambito dell'esperienza americana dell'*advocacy planning* (Davidoff 1973).
Un ulteriore aspetto critico è legato alla necessità di un potenziamento dell'Architetto, in termini di strumenti e competenze, per rendere più inclusivi i processi partecipativi attivati. Essi sembrano limitarsi spesso ad accogliere categorie di attori con molta disponibilità in termini di tempo o nuclei ristretti di persone già attive sul territorio. Questo aspetto, anche alla luce della recente crisi pandemica, apre una riflessione importante su come sviluppare forme allargate di ingaggio civico attraverso mezzi capaci di estendere la base partecipativa, tenendo insieme la dimensione digitale e fisica.
Tra le sue attività, l'Architetto, supporta la costruzione di alleanze tra pubblico e cittadini concretizzandone l'efficacia attraverso pratiche progettuali incrementali. Parliamo quindi di un passaggio culturale molto importante, che tuttavia, va necessariamente sostanziato all'interno di una visione ampia di città (Hamdi, 2004) e un maggiore raccordo con le strategie complessive dell'ente.
La relazione tra cittadini e Istituzione, seppur posizioni l'Architetto di quartiere in una sorta di limbo 'critico' in termini di ruolo e responsabilità, rappresenta una scommessa vincente sia nel mantenimento di un dialogo costante, che nel processo analitico e progettuale verso politiche '*place based*', che mettono in gioco risorse di comunità spesso inaspettate. Tuttavia è importante sincronizzare la macchina amministrativa su queste coraggiose iniziative non solo in termini di governance decisionale, ma soprattutto nei processi attuativi e negli strumenti programmatici e gestionali in capo all'ente. Il rischio evidente è la perdita di credibilità da parte dell'Architetto se non adeguatamente sostenuto dagli altri pezzi dell'amministrazione. Questa dinamica si lega anche all'inefficacia delle soluzioni generata da criticità formali connesse alla stratificazione di vincoli normativi e procedurali.
In generale, seppur nella sua incompletezza, si tratta di un tentativo coraggioso di rinnovamento dell'ente pubblico che prevede anche un processo di progressiva stabilizzazione della figura dell'Architetto di quartiere all'interno del Comune.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Riferimenti bibliografici

Arena G., Iaione C., a cura di, (2015), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Carocci, Roma.

Berni F. (2018), *Collaborative services in the Italian city of Reggio Emilia. The case study of Quartiere Bene Comune - The Neighbourhood as Commons*, Linköping University Electronic Press.

Davidoff P., (1973), *Pluralismo sociale e pianificazione di parte,* in Crosta P. (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano.

Deslandes A. (2013), *Exemplary Amateurism Thoughts on DIY Urbanism*, Cultural Studies Review vol. 19 no. 1, UTS ePRESS, Melbourne, pp. 216–227.

Forester J. (1989), *Planning in the face of power*, University California Press, Berkeley.

Hamdi N. (2004), *Small Change: About the Art of Practice and the limits of Planning in Cities*, Earthscan, London.

Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.

Sclavi M. (2000), *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Le vespe, Pescara.

Rittel H., Weber M. (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Policy Sciences 4, Elsevier scientific Publishing Company, Amsterdam, pp. 155 – 169.

L'approccio collaborativo come paradigma di ri-equilibrio urbano: l'esperienza di Reggio Emilia con Quartiere Bene Comune

Nicoletta Levi
Comune di Reggio Emilia
Servizio Politiche di Partecipazione
Email: *nicoletta.levi@comune.re.it*

Francesco Berni
Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
Email: *francesco.berni@unifi.it*

Abstract
Il Comune di Reggio Emilia, attraverso il programma Quartiere Bene Comune, ha tentato di interpretare il paradigma collaborativo legato alla cura dei beni comuni urbani come parte di una strategia più ampia di ri-equilibrio territoriale. In tal senso, l'istituzione pubblica è intesa come piattaforma capace di abilitare la cittadinanza nella coproduzione di processi di rigenerazione urbana e nuovi servizi collaborativi all'interno di una visione policentrica di città. Si intende analizzare pertanto i limiti e le potenzialità dell'esperienza reggiana attraverso indagini qualitative e quantitative condotte tra 2015 e il 2018 finalizzate alla misurazione degli effetti prodotti da Quartiere Bene Comune. A tal proposito sono stati sviluppati 163 progettualità civiche realizzate nei 18 quartieri della città. Sul piano teorico, l'esperienza analizzata fa riferimento ai concetti chiave di città collaborativa (Chirulli, Iaione, 2019), amministrazione condivisa (Arena, Iaione 2012) e pratiche incrementali di micro-rigenerazione urbana. Il contributo intende sviluppare una riflessione generale in merito a nuove forme incrementali di sviluppo urbano policentrico attraverso pratiche collaborative tra Istituzioni pubbliche e cittadini nel campo della rigenerazione urbana.

Parole chiave: collaborative urban design, citizenship governance tools, partecipation

1 | Le premesse di un esperimento di innovazione urbana

Il crescente divario tra città e perfino tra quartieri, all'interno dello stesso organismo urbano, rappresenta una criticità sempre più presente nel contesto insediativo europeo.
L'Italia non è immune da questi crescenti fenomeni di squilibrio territoriale su cui risulta molto complesso intervenire anche a fronte di un forte contrazione della spesa pubblica. Si tratta di dinamiche conflittuali centro – periferia con un significato non più confinato alle grandi metropoli urbane.
Il divario si manifesta concretamente in termini di servizi, possibilità occupazionali, accessibilità infrastrutturale, qualità e cura dello spazio urbano. Un altro ostacolo all'innovazione urbana è rappresentato dallo scollamento tra istituzioni e comunità, tra rappresentanza formale e democrazia sostanziale: una maggiore e più diffusa responsabilità di governo attraverso il coinvolgimento delle diverse forme di organizzazione della società all'interno dei processi decisionali pubblici possono rappresentare una forma di moltiplicazione delle risorse e di miglioramento della partecipazione democratica.
Risulta opportuno pertanto attivare politiche di riequilibrio per migliorare la qualità dei contesti territoriali sia in termini di sviluppo economico che democratico e di coesione sociale.
Il programma sperimentale 'Quartiere bene comune' realizzato dal Comune di Reggio Emilia a partire dal 2014 attraverso l'adozione di un protocollo basato sulla recente evoluzione normativa in materia di beni comuni urbani- ha permesso di evidenziare come la scelta di un approccio collaborativo possa portare ad un riequilibrio territoriale grazie alla realizzazione di interventi di rigenerazione urbana co-prodotti con la cittadinanza ma anche ad individuare soluzioni innovative dell'azione pubblica e dei suoi servizi, dei modelli di democrazia deliberativa e anche dei processi e delle decisioni dell'amministrazione pubblica.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

La fine delle Circoscrizioni comunali - a seguito del Decreto Calderoli[1] ha spinto il Comune a superare il modello di decentramento amministrativo basato sulle Circoscrizioni in favore della sperimentazione di un modello strategico e organizzativo di governance policentrica per la costruzione di progetti collaborativi fondati sull'abilitazione dei cittadini. Essi divengono i protagonisti del cambiamento in un'ottica di cura e rigenerazione di beni comuni urbani, di sviluppo del senso di appartenenza ai luoghi, di esercizio della democrazia e della deliberazione democratica. In particolare, si propone una riflessione supportata con dati di risultato, su come l'approccio collaborativo abbia permesso all'Amministrazione di agire l'innovazione sia al proprio interno, sia nella progettazione, definizione e erogazione di servizi territoriali, tenendo conto delle diverse esigenze e delle specificità delle comunità.
Il paper si articola in una prima parte descrittiva, una seconda metodologica e si conclude con una presentazione e analisi dei risultati realizzati nel periodo 2014-2019 nel corso del primo ciclo del programma.

2 | Le caratteristiche strategiche del programma

Trasformare la partecipazione in protagonismo civico, realizzando un nuovo paradigma di governance territoriale basato sul coinvolgimento fattivo dei cittadini è il principale obiettivo del programma 'Quartiere Bene Comune'. Si tratta di una politica pubblica dedicata al rafforzamento della coesione sociale e territoriale con soluzioni basate sull'ascolto generativo del contesto come strumento per orientare le politiche della città in un'ottica policentrica e redistributiva di servizi e risorse.
Le caratteristiche strategiche del programma sono:

- Il tempo della partecipazione. I cittadini sono protagonisti dell'intero ciclo di vita dell'azione progettuale: dall'analisi alla definizione della soluzione fino alla sua gestione e valutazione;
- Il ruolo degli attori. Il protagonismo civico influenza il contenuto decisionale a monte, verso un modello di amministrazione policentrica basata sulla corresponsabilità degli attori nei progetti;
- La simmetria delle relazioni. Passare dal tradizionale modello di *government* ad una *governance multilivello* per la risoluzione collettiva dei bisogni secondo un approccio *bottom-up;*
- Il campo di gioco. Definire un nuovo perimetro d'azione delle politiche pubbliche svincolato da criteri giuridico formali. Da qui il presupposto che l'ambito in cui si vive può determinare a manifestare l'esistenza di una comunità di luogo, interessata a prendersene cura;
- Gli ambiti del confronto. L'approccio alla pianificazione strategica si propone di affrontare i problemi sociali, ambientali ed economici con approccio olistico. Da qui la dimensione multisettoriale e multidisciplinare delle progettualità;
- Il ruolo del pubblico. Il Comune innova la sua struttura inserendo al suo interno l'Architetto di quartiere. Si tratta di una nuova figura che ha il compito di potenziare il protagonismo e 'fertilizza- re' l'ecosistema locale come mediatore dei conflitti e generatore di soluzioni innovative2.

3 | Il processo di attuazione

Il metodo di lavoro per l'attuazione del programma *Quartiere Bene Comune* è stato codificato con un apposito regolamento comunale[3] che struttura il processo collaborativo nelle seguenti fasi:

- Ascolto delle comunità. Il Comune attraverso incontri pubblici attiva il 'Laboratorio di cittadinanza' in cui propone ai cittadini, sulla base di un ascolto preliminare, una visione del loro quartiere su cui aprire il confronto e la sua concreta attuazione attraverso progetti collaborativi;
- Co-programmazione. Le prime ipotesi vengono sottoposte a istruttoria di fattibilità tecnica ed economica con i servizi comunali. Sulla base di questo passaggio, si predispone un documento 'Accordo di cittadinanza' che contiene le progettualità e relativi soggetti responsabili;
- Assunzione degli impegni. L'Amministrazione approva l'Accordo di cittadinanza mentre cittadini e associazioni lo sottoscrivono pubblicamente;
- Gestione e il monitoraggio. I cittadini e il Comune concordano le modalità di valutazione dell'Accordo nella fase di attuazione dei progetti.

---

[1] La conversione nella Legge 42/2010 ha determinato la fine del decentramento amministrativo basato sul modello delle circoscrizioni per i comuni con una popolazione inferiore ai 250.000 abitanti.

[2] Il gruppo degli Architetti di quartiere nel 2018/19 è composto da: Francesco Berni (Coordinatore), Marco Angioletti, Corrado Bedini , Silvia Bizzarri, Graziana Bonvicini, Teresa Lopez, Sebastiano Milazzo, Paolo Tamagnini.

[3] Il processo di lavoro è stato codificato all'interno del Regolamento dei Laboratori di cittadinanza, approvato dal Consiglio Comunale il 20.12.2015.

4 | Innovazione nei modelli di governo: risultati e impatti

I risultati raggiunti al 2018 evidenziano un maggiore coinvolgimento degli attori raggiunti dal programma. A questi si aggiungono gli impatti sui territori che mostrano una rete capillare di progettualità dedicate a forme di ricucitura spaziale, digitale e al potenziamento dei servizi alla persona.

Le soluzioni hanno tentato di uniformare le 'velocità' tra i diversi quartieri verso uno sviluppo solidale e coeso del territorio. Circa 2.600 cittadini hanno partecipato alle attività definite nei Laboratori e oltre 780 hanno sottoscritto gli Accordi di cittadinanza di cui 330 cittadini singoli (42%), 431 associazioni (55%) e 23 attività economiche (3%).

Le valutazioni che emergono[4] disegnano un quadro sostanzialmente positivo dell'efficacia complessiva del programma. L'85% dei progetti è stata portata a termine positivamente. Quasi il 70% degli intervistati indica un giudizio favorevole rispetto alle ricadute del progetto nel quartiere. Oltre l'85% dichiara di valutare positivamente l'efficacia dell'Accordo di cittadinanza.

Le risorse economiche messe a disposizione dall'Amministrazione dal 2015 al 2018 per il finanziamento dei 163 progetti ammontano a 2.133.000 euro, di cui 843.000, distribuite sia per finanziare interventi di miglioramento delle infrastrutture territoriali co-progettate con i cittadini, che per sostenere progetti di welfare locale. Al contrario, circa 1.290.000 euro sono stati destinati a piccole manutenzioni identificate su segnalazioni emerse nell'ambito dei Laboratori di cittadinanza. Se le risorse economiche sono state il valore principale, ma non esclusivo, fornito dal Comune per supportare i progetti, le associazioni e i cittadini hanno contribuito principalmente con quasi 2.700 volontari per oltre 30.000 ore di attività a favore di quasi 14.000 persone.

Gli impatti sono stati significativi anche in termini di protagonismo civico. Le comunità evidenziano una maggiore cultura civica, con una maggiore propensione alla negoziazione e alla coesione.

Si sono generati network relazionali più densi, spingendo i flussi tradizionali verso una maggiore orizzontalità sia in senso *top-down* che *bottom-up*.

L'esito di questi processi è la costruzione di comunità competenti che consentono alla creatività ideativa di trasformarsi in capacità realizzativa.

5 | Innovazione nelle politiche pubbliche: risultati e impatti

L'attività di Laboratorio, sviluppata nei quartieri dal 2015 al 2018, ha fatto emergere 163 progetti collaborativi di cui alcuni custodiscono uno spiccato potenziale d'innovazione sociale.

Le progettualità possono essere declinate in varie tipologie d'intervento nel campo della rigenerazione urbana, accessibilità digitale, agricoltura peri-urbana, welfare collaborativo, mobilità alternativa e altri ancora. In generale, risulta al quanto complessa una loro tipizzazione che sfugge spesso alla rigida categorizzazione tematica per abbracciare geografie multi disciplinari dove il contenuto d'innovazione si materializza contaminando sia la dimensione spaziale che quella sociale.

Tuttavia, le progettualità sono partite da un ascolto puntuale dei bisogni della comunità generando ad esempio nuove forme di welfare di vicinato e potenziando l'offerta di opportunità nei territori decentrato. Tuttociò contando sulle risorse di comunità per la fase di avvio e gestione. Associazioni e cittadini attivi sono parte integrante della fase di progettazione dell'iniziativa e del relativo processo di erogazione, conferendo alle singole soluzioni intraprese, caratteristiche peculiari, perché radicate nel contesto e coerenti con il bisogno specifico del luogo.

La dimensione collaborativa diviene pertanto il principio cardine che aiuta ad integrare l'offerta tradizionale di servizi garantita esclusivamente dall'ente pubblico e non sempre aderente rispetto alle esigenze dei territori. La co-produzione di nuovi servizi ha innestato diverse tipologie di spazi fisici a partire dai 28 centri di aggregazione della città, sperimentando così la loro riconversione come potenziali hub di comunità (fig. 1).

I progetti hanno riguardato inoltre, il miglioramento della mobilità, promuovendo l'ampliamento della rete ciclabile anche con tracciati temporanei e soluzioni che hanno messo in gioco la disponibilità di alcuni cittadini a concedere pezzi della loro proprietà per realizzare nuove percorsi in sicurezza.

Sono stati promossi piccoli processi di rigenerazione urbana particolarmente concentrati sulla valorizzazione dello spazio pubblico in contesti urbani degradati ma connotati da un alto valore simbolico per le comunità locali. Si è trattato principalmente di azioni di recupero 'leggero' di piazze, parchi e immobili sotto-utilizzati (fig. 2). La valorizzazione degli spazi aperti ha visto spesso la promozione di

[4] La valutazione di efficacia è stata realizzata in modalità partecipata, attraverso somministrazione di questionari ai responsabili dei progetti. Sono stati conclusi e rendicontati a dicembre 2018 147 su 163 progetti. I progetti mancanti fanno parte di Accordi che non si sono ancora conclusi.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

forme di agricoltura periurbana con la creazione di luoghi di aggregazione, cura e presidio intorno ai temi della resilienza, vendita e della produzione alimentare sostenibile.

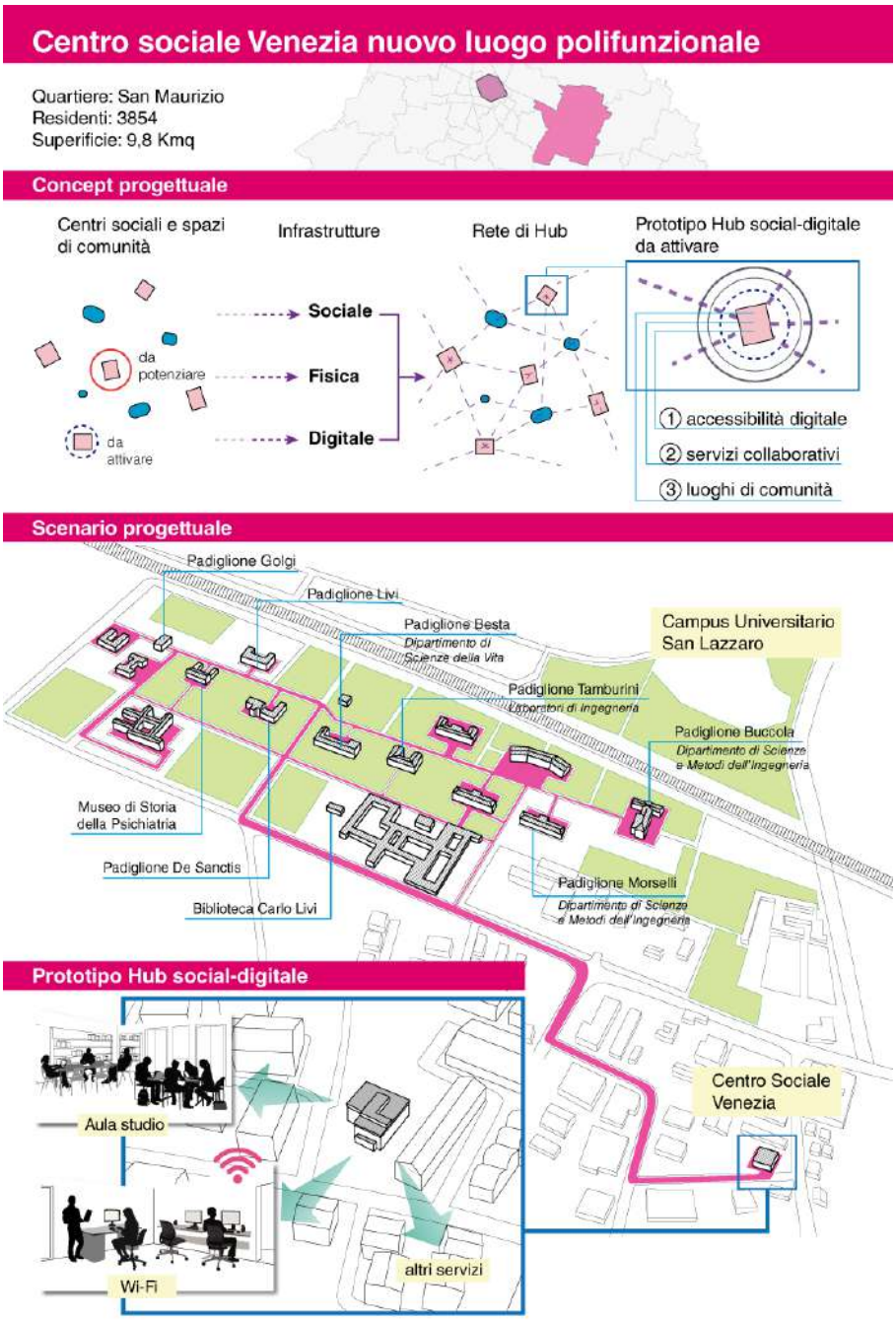

Figura 1 | Potenziamento dello spazio di aggregazione 'Centro Sociale Venezia' come hub di comunità con l'inserimento di un'aula studio connessa al limitrofo campus universitario di San Lazzaro (a cura di C. Bedini, F. Berni)

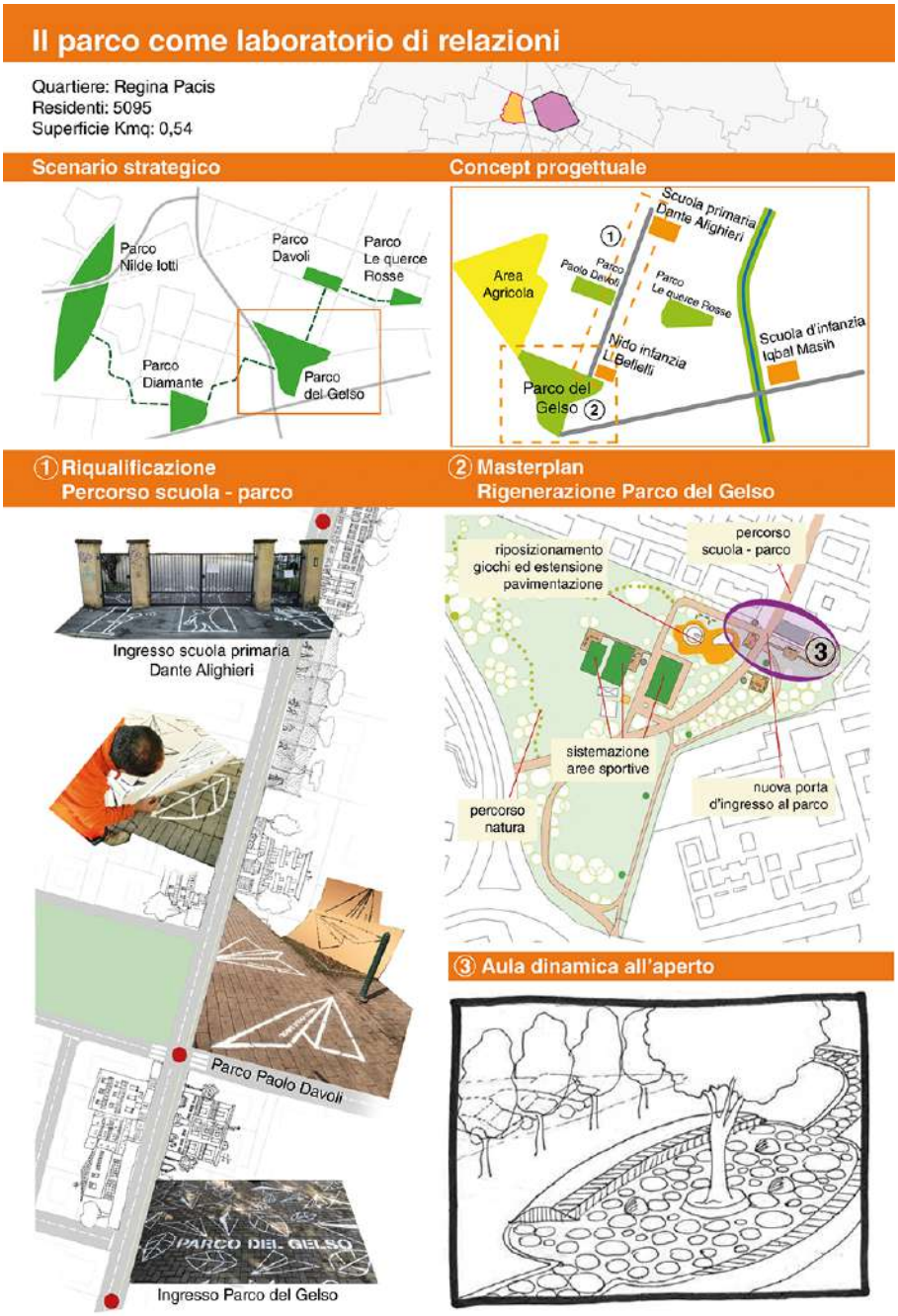

Figura 2 | Rigenerazione urbana del percorso scuola – parco e potenziamento funzionale dello spazio verde con aula a cielo aperto per la didattica ed interventi di riqualificazione delle attrezzature sportive (a cura di C. Bedini, F. Berni, C. Valli)

6 | Verso un riequilibrio centro -periferia?

Il programma 'Quartiere Bene Comune' dal 2014 al 2018, sembra aver raggiunto risultati significativi andando nella direzione di un progressivo riequilibrio territoriale tra i diversi quartieri della città. I progetti di cura della città si sono concentrati prevalentemente nei territori a bassa densità di popolazione (fino a 1.500 abitanti per Kmq). Quasi il 70% si è colloca nei quartieri più esterni alla città compatta. In particolare, gli interventi di mobilità sostenibile sono in stretta correlazione con la bassa frequenza di trasporto pubblico (quasi il 60% dei progetti hanno interessato i territori con frequenza di trasporto pubblico bassa o molto bassa) e con presenza di piste ciclabili sotto la media comunale (l'80% dei progetti ha riguardato quartieri dove la presenza di piste è bassa o in media con il dato comunale).

Il forese si presenta come luogo carente anche dal punto di vista dei servizi alla persona. Se osserviamo la distribuzione territoriale dei progetti di cura della comunità, il 60% ha interessato i quartieri al di fuori della città compatta (fig. 3).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Il dato più significativo riguarda le azioni di welfare e di integrazione sociale, più sviluppati negli ambiti con reddito pro-capite uguale o al di sotto della media comunale e con alta percentuale di stranieri. Gli interventi di rigenerazione urbana si distribuiscono invece all'interno della cosiddetta città compatta o nelle frazioni a sud e nord-ovest del territorio comunale. La città compatta ha un'alta densità sia urbana che demografica con trascurabili porzioni di territorio agricolo. In tal senso, si è registrata una domanda significativa di interventi di rigenerazione, in grado di migliorare lo spazio pubblico e la sua fruizione.
Le frazioni collocate a sud e nord est della città hanno caratteristiche simili al tessuto cittadino consolidato di cui diventano naturali appendici urbane. Si tratta di un territorio a bassa densità demografica, che risente di annosi problemi di traffico anche per la sua collocazione periferica.
In sostanza, è emersa una distribuzione disomogenea delle opportunità di servizi alla persona e della qualità insediativa fra la città consolidata e le frazioni che sono state oggetto, negli ultimi anni, di una forte crescita urbana evidenziando pertanto una maggiore domanda in termini di servizi alla persona e nuovi interventi infrastrutturali.

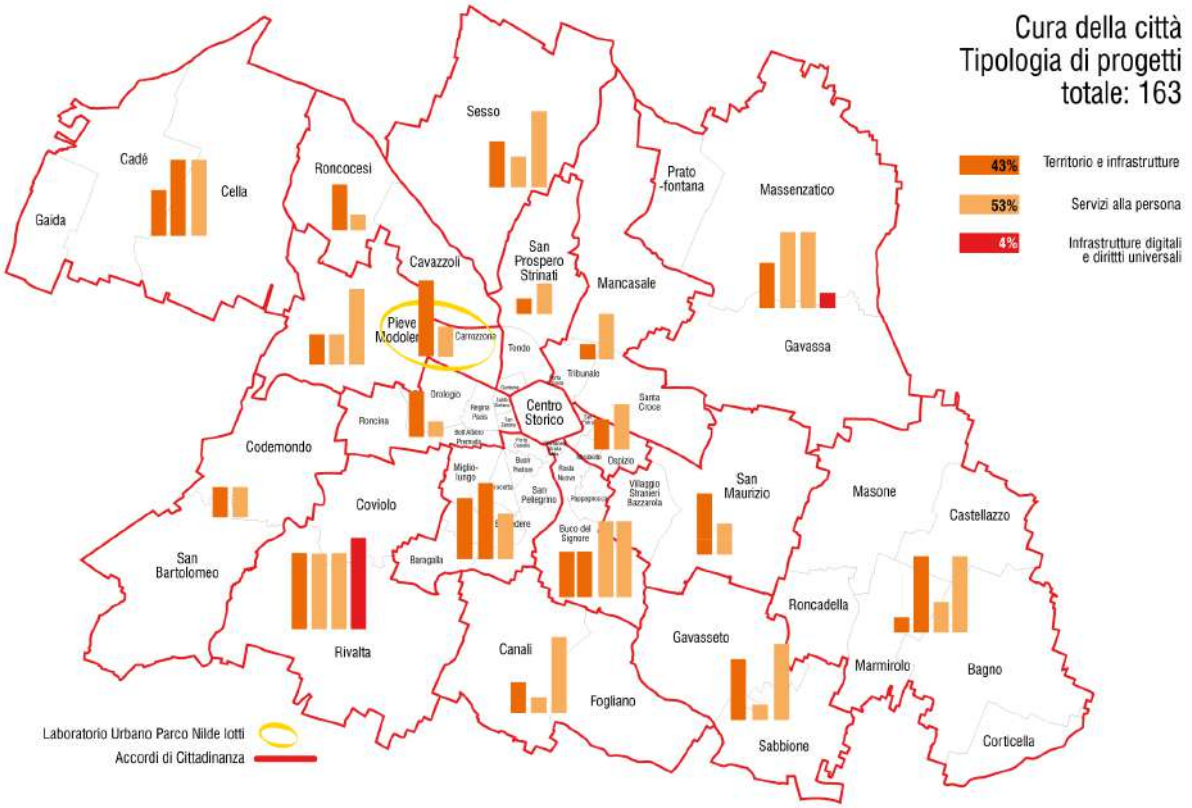

Figura 3 | Progetti di Cura della Città distribuiti sul territorio del Comune di Reggio Emilia (a cura di C. Bedini, F. Berni, P. Tamagnini)

Il programma '*Quartiere bene Comune*' ha evidenziato l'esigenza di dotare le periferie di servizi e infrastrutture per migliorare la qualità del territorio attraverso esperienze collaborative che hanno dato alcune risposte a bisogni concreti valorizzando la capacità progettuale delle comunità.
Tuttavia, i progetti sperimentati devono evolversi da un'azione puntuale a politiche di sistema calate all'interno di una visione complessiva di città. Una possibile strategia per contribuire a superare la dualità tra centro e frazioni è puntare quindi sull'abilitazione delle comunità locali attraverso un modello di sviluppo policentrico che riconosca il ruolo centrale dei quartieri.
La creazione di un ecosistema collaborativo passa necessariamente dal rafforzamento di un nuovo modello di governance diffusa in cui il maggior numero di soggetti possibili sentano la propria responsabilità nella gestione della città. È questa la sfida che riguarda le istituzioni pubbliche, le imprese, le organizzazioni del terzo settore ed i singoli cittadini. Si tratta quindi di promuovere un passaggio da un modello centrato sulla competizione e sulla separazione netta dei ruoli verso un approccio collaborativo che interpreta la città come bene comune.

Una città collaborativa dipende anche dai sistemi cognitivi ed educativi, dalla ridefinizione della dimensione valoriale in cui la comunità si riconosce, dalla possibilità che gli strumenti di costruzione e trasmissione di senso vadano in modo coerente e armonico in quella direzione.

Riferimenti bibliografici

Allegretti U. (2011), "*Modelli di partecipazione e governance territoriale: prospettive per i processi partecipativi nei comuni dopo' le circoscrizioni*", Istituzioni Del Federalismo, Maggioli, Rimini, Vol. 2, pp. 193-214.

Arena G., Iaione C. (a cura di, 2012), "*L'Italia dei beni comuni*", Carocci, Roma.

Arena G., Iaione C. (a cura di, 2015), "*L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*", Carocci, Roma.

Bobbio L. (2014), "*A Più Voci. Amministrazioni Pubbliche, Imprese, Associazioni e Cittadini Nei Processi*", Decisionali Inclusive, ESI, Napoli.

Chirulli P, Iaione C. (a cura di, 2018), "*La co-città. Diritto urbano e politiche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*", Jovene, Roma.

Di Filippo E., Tenese A. Rennie (2006), *La Pianificazione Strategica per Lo Sviluppo Dei Territori*, Rubbettino, Catanzaro.

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Mercato delle costruzioni e organizzazione spaziale nell'economia circolare dei CDW. Un modello applicato al nuovo Stadio di Cagliari (Sardegna, Italia)

Mara Ladu
Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR)
Email: *maraladu@hotmail.it*

Ginevra Balletto
Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR)
Email: *balletto@unica.it*

Alessandra Milesi
Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR)
Email: *alessandramilesi.unica@gmail.com*

Giuseppe Borruso
Università di Trieste
Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche "Bruno de Finetti" (DEAMS)
Email: *giuseppe.borruso@deams.units.it*

Abstract
Lo studio illustra attività e risultati del Progetto MEISAR (https://meisar.org/it) dell'Università di Cagliari e di Sardegna Ricerche sul tema dell'utilizzo degli Aggregati Riciclati (AR) derivanti dal riuso dei rifiuti da costruzione e demolizione (CDW), secondo i principi dell'Economia Circolare, con particolare attenzione al contesto regionale della Sardegna, la cui condizione di insularità determina un sistema economico chiuso, in cui l'utilizzo dei CDW deve necessariamente svilupparsi al suo interno. Le attività del progetto sono state finalizzate alla sperimentazione delle caratteristiche degli AR derivanti dai CDW e alla valutazione di un processo economico-ambientale sostenibile del mercato delle costruzioni, scegliendo come caso di studio e applicativo il progetto di demolizione e ricostruzione del nuovo stadio del Cagliari Calcio. È stato sviluppato uno strumento cartografico chiamato MEISAR_Map, elaborato su base GIS, ma disponibile anche su MyMaps di Google, dove sono stati raccolti i dati sulla produzione dei CDW, sulle modalità di gestione e localizzazione geo-spaziale: impianti di riciclaggio, discariche, cave di aggregati naturali (AR) e impianti di betonaggio. Si tratta di uno strumento per analisi territoriali finalizzato ad evidenziare le caratteristiche del mercato degli AR in Sardegna, con mappe di densità che permettono di individuare le diverse forme dei *Circular Cluster* della Sardegna. La sua applicazione al caso di studio ha fornito un risultato incoraggiante, sia ai fini del riuso degli AR, sia per la replicabilità in altri contesti territoriali.

Parole chiave: sostenibilità, rigenerazione urbana, ecologia

1 | Introduzione

L'Economia Circolare è un'economia basta sull'autorigenerazione, in cui i materiali di origine biologica sono destinati ad essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici devono essere progettati per essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera (Ellen McArthur Foundation, 2019). Si tratta di un ripensamento globale e radicale rispetto al modello di produzione classico fordista basato sull'iper-sfruttamento delle risorse naturali e orientato all'unico obiettivo di massimizzare i profitti riducendo i costi di produzione. Adottare un approccio circolare significa rivalutare i cicli produttivi (European Commission, 2020).
I principi dell'economia circolare possono essere ben applicati al caso dell'industria delle costruzioni, attualmente caratterizzata da un elevato consumo di materie prime naturali e da un'elevata produzione di rifiuti da costruzione e demolizione, il cosiddetto *Construction Demolition Waste* (CDW). Nell'antichità,

invece, l'economia circolare si praticava attraverso lo spoglio di edifici e monumenti, secondo un inconsapevole approccio che oggi chiameremmo "smart" (Balletto, 2019). L'economia è "circolare" in contrapposizione all'economia lineare, tradizionale e classica, che non considera con particolare enfasi né l'origine delle risorse né la destinazione dei rifiuti, concentrandosi solo sul processo di produzione (Lacy et al., 2016).
Il futuro dell'edilizia passa quindi attraverso l'innovazione basata su un rinnovato approccio ecologico (Hossain et al., 2020), che consente di guardare in modo nuovo al rilancio del settore delle costruzioni che, almeno in Italia – ad eccezione di Milano –, è caratterizzato da una crisi che dura da oltre 10 anni, oggi aggravata dall'emergenza sanitaria. La transizione verso l'economia circolare costituisce un modo concreto per ridurre il progressivo impatto antropogenico sugli ecosistemi (EEA Report n.19/2019). Essa si propone la sostituzione di materie prime naturali con materie prime secondarie generate da attività di recupero. Tuttavia, i rifiuti derivanti dall'attività edilizia, a causa della loro eterogeneità e in assenza di una precedente demolizione selettiva e di adeguate azioni di processo, non sempre risultano riutilizzabili, nonostante gli obiettivi delle politiche comunitarie volte a raggiungere la soglia di 70 % di riutilizzo di questi prodotti entro il 2020 (Legambiente, 2015). Inoltre, il riutilizzo di aggregati riciclati è anche influenzato dal contesto geografico. In particolare, la Sardegna rappresenta un mercato chiuso per materiali inerti naturali e materiali inerti riciclati (Delvoie et al., 2019). Spostare materiali in altre regioni italiane o inviare rifiuti dalle demolizioni verso queste stesse destinazioni è infatti impossibile - o almeno abbastanza difficile - date le difficoltà nel trasporto di tali materiali voluminosi dall'isola alla terraferma. Le costruzioni edili e la demolizione necessitano di posizioni prossimali delle fonti primarie (e secondarie) e di discariche di rifiuti (de Larrard and Colina, 2019; Balletto et al., 2018). Estrazione di materie prime (risorse), lavorazione, smaltimento dei rifiuti, lavorazione di materiali (secondari) riciclati, reinserimento nel processo produttivo devono avvenire all'interno del territorio regionale (Ladu et al., 2019). Un altro aspetto per quanto riguarda il settore delle costruzioni è dato dall'ambito di azione degli impianti di betonaggio, che devono avere una destinazione - utilizzo dagli impianti di lavorazione entro un raggio di 30 km (Renner, 1947). Infatti, oltre tale distanza i prodotti vengono degradati (calcestruzzo e leganti vari) e la loro qualità ridotta (Pasini, 2013). In questo contesto, il Progetto MEISAR, portato avanti dall'Università di Cagliari per il supporto di attività di ricerca e sviluppo collaborative per la definizione di nuove tecnologie sostenibili e nuovi prodotti-servizi, intende contribuire a migliorare la conoscenza in materia di preparazione e uso del calcestruzzo confezionato con aggregati riciclati (AR) derivanti dal trattamento dei CDW, e in riferimento alla relativa verifica della sostenibilità economica e ambientale, attraverso ricerche sperimentali condotte in collaborazione con aziende operanti nel settore delle costruzioni coinvolte nel progetto.
Gli AR costituiscono una vera alternativa agli aggregati naturali (AN) derivanti dall'industria estrattiva dei materiali naturali (Pani et al., 2019). Tuttavia, al momento hanno avuto un utilizzo marginale e solo per riempimenti o sottofondi stradali, mentre non sono stati utilizzati come alternativa agli AN per la produzione di calcestruzzo. In questo senso, il progetto MEISAR mira a dare un elevato valore aggiunto agli AR, consentendo il loro utilizzo come preziosa materia prima per il confezionamento di calcestruzzi, compresi quelli strutturali. Altro obiettivo è quello di valutare la possibilità di introdurre un regime di economia circolare nel mercato delle costruzioni, e quindi l'applicabilità economica e ambientale degli AR, nel contesto regionale della Sardegna, dove il settore delle costruzioni, data la situazione economica regionale e nazionale (De Angelis, 2018), non sta vivendo un momento particolarmente dinamico, soprattutto per quanto riguarda la componente dell'edilizia privata (CNA Sardinia, 2017). Infatti, le attività legate alla costruzione e alla demolizione sono principalmente riconducibili a ciò che è stato realizzato o attuato dalla Pubblica Amministrazione, e quindi dai Comuni, dalla Città metropolitana e dalla Regione. I mercati potenziali, anche per gli AR, sono di fatto collegati alle politiche di governance adottate dai soggetti pubblici sopra elencati. In questo senso, un importante banco di prova sarà dato dalla demolizione dello Stadio Sant'Elia di Cagliari, destinato a fare spazio al nuovo stadio definito dalla formula vincente del concorso di idee (Sportium, 2019). Il progetto Sportium prevede la demolizione del vecchio stadio e la ricostruzione del nuovo nella stessa area di sedime. Nell'ambito di tale progetto di demolizione e ricostruzione, attraverso il progetto MEISAR è stato caratterizzato il calcestruzzo del vecchio stadio in termini meccanici e chimico mineralogico per pianificare la migliore modalità di demolizione selettiva avente il maggior recupero del calcestruzzo. A riguardo, sono state eseguite delle demolizioni campione e sono stati effettuati test per valutare le prestazioni meccaniche del calcestruzzo, che hanno confermato la buona qualità come AR (Pani et al., 2019; Balletto et al., 2019). In altri termini, è stato ricercato il massimo utilizzo di CDW provenienti dalla demolizione complessiva che, dopo essere stati trattati negli impianti di riciclaggio, potranno essere rimessi sul mercato come materie prime secondarie (AR).

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

Attraverso il progetto MEISAR, e in particolare con la MEISAR Map sviluppata, è stato possibile rappresentare – per la prima volta in Sardegna – il settore produttivo del CDW. Infatti, la mappa raccoglie il database relativo a cave, impianti di riciclaggio, discariche e impianti di produzione di calcestruzzo, con l'obiettivo di promuovere l'uso dell'AR per l'imballaggio del calcestruzzo, compresi quelli strutturali.
Il presente articolo di propone di descrivere le principali fasi del progetto MEISAR focalizzandosi sulla costruzione della MEISAR_Map (par. 2), sulla definizione dei Cluster di economia circolare riferiti all'attività edilizia (par. 3), sull'individuazione e rappresentazione del Cluster nell'area vasta di Cagliari e la realizzazione del nuovo stadio del Cagliari Calcio (par. 4), e discutendo considerazioni conclusive (par. 5).

2 | La MEISAR_MAP

La MEISAR_MAP rappresenta lo strumento geografico per raccogliere, armonizzare ed organizzare i dati scaturiti dal progetto MEISAR. I dati raccolti sono stati organizzati in un database geografico al fine di renderli disponibili per ulteriori elaborazioni (Balletto et al., 2019). È stata quindi creata un'inedita sequenza di Layer proveniente da fonti diverse, riassunta schematicamente nella seguente Tabella I.

Tabella I | I layers della MEISAR_Map.

Layer	Descrizione	Numero elementi	Data Source
Cave	Produzione di AN	91	http://www.regione.sardegna.it/j/v/509?s=1&v=9&c=4399&na=1&n=10&tb=4394&tb=4394&st=2
Impianti di riciclaggio	Riciclaggio CDW e produzione di AR	101	https://portal.sardegnasira.it/rifiuti-speciali-mappa
Discariche per inerti	Conferimento dei CDW non riciclati	61	https://portal.sardegnasira.it/rifiuti-speciali-mappa
Impianti di betonaggio	Produzione di calcestruzzo	61	https://www.netconcrete.info/
Imprese partecipanti al progetto MEISAR	Imprese che hanno aderito al progetto MEISAR	4	https://meisar.org/it/

I dati relativi alle imprese autorizzate ad operare nel settore dei CDW, alle cave di inerti naturali e alle discariche di rifiuti inerti sono stati ricercati nelle banche dati disponibili, mentre i dati relativi agli impianti di betonaggio sono stati raccolti attraverso il contatto diretto con le ditte o dai siti internet specializzati. Ogni layer è stato popolato con un database. Per la rappresentazione della MEISAR_Map è stata scelta la piattaforma MyMaps di Google, accessibile e condivisibile attraverso Google Drive e, pertanto, utilizzabile come luogo di condivisione e di collaborazione nella redazione e nell'aggiornamento del lavoro (Figura 1).

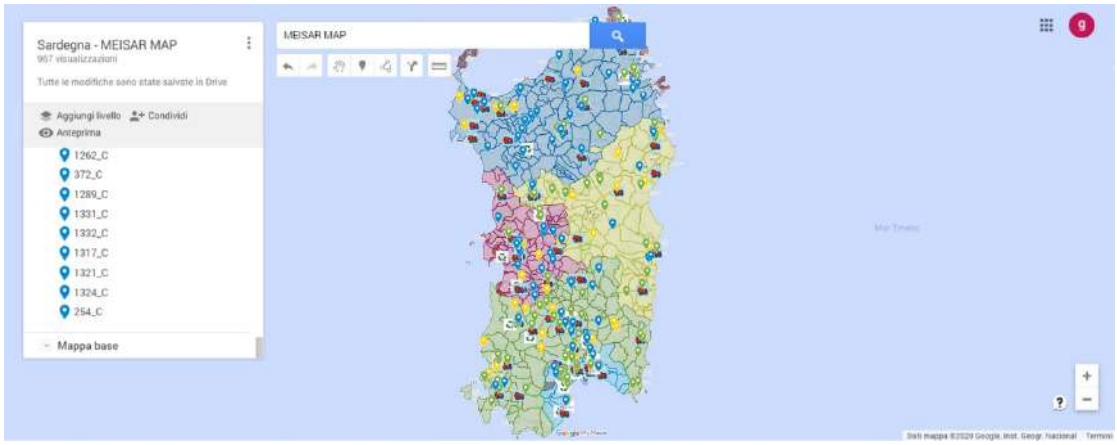

Figura 1 | Rappresentazione della MEISAR_Map.

Si tratta di uno strumento agevole anche per le ditte partecipanti al progetto, sia per la sua versatilità, sia per la possibilità di consultazione offerta anche da mobile senza la necessità di scaricare alcuna applicazione. MyMaps consentire la massima diffusione della rilevanza dei processi collegati al riutilizzo degli AR nel processo produttivo edilizio, tra gli esperti e i meno esperti digitali. L'accesso a tale DATA_SET da parte degli operatori del settore edilizio costituisce un'importante opportunità per lo sviluppo del settore degli AR in quanto il ridotto utilizzo di tali materiali nei processi edilizi, soprattutto in riferimento agli usi più "nobili" come quello per il confezionamento di CLS, anche strutturale, deriva in parte dalla scarsa conoscenza.

3 | Dalla MEISAR_MAP alle mappe di densità

Le informazioni contenute nella MEISAR_Map sono state utilizzate per effettuare analisi territoriali e geografiche utili a definire punti di forza e di debolezza sulla tematica della gestione e del riutilizzo dei CDW e, di conseguenza, per offrire spunti in termini di politiche e azioni atte a migliorare questo settore.
Questo tipo di analisi può essere effettuata sia attraverso gli strumenti di base offerti dal software open source Google My Maps sul quale è costruita la mappa, sia attraverso l'utilizzo di applicativi più sofisticati che, operando in ambiente GIS, permettono elaborazioni più complesse. Nel presente studio, le analisi sono state effettuate seguendo la seconda strada, arrivando a elaborare delle mappe rappresentative della distribuzione dei principali impianti/sistemi di gestione dei CDW e di confezionamento del CLS nel territorio della regione Sardegna, denominate "mappe di densità" degli impianti di betonaggio, degli impianti di trattamento dei CDW, delle discariche di inerti e delle cave di inerti.
Le mappe di densità evidenziano come la maggiore concentrazione di tutti gli elementi analizzati si verifica nelle medesime aree geografiche che corrispondono alle principali aree urbane dell'Isola caratterizzate da una maggiore densità di popolazione, a cui corrisponde anche una maggiore vivacità del settore delle costruzioni: l'area vasta di Cagliari e, in subordine, quella di Sassari, il Sulcis e Olbia.
Le informazioni relative ai singoli elementi sono state poi riportate in un'unica mappa al fine di individuare le aree territoriali caratterizzate dalla presenza contemporanea di tutti gli elementi utili allo sviluppo di un mercato degli AR: gli impianti di riciclaggio che trasformano i CDW in AR e gli impianti di betonaggio per la produzione del CLS, unitamente alle cave di produzione degli AN che andranno a garantire la quota di aggregati mancante. Tali aree sono assimilabili a veri e propri "cluster" (Figura 2). Questa valutazione ed individuazione geo spaziale consente di affermare che solo i territori caratterizzati dalla presenza dei cluster sono in grado generare in forma autonoma un mercato degli AR. Negli altri territori, il destino naturale dei CDW è la discarica o addirittura l'abbandono, aspetto quest'ultimo tutt'altro che trascurabile in aree scarsamente popolate, dove il controllo dei flussi di rifiuti come i CDW risulta difficoltoso (Mei et al., 2019).

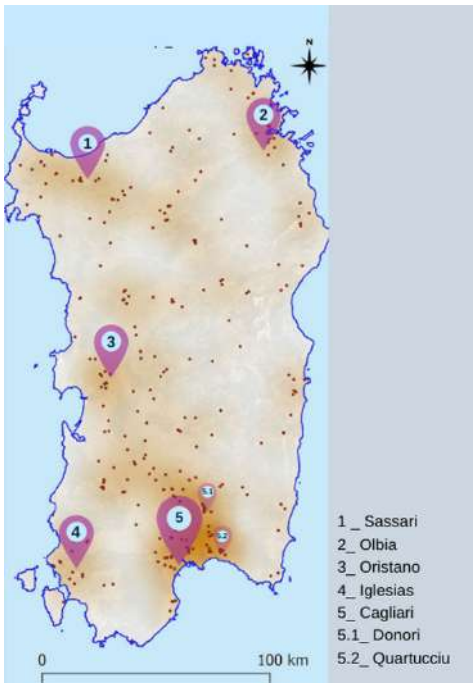

Figura 2 | Mappa di densità e individuazione dei cluster diffusi nel territorio regionale della Sardegna.

Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. A cura di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U.
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021 | ISBN: 978-88-99237-29-5 | DOI: 10.53143/PLM.C.221

4 | Individuazione dei cluster nella area vasta di Cagliari per la realizzazione del nuovo stadio del Cagliari Calcio

Per individuare i cluster nell'area vasta di Cagliari è stata testata la MEISAR_Map riferita al progetto di demolizione e ricostruzione dello stadio del Cagliari. Si tratta di un'importante opera pubblica (per dimensione e per rappresentatività), che costituisce un'interessante opportunità per lo sviluppo di strategie e politiche orientate alla sostenibilità del processo costruttivo e alla valorizzazione dei CDW anche attraverso la produzione di AR, aggregati ad alto valore aggiunto per usi anche di tipo strutturale. In questa fase della ricerca si è focalizzata l'attenzione esclusivamente sulle attività che si riferiscono al calcestruzzo, in riferimento alle quali la realizzazione del nuovo stadio può essere divisa in due fasi principali:

- demolizione del vecchio impianto - gestione dei CDW;
- costruzione del nuovo impianto - approvvigionamento materie prime seconde (AR);

Le due fasi sopracitate generano due flussi principali di materiali secondo una direttrice predominante che ha come punto di origine e destinazione l'area dello Stadio. Infatti, per effetto della demolizione selettiva si viene a produrre un importante flusso di materiale (Pani et al., 2019) che costituisce la materia prima per la preparazione degli AR in impianti autorizzati. A questo punto gli AR possono essere utilizzati dagli impianti di betonaggio per il confezionamento di nuovo CLS che potrà essere impiegato nella costruzione del nuovo stadio attraverso un processo circolare. Data la necessità di avere quantità importanti di materiale, non potrà essere trascurato l'apporto degli inerti naturali provenienti dalle cave. Affinchè il processo sia realmente applicabile è necessario che gli impianti di trattamento, gli impianti di riciclaggio e le cave siano localizzate in un determinato raggio di influenza che è stato valutato in circa 30 km in funzione della trasportabilità del calcestruzzo e dei costi di trasporto dei CDW. Individuato come punto di origine e di destinazione l'area dello stadio, con l'ausilio del GIS è stato possibile individuare i cluster presenti a circa 30 km dallo stadio, rispettivamente nell'area di Quartucciu (sud -est) e nell'area di Donori (nord- est) (Figura 3).

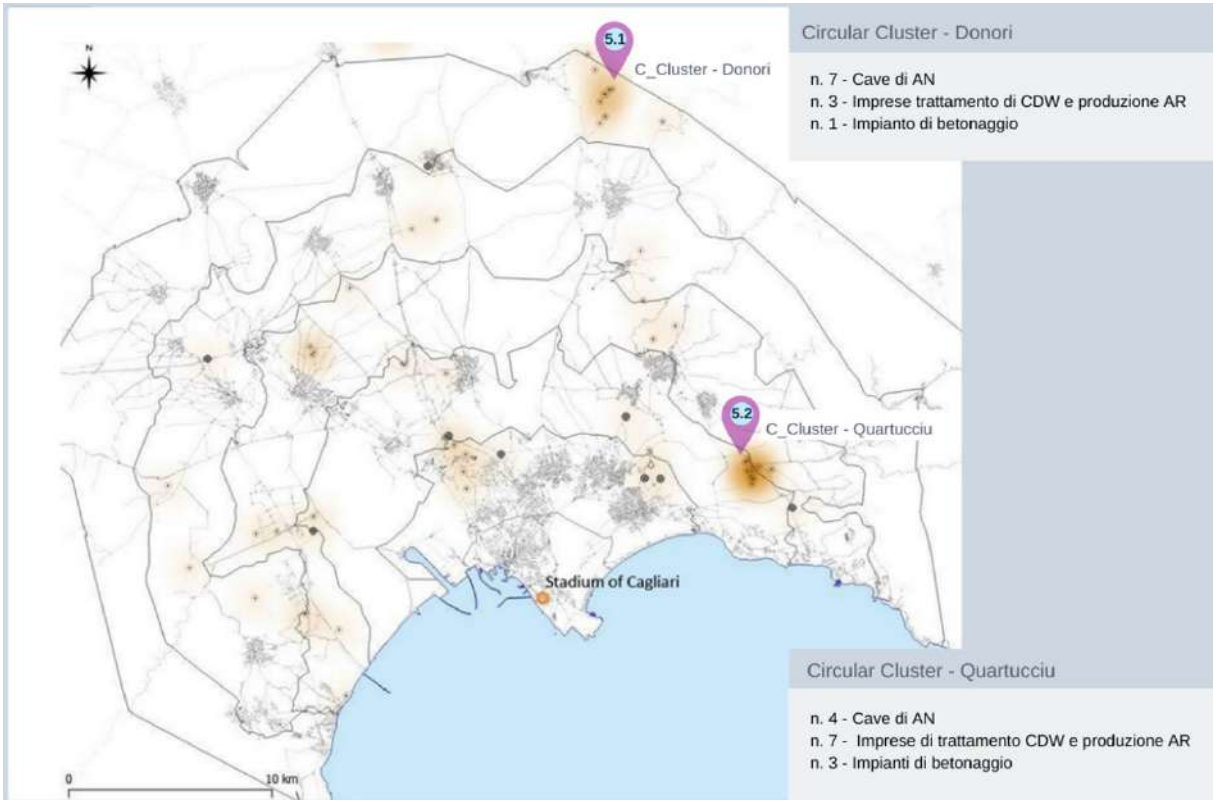

Figura 3 | Distribuzione spaziale e concentrazione (mappa delle densità) di impianti di betonaggio (punti grigi), cave, discariche e impianti di trattamento (punti più chiari) in un raggio di 30 Km dallo Stadio di S. Elia.

La MEISAR Map, oltre ad essere di ausilio per l'individuazione dei cluster, fornisce anche una serie di informazioni relative ai medesimi cluster.

Gli impianti di betonaggio dei due cluster e gli impianti di trattamento si trovano nel raggio di 30 km dallo stadio di S. Elia. I due cluster individuati sono in grado di garantire l'approvvigionamento del CLS

necessario per la costruzione dello stadio secondo i dettami indicati dall'economia circolare, favorendo il recupero del materiale demolito e limitando per quanto possibile il prelievo di materiale naturale.
Per la scelta del cluster e delle imprese si farà riferimento non solo alle dinamiche di mercato ma anche alle reali capacità ricettive e produttive dei singoli impianti di riciclaggio e betonaggio, così come ai volumi ammissibili ai sensi delle singole autorizzazioni.

5 | Conclusioni

Il presente contributo illustra un caso di applicazione dei principi dell'Economia Circolare riferiti a un processo costruttivo di una importante opera pubblica, quale il progetto di demolizione e ricostruzione del nuovo stadio del Cagliari Calcio. La realizzazione di un'opera di tale portata, che prevede la totale demolizione della struttura esistente, deve tener conto del recupero del materiale derivante dalla demolizione e del suo utilizzo nella fase di ricostruzione. La possibilità di ottenere materiali di ottima qualità derivanti dal riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione permette di garantire un utilizzo immediato degli stessi riducendo, al contempo, i prelievi di materiale naturale.
Lo studio territoriale effettuato con l'ausilio della MEISAR_Map e la definizione delle mappe di densità ha permesso di individuare dei cluster, ovvero contesti geografici dove si concentrano gli impianti di riciclaggio inerti, gli impianti di betonaggio, sia a livello regionale che a livello locale, in riferimento alla localizzazione dello stadio. Lungo la direttrice cluster - stadio avverrà la movimentazione dei materiali da riciclare derivanti dalla demolizione e, viceversa, la movimentazione del calcestruzzo, preparato in parte con materiale riciclato, in parte con materiale naturale.
Le informazioni geospaziali della MEISAR_Map costituiscono un'importante base informativa per gli operatori del settore edile mettendo in evidenza le potenzialità e la convenienza nell'utilizzo di aggregati riciclati (AR) nella preparazione di calcestruzzi, anche strutturali, in sostituzione agli aggregati naturali (AN).
L'incentivazione dell'utilizzo degli AR richiede la precisa conoscenza delle loro caratteristiche (fisico chimiche), della quantità disponibile e del costo per il reperimento. Nelle porzioni di territorio esterne ai *circular cluster*, tale utilizzo richiede politiche e scelte di governance mirate. Tra queste rivestono una particolare importanza le certificazioni "verdi" degli edifici, come la certificazione *Leadership in Energy and Environmental Design* (LEED). La procedura di certificazione è stata avviata anche per il nuovo Stadio del Cagliari e si basa sull'attribuzione di crediti riferiti ad elementi chiave della sostenibilità ambientali, quali il risparmio energetico ed idrico, la riduzione delle emissioni di CO_2, il miglioramento della qualità ecologica degli interni, i materiali e le risorse impiegati, etc. In particolare, la categoria materiali e risorse è proprio orientata all'economia circolare e considera le tematiche ambientali correlate alla selezione dei materiali, alla riduzione dell'utilizzo di aggregati naturali (AN), allo smaltimento dei rifiuti e alla riduzione dell'impatto ambientale dovuto ai trasporti. In questo senso le informazioni della MEISAR_Map si configurano come supporto per l'avvio della procedura LEED, consentendo di raggiungere in fase preliminare il livello Oro. Al momento è in corso la redazione del progetto definitivo, per il quale si ritiene di poter confermare il medesimo livello se non addirittura di raggiungere il massimo. Tale variabilità è tuttavia condizionata dal bando di gara e dalle regole dei LLPP che subiscono modificazioni ricorrenti.

Attribuzioni

La redazione del paragrafo 1 è di M. Ladu e A. Milesi, la redazione del paragrafo 2 è di G. Balletto, la redazione del paragrafo 3 è di G. Borruso, la redazione del paragrafo 4 è di A. Milesi, la redazione del paragrafo 5 è di G. Balletto, abstract a cura di tutti gli autori

Riferimenti bibliografici

Balletto G. (2018), *Stones in the city*, consultabile al link: http://www.publicapress.it/wp-content/uploads/2018/03/Stones-bozza17-link-1.pdf

Balletto G., Borruso G., & Mei G. (2019). "Location Theory and Circular Economy. Demolition, Constructions and Spatial Organization of Firms. An Applied Model to Sardinia Region. The Case Study of the New Cagliari Stadium", in AA.VV. (eds.), *International Conference on Computational Science and Its Applications*, ICCSA, Springer, Cham, pp. 535-550.

CAN Sardegna (2017), *Il mercato delle costruzioni in Sardegna. Rapporto annuale 2016 e stime previsionali 2017,* consultabile al link: https://www.cnasarda.it/media/Estratto%20Rapporto%20Costruzioni%20marzo%202017.pdf

De Angelis G. (2018), "Il Mercato del Lavoro in Italia: una lettura a partire dal caso dell'Edilizia", in *Argomenti*, n. 10, pp. 65-82.

De Larrard F., Colina H. (Eds.) (2019), *Concrete Recycling: Research and Practice*, CRC Press, Boca Raton.
Delvoie S., Zhao Z., Michel F. & Courard L. (2019, January), "Market analysis of recycled sands and aggregates in NorthWest Europe: drivers and barriers", in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 225, n. 1, IOP Publishing, pp. 012055.
EEA Report n.19/2019, *Resource efficiency and the circular economy in Europe 2019 – even more from less. An overview of the policies, approaches and targets of 32 European countries*, consultabile al link: https://www.eea.europa.eu/publications/even-more-from-less
European Commission (2020), *Commission staff working document, Leading the way to a global circular economy: state of play and outlook,* consultabile al link: https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/leading_way_global_circular_economy.pdf
Hossain M.U., Ng S.T., Antwi-Afari P., Amor B. (2020), "Circular economy and the construction industry: Existing trends, challenges and prospective framework for sustainable construction", in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Elsevier, vol. 130(C).
Lacy P., Rutqvist J., Lamonica B. (2016), *Circular economy: Dallo spreco al valore*, EGEA spa.
Ladu M., Milesi A., Mei G., Borruso G., Balletto G. (2019), "L'economia circolare nel settore delle costruzioni. Strumenti geospaziali a supporto delle decisioni", in *Atti della XXIII Conferenza Nazionale ASITA, 12-14 novembre 2019, Trieste*, ASITA, pp: 603-610.
Legambiente (2016), *Dossier Recycle 2015*, consultabile al link: https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_recycle_2015_-_def.pdf
Mei G., Francesconi L., Balletto G., Pani L., Stochino F. (2019), "Il Progetto MEISAR. Gli aggregati riciclati: buone pratiche per la demolizione e la ricostruzione del nuovo Stadio del Cagliari Calcio", in *Ricerca in vetrina 2018. Ricerca è democrazia. Il ruolo dell'attività scientifica nella costruzione di un futuro equo e sostenibile*, Franco Angeli, Milano.
Pani L., Francesconi L., Rombi J., Naitza S., Balletto G. (2019), "Recycled Aggregates mechanical properties and environmental sustainability", in Atti della Conferenza internazionale "INPUTaCAdemy 2019". Cagliari, 24-26/06/2019.
Pasini C. S. (2013), *Economia industriale. Economia dei mercati imperfetti*, LUISS University Press-Po.
Renner G. T. (1947), "Geography of industrial localization", in *Economic Geography*, vol. 23(3), pp. 167.

Sitografia

Ellen McArthur Foundation, 2019. "What is Circular Economy." https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/what-is-the-circular-economy
Progetto MEISAR
https://meisar.org/it
Sportium, 2018
http://www.sportium.bi

NOTE

DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale
A cura di Claudia Cassatella

01 **Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita**
A cura di Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera

02 **Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale**
A cura di Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

03 **Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali**
A cura di Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo

04 **Resilienza nel governo del territorio**
A cura di Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Michelangelo Russo, Massimo Sargolini

05 **Rigenerazione dello spazio urbano e trasformazione sociale**
A cura di Nadia Caruso, Gabriele Pasqui, Carla Tedesco, Ianira Vassallo

06 **Patrimonio in azione**
A cura di Giovanni Caudo, Fabrizio Paone, Angelo Sampieri

07 **Il ritorno delle foreste e della natura, il territorio rurale**
A cura di Antonio di Campli, Claudia Cassatella, Daniela Poli

08 **Piani e politiche per una nuova accessibilità**
A cura di Paolo La Greca, Luca Staricco, Elisabetta Vitale Brovarone

09 **Innovazione tecnologica per la riorganizzazione spaziale**
A cura di Beniamino Murgante, Elena Pede, Maurizio Tiepolo

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-29-5
DOI: 10.53143/PLM.C.221

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021