01.

Francesco Lo Piccolo, Giovanni Laino,
Carlo Alberto Barbieri

Polica, politiche, strumenti, attori

Dalla Regional Review OECD-Bergamo un'Agenda per le politiche territoriali

Fulvio Adobati * e Emanuele Garda**

Un laboratorio permanente Un laboratorio permanente

L'esperienza posta al centro del contributo concerne il Tavolo di cooperazione inter-istituzionale(1) attivato nel 2016 a Bergamo, con il compito di approfondire e attuare le raccomandazioni presenti nella Territorial Review pubblicata da OECD nel 2015. Entro una prospettiva necessariamente transcalare (Casti, 2013), questa realtà investita da dinamiche post-metropolitane (Balducci et al. 2017), l'obiettivo centrale del laboratorio consiste nel mettere in campo un modello di governance territoriale capace di integrare un sistema di politiche/obiettivi/azioni comuni. La titolazione "Sviluppare un accordo di governance inclusiva per coordinare lo sviluppo e la realizzazione di una strategia di sviluppo comune", rispondendo alla raccomandazione centrale contenuta nella OECD Regionale Review, intende appunto favorire la cooperazione volontaria tra attori istituzionali e soggetti del mondo economico-sociale.

Il processo in corso sollecitando un percorso di rinnovamento tematico e operativo anche all'interno dei tradizionali strumenti di pianificazione territoriale; nello specifico, per dimensione territoriale, rappresenta una piattaforma di temi e di progettualità per la pianificazione provinciale (PTCP).

Esito della prima fase del percorso, articolato in cinque tavoli tematici è un documento di indirizzo strutturato su 18 macro-obiettivi.

Il successivo consolidamento di questo "manifesto" (giugno 2018), da intendere come secondo rilevante risultato, ha portato allo sviluppo in un più articolato "Quadro degli impegni", che ha articolato i macro-obiettivi in 65 azioni, definendo le priorità di governance

La riflessione che muove dall'attraversamento di questo "cantiere aperto" è funzionale a riconoscere i temi e le sfide che apre nella pianificazione/programmazione in essere alla scala territoriale.

Dallo "sviluppo" alla "crisi" di un territorio: le Regional Review OECD 2001 e 2015

Sotto il profilo economico-produttivo il territorio bergamasco si caratterizza per le elevate performance raggiunte dal sistema di piccole e medie imprese presenti in questo territorio. In particolare, il settore della manifattura si conferma elemento strutturale nonostante le dinamiche di trasformazione intercorse in particolare dagli anni Ottanta del XX secolo abbiano portato verso cambiamenti repentini nelle tecnologie di produzione e nella competitività a livello internazionale (con le note dinamiche di de-localizzazione delle unità produttive). Il Rapporto Territoriale OECD del 2001 riconosceva nella struttura industriale del territorio provinciale alcuni

punti di forza. Si evidenzia soprattutto la rilevanza del settore manifatturiero, l'efficienza produttiva e il grado di occupazione con tassi di disoccupazione bassi, definiti come "fisiologici". Accanto alla prosperità di questo territorio, il rapporto aveva riconosciuto ed evidenziato alcune sfide per la competitività dell'economia, ad esempio, la debolezza del livello medio di istruzione formale della forza lavoro o lo scarso sviluppo delle infrastrutture di trasporto. Esso aveva concluso la propria analisi sottolineando la necessità di migliorare la governance locale e suggerito la creazione di una «alleanza regionale» tra gli attori locali. Bergamo viene letta, nella parte conclusiva del Rapporto, come una regione intermedia posta nelle vicinanze alla vasta area metropolitana di Milano. L'economia viene fotografata in una fase di pieno sviluppo, con un settore industriale diversificato, una forte etica del lavoro e un'identità regionale radicata. Ricco è, infine, il patrimonio culturale ed ambientale presente in tutta la Provincia grazie anche alla diversità ambientale e paesaggistica dovuta alla posizione geografica.

Le raccomandazioni presenti nella RR OECD 2001 mirano al consolidamento del ruolo a livello regionale e nazionale, con indicazione di una più ampia diversificazione dal settore manifatturiero dominante (apertura in chiave internazionale del sistema dei servizi, intrattenimento settori legati all'arte, alla gastronomia e al turismo). In questo senso viene sottolineata l'importanza della formazione quale sostegno al rinnovamento delle risorse umane e alla promozione dei valori territoriali

Sotto il profilo dell'analisi territoriale il Rapporto riconosce una forte dilatazione dei confini urbani e, al contempo, il congestionamento in alcune situazioni insediative. Questo tipo di sviluppo, associati all'assenza di una chiara strategia di pianificazione territoriale, avrebbe determinato parte delle fragilità presenti nella provincia di Bergamo. Il miglioramento dovrebbe avvenire con una migliore integrazione tra progetti di trasformazione insediativa e sistema infrastrutturale e del TPL, assumendo l'aeroporto di Bergamo come un nodo rilevante per le strategie di sviluppo nella internazionalizzazione delle relazioni e dei commerci. Incoraggiamento infine agli attori per la definizione di una comune visione dello sviluppo (sostenibile).

La RR OECD 2015 riparte da una valutazione della precedente ricerca e delle dinamiche intercorse, confermando alcune previsioni e naturalmente, per converso, facendo emergere condizioni non previste. Va rilevato come la distanza e che intercorre tra i due Rapporti sia significativa in ragione delle profonde modificazioni socio-economiche intervenute tra il 2001 e il 2015. Alcuni di questi cambiamenti hanno sovvertito il quadro interpretativo e strategico che agli inizi del nuovo millennio pareva relativamente stabile. Sul fronte della mobilità e dei trasporti, ad esempio, viene evidenziata la rapida crescita dell'aeroporto di Orio al Serio che in pochi anni ha migliorato la capacità attrattiva di Bergamo, e comportato un innalzamento del grado di internazionalizzazione del capoluogo. Un secondo insieme di interventi, sempre relativi alle grandi infrastrutture, ha riguardato la realizzazione dell'Autostrada BreBeMi e il quadruplicamento dell'autostrada A4 verso Milano che hanno rafforzato le relazioni di scala regionale e nazionale. Dal punto di vista ferroviario, il progetto di collegamento di Bergamo con l'Aeroporto di Orio al Serio e il potenziamento/qualificazione della connessione con Milano restano questioni aperte; di rilievo il progetto complessivo di riassetto del trasporto pubblico su ferro dell'area urbana, e la realizzazione ed entrata in servizio, nel 2009, della linea tramviaria T1 della Valle Seriana Bergamo-Albino.

Per quanto concerne l'assetto della produzione, infine, si rileva la buona tenuta di un rinnovato settore manifatturiero, riconsiderandone il ruolo chiave entro rinnovate prospettive di sviluppo.

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

Il primo macro-obiettivo riguarda la necessità di rafforzare la pianificazione e la governance territoriale attraverso due specifiche e integrate azioni, ossia elaborando una strategia di sviluppo comune con un accordo di governance inclusiva (obiettivo 1) e creando gruppi di lavoro all'interno di tale accordo per sostenere e promuovere la strategia di sviluppo regionale (obiettivo 2).

Il secondo macro-obiettivo indica l'esigenza di migliorare le competenze della forza lavoro presente nel territorio. In questo caso il Rapporto propone di operare verso quattro direzioni: (i) sviluppando alleanze tra imprese per erogare migliori servizi di formazione (obiettivo 3); (ii) realizzando uno sportello unico destinato ai servizi per la formazione (obiettivo 4); (iii) riqualificando i lavoratori vulnerabili (obiettivo 5); (iv) migliorando l'allineamento della formazione di competenze alle future esigenze del settore produttivo e industriale (obiettivo 6).

Il rafforzamento del potenziale di innovazione espresso dal sistema economico e dalle imprese presenti nel territorio viene riconosciuto ed evidenziato come terzo macro-obiettivo. Pertanto, questa necessità richiede di operare su tre differenti questioni: incoraggiando la promozione di reti innovative tra le PMI (obiettivo 7), collegando in maniera più solida la strategia di innovazione del territorio bergamasco con le Smart Specialisation Strategies dell'Unione Europea (obiettivo 8), infine, garantendo lo sfruttamento delle iniziative private di successo come strumento per promuovere la cultura dell'innovazione e dell'imprenditorialità (obiettivo 9).

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

Impegno comune: un modello di governance

Il tavolo di cooperazione inter-istituzionale, avviato nel 2016, muove dalla missione di attuare le raccomandazioni e gli obiettivi posti nella Territorial Reviews OECD 2015, con particolare riferimento alla raccomandazione centrale della Regional Review: "Sviluppare un accordo di governance inclusiva per coordinare lo sviluppo e la realizzazione di una strategia di sviluppo comune" (OECD, 2015). La promozione di un processo di collaborazione tra i soggetti e rappresentanti

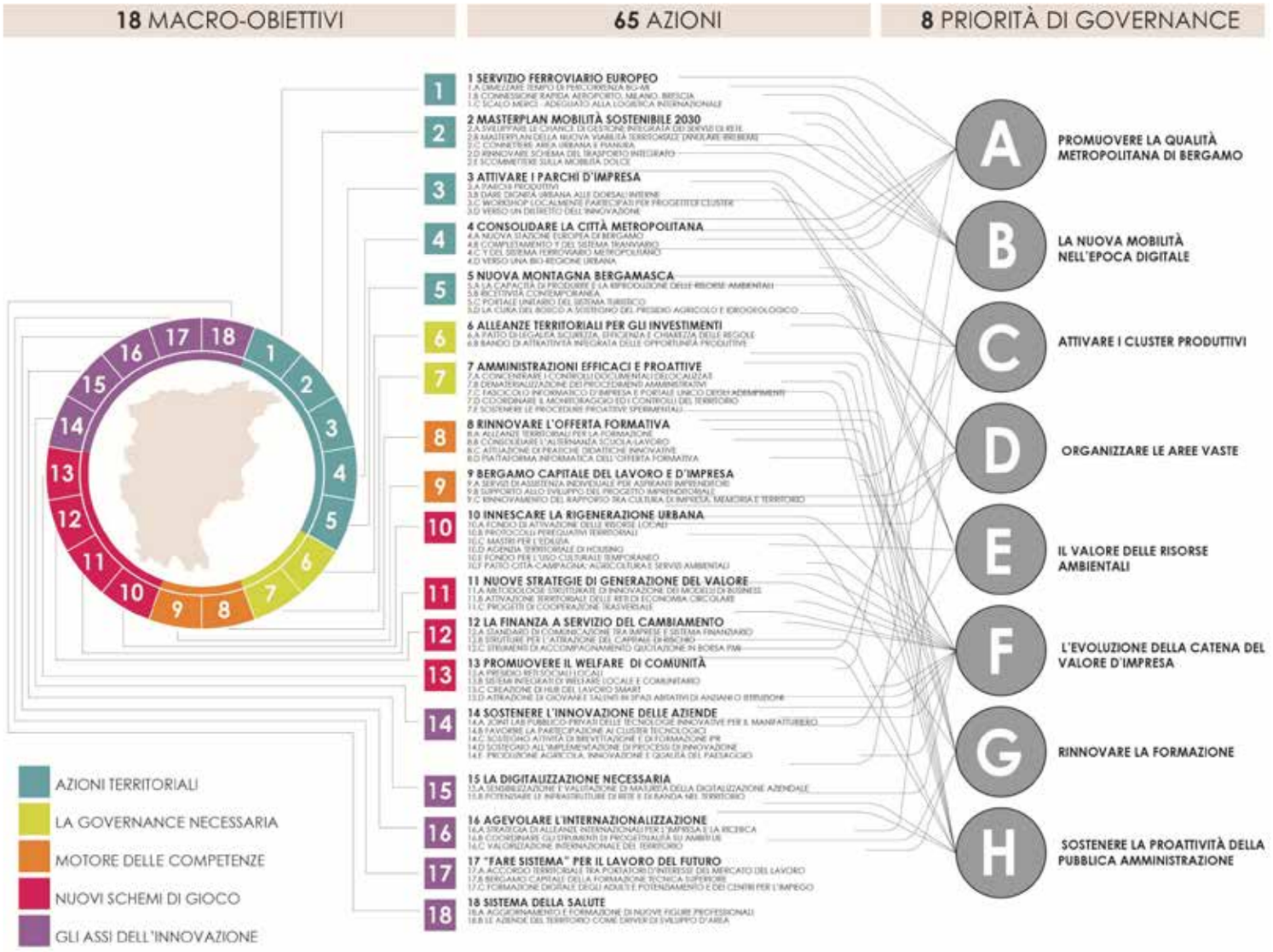


Figura 1 - Il "manifesto di sintesi del primo anno di lavoro con le 8 priorità di governance e relative inferenze (Fonte: Tavolo OECD BG per lo sviluppo, elaborazione a cura di F. Adobati, E. Garda, F. Simonetti)

istituzionali si raccorda (e per alcuni aspetti prende il testimone) con la precedente esperienza di Bergamo 2.035. A new urban concept(2) (Adobati et al., 2016).

La riflessione qui proposta attraversa gli elementi e le progettualità emerse nelle prime fasi di lavoro che si sono alternate tra il 2016 e il dicembre 2017, per quel che concerne la prima fase(3), per poi giungere ad un nuovo sviluppo, tuttora in essere, che si è parzialmente concluso a giugno 2018 con la presentazione del "Quadro degli impegni". Di una certa importanza è stato il lavoro di approfondimento maturato nell'ambito dei 5 tavoli di lavoro che, soprattutto nella prima fase, hanno operato un'analisi dello stato dell'arte e delle progettualità aperte, e tracciato percorsi di approfondimento per: (i) l'accrescimento delle competenze dei lavoratori e del territorio; (ii) la liberazione del potenziale di innovazione; (iii) l'incremento dell'attrattività del territorio; (iv) la promozione della competitività e della crescita delle PMI; (v) l'evoluzione del mercato del lavoro e del welfare territoriale.

Le attività dei cinque tavoli(4) sono state guidate dalla Cabina di regia (con gli 8 leader dei soggetti firmatari), con il supporto della segreteria del progetto garantita dalla Camera di Commercio di Bergamo con il sostegno attivo del "Settore Sviluppo" della Provincia di Bergamo.

Il ruolo attivo nella conduzione del percorso svolto dalla provincia di Bergamo rappresenta un importante fattore per favorire l'interazione con il processo (apertosi sempre nel 2016) di redazione della variante Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale-PTCP.

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

- Azioni territoriali: rigenerazione dei cluster insediativi, definizione di nuovi ruoli per il sistema ambientale e rinnovo della mobilità pubblica e privata in chiave sostenibile;
- La govenance necessaria: definizione di alleanze per le politiche attive e per il perseguimento della semplificazione, aggiornamento ed efficienza del sistema dei servizi;

- Motore delle competenze: azioni necessarie per la riorganizzazione della formazione e l'upgrading della cultura del "fare impresa" presente nel territorio bergamasco;
- Nuovi schemi di gioco: strumenti operativi e risorse per una migliore efficacia nel sostenere tutte le altre macroazioni presenti nel "manifesto";
- Gli assi dell'innovazione: trasformazione delle strutture esistenti del sistema economico e sociale verso nuovi paradigmi per la generazione di valore.

Ognuna di queste aree tematiche ha messo a fuoco lo specifico e fatto emergere le relazioni e le letture trasversali che i componenti dei tavoli di lavoro hanno riconosciuto tra i diversi macro-obiettivi. Al livello opposto, ossia quello più esterno alla corona dei diciotto macro-obiettivi, il documento di indirizzi propone per ogni macro-obiettivo delle specifiche azioni (consolidatesi in 65). Tali azioni, oltre a rappresentare la dimensione applicativa dei macro-obiettivi, ricostruiscono le relazioni con caratteri e progettualità in essere di un territorio ricco e complesso, e di rilanciare o ri-condizionare le progettualità entro una razionalità complessiva e integrata.

Dopo la presentazione pubblica di dicembre 2017, l'articolazione in 5 tavoli tematici è stata ricomposta con un Comitato di Progetto (con un rappresentante per ognuno degli otto soggetti firmatari), che ha sviluppato i 18 macro-obiettivi enunciati nel "manifesto di indirizzi" e le corrispondenti azioni.

Per ognuna delle 65 azioni(5) presentate nel nuovo "Quadro degli impegni", è stato definito il grado di attivazione di assetto indispensabile per favorire lo loro prossima attuazione. Tra i temi specifici trattati nelle schede di approfondimento, rientrano (i) la verifica dello stato dell'arte, orientata prioritariamente alle azioni già avviate; (ii) l'individuazione degli attori istituzionali coinvolti e qualificati rispetto al tipo di ruolo; (iii) l'indicazione del possibile momento di avvio e di conclusione dell'azione; (iv) il riconoscimento delle differenti esternalità positive; (v) le risorse economiche messe in campo dai soggetti coinvolti; (vi) la segnalazione delle inferenze e le sinergie che tale azione condivide con le altre azioni.

Per garantire maggiore efficacia nel passaggio alla fase attuativa sono state definite 8 "priorità di governance". Ogni priorità vuole essere lo spazio all'interno del quale costruire nuove alleanze tra azioni avviate e da avviare, caratterizzate da possibili alchimie d'intenti, con l'obiettivo di amplificare la portata e l'efficacia di ogni azione.

Verso un "disegno di territorio": tavolo OECD per lo sviluppo e pianificazione territoriale

Le iniziative e le riflessioni che si inseriscono nel tavolo OECD per lo sviluppo di Bergamo restituiscono lo sforzo di elaborare un nuovo modello di governance accompagnato dalla definizione di alcuni scenari territoriali (Adobati, 2018) che coinvolgono i principali soggetti istituzionali. Tale modello risponde a un'indicazione chiara contenuta nella Regional Review e rappresenta il luogo deputato alla attuazione degli indirizzi e delle raccomandazioni tracciate dal Rapporto. Ai fini del disegno di pianificazione dello sviluppo territoriale il laboratorio pone le basi di un approccio strategico per una nuova agenda urbana (Donolo, 2014) necessario sia per evitare le discrasie tra realtà e decisioni amministrative (Mazza, 2016), sia per rispondere alle nuove domande per le politiche pubbliche (Palermo, Pasqui, 2008, Conti, Salone, 2012).

Ciò rappresenta una condizione fertile per alimentare le scelte di pianificazione e di programmazione territoriale: in un contesto attraversato da dinamiche metropolitane la pianificazione strategica rappresenta una opzione non prevista, ma non esclusa, dalla norma. La presenza di un tavolo di governance teso a fare emergere e promuovere politiche, progettualità e risorse latenti, accanto al compito di regolazione proprio della strumentazione di piano urbanistico e territoriale, disegna un assetto promettente per una pianificazione di carattere strategico. I primi segnali di questo "condizionamento attivo" si ritrovano nel pieno recepimento di alcune suggestioni strategiche contenute del "manifesto" dei diciotto macro-obiettivi, che la Provincia di Bergamo ha incluso nel documento di variante al PTCP.

Uno sguardo da fuori, attraverso una breve intervista a rappresentante(6) del gruppo tecnico degli estensori del PTCP, mette in evidenza i caratteri della relazione tra i due processi.

Quale l'approccio assunto per la revisione del PTCP ?

"I presupposti programmatici che sono stati posti dall'Amministrazione Provinciale al percorso 'tecnico' di revisione del piano territoriale provinciale sono stati chiari: il piano, pur nella sua settorialità, deve porsi come strumento che la Provincia offre agli attori delle trasformazioni territoriali al fine di abilitarne una progettualità coesa e sinergica.

In uno spazio costretto tra programmazione territoriale regionale e ampia discrezionalità della pianificazione comunale, il piano provinciale si pone un orizzonte contenutistico non solo (non tanto) funzionale a perseguire gli stanchi obiettivi della più consolidata retorica 'urbanistica' (salvaguardia paesistico-ambientale, consumo di suolo ...), quanto a connotarsi come 'oggetto' utile a una lettura condivisa del territorio bergamasco e a proporre scenari di organizzazione fisico-spaziale. Scenari, regole e meccanismi attraverso i quali sollecitare e abilitare i diversi attori cointeressati (istituzionali e in rappresentanza delle forze sociali) a proporre specifiche progettualità territoriali, alle diverse scale e con diversa intenzionalità, ma tutte in qualche modo concorrenti e coerenti al 'disegno di territorio' che il piano, entro il percorso partecipativo attivato, definisce."

La Provincia 'lavora' sul piano territoriale e all'interno dei tavoli OECD. Quali correlazioni ?

"È emersa da subito l'opportunità di fare entrare in risonanza i due percorsi. Uno di tipo 'volontaristico', non disciplinato, l'altro 'ineludibile' e fortemente disciplinato dalla legge urbanistica regionale.

Da notare che la Provincia di Bergamo è la prima in ambito lombardo che sta affrontando in modo organico la riformulazione del proprio strumento di pianificazione territoriale dopo la legge 56/2014 e gli esiti del referendum 2016 che, come sappiamo, hanno introdotto rilevanti elementi di incertezza nell'azione amministrativa delle Province. Si sta provando, anche attraverso il piano territoriale provinciale, a ripensare tale incertezza in chiave propositiva e prospettica, assumendo un approccio più marcatamente 'strategico' e meno 'regolativo', più orizzontale che verticale, più 'abilitante' e meno 'autoritativo'. È evidente quindi la sintonia con l'approccio dei tavoli di lavoro OECD."

Cosa si intende per 'disegno di territorio' e che relazioni con il lavoro dei tavoli OECD ?

"Abbiamo utilizzato la locuzione 'disegno di territorio' per sottolineare che il nuovo piano intende proporre immagini territoriali di

prospettiva condivisibili, fruibili e fattibili. Un disegno grafico tracciato il meno possibile, un design (disegno progettuale) sviluppato su poche 'regole del gioco', che mettano in valore, entro un quadro di coerenze e sinergie, la progettualità sociale e collettiva che il territorio bergamasco esprime.

Pur nella diversità della genesi, dello spettro tematico e degli obiettivi dei due percorsi, ci sembra che alcune sessioni di lavoro comune e un costante aggiornamento sugli esiti progressivi dei due percorsi abbiano indotto una discreta reciproca fertilizzazione nei contenuti sviluppati."

Più da vicino, quali le progressive risultanze dei tavoli di lavoro OECD hanno sollecitato più direttamente i contenuti della proposta di nuovo PTCP ?

"Sicuramente i temi più rilevanti sui quali lo sviluppo della proposta di PTCP è stato corroborato e rinfrancato dai tavoli OECD sono quelli che attengono alla qualificazione dell"infrastrutturazione territoriale', intesa principalmente come armatura urbana e delle infrastrutture per la mobilità. Ma la cosa che ci sembra di percepire come più rilevante è stata proprio la condivisione implicita del metodo, più che del merito. I due 'strumenti' sono necessariamente molto diversi nei loro contenuti, rispondono a domande diverse, per quanto complementari; l'elemento che ci sembra di cogliere come innovazione non è tanto nel merito dei loro contenuti, quanto, appunto, nella risonanza di metodo e di sensibilità nel provare a dare una possibile forma, tentativa ma perseguibile, alla fluidità che connota questi anni e quindi alla ormai ineludibile necessità di una governance strutturata. Così come l'agenda OECD è un cantiere di politiche multi-tematico e ad ampio spettro, la proposta di PTCP intende porsi come 'piattaforma aperta' di scenari e regole del gioco attraverso la quale gli attori della trasformazione possano disegnare coerenti iniziative."

Cosa 'offre' la proposta di PTCP allo sviluppo delle azioni definite dai tavoli OECD ?

"Il piano offre a nostro avviso molti 'percorsi privilegiati' all'attivazione delle azioni OECD; si vedano in questo senso alcune letture territoriali che il piano definisce attraverso il riconoscimento multidimensionale delle porzioni di territorio provinciale. Le 12 'geografie provinciali' e i 9 'ambiti di progettualità strategica' che il piano individua sono, a nostro avviso, i contesti privilegiati per una fertile integrazione tra scenari territoriali di piano e agenda OECD."

Il percorso intrapreso ha configurato alcuni possibili scenari, volti a promuovere e abilitare le iniziative territoriali in corso, con nuovo vigore e maggiore interazione, o innescare nuove progettualità maturate all'interno di una cornice, sostanziale e istituzionale, rapportate con i cambiamenti dell'ultimo decennio.

I temi di particolare rilievo, soprattutto in questa fase di crisi del progetto urbano (Clementi, 2017), sono connessi con due temi privilegiati per la scala territoriale: la progettualità sulle reti infrastrutturali di comunicazione e le politiche/strumenti per la rigenerazione urbana e territoriale; nello specifico elemento sfidante aperto risiede nella capacità di mettere in campo misure per favorire la cooperazione intercomunale per l'attuazione di progettualità volte alla qualificazione dei contesti insediativi degradati o sottoutilizzati. Ancora, in chiave di rigenerazione territoriale, corrispondendo a un linguaggio di organizzazione economica, è il riconoscimento di cluster insediativi che consente di promuovere politiche integrate per abbracciare interventi di rigenerazione urbana, nuove forme di mobilità e integrazione tra sistema dei servizi d'impresa e servizi pubblici e privati d'area. Le figure territoriali riconosciute dal PTCP rappresentano contesti di auspicabile cooperazione e di riconoscimento di forme di urbano, e di azioni mirate. Le geografie di lavoro assunte, da quella provinciale a quelle sub-provinciali, rappresentano naturalmente una dimensione di azione ricompresa in una razionalità multiscalare che assume la dimensione (post) metropolitana, e le reti di relazione che la connettono, quale ambito di lavoro.

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

Note

* Dipartimento di Ingegneria e scienze applicate - Centro studi sul territorio "Lelio Pagani", Università degli Studi di Bergamo, fulvio.adobati@unibg.it

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

***Il contributo è frutto di una riflessione comune dei due autori; nello specifico Fulvio Adobati ha curato la stesura dei paragrafi secondo e quarto, Emanuele Garda ha curato la stesura dei paragrafi primo e terzo.

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

2. Si tratta di una complessa riflessione interdisciplinare, che pone al centro i temi di smart city e smart communities, attivata nel 2012 grazie al sostegno e della Fondazione Pesenti-Italcementi, condotta dall'Università di Bergamo in collaborazione con Harvard University-Graduate School of Design

3. Il termine di questa prima fase è coinciso con una presentazione pubblica che si è svolta nel dicembre 2017.

4. Il tavolo 3 per l'attrattività e la competitività territoriale, condotto da Fulvio Adobati e Filippo Simonetti, con il supporto di Emanuele Garda, oltre ai temi della governance si è confrontato con i gli strumenti di governo delle trasformazioni insediative. Il lavoro sviluppato attraverso l'analisi dei documenti di pianificazione e programmazione dei principali interlocutori e l'organizzazione di incontri, si è tradotto in sei macroazioni che hanno riguardato: il Turismo, la Viabilità, il Trasporto su ferro, il Riuso dei siti dismessi, la Rigenerazione urbana, infine, i Clusters insediativi. Entro il modello di governance delineato lo sforzo di fondo del tavolo è consistito nel riconoscere i vantaggi derivanti dall'integrazione delle azioni a base territoriale con le altre famiglie di azioni (prodotte dagli altri tavoli), con obiettivo di riconoscere gli elementi con-correnti e le sinergie potenziali.

5. Il percorso di approfondimento ha portato a ridurre il numero originario di 84 azioni ipotizzato nel manifesto anche in ragione di un processo di revisione o accorpamento.

6. Arch. Alessandro Oliveri, che con l'ing. Dario Vanetti ha coordinato il gruppo di lavoro del PTCP di Bergamo..

Bibliografia

Adobati F., Cavalieri S., Kalchschmidt M. (2016), "Bergamo 2035. A new Urban Concept. A model for mid-size european cities", in R.E.D.S._Univercity - Design Challenges Biennale Sessions (26.

XI.2016).
Adobati F. (2018), Geografie volontarie. Dal territorio disegnato al disegno di territorio, Aracne, Roma.
Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A Project for Milan, Ashgate, Routledge, London.
Balducci A., Fedeli V., Curci F., (a cura di, 2017), Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia, Guerini, Milano.
Calafati A.G. (a cura di, 2014), Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia, Donzelli, Roma.
CASTI E. (2013), Cartografia critica, Guerini scientifica, Milano.
Clementi A. (2017), "Verso la riforma del progetto urbano", in Eco Web Town, n. 15, vol.1, pp. 1-9.
Conti S., Salone C. (2012), "Territori di progetto nella programmazione regionale", in Bonora P. (a cura di), Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale, Storicamente-Quaderni del Territorio 2, pp. 68-83.
Donolo C. (2014), "Un approccio strategico all'agenda urbana", in Calafati A. (a cura di), Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia, Donzelli, Roma, p. pp.41-47.
Lanzani A. (2015), Citta territorio urbanistica tra crisi e contrazione, F. Angeli, Milano.
Mazza L. (2016), "Un'agenzia autonoma contro la latitanza delle politiche territoriali", in Il Giornale dell'Architettura (http://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2016/01/04/luigi-mazza-unagenzia-autonoma-contro-la-latitanza-delle-politiche-territoriali-2/)
OECD (2001), Territorial Reviews: Bergamo
OECD (2015), Territorial Reviews: Bergamo (GOV/RDPC/RUR(2015)4), OECD, Bergamo.
Palermo P.C., Pasqui G. (2008), Ripensando sviluppo e governo del territorio, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN).
University of Bergamo-GSD Harvard University (2014), Bergamo 2.035. A new urban concept, Wired, Milano.

Promoting Urban Mobility for an Ageing Society. Exploring Policies and Initiatives in the European Context

Mina Akhavan* e Fulvia Pinto**

The population pattern of Europe is changing; although this trend is not consistent in all 28 member states, it is estimated that nearly 25 percent of the population in 2030 will be above 65. The ageing society is, hence, becoming a topic of increasing attention in the academic and policy discussions. One of the main issues at stake is the mobility needs of the elderly; their ability to travel and access opportunities to involve in social, economic, cultural and civic affairs. The issue of ageing mobility is a major consideration for other policy areas, such as public health, social care, economic development, and urban planning/ design. Urban planning and transport policies should be integrated to meet the actual mobility needs of the older adults. The social, urban and architectural needs intersect with a higher sensitivity concerning the relationship between built-up space and quality of life, particularly in relation with developing the mobility and the separation of functional spaces. The contemporary city, here therefore, is facing new challenges, concerning the different needs of the elderly population. Multiple studies have also discussed the importance of the renewal of public spaces for the improvement of social life.
Within the context of the European Region, this paper aims to explore the different policies and initiatives adopted, at the national and local scale, to promote and increase the mobility capabilities among older adults. A large body of literature already exists on transport and mobility, and their manifold consequences on individuals and societies; yet also the importance of mobility associated with the well-being and quality of life, especially in the case of the elderly population. Consequently, through a desktop study of existing documentation and a large scale literature review, this study makes an attempt to outline the extent to which European national and local governments have addressed the mobility issues of active ageing; whether and how the contemporary city is compatible with the elderly needs, what are the aspects to consider, what are the solutions to be developed and the opportunities to grasp.

Introduction: Ageing population in Europe, policy context and urban transportation

The population pattern of Europe is changing. Based on solid data one can easily recognize the rising ageing population in EU countries (figure 1), which is basically associated to an increasing life expectancy and declining fertility rates. Although this trend is not consistent in all 28 member states, it is estimated that nearly 25 percent of the population in 2030 will be above 65. This process places several issues on the society regarding social and economic aspects.
One of the key issues at stake is the mobility needs of the elderly: their ability to travel and access opportunities to involve in social, economic, cultural and civic affairs. The issue of ageing mobility is a major consideration also for other policy areas, such as public health, social care, economic development, and urban planning/ design. In this regard, the EU has addressed the multitude issues regarding the ageing society through promoting the phenomenon of 'active ageing '(1) through supporting policies and actions such as:
- The EU devoted the European Year 2012 to promoting active ageing as a basis for solidarity between generations. In this context, guiding principles for active ageing were elaborated by the Social Protection Committee and the Employment Committee.
- The Active Ageing Index has been developed to assess the untapped potential of older people.
- The European Innovation Partnership for Active and Health Ageing (EIP AHA) is fostering innovation to raise healthy life expectancy.
- The Social Protection Committee is looking at ways of making adequate provision of long-term care sustainable in ageing societies, by investing in prevention, rehabilitation, age-friendly environments and more ways of delivering care that are better adjusted to people's needs and remaining capacities.
More specifically, the AGE platform (2) (set up in 2001 as a network of non-profit orga-

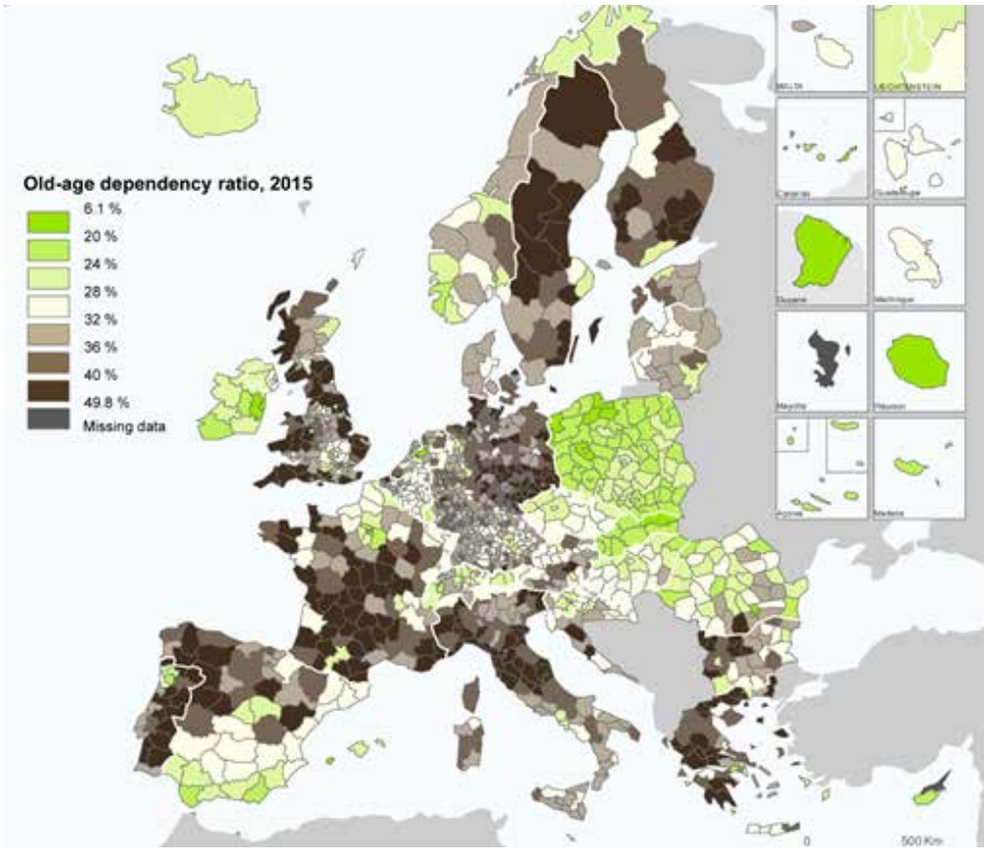


Figure 1: Ration between population older than 65 years and population aged 20-64 years (in %)- year 2015. Source: https://www.espon.eu/topics-policy/publications/maps-month/shaping-new-policies-specific-types-territories-europe-islands

nizations, to promote active ageing and help raise awareness on the issues) is actively involved in the initiative EIP AHA (launched in 2011) and has managed to enshrine the issue of an age-friendly environment as a key component to extend healthy life expectancy, which is also supported by the EU Covenant on Demographic Change (3).

At an urban local scale, the consequences of current trends in ageing on mobility are many and affects both mobility policies and infrastructure design, and urban planning. On one hand, one must consider that, in addition to the growing life expectancy, in the last decades, important changes have also taken place in the family typologies that have profoundly altered lifestyles and the way people live in society. New models are gradually being added to the "traditional" family model, made up of two parents and one or more children: single-parent families, reconstructed families and people living alone. On the other hand, mobility is a matter of primary importance within the concept of active ageing: access to public or private transport is essential to avoid isolation, to facilitate access to services or social participation and to allow greater autonomy of the person.

Here it is worth underlining that the situation of the senior citizens is different from that of those in middle age groups: in fact, if the private car turns out to be the most widely used means of transport, this means of transport becomes less relevant as the age increases (considering the changing capabilities), yet it is not compensated by the use of other means, as happens, for example, in the case of the popularity of public transportation among young people not yet in possession of a driving license.

With regard to users profile, the literature (see literature review by Pinto and Sufineyestani, 2018; Akhavan and Vecchio, 2018), shows that, many factors are responsible for the gap between supply and demand for the elderly transport services: on the one hand, the physical barriers, and the design of streets that mainly target the vehicles mobility needs; on the other, the obstacles may be of different nature, more related to psychological and social aspects, such as the perception of safety during the movement, the mode of ticket purchase, the availability of information, comfort, fear of accidents or falling due to particularly aggressive driving, and so on. As regards the type of settlement, the literature highlights the need for mobility that traditional local public transport cannot satisfy and which mainly concerns suburban and rural areas. Often these areas have a low mobility demand, which does not economically justify the creation of a scheduled transport service, thus pushing users to use private vehicles for travel.

Within the outlined topic, this study aims to explore the different policies and initiatives adopted, at the national and local scale, to promote and increase the mobility capabilities among older adults. A large body of literature already exists on transport and mobility, and their manifold consequences on individuals and societies; yet also the importance of mobility associated with the well-being and quality of life, especially in the case of the elderly population.

Mobility and travel behaviour of the elderly and their transport needs

In the academic literature, the mobility is defined as the ability to travel (Giuliano et al., 2003) and to move (independently or using assistance or transportation) from one space to another; from home to places within the neighbourhood and beyond (Webber et al., 2010). Other scholars define mobility as an ability to travel where and when one desires; being informed about travel options and how to use them (Suen & Sen 2004). In this regard, Flamm and Kaufmann (2006, p.169) consider mobility comprised of three main factors: (i) access (range of conditions under which available options may be used); (ii) skills (required in order to plan activities); and cognitive appropriation (the evaluation of the available options vis-à-vis one's projects).

There is a large body of literature on mobility behavior and transport issues of the elderly population (e.g. Marottoli et al., 1997; Metz, 2000; Rosenbloom, 2001; Waldorf, 2003; Banister and Bowling, 2004; Adler and Rottunda, 2006; Páez et al., 2007; Siren and Hakamies-Blomqvist, 2009; Newbold et al., 2005). Based on the existing scholarship, "older people are more often immobile in the sense of not leaving the house on a given day, make fewer trips on days they go out, use non-car transport modes more frequently, and travel over shorter distances than do

younger cohorts" (Schwanen and Páez, 2010: 591). Banister and Bowling (2004) argue the importance of mobility - and its wide range in levels of access - as an important element in the perception of quality of life for elderly. The mobility of older people is characterized by some recurrent features. First of all, older people tend to move less than young people, considering that they do not have to go to work or school; they often replace driving their own automobile by increasing walking or using public transport, reducing walking speed. Although these general aspects and the fact that active rates and modal choice follow substantially similar patterns among older people, it cannot be said that this social group is homogeneous. There are, in fact, great differences due to gender, ethnicity, cultural habits. The mobility of the elderly, in particular the interrelation between the accessibility of the urban environment and the social life of the elderly, has been well studied. As the mobility increases with age, the social life of the elderly is correlated with the accessibility of their environment. Certainly, transport is an indicator of accessibility particularly in terms of getting access to local services and facilities, and engaging in social activities (Banister and Bowling, 2004). Van den Berg et al. (2016) examine the impacts of travel behaviour and mobility aspects and attributions of the built environment on loneliness. They claim that accessibility reduces feelings of loneliness, that means people living closer to a road or a station are less lonely. They also argue that the neighbourhood features explain a considerable part of difference in loneliness. This study highlights that the use of various transport means (bicycle, car and public transport) remarkably decreases loneliness and this highlights the critical role of mobility. In other words, transportation modes provide access to social relations and may be critical to maintain one's social network. In addition, public transport provides a space where people are in close proximity and where social interactions can happen. This study has shown that people's residential environment and access to social relations (enabled by mobility tools) play a key role in feelings of loneliness or social isolation. (Pinto F. Sufineyestani M., 2018).

Moreover, an effective, convenient and accessible transport system can improve the quality of life. People's mobility does not only consist of moving between two places, for example for shopping, visiting relatives and friends or accessing health facilities. There are also the perks of travel such as the feeling of freedom, the benefits of social interaction, the physical exercise related to the gentle ways (walking and cycling). The challenge is to improve the lives of the elderly by developing innovative, sustainable and replicable mobility solutions that allow these people to preserve their autonomy and continue to participate actively in socio-economic life. Understanding the structures, systems, geographies and dynamics of the elderly population can help planners in defining urban policies. Knowing the daily life of older people, allows to understand the need for change in the city. With careful planning and forward looking investments, many small aspects can be improved that contribute to the primary objective of an elderly-friendly city.

Transport and Urban Planning Policies and experiences in the European region

The pan-European focus of this study allows us to investigate a wide range of national and local government policies and projects related to the older adults mobility issues, yet not geographically homogeneous. As mentioned in the previous section, although the transport and mobility of older adults has been already well-documented in the literature, yet only few studies have in particular explored the government approaches in the regard.

In a recent publication, Johnson et al, (2017) have identified some qualities that may promote elderly mobility, and accordingly studied national-level government documents across EU and conducted face-to-face semi-structured interviews with government employees. Based on their analysis, from the following 11 qualities (listed based on their importance - along with the countries with highest-scoring documents), 'safety', barrier-freedom and affordability were recognized having most importance across Europe:

1. Safety: the use of the transport and mobility system should not be dangerous for the elderly; the risk of any danger should be limited as much as possible (Switzerland and Slovakia)
2. Barrier-free: any facilities related to the elderly mobility should be available to them without any specific difficulty, considering the physical and cognitive issues more likely to be present in old people (Switzerland and Netherlands)
3. Affordability: the transport and mobility system should be available with respect to the financial means of older adults (Hungary and Malta)
4. Security: elderly people should feel secure and have self-confidence while using the transport and mobility system (Germany and Netherlands)
5. Availability: the transport and mobility system should be accessible for the elderly population in a way that it meets their needs to travel (Germany and UK)
6. Comprehensible: the older adults should be informed about the transport and mobility system in a way that it is easy for them to understand about the different provided facilities (France and Sweden)
7. Transparency: the information on transport and mobility options and how to use them should be clearly communicated to the elderly people (Germany and Norway)
8. Comfortable/ Convenience: design of the transport and mobility system should meet the needs of the elderly and ensure that they can use it without experiencing undue discomfort or anxiety (Austria and Luxembourg)
9. User-friendly: the transport and mobility system should be approachable for older people, and the involved staff should be available and aware of the particular needs of older people (Hungary and Republic of Ireland)
10. Efficiency: the transport and mobility system should be provided to the elderly for required travels within a reasonable and suitable amount of time (Republic of Ireland)
11. Reliability: the transport and mobility system should be available and provided in a way that it may be adopted to unpredictability caused by unforeseen events (Finland and Netherlands)

Once again according to this study, out of 146 documents in 29 countries, Switzerland, the Republic of Ireland and Germany (with respectively 12, 10 and 10 documents) had the most, and Italy had only 1 (Strategic infrastructure programme). More specifically, from the government documents related to the 'safety' of older adults, the road-safety strategies (example, Action programme for more safety in road in Switzerland), driving

licence (example, Driving licence for the elderly in Slovakia), and also urban design for walking and cycling (Pedestrians in the higher age groups as a guide for planners and decision makers in Austria) are taken seriously by most governments. The qualities related to a comfortable, user-friendly, efficiency and reliability of the transport services was seen less relevant in the documents and hence less important for the policy makers. Nevertheless, the document 'Transport sector action plan on age friendly transport services' from the Republic of Ireland played an important role to make the elderly feel more 'welcome' in the public transport system (Johnson et al, 2017: 20-22).

In the Italian region, the urban mobility plan is based on two main plans: (i) the PUT - Piano Urbano del Traffico (Urban Traffic Plan), introduced in 1986 as a two-year plan to that mainly concerns optimizing traffic circulation, and it may manage other sectiorial plans such as the Parking Urban Program, the Plan of Bicycle Lanes and the Urban Plan for Road Safety; (ii) and the PUM - Piano Urbano della Mobilità (Urban Mobility Plan), introduced by Law 340/2000), as a 10-year integrated plan that manages the private and public urban mobility infrastructures. While the PUT was made mandatory in 1992, the PUM is yet still optional, yet recognized as an essential prerequisite for all the municipalities with over 100,000 population in order to receive national funding for mobility projects (up to % 60 of total investments). Given the importance of such planning instrument, most of the important Italian cities are implementing PUM, which is in consistence with the PUMS- Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (Sustainable Urban Mobility Plan). Under the framework of the European project ENDURANCE (4), the Italian PUMS was launched in 2016, as an strategic tool along with divers sectorial plans and guidelines towards a more sustainable transport solutions (figure 2).

In the case of Milan, where recent studies have found that senior citizens (based on in-depth quantitative studies on 11 neighbourhoods in Milan) tend to move at least twice a day using local public transportation and walking (Mariotti et al, 2018), the PUMS represents an importance change to the city's mobility and transport policy, developed along with citizens, local authorities, stakeholders and a Scientific Committee in an open discussion. The expected impacts of PUMS considers the following three areas: mobility, environmental quality, and human health and safety. An integrated approach is, hence, required to overcome the challenges considering:

• Decouple mobility needs and the use of private cars;
• Improve the quality of public space by reducing the share allocated to infrastructure;
• Ensure proper safety levels for pedestrians, cyclists and vehicles;
• Encourage, integrate and innovate low-impact transport services and modes;
• Encourage to share virtuous choices and behaviour;
• Develop practices of sustainable mobility and efficient use of energetic resources;
• Use public resources efficiently (Eltis, 2015)

Nevertheless, such complex planning instruments - under the umbrella of sustainability- necessitates more in-depth qualitative studies and policy analysis to measure and evaluate their effectiveness in terms of improving the mobility for senior citizens.

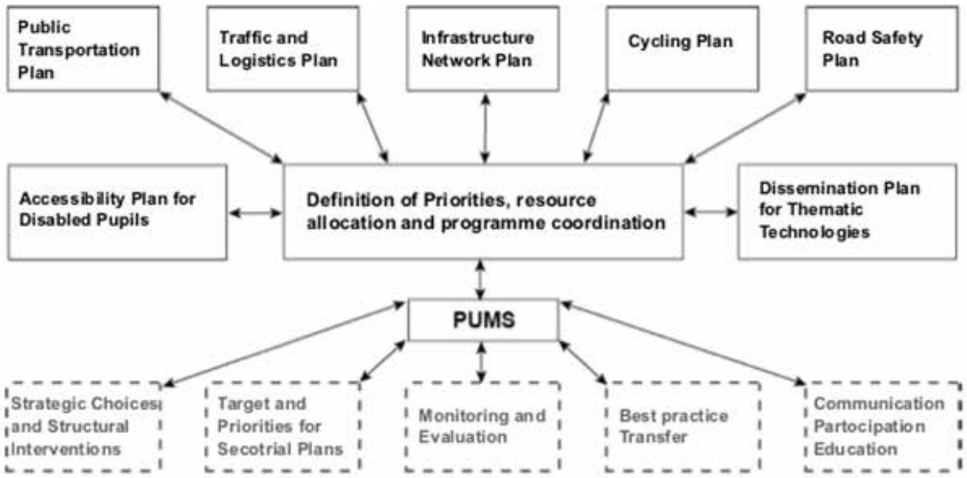


Figure 2. Scheme of PUMS: articulation of sectorial plans and strategies. Source: adapted from IRPET (2015: 10)

In recent years, especially in Western Europe, the provision of services and residential solutions has increasingly adapted to new emerging demands by promoting online services. The experience of multi-service centres has spread, providing a wide range of services: remote assistance, promotion of personal autonomy, home help, catering, laundry, day care centre, personal assistance and, when necessary, residential assistance. Equally broad is the range of housing solutions: shared apartments, old-age homes that host university students with contractual forms of au pair, hotel houses, the so-called kangaroo dwellings (France, Belgium, Denmark), apartments with connecting accommodation for an elderly resident and a contracted caregiver family or mini accommodations for the elderly annexed to the family home.

There are two guidelines that support these policies: prioritize user choices to improve their quality of life and increase the sustainability of care systems. In particular, the first argument is rooted in the belief that the protection of fundamental human rights must be placed at the base of all care systems and that often instead traditional residential services are characterized by a rigid separation of the patient from the community, with the consequence to deny people in care many of their basic rights and in particular the possibility of expressing their wishes about the treatment of care to be received. The objective pursued by these strategies is to maintain or achieve low rates of institutionalization through the creation of a balanced mix of targeted formal and informal care systems, whose successful hopes are based on coordination (by the public actor) and integration of the different forms of assistance.

A recent research "Shaping Aging Cities. 10 European case studies" (Arup, 2015) offers an overview of how society, mobility, the built and digital environment of 10 selected European cities confronting each other respond to the growth of the elderly population in Europe. The processes that each city has lived and the urban geographies to which these processes have given rise are complex and varied. A comparison allows an initial hypothesis on cause-effect relationships, as

a preliminary framework of possible dynamics with the aim of encouraging further research. This comparative study highlights some of the most interesting elements concerning society, mobility, the built and digital environment in European cities. The research group has selected some representative cities with a population of over 500,000: London, Berlin, Amsterdam, Brussels, Copenhagen, Dublin, Lisbon, Madrid, Milan and Paris. The study shows a complexity of geographies, relations and process in these cities; and introduces a methodology to study ageing in Europe, comprehending its main characteristics (namely transportation, outdoor spaces and building design, social inclusion, ICT, health services, etc.).

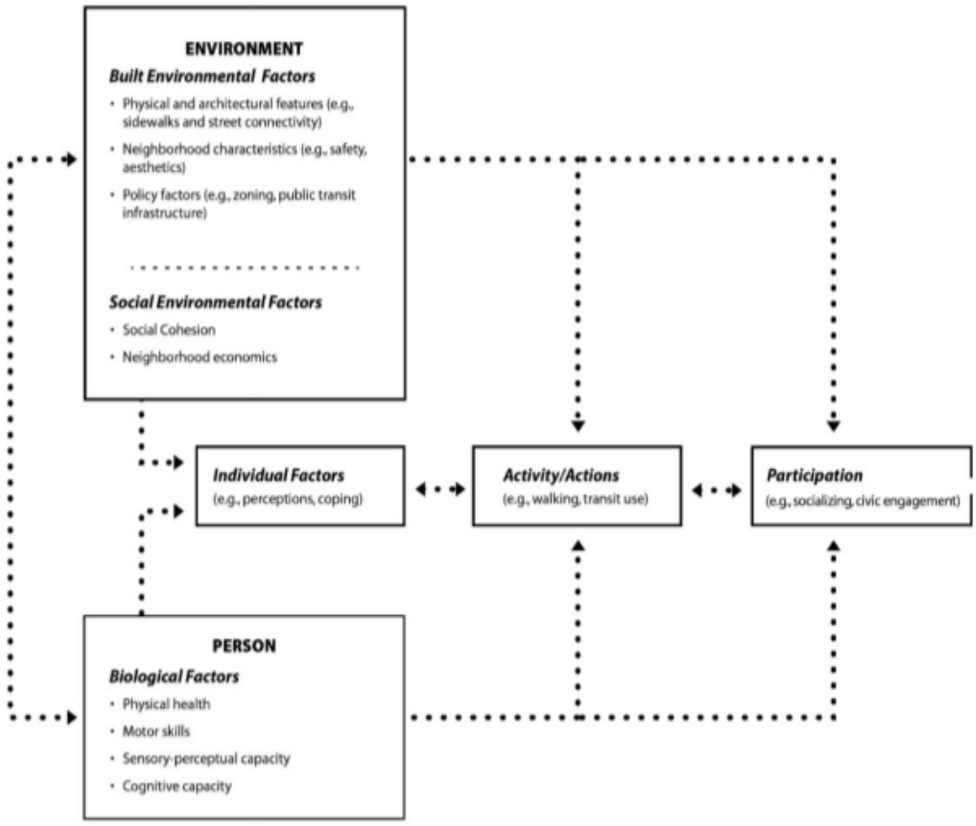


Figure 3. Factors that promote mobility in older adults. Source: Yen and Anderson (2012: 10)

Conclusion: The future of mobility in an ageing society. An age-friendly transport system for all.

Based on a wide desktop study of different plans and policies at the European level, yet also the national and local ones, and considering the rising issues of an ageing society, one can easily recognize the need for more sustainable and integrative planning and policy system in order to confront and deal with the complexity of urban mobility of the elderly population.

Considering the travel behaviours and needs of the elderly population, some studies have identified and outlined a series of factors (see figure 3), that may promote mobility in older adults (Yen and Anderson, 2012). Here, the authors argue that the design of the design of neighbourhood and street environments is important for safety and access. Such schemes should be adapted to specific contexts for in-depth studies on elderly mobility and consequently for designing effective policies to improve the different transport modes that meets the needs of the senior citizens.

Regarding the future mobility needs for our ageing society, here it is worth mentioning a study on OECD Member countries (OECD, 2011: 4) – 'Ageing and Transport: mobility Needs and safety issues' -, which concerns a geography wider than the EU Region, which regarding the issues related to safety, mobility, land-use and socio-economic factors, the following eight policies were identified as major priorities:

• Support and funding to enable lifelong mobility: national governments should take integrated proactive approaches to support a lifelong, safe mobility

• Support for older people to continue driving safely: a more tailored driver assessment is needed to identify those at higher risk; a community-based referral system is required with supports of transport planners, health and social services, police, families and friends of the older drivers.

• Provision of suitable transport options to the private car: transport services should be designed to meet the needs of older adults; user-friendly transport and mobility options with higher level of safety

• Safer vehicles for older people: by means of advancing technology, vehicles should be designed to improve the safety features for older drivers

• Development of safer roads and infrastructure: governments are urged to improve their mobility infrastructure, make safer roads and user-friendly public transport.

• Appropriate land-use practices: there is a need to improve the land-use planning to meet the strategy of ageing in place; providing appropriate local services and facilities; ensure safe sidewalks and pedestrian crossings; provision of a policy framework for planning authorities.

• Involvement of older people in policy development: a flexible policy approach is required to satisfy the diverse needs, expectations, preferences and lifestyles of the elderly.

• Educational campaigns to promote maximum mobility and safety for older people: decision makers and stakeholders should be fully informed the mobility issues and needs of the ageing society.

Referring to the findings of the EU funded project Transport needs for an ageing society (TRACY) governments are advised to do more to improve transport policies that allows the senior citizens to remain mobile and active (5). Although such comprehensive research projects provide guidelines for the national government, more in-depth study is needed at the local urban scale to explore the questions such as: What transport options will be most suitable for meeting the diversity of older people's functional abilities? How can older people best be encouraged to use the appropriate mobility options?

Mobility is a key aspect of the quality of life for older people. Physical and cognitive factors related to age may limit mobility, which means that related facilities and services should be planned and implemented bearing in mind that older people need suitable

environments to compensate for the physical and social changes associated with aging. Ageing and urbanization undoubtedly represent two big challenges for this century and, in this respect, mobility and all transport-related problems are considered vital aspects that influence active ageing and ensure citizen-friendly cities. Furthermore, older people are heterogeneous (gender, age, ethnicity, culture, experience). From the analysis of the current situation in the main European cities, it emerges that the elderly usually make fewer journeys, use less private cars and more public transport (trams and buses in particular) and walk more; for this purpose, the typical walking speed and the average duration of the journeys on foot are lower than those of young people.

Moreover, the urban environment must be safe, free from physical obstacles; the roads must be well designed, well equipped with specific physical structures and customized road signs. To this end, well designed and efficient traffic management measures (traffic control, traffic flow optimization and traffic information) allow a safer urban environment for pedestrians, making walking an effective and attractive travel mode. Public transport must become more attractive for older people (design, lighting and information systems for stops) and made available through an appropriate level of accessibility with an adequate distribution of stops and stations without steps in relation to specific public transport routes and points of interest. Vehicles for public transport must be adaptable and designed to meet the needs of the elderly in terms of accessibility (low-floor buses, raised platforms), safety in up and down, seating, signage, information and comfort on board.

Technology and all measures of smart mobility can certainly support the mobility of the elderly population, especially considering future trends and the probably higher level of familiarity of future seniors with digital tools and other innovative tools. Apps for smart mobility, mobility sharing, e-ticketing and smart payment, real-time and multimodal info-mobility and travel planning tools, as well as the expected widespread use of the connected automotive platform (cars without driver) would open very interesting mobility opportunities for an aging population. Urban and transport planning must be effectively integrated to adequately respond to the real mobility needs of an aging population. The structure of the road network and the distribution of access points to the public transport systems available should be related to the residential densities and the location of the main urban functions specific to each community.

As age increases, regardless of the availability of means of transport, people's mobility decrease, and therefore attention must also be paid to the forms of rooting in the territory, both in metropolitan areas and in the suburbs, and in smaller municipalities. It is important, therefore, that the administrations strengthen and improve urban planning policies with the aim of promoting the implementation of integrated interventions and solutions adapted to the real needs of the various population groups. Improving urban planning policies can mean activating a plurality of interventions, such as, for example:

- develop spaces in which the inhabitants of a neighbourhood can meet, communicate and build social relationships;
- provide pedestrian areas without architectural barriers;
- support small neighbourhood businesses;
- solicit experiences of silver cohousing or experiment with design styles that make the space built liveable and accessible to every person.

An effective organization of urban space and living space can favour the reconstruction and maintenance of ties, also intergenerational. Consistent with the recent evolution of the preferences of older people, municipalities should promote, in collaboration with AST and voluntary associations and the "third sector", the diffusion of alternative housing solutions to traditional health care homes. With reference to the most advanced European experiences, it would be necessary to allow the elderly to be able to choose the place to live in the different phases of its aging. An interesting example are the structures consisting of small units of cohabitation even for people with cognitive diseases (assisted housing and services, cohabitation centres, integrated multi-service centres), where assistance and the various forms of care do not prevent to the non-self-sufficient person to maintain forms of management of their private life commensurate with the clinical conditions.

Cities should move towards a more affective age-friendly mobility policy that may guarantee the social inclusion of older people, considering that an "age-friendly" city or community is a city for all, which gives senior citizens more opportunities to participate in everyday life, age safely, and live; allows senior citizens to age with dignity and autonomy; and encourages healthy aging through its policies, services, environments and structures (6).

Notes

* Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, mina.akhavan@polimi.it

** Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, fulvia.pinto@polimi.it

1 Active ageing means helping people stay in charge of their own lives for as long as possible as they age and, where possible, to contribute to the economy and society (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1062&langId=en)

2 The AEG Platform concerns about the policy areas such as anti-discrimination, employment of older workers and active ageing, social protection, pension reforms, social inclusion, health, elder abuse, intergenerational solidarity, research, accessibility of public transport and of the build environment, and new technologies (ICT) source: https://www.age-platform.eu/about-age

3 https://www.agefriendlyeurope.org/

4 "ENDURANCE aims to assist cities and regions with developing Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) by facilitating networking, mutual learning and sharing of experience and best practise across countries"(http://www.epomm.eu/endurance/index.php)

5 https://www.fh-erfurt.de/vur/tracy-project/index.php?id=5

6https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13765:age-friendly-cities&Itemid=42450&lang=pt

References

Adler, G., & Rottunda, S. (2006). Older adults' perspectives on driving cessation. Journal of Aging Studies, 20(3), 227–235.

Akhavan, M., & Vecchio, G. (2018). Mobility and Accessibility of the Ageing Society. Defining Profiles of the Elderly Population and Neighbourhood. Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment, 0, 9-22. doi:http://dx.doi.org/10.6092/1970-9870/5757.

ARUP .(2015). Shaping Ageing Cities: 10 European Case Studies, Help Age International, Intel, Systematica.

Banister, D. and Bowling, A. (2004). "Quality of

Life for the Elderly: The Transport Dimension". Transport Policy 11(2), 105-15.
Eltis (2015). Milan's plan for sustainable, efficient and innovative mobility (Italy). Retrieved from: < http://www.eltis.org/discover/case-studies/milans-plan-sustainable-efficient-and-innovative-mobility-italy>.
Flamm, M. and Kaufmann, V. (2006) 'Operationalising the concept of motility: A qualitative study', Mobilities, 1(2), pp. 167–189. doi: 10.1080/17450100600726563.
Giuliano, G., Hu, H. & Lee, K. (2003). Travel patterns of the elderly: The role of land use. (Metrans Project 00-8). California, US. School of Policy, Planning and Development, University of Southern California.
IRPET (2015). I piani urbani della mobilità sostenibile e gli strumenti e le azioni ad essi assimilabili. Firenze. Available: http://www.irpet.it/archives/33882.
Johnson, R., Shaw, J., Berding, J., Gather, M. and Rebstock, M. (2017) 'European national government approaches to older people's transport system needs', Transport Policy, 59, pp. 17–27. doi: 10.1016/j.tranpol.2017.06.005.
Lai, M.M., Lein S.Y., Lau S.H., and L.ai M.L. (2016). "Modeling Age-Friendly Environment, Active Aging, and Social Connectedness in an Emerging Asian Economy". Journal of Aging Research.
Mariotti, I., Brouwer, A., & Gelormini, M. (2018). Is Milan a City for Elderly? Mobility for Aging in Place. Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment, 0, 95-104. doi:http://dx.doi.org/10.6092/1970-9870/5764.
Marottoli, R., Mendes de Leon, C., Glass, T., Williams, C., Cooney, L., Berkman, L., & Tinetti, M. (1997). Driving cessation and increases depressive symptoms: Prospective Evidence from the New Haven EPESE. Journal of the American Geriatrics Society, 45, 202-206.
Metz, D. (2000). Mobility of older people and their quality of life. Transport Policy, 7, 149-152.
Newbold, K.B., Scott, D.M., Spinney, J.E.L., Kanaroglou, P., Páez, A. (2005). Travel behavior within Canada's older population: a cohort analysis. Journal of Transport Geography 15 (4), 340–351
Nordbakke, S., and Schwanen, T. (2015). "Transport, Unmet Activity Needs and Well-being in Later Life: Exploring the Links". Transportation 42(6):1129–51.
Páez, A., Scott, D.M., Potoglou, D., Kanaroglou, P.S., Newbold, K.B. (2007). Elderly mobility: demographic and spatial analysis of trip making in the Hamilton CMA. Urban Studies 44 (1), 123–146.
Pinto, F., & Sufineyestani, M. (2018). Key Characteristics of an Age Friendly Neighbouhood. Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment, 0, 117-132. doi:http://dx.doi.org/10.6092/1970-9870/5754.
Rosenbloom, S. (2001). Sustainability and automobility among the elderly: an international assessment. Transportation 28, 375–408.
Schwanen, T. and Páez, A. (2010) 'The mobility of older people - an introduction', Journal of Transport Geography, pp. 591–595. doi: 10.1016/j.jtrangeo.2010.06.001.
Siren, A., Hakamies-Blomqvist, L. (2009). Mobility and wellbeing in old age. Topics in Geriatric Rehabilitation 25 (1), 3–11.
Suen, S.L., & Sen, L. (2004). Mobility options for seniors. Transportation in an ageing society: A Decade of Experience, Proceedings 27, 97-113. Washington DC, Transportation Research Board.
Van den Berg, P.; Astrid, K.; Boy de, K.; Aloys, B. (2016). Ageing and loneliness: The role of mobility and the built environment. Travel Behav. Soc 48 (5)–55.
Waldorf, B. (2003). Automobile reliance among the elderly: race and spatial context effects. Growth and Change 34 (2), 175–201.
Webber, S. C., Porter, M. M., & Menec, V. H. (2010). Mobility in Older Adults: A Comprehensive Framework. The Gerontologist, 50(4), 443–450. doi:https://doi.org/10.1093/geront/gnq013
Yen, I. H. and Anderson, L. A. (2012) 'Built Environment and Mobility of Older Adults: Important Policy and Practice Efforts', Journal of the American Geriatrics Society. Wiley/Blackwell (10.1111), 60(5), pp. 951–956. doi: 10.1111/j.1532-5415.2012.03949.x.

Tutela e valorizzazione della città storica in Sicilia. Note per una nuova azione pubblica

Luca Barbarossa, Riccardo Privitera, Paolo La Greca*

Introduzione

Tutela e recupero della città storica, sono temi che hanno alimentato in modo rilevante il dibattito e la cultura urbanistica italiana nel corso dell'ultimo cinquantennio. Dall'inziale riconoscimento dei valori storico culturali e sociali della città di antica formazione, (Benevolo, 1967; Ceccarelli e Indovina, 1976) fino alla ricerca di modalità di intervento orientate al recupero e alla valorizzazione dell'insediamento storico, (Cervellati, 1991; Gabrielli, 1993) i percorsi di ricerca e i numerosi episodi di pianificazione della città storica sono considerati tra i più significativi contributi dell'urbanistica italiana, alla cultura urbana europea.

La ricerca di modalità di intervento e in particolare di strumenti di pianificazione orientati al recupero della città storica ha generato un quadro normativo complesso ed articolato che ha dato il via ad una florida stagione di recupero e rivitalizzazione del patrimonio storico e di regolamentazione dei processi di trasformazione e modernizzazione di attività e funzioni, salvaguardandone i caratteri fisici, il patrimonio culturale e l'identità.

In Sicilia, l'azione di recupero sui centri storici è stata regolata da un quadro normativo regionale che, seppur con pochi episodi di rilevo, ha garantito, anche a seguito di semplificazioni delle modalità di intervento rispetto alla legislazione nazionale, la tutela del patrimonio storico e la possibilità di intervenire con piani particolareggiati di recupero.

La recente emanazione della Legge Regionale 13/2015 (1), sembra tracciare un nuovo approccio alla pianificazione della città storica. La volontà di semplificare le procedure del piano di recupero, snellire i processi e dare immediata operatività alle trasformazioni edilizie, è alla base del nuovo dettato normativo che, se da un canto garantisce snellezza delle procedure (sia di formazione che di attuazione dello strumento di intervento), dall'altro semplifica eccessivamente i pro-

cessi di pianificazione, riducendo a poche regole di classificazione tipologica, la complessità della città storica e il suo valore fondativo per l'intero sistema urbano.
È un caso emblematico in cui l'azione pubblica, esplicitata attraverso la norma, introduce nuove e più semplificate modalità di azione rimuovendo dalla sfera della pianificazione della città storica alcuni temi fondamentali, oggi imprescindibili. Temi come il rischio sismico, le questioni energetiche, la gestione dei carichi urbanistici e dell'accessibilità, il controllo dei processi di terziarizzazione e di gentrification, per i quali il nuovo apparato normativo non sembra lasciare spazi di intervento, riducendo la libertà di azione del progetto urbanistico per il recupero del patrimonio storico, in favore dell'immediata operatività delle trasformazioni sul patrimonio edilizio.
Con riferimento ad alcune esperienze di pianificazione della città storica in Sicilia, attuate secondo il nuovo apparato normativo, il presente contributo propone una riflessione sul ruolo delle amministrazioni locali nella gestione del processo di riqualificazione dell'insediamento storico.
Emerge un quadro non sempre incoraggiante in merito alla qualità dei piani condizionati dal nuovo dettato normativo e sul rischio che la città storica venga esclusa dalla sfera della pianificazione urbana per rientrare in una dimensione edilizia legata ad una mera classificazione tipologia, peraltro molto semplificata, cui corrispondono categorie di intervento possibili, individuate in assenza di strategie complessive di recupero dell'insediamento storico e delle sue specificità.
La lettura comparata delle prime esperienze di pianificazione lascia comunque intravedere elementi positivi legati all'idea di recupero e salvaguardia che emerge dai progetti di piano.
Nonostante la norma, orientata alla dimensione edilizia del progetto e alle possibilità di trasformazione dei singoli edifici, alcune amministrazioni hanno individuato forme di piano che tendono a riportare l'azione entro il campo della pianificazione urbana, secondo modalità di intervento che, pur operando all'interno di un quadro normativo carente e tenendo conto delle esigenze di trasformazione del patrimonio storico, provano a rientrare all'interno di un quadro di coerenza tipico della pianificazione.
È un caso in cui l'azione pubblica, a livello locale, prova a ristabilire equilibri scardinati da una norma regionale poco attenta alle dinamiche di salvaguardia dell'insediamento storico.
L'analisi critica della rassegna di casi proposti è utilizzata per costituire una base per l'elaborazione di principi, approcci e strumenti innovativi che possono convergere in un nuovo e più ampio apparato normativo che, partendo da quanto previsto dall'attuale normativa in vigore, possa riportare il progetto della città storica verso nuove e più proficue modalità di intervento.

Un nuovo corso per la pianificazione della città storica in Sicilia. La Legge 13/2015 e il contesto in cui viene istituita

Nel luglio del 2015, la Regione Siciliana ha esitato un provvedimento legislativo orientato, quantomeno nelle intenzioni del legislatore, a superare le difficoltà procedurali che caratterizzano attualmente l'azione di recupero della città storica, azione ingessata da strumenti che per la loro complessità hanno impedito, o comunque rallentato, il processo di valorizzazione del patrimonio edilizio storico delle città siciliane.
In questo contesto territoriale, il tema del recupero della città di antica formazione, sebbene corroborato da un numero corposo di ricerche miliari sulla struttura della città storica (Dato, 1983), sul recupero urbanistico e il restauro (Cannarozzo, 1999), ha mostrato un quadro sconfortante caratterizzato da un sostanziale fallimento dei piani particolareggiati di recupero, nonostante la semplificazione normativa avvenuta nel 2000 (2). In tale scenario si innesta il nuovo disposto normativo, voluto dalle associazioni di categoria (costruttori edili in testa) e appoggiato dalle diverse forze politiche che hanno visto nella semplificazione normativa proposta dalla legge un valido strumento per imprimere nuove accelerazioni al comparto dell'edilizia, da tempo in grave crisi.
Una legge, già definita di "rottamazione dei centri storici", che immola sull'altare della semplificazione normativa orientata all'operatività, le azioni di pianificazione volte al recupero e alla salvaguardia dei tessuti storici nel loro complesso.
La legge, portatrice di notevoli semplificazioni, sposta i principi del progetto della città storica verso una dimensione marcatamente edilizia e introduce regole generiche e sommarie, omologando peraltro gli interventi per tutti i centri storici di Sicilia. Regole che consentono di individuare modalità di azione puntuali sui singoli fabbricati, a valle di classificazioni tipologiche semplificate e parziali, determinate in assenza di ricognizioni analitiche di matrice storica, architettonica e urbanistica dei singoli contesti.
Nessuna attenzione alla morfologia dei tessuti, ai rapporti tra pieni e vuoti, alle relazioni con la città contemporanea, alle destinazioni d'uso e ai relativi carichi urbanistici, alle questioni dei rischi, primo tra tutti quello sismico(3) , generano un disposto normativo che tende a considerare la città storica come una sommatoria di unità edilizie, tralasciando del tutto anche i valori storico-testimoniali che derivano dalle strutture urbane di lunga durata, parti più pregiate dell'insediamento urbano, palinsesti della memoria e dell'identità collettiva.
Si tratta di un grave arretramento culturale e tecnico (Cannarozzo, 2015) che non tiene conto dell'evoluzione della materia a partire dal 1960, anno in cui viene redatta la Carta di Gubbio(4) , dichiarazione di principi sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici che sancisce i principi della loro tutela in un'ampia prospettiva urbanistica e paesaggistica, di salvaguardia non solo dei singoli manufatti, ma anche e soprattutto dei rapporti spaziali tra il costruito e le aree libere, degli aspetti paesaggistici e del recupero urbano in generale.
È evidente, per contro, che i contenuti della Legge Regionale 13/2015 e gli studi tipologici che da essa derivano, considerano in modo del tutto marginale gli obiettivi basilari di tutela e conservazione del patrimonio storico e artistico, non solo contravvenendo ai principi della Carta di Gubbio, ma anche disattendendo i principi di tutela indicati dalla Costituzione, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e persino dalla legge urbanistica regionale siciliana(5) .
Si tratta in definitiva di un testo poco organico e incoerente, osteggiato e valutato negativamente dalla cultura urbanistica, dal mondo delle professioni e dalla comunità scientifica, dalle associazioni ambientaliste e di categoria(6) , che sancisce la resa incondizionata della pianificazione della città storica in favore di iniziative, anche importan-

ti in termini di trasformabilità del tessuto, intraprese da singoli soggetti, in assenza di qualsivoglia programmazione e controllo spaziale in relazione a destinazioni, carichi urbanistici, accessibilità, dotazioni di spazi e attrezzature pubbliche.

La norma prevede, infatti, che i comuni compiano una mera classificazione tipologica basata su categorie tipologiche semplificate e standardizzate, cui attribuire, secondo quanto stabilito dalla legge, categorie di intervento differenziate (dal restauro alla demolizione con modifica di sagoma) in base all'attribuzione tipologica.

Per i tipi edilizi storici minori, definiti edilizia di base (7), la norma consente di intervenire anche con singole demolizioni, innescando di fatto un processo massiccio di sostituzione, se si considera che i centri storici di Sicilia sono perlopiù costituiti da edilizia povera, che ha il suo valore storico-testimoniale e paesaggistico non nel singolo corpo di fabbrica, ma nei tessuti urbani e nell'unitarietà dell'ambiente urbano da essi generati.

Una norma dunque che cancella dalla città storica ogni forma di pianificazione, affidando le trasformazioni edilizie della parte più pregiata e complessa della città, ad uno studio tipologico semplificato (8), basato su regole edilizie poco conservative e non rispettose del patrimonio culturale rappresentato dalla città di antica formazione.

A oltre tre anni dall'emanazione della legge, i dati riguardanti lo stato della pianificazione urbanistica relativa ai centri storici nei comuni siciliani sono rimasti dunque, anche a seguito delle nuove e assai più elastiche disposizioni regionali, assolutamente deficitari ed inadeguati rispetto alle necessità di regolamentazione. Soltanto 50 comuni hanno intrapreso il percorso di redazione dello studio tipologico e pochissimi hanno concluso, ad oggi, l'iter di approvazione, segno che la strada della semplificazione normativa, in assenza di politiche urbane e di progetti di sviluppo orientati al recupero e al riuso dell'intero sistema urbano di lunga durata, non sembra essere la carta vincente immaginata dai promotori della legge.

Riaffermare il primato della pianificazione. Esperienze virtuose di progetto per le città storiche di Sicilia

Il disposto normativo vigente in Sicilia in materia di recupero dei centri storici, nonostante la marcata semplificazione delle procedure e la mancanza di necessità di apparati analitici propedeutici, ha generato alcune esperienze di progetto la cui analisi puntuale può rivelarsi utile per avviare alcune riflessioni in merito ai nuovi strumenti di pianificazione e al rapporto fra strumenti, prassi urbanistiche e politiche di governo della città storica.

Alcune amministrazioni locali, forse in virtù della singolarità dei contesti storici con cui sono state chiamate a confrontarsi, hanno continuato, nonostante gli strumenti di progetto consentissero visioni ben più superficiali, a ragionare sul ruolo che l'insediamento storico può e deve svolgere all'interno della città: quali funzioni, quali rapporti con la città contemporanea, quali politiche urbane per la sua valorizzazione, quali azioni possibili conseguenti ad una visione strategica di lungo periodo che possa coniugare, all'interno di una cornice di senso complessiva, esigenze di tutela e di fruizione, inserimento di funzioni e standard urbanistici ed abitativi più aderenti alle attuali esigenze dell'abitare la città.

Si tratta di pochi virtuosi casi in cui la prassi della pianificazione urbana non sembra ancora aver abdicato in favore di una semplificazione degli strumenti e delle procedure ma continua, piuttosto, ad affermare il primato del piano, mostrando che la disciplina possiede anticorpi naturali, capaci di resistere all'impoverimento normativo, anticorpi che sono il frutto di decenni di studi e ricerche transdisciplinari sulla città storica e di esperienze di pianificazione orientata al recupero e al riuso che hanno lasciato segni tangibili perfino in Sicilia (9).

Città storiche di primaria importanza, che non hanno ceduto allo slittamento disciplinare (dalla pianificazione alla sfera edilizia), proposto dalla legge, ma hanno piuttosto continuato a ragionare sul progetto della città storica con l'approccio del piano urbanistico di recupero, sebbene indebolito e svuotato di senso dal nuovo disposto normativo.

Città rappresentative, come Noto e Modica (capitali del barocco, centri storici tra i più importanti d'Italia), Catania (seconda città di Sicilia, centro storico barocco più esteso dell'isola, dopo Palermo), Troina, (centro medievale di piccole dimensioni, ma con caratteristiche morfologiche, spaziali, identitarie uniche in Sicilia) i cui centri storici, densi di storia, valori architettonici, paesaggistici e storico - identitari, mal si prestano ad essere progettati con approcci semplificati e omologanti che non possono in alcun modo garantire la tutela del patrimonio storico né tantomeno governarne la complessità.

Figura 1– Troina. La città storica (Foto degli autori)

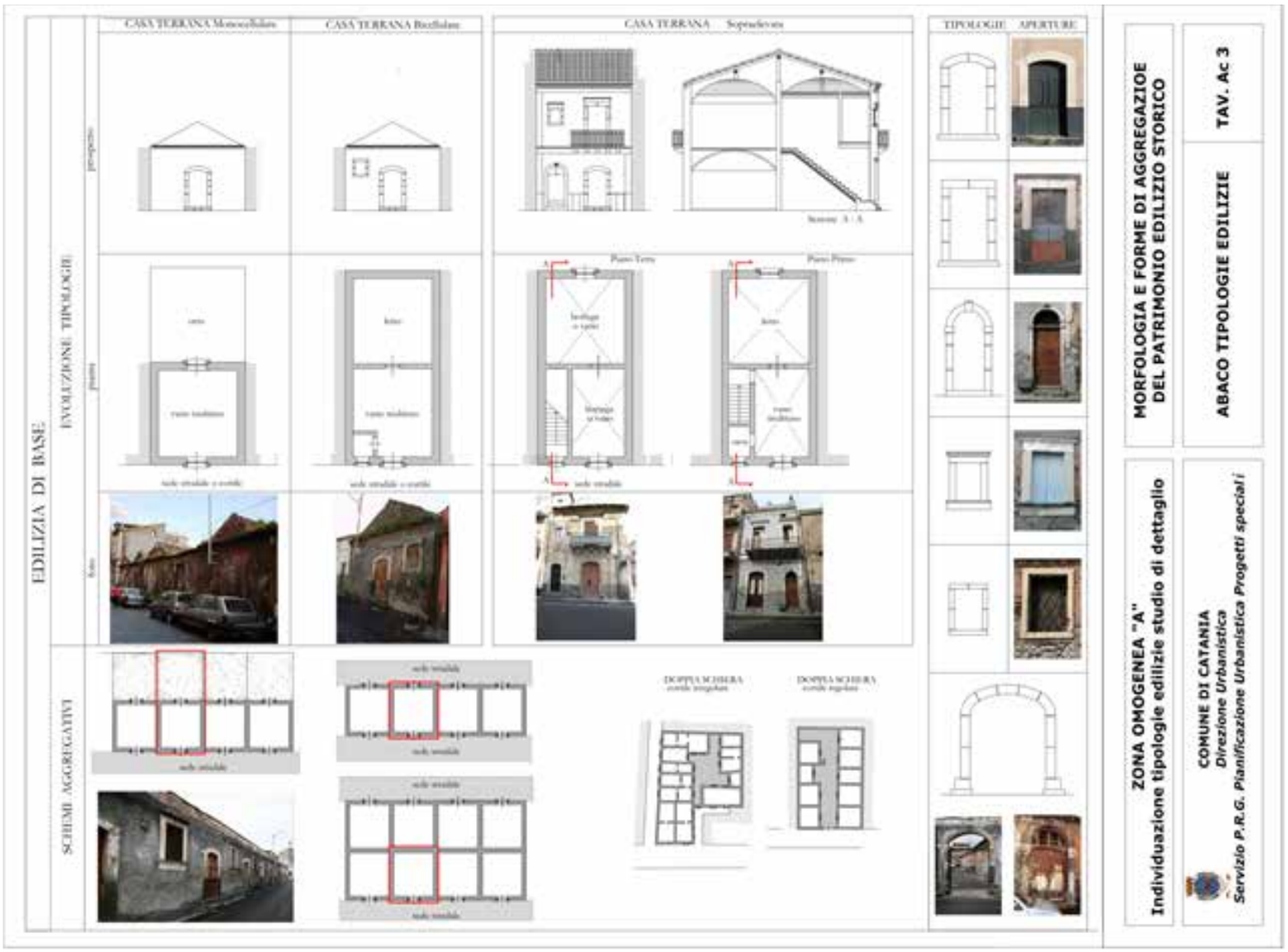


Figura 1– Catania. Abaco tipologie edilizie di base della città storica (Comune di Catania Direzione Urbanistica)

Catania

Seconda città dell'isola, ricostruita per intero dopo il sisma del Val di Noto, presenta un impianto barocco, impostato su pochi assi viari monumentali, lungo i quali si è sviluppata la città ottocentesca. Il centro barocco, patrimonio Unesco, edificato sulla città greco-romana, (come mostrano le numerose testimonianze archeologiche), presenta una struttura urbana molto articolata, ricca di fabbriche monumentali, sia palazzi nobiliari che chiese e conventi, espressioni dell'architettura barocca, tardo barocca e ottocentesca che si esplicita in varie e articolate tipologie edilizie.

I quartieri storici minori, sviluppatisi tra fine Settecento e metà Ottocento, rappresentano la parte più estesa della città storica. Caratterizzati da tessuti degradati e a tratti abbandonati, interessati in passato da numerose sostituzioni edilizie, sono il vero cuore pulsante della città che oggi necessita di recupero, non solo urbanistico-edilizio, ma anche ambientale e sociale.

Lo studio tipologico previsto dalla Legge Regionale 13/2015, si innesta in un lungo percorso progettuale, a valle di un corposo bagaglio analitico, finalizzato alla costruzione del nuovo strumento urbanistico comunale e di piani particolareggiati di recupero di alcuni quartieri storici degradati. La sensibilità dei progettisti che operano all'interno di un Ufficio del Piano ben strutturato e la presenza di un preciso quadro analitico della città storica, corredato da un'analisi tipologica puntuale, così come prevista dal Piano Particolareggiato di Recupero(10) , ha consentito di esitare a valle di un reale percorso conoscitivo, approfondito e calibrato sulle specificità del tessuto storico, un progetto di recupero conservativo della città storica, che ha limitato le possibilità di sostituzione dell'edilizia di base e ha previsto, per le parti maggiormente degradate del tessuto e per gli isolati da rigenerare, il ricorso alla ristrutturazione urbanistica, da attuare con successivi piani particolareggiati. Un'operazione di resistenza alla norma che, pur con le debolezze insite nella legge, riporta il progetto sui binari della pianificazione urbanistica finalizzata al recupero della città storica.

Noto

Città di fondazione dopo il sisma del Val di Noto, capitale siciliana del barocco e patrimonio Unesco, la città vanta uno dei centri storici più importanti d'Europa. Alla parte monumentale, centro dinamico della città, oggi fulcro dell'offerta turistica, fa da contrappunto la città minore, i cui isolati compongono la struttura urbana e determinano le caratteristiche dell'impianto. La classificazione tipologica prevista dalla L.R. 13/2015, viene intrapresa in occasione della revisione dello strumento urbanistico e si sostanzia negli studi urbanistici di dettaglio sull'insediamento storico, comprensivi di studi at-

tenti sulle tipologie edilizie. Inoltre, la ricognizione dei catasti storici e la lettura critica del Piano di Gestione Unesco per il Centro Storico sono stati validi supporti analitici per la classificazione tipologica. Una scheda di rilievo puntuale è stata utilizzata, al fine di censire le singole unità edilizie e costruire un bagaglio conoscitivo capace di tener conto anche di aspetti relativi a destinazioni e condizioni d'uso, dei valori architettonici e dello stato di conservazione dei fabbricati, analisi queste non previste dalla L.R. 13/2015.
Anche in questo caso, lo studio, pur riconoscendo nell'edilizia di base la parte più rilevante della città storica, classifica il patrimonio edilizio, a valle di un'attenta analisi tipologia, in modo conservativo, limitando al minimo le possibilità di sostituzione.
Modica
Modica vanta uno dei centri storici di maggiore pregio del Val di Noto. Caratterizzata da una struttura urbana frutto di una forte connotazione spaziale che la rende unica tra i sistemi urbani di Sicilia, è una città, anch'essa patrimonio Unesco, in cui l'impianto barocco dialoga con un articolato assetto morfologico, che ha condizionato i successivi processi di antropizzazione restituendo oggi un sistema urbano unico nel suo genere. Ed è proprio l'elevato grado di complessità dell'insediamento, le sue singolarità urbanistiche e paesaggistiche, che ne rendono impegnativo e stimolante il progetto.
Alla città barocca monumentale, dalla struttura urbana singolare ed emblematica, inestimabile dal punto di vista storico testimoniale, fa da contrappunto la città minore, che mantiene, perlopiù lo status architettonico e urbanistico e il carattere identitario della città monumentale, sebbene incipienti fenomeni di degrado e di abbandono, ne minacciano l'integrità.
Gli studi sul centro storico e la classificazione tipologica prevista dalla normativa regionale, sono divenuti occasione per una ricognizione puntuale della città storica che è stata intrapresa seguendo i percorsi analitici tipici del progetto di recupero dei tessuti di antica formazione. Consistenza edilizia, destinazioni d'uso, stato di conservazione, pregio architettonico, sono stati rilevati per ogni singola unità edilizia, unitamente ad una ricognizione sugli spazi pubblici e sulle aree non edificate, sulla viabilità carrabile e pedonale (Trombino, 2016) .(11)
Gli interventi previsti dalla Legge Regionale 13/2015, sono stati individuati a valle di un percorso di analisi e di costruzione di una visione strategica orientata al recupero dei tessuti storici minori, attraverso l'inserimento di nuove funzioni urbane legate all'offerta turistica, al commercio, all'inclusione di nuove tipologie di residenti (giovani coppie, immigrati, popolazione a basso reddito) il tutto in un quadro complessivo di azioni finalizzate al miglioramento della qualità degli spazi pubblici e dell'accessibilità.
Troina
Centro medievale tra i più importanti di Sicilia, città millenaria e prima sede vescovile per volere di Ruggero II, la città ha un impianto che si sviluppa lungo il crinale principale del Monte Troina, a partire dalla acropoli, l'insediamento di origine medievale sul crinale principale che presenta caratteri specifici legati alla concentrazione di elementi architettonici pregiati costituiti da edifici specialistici religiosi e civili e da alcuni palazzi nobiliari.
Gran parte della città sedimentaria è costituita inoltre da tessuti minuti, che si sviluppano prevalentemente per isolati residenziali definiti da strade che seguono l'andamento delle curve di livello a diverse quote. Un sistema urbano complesso, in alcune parti sostituito, degradato e abbandonato, ma che conserva la propria unicità e struttura urbana di città medievale che, nella sua parte monumentale, è tutt'ora ben conservata. L'amministrazione ha già da tempo intrapreso un percorso di valorizzazione della città storica avviato anche attraverso la redazione dello studio tipologico, cui si è data una veste di azione propedeutica alla redazione di un ben più ambizioso piano strategico per la riqualificazione del centro storico.
L'idea dell'Amministrazione consiste nel puntare ad un recupero e ad una valorizzazione che restituisca al centro storico una funzione più aderente alle esigenze attuali e a quelle future della comunità. La sua riqualificazione viene intesa come grande opportunità, di valorizzazione culturale, turistica e sociale.
Anche in questo caso, alla luce della volontà di costruire un piano strategico, l'azione del piano si è concentrata su una ricognizione approfondita del patrimonio edilizio storico, finalizzata a costruire un quadro conoscitivo di base dei caratteri spaziali, sociali e culturali del centro antico, che possa segnare l'avvio delle fasi consultive propedeutiche alla definizione di una visione strategica condivisa, nonché degli strumenti e delle azioni da mettere in campo per innescare un percorso di rigenerazione volto alla valorizzazione e promozione degli straordinari valori della città storica.
La classificazione tipologica si inserisce quindi in un percorso progettuale articolato e complesso, utile ad indirizzare le azioni di trasformazione e recupero del tessuto storico in una prospettiva strategica definita di costruzione di scenari futuri per il recupero e il riuso della città storica nel suo complesso.

Riuso, riqualificazione e rigenerazione urbana della città storica. Note per un'azione

Dall'analisi comparata delle quattro esperienze analizzate, emergono modalità d'azione, a tratti sorprendenti, alla luce delle quali è possibile innescare alcune feconde riflessioni. È indubbio che le quattro realtà urbanizzate non costituiscono un campione significativo per quantità, rispetto ai 390 comuni di Sicilia, ma è pur vero che i centri storici analizzati sono rappresentativi per importanza e complessità e le Amministrazioni che li governano si sono storicamente distinte per vicinanza ai temi della pianificazione e della gestione delle aree storiche.
Emerge, da tali esperienze, una necessità quasi imprescindibile di immaginare sempre più interventi orientati al riuso, riqualificazione, recupero e valorizzazione che rappresentano categorie che, all'interno delle più recenti politiche urbane ed esperienze di governance delle trasformazioni del patrimonio edilizio esistente, trovano la loro sintesi nel più ampio approccio della rigenerazione urbana (Couch e Dennemann, 2000).
I centri storici, troppo a lungo relegati ad ambiti spaziali per piani settoriali, possono oggi acquistare un ruolo centrale all'interno del progetto della città, soprattutto se rivisti in una inedita prospettiva di nuovi materiali urbani contemporanei, contenitori di infinite ispirazioni e possibilità. La visione 'astenghiana' della disciplina urbanistica, maturata nell'ambito del piano particolareggiato per il centro storico di Assisi (Astengo, 1958, 1966) e oggi del tutto accantonata dalla legge siciliana in vigore, può essere ripercorsa e reinterpretata con un nuovo sguardo

critico, capace di re-inventare gli strumenti operativi per la ridefinizione dei campi culturali e semantici. Appare dunque necessario ampliare e potenziare l'appartato normativo, anche attingendo dalla prassi e dalle buone pratiche che da essa emergono, allo scopo di strutturare nuovi metodi e strumenti, che consentano di operare in direzione opposta a quella proposta dalla Legge Regionale 13/2015. Nuovi strumenti e nuovi apparati normativi che consentano piuttosto di guardare i centri storici come ecosistemi urbani complessi (Newman e Jenning, 2008) capaci di intercettare le nuove istanze legate alla strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, alla mitigazione dei rischi territoriali, alla costruzione di nuove efficienze energetiche, al disegno di mobilità alternative che possano garantire più elevati livelli di qualità e sicurezza ed uno scenario più sostenibile per abitare la città contemporanea. Una sfida complessa, ma che la resistenza progettuale alle norme inadeguate oggi in atto in alcune realtà di Sicilia, lascia presagire buone possibilità di vittoria.

Note

*Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, luca.barbarossa@darc.unict.it, riccardo.privitera@darc.unict.it; paolo.lagreca@unict.it

1 Legge 10 luglio 2015 n. 13, "Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici"

2 La Circolare dell'Assessorato al Territorio e all'Ambiente della Regione Sicilia (ARTA) n. 3 del 2000, introduce notevoli semplificazioni rispetto alla procedura dei piani particolareggiati di recupero, introdotti dalla L. 457/78 e una conseguente diminuzione dei tempi del progetto e dei costi per le amministrazioni.

3 La sostituzione di intere unità edilizie in centro storico potrebbe comportare un conseguente indebolimento delle strutture in muratura degli edifici immediatamente contigui. Si vedano in tale senso gli studi sulla riduzione della vulnerabilità sismica degli edifici storici e sull'introduzione della struttura urbana minima quale unità minima di intervento per il mantenimento della vulnerabilità dei corpi di fabbrica (Fabietti, 2012)

4 La carta di Gubbio fornì la base metodologica e culturale per l'intervento nei centri storici, sulla scorta di una piattaforma di principi generali che, partendo dalla consapevolezza dell'insufficienza normativa dei Piani Regolatori e della tecnica urbanistica, riguardavano la necessità di immaginare il risanamento dei tessuti storici proponendo l'emanazione di una legge che dettasse modalità di formazione e attuazione dei Piani Particolareggiati di Risanamento, in alternativa ad operazioni puntuali di ripristino, aggiunte stilistiche, demolizioni e diradamenti. I punti programmatici relativi agli interventi di risanamento conservativo si basano su una "preliminare profonda valutazione di carattere storico-critica" e prevedono il consolidamento delle strutture essenziali degli edifici, l'eliminazione delle recenti sovrastrutture, la ricomposizione di unità immobiliari per una migliore fruizione, la restituzione di spazi liberi a giardini e orti, l'istituzione di vincoli di intangibilità e di non modificazione, il mantenimento della struttura sociale.

5 Cfr. Titolo V art. 55, L.R. 27 dicembre 1978, n. 71

6 Particolarmente severo il giudizio della Consulta Regionale degli Architetti, Italia Nostra, l'Associazione centri storici, INU Sicilia, Inarch Sicilia, che in varie occasioni si sono pronunciate contro il dispositivo di legge, chiedendone la revisione sostanziale o, in qualche caso, la revoca. (cfr. Eddyburg.it del 10 marzo e del 16 luglio 2015 (http://www.eddyburg.it/2015/03/sicilia-no-alla-legge-che-fa-scempio.html; http://www.eddyburg.it/2015/07/ddl-sui-centri-storici-siciliani.html)

7 L'art. 2 della L.R. 13/2015 definisce le tipologie edilizie e introducendo il concetto di edilizia di base (suddivisa in non qualificata, parzialmente qualificata, qualificata e qualificata speciale) ed edilizia monumentale (residenziale e specialistica), cui si aggiungono le categorie tipologiche moderne (residenziali e specialistiche). L'art. 4, per contro, definisce le categorie di intervento consentite sui singoli edifici in corrispondenza alla classificazione tipologica ad essi attribuita. Oltre alle categorie tipologiche moderne, per l'edilizia di base non qualificata e parzialmente qualificata, è consentita, tra le varie categorie di intervento, la demolizione e ricostruzione delle singole unità edilizie.

8 L'espressione "piano" non compare in nessuno degli articoli di legge, che introduce, per contro, l'espressione "studio di dettaglio con effetti costitutivi", non un piano dunque, ma uno studio tipologico, che diviene norma urbanistica e che assume la forza giuridica, pur non essendo un piano urbanistico, di dettare regole edilizie. Questo studio - che nell'idea di alcuni dei proponenti la legge potrebbe essere fatto perfino "da un qualsiasi geometra comunale limitandosi ad evidenziare, per ogni edificio, le classi tipologiche previste dalla legge" - è approvato con Conferenza di servizi in cui intervengono il Genio Civile e la Soprintendenza beni culturali e ambientali. La Soprintendenza è inoltre chiamata ad esprimere pareri sui singoli interventi edilizi.

9 Il riferimento è ai Piani di Recupero per Ortigia (Siracusa) (Pagnano, 1987) e Palermo (Benvolo, Cervellati, Insolera, 1989).

10 Lo studio tipologico è corredato da un bagaglio analitico non previsto dalla norma, che comprende approfondimenti sulle tipologie edilizie in termini di tipi morfologici, forme di aggregazione e traiettorie di trasformazione ed evoluzione.

11 I risultati dell'approfondito lavoro di analisi sono confluiti nel corposo volume curato dal Prof. G. Trombino "Modica. Contributi per il recupero e la riqualificazione del centro storico"

Bibliografia

Astengo G. (1958). "Il piano Regolatore Generale di Assisi" in Urbanistica, 24/25

Astengo, G. (1966). "Urbanistica" in Enciclopedia Universale dell'Arte, G.C. Sansoni, Firenze

Cannarozzo T. (1999) Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici, Publisicula, Palermo

Ceccarelli, P., Indovina F., a cura di (1976) Risanamento e speculazione nei centri storici, Franco Angeli, Milano

Cervellati, P. L. (1991) La città bella. Il recupero dell'ambiente urbano, Il Mulino, Bologna

Couch, C., Dennemann, A. (2000). Urban Regeneration and sustainable development in Britain in Cities, 17-2 (pag. 137–147)

Dato G. (1983) La città di Catania, forma e struttura, Officine Roma, Roma

Fabietti V. (2012). Vulnerabilità sismica urbana, in Clementi A., Di Venosa M. (2012) Pianificare la ricostruzione, Marsilio, Venezia

Gabrielli, B. (1993) Il recupero della città esistente, Etas libri, Milano

Newman, P., Jenning, I. (2008) Cities as sustainable ecosystem, Principles and Practices, Island Press, Washington DC

Trombino, G. (2016) Identità e caratteri del centro storico di Modica, in Modica. Contributi per il recupero e la riqualificazione del centro storico (pag. 94-118), 40due Edizioni, Palermo

Quali territori per l'Urbanistica fra questioni chiave e nuove sfide

Alessandra Barresi * e Gabriella Pultrone**

Agenda Urbana Europea: sfide urbane e ruolo dell'urbanistica

L'Unione Europea è una delle aree più urbanizzate nel mondo dove oltre il 70% dei cittadini vive nelle Aree Urbane, percentuale che, secondo le ipotesi dell'ONU, salirà all'80% dal 2050. Tale crescita delle Aree Urbane avrà un impatto sempre maggiore nel futuro sviluppo sostenibile (economico, ambientale e sociale) dell'Unione Europea e dei suoi cittadini. Le Aree Urbane di tutte le dimensioni sono infatti i motori di un'economia che aumenta la crescita, crea lavoro per i propri cittadini e accresce la competitività dell'Europa in una economia globalizzata, tanto che al momento, il 73% di tutti i lavori e l'80% delle persone tra i 25 e i 64 anni con un'educazione terziaria vivono nelle città e nelle periferie europee. Contemporaneamente, però, le Aree Urbane sono, comunque, anche luoghi dove si localizzano le principali sfide sociali quali: la segregazione, la disoccupazione e la povertà.

Per il fatto di concentrare opportunità e sfide, le Aree Urbane giocano un ruolo chiave nel perseguire gli obiettivi di Europa 2020 e nel risolvere molte di tali sfide pressanti, considerato che il successo dello sviluppo urbano sostenibile europeo è altamente importante per la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea e la qualità della vita dei suoi cittadini. (Urban Agenda for the EU; Barca, 2009; CE 2014)

Il ruolo assunto dalle città nel raggiungimento di una sostenibilità diffusa ha già raccolto importanti riconoscimenti in Europa negli ultimi anni. Già con la comunicazione "The urban dimension of EU policies–key features of an EU urban agenda" (2014) (CE 2014) e con il successivo Forum di Bruxelles del giugno 2015, la Commissione Europea ha promosso in maniera decisa un percorso di riflessione sul ruolo delle città nelle politiche europee, ma è stato con la Conferenza interministeriale tenutasi ad Amsterdam nel maggio 2016, che si è arrivati alla ufficializzazione di una Agenda Urbana Europea, un nuovo patto tra istituzioni europee, Stati membri e città pensato per riconoscere alle aree urbane un nuovo protagonismo nelle politiche dell'Unione Europea, al fine di favorire le condizioni per una crescita sostenibile e socialmente inclusiva delle città. L'Agenda Urbana della UE rappresenta un quadro di azione comune per raggiungere un maggiore ed efficace coordinamento tra le molte politiche che impattano sulle aree urbane, proponendo strumenti di negoziazione e governance multilivello per garantire la sinergia su scala europea, nazionale e locale degli interventi che sulle città oggi sono realizzati spesso in maniera disarmonica. Non si tratta di una nuova legislazione ma di un nuovo metodo di lavoro comune basato sullo strumento delle partnership europee, attraverso le quali le istituzioni, gli Stati e le città lavoreranno insieme per garantire che la dimensione urbana sia rafforzata nelle politiche della UE, attraverso il riferimento a casi studio e buone pratiche che abbiano dimostrato l'efficacia delle azioni implementate. (Torselli, Pira, 2016)

Lanciare il pieno potenziale delle Aree Urbane richiede un approccio combinato tra le politiche settoriali e i differenti livelli di governo. Un approccio bilanciato, sostenibile ed integrato in direzione delle sfide urbane potrebbe focalizzarsi su tutti i maggiori aspetti dello sviluppo urbano (economico, ambientale, sociale, territoriale e culturale) per assicurare policy e governance urbana adeguate, migliorandone la complementarietà e rafforzandone la loro dimensione urbana attraverso una nuova forma di cooperazione multilivello e multi-stakeholder che è quanto previsto dalla Agenda Urbana Nazionale, lasciando nel contempo libero il livello di partecipazione di ogni stakeholder.

L'Agenda Urbana Europea riconosce la struttura policentrica dell'Europa e la diversità delle sue città e riconosce anche l'importanza che tutte le Aree Urbane di ogni taglia e contesto hanno nell'ulteriore sviluppo dell'UE. Un numero crescente di sfide urbane sono di natura locale, ma richiedono una soluzione territoriale più ampia e maggiore collaborazione entro aree funzionali urbane, allo stesso tempo le soluzioni urbane hanno il potenziale per portare a più ampi benefici territoriali. Le Autorità Urbane hanno perciò bisogno di cooperare all'interno delle loro aree funzionali e con le regioni circostanti, connettendo e rinforzando le politiche territoriali ed urbane. L'Agenda Urbana, si focalizza specificamente sui tre pilastri della politica dell'Unione: quello di una Migliore Regolamentazione, di Migliori Finanziamenti, di una Migliore Conoscenza di base e di scambio. Per quanto concerne una migliore Regolamentazione, l'Agenda Urbana non avvia nuove forme legislative ma verrà considerata come un contributo informale per il disegno del futuro e la revisione della regolamentazione esistente. Per quanto concerne i migliori Finanziamenti l'Agenda Urbana naturalmente non creerà nuovi fondi o incrementerà gli esistenti, divulgherà alle Aree Urbane le lezioni apprese su come incrementare le opportunità di finanziamento attraverso tutte le politiche e gli strumenti europei, inclusa la Politica di Coesione. Per quanto concerne la migliore Conoscenza, l'Agenda Urbana contribuirà ad incrementare la conoscenza di base sulle questioni urbane e lo scambio di buone prassi. Tenendo in considerazione le priorità della strategia europea 2020 per una crescita smart, sostenibile ed inclusiva è stata individuata all'interno dell'Agenda una lista di Temi Prioritari di seguito indicati; i temi sono stati selezionati seguendo i seguenti criteri: devono richiedere azioni integrate a livello europeo e forme di cooperazione multilivello; devono essere di chiaro supporto agli Stati membri, alla Commissione Europea e alle Autorità urbane; devono indirizzarsi alle maggiori sfide in Aree Urbane; devono avere il potenziale per generare risultati concreti in tempi ragionevoli; devono promuovere gli obiettivi di Europa 2020.

Il tema della Inclusione di migranti e rifugiati si pone il duplice obiettivo di gestire la integrazione dei migranti e dei rifugiati che giungono e di fornire un quadro per la loro inclusione fondato sulla capacità di integrazione e di buona volontà delle comunità locali. Il tema della Qualità dell'aria è indirizzato a realizzare sistemi e politiche per garantire una buona qualità dell'aria per la salute umana; saranno interessati aspetti legislativi e tecnici connessi ad un'ampia gamma di fonti di inquinamento come macchine, industrie, attività agricole, etcc..

Il tema della Povertà urbana si pone il duplice obiettivo di ridurre la povertà ed accrescere l'inclusione di persone in povertà o a rischio

povertà; la povertà urbana da combattere è quella della concentrazione strutturale nei quartieri degradati.

Il tema dell'Housing (Alloggi) mira a raggiungere il maggior numero di alloggi di buona qualità a prezzi accessibili. L'interesse sarà rivolto ad alloggi pubblici a buon prezzo, a norme sugli aiuti di stato e a politiche generali sulla casa.

Il tema dell'Economia Circolare si pone l'obiettivo di incrementare il riuso, la riparazione e la ristrutturazione e il riciclo di materiali e prodotti esistenti per promuovere una nuova crescita e nuove opportunità di lavoro. Per esempio, misure addizionali per accrescere la produttività delle risorse del 30% dal 2030 potrebbero aumentare il PIL quasi dell'1%, creando anche un milione di posti di lavoro addizionali. L'attenzione sarà posta sulla gestione dei rifiuti (trasformare un rifiuto in una risorse), sulla sharing economy e sulla efficienza delle risorse.

Il tema dei Posti di lavoro e delle competenze professionali nell'economia locale si pone gli obiettivi di una maggiore prosperità e una minore disoccupazione attraendo e mantenendo le imprese, creandone nuove, aumentando la produzione e il consumo a livello locale, supportando nuove forme di lavoro e garantendo che le competenze incontrino i bisogni.

Il tema dell'Adattamento ai cambiamenti climatici ha il duplice obiettivo di anticipare gli effetti avversi del cambiamento climatico e di intraprendere azioni appropriate per prevenire o minimizzare il danno che questo può causare sulle Aree Urbane. L'attenzione sarà posta sulla valutazione della vulnerabilità, sulla resilienza climatica e sulla gestione del rischio (includendo la dimensione sociale delle strategie di adattamento climatico).

Il tema della Transizione energetica è finalizzato ad ottenere un cambiamento strutturale a lungo termine nei sistemi energetici, per esempio, la transizione verso l'energia rinnovabile e l'efficienza energetica. L'attenzione sarà posta sul miglioramento dell'efficienza energetica (anche negli edifici), sulla promozione di approcci innovativi per il rifornimento di energia e per l'incremento di produzione di energia rinnovabile.

Il tema dell'Uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura si pone l'obiettivo di assicurarsi che i cambiamenti nelle Aree Urbane (crescita, contrazione e rigenerazione) avvengano nel rispetto dell'ambiente, migliorando la qualità dell'aria; ci si concentrerà sullo sprawl urbano, sullo sviluppo di aree dismesse e sulla rinaturalizzazione/rinverdimento delle Aree Urbane.

Il tema della Mobilità Urbana mira ad una mobilità urbana sostenibile attraverso trasporti pubblici adeguati, mobilità dolce (walking, cycling e spazi pubblici), accessibilità (per disabili, anziani, bambini etc.) e trasporto efficiente con una buona connettività interna (locale) ed esterna (regionale).

Il tema della Transizione digitale si pone l'obiettivo di fornire migliori servizi pubblici ai cittadini e creare opportunità di affari, attraverso la raccolta dei dati, un miglior utilizzo degli stessi e la loro gestione, i servizi digitali (incluse le nuove tecnologie) e l'accessibilità ai servizi pubblici digitali per i cittadini anziani e disabili.

Il tema degli Appalti pubblici innovativi e responsabili si pone il duplice obiettivo di utilizzare questo potente strumento per indirizzare gli obiettivi sociali ed ambientali e quello di raggiungere il più attraverso il meno.

Le sfide individuate per le aree urbane nei dodici Temi Prioritari vengono affrontate attraverso l'attivazione di altrettanti Partenariati Tematici che consentiranno a città, Stati Membri, istituzioni UE e stakeholder, come ONG e imprese, di lavorare insieme per trovare soluzioni comuni a queste sfide, in modo da migliorare le aree urbane del territorio UE in relazione ad una molteplicità di aspetti; molti dei dodici partenariati risultano oggi già attivati. I Piani di Azione definiti nell'ambito dei Partenariati punteranno a rendere più efficace e coerente l'attuazione delle politiche UE già esistenti nelle città. (IFEL – Fondazione ANCI 2016)

Le sfide urbane e sociale lanciate attraverso l'Agenda Urbana dall'Unione Europea determinano una riflessione, ovvero, che l'unica possibilità che ha l'urbanistica per tornare a giocare un ruolo essenziale nello sviluppo del nostro paese è quella di assecondare l'attuale processo di innovazione sociale che investe oggi la nostra società, promuovendo progetti che seguano i paradigmi della sostenibilità ambientale e sociale (Pasqui, 2017). Solo perseguendo questo obiettivo, che impegna già diverse realtà urbane europee, si può pensare di superare lo stato attuale di crisi e degrado in cui riversiamo. Da urbanisti, il nostro contributo, naturalmente, deve interessare gli strumenti che normalmente adoperiamo, ovvero piani e progetti che a scale diverse possono incidere positivamente alla risoluzione delle sfide urbane enunciate attraverso Agenda Urbana Europea.

E' necessario, in questo nuovo approccio, superare il modo di intendere l'urbanistica in Italia che ha caratterizzato gli ultimi trenta anni, durante i quali si sono sostanzialmente distinti due modi di operare quello delle ristrutturazioni urbanistiche guidate dalle logiche dei grandi operatori e connesse al lungo boom edilizio e le trasformazioni molecolari che hanno ridisegnato molti tessuti consolidati (Pasqui G. 2017). In sintesi, un processo di crescita senza sviluppo, nel quale la capacità di governo dell'urbanistica e dei suoi strumenti è stata limitata. E' necessario oggi superare questa logica, liberandosi da approcci superati, riportando al centro dell'attenzione il nesso tra governo dei territori e processi di sviluppo in un'ottica di innovazione sociale. E' necessario sperimentare una nuova stagione di progetti e politiche per i nostri territori fragili e rilanciare una battaglia culturale e politica sulla centralità dei territori e delle loro straordinarie risorse (Pasqui, 2017).

In quest'ottica, la ricerca proposta intende focalizzarsi sulle sfide urbane puntualizzate nell'Agenda Urbana Europea e costruire una riflessione su come l'urbanistica, attraverso gli strumenti propri della disciplina, possa incidere sulla risoluzione delle stesse. Il percorso di riflessione prevede una fase di conoscenza della progettualità esistente, in ambito europeo, rispetto alla sfida presa in esame per poi arrivare ad indicazioni concrete per una risoluzione dei problemi.

Città e pianificazione in prima linea: opportunità e strumenti

Le necessità di affrontare con tempestività le maggiori sfide contemporanee vede allineate l'Agenda Urbana Europea (AUE), l'Agenda ONU 2030 (2015), con i relativi 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS), e la Nuova Agenda Urbana (NAU) adottata in occasione della Conferenza Habitat III di Quito (ottobre 2016). Un nuovo modello di governance urbana è il cuore della NUA che ciascun paese si sta impegnando a declinare in maniera diversa e che, pertanto, deve essere fondata su una forte e attiva collaborazione tra tutti

gli attori sociali. Quella degli OSS è una sfida di innovazione e integrazione delle politiche urbane. In particolare, l'OSS 11 di "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, resilienti, sicuri, duraturi e sostenibili" passa attraverso il riconoscimento del diritto per tutti ad accedere ad alloggi adeguati, sicuri e accessibili, a servizi di base, sanità, acqua e servizi igienico-sanitari, trasporti pubblici, istruzione e informazione, attraverso opportune politiche e programmi, riducendo l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città e promuovendo l'adattamento ai cambiamenti climatici (https://unhabitat.org/new-urban-agenda-and-the-sustainable-development-goals-to-human-rights-brochure/). Passa soprattutto attraverso processi di pianificazione e gestione partecipativa, integrata e sostenibile degli insediamenti umani in tutti i paesi.

Inoltre, il dibattito globale sull'attuazione degli OSS e il recente World Urban Forum di Kuala Lumpur (2018) hanno riaffermato la necessità di partire dalle azioni concrete realizzate dalle città per costruire a tutti i livelli agende urbane inclusive di tutte le diverse dimensioni della sostenibilità. Quindi, se è possibile individuare un elevato grado di coerenza tra le agende urbane e rilevare un rinnovato protagonismo delle città nel dibattito pubblico, la questione aperta più rilevante riguarda il processo di implementazione delle stesse agende – nell' UE affidata al Meeting dei Direttori Generali sullo Sviluppo Urbano (DGUM) della Commissione Europea che coordinano il lavoro delle partnership tematiche – e l'effettivo impatto di esse sulle politiche pubbliche.

Dalle prime ricognizioni sull'elaborazione ed implementazione delle agende urbane e dei programmi di politiche urbane emergono nuove geografie che riflettono anche il destino delle città nei flussi globali e nell'intensificarsi delle interdipendenze (Urban@it, 2016). Altrettanto importante è la dimensione dell'apprendimento interistituzionale codificato nella forma di best practices e lessons learned.

Numerose città italiane, da quelle metropolitane ai comuni di piccola e dimensione – che anche nella Dichiarazione di Riga del 2015 sono state evidenziate come priorità comune per il potenziale che offrono per il raggiungimento degli obiettivi europei –, contribuiscono attivamente al dibattito tramite la partecipazione ad iniziative ed attività quali le partnerships dell'AUE, il Compact of Mayors, la Carta di Bologna per l'Ambiente, il Progetto ANCI Agenda Urbana delle Città Metropolitane per lo Sviluppo Sostenibile. Innovazione e sostenibilità sono le parole chiave che connettono gli interventi attivati nell'ambito di programmi co-finanziati dall'UE come URBACT, Urban Innovative Actions (UIA) oltre agli investimenti previsti al livello nazionale (http://urbact.eu/le-citt%C3%A0-italiane-una-nuova-agenda-urbana-le-esperienze-di-urbact-e-delle-reti-ue-al-forumpa-2018).

Attraverso il programma URBACT le città mettono in pratica i principi dello sviluppo urbano sostenibile attraverso il confronto con altri contesti urbani europei, guidano l'azione di altre città italiane nell'attuazione della NAU, da realizzarsi non solo attraverso una politica urbana nazionale ed europea, ma soprattutto a partire dagli interventi concreti portati avanti da amministrazioni locali e stakeholder sui territori e ponendo l'innovazione come elemento decisivo per la crescita dell'intero contesto urbano, al fine di sviluppare un modello di economia urbana più sostenibile e competitiva a partire dal patrimonio culturale e dalle risorse di ciascun territorio. Tra gli esempi più significativi e con riferimento al tema "La mobilità urbana come cardine di uno sviluppo urbano sostenibile" si segnala la città di Palermo che, grazie al network CityMobilNEt, sta sviluppando un nuovo piano di mobilità urbana più sostenibile ed accessibile a tutti, attraverso processi di co-progettazione. Parma, aderendo al progetto FreightTails, ha definito e approvato un nuovo Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile che prevede la realizzazione di trasporto merci nel centro storico attraverso sistemi che ricalcano il sistema usato da Uber e il consolidamento di strumenti tecnologici e app sulla logistica.

La NAU attribuisce molta importanza agli "spazi pubblici come luoghi di aggregazione e inclusione sociale", riconoscendone il carattere inclusivo e comunitario, quale elemento centrale del "diritto alla città". Molte città stanno portando avanti progetti di rigenerazione urbana in questa direzione: Casoria, partner del network Sub›urban, sta ripensando le proprie periferie e spazi abbandonati in chiave sostenibile e inclusiva; Napoli e Genova, con il progetto 2nd Chance, stanno ridando nuova vita a luoghi ormai abbandonati e degradati; Piacenza, partner del network MAPS - Military Assets as Public Spaces, attraverso degli incontri con la cittadinanza, sta immaginando come riconvertire una vecchia area militare; San Lazzaro di Savena, Ercolano e San Donà di Piave stanno realizzando azioni di riconversione partecipata, rispettivamente con i network ReGeneration e City Centre Doctor, attraverso incontri con la cittadinanza, eventi e la costruzione di strutture multifunzionali (https://community.agendaurbana.it/blog/sei-temi-attuare-la-nuova-agenda-urbana-nelle-citt%C3%A0-italiane-grazie-urbact).

Riguardo al processo di attuazione delineato dall'AUE, l'Action Plan definito nell'ambito del Partenariato che si occupa del tema prioritario dell'Adattamento climatico, e nel quale la città di Genova ha ruolo di coordinamento, fornisce proposte concrete per progettare il futuro e per la revisione della legislazione, degli strumenti e delle iniziative (https://ec.europa.eu/futurium/en/climate-adaptation/piano-di-azione-proposto-it). Come specificato dal Work Programme dell'Agenda, il partenariato ha come focus principale quello di anticipare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e di prendere i provvedimenti opportuni per prevenire o ridurre al minimo i danni che può causare alle aree urbane. L'attenzione deve essere pertanto rivolta alla valutazione della vulnerabilità, alla capacità di recupero del clima e alla gestione del rischio, tenendo nel dovuto conto le dimensioni sociali. Per il conseguimento degli obiettivi e con particolare riferimento ad uno dei tre pilastri della politica UE richiamati nel paragrafo precedente, quello della Migliore Regolamentazione, l'azione R1 proposta prevede la "revisione degli strumenti di sviluppo urbano e di pianificazione, focus su azioni di adattamento climatico nazionale, regionale e locale con casi specifici ed esempi di buone pratiche". Il percorso di adattamento al cambiamento climatico in area urbana ha comunque bisogno di una strategia a lungo termine che non sempre ricalca la dimensione principale della volontà politica e del processo decisionale. Questo perché, da un lato, la pianificazione spaziale strategica multilivello e la pianificazione dello sviluppo urbano sono ritenuti due dei migliori strumenti per rispondere alle complesse sfide dei cambiamenti clima-

tici, dall'altro, i documenti e gli strumenti di regolamentazione esistenti non sono efficienti e manca la cooperazione sulla necessari connessione tra gestione del rischio, pianificazione dell'adattamento climatico e pianificazione urbana. L'azione propone la revisione di tutti gli strumenti di regolamentazione disponibili sullo sviluppo e pianificazione urbana nel contesto delle strategie di adattamento climatico per rafforzarne le connessioni con i SECAP (Piani per l'energia sostenibile e il clima), i piani per implementare infrastrutturali verdi e altri orientamenti e strumenti che possono essere identificati in fase di ricerca e studio. Pertanto è più che mai indispensabile una riflessione critica e approfondita sul piano urbanistico (obiettivi, contenuti, forma e modalità di gestione e di attuazione), alimentata dalle esperienze in atto da cui trarre utili insegnamenti ed ulteriori input in un processo dinamico di continua osservazione, monitoraggio, valutazione in funzione delle priorità strategiche condivise.

Il partenariato "Uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sulla natura", coordinato congiuntamente dalla Polonia (Ministero per gli Investimenti e lo Sviluppo Economico) e dalla città di Bologna, ha definito il proprio focus sull'obiettivo di "garantire l'uso efficiente e sostenibile della terra e delle risorse naturali per contribuire a creare città europee compatte, vivibili e inclusive per tutti" che viene declinato, a sua volta, nei seguenti due obiettivi: promuovere un modello di città compattezza vivibile; integrare e promuovere le soluzioni basate sulla natura come strumento per la costruzione di spazi urbani sostenibili e vivibili.

Nel quarto invito a presentare proposte, lanciato lo scorso 15 ottobre e aperto fino al 31 gennaio (con un budget di circa 80-100 milioni di EUR FESR), l'iniziativa UIA propone il tema "Uso sostenibile del suolo, soluzioni basate sulla natura", che presenta numerose affinità con il tema e le questioni legata all'"Adattamento ai cambiamenti climatici" lanciato nel precedente terzo invito. In particolare viene posta l'attenzione sui seguenti aspetti: Integrazione delle infrastrutture blu e verdi e promozione di soluzioni sistemiche basate sulla natura per la rigenerazione urbana inclusiva e lo sviluppo urbano sostenibile; Approcci innovativi all'uso sostenibile del suolo e alla pianificazione territoriale che includono, fra le altre cose, il risanamento, ripristino e prevenzione della formazione di aree dismesse, la limitazione, mitigazione o compensazione dell'impermeabilizzazione del suolo, la rinaturalizzazione degli spazi urbani per contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico e all'adattamento, l'implementazione di una strategia di pianificazione urbana di lungo termine per decidere quali siano le destinazioni d'uso prioritarie, la creazione di modelli finanziari e di business innovativi, ad esempio, attraverso la combinazione innovativa di piani urbani e progetti locali, fisici e spaziali (UA for the EU, 2018). Al fine di sviluppare un approccio integrato che possa affrontare in modo efficace le sfide individuate, è pure possibile indicare eventuali legami con altri temi e aree di intervento per proposte progettuali che promuovano soluzioni creative, innovative, efficaci e durevoli.

Nel dibattito sui cambiamenti climatici, adattamento, resilienza, rigenerazione, energia sono termini ricorrenti che si coniugano attraverso sperimentazioni urbane di trasformazione e di reinvenzione dello spazio pubblico in una prospettiva di costruire politiche intersettoriali integrate atte a mettere in tensione urbanistica e sviluppo, per agire con più efficacia alla scala di area urbana e microurbana. Bisogna inoltre considerare che le politiche di efficienza energetica e di mitigazione ambientale sono contingenti ed hanno effetti ambientali ed economici immediati, mentre le politiche di adattamento fanno leva sul paradigma della prevenzione e della messa in sicurezza del territorio, all'interno di un progetto collettivo fondato sul nesso tra governo del territorio al plurale e processi di sviluppo, e che richiede una cura istituzionale delle ecologie del territorio, in cui acqua, reti energetiche e della mobilità, ciclo dei rifiuti e scarti, suolo siano materiali principali (Pasqui, 2017; Urban@it, 2017). È un percorso che deve coinvolgere amministratori, tecnici e tutta la società civile, ciascuno con le proprie responsabilità, definendo una visione strategica integrata e stabilendo una precisa cabina di regia nella quale l'urbanistica e il governo del territorio occupano un ruolo di rilievo. Per pianificare e progettazione città "inclusive, resilienti, sicure, durature e sostenibili" è necessario, infatti, che gli amministratori locali siano consapevoli dei problemi e delle sfide che sono chiamati ad affrontare, affidando agli strumenti propri dell'urbanistica anche il compito di prevenire sia i diversi tipi di rischio presenti che (e soprattutto) quelli futuri in relazione alla vulnerabilità sia naturale sia indotta dalle attività umane sul loro territorio, nell'ambito di una visione integrante e di un'ecologia integrale che comprenda gli aspetti ambientali, economici, sociali e culturali, in senso dinamico e partecipativo, perché il concetto di sostenibilità implica le considerazioni sulla capacità di rigenerazione di ogni ecosistema nei suoi diversi settori (https://www.uia-initiative.eu/en/news-events/projects-side-interview-earth-cycle-project; Pasqui, 2017).

Si tratta di obiettivi ambiziosi e complessi rispetto ai quali la ricerca scientifica e le capacità progettuale possono avviare un'operazione di futurecraft, in cui le idee innovative possano catalizzare cambiamenti auspicabili, i futuri possibili siano radicati nel presente, non in visioni remote o idealizzate, e il progetto/design, come la medicina, passi dalla pratica curativa a quella preventiva (Ratti, 2017).

La data revolution applicata al contesto urbano consente di elaborare informazioni fondamentali per gestire la crescente complessità dei processi, aiutando a comprenderne la genesi, a governarne e monitorarne l'evoluzione, a migliorare la capacità delle comunità urbane di gestire il territorio in modo mirato per affrontare le sfide della sostenibilità. In senso più ampio è necessario un approccio olistico che comprenda in un'unica visione le problematiche energetico-ambientali e quelle connesse alla qualità della vita, alla coesione e partecipazione sociale, per città e territori realmente inclusivi, resilienti, intelligenti, sostenibili.

Note

* Dipartimento di Architettura e Territorio-dArTe, Università Mediterranea di Reggio Calabria, alessandra.barresi@unirc.it
Autrice del primo paragrafo.

** Dipartimento di Architettura e Territorio-dArTe, Università Mediterranea di Reggio Calabria, gabriella.pultrone@unirc.it
Autrice del secondo paragrafo.

Bibliografia

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile-ASviS (2018), L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Rapporto ASviS 2018, http://asvis.it/rapporto-asvis-2018/
ASviS e Urban@it (2018), L'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile. Obiettivi e proposte, http://asvis.it/public/asvis/files/AgendaUrbana.pdf
Barca F. (2009), An Agenda for a reformed cohesion policy – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
Commissione Europea (2014), La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE, Com (2014) 490 final
Commissione Europea (2014), Sviluppo urbano sostenibile integrato, Politica di coesione 2014-2020
IFEL –Fondazione ANCI (2016), Sviluppo urbano e politica di coesione nel settennio 2014-2020, Dossier e manuali
Pasqui G. (2017), Urbanistica oggi, Donzelli Editore, Roma
Ratti C. (2017), La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano, con M. Claudel, Giulio Einaudi, Torino.
Torselli C., Pira C., (2016) I POR FESR 2014-2020 alla verifica di una possibile agenda urbana europea e nazionale, XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Ancona 20-22 settembre 2016
Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam disponibile su: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf
UA for the EU (2018), Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions Partnership, Draft Action Plan July 2018, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_draft_action_plan_27-07-2018v3.pdf
Urban@it (2016), Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi, Il Mulino, Bologna.
Urban@it (2017), Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane, Il Mulino, Bologna.

Why planning the Sea? Examples from European projects

Niccolò Bassan*, Elisabetta Manea** and Francesco Musco***

Why planning the sea?

Over the last years, academia, universities and governments around the world started to pay growing attention to the sustainable management of coastal and maritime spaces (UNDP, 2017). The intensification of maritime activities and the exploitation of marine and coastal resources in various sectors to underpin to the so-called 'blue economy' ("Blue Growth", COM 494/2012) have become key elements for the redefinition of geopolitical equilibrium at an international level. The constantly growing exploitation and unplanned use of the marine resources have resulted in strong environmental degradation trends, which are irreversibly compromising the good state of marine and coastal ecosystems undermining their ability to provide ecosystem services of different nature (Halpern et al., 2007; Crain et al., 2009; Worm et al., 2006). From an economic point of view, the coexistence of activities that compete for the use of space and resources is leading to spatial and economic conflicts between different sectors (Payne et al., 2011). Moreover, difficulties in identifying space and jurisdictional boundaries of marine areas are leading in many cases to the emergence of transnational disputes for the resources' exploitation rights and for the expansion of the jurisdictional area of the states involved (Jay et al., 2016). Some of these imbalances will become more acute in the medium-long term in the view of climate change that can potentially lead to negative additive effects, and which is altering the existing environmental balances especially in the coastal areas (Nicholls and Cazenave, 2010).

Considering these facts, the protection of the oceans, as well as the need of coordinated regulations between activities taking place at sea, call for a sound and holistic management of uses and natural resources. Maritime Spatial Planning (MSP) is considered to be an effective tool and process to anticipate the growing conflicts in the maritime space and to reduce the anthropogenic impacts on coastal and marine ecosystems.

The present work aims at describing a part of the research work related to the EASME (European Agency for Small and Medium Enterprises) funded SUPREME and SIMWESTMED projects presenting the approaches adopted for the definition of a national and cross-border Maritime Spatial Planning process applied at the Mediterranean level.

The need for Maritime Spatial Planning

The highly dynamic nature of the marine environment considerably complicates the planning process and the "new" subject of MSP represents a cultural challenge for planning disciplines. Indeed, the "traditional" terrestrial planning framework is forced to adopt a new perspective that promotes transnational and inter-sectorial cooperation, taking into account ecosystem dynamics and being both inclusive and adaptive.

The EU MSP Directive (2014/89/EEA), requires all Member States to implement Maritime Spatial Plans in their waters by 2021 and to incorporate the ecosystem-based approach as the basis for the planning process.

In fact, MSP should consider the influence that human actions can have on the ability of marine ecosystems in delivering goods and services. For this reason, the directive recognizes as a management objective the need to consider, in the planning process, both the present socio-economic and ecological systems, and their interactions (Machlis et al., 1997, Atkins et al., 2011; Glaser et al., 2008, McLeod et al., 2005; Curtin and Prellezo, 2010). Thus, in line with the directive and the principles of the ecosystem-based management (EBM, see UNEP, 2011), MSP aims at identifying and balancing ecological, economic and social objectives to underpin a sustainable long-term development (Ehler and Douvere, 2009; Katsanevakis et al., 2011). In particular, MSP aims at: (i) following an integrated approach and coordinating objectives and strategies developed by public and economic actors of different sectors; (ii) taking into account ecological, socio-economic and cultural specificities of the areas interested; (iii) promoting an adaptive process, capable of learning from experience; (iv) involving all the interested parties and stakeholders (Ehler and Douvere, 2009).

MSP recognizes the inadequacy of a solely-sectorial approach, which does not recognize the interdependent nature of the ecosystem components on which the plan is going to act, and which generally ignores cumulative impacts of activities carried out in marine and coastal environments (Foley et al., 2010; Halpern et al., 2008). For this reason, MSP aims at identifying trans-sectorial strategies and mechanisms for the maintenance of efficient marine ecosystems, preserving their functioning, and ensuring the harmonization and coordination of policies and sectorial strategies that affect a given marine area. MSP also adopts an "adaptive" perspective in which the management cycle is conceived as a continuous learning process in which the measures adopted are redefined to adapt to the changes taking place and to favour the achievement of the objectives previously established and possibly updated during the process (McLeod et al., 2005; UNEP, 2011). MSP is therefore understood as a continuously improving process that must "learn from experience" according to the incremental adaptive model (Douvere and Ehler, 2011). The adaptive component of MSP includes the phases of monitoring and evaluation of the effectiveness of the spatial and temporal management measures that enable the improvement and updating of the planning and decision-making processes. Furthermore, it emphasises the need for an active inclusion of stakeholders that contribute to the planning with values, knowledge, and perceptions of the area, in all phases of the plan process. Potentially, the stakeholder engagement component and the reception of stakeholders' knowledge favour the connection between decisional and operational levels (Lange et al., 2010). In addition, it favours: (i) the communication among the different authorities responsible of the maritime sectors; (ii) the incorporation of environmental experts' knowledge to facilitate the adoption of the ecosystem-based approach; (iii) the co-produced knowledge from a multi-sectorial perspective to inform the planning process and create a collective awareness.

In recent years, MSP efforts have been implemented in multiple locations around the world, including Europe, Australia, New Zealand, China, the U.S., and Canada (Collie et al., 2013). But MSP research and guideline documents to date are primarily based on lessons learned from Europe and especially from northern European implementation (McCann et al., 2014; Douvere and Ehler, 2009). For what concerns the Mediterranean area few pilot projects have been implemented (e.g. ADRIPLAN, Barbanti et al., 2015) and cross border MSP cooperation among Mediterranean still need to be tested. Indeed, cross border projects in the Mediterranean are difficult to reach due to cultural, social, policy and governance differences (Farrell, 2010). Besides these, national objectives usually can overcome and prioritize energies and attention. For this reason, the EU has already co-financed in recent years several projects on MSP in the Baltic Sea, in the North Sea, in the Atlantic, in the Celtic Seas and in the Adriatic Sea (European MSP Platform website, Pinarbasi et al., 2017) and now in the Mediterranean.

The projects – SUPREME and SIMWESTMED

The Mediterranean Sea is a semi-enclosed basin and covers an area with twenty-two states from three different continents. It is predominantly known for its cultural and historical significance as well as its environmental peculiarities (Bianchi and Morri, 2000). In the past decades the Mediterranean countries faced a rapid economic and demographic development, which has exacerbated the anthropogenic pressures on the marine environment and the decreasing marine space availability. This process leads to an increasing awareness of the urgent need to find the right balance between economic benefits and marine environment conservation (Coll et al. 2012). The feasibility of applying MSP in the Mediterranean depends on a range of factors that vary significantly throughout the entire basin, between countries and regions.

For these reasons the European Commission calls for proposals for MSP projects are meant to create the favourable precondition to facilitate the implementation of MSP between the Member States in all Europe's basins, including the Mediterranean Sea.

Indeed, the EU MSP Directive requires Member States to provide maritime spatial plans in all EU waters by 2021 and according to the provisions of the Directive (Article 11), cooperation among Member States sharing the same seas constitute a key issue for an effective planning of the maritime space.

The SUPREME (Supporting Maritime Spatial Planning in the Eastern Mediterranean) and SIMWESTMED (Supporting Implementation of Maritime Spatial Planning in the Western Mediterranean Region) projects funded from the European Commission through the DG MARE (EASME/EMFF) are meant to facilitate the Directive implementation in the Mediterranean basins and for this reason are focused on two key objectives: i) to support the implementation of Maritime Spatial Planning (Directive 2014/89/EU) in the EU Member States of the Eastern and Western Mediterranean Sea; ii) to launch and carry out concrete and cross-border MSP initiatives between these State.

Based on these two macro-objectives, the two projects focus on similar contents and workflows. The two main objectives above mentioned needed to be addressed through specific project goals reached by several activities that were foreseen, which include the promotion of mechanisms for transboundary cooperation on MSP implementation, involving all relevant stakeholders; the creation of awareness and understanding of factors and uses potentially impacting the marine area and in particular their cumulative impacts; the identification of spatial demands for maritime sectors and measures to reduce conflicts and promote synergies; the exploration of the potential spatial requirements for marine conservation, with specific attention towards the challenges in transboundary cooperation; the identification of data gaps to support the coherence of data analysis across marine area boundaries, promoting data sharing; the promotion of the coherent implementation of MSP and ICZM under the Barcelona Convention and the consistent application of the Ecosystem-based approach; the addressing of concrete MSP issues in selected case study areas, supporting the development of national plans.

Both SUPREME and SIMWESTMED projects are testing operative solutions to transboundary concerns in implementing MSP, while building dialogues between the relevant authorities, paving the way for achieving this cooperation, testing some concepts, tools and solutions.

For what concerns the SUPREME project, the assessed study area includes the Adriatic, Io-

nian Aegean and Levantine Seas, while the Tyrrhenian, Liguria, Sardinian, Corse and Balearic Sea, together with the Gulf of Lion and the Channels of Sicily and Malta constitute the study area of the SIMWESTMED project. The partners involved in both the projects belong to universities, institutions and research centres of the Member States, as well as the UN Environment/MAP (Mediterranean Action Plan) in order to assure coherence with the Barcelona Convention.

Moreover, in the Eastern Mediterranean MSP is considered instrumental to achieve the objectives and implement the actions set by the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR, COM(2014)357), which represents the strategic basis reference for the SUPREME project. Similarly, in the Western Mediterranean MSP can facilitate the implementation and good result of the WESTMED Initiative (WESTMED, COM(2017)183 final).

Figure 1– The localization of the SUPREME case studies (dark blue) and the SIMWESTMED case studies (light blue)

MSP in practice

The foreseen activities of both the two projects are more deepened in selected case studies (fig. 1), where the opportunity of acquire field experience of a MSP process led to the development of MSP exercises. This was the occasion of testing the methodologies and processes developed during the two projects.

The five case studies of the SUPREME projects individuated to test cross-border MSP exercises are: Northern Adriatic (Italy: Friuli-Venezia Giulia, Veneto and Emilia Romagna regions), Slovenian Coast (Slovenia), Dubrovnik-Neretva County (Croatia), Inner Ionian Sea - Corinthian Gulf (Greece), Myrtoon Sea (Peloponnese – Crete Passage) (Greece).

On the other side during the SIMWESTMED project four case studies have been developed: Var County (France), Gulf of Lion (Spain and France), Strait of Sicily (Italy and Malta), Tyrrhenian Sites (Italy: Sardinia and Tuscany regions). In this last case study, the MSP exercise is being carried out in the focus area of the Tuscan Archipelago.

The steps followed to address the case studies were more or less the same in the two projects. Indeed, the first step necessary in the case studies was an assessment of the area (starting from the definition of the boundaries of analysis and management, going through the initial evaluation of the environmental and socio-economic components). The case studies then focused on a more in-depth analysis of the main issues, conflicts and synergies between uses and between uses and environment at different scales. At the end a proposal of measures has been developed in order to overcome the main criticalities of the areas and to assure a sustainable development of the future activities. During all the phases of the case studies implementation, stakeholders were involved and engaged in order to inform the planning process in a participative way. The level of detail of information differed from case to case and not all the project's case studies will arrive to a complete MSP proposal.

These case studies are meant to help decision makers and public authorities in the Mediterranean in the implementation of the directive by testing methodologies, tools and approaches for a Maritime Spatial Planning process. Still research and investigation on this topic is needed and the first implementation steps remain to be tested, but these exemplificative case studies developed during the SUPREME and SIMWESTMED projects can be considered as the first efforts towards cross-border MSP implementation in the Mediterranean basin. At this stage the case studies still have to be implemented and the level of testing of MSP in the projects will be evaluated during the last project time-frame.

MSP future perspectives

MSP represents the opportunity of allocating the maritime uses within the sea space anticipating potential conflicts among maritime sectors, as well as of promoting and supporting the sustainable use of sea resources trying to alleviate human impacts on the marine environment. MSP therefore proposes to overcome the unique sector-based approach to the management of maritime activities, which for decades has been the basis of management practices in all maritime sectors (e.g. fisheries, maritime transport, environmental protection) often conceived as 'sectorial interest' and not as a transversal necessity (Katsanevakis et al., 2011). To do so, MSP incorporates six key elements to undertake holistic, integrated management: (i) stakeholder involvement; (ii) a well-functioning institutional and legal framework; (iii) cross-border/international cooperation; (iv) the presence of a strong data and knowledge base; (v) coherence between maritime and terrestrial spatial planning; (vi) a sound management and control of the maritime activities.

MSP in the Mediterranean is still at an early stage of implementation and the current ongoing projects are trying to facilitate both the implementation of the Directive and cross-border cooperation between countries at a basin scale. Besides this, the real implementation of MSP in the Mediterranean is still to be tested and coordination among multidisciplinary coastal and marine experts is needed. In particular, harmonization between land and sea planning (as MSP and ICZM) is needed and working groups of land and sea experts are necessary in order to facilitate both coastal and marine spatial plan-

ning. More emphasis and time are needed in communication and dissemination activities during the planning processes, especially in a cross-border context, in order to "speak" a common language (between different disciplines and stakeholders). Because it can be still considered as a new topic, MSP needs to be understood as a learning-by-doing process and knowledge sharing approach.

The main future challenges that MSP aims to address are different. It is foreseen as fundamental to integrate different disciplinary and sectoral skills possibly carrying out a function of mediation and coordination between different bodies and professionals that should collaborate to reach common and individual objectives. The integration of updated supporting decision systems into the existing regulatory and management frameworks should be supported in order to answer to future socio-economic requests, as well as to environmental alterations due to climate changes. Finally, thanks to its holistic and integrated approach, MSP can become the key instrument to integrate both existing and future land, coastal and marine plans, at different governance and management levels, both at national and cross-border level.

Notes

* Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi, Università IUAV di Venezia, nbassan@iuav.it

** Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi, Università IUAV di Venezia, emanea@iuav.it

*** Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi, Università IUAV di Venezia, francesco.musco@iuav.it

References

Atkins, J.P., Burdon, D., Elliott, M., Gregory, A.J. (2011). Management of the marine environment: integrating ecosystem services and societal benefits with the DPSIR framework in a systems approach. Marine Pollution Bulletin, 62(2): 215–226. Doi: 10.1016/j.marpolbul.2010.12.012

Barbanti, A., Campostrini, P., Musco, F., Sarrett,a A., Gissi, E. (Eds) (2015). Developing a Maritime Spatial Plan for the Adriatic-Ionian Region. CNR-ISMAR, Venice, IT. Doi: 10.5281/zenodo.48231

Bianchi, C. N., Morri, C. (2000). Marine biodiversity of the Mediterranean Sea: situation, problems and prospects for future research. Marine pollution bulletin, 40(5), 367-376.

Coll, M., Piroddi, C., Albouy, C., Ben Rais Lasram, F., Cheung, W. W., Christensen, V., ... & Palomares, M. L. (2012). The Mediterranean Sea under siege: spatial overlap between marine biodiversity, cumulative threats and marine reserves. Global Ecology and Biogeography, 21(4), 465-480.

Collie, J. S., Beck, M. W., Craig, B., Essington, T. E., Fluharty, D., Rice, J., & Sanchirico, J. N. (2013). Marine spatial planning in practice. Estuarine, Coastal and Shelf Science, 117, 1-11.

Crain, C.M., Halpern, B.S., Beck, M.W., Kappel, C.V. (2009). Understanding and managing human threats to the coastal marine environment. Conservation Biology, 1162: 39–62. Doi: 10.1111/j.1749-6632.2009.04496.x.

Curtin, R., Prellezo, R. (2010). Understanding marine ecosystem based management: A literature review. Marine Policy, 34: 821-830. Doi: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.01.003

Douvere, F., Ehler, C. (2011). The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning. Journal of Coastal Conservation, 15:305-311. Doi: https://doi.org/10.1007/s11852-010-0100-9

Ehler, C., Douvere, F. (2009). Marine Spatial Planning: a step-by-step approach towards ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. UNESCO, Paris.

European Commission. (2012) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the committee of the regions: Blue Growth opportunities for marine and maritime sustainable growth. COM(2012)494 final.

European Union. (2014) Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for Maritime Spatial Planning. Official Journal of the European Union, Brussels.

European Union. (2014) Communication concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region. COM(2014)357 final

European Union. (2017) Initiative for the sustainable development of the blue economy in the western Mediterranean. COM(2017)183 final

Farrell, M. (2010). Bridging the gap between EU, Mediterranean and Africa relations: Partnership, governance and (re)-evolving relations. L'Europe en Formation, (2), 169-191.

Foley, M.M., Halpern, B.S., Micheli, F., Armsby, M.H., Caldwell, M.R., Crain, C.M., Prahler, E., Rohr, N., Sivas, D., Beck, M.W., Carr, M.H., Crowder, L.B., Duffy, J.E., Hacker, S.D., McLeod, K.L., Palumbi, S.R., Peterson, C.H., Regan, H.M., Ruckelshaus, M.H., Sandifer, P.A., Steneck, R.S. (2010). Guiding ecological principles for marine spatial planning. Marine Policy, 34: 955-966. Doi: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.02.001

Glaser, M., Krause, G., Ratter, B., Welp, M. (2008). Human-Nature-Interaction in the Anthropocene. Potential of Social-Ecological Systems Analysis. Online: http://www.dghumanoekologie.de/ (Accessed: 28/09/2018)

Halpern, B.S., Selkoe, K.A., Micheli, F., Kappel, C.V. (2007). Evaluating and ranking the vulnerability of global marine ecosystems to anthropogenic threats. Conservation Biology, 21(5): 1301–1315. Doi: 10.1111/j.1523-1739.2007.00752.x

Halpern, B.S., McLeod, K.L., Rosenberg, A.A., Crowder, L.B. (2008). Managing for cumulative impacts in ecosystem-based management through ocean zoning. Ocean and Coastal Management, 51: 203-211. Doi: https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2007.08.002

Jay, S., Alves, F. L., O'Mahony, C., Gomez, M., Rooney, A., Almodovar, M., Tello, O. (2016). Transboundary dimensions of marine spatial planning: Fostering inter-jurisdictional relations and governance. Marine Policy, 65: 85-96. Doi: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.025

Katsanevakis, S., Stelzenmüller, V., Sørensen, T.K., Jones, P.J.S., Kerr, S., D'Anna G. (2011). Ecosystem-based marine spatial management: Review of concepts, policies, tools, and critical issues, Ocean Coastal Management, 54: 807–820. Doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2011.09.002.

Lange, M., Burkhard, B., Garthe, S., Gee, K., Lenhart, H., Kannen, A., Windhorst, W., (Eds.). (2010). Analysing Coastal and Marine Changes Offshore Wind Farming as a case study. Zukunft Küste/Coastal Futures Report: LOICZ R&S Report 36, pp. 170-190. Pub: Helmholtz-Zentrum Geesthacht (former GKSS Research Center), LOICZ International Project Office

Machlis, G.E., Force, J.E., Burch, W.R. (1997). The human ecosystem part I: the human ecosystem as an organizing concept in ecosystem management. Society and Natural Resources, 10.4: 347-367. Doi:10.1080/08941929709381034

McLeod, K.L., Lubchenco, S.R., Palumbi, S.R., Rosenberg A.A. (2005). Scientific consensus statement on marine ecosystem-based management. Communication Partnership for Science and Sea (COMPASS), Online: http://www.compassonline.org (Accessed: 15/09/2018)

McCann, J., Smythe, T., Fugate, G., Mulvaney,

K., Turek., D. (2014). Identifying Marine Spatial Planning Gaps, Opportunities, and Partners: An Assessment. Coastal Resources Center and Rhode Island Sea Grant College Program. Narragansett, R.I. 60 pp.
Nicholls, R.J., Cazenave, A. (2010). Sea-level rise and its impact on coastal zones. Science, 328.5985: 1517-1520. Doi: 10.1126/science.1185782
Payne, I., Tindall, C., Hodgson, S., Harris, C. (2011). Comparative analysis of Maritime Spatial Planning (MSP) regimes, barriers and obstacles, good practices and national policy recommendations. Seaenergy 2020. Online: http://www.seaenergy2020.eu/wp-content/uploads/2011/07/110707_Final-deliverable-D.2.31.pdf
Pinarbasi, K., Galparsoro, I., Borja, Á., Stelzenmüller, V., Ehler, C. N., & Gimpel, A. (2017). Decision support tools in marine spatial planning: present applications, gaps and future perspectives. Marine Policy, 83, 83-91.
UNEP. (2011) Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management - An Introductory Guide. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 189. ISBN; 978-92-807-3173-6, available at http://www.unep.org (Accessed: 10/09/2018)
United Nations Development Program. (2017) 2030 Agenda for Sustainable Development https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14 (Accessed: 30/09/2018)
Worm, B., Barbier, E.B., Beaumont, N., Duffy J.E., Folke, C., Halpern, B.S., Sala, E. (2006). Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. Science, 314: 787–790. Doi: 10.1126/science.1132294

Le aree-rifiuto come sfida dell'economia circolare. Un cantiere aperto nella regione urbana di Napoli

Gilda Berruti * e Maria Federica Palestino *

Introduzione

Le teorie sull'economia circolare sono ormai avanzate e producono ricadute nel mondo industriale (McDonough, Braungart 2003; McKinsey & Company 2016; Wijkman, Skånberg 2015). Si sta lavorando per tradurre l'assunto "Considerare i rifiuti come risorsa" in politiche e pratiche reali. Se, per quanto riguarda l'inserimento dei flussi di rifiuti solidi in filiere specializzate di riciclo, ci sono esperienze consolidate in diversi campi, più difficile risulta questo esercizio di traduzione per le aree-rifiuto che compongono i territori dello scarto.

Questo contributo attinge alle conoscenze acquisite attraverso la ricerca Horizon 2020, Resource Management in Peri-urban Areas: Going Beyond Urban Metabolism (REPAiR), per esplicitare come i territori di scarto localizzati nel territorio periurbano di Napoli rappresentino una sfida per la governance territoriale (1).

La ricerca REPAiR si pone essenzialmente due obiettivi: da una parte, promuovendo la filosofia del rifiuto come risorsa, costruire strategie a misura dei luoghi, riducendo l'accumulazione dei flussi di rifiuti nelle aree periurbane; dall'altra, utilizzare la metodologia del geodesign (Steinitz 2012) per sperimentare un modello decisionale supportato da Periurban Living Labs, costruiti per e con gli enti locali.

Relativamente al caso napoletano, la ricerca mette in campo tre specifici flussi di rifiuti: rifiuto organico; rifiuto da costruzione e demolizione; terre di scarto accumulatesi fino a comporre veri e propri paesaggi (wastescapes) da reimmettere nel metabolismo delle città. Il campo di applicazione è proprio il periurbano, tipica formazione in area vasta che, nel napoletano, alterna all'urbanizzato più o meno denso, superfici ex industriali, fasce infrastrutturali ad uso intensivo, suoli agricoli produttivi e grandi superfici incolte e/o abbandonate, declinando un complesso intreccio di "drosscape" (Berger 2006) e "operational landscapes of waste" (De Leo, Lieto, Palestino 2017).

Trovandosi all'intersezione fra i diversi flussi, il periurbano si offre al tempo stesso come una minaccia, in quanto area di massima stagnazione del metabolismo urbano, ma anche come un'opportunità, in quanto territorio strategico per sperimentare laboratori di innovazione.

Nelle istituzioni locali preposte al governo della regione urbana di Napoli, più o meno in assonanza con quanto accade nel resto d'Italia, si riscontra una difficoltà di apprendimento in tempo reale, un incontro "incompleto" tra ciò che le politiche pubbliche prescrivono e i bisogni reali delle città. Si tratta di una difficoltà di cui va tenuto conto nelle diverse sedi in cui si è impegnati a progettare e implementare le politiche urbane, soprattutto quelle ambientali, il cui successo dipende dalla forte integrazione. Da una parte, le politiche sono risposte consolidate a problemi a cui, ritenendo di dover rispondere, abbiamo riconosciuto valore collettivo; dall'altra, la società cambia costantemente, e c'è bisogno di tempo per leggere e affrontare in maniera appropriata il cambiamento. Ci troviamo di fronte a "politiche in cerca di città" e "città in cerca di politiche": un rincorrersi che raramente trova occasioni di dialogo costruttivo, pur incrociando entrambe – le politiche, come le città – temi rilevanti di cui tenere conto (Balducci, De Leonardis, Fedeli 2018). Questa distanza è resa ancora più difficile, nella regione urbana di Napoli, dalla transizione amministrativa e politica in corso da Provincia a Città Metropolitana, con il venir meno delle competenze e degli equilibri di potere consolidati.

Dopo aver inquadrato le problematiche dell'area-studio, ricordando le emergenze ambientali che tuttora caratterizzano la regione urbana di Napoli, una tassonomia di territori dello scarto introdurrà alle specificità emergenti nelle aree-rifiuto direttamente trattate dai Periurban Living Labs (d'ora in avanti PULL).

L'obiettivo è analizzare l'attuale modello di governance per comprendere come, e attraverso quali passaggi, sia possibile ridurre la distanza tra i diversi stakeholder.

La regione urbana di Napoli fra due emergenze ambientali

Dopo quindici anni di fallimenti nel riportare alla normalità la gestione dei rifiuti, l'emergenza campana, cominciata nel 1994, si è ufficialmente conclusa nel 2009 con l'inaugurazione dell'unico, grande termovalorizzatore regionale localizzato nel comune di Acerra, a nord est di Napoli (Iacuelli 2008; Corona, Fortini 2010).

In realtà, le ulteriori crisi che si sono susseguite fra 2010 e 2011, l'acuirsi del fenomeno della Terra dei Fuochi, che ha raggiunto il suo apice nel 2012-2013, e i conseguenti provvedimenti del Parlamento europeo (Parlamento Europeo 2014; Unione Europea 2015), evidenziano come la gestione delle politiche ambientali, con i conflitti connessi (Petrillo 2009; Armiero 2014), e con le carenze del modello di governance che si porta dietro (Berruti, Palestino, 2017), resti tuttora problematica sul fronte di due emergenze: quella legata al ciclo dei rifiuti – nei fatti mai completamente chiusa – e quella nascente dalla proliferazione di aree-rifiuto negli spazi aperti e lungo le strade di ogni genere e rango.

I provvedimenti regionali emanati dal 2016 ad oggi hanno introdotto strumenti e azioni per trattare entrambe le emergenze.

La carenza regionale di impianti di trattamento dei rifiuti organici, che si aggrava proporzionalmente al crescere della percentuale di raccolta differenziata, unita alla scarsità di discariche autorizzate e termovalorizzatori, ha indotto l'Unione europea a condannare il governo italiano al pagamento di una multa di 120.000 euro al giorno, oltre a una somma di 20 milioni di euro come misura dissuasiva per la reiterazione di inadempimenti quali il mancato smaltimento dei circa sei milioni di tonnellate di eco-balle stoccate dal Commissario Straordinario negli anni dell'emergenza rifiuti.

La necessità di tamponare queste sanzioni ha inciso sull'agenda delle politiche pubbliche e sull'organizzazione della macchina amministrativa e gestionale regionale, al punto che una delle prime mosse del governatore della Campania De Luca, eletto nel 2015, è stata organizzare la cosiddetta «Struttura di missione per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle», le cui azioni, conformemente ai fabbisogni definiti dal Piano Regionale rifiuti, sono state indirizzate anche a localizzare gli impianti di compostaggio dei rifiuti organici nel territorio regionale, organizzando le gare e misurando la fattibilità dei progetti.

Il disastro ambientale della Terra dei Fuochi, strettamente connesso all'emergenza rifiuti, è scoppiato con evidenza mediatica soltanto all'inizio del nuovo millennio.

Non diversamente dall'emergenza precedente, che, nascendo da incapacità di governo del territorio (Laino 2013), si scontrava con il suo progressivo degrado sociale (Corona, Sciarrone 2012) ed ecologico (Di Gennaro 2014), la Terra dei Fuochi ha incarnato la risposta organizzata dell'imprenditoria criminale alla domanda nazionale di smaltimento a basso costo di rifiuti solidi e speciali. La competitività di questa risposta ha avuto l'esito di allargare il mercato illegale dei rifiuti, facendo temporaneamente della regione urbana di Napoli la più grande discarica non autorizzata d'Italia.

Abbandonare rifiuti sul ciglio delle strade, o smaltirli attraverso combustione e tombamento nei terreni agricoli e nelle superfici abbandonate del periurbano si è trasformato, durante il nuovo millennio, in un comportamento frequente. Per lo meno fino a quando, nel 2013, la Terra dei Fuochi è diventata oggetto di un Patto (delibera di giunta regionale 169/2013) che ha visto fra i firmatari, oltre alle prefetture di Napoli e Caserta, trentatré comuni in provincia di Napoli e ventiquattro in provincia di Caserta, per una superficie complessiva di 1.076 chilometri quadrati (Palestino 2015).

In continuità con la pianificazione e la gestione del ciclo dei rifiuti – e talvolta facendo perversamente sistema con essa – la bonifica e il controllo delle aree-rifiuto rappresenta l'altra problematica con cui fare i conti. Solo il pieno superamento di entrambe le emergenze consentirà, infatti, di pianificare una nuova stagione di sviluppo finalizzata alla auspicata rinascita del territorio fra le province di Napoli e Caserta che gli antichi romani avevano celebrato con il nome di Campania Felix.

Aree-rifiuto e territori di scarto

Per trattare questo argomento dobbiamo affacciarci sulle disfunzioni del sistema italiano di accumulazione e smaltimento dei rifiuti che, sulla spinta delle ecomafie, ha cominciato a diventare problematico sin dagli anni '80 del XX secolo (Corona, Sciarrone cit.). All'atto in cui le economie illegali e criminali si sono infiltrate nella gestione dei rifiuti, i molteplici effetti delle dinamiche di sregolazione socio-ecologica rilevabili sul territorio (Donolo 2001) hanno cominciato a riversarsi sulle comunità residenti: trasformandole in vite di scarto, sottraendo loro spazi di fruizione di beni comuni, mettendo a rischio la salute delle giovani generazioni.

La carta dei "paesaggi operazionali dello scarto", costruita nell'ambito della ricerca PRIN "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti" (De Leo, Lieto, Palestino cit.), evidenzia l'intensità o la rarefazione con cui i servizi per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e i Siti di Interesse Nazionale (SIN) da bonificare – ovvero ciò che con REPAiR abbiamo classificato come "infrastruttura operazionale dello scarto"– si distribuiscono fra i comuni italiani.

La mappatura suggerisce che le aree della penisola a maggiore rischio di accumulazione, occultamento e sversamento illegale di rifiuti e scarti sono quelle ove, alla carente infrastrutturazione dei cicli metabolici, si affianca la presenza di superfici inquinate da precedenti usi produttivi. Dai dati sulla popolazione emerge, infatti, che le forme di gestione illegale/criminale di scarti e rifiuti si annidano ove i profili dei residenti sono più fragili, e il territorio è ferito da preesistenti compromissioni ambientali. A tale proposito, l'"indice composito di sofferenza urbana" (http://www.postmetropoli.it/atlante/) è stato messo al lavoro nei casi di Napoli e Amsterdam e, in seguito, dalle altre città partner del progetto.

Come è emerso per Napoli, a una gestione del metabolismo contesa fra interessi confliggenti, consegue una governance dell'ambiente manipolata da forme di regolazione simbolica che rischiano di agire come meri simulacri di giustizia ambientale (Palestino 2015). É importante, allora, tenere conto del cortocircuito che si crea fra chi promette regolazione (enti locali e statali), chi spinge verso modalità informali di gestione (criminalità organizzata, politica e professionismo collusi), chi lotta per sottrarsi tanto allo sfruttamento sleale del territorio, quanto alla simulazione di politiche in difesa dello stesso (comunità locali).

La tesi messa in campo relativamente al territorio della regione urbana di Napoli, è che in questo abbrivio sia possibile, grazie alla conduzione mirata dei PULL, introdurre

connessioni strategiche fra modalità di regolazione e reazioni locali, ossigenando le politiche pubbliche con strumenti di deliberazione democratica e strategie partecipative mirate a ricostruire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Nella focus area di Napoli, che è parte del territorio stigmatizzato come Terra dei Fuochi (2), il diritto degli abitanti alla qualità dell'ambiente urbano è minacciato dall'incrocio di almeno due dimensioni problematiche concomitanti: l'incapacità e la mancanza di mezzi finanziari, da parte di chi governa, ad accompagnare la transizione verso processi di pianificazione integrata e, tantomeno, collaborativa; l'aggressività di forme di imprenditoria malate e di politica collusa.

Oltre alla carenza di una regolare infrastrutturazione dei rifiuti, ma anche come concausa della stessa, da almeno trent'anni questo territorio produce e ingoia le seguenti tipologie di scarti:

- scarti di cose: stoccaggio legale di ecoballe, interramento illegale di rifiuti tossici, combustione di rimanenze tessili prodotte da economie al nero;
- scarti di superfici, corpi idrici, edifici e luoghi: suoli e campi agricoli contaminati o desertificati, lotti e impianti in disuso abbandonati, insediamenti abusivi, baraccopoli, patrimonio di pregio in abbandono, siti e bacini fluviali inquinati;
- scarti di vite umane, animali e vegetali aggredite da malattie degenerative.

Nella vastissima gamma di paesaggi e specie scartati che la Terra dei Fuochi offre spicca, ad esempio, la Reggia Borbonica di Carditello, situata nel comune di San Tammaro, non distante da una discarica a lungo gestita dalle organizzazioni criminali. Ostaggio dell'abbandono, nonostante l'altissimo pregio storico-artistico, nel corso del tempo essa si era trasformata nella più paradossale forma di territorio scartato. Fino a quando, nel 2014, il Ministero dei beni culturali è riuscito a fare rientrare il sito fra i beni dello Stato, dando il via a un complesso processo di restauro e rigenerazione entro il quale la società civile ha avuto un ruolo di primo piano (Verdile, 2014).

Governance dei rifiuti e comportamenti degli attori istituzionali

I provvedimenti delle istituzioni per contrastare la proliferazione di aree-rifiuto nel territorio periurbano hanno puntato sull'attivazione di forme di presidio territoriale che funzionano come deterrente a nuovi sversamenti. Sono tuttora frequenti, infatti, i depositi di rifiuti accompagnati da incendi in molte periferie di Napoli e Caserta, lungo i bordi dei comuni confinanti, ovunque non sia chiaro chi sia il soggetto responsabile del controllo territoriale.

Tra le politiche con maggiore capacità di diffusione c'è il programma "Campania Più" (D.G.R. n. 244/2017) che ha preso le mosse dalla sottoscrizione, nel maggio 2017, di un protocollo d'intesa tra Ministero del lavoro, Regione Campania, sindaco del comune e della Città Metropolitana di Napoli. Per la realizzazione di tale protocollo, che ha destinato un cofinanziamento statale di dieci milioni di euro ad azioni di riqualificazione e manutenzione straordinaria delle arterie stradali a rischio di fenomeni di abbandono dei rifiuti, sono stati impiegati disoccupati di lunga durata provenienti dalla Regione Campania. Il programma "Campania più" è stato articolato nelle azioni "Campania più verde" e "Campania più controlli", da attuarsi tramite un apposito Accordo di Programma tra Regione Campania, Città Metropolitana di Napoli e Provincia di Caserta.

Al protocollo d'intesa è stata agganciata una convenzione tra le parti che destina alle imprese aggiudicatarie degli interventi bonus assunzioni e assegni di collocazione. In attuazione dell'azione "Campania più verde", il sistema stradale, per il quale è prevista manutenzione straordinaria e riqualificazione naturalistica, è stato preliminarmente suddiviso in sette reti stradali, di cui due ricadenti nella Città Metropolitana di Napoli, e cinque in Provincia di Caserta, per un totale di oltre 2.400 chilometri.

Inoltre, nell'agosto del 2017 la Regione ha bandito un concorso di idee per la selezione delle migliori soluzioni tecnico-operative finalizzate alla riqualificazione e manutenzione straordinaria del verde lungo le principali connessioni viarie di rilevanza regionale/provinciale, anche con effetti di dissuasione all'abbandono dei rifiuti lungo le strade.

L'azione "Campania più Controlli", invece, ha predisposto un sistema integrato per la vigilanza delle arterie stradali a più alto rischio di fenomeni di abbandono dei rifiuti e di conseguenti incendi.

Come si evince dalle misure attivate, la Regione guarda ai rifiuti essenzialmente come rischi per l'ambiente, mettendo in campo politiche per lo più rivolte alla rimozione e allo smaltimento.

Nonostante il tema dell'economia circolare sia presente già nell'art.2 della Legge Regionale sui rifiuti del 2014 (3), e sia stato introdotto anche nell'intestazione del recente aggiornamento alla legge (con la L.R. n.29 dell'8 agosto 2018), l'atteggiamento proattivo rispetto al trattamento dei rifiuti come risorsa è ancora lontano dalla reale applicazione. Nell'ottimizzazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani secondo la gerarchia comunitaria si leggono, tuttavia, primi tentativi, da parte dei dipartimenti responsabili delle politiche ambientali, di montare azioni orientate alla riduzione della produzione di rifiuti attraverso il riutilizzo dei beni durevoli, nonché alla creazione di filiere produttive di settore per una rete integrata di impianti di riciclaggio, recupero di materia e trasformazione dei rifiuti.

A fronte dello sforzo di attivare opportunità a livello regionale, i comuni stentano ancora a superare i singoli egoismi territoriali e si impegnano difficilmente nel perseguimento di un lavoro di squadra. Ciò è vero sia rispetto alla gestione dei rifiuti, che delle aree-rifiuto. Un atteggiamento individualistico si legge anche nel funzionamento della macchina amministrativa della Città Metropolitana, dove la Conferenza dei Sindaci, che affianca il primo cittadino e il Consiglio Metropolitano, sebbene nasca con l'intento di giocare un ruolo importante, ha mostrato finora debole capacità di incidere sull'orientamento della governance (4). D'altro canto, i sindaci dell'area metropolitana preferiscono mantenersi quanto più a lungo possibile autonomi nella raccolta e trattamento dei rifiuti rispetto alla città di Napoli, che, gioco-forza, tende a fagocitarli in problematiche complesse.

Rispetto alla gestione dei rifiuti, i comuni si attivano solo se intravedono possibilità di accesso a fondi di finanziamento che raramente sono in grado di attrarre attraverso la regolare messa in campo delle procedure richieste. Un caso pertinente riguarda, ad esempio, i finanziamenti per il compostaggio di comunità e per i Centri di raccolta rifiuti che,

se pur previsti nell'area di studio, sono stati raramente impiegati a causa della difficoltà dei comuni di attivare le corrette procedure di finanziamento. Per quanto riguarda infine la localizzazione degli impianti industriali di compostaggio, le città di Napoli ed Afragola sono candidate, in risposta all'avviso pubblico del maggio 2016, ad ospitare impianti rispettivamente di 40.000 e 24.000 tonnellate che, a seguito degli studi di fattibilità, sono in fase di discussione in sede locale.

Un grosso ostacolo al funzionamento della governance, emerso nei laboratori attivati nel corso del 2018 presso i comuni di Casoria, Caivano ed Afragola, risiede, inoltre, nella diffusa ignoranza dimostrata da politici e amministratori locali circa il reale funzionamento della gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda la Città Metropolitana, sia come interlocutore politico, che come soggetto amministrativo, si tratta di un ente che, restando tuttora escluso dai processi decisionali, stenta a definire il proprio ruolo. Sussiste a tutt'oggi una difficoltà di comunicazione tra Regione e Città Metropolitana e tra Città Metropolitana e singoli comuni che ostacola la definizione di collaborazioni intelligenti come quelle necessarie a gestire il ciclo integrato dei rifiuti. L'attivazione di un dialogo inter-istituzionale appare di conseguenza quanto mai necessaria e urgente per passare dal mosaico delle gestioni individualizzate dei rifiuti prodotti in ambito comunale alla pianificazione integrata del ciclo metabolico dei rifiuti e delle aree-rifiuto.

OBJECTIVES	ACTIONS
waste is not illegally disposed in the streets	protection and safeguard of territories reuse of confiscated lands reuse of former landfills or wastelands implementation of Construction and Demolition Waste (CDW) collection centres in which legal recognition is not required by law incentives for depositing CDW in collection centres activation of a communication campaign on the new public services
planning processes of urban change shared by different actors	activation of multi-actor co-design processes involvement of private actors reuse of confiscated lands activation of synergies with pivot actors open public call for the entrustment of waste collection centres linear forestation along infrastructure
organized crime is not implicated in waste management	introduction of measures that allow Circular Economy processes to be implemented natural surveillance actions along infrastructure incentives for waste collection centres
citizens and institutions are aware of environmental issues and the functioning of the administrative machine	construction of a sense of belonging to places through the direct care of public spaces experimentations on sustainability principles at landscape, urban and design scale enhancement of public knowledge on the waste management cycle
existing environmental projects at a stalemate are resumed	recovery and completion of the green infrastructure between Acerra and Pomigliano protection from hydraulic risk along the Regi Lagni reuse of the PIP area in Acerra with ecologic finalities

Tabella n.1 Obiettivi e azioni per i territori dello scarto. Fonte: REPAiR 2018, D6.4, tab.3.2.4a

Il cantiere dei PULL

In base alla definizione più diffusa, i living lab sono "user-centered, open innovation ecosystems based on a systematic user co-creation approach in public-private-people partnership, integrating research and innovation processes in real life communities and settings" (ENoLL 2013). Direzionati rispetto al territorio periurbano, i PULL offrono una sequenza di laboratori interconnessi, basati sulla compresenza di attori che mirano a costruire collettivamente soluzioni eco-innovative a problemi urbani (5).

Da aprile 2017 ad aprile 2018 sono stati organizzati otto PULL nella focus area di Napoli. I primi quattro hanno avuto l'obiettivo di aprire il dibattito intorno ai temi dell'economia circolare, costruendo conoscenza condivisa fra gli stakeholder sugli obiettivi della ricerca. Dopo aver approfondito questioni critiche relative alla gestione dei rifiuti, due incontri sono stati focalizzati sui rifiuti organici e sui rifiuti da costruzione e demolizione. A questi incontri ha fatto seguito l'esplorazione dei territori di scarto di cinque comuni selezionati nell'area di studio con l'obiettivo di individuare possibili strategie innovative di recupero (6). I partecipanti ai PULL sono stati, oltre a rappresentanti della Regione e, sporadicamente, della Città Metropolitana e dei comuni, gli amministratori delle società di igiene urbana e delle imprese operanti nell'area campione, oltre che associazioni, gruppi di cittadinanza attiva e singoli abitanti.

Nei laboratori focalizzati sui territori di scarto i partecipanti hanno proposto tre progetti di rigenerazione territoriale (isole ecologiche omogenee; miglio verde; nuove terre), che sono stati approfonditi attraverso tavoli di lavoro mirati a individuare le necessarie azioni attuative. L'interazione è stata mirata a scegliere le azioni prioritarie, stabilendo relazioni pertinenti con gli obiettivi degli stakeholder (cfr. tab.1).

Per quanto riguarda i territori di scarto, l'obiettivo ritenuto di più urgente risoluzione ha riguardato l'abbandono e il deposito illegale di rifiuti negli spazi aperti e lungo le strade periurbane. É stato espresso anche forte interesse all'attivazione di processi inclusivi di trasformazione urbana, ai quali contribuire in base alle competenze di ciascun attore. Infine, è stato ritenuto essenziale trovare soluzioni in grado di tenere la criminalità organizzata fuori dal processo di gestione dei rifiuti.

Un'atmosfera di cooperazione ha caratterizzato i laboratori, rendendo produttivo il

lavoro dei tavoli, anche se non sono mancati momenti di tensione legati al retaggio dell'emergenza rifiuti e alle ferite aperte dalle passate lotte contro il termovalorizzatore. Le tensioni sono state placate reindirizzando le energie dei partecipanti verso obiettivi comuni. Notevoli sforzi sono stati fatti, inoltre, per costruire conoscenza collettiva su questioni tecniche riguardanti la gestione dei rifiuti in Campania e il connesso funzionamento della macchina amministrativa.
Come si è evinto anche dall'assenza dei rappresentanti degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che erano stati invitati a partecipare ai laboratori, la gestione dei rifiuti continua ad essere percepita come problema da risolvere al livello dei singoli comuni. D'altra parte, la transizione verso il nuovo sistema di governance non è completa, in quanto gli ATO della regione urbana di Napoli non sono ancora attivi a causa di ritardi nelle nomine dei direttori.
La disparità di conoscenza tra i partecipanti si è rivelata questione da gestire attentamente, in modo da non ostacolare il processo creativo di progettazione intrapreso.

Questioni per ricucire il distacco tra politiche e città

Nei PULL sono emerse questioni su come ricucire il distacco tra politiche e città che possono essere così schematizzate: necessità di integrazione fra politiche settoriali; apprendimento istituzionale; capacitazione dei soggetti locali; trasferimento di saggezza comunitaria entro norme, procedure e politiche.
Il lavoro comune portato avanti con la Regione Campania nell'organizzazione dei PULL si è rivelato essenziale, non solo rispetto agli esiti del processo in corso, ma anche rispetto alla possibilità di innescare collaborazioni tra dipartimenti come l'Ambiente, l'Urbanistica e l'Agricoltura, ancora costretti a lavorare in maniera separata a causa delle rigidezze della macchina amministrativa.
Pianificare misure integrate è obiettivo che, anche se in maniera embrionale, la Regione ha cominciato a porsi proprio attraverso REPAiR. La relazione da intraprendere con i comuni, per mettere in campo i principi di economia circolare enunciati nella legge sui rifiuti, ha avuto infatti una prima declinazione reale proprio grazie agli sforzi dei funzionari coinvolti nei PULL, che hanno esplicitato entro i tavoli vincoli, opportunità e azioni da indirizzare alla rigenerazione dei territori di scarto.
Il cammino, tuttavia, è ancora lungo: sia rispetto all'apprendimento istituzionale, sia rispetto alla capacità di trasferire saggezza locale nella programmazione di politiche situate. In questo quadro, sebbene emergano capacità di intrapresa nei territori studiati, appare ancora fragile anche la capacità dei soggetti locali di strutturare il proprio campo di azione in assenza di solide garanzie istituzionali.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, gberruti@unina.it, palestin@unina.it. Il contributo è frutto del lavoro comune delle autrici. In particolare, i paragrafi 2 e 3 sono da attribuire a Palestino, i paragrafi 4 e 5 sono da attribuire a Berruti, i paragrafi 1 e 6 a entrambe.
1. Leader della ricerca REPAiR è l'Università TU-Delft, mentre i casi pilota sono rappresentati dalle città di Napoli e Amsterdam. I partner accademici, coadiuvati dal Joint Research Center dell'Unione Europea, e da alcuni enti e imprese locali, sono rappresentati da università e istituti di ricerca di Delft (Olanda), Napoli (Italia), Amburgo (Germania), Lodz (Polonia), Pécs (Ungheria), Ghent (Belgio). Il gruppo REPAiR di Napoli, oltre che dal Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II, è costituito dalla Regione Campania. La focus area del caso pilota di Napoli comprende, oltre a Napoli, i comuni di Casoria, Afragola, Acerra, Casalnuovo, Caivano, Cardito, Crispano, Frattaminore, Volla e Cercola, per un totale di 1.366.326 abitanti.
2. Per Terra dei Fuochi intendiamo, approssimativamente, l'area contenente i comuni delle Province di Napoli e Caserta oggetto del Patto stilato nel 2013 (vedi paragrafo precedente).
3. L'art.2 della L.R. 16 del 2014 recita: "La Regione Campania riconosce la validità dei principi dell'economia circolare, per cui i rifiuti di un processo di produzione e consumo circolano come nuovo ingresso nello stesso o in un differente processo dando vita ad un nuovo modello di produzione e consumo che mira alla eliminazione dei rifiuti, attraverso una progettazione innovativa di alto livello di materiali, riutilizzo delle merci, ricondizionamento del prodotto, rigenerazione dei componenti".
4. Da un colloquio con il vice-sindaco della Città Metropolitana all'inizio del 2017 si è evinto che la Conferenza dei Sindaci non registrava, in quel periodo, neppure il 40% delle presenze.
5. Per un quadro sulla metodologia alla base dell'approccio collaborativo come "living lab way of working", cfr. Steen, van Bueren 2017.
6. I comuni dell'area campione, scelti in quanto attivi sin dai primi living lab, sono stati: Afragola, Casoria, Casalnuovo, Caivano, Acerra. Relativamente alla gestione dei rifiuti, oltre ad appartenere allo stesso Ambito Territoriale Ottimale (ATO), questi comuni presentano problematiche similari.

Bibliografia

Armiero, M. (2014), "Garbage under the Volcano: The Waste Crisis in Campania and the Struggles

for Environmental Justice", in Armiero, M., Sedrez, L. (a cura di), A History of Environmentalism, Bloomsbury, London/ New York
Balducci, A., De Leonardis O., Fedeli V. (a cura di, 2018), Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, Il Mulino, Bologna
Berger, A. (2006), Drosscape: Wasting Land in Urban America, Princeton Architectural Press, New York
Berruti, G., Palestino, M.F. (2017), "La pianificazione del ciclo dei rifiuti e delle aree rifiuto nella svolta della governance metropolitana di Napoli", in Working Papers Rivista online di Urban@it, 3 (p. 2-11)
Corona, G., Fortini, D. (2010), Rifiuti. Una questione non risolta, Roma, XL edizioni
Corona, G., Sciarrone, R. (2012), Il paesaggio delle ecocamorre, in Meridiana, 73-74 (p. 13-35)
Di Gennaro, A. (2014), Per una storia dell'ecosistema metropolitano di Napoli, in Meridiana, 80 (p. 105 -124)
De Leo, D., Lieto, L., Palestino, M.F. (2017), "La sottorappresentazione della sregolazione. Un problema di definizioni e di policies", in Balducci, A., Fedeli, V., e Curci, F. (a cura di), Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione, Guerini e Associati editore, Milano (p. 229-255)
Donolo, C. (2001), Disordine. L'economia criminale e le strategie della fiducia, Donzelli, Roma
ENoLL 2013, ENoLL Living Labs, http://www.openlivinglabs.eu/livinglabs
Iacuelli, A. (2008), Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano, Rinascita edizioni, Roma
Laino, G. (2013), "Oltre la crisi dei rifiuti: Napoli tra proclami e pragmatismo, in PPC, 27-28 (p. 180-195)
McDonough, W., Braungart, M. (2003), "Towards a sustaining architecture for the 21st century: the promise of cradle-to-cradle design", in UNEP Industry and Environment, 13 (p.13-16)
McKinsey & Company (2016), The circular economy: moving from theory to practice, McKinsey & Company Center for Business and Environment, New York
Palestino, M. F. 2015, "Per un'agenda radicale della Terra dei Fuochi", in Crios, 10 (p. 9-18)
Petrillo, A. (2009), Biopolitica di un rifiuto. Le rivolte anti-discarica a Napoli e in Campania, Ombre corte, Verona
Parlamento Europeo, Commissione per le petizioni 2014, Comunicazione ai membri: Petizione 1771/2012. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/cm/1029/1029380/1029380it.pdf
Unione Europea, Corte di Giustizia 2015, Sentenza, Causa C-653/13. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d59bcebf3882b84a8881e4ccb60da35136.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN8Leo?text=&docid=165914&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=194319
REPAiR 2018, D6.4 First application of the decision model in all case studies, http://h2020repair.eu/wp-content/uploads/2018/06/Deliverable-6.4-First-application-of-the-decision-model-in-all-case-studies.pdf
Steen, K., van Bueren, E. (2017), Urban Living Labs. A living lab way of working, Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions, Amsterdam
Steinitz, C. (2012), A Framework for Geodesign: Changing Geography by Design, ESRI Press, Redlands, CA
Verdile, N. (2014), La reggia di Carditello. Tre secoli di Fasti e Feste, Furti e Aste, Angeli e Redenzioni, Ventrella edizioni, Caserta
Wijkman, A., Skånberg, K. (2015), The Circular Economy and Benefits for Society. Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency, Club of Rome, http://www.clubofrome.org

Città e migrazione. Politiche e strategie per i nuovi luoghi della condivisione

Giulia Bevilacqua* e Giorgia Bevilacqua**

Città contemporanea e migranti. Le questioni emergenti

Da sempre le città sono punto di arrivo per i flussi migranti, dato il loro elevato grado di attività economica, la loro vivace e stimolante espressione culturale e intellettuale e il loro potenziale di sviluppo. Tenere in considerazione l'impatto della migrazione, delle sue relative opportunità e sfide, è cruciale, così come lo è comprendere la connessione che essa ha con l'economia e lo sviluppo di una città.

Nei primi anni del XXI secolo l'Italia ha conosciuto un periodo di rilevante aumento della popolazione immigrata, passata da meno di 1,5 milioni a quasi 5 milioni, in continuo incremento fino ai nostri giorni. Il quindicennio appena trascorso ha infatti rappresentato un periodo di grande crescita e di importanti trasformazioni poiché i processi di globalizzazione economica e i mutati quadri politici hanno prodotto nuovi flussi migratori così come l'ampliamento delle aree d'emigrazione. L'Italia, a lungo paese d'emigrazione, è ormai diventata una delle principali destinazioni nello scenario europeo (Bonifazi, 2007). In tale contesto, è quindi quanto mai necessario mettere il più possibile a fuoco le differenti forme che l'immigrazione ha assunto e assume su un territorio dalle molteplici articolazioni interne, quale è quello italiano (Amato, 2008).

L'immigrazione rappresenta ormai un fenomeno costante e dinamico, che incide anche sulla forma della città in quanto sta trasformando in maniera sempre più significativa i luoghi, i tessuti fisici e sociali, il modo di vivere il mondo; tutto ciò in concomitanza con il crescente fenomeno della globalizzazione, condizione del contemporaneo, che determina un tipo di connettività complessa caratterizzata da un'intensificazione delle interconnessioni e delle interdipendenze locali (Tomlinson, 1999).

La storia delle città è dunque da sempre storia di migrazioni, di contaminazioni, di so-

vrapposizioni, di identità che si mescolano e si rinnovano e tale interculturalità e molteplicità è caratterizzata da un "mosaico di soggettività etnicamente connotate" (Attili, 2008) sempre più frammentate e complesse.
Sotto la spinta dei processi locali e globali, le città e le aree urbane del mondo occidentale hanno infatti subito in pochi decenni mutamenti molto profondi; la città contemporanea, in tale fase di cambiamento urbano e territoriale, definita di "metropolizzazione" (Campos Venuti, 2010), sta subendo una crescita scomposta, che ha provocato effetti di frammentazione degli ambiti urbani e conseguentemente delle comunità locali. Tale nuova città, dove in Italia vive la maggioranza della popolazione (69% Fonte Istat 2017), porosa e discontinua, è costituita da sistemi costruiti, semi-costruiti e aperti, con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili (aree dismesse, abbandonate, vuoti urbani di varia natura), che oggi formano un'offerta superiore a qualsiasi domanda immobiliare, pubblica e privata (Ricci, 2014). L'attuale periodo di crisi finanziaria ed economico-produttiva ha però determinato un forte freno alla modernizzazione, mettendo sempre più a rischio il funzionamento urbano e la tenuta delle relazioni sociali proprio in concomitanza con il raggiungimento di una maggiore consapevolezza delle questioni sopra richiamate.
La città è sempre più luogo di confronto e scambio culturale ma anche luogo di conflitti e coabitazioni forzate, un ambiente urbano costituito da una molteplicità di gruppi, di interessi, profondamente differenziati, instabili e variabili. Allo stesso tempo però gli immigrati sono un elemento costante e stabile della vita quotidiana degli italiani, a tal punto che alcuni di loro coltivano progetti di permanenza senza però rinunciare alle proprie identità culturali originarie, elemento che condiziona il significato futuro della nostra identità nazionale.
Nell'attuale dibattito sulle nuove forme e sui nuovi significati della città e dei territori contemporanei, i concetti di socialità, cultura, condivisione, identità e in particolare quello di inclusività, divengono quindi il fulcro del disegno dell'assetto urbano e territoriale mediante un progetto integrato che segnali le diversità delle popolazioni e delle comunità locali ma al contempo abbia la capacità di interpretare e guidare i globali processi di trasformazione del territorio.
L'Italia è chiamata dunque ad elaborare strategie e politiche integrate, insieme urbane, sociali, economiche in grado di far fronte a questo nuovo scenario di immigrazione, che non sarebbe esatto chiamare emergenza in quanto destinato a ripetersi nel tempo. Gli interventi portati avanti sul territorio italiano hanno infatti interessato numerosi attori e ancora oggi coinvolgono differenti risorse, tra cui ovviamente in prima linea il Governo, il quale, tramite le Prefetture, ha attivato oltre tremila CAS (Centri di Assistenza Straordinari) (1) in aggiunta ai centri che fanno capo allo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugio) (2), accogliendo in totale oltre 180.000 persone (Centro Studi e Ricerche IDOS, 2017).
A sostegno di un nuovo modello di rigenerazione e "integrazione interculturale" (3), basato su diritti e doveri, che offre generalizzate opportunità di crescita, deve quindi essere prevista e attuata una vasta azione di mediazione sociale attraverso l'utilizzo di figure dedicate e una progettazione partecipata dei cittadini (Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 2017).

I nuovi luoghi della condivisione. Per una città plurale e inclusiva

In Italia, come nel resto d'Europa, l'immigrazione risulta essere da anni un fenomeno strutturale; la popolazione immigrata è quindi una componente ineliminabile della società contemporanea.
A fronte dall'azione delle nuove comunità insediate e delle trasformazioni del diritto di cittadinanza, alla luce delle recenti politiche di coesione economica e sociale (Gentile, 2014), le città diventano emblema di multiculturalismo, di identità diverse che convivono. L'integrazione diviene il fattore determinante per progettare luoghi in cui le diverse comunità siano libere di esprimere le proprie pratiche dell'abitare, strumento per la risoluzione di conflitti altrimenti irrisolvibili e unico mezzo per garantire una convivenza possibile nonostante le differenze.
I nuovi fenomeni di coabitazione urbana agiscono in profondità sugli insediamenti del nostro paese, mostrando un intreccio tra un veloce adeguamento ai nuovi modelli abitativi autoctoni e un mantenimento di alcune specifiche tradizionali consuetudini abitative (Lanzani, 2002) che hanno tuttavia recentemente determinato forme di "concentrazione degli immigrati" in alcuni quartieri della città. Tale fenomeno genera da una parte allarme attorno alla pericolosità che si ritiene ad esso connessa, dall'altra forme di esclusione urbana e abitativa, in quanto edifici dismessi e spazi temporaneamente abbandonati vanno a costituire l'unica opportunità di insediamento.
Oggi gli spazi più frequentati dai migranti sono quelli spesso lasciati vuoti, dimenticati dai residenti stanziali; sono le piazze, i parchi, i luoghi semi-deserti che vengono occupati da eterogenee attività e usi inconsueti (Pezzoni, 2013). Questi spazi pubblici non configurati e privi di usi, possono divenire invece luoghi di aggregazione, di scambio, luoghi che tuttavia possiedono un'identità da disvelare e che tali nuove funzioni, usi, modi di viverli fa emergere (Colombo, Genovese & Canevaro, 2006). Difatti tali ambiti vengono fatti rivivere all'interno di un sistema di relazioni, di rapporti commerciali, di scambi di informazioni, di attività che si prendono cura quello spazio indifferenziato e lo significano, rendendolo accogliente per le popolazioni che lo frequentano, facendo sì che quel luogo divenga vivibile per tutti, non solo per i migranti. Nelle aree emarginate scattano infatti nuove ragioni e nuovi comportamenti che permettono la costruzione di nuove identità e di un rinnovato patrimonio di memorie che comportano lo sviluppo di nuove idee e pratiche di cittadinanza (Settis, 2017).
Al contrario però la tendenza a vivere all'interno del proprio gruppo etnico può causare la formazione di enclave urbane che se da una parte offrono il vantaggio del sostegno sociale, della maggiore disponibilità di beni, dei centri di culto e altre istituzioni comunitarie, dall'altra determinano una sostanziale permanenza della popolazione in tali luoghi, poiché riconosciuti quali vere e proprie comunità (World Economic Forum, 2017). Al contempo le complessità associate alla diversità di razza, religione, etnia, lingua dovute ai diversi contesti culturali di origine, possono essere oggetto di problematiche di tipo endogeno, in quanto la contaminazione e la coabitazione forzata possono rappresentare un rischio per la coesione sociale, per la perdita di tradizioni e la dissoluzione dei legami cul-

turali e familiari portando anche a problemi di xenofobia, discriminazione e violenza. Inoltre la diversa cultura dell'abitare, del vivere la città, legata in parte alle condizioni materiali, comporta da parte delle politiche, una connotazione differenziata della popolazione configurando per gli immigrati una forma di "cittadinanza limitata", una rottura del modello della convivenza urbana, un disequilibrio nei valori e nelle di forme di rappresentanza.

Questo avviene poiché l'immigrazione è stata governata per anni esclusivamente come una questione sociale, è invece necessario contemplare anche una "questione urbana" che riguardi quindi la parte fisica della città, la qualità dei luoghi in cui viviamo e le relazioni sociali e umane che si instaurano in quei luoghi.

Gli effetti di tale questione urbana devono necessariamente essere conciliati e governati a partire da una nuova idea di cittadinanza legata strettamente a politiche, strategie strumenti e meccanismi che contrastino ogni forma di segregazione e di subordinazione delle popolazioni.

Una città quindi davvero plurale, ospitale, permeabile, è il riferimento propedeutico ad una nuova democrazia locale (Solimano, 2007). Abitare in una città plurale ed inclusiva, attraversata in modo sempre più profondo dalle traiettorie di vita di popolazioni in transito o di diversa origine, contraddistinta da un cambiamento di prospettiva nel rapporto tra individui e luoghi, tra abitante e città, tra città e comunità – urbs e civitas. Per città plurale e inclusiva si intende proprio una città ricca di relazioni, dove i servizi siano in rete, interconnessi in un sistema che complessivamente si prenda cura della condizione transitoria dell'abitare; una città che contrasti ogni forma di marginalità, fisica e sociale; una città con usi temporanei nella quale si producano interazioni, confronti e opportunità di apprendimento che vedano la compresenza come occasione di convivenza (Crosta, 2000); una città dove il dialogo, la conoscenza reciproca e la fusione di orizzonti diventino la via maestra per arrivare alla convivenza pacifica, collaborativa e solidale (Bauman, 2016).

Per una città multiculturale. Il caso di Bologna

Il livello di governo locale è ormai considerato l'ambito privilegiato nel quale osservare i connotati delle politiche di integrazione degli immigrati, a differenza delle politiche per l'immigrazione, che sono invece regolate prevalentemente a livello centrale (l. 40/1998, l. 189/2002). Le differenze tra i contesti si possono ricondurre ad una molteplicità di fattori: la specificità e l'intensità con cui si presenta l'immigrazione nei diversi territori; il diverso schieramento politico delle giunte; la dimensione dei territori e persino l'efficienza delle singole amministrazioni nel presentare progetti ed utilizzare i fondi nazionali per le politiche migratorie erogati dalle Regioni (Campomori, 2006).

In questo quadro la Regione Emilia Romagna si dimostra all'avanguardia nei progetti di collaborazione inter-istituzionale con le Autorità Statali e i Comuni per la gestione del fenomeno dell'immigrazione attraverso un modello di accoglienza diffusa e sicura sul territorio realizzando forme di accoglienza legale, programmata e diffusa in tutti i Comuni.

Tale strategia è esplicitata all'interno del Programma Triennale 2014-2016 per l'integrazione dei cittadini stranieri previsto dalla Legge Regionale 5/2004 (4) attraverso il quale la Regione si impegna a ridefinire un nuovo patto di cittadinanza tra migranti e nativi e tra nuovi residenti e amministrazioni locali basato su una serie di politiche volte a incentivare le diverse forme di cittadinanza attiva, al fine di accrescere il dialogo, la corresponsabilità e dunque, di fatto, la coesione sociale. In ambito regionale ciò significa dotarsi di uno strumento di programmazione pluriennale "trasversale" per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, che sia capace di raccordarsi e di valorizzare le programmazioni pluriennali già previste in diversi e singoli settori e di condividere una visione di medio-lungo periodo sul fenomeno migratorio (Regione Emilia Romagna, 2014).

In particolar modo la città di Bologna è uno dei principali comuni italiani culla della diversità culturale che fa sì che essa assuma un volto disegnato da diversi colori, diversi modus vivendi. Dai dossier annuali redatti dall'Osservatorio Regionale del fenomeno migratorio, si nota come i migranti siano collocati soprattutto nel centro storico di Bologna e non esistano né ghetti né quartieri etnici, ma quasi esclusivamente zone molto circoscritte di maggiore concentrazione della popolazione non italiana, interstizi urbani in cui si configura una parziale dominanza di uno o più gruppi stranieri che risultano dunque per lo più distribuiti uniformemente nello spazio urbano. Non esistono dunque vere e proprie enclaves etniche. Da tali dossier emerge inoltre il forte impegno della città relativo ai servizi sociali dedicati al tema immigrazione. Bologna si conferma quindi come uno dei principali centri di attività, con un tessuto associativo ricco e composito divenuto campo di sperimentazione per il Centro Studi e Ricerche IDOS che ha previsto l'organizzazione di focus group sull'approfondimento di specifici aspetti-chiave: i rapporti degli immigrati con il territorio, i fabbisogni di formazione e di consulenza, nonché le prospettive di consolidamento in un'ottica di confronto con le altre realtà del terzo settore e con le istituzioni locali. Forte di una normativa regionale basata sull'associazionismo e sulla partecipazione, la Regione Emilia Romagna si è posta quale rappresentante di un progetto, di cui sono partner ERVET-Emilia Romagna Valorizzazione Economia Territorio e l'associazione ARCI Emilia Romagna, denominato CASPER ("Contrasto alla dispersione, Accesso ai servizi, Servizi informativi, Partecipazione e associazionismo") nato nell'ambito della programmazione nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), che prevede diverse azioni tra le quali la valorizzazione del ruolo delle associazioni di cittadini stranieri, al fine di sostenere le esperienze di cittadinanza attiva.

A partire da tale rilevante apporto di servizi e sostegni socio-economici, questi programmi che incentivano come detto l'associazionismo e la partecipazione di tutta la cittadinanza, fanno sì che anche la popolazione migrante si faccia parte attiva dei processi di rigenerazione che il Comune di Bologna sta portando avanti, costituendosi quale nuovo attore chiamato al tavolo delle decisioni e delle scelte per tutta la città. Il Comune, con l'approvazione di norme regolamentari sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (5), sta infatti cercando di coinvolgere anche i cittadini stranieri, in un'ottica sussidiaria, nella cura e nella

rigenerazione di quei «beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo», per rinnovarne la funzione e concorrere in termini più complessivi al miglioramento della qualità della vita urbana.

Esempi di tale nuova modalità di gestione di beni comuni sono i patti di collaborazione, strumento collaborativo scelto dai regolamenti per la rigenerazione dei beni comuni urbani, stipulati secondo il Regolamento dell'associazione Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà (6), che si caratterizzano per l'eterogeneità dei contenuti e l'estrema atipicità sia sul fronte degli ambiti di intervento che sul piano della rilevanza economica, della durata e dell'intensità della collaborazione. Ad accomunarli è il ruolo attivo dei cittadini, singoli o associati, riuniti in formazioni sociali anche di natura imprenditoriale oppure a vocazione sociale; la riduzione dell'asimmetria tra amministrazioni e privati e l'assenza di un nesso di reciprocità tra gli impegni (vere e proprie prestazioni) assunti nel patto. Tali strumento divengono quindi la modalità per intraprendere reali collaborazioni in cui si formano nuove alleanze e in cui insieme con i migranti ci si prende davvero cura degli spazi della città e si organizzano attività di animazione del territorio.

Prospettive. Verso nuove strategie urbane

La presenza dei migranti e la loro integrazione, costituisce, quindi, come mostra anche il caso emiliano sopracitato, sempre più una sfida e un'opportunità per il futuro sviluppo delle città, per la rigenerazione urbana delle aree marginali, e per la gestione dei beni comuni e come tale deve assumere un ruolo centrale nel governo della città e dei territori contemporanei.

Ogni crisi stimola l'emergere di questioni e soluzioni che definiscono nuovi percorsi di ricerca e sperimentazione che l'urbanistica, nell'attuale fase di vulnerabilità urbana, mira a risolvere ridefinendo strategie di pianificazione e tattiche di attuazione che possano rilanciare il ruolo della città rispetto ai suoi nuovi abitanti (Poli & Ravagnan, 2016).

La migrazione di solito appare come un ripensamento piuttosto che come parte integrante del processo, ma comprendere l'entità dei suoi possibili effetti sull'abitare, sugli spazi pubblici, in termini generali, sui beni comuni urbani è un prerequisito per i responsabili delle politiche e per i pianificatori. A partire dalla consapevolezza della stabilità e costanza del fenomeno dell'immigrazione, e degli effetti dell'attuale crisi economica ed ambientale, le città avvertono l'esigenza di cambiare prospettiva, di ricostruire un'immagine condivisa e inclusiva (Strategia Europa 2020), ricercando il significato profondo che ciascuna comunità assegna ai luoghi di vita e di relazione e garantendo che l'organizzazione dello spazio non sia legata alle scelte dei singoli ma sia l'esito di una dimensione collettiva (Mariano, 2013).

In prima istanza è necessaria la messa in campo di politiche attive mirate alla lotta contro la xenofobia, il razzismo e contro ogni forma di discriminazione verso i migranti. Occorre che le comunità ospitanti diventino accoglienti, riconoscano l'impatto positivo che i flussi migratori hanno sul potenziale di sviluppo economico ed urbano e promuovano il miglioramento dell'accesso all'istruzione, alla formazione, all'alloggio e al lavoro dignitoso per i cittadini migranti, in questo supportate da politiche e strategie di governo pubbliche a garanzia di un nuovo welfare urbano.

Si auspica quindi un nuovo ciclo di pianificazione che faccia proprie le pratiche di riappropriazione del senso identitario, degli spazi residuali quali nuovi luoghi per le attività e l'abitare proprio dei migranti (cucina, artigianato, arte), delle aree abbandonate da rivitalizzare con usi temporanei, dei luoghi diversi in funzione delle differenti culture non ancora completamente integrate ma che si spera lo diventino, che possa dare risposta a tali obiettivi definendo un percorso innovativo.

In questa direzione la pianificazione deve integrare e innovare gli apparati normativi e regolamentari ma anche le strategie progettuali e il disegno morfologico e funzionale della città contemporanea, con particolar riferimento alla città pubblica, affinché tali politiche e strategie complessive diano forma alle aspettative e all'operatività dei migranti, attraverso procedure e regole partecipative, plurali ed inclusive adeguate al nuovo contesto socio-economico.

Note

*Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma, giulia.bevilacqua@uniroma1.it

** Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi Roma Tre, giorgiabevi@hotmail.it

1. I CAS sono strutture di accoglienza, inizialmente concepite per l'emergenza, nate al fine di sopperire alla mancanza di posti nelle strutture ordinarie di accoglienza in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti. Ad oggi costituiscono la modalità ordinaria di accoglienza.

2. Lo SPRAR è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Tale forma di "accoglienza integrata" supera la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

3. Il "Piano Nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale" del Ministero dell'Interno prevede da parte dei migranti l'impegno a imparare la lingua italiana, a condividere i valori della Costituzione italiana, a rispettare le leggi, a partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui si vive, mentre chi accoglie si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società.

4. La Legge Regionale n. 5/2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" è stata la prima normativa di stampo federalista sul tema dellímmigrazione approvata da una Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la quale, l'Emilia Romagna ambisce a costruire una società aperta al dialogo sociale e allo scambio culturale.

5. "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", approvato a Bologna nel maggio del 2014, e successivamente adottato in 104 comuni.

6. Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, è un'associazione nata nel 2005 che persegue il fine esclusivo della solidarietà sociale, umana, civile, culturale e di ricerca etica, partendo dalla certezza che le persone siano portatrici di capacità che è possibile mettere a disposizione della comunità per contribuire a dare soluzione, insieme con le amministrazioni pubbliche, ai problemi di interesse generale.

Bibliografia

Amato, F. (2008), Atlante dell'immigrazione in Italia, Carocci Editore, Roma

Attili, G. (2008), Rappresentare la città dei migranti, Jaca Book, Milano

Bauman, Z. (2016), Stranieri alle porte, Laterza, Bari

Bonifazi, C. (2007), L'immigrazione straniera in Italia, il Mulino, Bologna

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), Relazione sull'attività svolta dalla Commissione. Disponibile in:
https://www.labparlamento.it/wp-content/uploads/2018/02/Documento-finale_Inchiesta-periferie.pdf

Campomori, F. (2006), "Politiche per gli immigrati nei comuni dell'Emilia-Romagna: uno studio di casi", in Le Istituzioni del Federalismo, 3/4, (pag. 489-517)

Campos Venuti, G. (2010), Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica, a cura di F. Oliva, Laterza, Roma-Bari

Centro Studi e Ricerche IDOS (2017), Dossier Statistico Immigrazione 2017, Edizioni IDOS, Roma

Colombo, A., Genovese, A., Canevaro, A. (2006), Immigrazione e nuove identità urbane, Edizioni Erickson, Trento

Crosta, P.L. (2000), "Territori di migrazione. Quali Politiche? ", in Migrazioni Scenari per il XXI secolo. Dossier di Ricerca, Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, Roma

Gentile, A. (2014), Città e immigrazione. Cenni sul fenomeno: dal sociale al giuridico penale, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli

Indovina, F. (2005), "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali", in F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), L'esplosione della città, Editrice compositori, Bologna

Guerzoni, M. (2010), Le città degli altri. Spazio pubblico e vita urbana nelle città dei migranti, Sate industria grafica, Ferrara

Lanzani, A. (2002), Metamorfosi urbane. I luoghi dell'immigrazione, Sala, Pescara

Mariano, C. (2013), "Spazi pubblici 'migranti'. Processi di rivitalizzazione degli spazi pubblici della città contemporanea", in Planum. The Journal of Urbanism, 27

Ministero Dell'Interno Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (2017), Piano Nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale. Disponibile in: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano_nazionale_integrazione.pdf

Pezzoni, N. (2013), La città sradicata: geografie dell'abitare contemporaneo: i migranti mappano Milano, O Barra O Edizioni, Genova

Poli, I., Ravagnan, C. (2016), "Il Piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi Concetti operativi e nuovi valori collettivi", in Urbanistica, 157, (pag. 140-145)

Regione Emilia Romagna (2014), Per una comunità interculturale. Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri. Disponibile in: https://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/temi/norme/per-una-comunita-interculturale-programma-triennale-per-lintegrazione-sociale-dei-cittadini-stranieri-2014-2014-art-3-comma-2-della-l-r-5-2004

Ricci, L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, Sulla città futura, LISt lab, Trento

Settis, S. (2017), Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili, Einaudi, Torino

Solimano, N. (3 Novembre 2007), "Immigrazione e trasformazioni urbane", Relazione tenuta al convegno Interferenze Urbane, Pisa

Tomlinson, J.(1999), Sentirsi a casa nel mondo. La cultura come bene globale, La Feltrinelli, Milano

World Economic Forum (2017), Migration and Its Impact on Cities. Disponibile in: http://www3.weforum.org/docs/Migration_Impact_Cities_report_2017_HR.pdf

Forme multiple dello spazio pluri-comunale

Piergiuseppe Pontrandolfi * e Antonella Cartolano** Autore

Nuovi spazi di governo

In un contesto, come quello Italiano, in cui la polverizzazione dei Comuni, l'iperterritorializzazione e l'inadeguatezza dell'attuale maglia amministrativa continuano ad ascriversi tra le principali cause di politiche pubbliche inefficaci ed inefficienti, il riconoscimento del carattere di interdipendenza che lega l'efficacia e l'efficienza delle politiche (strumenti) agli ambiti territoriali cui si riferiscono (perimetri) è questione cruciale, ancor più se il tema di confronto è il governo del territorio.

Da ciò il bisogno di un ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale che muova nella direzione di accompagnare le attuali dinamiche territoriali ed urbane verso forme istituzionali e strumenti di governo del territorio maggiormente rispondenti alle nuove sfide a cui deve rispondere l'azione pubblica, immaginando, quindi, nuove forme e strutture organizzative per lo spazio pluricomunale e più adeguati strumenti di pianificazione e gestione delle differenti dinamiche territoriali.

Si tratta di configurare una più appropriata ossatura istituzionale che rappresenti lo "zoccolo duro" di politiche e progetti, capace di produrre sedimentazioni e processi cumulativi (Preto, Occelli, 1994), pur nel riconoscimento di strategie, politiche ed azioni "a geometria variabile" (Dematteis, 2003, Celata, 2008).

È ovvio come l'affermazione di nuovi spazi di governo, a tutti i livelli, abbia un impatto diretto sugli strumenti operativi della pianificazione, della programmazione (Allmendinger et ali, 2015) e della gestione dei territori, rappresentando, conseguentemente, ulteriori elementi nodali di riflessione.

È dimostrato, infatti, come l'odierno "ritaglio amministrativo" si discosti in modo rilevante dalla concreta geografia economico-politica del Paese (Società Geografica Italiana Onlus, 2014).

La sperimentazione di nuove organizzazioni territoriali, la proliferazione di soft spaces frutto delle passate stagioni di programma-

zione e di politiche settoriali, l'obbligo della gestione associata dei servizi - pur essendo manifestazioni della consapevolezza sull'importanza ed il bisogno di agire ad una scala più coerente a quella delle dinamiche territoriali ed urbane coincidente con la dimensione pluri-comunale nelle sue differenti configurazioni - evidenziano forti limiti operativi che ostacolano l'effettivo riconoscimento di ambiti ottimali pertinenti, sia per una efficace ed efficiente riorganizzazione dei servizi locali che per la promozione di credibili politiche e programmi di sviluppo locale.

Dunque a partire da questo stretto legame tra ambiti territoriali e politiche, la sperimentazione condotta[1] muove nella direzione di ricercare possibili criteri da adottare per l'individuazione delle aree pluricomunali, funzionali alla gestione ed alla implementazione delle strategie di sviluppo ed al riequilibrio territoriale.

L'area di sperimentazione comprende le Regioni meridionali peninsulari, ed in particolare la Campania, la Puglia e la Basilicata; la Calabria non è stata considerata per le oggettive difficolta nella ricognizione dei dati che ha impedito la produzione delle stesse analisi effettuate per le altre Regioni.

L'ambito di studio risulta di notevole interesse per diverse ragioni. Tra queste la presenza di territori di confine nelle regioni considerate in cui si osservano interessanti dinamiche di carattere interregionale.

Proprio il territorio lucano è rappresentativo di una realtà in cui le dinamiche interne sono fortemente condizionate dalle relazioni con altre realtà esterne ai confini Regionali e nella quale si registrano consolidati processi di gravitazioni delle aree di bordo che attualmente non trovano alcuna rappresentatività amministrativa.

Ulteriore elemento interessante è rappresentato dalla diversità dei contesti territoriali oggetto di studio; si passa dall'area metropolitana di Napoli, a parere di molta unica vera metropoli italiana, alle numerose "aree interne" presenti in ogni regione. I caratteri fisici e strutturali delle tre regioni, infatti, pongono la necessità di un riequilibrio policentrico – reticolare dei territori.

Infine, la condizione di peninsularità del territorio considerato rende più agevole la definizione dei confini e stimola una lettura dello stesso trasversale alle due direttrici costiere tirrenica e ionico/adriatica.

Criteri di lettura dello spazio pluricomunale

L'individuazione di possibili "pertinenti" geografie pluricomunali è avvenuta attraverso l'applicazione di una serie di criteri che ha accompagnato, per step successivi, la lettura dei territori. In funzione degli obiettivi prestazionali per le morfologie pluricomunali da individuare ed al funzionamento per le stesse prospettato, è stato individuato un paniere minimo di criteri per la individuazione di differenti tipologie di morfologie pluricomunali che, in prima battuta, rappresentano gli ambiti all'interno dei quali i territori, attraverso un processo volontario e condiviso dal basso, debbano riconoscere la propria unitarietà identitaria e funzionale.

Le morfologie pluricomunali sono individuate sulla base del riconoscimento di caratteri e condizioni capaci, almeno in linea teorica, di rispondere ai seguenti obiettivi:

- offrire una adeguata qualità della vita ovvero garantire la presenza di una dotazione minima di servizi alla persona tale da non vanificare qualsiasi politica di sviluppo e di preservare il mantenimento della permanenza umana nei luoghi;
- armonizzare le scelte di trasformazione degli assetti fisici dei territori in un'ottica che favorisca processi di sviluppo locale (assumendo la dimensione fisica degli usi e delle trasformazioni del territorio come aspetto non secondario rispetto alle politiche di sviluppo);
- rappresentare una struttura organizzativa ed istituzionale di sfondo stabile rispetto alle politiche di sviluppo, fermo restando la possibile apertura a geometrie plurime e variabili a cui collegare strumenti di piano e di gestione flessibili ed adattabili.

Sulla base di tali obiettivi, sono state operate letture ed interpretazioni degli elementi che strutturano e caratterizzano i territori o che rappresentano le principali dinamiche economiche e territoriali, per operare una sperimentazione applicativa finalizzata alla individuazione delle differenti morfologie pluricomunali.

La prima lettura ha riguardato la presenza dei servizi (alla persona ed alle imprese) sul territorio e le condizioni di accessibilità agli stessi. La diversità dei territori, in termini di dotazioni di attrezzature ed infrastrutture, impone una preliminare ricognizione della localizzazione dei servizi e delle attrezzature esistenti, al fine di conservare il capitale fisso sociale lì dove esistente e di valorizzarlo per renderlo funzionale a rispondere anche alle domande e fabbisogni di territori contermini meno dotati.

Una seconda lettura ha fatto riferimento alla ricostruzione dei "territori della progettualità" riferita alle passate stagioni della programmazione e di quella comunitaria in particolare. Tale aspetto, come ribadito ad esempio nelle sperimentazioni dei Sistemi Locali Territoriali (Dematteis, 2003) e delle Bioregioni Urbane (Magnaghi, 2000), è fondamentale per la interpretazione delle dinamiche territoriali ed economiche più recenti. La rete degli attori, protagonisti a vario titolo della promozione di strategie e progettualità locali, è aspetto cruciale per la comprensione del funzionamento dei territori e per l'implementazione di politiche dello sviluppo.

Ancora, una terza lettura ha fatto riferimento ai caratteri fisici dei territori, con riferimento a quell'insieme di "invarianti" (Magnaghi, 2000) che restituiscono la fisionomia propria del territorio e contribuiscono a definirne l'identità.

Il lavoro di interpretazione si è fondato su una lettura step-to step che incrocia, progressivamente, le differenti letture tematiche operate provandone a restituire una sintesi dei successivi risultati conseguiti.

La lettura pluricomunale proposta per la Campania, la Puglia e la Basilicata

La prima lettura operata fa riferimento alla presenza, nei territori considerati, della offerta di servizi, delle infrastrutture per la mobilità e del sistema produttivo, tutte variabili strategiche che caratterizzano la struttura e la organizzazione dei territori.

L'analisi spaziale di tali dotazioni è finalizzata ad individuare un'articolazione territoriale capace di massimizzare le condizioni di accessibilità da parte della popolazione alla fruizione dei servizi ed al consumo di beni; si fa riferimento, quindi, alle politiche di allocazione delle risorse, di localizzazione dell'offerta, di organizzazione e sviluppo delle comunicazioni (Preto, Occelli, 1994).

La lettura analitica delle diverse situazioni è stata preceduta da una propedeutica ed indispensabile ricognizione dei servizi e delle attrezzature esistenti, al fine di individuare le aree a maggiore concentrazione e quelle, al contrario, meno densamente servite.

L'obiettivo è stato quello di individuare Co-

muni o gruppi di Comuni che - per la dotazione di attrezzature e di servizi offerti, e pur non avendo i caratteri di centri metropolitani o di città medie - potenzialmente si prestano ad essere poli attrattori nei confronti dei Comuni contigui meno dotati, oppure poli complementari. In quest'ultimo caso si tratta di individuare quell'insieme di Comuni che, anche se territorialmente non contigui, complessivamente dispongono di una certa dotazione di servizi funzionale ad un territorio più vasto, al fine di garantire la qualità della vita e la permanenza nei territori.

Tre sono le questioni e gli elementi analizzati funzionali all'identificazione dei poli (di servizi): la presenza di servizi alla popolazione, le dotazioni infrastrutturali per la mobilità, il sistema economico-produttivo di base.

Ciascuno dei tre aspetti è stato descritto attraverso una puntuale ricognizione ed organizzazione dei dati disponibili, elaborati al fine di ottenere prime indicazioni sulla potenzialità dei territori in termini di dotazioni di servizi, infrastrutture e strutture produttive .

La ricognizione sul patrimonio dei servizi non si è limitata all'individuazione, all'interno di un Comune, della presenza di una specifica attrezzatura o servizio, ma si è proceduto anche alla geolocalizzazione dei dati acquisiti.

In particolare, in assenza di un inventario nazionale da cui poter assumerne informazioni circa la presenza delle attrezzature e dei servizi, preliminarmente è stato effettuato un censimento geolocalizzato dei principali servizi esistenti attraverso la consultazione di banche dati ufficiali ed approfondimenti web.

Successivamente alla operazione di restituzione in mappa, e trattandosi di dati puntuali, si è proceduto ad elaborare una mappa delle concentrazioni avvalendosi degli strumenti informatici disponibili in ambiente gis.

L'obiettivo è stato quello di individuare le aree a maggiore concentrazione di servizi, a partire da dati geolocalizzati, al fine di individuare le aree maggiormente dotate degli stessi. La funzione utilizzata è stata quella della "Kernel density" con un raggio di ricerca di circa 10 Km.

Elaborati i raster delle concentrazioni dei servizi alla persona e per la mobilità e delle imprese ed aziende produttive, ci si è posto il problema dell'individuazione dei cosiddetti "poli intermedi", rappresentati da uno o più comuni in cui si riscontra una maggiore concentrazione di servizi e di attrezzature per la mobilità e che presentano una maggiore vivacità in termini economici (in termini di presenza significativa di strutture produttive).

A questo punto, per determinare i potenziali poli attorno ai quali costruire le morfologie pluricomunali, è stato considerato un valore soglia nel raster obiettivo stabilito in 5 (valore medio).

A seguito delle elaborazioni effettuate, si è ottenuta una preliminare indicazione delle aree che, per dotazione di servizi, infrastrutture per la mobilità ed attività economiche risultano essere potenziali poli, ovvero pos-

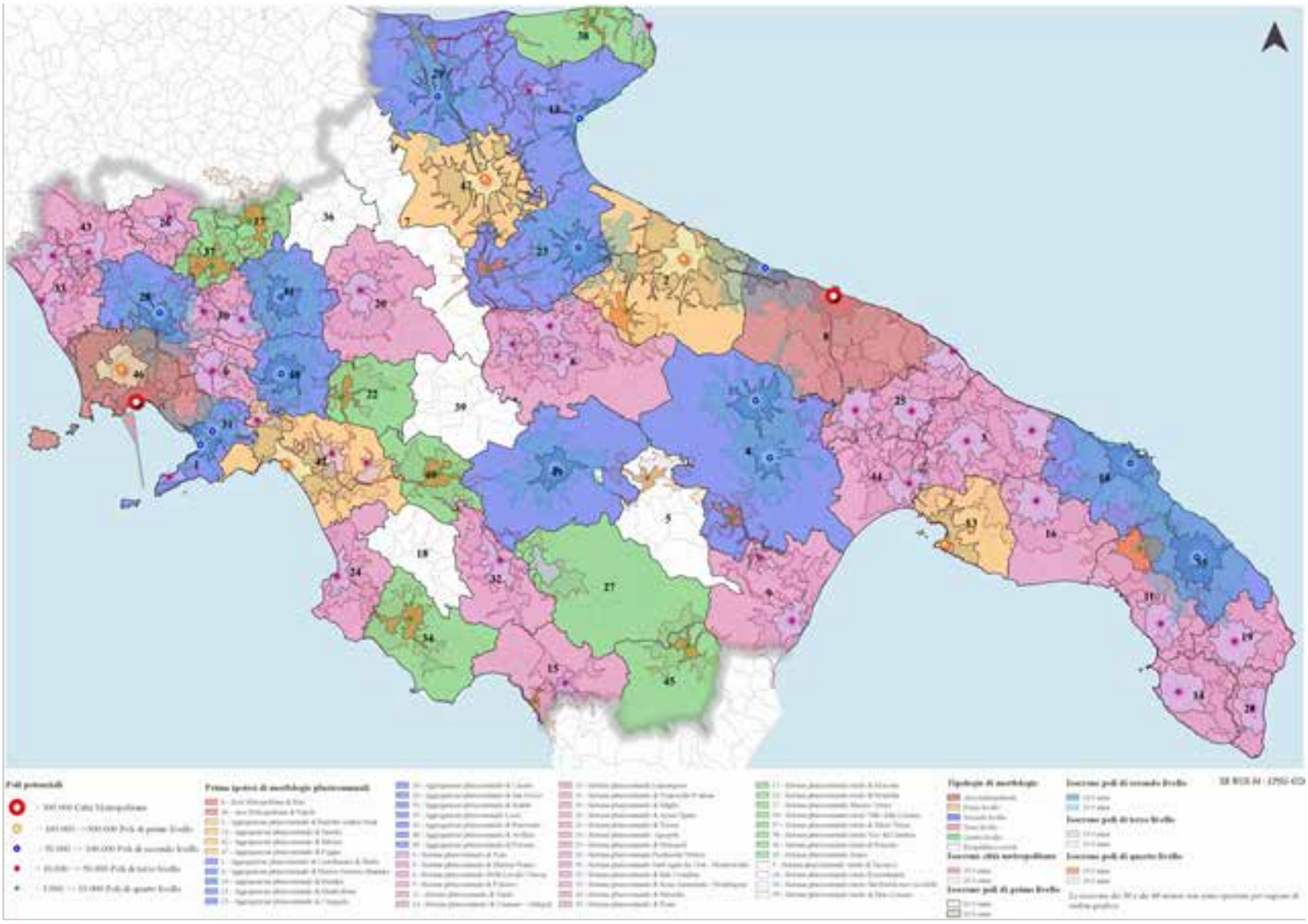


Figura 1– Prima individuazione delle morfologie pluricomunali.

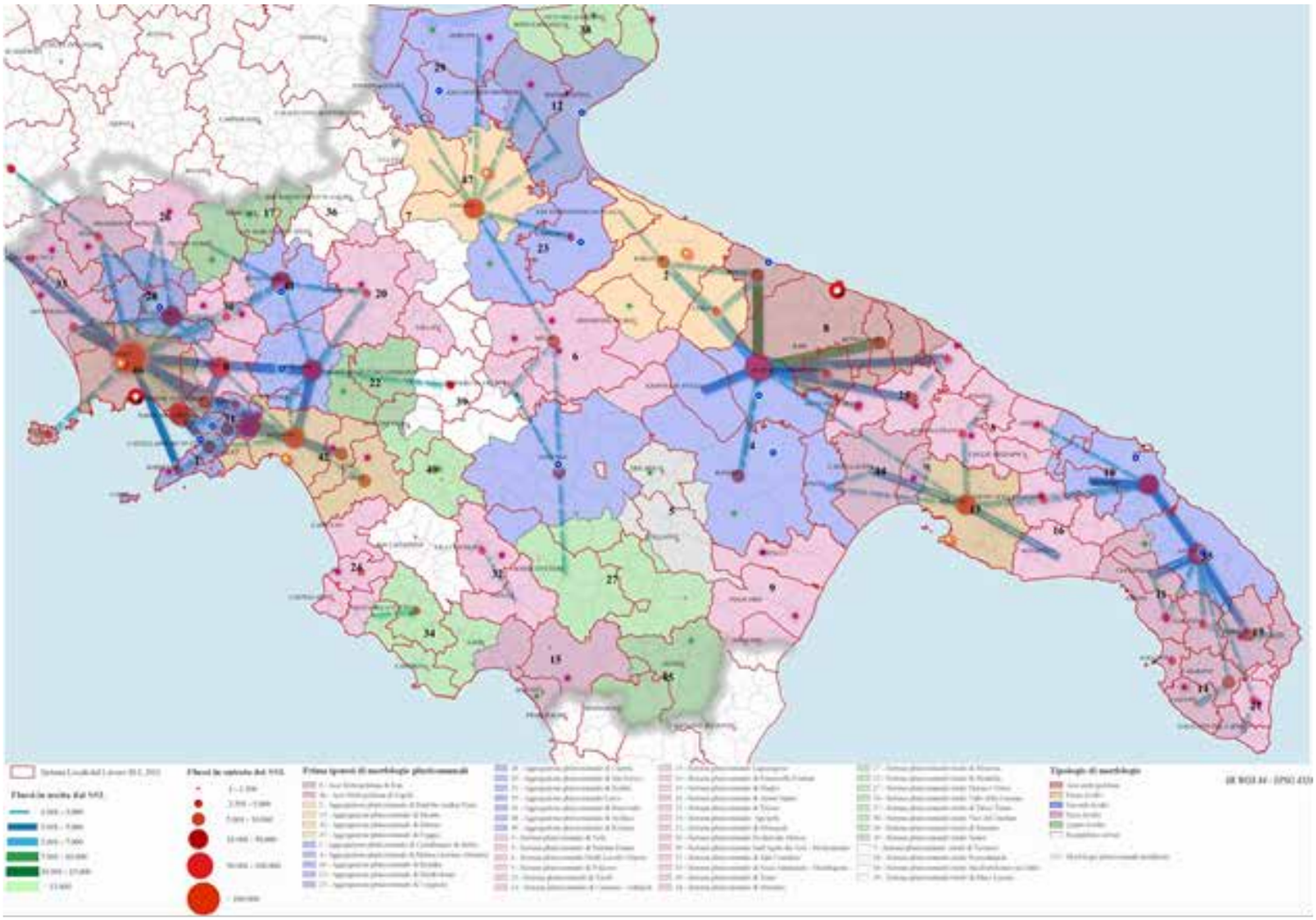


Figura 2–Morfologie pluricomunali, flussi di pendolarismo per motivi di lavoro e studio e Sistemi Locali del Lavoro.

seggono quelle caratteristiche minime per innescare processi gravitazionali interessando innanzitutto le realtà territoriali limitrofe meno dotate. Nonostante l'uso dei dati possa essere non sufficientemente rappresentativo delle condizioni effettive delle realtà esaminate, va comunque osservato che questa modalità di lettura consente in primo luogo di individuare elementi potenziali che possono essere rafforzati in direzione di una organizzazione policentrica e reticolare del territorio (Fanfano, 2001).

Premesso ciò - ed al fine di pervenire ad una prima individuazione di morfologie pluricomunali da un punto di vista prettamente funzionale - al tema dei servizi, come prima affrontato, è stato associato il tema dell'accessibilità.

Il grado di accessibilità, infatti, rappresenta uno dei criteri più efficaci per valutare l'influenza che un "polo potenziale" esercita su un territorio circostante più o meno vasto. Considerato pertanto che i "poli potenziali", per definizione assunta, hanno una dotazione di servizi superiore alla media e tale da esercitare una influenza ed una capacità attrattiva rispetto al territorio che li circonda, l'accessibilità, in termini di tempo necessario per accedere al polo di riferimento, misura l'estensione di detta influenza.

Le aree di gravitazione così individuate spaziano dalle aree metropolitane ai centri minori, assumendo, pertanto, che ciascuna morfologia pluricomunale abbia al suo interno uno o più centri principali attorno ai quali si generano aree di influenza e/o di gravitazione (Dematteis, 2014).

Sulla base di queste considerazioni, i "poli", come prima individuati, sono stati preliminarmente classificati in 7 range, che identificano il rango funzionale decrescente degli stessi, e precisamente per ciascuna tipologia di polo sono state calcolate le isocrone di accessibilità, suddivise in intervalli di 10 minuti ed entro il limite massimo di 40 minuti. Come già detto, proprio per tenere conto delle condizioni di prossimità spaziale, un polo di rango inferiore - incluso in un'area di influenza nel limite massimo dei 20 minuti - non è stato considerato come polo ai fini del calcolo delle isocrone, ritenendolo assorbito dall'area di influenza del polo potenziale di rango superiore nelle cui isocrone limite ricade.

Dalle mappe elaborate sono stati individuati 5 livelli di isocrone relativamente ai poli delle due città metropolitane, ai poli di primo livello, ai poli di secondo livello, ai poli di terzo livello ed infine ai poli di quarto livello.

A partire dalla individuazione preliminare delle aree di influenza dei poli potenziali, si è proceduto alla valutazione delle possibili morfologie pluricomunali (Fig. 1 – Fig. 2).

Volutamente, nell'attività di valutazione, non si è tenuto conto dei limiti regionali e provinciali, assumendo come unità di base il singolo Comune. La valutazione è avvenuta per letture incrociate successive.

In linea generale e salvo le dovute eccezioni, al ridursi del range del polo preso in conside-

razione aumenta il numero di Comuni considerati. Ciò per due ordini di ragioni, opposte ma complementari:

• da una parte non appesantire ulteriormente i flussi sulle aree già densamente popolate di carattere urbano e/o metropolitano;

• dall'altra tendere ad aumentare la massa critica (in termini soprattutto di popolazione residente) per aumentare l'efficienza nella gestione dei servizi così come le opportunità di sviluppo nelle aree meno densamente popolate.

Due, quindi, gli obiettivi perseguiti in questa perimetrazione preliminare: alleggerire il peso delle aree metropolitane/urbane potenziando le aree più interne ed immaginando sistemi urbani più strutturati e consolidati (così come proposto da Archibugi nella definizione degli ecosistemi urbani).

Completate le verifiche sulle perimetrazioni delle diverse morfologie, a partire dai poli e dalle relative isocrone, ci si è trovati di fronte ad aree prive di poli potenziali e non incluse in alcuna area di influenza di centri maggiori. Queste aree, denominate di riequilibrio dei servizi, sono quelle in cui, presumibilmente, più drammatica è la condizione dell'assenza di servizi e di accessibilità.

Si tratta delle aree di confine tra Campania e Puglia, nella parte nord delle due Regioni, delle aree di confine tra il Potentino e l'Avellinese, delle aree del Cilento interno della Campania e di quelle, infine, di cerniera tra le due province lucane.

A partire da questa prima delimitazione, funzione dei poli e quindi della concentrazione dei servizi e dell'accessibilità, le morfologie pluricomunali così definite sono state ulteriormente confrontate con altre e diverse letture ed interpretazioni territoriali ricostruite nel lavoro (progettualità, distrettualizzazioni territoriali di vario tipo, caratteri fisico-morfologici, risorse naturali di valore o oggetto di particolari vincoli di tutela, etc..).

Conclusioni

La identificazione di preliminari morfologie pluricomunali è avvenuta sulla base della costruzione di un quadro conoscitivo corredato da una pluralità di strati informativi (ognuno dei quali restituisce organizzazioni e forme territoriali spesso molto diverse): servizi e accessibilità, flussi, quadro della progettualità e delle distrettuazioni territoriali, letture fisiche, ecologico-ambientali e dell'uso del suolo, letture percettive/identitarie.

Lo scopo è il riconoscimento di territori che possano rappresentare un riferimento progettuale e gestionale stabile nel tempo, uno sfondo rispetto al quale si collocano ed interagiscono i diversi soggetti e le diverse azioni.

L'analisi identifica sei profili di morfologie pluricomunali, per un totale di 49, e precisamente:

• strutture monocentriche in cui si individua un centro con forte attrattività e nel quale si registra una grande concentrazione di attività e persone, elevati livelli di mobilità per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi, polarizzazione di attività innovative e strategiche. Si tratta delle grandi aree urbane intendendo per aree urbane non solo i confini amministrativi delle città ma anche il territorio che le circonda, entro il quale sono debordate le funzioni che la città non è più in grado di contenere ed entro il quale si verificano le dinamiche tipiche delle aree metropolitane. Si tratta pertanto delle aree metropolitane.

• morfologie pluricomunali di primo livello strutture articolate, nuovamente, all'intorno di un centro con forte attrattività, di dimensione però inferiore a quello dell'area metropolitana. Si tratta in genere dei capoluoghi di provincia con una popolazione superiore ai 100.000 ed inferiore ai 300.000 abitanti.

• morfologie pluricomunali di secondo livello. Queste comprendono poli con popolazione superiore ai 50.000 abitanti ed inferiore ai 100.000 che, insieme ai poli della precedente struttura, coincidono in buona parte con la classificazione delle città medie Anci-IFEL 2013. Il limite dei 50.000 abitanti è assunto quale soglia minima per identificare poli, ovvero centri urbani, in grado di offrire servizi essenziali. Si tratta di città che, pur presentando spesso elevate condizioni di qualità della vita, non raggiungono una più avanzata soglia di "urbanità" (Archibugi, 2002).

Queste città possono svolgere un ruolo importante non solo per il benessere degli abitanti, ma anche per quello delle popolazioni rurali circostanti. La loro presenza serve ad evitare lo spopolamento delle zone rurali e l'esodo verso le città nonché a promuovere uno sviluppo equilibrato del territorio (Anci-IFEL, 2013).

• morfologie pluricomunali di terzo livello. In queste si rintracciano uno o più poli con dimensione compresa tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (poli di terzo livello appunto).

Queste morfologie si caratterizzano per la presenza di centri di piccola-media dimensione, con una bassa densità di servizi. Generalmente tali strutture comprendono i Comuni classificati come interni. Nonostante le condizioni certamente non ottimali, la presenza dei poli, seppure di rango inferiore per caratteristiche dimensionali e per dotazione di servizi, rappresenta un potenziale su cui investire, a partire dal quale immaginare e costruire uno sviluppo policentrico e più equilibrato dell'intero territorio.

• morfologie pluricomunali di quarto livello. A differenza della precedente, in questa tipologia i poli presenti al suo interno assumo dimensioni ancora più contenute, comprese tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti. Più debole la dotazione di servizi e più marcati i livelli di ruralità dei Comuni compresi in tali ambiti territoriali.

La sesta ed ultima morfologia si riferisce ad aree classificate di "riequilibrio dei servizi" e coincide con le aree interne del paese, classificate come periferiche ed ultra periferiche nella SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) e con quelle classificate come aree rurali con complessivi problemi di sviluppo. Al loro interno nessun polo è presente e, pertanto, la loro configurazione presuppone e richiede, prioritariamente, politiche di potenziamento dei servizi e delle infrastrutture per la mobilità da attuare alla scala pluricomunale.

Questo ultimo gruppo di morfologie identifica strutture complesse e articolate in più centri urbani che presentano deboli relazioni funzionali tra loro (Parr, 2004). In particolare, i centri urbani, con una popolazione al di sotto di una soglia critica, dovrebbero integrarsi fra loro in "sistemi di città" al fine di raggiungere, insieme, il così detto effetto-città, ribaltando la esistente e tradizionale condizione di dipendenza e di gravitazione rispetto a centri di rango superiore, spesso distanti, funzionalmente sovraccarichi e ipertrofici. È quella che viene chiamata una "strategia di integrazione e di polarizzazione" (Archibugi, 2002).

Tali profili sono riconducibili ad un modello di rete (Camagni, Salone, 1993) in cui il ruolo di un centro non dipende necessariamente dalla sua dimensione ma anche e soprattutto dalla sua capacità di inserirsi nei circuiti di scambio - non solo economici – mettendo in gioco le proprie specificità ambientali e culturali (Fanfano, 2001).

In queste morfologie quindi, verificata l'accessibilità reciproca tra i vari centri entro il limite massimo di 40 minuti, sono da costrui-

re modelli policentrici a partire dai potenziali esistenti in termini di servizi ed attrezzature.
Soprattutto in tale ultima situazione, ma non solo, valutazioni e soluzioni debbono venire necessariamente dal basso e con la più ampia partecipazione possibile dei soggetti pubblici e privati, configurandosi, i criteri di lettura proposti nel lavoro di ricerca, come possibili criteri guida nell'accompagnamento degli attori locali (pubblici e privati) in un autoriconoscimento consapevole dei territori, ispirato a logiche di interdipendenza e di complementarietà.
Al fine di evitare che l'interesse verso nuove letture territoriali alla scala pluricomunale possa essere condizionato dai rigidi confini amministrativi regionali (e chiaramente provinciali), si propone anche una riconsiderazione del ruolo e della stessa estensione e morfologia geografica delle regioni, per modellarle sulle reti delle città e di territori ed adeguarle così, per quanto possibile, alle nuove articolazioni funzionali del territorio nazionale e di quello europeo (Dematteis, 2014).
Inoltre, preso atto che le città non sono più realtà funzionali limitate agli ambiti del singolo comune, bisognerà riconoscere che ciò non vale più solo per i pochi grandi aggregati metropolitani, ma anche per le città di medie e piccola dimensione. Perciò, occorre riferire le politiche alla categoria generale del 'sistema urbano e territoriale' costituito da aggregazioni di comuni. Tali aggregazioni pluricomunali, potrebbero realizzarsi anche – e preferibilmente – sulla base di adesioni volontarie; certamente, però, un tale processo di riordino istituzionale non può essere solo lasciato allo spontaneismo ed alla estemporaneità delle iniziative (Dematteis, 2014).
Per dare risposta alla domanda di efficaci politiche di sviluppo e di una efficiente ridefinizione della struttura organizzativa dei territori, è necessario anzitutto un cambio di paradigma culturale che non può essere fondato solo su logiche di tagli della spesa, peraltro perseguibili solo in presenza di processi e modelli organizzativi adeguati, attraverso la lotta agli sprechi e la realizzazione di economie di scala; non è possibile, infatti, alcun automatismo tra tipologia di gestione prescelta e conseguimento di benefici e risparmi.
In questa prospettiva si delinea un percorso assai impegnativo sotto il profilo istituzionale, nel corso del quale dovrebbero essere attentamente valutati non solo gli aspetti relativi alle nuove perimetrazioni degli ambiti istituzionali ed amministrativi, ma anche quelli relativi alla precisa definizione delle funzioni e dei possibili assetti delle nuove entità territoriali che si andranno a costituire, anche in riferimento alle specificità locali ed al consistente patrimonio di esperienze e relazioni infra-comunali diffuse nei differenti contesti.
Dall'altra parte, però, la "liquidità" e la velocità delle dinamiche e dei processi economici e territoriali richiedono adeguati margini di flessibilità e duttilità sia nella organizzazione dei processi che nella definizione degli ambiti territoriali di riferimento, condizioni apparentemente opposte rispetto alla pur necessaria stabilità degli assetti istituzionali, come argomentato e proposto nel presente lavoro di ricerca.
E' necessario, in tal senso, immaginare soprattutto strumenti e procedure flessibili nel governo dei territori, capaci di adattarsi alle "geometrie variabili" delle diverse configurazioni delle domande e delle dinamiche territoriali, pur nel riconoscimento di un "nocciolo duro" della organizzazione amministrativa su cui investire risorse umane e finanziarie, al fine di promuovere un complessivo riequilibrio dell'attuale assetto delle istituzioni territoriali nel nostro Paese.

Note

* Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DICEM), Università degli Studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com

** Dottore di Ricerca in Cities and Landscapes: Architecture, Archaeology, Cultural Heritage, History and Resources, Università degli studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: anto.cartolano@gmail.com

1 La sperimentazione prende avvio dalla ricerca sviluppata dall'ing. Antonella Cartolano nell'ambito del corso di dottorato svolto presso il Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo dell'Università della Basilicata.

Bibliografia

AA.VV. Ires (1988), L'organizzazione territoriale del Piemonte. In: Quaderni di ricerca Ires, n. 56, Torino: Ires.

Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J., Othengrafen, F. (2015), Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders. Routledge, Regions and Cities.

Altieri, G. (2012), Il paesaggio come elemento identitario e fonte di riconoscibilità nei processi di pianificazione territoriale della Provincia Autonoma di Trento. In: Planum. The Journal of Urbanism n° 25 Vol, 2.

ANCI-IFEL, (2013), Quaderno n° 4, MMXIII.

Archibugi, F. (2002), La Città Ecologica. Urbanistica e sostenibilità. In: Bollati Boringhieri.

Camagni, R., Salone, C. (1993), Network urban structures in Northern Italy: Elements for a theoretical frame-work. In: Urban Studies 306: 1053-1064.

Celata, F. (2008), L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia. Ipotesi interpretative. In Rivista Geografica Italiana, 115.

De Luca, G., Lingua, V. (2012), Pianificazione Regionale Cooperativa. Alinea Editrice.

Dematteis, G. (2003), SLoT (Sistema locale territoriale). Uno strumento per rappresentare, leggere e trasformare il territorio. Documento del Convegno: Per un patto di sostenibilità. Sviluppo locale e sostenibilità tra teoria e pratica, Pinerolo.

Dematteis, G. (2014), L'Italia e le sue Regioni. Regioni come reti di sistemi urbani. Abramo printing s.p.a., Vol 19, , pp.197-216.

Fanfano, D. (2001), La descrizione delle reti territoriali per il progetto di sviluppo locale autosostenibile. In: A. Magnaghi (a cura di), Rappresentare i luoghi, metodi e tecniche. Alinea, Firenze.

Ferlaino, F., Molinari, P. (2009), Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità: il governo regionale e provinciale del territorio. Atti della XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali "Federalismo, integrazione europea e crescita regionale", Firenze.

Garavaglia, L. (2017), Località in Movimento. Governare i sistemi locali nella società dell'informazione. Rosenberg & Sellier.

Magnaghi, A. (2000), Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo. Bollati Boringhieri Editore.

Parr, J. B. (2004), The polycentric urban region: A closer inspection. In: Regional Studies 38, pp. 231–240.

Preto, G., Occelli, S. (1994), Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche, Considerazioni teorico-metodologiche. In Working Paper n. 105, IRES,

Sforzi, F. (1985), La regionalizzazione dei flussi come base spaziale per la pianificazione dei trasporti: alcune valutazioni empiriche delle principali tecniche. In: Reggiani A. (a cura di) Territorio e trasporti. Modelli matematici per l'analisi e la pianificazione, F. Angeli, pp. 188-213.

Società Geografica Italiana Onlus (2014), Il riordino territoriale dello Stato, Scenari Italiani 2014. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana.

Small Urban Streams in Belgrade, Identifying Ways to Raise Awareness about their Importance

Višnja Sretovic Brkovic * and Matija Brkovic**

Introduction

Belgrade lies on a complex network of streams, most of which have been removed from urban areas. Many of them have been piped underground, or are unregulated, derelict, and represent a source of pollution or flooding. The regulated ones were set up in concrete basins, a method that was dominant at the end of the twentieth century, and today it still is the most common practice in the cities across Serbia.

Numerous urban watercourses are located in densely populated areas of the city. Such unused spaces offer opportunities for the development of green spaces which can be utilized for recreation and socialization purposes. In addition, streams play a role in sewage treatment, protecting the environment, and preserving biodiversity. By maintaining the drainage of the soil and its capacity to receive and slow down the water, small urban watercourses also contribute to flood prevention. Finally, the development of attractive areas brings financial gain to the city and potential investors.

Taking into account the growing flood problems in Serbia, the expected continuation of the urbanization of Belgrade and the environment, and the unused potential of urban streams, many of which are located across very attractive urban locations, there is a clear necessity for the regeneration of these zones within the city. However, successful regeneration and further development of zones of small city watercourses is still a challenge due to the established practice of urban planning and requires a holistic approach of all actors involved at different levels.

Participation Of Citizens In The Revitalization Of Small Urban Rivers And Streams

Urban development depends on the structure and impact of various actors. The main participants in urban change/city development (Vujovic, 2012) are:

- The government: responsible for institutions, policies, etc. (This is particularly important in the case of watercourses which are often classified as government property and are under government jurisdiction);
- Investors;
- Experts in the field, and
- Citizens/general public.

The relationship between these participants and the impact of each one is dependent on local sensitivity and context. What works in one society will not necessarily work in another, as will be demonstrated in the following case studies.

Although the success of a single project does not demand the participation of the general public, participation, as well as raising public awareness about the importance of urban watercourses is very important. It provides a better understanding of the citizens' needs, generates ideas, provides greater support for projects, and contributes to a more socially sustainable development, thus aiding the support for further projects.

However, in order to achieve greater citizen participation, it is necessary to raise awareness of the benefits the citizens would gain by revitalizing urban streams. The following chapters will discuss techniques which can be used to raise awareness about the significance and potentials of urban watercourses, through examples of the revitalization of small rivers from two culturally diverse environments, Germany and South Korea. Each of these examples can be considered both successful and unsuccessful in certain areas, but what is most interesting is the process and a variety of approaches in raising citizens' awareness of the importance of small urban watercourses. Based on the conclusions obtained by analyzing these two cases, we will explore which of the techniques are applicable to the example of Belgrade, taking into account the local context.

Techniques For Raising Citizens' Awareness On The Importance Of Revitalizing Small City Streams

The Example of Cheonggyecheon River Revitalization in Seoul, South Korea

The Cheonggyecheon River is located in South Korea - a country at the turning point between the two cultural influences: the traditional authoritarian and the penetration of the Western system. It is located in the central zone of Seoul and is part of an independent large network of 35 city streams of the Han River. (Bae, 2011) The main parts of the project were the relocation of a traffic road that covered the stream and the clean-up of the stream which had been used for years as a sewerage channel. Through its implementation, Seoul received new parks, resulting in a vast increase in local biodiversity, cleaner air, the restoration of the forgotten culture, and the opportunity to develop and improve the economy. (Lah, 2011)

Aside of the positive effects mentioned above, this project is accompanied by a series of social and economic issues, such as the discontent of a large number of stakeholders and gentrification in certain zones. In cases of revitalization of urban small rivers, very often a conflict appears between the idea of adopting an integrated approach across a catchment and local stakeholder engagement. (Green, n.d.) The process of purification and return to the natural flow of the stream has not been fully implemented, because a large amount of water was artificially added to the water stream. (Marshall, 2016) Because of the political campaign, the project had to be completed in a shorter timeframe, which contributed to the lack of complete success.

Despite the weaknesses in the process and the final result of this revitalization, awareness of the importance of the stream was significantly raised during the project. Although the Cheonggyecheon River revitalization project is a major engineering venture initiated from top to bottom, emerging as part of a political campaign, (and such projects are often characterized by very little public participation), here the citizens' awareness after completion of the project stands considerably higher. Therefore, it is very important to recognize each and every event that had an effect on raising awareness. The most important methods of raising awareness used in the case of this project will be listed below.

1. A massive movement for the revitalization of streams across all of South Korea

The decision of the Korean authorities was to use the stream revitalization movement throughout the entire country as a way to promote South Korea's politics aimed at modernization and progress. (Lah, 2011) It opens with the revitalization of the Yangjae stream, and later, to revitalize a series of other stre-

ams in cities throughout South Korea. Due to the great attention they received within the framework of state policy, citizens began to perceive this topic as very important.

2. Using media to exalt the project

The promotion of this project was part of Lee Myung-bak's political campaign as the new mayor of Seoul. The project was exalted and repeatedly talked about through multiple media tools. Through news articles, magazine columns, and radio broadcasts, citizens were presented with information on the planning and execution of the project, as well as the benefits and impact of the project. (Bae, 2011) An active and aggressive campaign was led, therefore citizens were acquainted with the benefits on a daily basis.

3. Promoting the benefits which are culturally familiar to the citizens

Despite the fact that the Cheonggyecheon River had been transformed into a sewerage canal, and cleaning the river was the primary goal, the theme of ecology and pollution was placed into the background and wasn't promoted. The idea of returning to nature through the creation of a network of parks was by far more important to Seoul's citizens, as well as the restoration of cultural heritage through the glorification of national heritage, especially since the Cheonggyecheon River is located in the historic center of Seoul and is rich in cultural heritage. (Lah, 2011) These topics were culturally closer to citizens.

4. Establishing of a body within the city administration that helps the participation of citizens and stakeholders

During the preparation and realization of the project, a series of government strategies emerged to foster public participation. A body within the city administration of the Cheonggyecheon Restoration Citizens' Committee was established, which was supposed to play an important role in involving citizens and stakeholders. The mayor wanted the committee to contribute to the city with constructive advice, but that their opinion does not affect the course of, as well as the realization of the project. Therefore, the role of the Committee never came to life in terms of participation, and many of them resigned. Although unsuccessful, this attempt made a shift in relation to previous practice and had made progress in informing the public.

5. Learning from existing projects

The largest impact on raising awareness is when citizens have the opportunity to see the benefits of the project that will be implemented. The entire campaign began in 1997, with the revitalization of Yangjae stream, a stream which passes through an elite Seoul neighborhood. This project has been assessed as one of the most provocative and successful urban stream restoration projects. (Bae, 2011) During the revitalization, visible water systems were used, which are green and attractive to the public. This was followed by a series of other projects that tried to apply techniques already considered acceptable by the public. According to the research that dealt with the degree of project acceptance by the citizens, out of 350 respondents at the beginning of the project, 35.1% supported the idea. After the completion of the project, the results significantly increased. According to a survey conducted by the Seoul Metropolitan Government in 2005, from a total of 490 citizens surveyed, 74.4% stated that they supported the project. (Lah, 2011)

6. Completing the project within a short timeframe

The rapid completion of the project had a great impact on raising citizens' awareness. The project was completed in less than three years, which was aligned with the political campaign. Citizens were able to see the promoted benefits of the project very quickly.

Through this example, raising awareness was, for the most part, influenced by an aggressive campaign which, in a wider context of the massive campaign promoted the carefully chosen benefits of the revitalization project of the Cheonggyecheon River. Also, it is essential that the citizens had the opportunity to witness the implementation of the projects. Despite poor organization and participation, the citizens understood the benefits of modern revitalization methods of small city rivers and accepted them in a short period of time.

The Example of Emscher River Revitalization in Germany

The revitalization of River Emscher in Germany represents an example coming from a developed democratic society with numerous mechanisms to include its citizens in the process of planning, designing, realization, and monitoring. Undertaking the revitalization of Emscher is a large project on a regional level, implemented in both urban and rural areas (The length of River Emscher is 81km), and what makes it particularly interesting is that it is innovative in every sense.

This project is an example of good participation at the regional level. What sets it apart is the idea to get citizen participation in a completely innovative way, to take on new forms of routine institutional co-operation and to experiment with new forms of participation through new grouping and association of participants. (Shaw, 2002) It uses the assumption that there is no scheme or model for participation as the starting point, and that the most important aspect is to be aligned with the demands of the local population. The participatory process is an experimental one, which develops during the span of infrastructure projects. Participation is not an instrument for accepting a project by the citizens, but there must be a plausibility for the project and goals to change during the process. The aim is for both parties to learn from one another and to build a new culture of communication and trust. (Perini & Sabbion, 2017) Because of the holistic and modern approach to participation, it is important to understand how to communicate with citizens before and during the project. The most important ways of raising citizens' awareness of the importance of revitalizing the Emscher River will be mentioned in the text below.

1. Active participation of the non-profit sector

Long before the start of the project, non-governmental organizations dealing with environmental protection were active in this region. There was pressure from civil society, social groups, and local NGOs to implement adequate actions which address a range of environmental problems. They raised citizens' awareness about the challenges of water management in this region through numerous discussions, forums, and public consultations. (Shaw, 2002) NGOs played a key role in raising citizens' awareness of ecological issues and creating a basis for understanding the significance of the project.

2. Briefing through local media

Local media played an important role in informing the population, as local media has made a major impact on the formation of opinions, especially in small environments. Based on a survey conducted in the small town of Dinslaken, the largest number of

residents confirmed that the local press was their main source of information. (Heldt & Budryte, 2016)

The local news continuously reported on the progress of the project at the local and regional level. As the number of articles increased, so did the awareness of the importance of the project. Local newspapers reported on the adopted plan, the phases of the project's construction and the various events and gatherings that were held as part of the project. Specifically, one of the most important events was the promotion of the innovative idea of "Emscherkunst" and the events organized within it. The criticism of this kind of approach to informing the citizens is that there are those who do not read the newspapers at all. (Heldt & Budryte, 2016)

3. Formal participation

Even though there are more international laws and agreements which support early forms of citizen participation, the current implementation was largely limited to formal informing and consultation. In the town of Dinslaken, formal participation for the Emscher project took place in 2009, inviting private stakeholders, public agencies, and citizens. Most respondents in the conducted research evaluated this communication as fitting but were not completely satisfied with the changes in the plan. Although they were unsatisfied with the fact that further participation was not made after the repeated adoption of the plan, during the interviews, citizens considered that informing and consultation were sufficient as the two forms of formal participation and that there was no need for them to be further involved in the decision-making. (Heldt & Budryte, 2016)

4. Promoting the project through informal methods of gathering citizens

This was one of the most important innovative forms of information and participation in the Emscher project. The aim of these gatherings was to inform the citizens about the project and identify with the project.

"Emscherkunst" (an open-air art exhibition in the project area) is the most prominent movement within the project under the auspices of many events that, through art, involved citizens in the project. In addition, in each region, various other gatherings were organized according to the local context. 60% of the events were open to the public. Other activities are intended for certain groups of participants: schools, local sports clubs, and kindergartens. Apart from art promotion, events also featured city festivals, sports gatherings, educational programs, etc. The organization of such events proved to be very valuable because they attracted citizens who would not be informed in any other way.

5. Promoting the benefits which are culturally familiar to the citizens

At the regional level, the primary benefits were of an ecological nature - the revival of the "dead" river, the river's purification and regulation in a natural style, the return of the plant and animal world. This topic was the most important and widely accepted, but there were also local topics that were dominant in some areas. For example, in Dinslaken, where the confluence of Emscher into the River Rhine is located, a survey conducted demonstrated that the topic citizens find the most interesting is recreation and returning to nature on the river's shores, in accordance with their local problems. (Heldt & Budryte, 2016)

6. Learning from existing projects, or pilot projects

Prior to being given the opportunity to experience the benefits of the project, for a large number of citizens it was very difficult to accept the project. At first, they were not interested in engaging in consultations. Through the construction of the project, they became more aware of both the problems and benefits, which they were not aware of at the early stages when the formal public participation was held. After the completion of construction, a large number of citizens wanted to get involved and regretted that they were not sufficiently informed and included from the very beginning. This indicates the importance of informing and raising awareness before the start of formal participation.

7. Strengthening and using existing relationships within the local community

Identifying and using existing relationships in the Emscher region proved to be very useful in participation. Many informal events which promoted the project were integrated into local networks. In Dinslaken, for example, citizens often gathered to protest, so they had highly developed communication networks. It is especially striking that during the information stage, many relied on several people from the community, whom they considered to have a better understanding of the topic of river revitalization, to provide them with all the necessary information. This was considered a problem since many citizens were informed through the project knowledge and understanding of just a handful of people, which can affect the accuracy of the information. (Heldt & Budryte, 2016)

8. Continuous communication, informality and transparency

Based on a survey conducted in Dinslaken, all survey participants concluded that that timely and well-placed informing and open communication plays a much more important role in the acceptance of the project and the ecological improvement of Emscher than the active participation of citizens in decision-making. (Heldt & Budryte, 2016) Public participation or events that promote a regional context can only slightly influence opinion. However, continuous communication and a sense of transparency tailored to the local population are very effective in raising awareness.

Emscher's example offers several different ways of raising citizens' awareness. It is clear that comprehensive efforts have been invested in involving the citizens. A lot of time at the very beginning was dedicated to the process of informing the general public. This was important because such a large infrastructure project had a lengthy construction period, and it significantly affected the local residents. Innovative ways of participation were offered and much attention was paid to the local context. Although the citizens met with many new forms of participation, it is interesting that they considered accessibility, transparency, and respect as the most important ones.

Example Of Belgrade's Streams

Local Context

As already explained through the examples, the success depends, to a large extent, on the context in which projects are implemented. It cannot be expected that experiences from communities with developed civic activism can be applied to communities which do not have high participation levels and achieve the same results. Introducing participation is a process and it is very important to be aware of the level of development of the civil activism and participation, and to be knowledgeable on the local problems facing the streams in the particular environment.

In Serbia's case, the influence that citizens have in decision-making processes when it comes to urban development is quite small (just 3% based on a survey conducted by the Institute of Sociological Research of the Faculty of Philosophy in Belgrade)[I] (Vujovic, 2012) Taking into account Serbia's aspirations towards the European Union and (at least the declarative) aspiration to engage citizens in the decision-making process, we hope that participation will be given greater importance in the coming period.

In Serbia, examples of citizens' forming groups related to environmental problems are rare. The most common forms of association are of a political nature or sometimes for solving a communal problem. Citizens' activism remains at a very low level. Research supported by the OSCE in Serbia revealed that less than 30% of citizens believe that a citizen can change something using activism. The basis for such an opinion is mistrust in political institutions and the assessment that they do not work for the benefit of citizens. One of the main causes for the lack of activism, according to this study, is actually citizens' lack of information. (Mojsilovic, 2011) Therefore, raising citizens' awareness about the importance of streams is one of the most important tasks before the start of a project.

Another important point is to which degree are citizens familiar with streams and problems that the streams face. Although a large number of streams flow through Belgrade, Belgrade's streams are rather invisible in the city, most often neglected and inaccessible. Based on the pilot survey carried out as part of the research on the knowledge of Belgrade's citizens on the city's streams, the results indicated that the public knows very little about Belgrade's streams (more than 20 streams in the city were covered by the survey) and that there is a wide disconnect in the number of streams they have seen from the number of streams they have heard of. Of the 113 respondents, 78% of them heard of 5-8 streams, while only 2.6% of respondents had the opportunity to see more than 5 streams. The largest number of respondents (61.3%) had the opportunity to see less than 2 streams (Dukic & Sretovic Brkovic, 2018), which is a very small amount of streams compared to the total number of streams in the territory covered by the survey. This fact demonstrates that streams are in fact invisible and inaccessible.

Finally, regarding the knowledge about the problems that the streams face, citizens could select several responses within the survey. Most respondents, 97.3% indicated that large quantities of waste and contaminated water are considered the biggest problem. The second most important problem was the unattractiveness of the zone and the "ugly" appearance, stated by 65.2% of the respondents. Inaccessibility to the stream was listed by 58%, followed by 44.6% which stated that they consider lack of places for socializing and recreation a problem, while 39.3% listed illegal construction on the banks. Although they did not have the opportunity to access streams, citizens are very much aware of the problems that accompany them. (Dukic & Sretovic Brkovic, 2018)

Image 1: The neglected streams in Belgrade (Source: left - www.beobuild.rs, right – own work)

The developed civil sector plays a major role at the beginning of the awareness-raising process, as shown in the example of Emscher. Non-governmental organizations, as the main driver of civil activism in the local community, are still poorly recognized in Serbia and lack the influence to endorse direct citizen participation. Progress is not yet visible in this area, primarily because of the low recognition of civil society organizations by the public, the relatively high mistrust in them, the relatively small capacity and often the unclear direction of action. (Mojsilovic, 2011) In Serbia, it is necessary to further develop the civil sector.

In South Korea, the approach to informing the citizens was completely different. By establishing a country-wide movement and promoting the project through a political campaign, the government began to raise citizens' awareness in an aggressive manner. In Serbia, there have been attempts to achieve something like this through other projects, but never so comprehensively at the level of the entire state and with topics of general interest.

In both cases of revitalization (Emscher and Cheonggyecheon) the media was one of the most important ways of informing. In Emscher's example, media was used to inform citizens about specific ventures, while in Korea the media was used to glorify the project. A pilot survey, conducted as part of the research on the knowledge of Belgrade streams, indicated that the two most well-known streams are actually the ones most often mentioned in the media because of the problems and regulations that face it. Therefore, it is very important to choose media that is familiar to a large portion of citizens in order to promote the revitalization of Belgrade streams. When we talk about the media as a way of informing in Serbia, most of the users are informed via television (according to the research of the Republic Statistics Office in 2018, 99.1% of the population owns a TV). We should not ignore the use of the Internet, which significantly increases every year, so from 2009 to 2018, the number of households that own a computer with internet access doubled and now accounts for 72.9%. (Kovacevic, et al., 2018)According to a Media Center survey from March 2017, on citizens' attitudes towards the media, the results showed that only 7% of citizens said they did not watch TV, while as many as 49.1% of citizens said they did not read the newspaper. (Institut za evropske poslove, 2017) This data suggests the selection of media for promotion.

Unlike Germany, where citizen participation in a formal process occurs in the form of informing and consultation, in Serbia, formal participation happens only at the end of the planning process in the form of public insight when citizens can look at the completed plan and make remarks. Informing

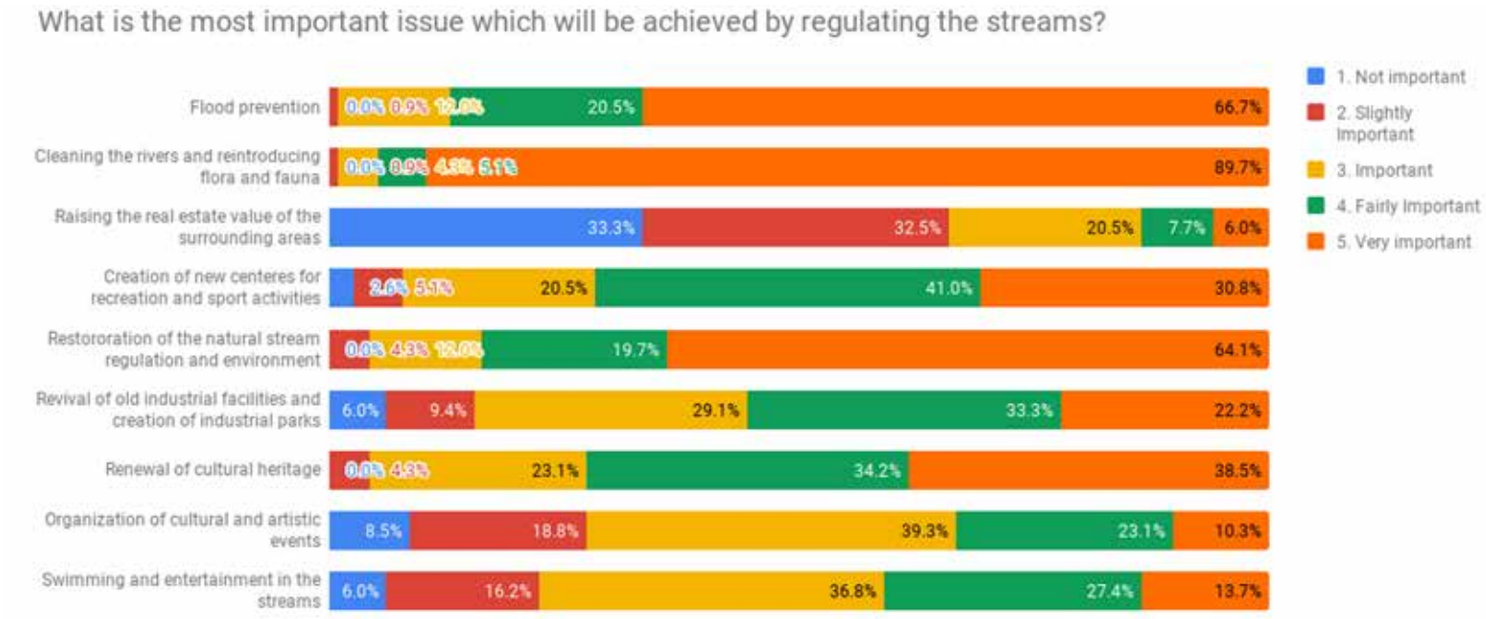


Figure 1: Responses on the question: What is the most important issue which will be achieved by regulating the streams?(Dukic & Sretovic Brkovic, 2018)

citizens is not part of the formal process in Serbia, and active communication does not exist between participants. The formal process does not affect the awareness of citizens about the importance of the stream, as citizens are expected to inform themselves. In recent years, informing emerged as part of the informal processes parallel to the formal one. The main objective of both the previously presented projects was the ecological improvement of the river. It is interesting that, based on the local cultural environments to which they belong, the selection of the benefits for the promotion of the project differed. For example, in South Korea, the theme of returning to nature and glorification of the national heritage was the one promoted, while in Germany the most important was the preservation of nature. The research conducted on Belgrade streams dealt with the selection of topics that are attractive to Belgraders. In the pilot survey, to the question of what is most important for you to achieve by the regulation of small watercourses and their coasts, the majority of respondents selected ecological issues: 84.4% selected cleaning the river from pollution and 67.5% the prevention of floods. 63.71% of the respondents considered restoring the natural regulation of the stream and the natural environment as a very important topic. In the fourth place was the first of social issues - the restoration of cultural heritage, that 37.17% consider very important, followed by 31% that consider the sports and recreational activities as important. The next in terms of importance was the revival of old industrial facilities and the transformation into culture parks with 23%; swimming, entertainment and the organization of cultural and artistic events on streams was deemed important by less than 15% of participants. What the respondents presented as the least important is the economic benefit of raising real estate value in the environment. (Dukic & Sretovic Brkovic, 2018) The results of the survey indicate that the nature and preservation of nature are very important for the citizens of Belgrade and that they strive for the return of nature to the cities. It can be noted that the citizens have chosen the benefits of streams based on topics that are traditionally significant in Serbia, such as nature, the restoration of cultural heritage, sport and recreation. These results can also be used in organizing various events and gatherings through which citizens will be informed about the importance of the project, in order to highlight the activities that are attractive to the citizens of Belgrade.

Discussion on Methods of Raising Awareness

Examples of the revitalization of Emscher and Cheonggyecheon demonstrate that the information through completed, implemented projects or after the completed construction phase was the most successful. Therefore, when implementing projects in Belgrade, it is very important to use pilot projects, especially in the first cases of the revitalization of streams. During the implementation of the pilot surveys on the situation on Belgrade's streams and possible revitalization, the participants were offered photographs, as an aid in understanding the suggested responses. Numerous positive reactions of the citizens surveyed pointed out that it is very important to be more graphic about the benefits that are being discussed.

Existing networks of communication between citizens in Serbia are very rare, especially in a large city such as Belgrade. This is an obstacle to the dissemination of information. There is a relatively high absence of solidarity among citizens in the local community and feelings about wider social problems and problems of general importance and interests. Thus, as many as 78% of citizens never participated in any organized action that involved solving a certain issue in the environment in which they live (for example, volunteer engagement in environmental actions, the organization of assistance to vulnerable groups, etc.). (Mojsilovic, 2011)

Conclusion

Informing and raising the citizens' awareness on the importance of revitalizing Belgrade streams should be approached at an early stage, long before the implementation of the projects. In the beginning, it is very important to recognize and use the existing social resources, NGOs and preformed communication networks. It is necessary to clearly

see how, in which relationship and in which situations the bottom-up or top-down approach should be used when informing. It is important to carefully select the benefits that are familiar to citizens that will be used to promote the project and carefully think of gatherings with activities that will attract citizens.
In the end, we should strive for continuous communication with citizens, as spontaneous, open and transparent information as possible. Those were the things appreciated the most by the public during the revitalization of Emscher. In Serbia, there is still a lack of conditions for this, but it should be seen as an objective for the future. To give importance to the citizens, an important role in the process, to appreciate the opinion of every individual are all steps towards the successful raising of citizens' awareness and successful participation.

Notes

* Faculty of Architecture, University of Belgrade, visnja_sretovic@yahoo.com
** matijaobrkovic@gmail.com
1. Politicians have the highest social power when it comes to urban change, (87%), followed by entrepreneurs (45%), experts (12%) and citizens (3%).

References

Bae, H. (2011), "Urban stream restoration in Korea: Design considerations and residents' willingness to pay", Urban Forestry & Urban Greening, Vol. 10 (pp. 119-126)
Dukic, A. & Sretovic Brkovic, V. (2018), "Raising Citizen Awareness through Promoting Benefits of Small Urban Streams Revitalization", Nis, 2nd International Conference on Urban Planning - ICUP2018
Green, C. (n.d.), "Case study brief – The restoration of the river Cheonggyecheon, Seoul", SWITCH - Managing Water for the City of the Future
Heldt, S. & Budryte, P. (2016), "Social pitfalls for river restoration: How public participation uncovers problems with public acceptance", Environmental Earth Science, 75(1053) (pp. 1-16)
Institut za evropske poslove (2017) Stavovi gradana Srbije prema medijima, Beograd: Medija centar
Kovacevic, M., Pavlovic, K. & Šutic, V. (2018) Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2018, Beograd: Republicki zavod za statistiku
Lah, T., 2011. "The Huge Success of the Cheonggyecheon Restoration Project: What's Left?", M. Holzer, D. Kong & D. Bromberg, ed. Citizen Participation: Innovative and Alternative Modes for Engaging Citizens. Cases from the United States and South Korea, Newark: National Center for Public Performance (pp. 97-118)
Marshall, C. (2016), "Story of cities #50: the reclaimed stream bringing life to the heart of Seoul", The Guardian, 25. May
Mojsilovi, M. (2011), "Javno mnjenje o gradanskom aktivizmu", M. Mojsilovic, et al, ed. Neposredno ucešce gradana u upravljanju lokalnom zajednicom, Beograd: Misija OEBS u Srbiji
Perini, K. & Sabbion, P. (2017), Urban Sustainability and River Restoration: Green and Blue Infrastructure, John Wiley & Sons
Salian, P. & Anton, B. (2011), The Emscher Region - the opportunities of economic transition for leapfrogging urban water management, Freiburg: ICLEI European Secretariat
Shaw, R. (2002), "The International Building Exibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring?", European Planning Studies, 10(1) (pp. 77-97)
Vujovic, S. (2012), "Akteri preduzetnickih gradova u igri moci – primer Srbije", A. Svircic Gotovac & J. Zlatar, ed., Akteri društvenih promjena u prostoru; transformacija prostora i kvalitete zivota u Hrvatskoj, Zagreb: Institut za društvena istrazivanja u Zagrebu (pp. 51-61)

Comune di Ostuni verso Emas: un percorso di consapevolezza ambientale

Federico Ciraci*, Francesco Maiorano**, Alfredo Tanzarella***

Introduzione

Il comune di Ostuni è certificato UNI e ISO 14001 dal 2011; ha implementato un Sistema di Gestione Ambientale (SGA), quale guida tesa a prevenire gli impatti ambientali negativi e a valutare e migliorare le prestazioni ambientali delle attività svolte. Il percorso di sostenibilità ambientale è iniziato nel 2001 con la redazione del primo rapporto sullo Stato dell'Ambiente; nel 2005 è stato approvato il Piano di Azione Ambientale. Nel 2011, l'Assessorato all'Ambiente ha istituito l'ufficio Ostuni 21, con compiti di assistenza tecnica; in questi anni è stato promotore, tra l'altro, della redazione del "Report sulla sostenibilità-2010" e del Piano strategico per lo Sviluppo Sostenibile 2012. Di recente ha redatto la Dichiarazione Ambientale 2018, al fine della registrazione EMAS. Un percorso continuo di miglioramento delle condizioni ambientali, tanto da meritare una serie di riconoscimenti europei, nazionali e regionali, da portare ad incrementare una buona economia sostenibile, di elevare la consapevolezza ambientale degli attori locali.

Il contesto storico-ambientale

Il territorio del Comune di Ostuni si estende per 223,84 km, sorge su tre colli a 218 m slm, sulle propaggini sud-orientali della Murgia dove i Messapi (VI-IV secolo a.C.), fondarono il primo nucleo in cima a un colle dalle pareti molto ripide, continuando nel tempo ad estendersi sulle alture della Murgia. Negli ultimi decenni la città è diventata una meta turistica, offrendo un significativo "portfolio" di beni culturali, oltre che ambientali, con un litorale ricco di risorse naturali che si estende per 17 chilometri, con la presenza del Parco Naturale Regionale delle "Dune costiere". E' sede di una stazione ferroviaria, l'aeroporto di Brindisi dista circa 30 Km. Ostuni è un unicum paesaggistico composto da diversi "territori", tra la "Murgia dei Trulli" e la "Pianura Brindisina". Un patrimonio

umano, artistico e naturalistico di immenso valore e diversità: patrimoni unici, inestimabili, non riproducibili. A Nord, il SIC "litorale brindisino", compreso nella rete "Natura 2000"; a Sud, il sito d'importanza regionale "Cala dei Ginepri–Gorgognolo". A monte della litoranea il paesaggio agrario degli oliveti secolari, ricco di testimonianze storico-culturali: la via Traiana, Santa Maria D'Agnano, gli insediamenti rupestri basiliani, le masserie e i frantoi ipogei. Al di là della scarpata murgiana, si estende la campagna ostunese, la "Selva", con coltivazioni miste di uliveti, vigneti, mandorleti, frutteti e piccoli boschi e una edificazione storica di "masserie e casedde". Ad ovest del territorio, la Valle d'Itria caratterizzata dalla presenza di manufatti in pietra a secco.

Un percorso di consapevolezza civica

Una paziente ricerca della condivisione, varie modalità di confronto e dialogo hanno fatto sì che venisse fuori l'humus territoriale, elemento fertilizzante della comunità locale. La comprensione dei temi territoriali attraverso le attività della certificazione ambientale ha esaltato una filosofia del fare; ha abbattuto la soluzione del "non fare", del non agire, se consideriamo le pressioni antropiche che questi luoghi, da qualche lustro stanno subendo. Oggi in Puglia si dispone di strumenti urbanistici, di direttive paesaggistiche, di normative ambientali che possono permettere di gestire, pur nella loro complessità, un equilibrio territoriale raggiungibile tra tutela e innovazione. Ostuni, con il suo grande patrimonio naturale e culturale da difendere e da valorizzare, può rappresentare una buona prassi di quanto si può fare in tema di sviluppo sostenibile, in linea con le indicazioni delle agende internazionali che raccomandano standard qualitativi generali da applicare, di volta in volta, alle specificità locali. In questo percorso si è assunto la centralità del paesaggio come opportunità da cogliere con razionalità e responsabilità etica. In questo percorso, non facile, è stato riconosciuto come il "tempo" sia un fattore determinate dello sviluppo locale. Non c'è governance se non c'è rispetto dei tempi. Se viene a mancare il rispetto dei tempi viene meno il comportamento civile nei confronti delle giovani generazioni. Un confronto continuo, con attori e associazioni, è stato possibile con l'attivazione del Forum "Ostuni 21", ad iniziare dalla redazione condivisa del Bilancio di Sostenibilità (Report 2010), con cui è stato descritto lo stato dell'arte delle azioni e interventi con effetti ambientali sul territorio intrapresi con i fondi strutturali, evidenziando criticità, buon esito, potenzialità. Elementi che sono stati alla base del "Piano strategico per lo sviluppo sostenibile" 2012. Con esso viene riconosciuto un modello di sviluppo sostenibile capace di affrontare il futuro, superando la pura estetica ecologista e declinando la tradizione e la storia come elementi determinanti la cultura materiale del territorio, per riavviare scenari che costruiscono "ponti". Il Piano strategico per lo sviluppo sostenibile ha teso a coniugare: a) Equità e socialità ambientale. L'equità coinvolge il concetto di socialità, promuove il pluralismo, la partecipazione alle decisioni, la resilienza, l'inclusione, la sussidiarietà. L'equità ambientale, indagata attraverso la correlazione tra stato dell'ambiente e condizione sociale (Agenda 21 Locale), ha reso comprensibile come il "depauperamento" delle risorse ambientali avesse ripercussioni su temi sociali, la povertà territoriale, b) Accoglienza e diversità. Valorizzare la diversità, connettere reti di culture, dare e offrire accoglienza, vuol significare rompere una visione tradizionale della "monocultura" identitaria, proiettando scenari di alleanze, similitudini, percorsi comuni per affermare un modello democratico di cittadinanza aperta, c) Sviluppo e difesa delle risorse naturali, Una gestione consapevole e prudente della natura, al di là del puro diritto d'uso, porta ad una crescita economica più equa, più solidale, più giusta. Intervenire per ridurre le diseconomie prodotte dal degrado ambientale e dai rischi territoriali connessi vuol dire costruire possibilità e democrazia per tutti, indirizzare i comportamenti dell'agire "economico" verso una maggior attenzione alla sostenibilità ambientale. Non per niente sul territorio di Ostuni si è consolidata una significativa economia sostenibile, che ha interessato trasversalmente tutte le fasce sociali e generazionali. Quindi una strategia di innovazione sostenibile che ha, in parte, basato il suo percorso sul processo di implementazione della politica ambientale legata all'adesione volontaria della certificazione ambientale.

Dalla certificazione ambientale UNI e ISO 14001 ad EMAS

La UNI e ISO 14001 (2015) è una norma internazionale ad adesione volontaria, applicabile a qualsiasi tipologia di Organizzazione che specifica i requisiti di un SGA. Questa norma, oltre ad avere il pregio di essere facilmente integrabile con altri sistemi di gestione conformi a norme specifiche, è integralmente recepita nell'allegato II del Reg. 1221/2009 CE. Per definire il SGA conforme alla ISO 14001 è necessario: a) realizzare un'analisi ambientale e valutare la significatività degli impatti; b) definire una Politica ambientale; c) definire responsabilità specifiche in materia ambientale; d) gestire il quadro legislativo e le prescrizioni normative applicabili all'organizzazione, e) definire, applicare e mantenere attive le procedure e le registrazioni previste dai requisiti della 14001. Un SGA certificato consente, nel breve-medio periodo: una riduzione degli sprechi; un approccio sistematico e preordinato ai rischi e alle emergenze ambientali; la prevenzione dei reati ambientali; un supporto nelle decisioni di investimento per il miglioramento territoriale; un controllo e mantenimento della conformità legislativa e monitoraggio delle prestazioni ambientali. Il modello Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) indica la conformità di una organizzazione a quanto disposto dal Reg. E. n.1221/2009 e n. 1505/2017, volto a favorire una gestione più razionale degli aspetti ambientali delle Organizzazioni sulla base del rispetto dei limiti di legge e del miglioramento delle proprie prestazioni, sull'attiva partecipazione degli addetti e sulla trasparenza con le imprese, i cittadini e le altre istituzioni. Con EMAS, l'Organizzazione deve elaborare un apposito programma ambientale, contenente le misure che devono essere adottate allo scopo di raggiungere i target fissati con la politica ambientale e indica quali azioni intraprendere al fine di garantire il miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali, in coerenza con il proprio SGA. Le norme UNI e ISO 14001:2015 e la Dir. UE n. 1505/2017 hanno spostato l'asse verso l'efficienza e il controllo dell'ecosistema territoriale; di fatto, una maggior attenzione agli effetti territoriali degli impatti ambientali, una evidenza tra criticità ambientali e azioni e interventi, da attuare con il programma ambientale, una maggior attenzione ai rischi ambientali

richiedendo, una volta riconosciuti, azioni e interventi necessari a rimuovere, o a prevenire. Il Comune di Ostuni ha costituito il Comitato Ambiente che ha ruolo di direzione della programmazione ambientale e controllo di implementazione degli interventi e di verifica della coerenza degli aspetti normativi della legislazione ambientale. Il Comitato Ambiente ha approvato la "Politica Ambientale", struttura portante del Programma ambientale. La Dichiarazione Ambientale (DA) è un documento con cui l'Ente comunica ai cittadini e ad altri soggetti interessati informazioni sui propri impatti e prestazioni ambientali. La DA 2018 comprende l'analisi dei rischi del Comune di Ostuni, valutando gravità e probabilità di accadimento, attraverso l'analisi storica degli avvenimenti precedenti. L'analisi dei rischi pertanto, oltre a mettere in evidenza quelli che interessano il territorio comunale, compreso quelli reputazionali. Il passaggio da ISO 14001 a Emas ha consentito una maggior integrazione tra le azioni previste nel Programma ambientale, il Programma Triennale delle Opere pubbliche, il Piano Esecutivo di Gestione, condividendo così con altri settori comunali modalità e interventi, definendo priorità e tempi di esecuzione.

Conclusione

Nell'ultimo testo di B. Secchi (1), l'autore afferma: "Un mondo migliore è possibile". Questo è lo sfondo con cui si sta percorrendo, con senso di responsabilità, la strada del miglioramento della qualità del territorio attraverso la certificazione ambientale ad Ostuni. Un mondo migliore è possibile se siamo in grado di anteporre alle esigenze individuali, alla "cura del sé", il senso del "collettivo", il senso del "comune agire", cercando di cogliere e dare spazio all'innovazione tecnologica e alla potenzialità etica del sociale. La partecipazione attiva, di cittadini e gruppi sociali, diventa il fulcro della costruzione e della pratica della "città", del progetto d'uso degli spazi urbani, del risanamento ambientale, come dello sviluppo di una economia solidale; cosa che non può solo esprimersi attraverso la complessa e costosa macchina burocratica di redistribuzione. Ridurre il degrado ambientale, prevenire i rischi rimanda ad un legame più forte e consistente tra gli individui, la comunità, il territorio e la società nel suo complesso (2). Lo sviluppo sostenibile del territorio può trovare terreno fertile nella volontà di soggetti ed operatori accomunati dalla sola volontà di "stare insieme". Lo stare insieme può diventare un "enzima" quando si trasforma, anche per casualità e in modo inaspettato, in capitale sociale, innescando processi di discontinuità con il passato. Discontinuità che Bagnasco chiama "società fuori squadra" (6). Fiducia e pratica di reti relazionali diventano il plusvalore di microeconomie locali. Il capitale sociale è una risorsa, una ricchezza multidimensionale fatta di sostegno, riconoscimento, senso di appartenenza, competenze relazionali, reciprocità, fiducia interpersonale e istituzionale, che va accompagnato preferibilmente da politiche pubbliche "dolci", a scarsa propensione regolativa (di tipo orizzontale), dove prevale il senso della comunità e della solidarietà. Insomma uno sviluppo sostenibile, che pratichi la ri-scoperta culturale dello stare insieme, cercando di guardare al futuro nell' ottica della "lunga durata" (5), con gli occhi protesi verso l'antiquata quanto indispensabile idea di "progresso". Al contempo, cogliere il meglio delle "memorie" storico - culturali depositate sul nostro territorio e lasciare che l'identità si evolva nel magma antropologico della diversità (6).

Note

Federico Ciraci,* dirigente Lavori Pubblici e Ambiente Comune di Ostuni

Francesco Maiorano,**consulente per la Dichiarazione Ambientale Emas

Alfredo Tanzarella***, dirigente Avvocatura Comune di Ostuni

(1) Bernardo, Secchi (2013) La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Bari

(2) Amartya, Sen (2006) Etica ed Economia, Laterza, Bari

(3) Bernardo, Secchi (2013) La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Bari

(4) Arturo, Lanzani e altri (2006) Esperienze e paesaggio dell'abitare, Segesta-Aim, Milano

(5) Fernard, Braudel (2006) Civiltà materiale, economia e capitalismo, Einaudi, nuova serie, Milano

(6) Ulf, Hannerz (2001) La diversità culturale, Mulino, Bologna

Bibliografia

Fernard, Braudel (2006) Civiltà materiale, economia e capitalismo; Einaudi, nuova serie, Milano,

Bernardo, Secchi (2013) La città dei ricchi e la città dei poveri; Laterza, Bari,

Susanna, Curioni (2017) Paesaggio e Trasformazione, Franco Angeli Milano

Ulf, Hannerz (2001) La diversità culturale, Il Mulino, Bologna,

Francesco, Maiorano (a cura di) (2011) Report Locale sulla Sostenibilità Ambientale Comune di Ostuni

Federico, Ciraci (a cura di) (2012) Piano Strategico per lo Sviluppo Sostenibile, Comune di Ostuni

Gabriele, Pasqui (2017) Urbanistica oggi; Donzelli editore, Roma

Alessandra, Quarta. Michele, Spanò (a cura di) (2017) Rispondere alla crisi, Ombre corte, Verona

Francesco, Remotti (2001) Contro l'Identità, Laterza, Bari

Amartya, Sen (2006) Etica ed Economia, Laterza, Bari

La pianificazione urbanistica come possibile sovrapposizione di strategie per la riduzione del rischio sismico. Considerazioni sul Piano Regolatore della Sismicità dei Comuni dell'Unione della Romagna Faentina

Chiara Circo* e Margherita Giuffrè**

Introduzione

La pianificazione urbanistica risulta l'ambito potenzialmente più efficace per l'attuazione di politiche di riduzione del rischio sismico a scala urbana. Come gli eventi recenti continuano ad evidenziare, il danneggiamento che un centro urbano subisce in seguito ad un terremoto non riguarda solo singoli elementi del patrimonio edificato, ma comporta più estese ricadute urbanistiche: dall'ostruzione delle infrastrutture di collegamento, alla compromissione del sistema dei beni culturali, alla sospensione delle attività produttive necessarie alla ripresa dei centri colpiti. Il coinvolgimento dell'insieme dei sistemi urbani implica l'attivazione dei relativi settori amministrativi e di differenti ambiti disciplinari e professionali che, per la molteplicità di attori e la complessità delle relazioni, non sempre riescono ad attivare concreti meccanismi di prevenzione.

Con l'introduzione dei finanziamenti statali del Piano per la prevenzione del rischio sismico (art.11, legge 77/2009) per gli studi di microzonazione sismica (MS) e le analisi della Condizione Limite per l'Emergenza (CLE), la necessità di individuare le modalità per l'utilizzo e l'applicazione di tali studi alle realtà territoriali ha sostenuto il dialogo tra l'ambito della Protezione Civile e i settori della Pianificazione urbanistica regionale, e ha successivamente contribuito a incentivare la definizione di direttive regionali sul recepimento negli strumenti urbanistici delle conoscenze acquisite.

La Regione Emilia Romagna, nota per la sua tradizionale attenzione alla pianificazione urbanistica e in particolare alle politiche di prevenzione del rischio sismico[1], ha introdotto all'interno del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) un nuovo strumento conoscitivo, il Piano Regolatore della Sismicità (PRS), che si pone come supporto alla gestione del territorio in condizioni ordinarie e di emergenza. Tale strumento, quale prodotto della sovrapposizione di studi redatti in contesti territoriali di diverse dimensioni – comunali e intercomunali – e della collaborazione di diversi attori appartenenti a settori ed ambiti disciplinari differenti – amministrazioni comunali, regionali, Università – si configura come riferimento per la raccolta di tutti gli studi e le analisi conoscitive del rischio sismico a scala territoriale e rappresenta un valido supporto per le strategie di riduzione del rischio in fase di progettazione degli interventi.

Il presente lavoro propone una riflessione sul Piano Regolatore della Sismicità dell'Unione dei comuni della Romagna faentina, inteso come "collettore delle conoscenze acquisite" dal sistema di studi ed analisi svolti ai fini della valutazione del rischio sismico e di "punto di raccordo" tra i diversi attori che sono stati coinvolti e quelli che ne saranno i fruitori. In particolare gli ambiti di osservazione hanno riguardato la pericolosità locale (attraverso studi di Microzonazione Sismica - MS), la valutazione della vulnerabilità urbana e del tessuto edilizio storico (attraverso analisi speditive e di dettaglio degli edifici e degli aggregati edilizi), e la protezione della struttura urbana (attraverso l'analisi della Condizione Limite per l'Emergenza – CLE). Gli attori coinvolti nella redazione di tali studi e nella loro gestione sono stati l'Ufficio di Piano dell'Unione della Romagna faentina e l'Università degli studi di Catania, Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura[2].

Questo contributo, partendo dagli studi di carattere urbano ed edilizio, e tralasciando in questa sede gli studi di Microzonazione Sismica, offre uno spunto di riflessione per l'incentivazione di buone pratiche ai fini della riduzione del rischio sismico.

Il Piano Regolatore della Sismicità

Dapprima sperimentato nel comune di Faenza - dirigente arch. Ennio Nonni – in coordinamento con la Protezione Civile Nazionale, la Regione Emilia-Romagna e l'Università degli Studi di Catania, il Piano Regolatore della Sismicità è stato inserito come allegato al Regolamento Urbanistico Edilizio dell'Unione dei comuni della Romagna faentina, adottato nel dicembre 2016.

I comuni coinvolti - Castel Bolognese, Brisighella, Casola Valsenio, Faenza, Riolo Terme e Solarolo -, di medie e piccole dimensioni, sono stati analizzati alla scala urbana e a quella dell'aggregato edilizio, seguendo la metodologia già sperimentata per il comune di Faenza, e le analisi della Condizione Limite per l'Emergenza.

L'analisi della vulnerabilità sismica a scala urbana ed edilizia

Le analisi della vulnerabilità sismica a scala urbana ed edilizia sono state condotte per la prima volta nel comune di Faenza rispettivamente dal Dipatimento della Protezione Civile Nazionale e dal Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura dell'Università di Catania. Successivamente tale metodologia è stata ripresa dall'Università di Catania e applicata, con alcune modifiche, alla realta più circoscritta dei comuni del faentino ed è stata nuovamente articolata secondo due scale di intervento: quella urbana di tipo qualitativo, inerente l'indagine dell'intero tessuto costruito, e quella dell'aggregato edilizio riguardante più specificatamente il centro storico.

La valutazione della vulnerabilità sismica condotta a scala urbana è stata impostata in primo luogo sul rilievo speditivo delle tipologie edilizie-strutturali, distinte principalmente in base all'epoca di costruzione (ante o post Normativa antisismica del 1974) e al sistema strutturale comprensibile dal rilievo esterno; successivamente a ciascuna tipologia è stata assegnata una classe di vulnerabilità secondo la scala EMS'98[2].

L'esito di tale lettura ha portato all'individuazione, per tutto il territorio edificato, di "Ambiti a tipologie edilizie omogenee", "Ambiti omogenei per classi di vulnerabilità EMS-98", che si sono poi tradotti nella definizione dei "Comparti a vulnerabilità omogenea". Con la definizione di tali comparti si sono individuate le aree del territorio più soggette al rischio sismico sulle quali è opportuno eseguire analisi più approfondite. In tutti i casi analizzati, dalla città di Faenza ai piccoli centri dell'Unione dei Comuni, il comparto riconosciuto più vulnerabile è sempre risultato quello che comprende il centro storico. La ragione di tale esito è dovuta essenzialmente a due fattori: gli edifici in muratura rientrano nella classe più vulnerabile secondo la scala EMS'98 e i centri storici in questione sono costituiti quasi interamen-

te da edifici murari; la specificità del tessuto storico richiede comunque studi mirati per la valutazione qualitativa di vulnerabilità.
Il comparto del centro storico è stato, difatti, analizzato come approfondimento successivo mediante un secondo livello di lettura, che comprende il rilievo speditivo degli aggregati edilizi con attenzione specifica agli aspetti che influiscono sul comportamento sismico con il ruolo di debolezze (fattori di vulnerabilità) o di risorse (fattori di resistenza). Le informazioni raccolte hanno riguardato diversi aspetti come la configurazione d'assieme degli aggregati, la tecnica costruttiva, lo stato di conservazione e le trasformazioni. L'esito del rilievo ha condotto all'elaborazione della "Carta degli aggregati edilizi" e della "Carta delle vulnerabilità e resistenze".
La valutazione qualitativa della vulnerabilità sismica del centro storico ha come primo obiettivo l'individuazione delle ricorrenze in termini di vulnerabilità e punti di forza. La lettura interpretativa di questi dati, compresa nel Piano Regolatore della Sismicità, ha prefigurato gli scenari di danno, da cui sono derivati i criteri di intervento per la prevenzione del rischio sismico, impostati principalmente sulla riduzione o la completa eliminazione delle debolezze.

L'analisi della Condizione Limite per l'Emergenza

L'elaborazione dell'analisi di CLE dei Comuni dell'Unione della Romagna Faentina è stata effettuata basandosi sulla sperimentazione condotta sul Comune di Faenza, nell'anno 2013, dal Dipartimento della Protezione Civile e dalla Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con i tecnici dei Comuni dell'Unione.
La CLE, introdotta dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 4007/2012, è uno strumento di analisi finanziato dal Piano per la prevenzione del rischio sismico e finalizzato a garantire il funzionamento del sistema di gestione dell'emergenza a seguito del verificarsi di un evento sismico. L'analisi è impostata sulla verifica dei principali elementi fisici contenuti all'interno dei Piani di Protezione Civile comunali e intercomunali (centri di coordinamento, aree di emergenza e infrastrutture di collegamento), nonché la loro interazione con gli elementi ad essi interferenti. Si tratta di un'analisi a scala comunale, che tuttavia, in questo caso specifico, ha applicato i criteri che sono ancora in corso di elaborazione all'interno del DPC, sulla lettura della gestione dell'emergenza a scala intercomunale, o di contesto. Sempre su questa linea ha proceduto l'Unione dei comuni, che, pur mantenendo le caratteristiche e l'autonomia di un'analisi "a livello comunale" ha elaborato le CLE tenendo conto di una configurazione finale della "a livello sovracomunale".
I sistemi di gestione dell'emergenza analizzati presentano una configurazione piuttosto semplice, dovuta alle ridotte dimensioni dei centri e della loro estensione comunale. Le infrastrutture di connessione degli elementi attraversano il centro urbano, raggiungendo edifici strategici interni al centro storico, o al suo limitare. Il numero di Edifici Strategici e delle Aree di Emergenza è omogeneo per tutti i comuni. La presenza di Aggregati Strutturali interferenti è piuttosto scarsa,

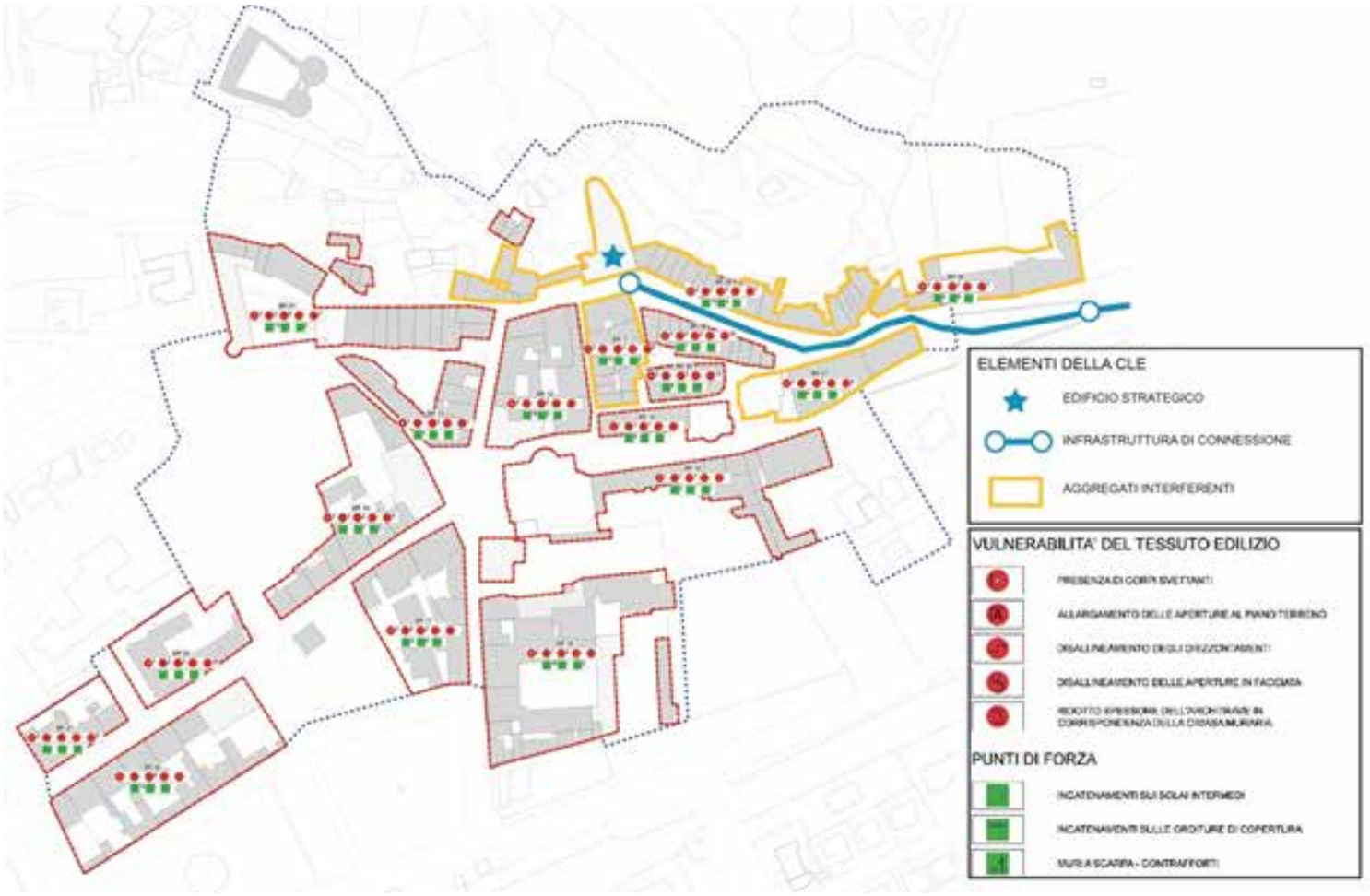


Figura 1– Brisighella, sovrapposizione degli elementi della CLE sulla mappa delle vulnerabilità e resistenze.

data la ridotta dimensione dei centri storici e la collocazione degli Edifici Strategici nelle aree più recenti. Unica eccezione è il comune di Brisighella, in cui il tessuto storico in aggregato è molto diffuso e interessa la CLE in modo molto più esteso.
Il carattere intercomunale non riguarda solo la gestione dell'emergenza ma tutta una serie di altre funzioni che l'Unione dei comuni esercita in forma associata tra cui quelle di pianificazione urbanistica e di protezione civile.
Per elaborare l'analisi della CLE è stato costituito un gruppo di lavoro composto da tecnici dell'Unione della Romagna Faentina assegnati ai Servizi di pianificazione urbanistica, gestione edilizia e lavori pubblici[4], da altri tecnici dell'Unione della Romagna Faentina, e, nelle fasi precedenti di sperimentazione sul Comune di Faenza, dai tecnici del Dipartimento di Protezione Civile e del Servizio Geologico Sismico e dei Suoli della Regione Emilia-Romagna.

Conclusioni

Il Piano regolatore della sismicità, nella sua connotazione di riferimento conoscitivo, rappresenta un utile supporto alla prevenzione del rischio sismico perché mette a sistema i risultati degli studi condotti sul territorio, offrendo una visione unitaria delle vulnerabilità, delle risorse del patrimonio costruito e dell'intera struttura urbana.
Se preso a riferimento nei piani comunali e di area vasta si configura come strumento utile per indirizzare le scelte nella gestione ordinaria del territorio e incidere sulle azioni e gli interventi di riduzione del rischio sismico, non perseguibili solo con analisi specifiche e studi settoriali.
In particolare gli studi conoscitivi in esso contenuti supportano la definizione di indicazioni e premialità per (i) interventi nel centro storico (cessione di SUL spendibile in altre aree del territorio urbano per aver effettuato valutazioni della sicurezza prevista dalle Norme Tecniche per le costruzioni vigenti nei centri storici), (ii) incentivi urbanistici maggiorati per il miglioramento sismico del costruito, o per trasformazioni di edifici prospicienti gli assi strategici (relativamente ad interventi edilizi volti a ridurre la vulnerabilità urbana sui fronti edilizi), (iii) la definizione di priorità di intervento pubblico – e quindi una gestione organica e coordinata delle risorse – individuate dalla sovrapposizione dei comparti maggiormente vulnerabili con l'articolazione della struttura urbana legata all'emergenza (Figura 1) e col supporto delle valutazioni economiche e scenari di intervento contenute nel Piano[5].
Nel caso dell'Unione della Romagna faentina l'attenzione è stata veicolata in valutazioni conoscitive preventive e non in analisi post evento o emergenziali, invertendo così un atteggiamento culturale che è stato finora molto diffuso nelle realtà italiane.
Ciò che ne deriva è un esempio virtuoso di prevenzione del rischio sismico che basa la pianificazione sulla condivisione e la messa a sistema di conoscenze afferenti a vari ambiti disciplinari.

Note

* Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, chiaracirco@virgilio.it
** CNR – Istituto di Geologia Ambientale e Geoingegneria, margherita.giuffre@igag.cnr.it

1. Si vedano tra gli altri, gli studi di Irene Cremonini pubblicati in I. Cremonini (a cura di), Rischio sismico e pianificazione dei centri storici, Alinea Editrice, Firenze, 1994
2. Vedi Circo-Giuffrè 2017
3. Rif. art. 53 "Sicurezza sismica" della Tav. P.5 "Attività edilizia e procedimenti", Regolamento urbanistico Edilizio dell'Unione dei Comuni della Romagna Faentina
4. Il gruppo di lavoro è stato formalmente costituito con Determinazione del Dirigente del Settore Territorio dell'URF n. 166/2014
5. V. RUE Comuni dell'Unione, Titolo IV: Valutazione economica e scenari di intervento.

Bibliografia

Circo, C., Giuffrè, M. (2017) "L'analisi qualitativa della vulnerabilità sismica dei centri storici come supporto per la definizione di strategie di mitigazione del rischio. Il caso studio dei comuni dell'Unione della Romagna Faentina", in Urbanistica Informazioni, 272 (pag. 158-160)
Comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Riolo Terme e Solarolo, Regolamento Urbanistico Edilizio - Allegato A.1: Piano Regolatore della Sismicità, Adottato con atto di Consiglio dell'Unione della Romagna Faentina n. 61 del 21/12/2016.

Risk Management Policies and application of insurance tools to the coverage of catastrophic Events

Antonio Coviello*, Carmine D'Antonio**, Alberto De Gaetano*** e Giovanni Di Trapani****

Abstract

The aim of the study carried out in this work, which is included in the IRISS-CNR research project "Innovation of insurance services and management of catastrophic risks", is to offer answers and solutions to the increasingly relevant issue of natural catastrophe injuries; the aim is to focus above for all the Risk Management policies with respect to the adoption of insurance coverage for so-called catastrophic exposures.
In recent years, the so-called "catastrophic risks" have led actors to explore new forms for risk transfer. The losses incurred by the insurers as a consequence of man-made or natural disasters are increasing considerably.
In order to provide an idea of the problem, it is enough to think that, although the number of events has decreased, in 2017 it has been a record year in terms of economic damage suffered in the world, reaching 275 billion euros, more than twice the amount recorded in 2016 (150 billion) as well as the average of the last 50 years (Source ANIA, 2018). In the most recent ANIA report, it can be observed that during 2017 Italy suffered from a variety of weather and hydrogeological events: in total, for all the catastrophic events of the last year experienced in our Country, it is estimated that the entire insurance sector has paid back about 385 million euros, a number that reflects the still moderate degree of diffusion of the coverage, against an annual average of about 3 billion euros in the last 20 years of economical damage.

Introduction

The aim of the proposal is to investigate the possibilities of the innovative understanding of the Risk Management process in a prospective and dynamic context, by contributing to the insurance firms engaged in the innovation of new risk cover structures.
The methodology of the present research is

based on a global risk analysis of Italian public and private assets (including "commercial" and "residential" risks). In this specific context, such risks include ongoing climatic change and worsening of the global meteorological order, as well as the risk of hydrogeological failure and earthquake risks (Coviello and Di Trapani 2014). In addition, the risks represent just a few of the factors that demand a new approach to managing risksThis study - analysing the world population growth in relative terms, and the increase in demographic density in catastrophic areas - highlights the increasing overall value of risky items (in terms of property and commercial ownership in specific cases) as well as the higher per capita profits, as well as the increased value of the industrial activities and utilities (Coviello and Di Trapani 2016). The objective is to work out a scientifically stringent methodology of analysis to understand the evolution of the System triggered by innovative processes in the Risk Management sector, with regard to the relevant technologies, skills and preferences of all the stakeholders that are involved (Coviello and Di Trapani 2017b). It also highlights the ongoing changes to focus the prevention and mitigation behaviour of this type of hazard on the results expected by management, favouring improved management of the catastrophic risk profiles (Cox and Pedersen 2000).

As a result, the work achieved has been reflected by the solutions that the insurance market provides for the coverage of catastrophic risks, an opportunity that can be exploited not only in terms of the underlying value of compensation for such damages, as well as for the wider and sympathetic purposes of "freeing" public financial funds deployed in rebuilding projects (Buzzacchi and Turati 2010).

Some experience in risk management policies and application of insurance instruments to cover catastrophic events

In the Italian context, there is a underinsurance of losses from the impact of climate change and natural catastrophe and a "protection gap" between Government aid and global needs (Gionta 2012).

In the international context, the "Christchurch experience" (See Swiss Re Small Quakes, big impact) tells us "that a small magnitude earthquake could hit virtually anywhere and trigger unexpectedly large losses."[1](Coviello 2013) For Italy flood in Genova and earthquake in Amatrice are only the last example of human tragedy.

The General Director of Bank of Italy declare that catastrophe events can affect the ability of creditors to honor the debts contracts, reducing to the same time the value of the activity eventually in warranty for banking credit. This can influence the possibility of the banks most exposed to grant credit (Coviello and Di Trapani 2017a). Therefore financial system is involved in a heavy way when there is a catastrophe event, directly and indirectly[2].

Now technology, data, computing, statistic and analysis advances increase insurer's ability to identify and price properties at risk and it is possible to provide natural-catastrophe (cfr. nat-cat) insurance coverage to the vast majority of householders and small businesses efficiently.

Insurance coverage against nat-cat reduces the negative effects of natural disasters on public spending and GDP growth diminishes, also contributing to the rapid re-launch of the economic activities of the affected areas (Borghesi and Gaudenzi 2011).

What to work is an agreement between the Government and insurance industry for the development of a joint Italian industry / Italy Government sponsored scheme to help those householders who live in a risky area find affordable home insurance. The item involved are very complex and could have a very big impact on the people, government and industry.

To have a global vision there is a good similar body created in UK for Flood Re[3], a flood re-insurance company against losses from flooding with not-for-profit fund, authorized by the Prudential Regulation Authority and regulated by the Prudential Regulation Authority and Financial Conduct Authority, to:

• create an entity industry-owned, industry run body, with public function and accountability, aimed at helping the insurance industry to promote the availability of flood insurance and to offer affordable contents insurance to everyone owning or living in eligible properties that may be prone to flooding. It also helps local authorities and communities across the UK to be better prepared for flooding.

• take responsibility for that part of policy written by insurance and if there is a valid claim on insurance it will reimburse the insurer from the central Flood Re fund. The insurer should be able to offer the customer a lower price for the flood part of their insurance.

• enable natural catastrophe cover to be affordable for those householders at highest risk of flooding. When the cost of the flood risk climbs above a certain level, it may make sense for the insurer to place that part of the policy with Flood Re.

• make no difference to how householders purchase home insurance, every channels is good and they always deal with their own insurers.

• have peace of mind that, even after a flood claim, people should still be able to find insurance with affordable premiums and excesses.

• make, with support from Flood Re, insurers be able to maintain affordable range of appropriate policies and more competitive pricing on the policies for those homes are at risk of flooding.

• increase availability and choice of insurers for customers under a public scheme.

• envisage a transitional measure to allow Italy natural catastrophe insurance to move towards risk-reflective pricing over 25 years.

• have a level playing field for UK insurers.

• purchase a reinsurance program from the open reinsurance market.

• have a costs of putting a policy into Flood Re calculated as a fixed sum dependent on that property's council tax band. For higher risk homes, this set price will be artificially lower than the price in the market which is based on risk.[4]

In particular, Flood Re work (funding) inwards reinsurance premiums received from insurers when transferring the flood risk of policies to Flood Re based on a fixed price according to follow home's council tax bands, not the actual flood risk (Hoyt and Liebenberg 2001).

The final amount the customer is asked to pay for the overall insurance policy will depend on a wide range of factors, which different insurers take into account in different ways. This will include considerations such as what the policyholders do for a living, the age and condition of the property, and the likelihood of a claim being made because of fire, theft or subsidence, for example, not just flooding (Checkley 2009).

In Flood Re scheme are excluded properties built after January 1st 2009 because it's important not to incentivize home-building in flood risk areas.

In some part of the world there are solutions to co-

Property tax band in England and Scotland	A	B	C	D	E	F	G	H
Property tax band in Wales	A&B	C	D	E	F	G	H	I
Flood re category in Northern Ireland	1	2	3	4	5	6	7	8
Buildings only – net	£ 132	£ 132	£ 148	£ 168	£ 199	£ 260	£ 334	£ 800
Contents only – net	£ 78	£ 78	£ 98	£ 108	£ 131	£ 148	£ 206	£ 400
Combined - net	£ 210	£ 210	£ 246	£ 276	£ 330	£ 408	£ 540	£ 1.200

Flood Re Premium Thresholds, 2016[5]

ver nat-cat risk, but in Italy there is a particular sense of solidarity of life and public balance problem. In the Italian experience, Emilia's earthquake was a case of good contribution of the insurance system to the restoration of damages suffered after a big negative event of 2012[6].

Conclusion

It's necessary to have an Italian solution for the natural catastrophe risk with the aim to promote the availability and affordability of insurance to those who own and live in properties in risk areas. It required Government legislation and a public, common and comprehensive vision on the scheme that is necessary to manage this very complex problem.

In the future Italian making a claim because of a nat-cat event they will have their claim managed and repair works completed not only by Government aid but also by their insurer in the usual way. Insurers in this case will be able to recover those costs only from Government sponsored scheme.

Italy need to invest more resources on economic growth, putting public and private through partnerships. Counteract the limited recourse to insurance is important because is more efficient to provide insurance for the citizen rather than use own capital in case of claim; increasing insurance protection is a logical way to free up resources to invest in growth and wellness.

Notes

* Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, a.coviello@iriss.cnr.it

** Esperto in gestione dei rischi, dant@blu.it

*** Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, alberto.degaetano@ania.it

**** Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, g.ditrapani@iriss.cnr.it

1. On 22 February 2011 an earthquake of "magnitude 6.3 ... caused fatalities and widespread damage, particularly in the city of Christchurch. While smaller in magnitude than the September 2010 earthquake, this event was at a shallower depth and significantly closer to the central business district of Christchurch, New Zealand's second largest city." - See http://www.swissre.com/media/news_releases/Swiss_Re_provides_provisional_estimate_of_its_claims_cost_from_Christchurch_New_Zealand_earthquake_.html
2. See https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2018/rossi-16.04.2018.pdf .
3. See https://www.floodre.co.uk .
4. For a list of forward-looking statements see http://www.swissre.com/media/news_releases/Swiss_Re_provides_provisional_estimate_of_its_claims_cost_from_Christchurch_New_Zealand_earthquake_.html
5. See https://www.floodre.co.uk/wp-content/uploads/Flood-Re-Transition-Plan-Feb-2016-FINAL..pdf page 10.
6. http://www.unipol.it/sites/corporate/files/press_related_documents/PRE_UGF_Comunicato_La_ricostruzione_post_terremoto_Come_ridurre_i_danni_e_farne_il_motore_di_uno_sviluppo_sostenibile_01-07-2013.pdf

References

Borghesi, A. and B. Gaudenzi. 2011. "Risk Management Nella Supplychain." Sinergie Rivista Di Studi e Ricerche.

Buzzacchi, Luigi and Gilberto Turati. 2010. "Rischi Catastrofali e Intervento Pubblico." Consumatori, Diritto e Mercato 2:12.

Checkley, Matthew S. 2009. "Inadvertent Systemic Risk in Financial Networks: Venture Capital and Institutional Funds." Long Range Planning 42(3):341–58.

Coviello, Antonio. 2013. Calamità Naturali e Coperture Assicurative. edited by S. Collana. Dario Flaccovio Editore.

Coviello, Antonio and Giovanni Di Trapani. 2014. "Insurance Coverage against the Risk of Natural Disasters." Economy & Business 8:1263–75.

Coviello, Antonio and Giovanni Di Trapani. 2016. "Le scelte di Risk Management nella gestione delle catastrofi naturali." Rivista elettronica di diritto, economia, management Anno VI, n:58–80.

Coviello, Antonio and Giovanni Di Trapani. 2017a. "The Management of a Risk; Identification, Measurement and Treatment."

Coviello, Antonio and Giovanni Di Trapani. 2017b. "The Management of Natural Disasters: Earthquakes and Catastrophic Risks. The Role of Insurance Industry." Pp. 175–76 in WORLD HERITAGE and DISASTER - Knowledge, Culture and Rapresentation.

Cox, S. and H. Pedersen. 2000. "Catastrophe Risk Bonds." North American Actuarial Journal 4(4).

Gionta, Giuseppe. 2012. La Gestione Del Rischio Catastrofale e Stima Dei Danni Al Patrimonio Abitativo Italiano.

Hoyt, Robert E. and Andrew P. Liebenberg. 2001. "The Value of Enterprise Risk Management." The Journal of Risk and Insurance 78(4):795–822.

Saudi Cities: urban overlappings and governance abilities

Autore Maurizio Francesco Errigo* e Giuseppe Tesoriere**

Spesa pubblica e trasformazioni urbane

Il Regno dell'Arabia Saudita, come molti altri Stati della Penisola Arabica, è stato soggetto ad una rapida crescita economica e finanziaria per effetto dei constanti surplus provenienti dalle vendite di idrocarburi (1).

A partire dagli anni settanta, il petrolio è stato il "motore" finanziario di questa economia, alimentando una spesa pubblica che registra una crescita da 1.6 miliardi di dollari nel 1970 a 158.9 miliardi nel 2010 (Alshahrani, 2014), (2). Ad oggi, la commodity rappresenta il 50 percento del PIL e il 70 percento dell' export (Opec)

L'orientamento finanziario del Paese è confermato dal decimo piano di sviluppo che prevede una spesa di 372 miliardi di Rial, oltre il 76 percento in più rispetto all'anno precedente, per infrastrutture, educazione, e salute come principali settori di interesse (Oxford Business Group). All'interno di questa agenda, le città sembrano avere acquisito un ruolo centrale nei piani del governo per il sostengo sociale ed economico del Paese. Di recente, lo stesso Ministry of Municipal and Rural Affairs ha siglato una partnership con l'UN-Habitat, denominata Future Saudi Cities Programme, al fine di pianificare e garantire uno sviluppo urbano sostenibile di diciassette città del Regno. L'iniziativa, prende avvio da una chiara volontà di reinterpretare il ruolo delle città come catalizzatori di crescita economica e sociale sulla base di principi di sostenibilità, equità e funzionalità.

Assimilate le linee guida della Nuova Agenda Urbana approvata a Quito nel 2016 (UN-Habitat, 2016), quindi, l'Arabia Saudita e la sua Governance è in procinto di attuare una serie di riforme per la creazione di modelli di governo delle città che possano essere di sostegno ad una idea di sviluppo alternativa rispetto alla centralizzazione finora sperimentata. In questi termini, una delle maggiori aree coinvolte è proprio la mobilità, i sistemi di trasporto urbano e politiche di contrasto all'uso della mezzo privato.

Le analisi, a tal proposito, danno una evidenza sull'importanza del fenomeno e dell'impatto che, lo stesso, sta avendo sulla popolazione e lo sviluppo delle città.

Jeddah, città metropolitana nella costa occidentale nel paese, per esempio, ha subito una crescita infrastrutturale di notevoli dimensioni a partire dal 1970 al 1980 (Al- Hathloul & Mughal, 1991). In questo periodo lo sviluppo del capitale fisico della città cresce da 136 km al 435 km, con tassi di crescita annuali del 6.9 percento. Il rapporto tra densità delle strade rispetto all'area è cresciuta per effetto della pianificazione da 0.005 km/ettaro nel 1964 a 0.015 km/ettaro nel 2007.

In antitesi rispetto all'attuale orientamento, la spesa pubblica degli anni del boom economico ha avuto un grande impatto sulla mobilità urbana e sulla relative dipendenza dall'uso della macchina per gli spostamenti. Le stime, riportano come nel 1980 si registravano 120 macchine ogni 1000 abitanti in Jeddah. Nel 2006, dati ufficiali mettono in evidenza che il rapporto tra macchine e popolazione è di 299 unità ogni 1000 abitanti (Al-Hathloul & Mughal, 1991; Municipality of Jeddah, 2006).

Per effetto di questi eventi, il 93 percento degli spostamenti nella città avvengano attraverso l'uso di un mezzo privato (Municipality of Jeddah, 2006). A queste evidenze, si deve considerare come la cultura e la religione hanno caldeggiato una costante crescita della mobilità privata e annullato alcuna possibilità di uno sviluppo di trasporto pubblico (Al-Dubikhi, 2007).

Le analisi portate avanti dall'accademia sottolineano come questo fenomeno sia diffuso in ogni città dell'Arabia Saudita. Questa è la conclusione di uno specifico filone di letteratura orientata ad investigare la "car dependency" nel Paese (Koushki, P., A., 1987; Al-Atawi, A., et al., 2014; Limtanakool, N., et al., 2014; Aldalbahi, M., Walker, G., 2015).

Una domanda emerge, quindi, dai risultati delle ricerche finora condotte: "Come è possibile coniugare la nuova agenda di mobilità sostenibile con elementi che sembrano radicati indissolubilmente con la società e cultura del Paese?".

In questi termini si espresso il Council of Economic and Development Affairs per il tramite del National Transformation Program 2020 con l'obiettivo, tra i tanti, di attuare una riforma trasversale del trasporto nazionale e lo sviluppo di un moderno sistema di trasporto pubblico locale nelle principali città, come Riyadh, Mecca, Medina, Jeddah e Dammam.

La capitale, è la prima ad essere interessata con la nuova metro, in fase di completamento, che comprenderà sei linee, 85 stazioni, ed una superfice servita di 177 km (Global Mass Transit, 2016). A questo intervento, la nuova vision per le città prevede una riforma strutturale nel sistema della finanza pubblica locale e l'introduzione di nuovi strumenti fiscali.

Prendendo esempio dalle principali metropoli, come Singapore e Londra, si stanno esplorando modelli similari connessi alle "congestion fees" e "parking fees" con l'intento di cambiare le abitudini nel trasporto privato a favore di uso più diffuso per quello pubblico (Phang, 20004; Croci, 2016).

A questo riguardo, l'obiettivo è omnicomprensivo di una serie di azioni orientate a ridurre alcune delle principali esternalità nelle città saudite, in primis l'inquinamento, e trasformare l'ambiente urbano sostenibile e resiliente, così come raccomandato dall'obiettivo 11 dei Sustainable Development Goals e dalla Nuova Agenda Urbana.

Nell'azione del governo saudita, quindi, la riforma dell'amministrazione locale è una priorità funzionale a gestire le criticità e le complessità associate all'attuazione degli obiettivi finora delineati.

In questi termini, le attuali Amanah and Baladya, in qualità di capoluoghi di regione e sottodivisioni di amministrazioni locali, non hanno una struttura organizzativa che possa gestire una finanza pubblica autonoma e dinamica a supporto degli obiettivi della Governance.

Il rafforzamento della "macchina" amministrativa e la sua crescita nella capacità di gestione è la sfida principale che si trovano a vivere oggi le città del Regno. La crescita del capitale fisico delle città cosi come la sua produttività, dipenderà da un massivo investimento in capacità umane, organizzative e regolamentari. La riduzione della dipendenza dal mezzo privato, cosi come l'attuazione di nuovi paradigmi di mobilità urbana, sono una millesima parte di una riforma più complessa e radicale.

Buone pratiche, ed esperienze di altre città nel mondo, a tal riguardo, danno un chiaro indirizzo che la "capacity buiding" è la chiave per la realizzazione di un ambiente urbano capace di coniugare sviluppo, prosperità con qualità della vita (Glaeser, E. 2011).

In tal senso, il Global Competitiveness Re-

port 2018 (UN-Habitat), sintetizza perfettamente le prossime sfide che riguardano anche l'Arabia Saudita, individuando come prioritario l'attuazione di sistemi di Governance orizzontali capaci di attrarre risorse umane e trasformare risorse fisiche, accedere a nuovi mercati e espandersi, e creare benessere per la comunità e le generazioni nel prossimo futuro.

Forma urbana e dominio infrastrutturale

La città saudita, nella sua conformazione morfologica, è tipicamente caratterizzata da infinite periferie, da una scarsa disponibilità di spazi pubblici, da basse densità residenziali e da una forma urbana non definita e chiara, non semplice da definire, perché, spesso, è caratterizzata dalla frammentazione, dalla presenza di aree di transizione urbano-rurali, e dalla predominanza di modelli dominati e condizionati dalla presenza delle infrastrutture. La forma urbana delle città saudite è profondamente basata sull'uso dell'automobile; le città sono caratterizzate da bassa densità, sviluppo monofunzionale, quartieri ricchi ed edifici spaziosi. La forma urbana è dominata dalle infrastrutture con una diffusione orizzontale dell'area urbana con un certo livello di dispersione di case ed edifici.
La forma urbana è dominata da una chiara gerarchia stradale, con una certa linearità della rete stradale, caratterizzata da una certa frequenza di intersezioni e regolarità delle dimensioni dei blocchi; le strade principali, comunemente lineari ma a volte con elementi curvilinei, sono prevalentemente sterrate, a indicare che l'area è stata costruita senza il complemento di servizi formali indispensabili. I progetti urbanistici volti a creare quartieri residenziali comprendono una vasta gamma di tipologie edilizie, dalle torri alle abitazioni suburbane; sono distretti costruiti seguendo un piano o costruiti sincronicamente o in fasi. La tipologia residenziale rappresenta l'1,8% dell'area urbana totale; il terreno assegnato alle strade varia molto a seconda della tipologia degli edifici. L'espansione delle città è caratterizzata da cambiamenti nella forma urbana e nella struttura della città; in circa il 50% delle città saudite, la superficie destinata alle strade è di circa il 40% della superficie urbana, con strade larghe 10 metri. (UN-Habitat, 2013). Dammam e Riyadh hanno le superfici stradali più larghe di tutta l'Arabia Saudita; la larghezza media è di circa 18 metri a Riyadh e di 17 metri a Dammam mentre a Buraydah la larghezza è di circa 15 metri; la densità stradale, che misura la lunghezza della rete stradale per chilometro quadrato, è di circa 15,7 km di strade per km2 a Dammam, 17 a Riyadh e quasi 20 a Buraydah.
Il governo dell'Arabia Saudita ha al centro dei propri obiettivi i settori dello sviluppo immobiliare e di quello turistico ed infrastrutturale/trasportistico, con la chiara ambizione di diversificare l'economia nazionale, di promuovere la posizione strategica dell'Arabia Saudita, al centro del mondo arabo e islamico, e di favorire la creazione di un hub globale tra Asia, Africa ed Europa. Per facilitare questi obiettivi di crescita economica è stata implementata una Vision 2030 all'interno della quale il Consiglio degli affari economici e dello sviluppo ha introdotto un modello di governance abile a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per raggiungere questi obiettivi il paese è

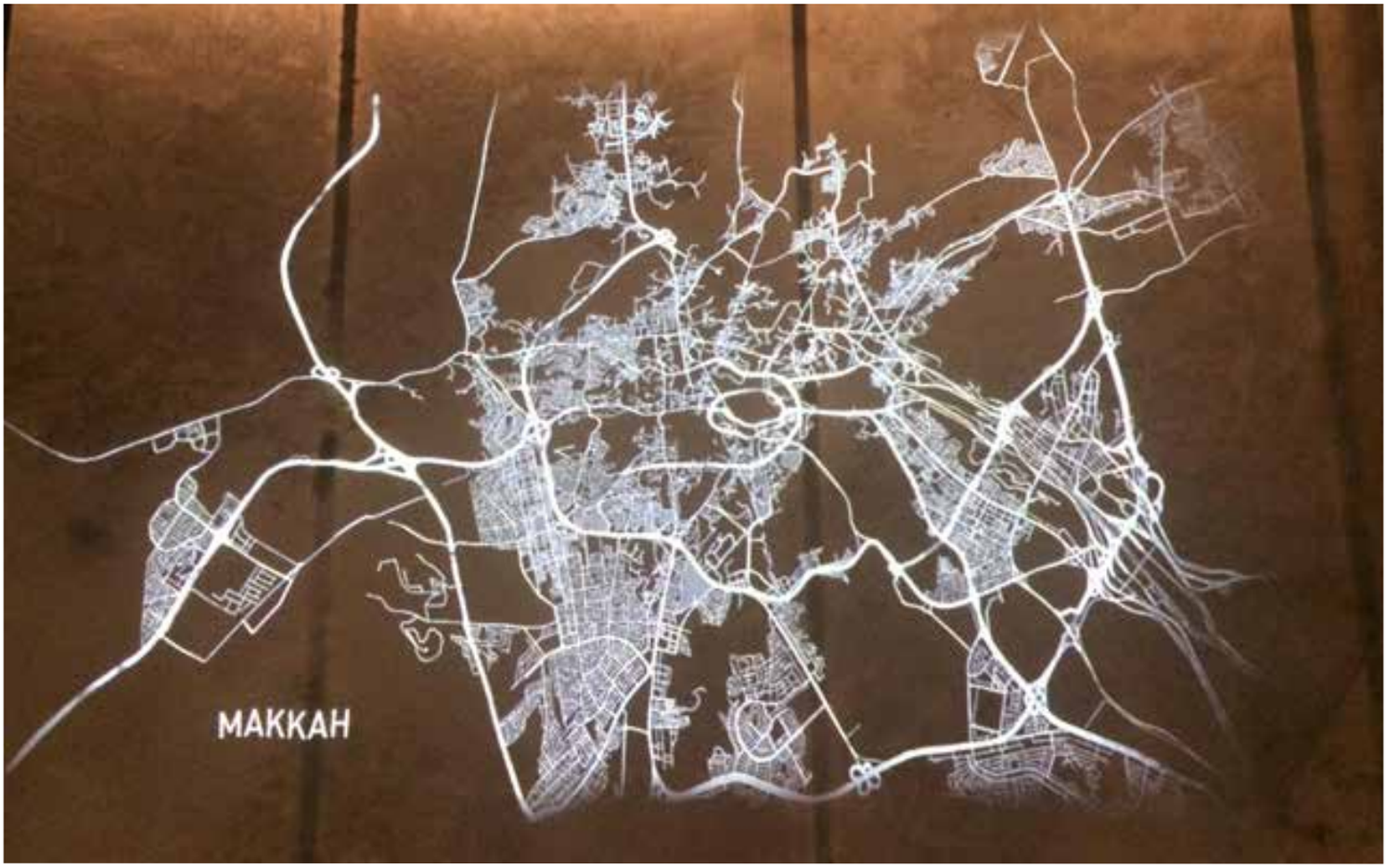


Figura 1– Il dominio infrastrutturale alla Mecca. Fonte: Biennale di Architettura di Venezia, Padiglione saudita.

interessato da consistenti investimenti pubblici per la realizzazione di infrastrutture fondamentali quali aeroporti, strade, metropolitane, porti, ferrovie... e tutti i progetti di sviluppo sono intrinsecamente collegati anche al progetto per la realizzazione di sei nuove città tra cui la megacity di Neon e le città di King Abdullah City, a nord di Jeddah e la Prince Abdulaziz Bin Mesaed Economical City, i cui progetti sono già stati avviati.

Per quanto riguarda le infrastrutture, si stanno costruendo tre nuove reti metropolitane a Medina e Jeddah, e la metropolitana a Ryadh che avrà sei linee, 85 stazioni, e si svilupperà per 73 km in trincea e per 83 in linea sopraelevata. A Dammam, inoltre, è in corso la costruzione della ferrovia urbana.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione e governo del territorio, la governance è suddivisa in cinque livelli: nazionale, regionale, sub regionale, locale e dettagliato; a livello nazionale c'è la strategia spaziale nazionale; a livello regionale ci sono i piani di sviluppo regionale; il livello sub-regionale prevede i piani di struttura che stabiliscono la futura proposta per usi strategici del suolo; a livello locale ci sono i piani locali che aggiungono dettagli al piano della struttura e fissano le regole urbanistiche e di costruzione per diversi usi del suolo, a livello dettagliato sono previsti i piani di area e d'azione che riguardano aree storiche, quartieri residenziali o centri urbani. Le città pilota (Dammam, Riyadh e Buraidah) sono state selezionate per rivedere i loro piani locali e testare il livello di efficienza nel raggiungimento degli obiettivi. Il Ministero degli Affari Comuni e Rurali (MoMRA) ha avviato la prima Strategia Nazionale Spaziale (NSS) alla fine degli anni '70 per promuovere uno sviluppo più "equilibrato" (Middleton, 2009).

In tutta l'Arabia Saudita vi è la necessità di implementare alcune strategie fondamentali per mutare la forma urbana; qualcosa è stato già implementato da UN-Habitat, ad esempio con il Future Saudi Cities Program; questo potrebbe essere visto come un punto di partenza per lavorare sulla complessità delle città saudite, sulla loro economia, ambiente, politica e gestione, concentrandosi sulla promozione della capacità di elaborare una visione in grado di ridurre la dipendenza dall'automobile e in grado di promuovere la costruzione di un'altra immagine della città. Il programma mira ad analizzare l'impegno delle diverse città nell'attuazione delle strategie spaziali nazionali e regionali e la fattibilità di tali strategie. Contribuisce a un cambiamento nel modo in cui lo sviluppo urbano viene percepito e affrontato nel paese promuovendo una nuova agenda urbana. L'obiettivo è in definitiva quello di costruire città future in grado di raggiungere l'equilibrio tra i tre obiettivi fondamentali: qualità della vita, competitività economica e protezione dell'ambiente. Il programma, attraverso la creazione di laboratori urbani in città selezionate, svilupperà strumenti di implementazione per l'aggiornamento e la rigenerazione partecipativa con partnership pubblico-privato e introdurrà le agenzie di rigenerazione a nuovi modelli di partnership nazionali e internazionali nella riqualificazione urbana. Con questo tipo di strumenti urbanistici si pensa di attuare una trasformazione dell'attuale modello di sviluppo con miglioramenti nella governance e nella conformazione fisica delle città, molto più attente agli aspetti spaziali ed ambientali e sempre meno dominate dalle infrastrutture, prendendo le distanze da un modello di sviluppo basato sui combustibili fossili.

Note

* Facoltà di Scienze economiche e giuridiche, Università di Enna Kore, giuseppe.tesoriere@unikore.it

** Facoltà di Ingegneria e Architettura, Università di Enna Kore, maurizio.errigo@unikore.it

1. Oggi un terzo dei barili di petrolio dei Paesi aderenti all'Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio (OPEC), proviene dal Regno dell'Arabia Saudita. Le stime riportano una produzione di 10 milioni di barili al giorno. https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4

2. Il Regno dell'Arabia Saudita possiede il 18 percento delle risorse petrolifere mondiali. https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/169.htm

Attribuzioni

Il paper è stato prodotto dai due autori che ne hanno curato i contenuti e gli obiettivi. Il § "Spesa pubblica e trasformazioni urbane" è stato scritto da Giuseppe Tesoriere, il § "Forma urbana e dominio infrastrutturale" è stato scritto da Maurizio Francesco Errigo.

Bibliografia

Al-Atawi , A., Saleh , W., (2014) "Travel behaviour in Saudi Arabia and the role of social factors", Transport, 29 (3): (pag.269-277).

Aldalbahi, M., Walker G., (2016), "Riyadh Transportation History and Developing Vision", Procedia - Social and Behavioral Sciences, Vol.1, (pag. 163-17).

Al-Hathloul, S. & Mughal, M. (1991). Jeddah. Cities, 8 (4): 267–273.Aljoufie, M., et al. (2012) "Spatial–temporal analysis of urban growth and transportation in Jeddah City, Saudi Arabia", Cities, 31: (pag.57–68).

Croci, E. (2016). Urban Road Pricing: A Comparative Study on the Experiences of London, Stockholm and Milan. Transportation Research Procedia 14, (pag.253-262).

Global Competitiveness Report 2018. United Nations Setthlment Programme. https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/11/GUCR2017-2018-Short-Version.pdf

Global Mass Transit, (2016) "Public transport in Saudi Arabia: Priority sector for government investment". https://www.globalmasstransit.net/archive.php?id=24083.

Jeddah Municipality (2006). Transportation and traffic development plan. Saudi Arabia: Jeddah Municipality.

Koushki, P., A. (1987) "The effect of socio-economic development on household travel behavior in Saudi Arabia", Socio-Economic Planning Sciences, 2 (3): (pag.131-136).

Limtanakool, N., Dijst, M., Schwanen, T. (2014) "The influence of socioeconomic characteristics, land use and travel time considerations on mode choice for medium- and longer-distance trips", Journal of Transport Geography, 14: (pag.327–341).

Ministry of Finance, 2015-2016. Kindom of Saudi Arabia. https://www.mof.gov.sa/en/Pages/default.aspx

Ministry of Municipal and Rural Affairs. Kindom of Saudi Arabia. https://www.momra.gov.sa

National Transformation Program 2020. Kingdom of Saudi Arabia. http://vision2030.gov.sa/en/ntp

Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio. "Saudi Arabia facts and figures". https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/169.htm.

Oxford business group, "Saudi Arabia's new development plan shows clear commitment to education and the private sector". https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/long-game-new-development-plan-shows-clear- commitment-education-and-private-sector .

Phang, S., & Toh, R.S. (2004). "Road Congestion Pricing in Singapore: 1975-2003". Transportation Journal, 43(2), (pag.16-25).

Saad A. Alshahrani, S.A., Alsadiq, A.J. (2014) "Economic Growth and Government Spending in Saudi Arabia: an Empirical Investigation", IMF Working Paper, WP/14/3, Washington: International Monetary Fund.

Sami Abdullah Al-Dubikhi (2007). "Exploring the Potential for Successful Public Transport in Riyadh". Melbourne: The

University of Melbourne, Australia.
The economist. 2014. "Why the oil price is falling". https://www.economist.com/the-economist-explains/2014/12/08/why-the-oil-price-is-falling.
UN-Habitat. Saudi Arabia. https://unhabitat.org/saudi-arabia/
UN-Habitat. New Urban Agenda. http://nua.unhabitat.org
UN-Habitat. Future Saudi Cities Programme. https://www.futuresaudicities.org
United Nations. Sustainable Development Goal 11. https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11

Aree marine protette: politiche, tutela e regolamentazioni

Maddalena Floris*, Federica Isola** e Cheti Pira***

Politiche ambientali e strumenti normativo-gestionali nelle aree marine protette[1]

Le aree marine protette (AMP) rappresentano un innovativo, ed efficace modello di governance per la tutela e la conservazione del patrimonio marino-costiero in territori caratterizzati oltre che da una forte valenza ambientale anche da una valenza socio-economica. Nel corso degli ultimi dieci anni sono state istituite numerose aree marine protette; si tratta di strumenti di governo utili a contrastare le problematiche dovute ad una pressione antropica sulla costa in continuo aumento e rappresentano una preziosa opportunità di protezione, di sviluppo economico e di sensibilizzazione alle problematiche ambientali (Simard, 2007). All'interno delle AMP insistono differenti livelli di tutela, di scala sovranazionale, nazionale e regionale.

Un primo livello è rappresentato dall'istituzione, in base alla caratterizzazione di ambienti marini di rilevante valore storico, archeologico ambientale e culturale, delle AMP con Decreto ministeriale, ai sensi delle Leggi n. 979 del 1982 e n. 394 del 1991[2]. Le AMP, principalmente istituite per la conservazione e la tutela della biodiversità e la gestione sostenibile delle attività in esse praticate (Kelleher, 1999), rappresentano un sistema di aree marino-costiere geograficamente delimitate e giuridicamente sottoposte a diversi gradi di tutela: le zone A di riserva integrale, le zone B di riserva generale e le zone C di riserva parziale, in relazione alle proprie valenze ambientali (Marino, 2011). In questo puzzle di aree le attività legate al turismo, alle attività subacque, alla nautica da diporto, alla pesca professionale e sportiva, rappresentano le principali attività economiche nell'ambito dell'AMP ma, di conseguenza, anche gli elementi di maggior impatto.

Un secondo livello di tutela è rappresentato da una stratificazione di diversi dispositivi normativi di tutela ambientale coesistenti nelle aree delle AMP per i quali sono state definite ulteriori regole gestionali, rappresentano un esempio i Piani di gestione dei siti appartenenti alla Rete Natura 2000 e i vari progetti e protocolli per la difesa della fascia costiera. In particolare, la Rete, composta dai Siti di Importanza Comunitaria (SIC), destinati a divenire Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e dalle Zone di Protezione Speciale (ZPS), rappresenta un sistema di aree marino-terrestri destinate alla salvaguardia della biodiversità attraverso la conservazione degli habitat naturali, seminaturali, della flora e della fauna selvatiche.

La sovrapposizione di questi strumenti normativo-gestionali determina una notevole frammentazione di competenze e orientamenti che ne rende complessa e poco efficace l'attuazione. La diversificazione e il difficile coordinamento tra le politiche di gestione, ostacolano, inoltre, l'armonizzazione delle misure di protezione e di valorizzazione. E questo determina la necessità, per le AMP, di dotarsi di uno strumento più efficace e multidisciplinare, capace di superare l'attuale frammentazione normativo-vincolistica.

Si può dire che il nuovo paradigma sulle aree protette decreta il superamento della concezione "insulare" dell'area protetta, in favore di una vera e propria territorializzazione delle politiche che la riguardano, basata sul riconoscimento che esse fanno parte inscindibile di vasti sistemi ecologici economici, sociali e culturali. Si è quindi riconosciuta l'inseparabilità dei problemi ambientali da quelli sociali ed economici e delle politiche di conservazione da quelle volte a promuovere lo sviluppo sostenibile (Gambino, 2003).

Nella riflessione che qui si propone, inquadrabile all'interno del filone di ricerca sulla gestione integrata del sistema marino-costiero, si descrivono i risultati di una esperienza di ricerca condotta per le AMP "Tavolara - Punta Coda Cavallo" e dell'"Isola dell'Asinara" concernente la definizione di un Protocollo sperimentale (volto a sistematizzare e integrare, per la tutela delle aree naturali, la base di conoscenze tecnico-normativo e giuridiche) definisce il percorso di elaborazione di un Regolamento congiunto integrante le differenti normative di settore.

Lo studio è sviluppato in due fasi: una prima fase di analisi degli strumenti normativo-vincolistici presenti per la definizione di obiettivi e azioni volti alla sostenibilità del modello di pianificazione; la seconda definisce il pas-

saggio dalla fase attuativa del modello alla fase di formulazione dell'impalcato normativo per l'aggiornamento del Regolamento.
La ricerca è sviluppata all'interno del progetto strategico Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine (GIREPAM) il cui obiettivo è "migliorare e innovare la governance e la gestione delle aree marino costiere in una visione d'insieme dei territori, per contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici e aderire ad una prospettiva europea di sviluppo economico green & blue".
Il progetto si propone di realizzare "piani di azione per habitat e specie d'interesse comune e modelli di pianificazione integrata e regolamentazione di aree protette e siti Natura 2000 (Piani di gestione integrati); mappare e valutare i servizi ecosistemici; attuare sistemi di contabilità ambientale, individuare green & blue jobs e migliorare la fruizione sostenibile" . Il progetto GIREPAM unisce sedici partner di cinque Regioni (Sardegna, Corsica, Provenza-Alpi-Costa Azzurra (PACA), Liguria, Toscana), coinvolge un gruppo di Amministrazioni regionali, di AMP e Parchi al fine di definire azioni dirette alla tutela e allo sviluppo sostenibile di aree marine e costiere.

Un approccio metodologico per l'aggiornamento del Regolamento dell'AMP "Tavolara - Punta Coda Cavallo"

La definizione di un Protocollo Sperimentale

Il contesto territoriale sul quale si testa il modello di pianificazione e gestione integrata è l'AMP "Tavolara - Punta Coda Cavallo" situata nella costa Nord-orientale della Sardegna (Figura 1).
L'AMP, istituita con Decreto ministeriale del 12 dicembre 1997, occupa un'area di circa 15000 ha e 76 km di costa interessando i comuni di Olbia, Loiri Porto San Paolo e San Teodoro che, riuniti in Consorzio ne rappresentano l'Ente gestore.
Attualmente, sull'area, insistono, oltre al vigente Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'AMP approvato con Decreto ministeriale del 3 dicembre 2014 del Ministero dell'Ambiente della tutela del Territorio e del mare (MATTM), altri cinque diversi regimi normativo-vincolistici, ossia: i Piani di gestione dei Siti appartenenti alla Rete Natura 2000 istituiti ai sensi dalle Direttive 92/43/CEE "Direttiva Habitat" e 79/409/CEE "Direttiva Uccelli"; il Piano di gestione dei SIC "ITB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" approvato con Decreto dell'Assessore della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna 8756/DecA/3 del 4 maggio 2016; il Piano di gestione dei SIC "ITB010011 Stagno di San Teodoro" approvato con Decreto dell'Assessore della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna n. 12 del 13 dicembre 2009 e la ZPS "ITB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro" per la quale, non essendo attualmente dotata di Piano di gestione, sono vigenti i criteri minimi di cui al D.M. del 17/10/2007, recante "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)", che si intende integrare nel Regolamento, facendo riferimento sia ai criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione per tutte le ZPS (art. 5), sia ai criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione per la tipologia ambientale "colonie di uccelli marini" (art. 6, punto 7).
Un ulteriore strumento di tutela è rappresentato dal Protocollo sulla Gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (GIZC)[4] che istituisce un quadro comune per la gestione integrata e la cooperazione regionale delle zone costiere del Mediterraneo. Il Protocollo promuove processi decisionali dinamici, interdisciplinari e interattivi, rivolti allo sviluppo sostenibile delle zone costiere in tutte le fasi (raccolta di informazioni, pianificazione, assunzione di decisioni, gestione e monitoraggio dell'attuazione).
Infine, il Progetto sugli Interventi Standardizzati di gestione Efficace delle Aree marine protette (ISEA). Il Progetto nato nel 2010 su proposta del WWF e svolto in collaborazione con il MATTM, promuove un approccio standardizzato alla gestione delle AMP italiane, crea un network di aree efficacemente gestite ed ecologicamente rappresentative, facilitando lo scambio di buone pratiche.
In relazione ai diversi livelli si individuano regimi gestionali differenti per finalità e competenze. Con particolare riferimento ai primi due livelli di tutela, si evidenzia come, spesso, SIC, ZSC e ZPS marini, sono istituiti in parziale o totale sovrapposizione alle AMP. Gli enti gestori si ritrovano a far convivere e rispettare le prescrizioni di due strumenti per natura completamente differenti tra loro, da un lato la regolamentazione delle attività consentite all'interno dell'AMP contenute all'interno del Protocollo, e dall'altra le indicazioni di carattere conservazionistico per habitat e specie, contenute all'interno dei Piani di gestione di SIC, ZSC e ZPS.
L'approccio metodologico proposto per l'aggiornamento del vigente Regolamento prevede la l'elaborazione di un modello di governance integrata, in grado di garantire l'inclusività e la multidisciplinarietà fin dalle prime fasi del processo decisionale. Il PS rappresenta una possibile soluzione strategica, e unitaria, di gestione del complesso sistema di obiettivi e azioni deducibili dalla complessa cornice normativo-vincolistica presente nell'area di studio.
Un regolamento integrato permette di fornire un quadro "aggregato" dell'applicazione di norme e indicazioni (Castellini et al, 2007) per il miglioramento delle attività sostenibili e l'adozione di pratiche responsabili; inoltre, risulta coerente con il sistema coordinato di norme alla base della strategia comunitaria per l'ambiente marino (Commissione Europea, 2018).
Il PS proposto è articolato in sei macrofasi:

- una prima fase propedeutica, nella quale sono definiti gli scopi e l'organizzazione generale del Regolamento;
- una seconda fase relativa alla definizione della cornice normativa di riferimento e i regimi di tutela territoriale riferiti all'AMP;
- una terza fase conoscitiva, strutturata rispetto all'analisi di un set di componenti ambientali caratterizzanti l'area di studio;
- una quarta fase di individuazione e analisi del quadro programmatico e pianificatorio del contesto territoriale di riferimento;
- una quinta fase di definizione degli obiettivi, propedeutica all'individuazione e definizione delle azioni;
- una sesta ed ultima fase di definizione delle azioni finalizzata alla costruzione del dispositivo normativo e gestionale.

La dimensione strutturale e operativa del Protocollo sperimentale: gli obiettivi e le azioni per il nuovo Regolamento

Il contributo si focalizza sui risultati della ricerca condotta durante la quinta e sesta fase della redazione del PS, funzionalmente alla formulazione dei nuovi articoli del Regolamento.
Se gli obiettivi rappresentano la dimensione strutturale del PS, trattando, tra le altre, questioni relative al mantenimento dello svilup-

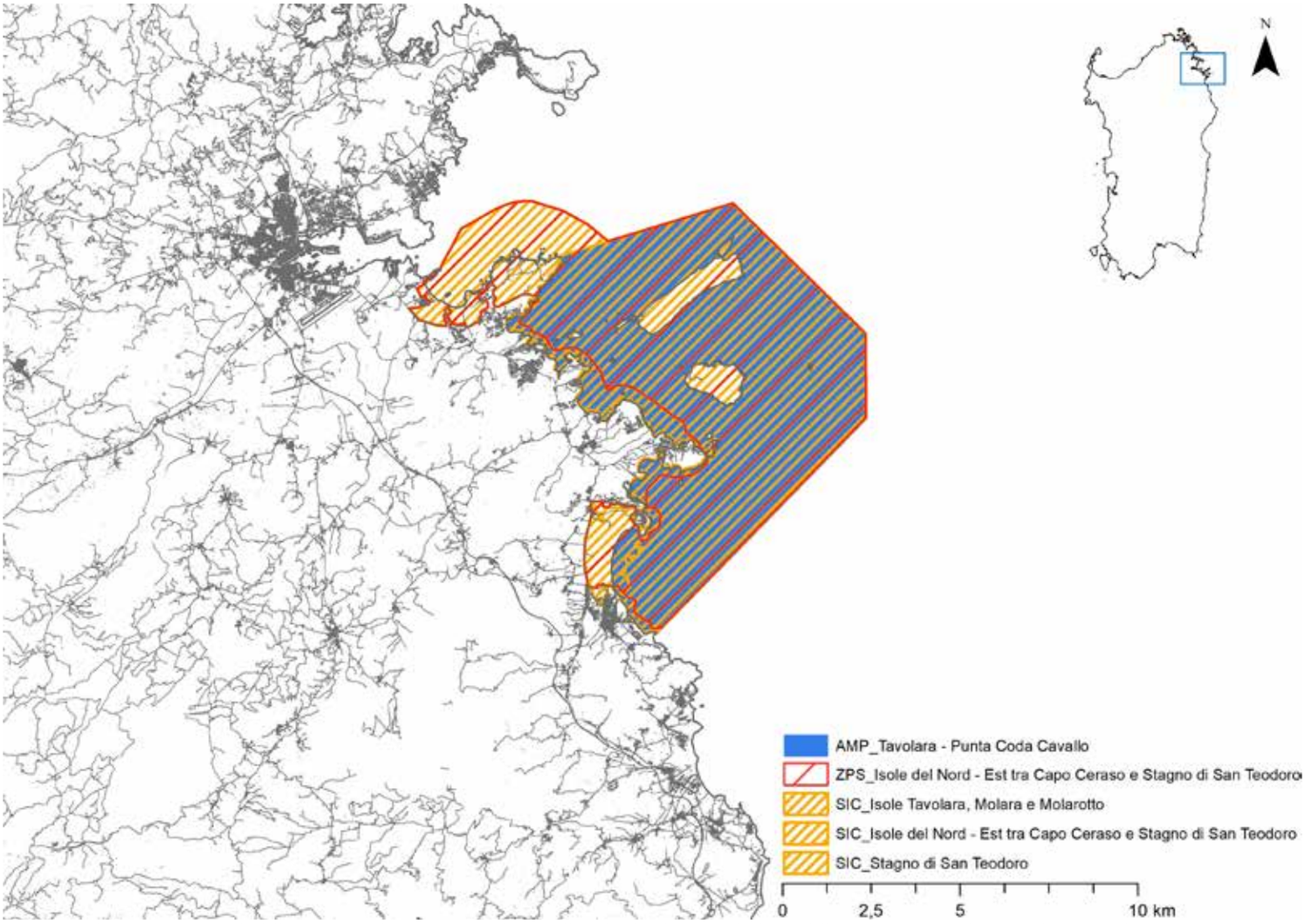


Figura 1– Il contesto territoriale dell'AMP "Tavolara - Punta Coda Cavallo" e l'individuazione dei limiti delle aree interessate dai Piani di gestione dei SIC "ITB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto" e "ITB010011 Stagno di San Teodoro" e della ZPS "ITB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro". Fonte: elaborazione delle autrici.

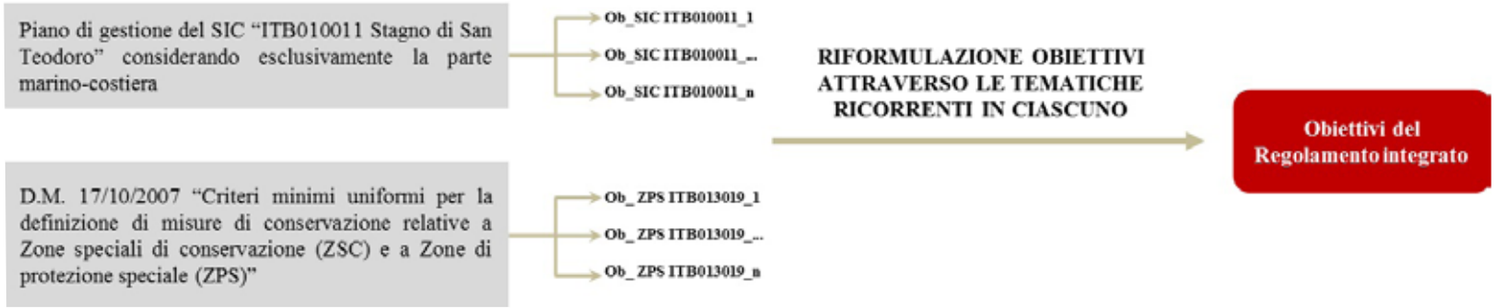


Figura 2 – Il processo di definizione degli obiettivi del Regolamento integrato. Fonte: elaborazione delle autrici.

CODICE	OBIETTIVO
Ob_Reg_1	Tutelare e conservare gli habitat marini e terrestri.
Ob_Reg_2	Garantire la conservazione delle specie faunistiche degli ambienti marini e terrestri.
Ob_Reg_3	Garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali.
Ob_Reg_4	Salvaguardare il sistema costiero e dunale dai fenomeni erosivi.
Ob_Reg_5	Salvaguardare le caratteriste biochimiche delle acque.

Tabella 1– Gli obiettivi specifici del Regolamento integrato. Fonte: elaborazione delle autrici

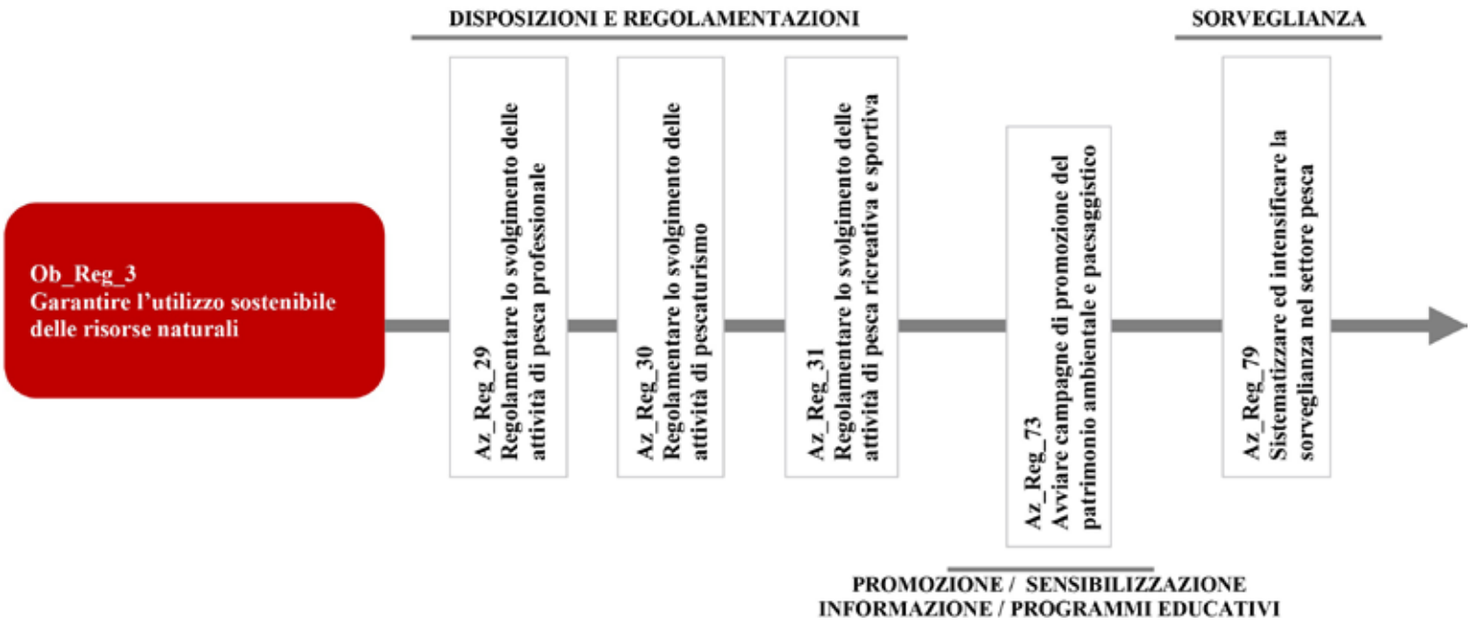


Figura 3 – Le azioni del Regolamento integrato. Fonte: elaborazione delle autrici.

po economico, in particolare lo sviluppo turistico, in un'ottica di sostenibilità ambientale, le azioni ne rappresentano l'operatività, con indicazioni di dettaglio sull'organizzazione e gestione dell'AMP evidenziando le valenze e l'identità del territorio.

Dall'analisi della cornice normativo-vincolistica è stato definito un insieme di obiettivi riconducibili ad un set di macro-tematiche maggiormente ricorrenti e di particolare interesse per il contesto di studio. Di seguito nella (Figura 2) si riportano, a titolo di esempio, lo schema di formulazione degli obiettivi in base alle tematiche ed un estratto dell'insieme degli obiettivi specifici del Protocollo (Tabella 1).

Analogamente a quanto fatto per l'individuazione degli obiettivi, anche per la determinazione della parte attuativa del PS si è proceduto con un'analisi condotta sui diversi strumenti di tutela vigenti e sui risultati desunti dalla "fase conoscitiva" del PS, strutturata rispetto ad un insieme di componenti ambientali che caratterizzano l'ambito di studio. Le azioni così individuate, sono state suddivise in cinque categorie riconducibili all'articolazione del Regolamento di esecuzione e organizzazione vigente, ossia:

- "disposizioni e regolamentazioni";
- "monitoraggio";
- "promozione/sensibilizzazione/informazione/programmi educativi";
- "sorveglianza";
- "coordinamento interistituzionale".

Ciascun obiettivo specifico è attuato da una o più azioni. In Figura 3 si riporta, a titolo di esempio, come l'obiettivo specifico "Garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali", sia attuato da un insieme di azioni, riconducibili a tutte e cinque le categorie individuate.

Tra le azioni, particolare importanza è stata data alle questioni relative alle "Disposizioni e regolamentazioni" direttamente riconducibili a garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e la tutela degli habitat e delle specie marino-costieri. In generale, per l'attuazione dei singoli obiettivi specifici, si è scelto di individuare un insieme di azioni riconducibili a tutte le categorie di azioni individuate precedentemente, in maniera tale da garantire il "bilanciamento" degli aspetti caratterizzanti il dispositivo di gestione e organizzazione dell'AMP.

Dalle azioni alla disciplina normativa: il Regolamento integrato per l'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo"

I paragrafi precedenti hanno posto in luce che riflettere sul concetto di sostenibilità nella pianificazione del territorio implica la considerazione degli aspetti legati alle pianificazioni di settore, nel loro insieme, con particolare attenzione alle questioni ambientali in termini di qualità e possibili impatti.

Il modello applicato nel PS ha portato alla costruzione di un insieme di azioni il cui obiettivo primario è la promozione dello sviluppo sostenibile delle AMP in esame. La valutazione delle norme vigenti, e in particolare la rispondenza delle stesse alle azioni definite sono state fondamentali per l'aggiornamento del Regolamento, in quanto hanno permesso di tenere conto di un approccio integrato delle pianificazioni e del contesto sulle quali le norme andranno a produrre i loro effetti.

Nello specifico l'aggiornamento del Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'AMP Tavolara – Punta Coda Cavallo ha richiesto un doppio ordine di valutazione di coerenza che permettesse di concretizzare la fase attuativa in norma.

Il primo livello consiste nella valutazione delle azioni rispetto agli articoli del Regolamento vigente, il secondo livello si basa, invece, sul confronto di coerenza del Regolamento vigente con i Regolamenti recenti istituiti in altre AMP della Regione Sardegna.

I criteri che contraddistinguono il primo livello di valutazione, come già accennato, si basano sulla coerenza delle azioni definite dal PS relativamente agli articoli di norma del Regolamento, suddivisi nei vari Titoli.

Rispetto al confronto di coerenza delle azioni (definite nella sesta fase del PS) con l'attuale impalcato normativo del Regolamento, il modello prevede tre esiti di valutazione, rappresentati con dei colori, ai quali sono associate proposte di modifica come riportato di seguito:

- l'azione è pienamente contemplata all'interno della norma analizzata: la norma non subisce modifiche o integrazioni;
- l'azione è contemplata soltanto in parte o comunque alcuni aspetti non sono

esplicati in maniera esaustiva: la norma necessita di modifiche o integrazioni;

- l'azione e le tematiche trattate nell'azione non sono contemplate nella disciplina vigente: si ipotizza l'inserimento di nuovi articoli o l'integrazione di quelli esistenti.

Il secondo livello di valutazione si basa sulla rispondenza della normativa del Regolamento vigente con alcuni Regolamenti di altre AMP presenti in Sardegna approvati recentemente. Si è quindi definito e integrato un nuovo articolato basato sugli aspetti caratterizzanti le differenti normative di settore coesistenti nel sito in esame in modo da potenziare, in particolare, le questioni legate alla tutela della biodiversità e del territorio insieme alla gestione e fruizione delle attività socio - economiche presenti nell'area.

Si tratta di un confronto di coerenza necessario in quanto il Regolamento di Tavolara – Punta Coda Cavallo è stato approvato nel dicembre del 2014 e quindi risente, in alcune parti, della carenza, in termini di adeguamento, rispetto alle disposizioni normative nazionali e comunitarie più recenti. Di seguito, in Tabella 2, si mostra il modello impiegato.

TITOLO						
REGOLAMENTO VIGENTE	PRIMO LIVELLO DI VALUTAZIONE: CONFRONTO AZIONI CON GLI ARTICOLI DEL REGOLAMENTO VIGENTE			SECONDO LIVELLO DI VALUTAZIONE: CONFRONTO CON I REGOLAMENTI RECENTI		PROPOSTA DI NUOVO REGOLAMENTO
ART. VIGENTE						ART. NUOVO REGOLAMENTO
COMMA	AZIONE	VALUTAZIONE ART/AZ	OSSERVAZIONI RISPETTO ALLA VALUTAZIONE ART/AZIONI	REGOLAMENTI RECENTI	OSSERVAZIONI RISPETTO AL CONFRONTO CON GLI ALTRI REGOLAMENTI	PROPOSTA DI NUOVO COMMA

Tabella 2 – I livelli di valutazione per l'elaborazione della proposta di nuovo Regolamento. Fonte: elaborazione delle autrici.

Conclusioni

Il bisogno di conciliare lo sviluppo economico e la salvaguardia dell'ambiente marino-costiero implica l'esigenza di dotarsi di strumenti di pianificazione dinamici e multidisciplinari capaci di mettere in relazione e integrare le questioni legate ai fenomeni antropici e alla tutela degli ecosistemi.

L'obiettivo principale dell'istituzione delle AMP è la conservazione della diversità biologica, attuata con una protezione effettiva attraverso strumenti giuridici vincolanti, quali appunto i Regolamenti. Il modello di pianificazione proposto, come evidenziato nel contributo, fornisce un valido strumento per la definizione dei Regolamenti che tiene conto non solo degli aspetti strettamente e rigidamente vincolistici, ma di una serie più ampia di considerazioni, la cui sintesi è espressa in nuovi obiettivi e azioni di interesse per le AMP.

Attraverso il caso di studio della Regione Sardegna per l'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo", il contributo ha illustrato l'approccio metodologico e applicativo adottato per la definizione di un nuovo Regolamento caratterizzato da una disciplina che risponde, realmente, alle diverse esigenze di organizzazione e gestione relative ai differenti strumenti normativi analizzati con, in particolare, la specificazione delle competenze alle diverse scale di governo. Molte delle problematiche presenti in questa ed in altre realtà territoriali, infatti, sono legate al mancato sforzo culturale di promuovere nei diversi enti coinvolti, negli operatori economici e negli utenti, in generale, la consapevolezza che i provvedimenti disciplinari intrapresi non siano esclusivamente limitativi con ricadute economiche dannose (Cattaneo Vietti e Tunesi, 2007). In tal senso, pensare ad un nuovo Regolamento significa pensare, in generale, ad una partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti nel processo al fine di evitare le polemiche continue che hanno caratterizzato gli ultimi anni di governo delle aree naturali protette.

In tal senso, uno dei valori aggiunti della metodologia proposta consiste nell'assicurare, durante il processo di aggiornamento del Regolamento, che siano organizzati momenti di riflessione e discussione comune tra i vari soggetti coinvolti e, là dove presenti, di superare i problemi di comunicazione tra utenti, fruitori e le diverse amministrazioni coinvolte. Soprattutto nella prima parte infatti, l'approccio metodologico proposto nel PS ha permesso di superare problematiche legate al coordinamento interistituzionale deficitario. Il Regolamento è approvato dal MATTM, a sua volta, le misure di conservazione sono invece stabilite dall'amministrazione regionale attraverso l'approvazione dei PdG dei siti appartenenti alla Rete natura 2000; suddivisione di competenze che porta, inevitabilmente, a problemi di comunicazione tra le diverse amministrazioni coinvolte. L'integrazione auspicata dal PS attraverso il coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni in una governance virtuosa integrata verticalmente, porta a una semplificazione dell'apparato amministrativo e ad una più incisiva applicabilità del Regolamento.

Inoltre, dal contributo si evince che parlare di sostenibilità per l'aggiornamento del Regolamento, implica un continuo feedback relativo alla verifica di coerenza dello stesso con gli obiettivi di sostenibilità integrati nel sistema globale degli obiettivi di piano e, per questo, affrontati alla stregua degli aspetti economici, sociali, etc. Dalla seconda fase la definizione del nuovo impalcato normativo, maggiormente legato all'analisi delle interazioni tra lo stato delle risorse ambientali e le attività svolte nelle AMP si traduce nell'integrazione del paradigma della sostenibilità nel Regolamento. In questo senso, il ruolo della pianificazione costiera può identificarsi attraverso la costruzione di un progetto ambientale, attraverso nuove "tassonomie" territoriali, in cui uomo e processi ambientali concorrono a raggiungere un nuovo equilibrio spaziale (Maciocco, 2006).

La proposta di Regolamento, finalizzata allo sviluppo di un processo di piano inclusivo e incrementale replicabile in altri e differenti contesti spaziali, si configura realmente come un'attività innovativa-sperimentale in grado di assicurare agli operatori economici nell'AMP e ai fruitori una facile reperibilità del sistema normativo-vincolistico tenendo conto, inoltre, in modo complessivo e integrato, delle fragilità e degli impatti delle attività dell'uomo sull'ecosistema e sul paesaggio marino-costiero.

Note

* DICAAR, Università degli Studi di Cagliari, maddalena.floris@unica.it

** DICAAR, Università degli Studi di Cagliari, federica.isola@unica.it

*** DICAAR, Università degli Studi di Cagliari, cheti.pira@unica.it

1 Questo studio è proposto nel contesto del Progetto di ricerca di cui alla Convenzione tra il DI-

CAAR e la Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Difesa dell'Ambiente, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi del progetto "GIREPAM Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine" finanziato nell'ambito del Programma INTERREG Marittimo Italia-France Maritime 2014-2020, Asse II, Responsabile scientifico: Corrado Zoppi.

2 Ai sensi della Legge 349 del 1991, sono intese come aree che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.

3 Dal sito di Sardegna Ambiente, Regione Autonoma della Sardegna. Disponibile all'indirizzo internet: https://portal.sardegnasira.it/girepam [Ultimo accesso: 29 ottobre 2018].

4 Il Protocollo è stato recepito e approvato a livello comunitario con Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 13 settembre 2010.

5 Le componenti ambientali analizzate nell'ambito dello studio sono aria, acqua, rifiuti, suolo e geomorfologia marina, flora, fauna e biodiversità, paesaggio, assetto insediativo, attività turistiche, ricreative e divulgative, pesca e altre attività produttive; mobilità e accessibilità marina e terrestre. energia e rumore.

Ringraziamenti

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

Bibliografia

Castellini, A., Devenuto, L., Ragazzoni, A. (2007), Pesca responsabile e sostenibile in Adriatico, Franco Angeli, Milano.

Cattaneo Vietti, R., Tunesi, L. (2007), Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive, ARACNE editrice S.r.l., Roma.

Commissione Europea (2018), Documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla definizione delle misure di conservazione nell'ambito della politica comune della pesca ai fini dei siti della Rete Natura 2000 e della direttiva quadro sulla strategia dell'ambiente marino.

Simard, F. (2007), "Presentazione", in Cattaneo Vietti R e Tunesi L. (a cura di), Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive, ARACNE editrice S.r.l., Roma.

Gambino, R. (2003), "Parchi e Paesaggio: l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio nelle politiche dei parchi". Disponibile all'indirizzo internet https://docplayer.it/46900518-Parchi-e-paesaggio-l-applicazione-della-convenzione-europea-del-paesaggio-nelle-politiche-dei-parchi-roberto-gambino-politecnico-di-torino.html [Ultimo accesso: 29 ottobre 2018].

Keller, G. (1999), Guidelines for Marine Protected Areas. International Union for the Conservation of Nature, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Maciocco, G. (2006), "Prefazione", in Zoppi C. (a cura di), Attori locali e pianificazione del territorio. Metodologie e pratiche nel quadro concettuale della Valutazione, Gangemi.

Marino D. (a cura di, 2011), Le aree marine protette italiane. Stato, politiche, governance, Franco-Angeli, Milano.

Imprese sociali come nuovi attori delle politiche urbane

Emanuela Gamberoni* e Stefania Marini**

Introduzione

La recente letteratura sottolinea come le imprese sociali in Italia stanno allargando progressivamente il proprio campo di intervento dalle tradizionali attività di fornitura di servizi socio-assistenziali e di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati allo sviluppo sostenibile (Picciotti, 2018), alla rigenerazione urbana con processi di innovazione sociale (Cottino e Zandonai, 2012) e ad attività legate alla cultura, allo sport, all'educazione e all'ambiente, presentandosi in forme giuridiche diverse (Borzaga et al., 2017). L'azione di tali attori fornisce risposte innovative in diversi campi agendo tra comunità e mercato (Bernardoni e Picciotti, 2017), spesso in forma di imprese di comunità (Mori, 2014; Calvaresi et al., 2015).

Questo paper mette in luce come questi soggetti si configurino come attori di politiche urbane, ovvero politiche trasversali che non si limitano a considerare gli aspetti fisici degli insediamenti (Fareri, 2009). Lo studio descrive l'azione di tali attori e le modalità di relazione con gli altri stakeholder del territorio, tra cui le istituzioni e le comunità, e ne rileva criticità e prospettive.

Le considerazioni qui illustrate partono da alcune riflessioni emerse durante la ricerca "Partecipare alla sostenibilità" realizzata tra ottobre 2017 e ottobre 2018 nell'ambito di un più ampio progetto sulla responsabilità sociale di territorio[1].

La ricerca

La ricerca ha analizzato alcune pratiche partecipative, di inclusione sociale e sostenibilità promosse da 75 imprese attive sul territorio della provincia di Verona, diverse per dimensione, forma giuridica e settore prevalente di attività, ma tutte afferenti all'economia sociale.

Ai fini del presente paper sono qui illustrati tre casi selezionati tra quelli indagati, significativi in particolare quanto legati al tema dell'abitare in comunità inclusive e sosteni-

bili: progetti di welfare e empowerment di comunità per la coesione sociale, che prevedono un forte coinvolgimento della cittadinanza e di altri attori presenti sul territorio.
La metodologia adottata è di tipo qualitativo: per i casi suddetti sono state realizzate interviste di approfondimento semi-strutturate e alcuni periodi di osservazione con l'affiancamento degli operatori durante il periodo di ricerca e la redazione di note di campo (Loda, 2008; Ronzon, 2008). Tale metodologia ha permesso di rilevare nell'ambiente reale i cambiamenti apportati durante le attività, di conoscere i luoghi e i soggetti coinvolti, di evidenziare criticità e punti di forza nelle diverse esperienze.
I casi si riferiscono a contesti differenziati compresi nella fascia urbana funzionale di Verona. Il campo di indagine è, quindi, locale ed è rappresentativo di un centro urbano di media dimensione in una delle regioni con i tassi di disoccupazione più bassi d'Italia ma che, a partire dalla crisi del 2008, ha visto un progredire delle disuguaglianze sociali nonché un aumento della povertà e delle fasce di soggetti più vulnerabili (Regione Veneto, 2018).

I casi studio

Il primo caso è relativo all'esperienza dell'associazione di promozione sociale D-Hub con le attività di sviluppo locale realizzate a partire dalla gestione del giardino di Palazzo Bocca Trezza e dell'annessa"casa del custode", ubicati nel quartiere di Veronetta nel centro storico di Verona.
La seconda esperienza è promossa della Cooperativa Sociale Azalea, all'interno del progetto ABC, con l'attuazione di attività di sviluppo di comunità nel quartiere Golosine, caratterizzato da un tessuto residenziale ad alta densità cresciuto negli anni Settanta/Ottanta, e localizzato nella periferia sud di Verona.
Il terzo caso riguarda il ruolo del consorzio di cooperative Sol.Co. Verona e della Fondazione Piccola Fraternità con l'attivazione del progetto WELF-CARE nella frazione di Dossobuono, situata fuori dai confini comunali scaligeri, ma all'interno della cintura urbana allargata: un'area che ha avuto una recente e intensa espansione urbanistica.

L'associazione di promozione sociale D-Hub nel quartiere di Veronetta a Verona

Il primo caso è legato al ruolo che l'associazione di promozione sociale D-Hub svolge nel quartiere di Veronetta, dove ha la sede con un laboratorio sartoriale. L'associazione D-Hub è nata nel 2013 con l'obiettivo di costruire percorsi di inserimento lavorativo per donne in situazioni di svantaggio e propone un modello di inclusione che tende ad una presa in carico integrata. Non si limita quindi all'inserimento lavorativo, ma favorisce la capacitazione personale, l'inserimento abitativo con l'assegnazione di alloggi in appartamenti condivisi e l'inclusione all'interno di una rete relazionale in luoghi di coesione sociale.
Al fine di ampliare le azioni a sostegno di una comunità inclusiva, l'associazione ha allargato la propria sfera di attività prendendo in gestione dal Comune di Verona il giardino pubblico e la relativa "casa del custode" dello storico Palazzo Bocca Trezza[2], distanti 100 metri dal laboratorio sartoriale. Tali spazi, che presentavano fenomeni di degrado urbano, hanno iniziato ad essere rianimati nel 2014, prima con le attività culturali di alcune associazioni locali e dal 2016, da D-Hub, che si è proposta di trasformarli in beni comuni urbani aperti alla comunità per l'organizzazione di attività socio-culturali, oltre a garantirne il servizio di custodia e pulizia.
La programmazione delle attività viene in parte organizzata da D-Hub e in parte co-progettata a partire dalle proposte provenienti dalle associazioni culturali del quartiere e dai cittadini attivi presenti: eventi sociali, rassegne cinematografiche, attività di giardinaggio, letture comunitarie, mostre, corsi, workshop, attività sportive. La realizzazione delle iniziative e la fruizione degli spazi, pur libere, sono sempre subordinate all'approvazione dell'amministrazione locale; in questo processo, il ruolo della presidente e fondatrice dell'associazione è centrale perché facilita la relazione con le istituzioni, abilitando gli attori locali nello sviluppo delle diverse attività. Tale figura, educatrice professionale, dotata di elevate competenze relazionali, ha avuto un ruolo determinante anche nel ri-attivare la locale social street[5] di via XX Settembre, agendo prima come moderatrice e animatrice del gruppo sui social network e in seguito facilitando l'organizzazione di occasioni di incontro reale tra i membri della comunità virtuale, con la disponibilità degli spazi. Nel tempo, in tali luoghi, con semplici appuntamenti di convivialità, il gruppo di cittadini della social street ha assunto la forma di comunità progettuale, impegnata nella realizzazione di eventi culturali e potenzialmente anche in attività di rigenerazione urbana. Tra questi, oltre l'organizzazione autogestita di eventi di animazione nel giardino, c'è, ad esempio, il piano di lavoro ideato per recuperare un vecchio cinema dismesso nel quartiere. Tutto ciò ha e avrà un forte impatto positivo sulla zona e non avrebbe avuto la possibilità di crescere senza uno spazio di socialità e di relazione dove poter condividere sogni e desideri individuali; in questo può essere riconoscibile un ruolo facilitante dell'associazione D-Hub.

La cooperativa sociale Azalea e il progetto ABC nel quartiere Golosine a Verona

Il progetto ABC, Amministratore di Benessere di Comunità della cooperativa sociale Azalea nel quartiere Golosine a Verona, si inserisce in una progettualità più ampia: finanziata dalla Fondazione Cariverona[3] vede la compartecipazione economica di otto comuni della provincia, nei quali la proposta è stata attivata, ed è supportata da una rete inter-organizzativa, comprendente attori del terzo settore, consulenti, sponsor privati e l'Università di Verona; rete che nel tempo ha incluso anche altri soggetti, tra cui i servizi territoriali Ulss. Nato in origine come modello sperimentale a seguito di un processo di riflessione interno all'impresa sull'importanza del ruolo della comunità nel sistema dei servizi domiciliari di cura e assistenza agli anziani, il progetto si fonda su logiche di sviluppo, rigenerazione e attivazione della comunità. L'obiettivo principale è facilitare la partecipazione spontanea dei cittadini alla dimensione collettiva dell'abitare, dando così una risposta innovativa, oltre che economicamente più sostenibile, ai bisogni sociali presenti.
Le attività realizzate con ABC nel quartiere Golosine sono tra le più significative, in quanto mettono in luce l'azione della cooperativa nel contesto urbano periferico.
Il progetto, come previsto dal modello, è condotto da un operatore sul territorio, chiamato amministratore di benessere di comunità: dotato di specifiche competenze multidisciplinari, il suo ruolo è facilitare la lettura del contesto, tessere reti di attori, valorizzare le competenze di individui, gruppi informali e associazioni, abilitare la co-progettazione di iniziative a favore della comunità, puntando a rafforzare i legami sociali, a creare un ambiente accogliente e coeso nelle diversità, con la diffusione di pratiche di reciprocità

e mutuo-aiuto. Nell'esperienza del quartiere Golosine la lettura del territorio - realizzata dall'operatore con la mappatura partecipativa di risorse, problemi e attori, con interviste e ricerca etnografica - ha permesso l'individuazione di un edificio di proprietà comunale sottoutilizzato, chiamato in seguito "Spazio Brodolini". Cogliendo tale l'opportunità, la cooperativa ha proposto di utilizzarlo come punto di riferimento del progetto, riscontrando l'approvazione e il consenso dei servizi sociali comunali. Questo centro è diventato nel tempo un luogo riconosciuto dagli abitanti della zona, un community hub come definito in letteratura (Avanzi et al., 2016), ritrovo per la costruzione di legami sociali e reti di vicinato, nonché luogo di una comunità progettuale per il quartiere. Nello "Spazio Brodolini" si elaborano e si condividono proposte con e tra gli abitanti, co-progettandole, e spesso nell'ottica di"fare luogo", coinvolgendo la comunità stessa in azioni di cura degli spazi di vita del quartiere, promuovendo il welfare locale attraverso la cura di aree pubbliche e spazi condominiali.

Il consorzio di cooperative sociali Sol.Co. Verona e la Fondazione Piccola Fraternità con il progetto WELF-CARE a Dossobuono

L'esperienza indagata è stata attivata dalla Fondazione Piccola Fraternità nella frazione di Dossobuono all'interno del più ampio progetto WELF-CARE promosso dal consorzio di cooperative sociali Sol.Co. Verona. Tale progetto è stato finanziato dalla Fondazione Cariverona con la compartecipazione di cinque organizzazioni aderenti al consorzio, che rappresentano poli territoriali in cui sperimentare un modello generativo di welfare di comunità. L'obiettivo principale è progettare attività di conciliazione vita, famiglia e lavoro, sempre con un forte intento partecipativo. Oltre alle cinque organizzazioni, il progetto prevede una rete inter-organizzativa con i Comuni di riferimento, l'Università di Bologna, alcuni enti di ricerca, altri enti del terzo settore e l'associazione di categoria Confartigianato.

Durante la ricerca sono state osservate e analizzate alcune delle attività realizzate nel polo territoriale all'interno della sede Fondazione Piccola Fraternità, una fondazione locale, fortemente radicata nel territorio, che si occupa storicamente di attività di cura di soggetti svantaggiati, in particolare di anziani e persone in situazioni di marginalità. Nel tempo, la Fondazione, in un'ottica di sussidiarietà, ha iniziato a proporre anche altre attività nate dalle esigenze della comunità locale e ha aderito al progetto WELF-CARE proprio perchè aspira a sviluppare la comunità in modo integrato. Il progetto prevede l'inserimento nel territorio di un operatore fisso presso la propria sede. Tale figura, chiamata welfare community manager, è una risorsa formata in modo specifico per costruire percorsi di analisi partecipativa del contesto territoriale, ingaggio e attivazione della cittadinanza e co-progettazione di nuovi servizi. Questi ultimi sono realizzati "con la comunità e per la comunità", senza un programma di attività precostituite, ma a partire dai fabbisogni e risorse che emergono durante il processo partecipativo stesso.

Le attività di progetto hanno previsto una campagna informativa e di engagement della cittadinanza, attraverso la realizzazione di diversi eventi di animazione all'interno della sede della Fondazione e in alcuni spazi pubblici adiacenti. In tale fase sono stati organizzati alcuni focus group, gestiti da un facilitatore esterno e dal welfare community manager stesso, dove sono stati invitati alcuni degli attori più rilevanti del territorio (denominati opinion leader), per una lettura partecipata di problemi e risorse locali e per stilare un programma condiviso di attività da realizzare, tra cui l'intervento sui luoghi pubblici degradati o poco frequentati presenti nella frazione.

Alcune considerazioni

I casi esposti (fig.1) sono tutti promossi da imprese sociali (Borzaga et al., 2017) che si differenziano per forme giuridiche, dimensioni e nascita e che operano in diversi contesti urbani: centro, periferia e fascia urbana allargata. Pur nella diversità di tali soggetti si possono tracciare alcuni tratti comuni.

In tutte le esperienze si evidenzia come le imprese agiscono sul territorio tramite operatori, diversamente denominati: amministratore di benessere di comunità (progetto ABC) o welfare community manager (progetto WELF-CARE) e nel caso di D-Hub, tale ruolo, non nominalmente determinato, è svolto direttamente dalla presidente dell'associazione. Tali figure, chiamate spesso community manager dalla recente letteratura (Cattapan et al., 2018), presentano un profilo ibrido; assumono la funzione di agenti di sviluppo locale di comunità e svolgono un ruolo di regia dei processi.

Ai fini del buon andamento delle diverse pratiche, tali operatori devono essere dotati di competenze multidisciplinari (dall'ambito giuridico-economico, pedagogico-educativo, socio-territoriale a competenze in comunicazione e social media, gestione di gruppi e mediazione culturale), sia per la lettura del territorio, sia per l'organizzazione e gestione delle diverse attività; il loro impegno richiede un alto grado di flessibilità, professionalità e responsabilità.

Le attività di tali operatori si caratterizzano, nei diversi casi, per la creazione di ecosistemi abilitanti, come definiti da Ezio Manzini (2018), che permettono alle persone di partecipare ad iniziative rivolte alla comunità senza limitazioni, lasciando ampi spazi di scelta sul grado di coinvolgimento: dall'essere semplici fruitori o attivi negli eventi, fino ad essere pro-attivi e creativi nella co-progettazione e nello sviluppo delle iniziative stesse.

In tutti i casi, tramite gli operatori delle imprese, le cooperative agiscono con una lettura trasversale dei bisogni locali e delle potenzialità del territorio, individuando gli spazi che necessitano di cura: parchi degradati, zone del quartiere da rivitalizzare, immobili pubblici sottoutilizzati. La cura di tali spazi, in cui gli abitanti sono coinvolti tramite attivazione sociale (Laino, 2016), ha benefici sulla comunità in quanto crea e/o riattiva affezione, senso di identità, stimola meccanismi di mutuo aiuto e aumenta la capacitazione personale. Non di meno essa incide in modo rilevante anche a livello urbano in quanto, spesso, innesca progetti di rigenerazione di piccola scala (Vandini, 2015) che portano ad un miglioramento degli ambienti di vita: è quel processo che trasforma gli spazi in luoghi (Venturi e Rago, 2016).

Le imprese indagate favoriscono la partecipazione attiva della cittadinanza secondo fasi crescenti di coinvolgimento (Arnstein,1969) e promuovono azioni tese all'inclusività, con modalità più o meno strutturate a seconda dei contesti incontrati. Nel caso delle attività di D-Hub vi è un coinvolgimento con modalità non strutturate, basato sull'attivazione di relazioni informali e conviviali, favorito dalla presenza di cittadini attivi e di un fertile tessuto associativo di quartiere. Nel caso di Azalea la partecipazione è legata ad azioni di attivazione sociale di soggetti in situazioni di fragilità intercettati nella zona; si realizzano pertanto attività conviviali per aumentare

Imprese sociali promotori di politiche urbane

	Associazione di Promozione Sociale D-Hub	Cooperativa Sociale Azalea	Sol.Co. Verona società consortile di cooperative sociali / Fondazione Piccola Fraternità
Localizzazione	Centro	Periferia consolidata	Zona periferica di espansione
Nome del progetto	Gestione giardino pubblico di palazzo Bocca Trezza	ABC – Amministratore di Benessere di Comunità	WELF-CARE
Modalità, durata ed enti finanziatori principali	Gara d'appalto per la gestione Rinnovato su base annuale Comune di Verona	Bando su progetto Durata biennale Fondazione Cariverona – Comune di Verona	Bando su progetto Durata triennale Fondazione Cariverona- Fondazione la Piccola Fraternità
Nascita	Nasce come elemento di un modello di inclusione sociale	Sperimentato come progetto pilota costruito sulla base di una lettura di dinamiche locali	Ispirato da esperienze maturate in contesti diversi
Motivazione iniziale	Creazione di nuove attività di impresa	Creazione di nuove attività di impresa	Creazione di nuove attività di impresa
Reti inter-organizzative create inizialmente	Comune ? D-Hub ? Associazioni + Social Street	Cooperativa ? Comuni + consulenti + Università + Ente di ricerca/formazione + Sponsor privato	Consorzio di cooperative ? Cooperative + Comuni + consulenti + Università + Associazione di categoria + Ente di ricerca/formazione + Enti di inserimento lavorativo
Modalità di partecipazione della cittadinanza	Informale	Semi-strutturata	Strutturata
Luoghi coinvolti	Giardino e sale della casa del custode di Palazzo Bocca Trezza nel quartiere di Veronetta	Edificio comunale sottoutilizzato, piazza e parco pubblico quartiere Golosine	Sede della Fondazione Piccola Fraternità e luoghi pubblici nella frazione di Dossobuono
Prospettive future	Sviluppo e facilitazione della creazione di iniziative di quartiere	Autogestione di vicinato con la stipula di patto di sussidiarietà e/o creazione di comitato di quartiere	Creazione di nuovi servizi della Fondazione Piccola Fraternità con il supporto di accordi territoriali e i cittadini.

Figura 1– Tavola sinottica dei soggetti analizzati

conoscenza, fiducia e relazioni tra gli abitanti. Il coinvolgimento avviene tramite incontri di gruppo aperti per far emergere risorse e problemi della comunità, e per co-progettare le varie attività. Nel caso della Fondazione Piccola Fraternità la partecipazione è meno inclusiva in quanto basata sul coinvolgimento principale degli opinion leader rappresentativi della comunità, e non di quest'ultima nella sua totalità. La realizzazione della lettura del territorio e la fase di co-progettazione sono state strutturate tramite la realizzazione di focus group.

Nei diversi casi il rapporto delle imprese con le istituzioni pubbliche si differenzia: la buona riuscita delle azioni proposte può essere più o meno influenzata dalle istituzioni locali, ad esempio, a seconda delle risorse economiche o materiali che mettono a disposizione per i progetti, tra cui anche gli immobili di proprietà. In questo senso se il progetto WELF-CARE non dipende da immobili pubblici in quanto sfrutta i luoghi a disposizione della Fondazione Piccola Fraternità, sia Azalea ma soprattutto D-Hub sono soggetti al potere delle amministrazioni comunali che abilitano l'utilizzo degli immobili di proprietà comunale in relazione alle attività proposte.

In ogni esperienza presentata le imprese sociali svolgono il ruolo di iniziatori dei processi e anche di regia delle diverse azioni, mentre i comuni e la fondazione bancaria possono influenzare il buon esito dei processi legittimando e finanziando le attività dei diversi progetti e abilitandone o meno la prosecuzione.

Determinante in tal senso risulta essere, oltre al ri-finanziamento, anche la presenza di dispositivi per l'amministrazione condivisa di beni comuni: in particolare la presenza del regolamento per la sussidiarietà orizzontale, che permette alla comunità, se sufficientemente rafforzata e autonoma, la stipula di patti con l'amministrazione. Ad esempio per poter proseguire le attività all'interno dei luoghi individuati e utilizzati dai progetti come lo "Spazio Brodolini" o la cura di parchi pubblici di quartiere da parte della cittadinanza, il patto di sussidiarietà diventa lo strumento prioritario.

Conclusioni

I casi studio approfonditi rappresentano alcune esperienze locali in cui si evidenzia come partendo da servizi di welfare di comunità, le imprese sociali e i loro operatori sul territorio sono promotori di politiche urbane integrate: tramite una lettura del territorio possono stimolare e attivare la realizzazione di progetti di sviluppo locale dei quartieri attivando in modo partecipativo i cittadini e dialogando con le istituzioni.

La loro azione parte dalle risorse presenti nel territorio, materiali e/o immateriali, e attiva processi generativi, da un lato caratterizzati da una visione dei problemi di interesse pubblico come opportunità di azione e interazione tra soggetti, dall'altro finalizzati a rafforzare e attivare i singoli individui e le comunità nel migliorare gli ambienti di vita.

Naturalmente non vanno ommessi anche alcuni nodi di criticità.

In primo luogo, la figura dell'operatore territoriale, che, come detto, ha un ruolo di regia, se non è sufficientemente competente e pre-

sente può determinare il fallimento o il rallentamento dei processi, oppure sviluppare un minore impatto positivo sulla comunità.
In secondo luogo, tutte le pratiche presentate, pur coinvolgendo sempre molti attori locali, rischiano di non avere una visione allargata del territorio e di agire in modo poco coordinato, come poli di una rete non ancora ben individuata e pianificata. L'ambito locale viene scarsamente inserito in una visione più ampia e strategica delle dinamiche di sviluppo urbano complessivo, visione che dovrebbe appartenere all'attore pubblico, ma che ancora stenta ad essere esplicitata.
Infine le imprese sociali, pur svolgendo un ruolo chiave per lo sviluppo integrato del territorio nei quartieri dove sono attive, si scontrano con la settorialità degli apparati amministrativi e con meccanismi burocratici limitanti: interfacciandosi per lo più con i settori delle politiche sociali e le politiche giovanili, faticano a far comprendere le potenzialità dei progetti e a innescare meccanismi trasversali di apprendimento istituzionale ad esempio nei settori del patrimonio, ambiente e urbanistica.
A tali criticità si riconnettono, come già accennato, le questioni relative alla sostenibilità economica nel lungo periodo e alla possibilità di dialogo con gli attori pubblici.

Note

* Dipartimento di Culture e Civiltà, Università di Verona, emanuela.gamberoni@univr.it
** Dipartimento di Culture e Civiltà, Università di Verona, stefania.marini@univr.it

1. Ricerca finanziata all'interno del progetto "Cooperiamo per l'Economia del Buon Vivere Comune" nell'ambito del progetto FSE "Responsabilmente - promuovere l'innovazione sociale e trasmettere l'etica" finanziato dalla Regione del Veneto - POR FSE 2014-2020, DGR 948/2016. cod. prog. 652-1-948-2016.
2. Lo storico palazzo Bocca Trezza ha ospitato l'istituto d'arte di Verona fino al 2010 e ora è in stato di abbandono per la mancanza dei fondi necessari al suo restauro.
3. La social street è un fenomeno nato a Bologna nel 2013 con il primo gruppo "Residenti di Via Fondazza" allo scopo di ri-creare reti di vicinato e socializzazione. Si basa sui valori di gratuità, territorialità, informalità e inclusività. Nel tempo il movimento si è espanso e le esperienze della social street sono un fenomeno ormai molto diffuso in diversi paesi e molteplici territori (Gamberoni, 2015).
4. Fondazione bancaria che opera prevalentemente nelle provincie di Verona, Vicenza, Ancona e Belluno.

Bibliografia

Arnstein S. R. (1969), "A ladder of participation", in Journal of Economic Perspectives, 27, 3, (pag. 3-20).
Avanzi, Dynamoscopio, Kilowatt, SuMisura (2016), Community Hub: i luoghi puri impazziscono?, Milano.
Bernardoni A., Picciotti A. (2017), Le imprese sociali tra mercato e comunità. Percorsi di innovazione per lo sviluppo locale, Franco Angeli, Milano.
Borzaga C., Poledrini S., Galera G. (2017), Social Enterprise in Italy: typology, diffusion and characteristics, Euricse Working Papers, 95|17.
Calvaresi C., Pacchi C., Zanoni D. (2015). Innovazione dal basso e imprese di comunità, in Impresa Sociale, n. 5, (pag. 44-52).
Cattapan N., Battistoni F., Venturi P., (2018), Chi sono i community manager? Dalle competenze alle pratiche, CheFare, Milano. https://www.che-fare.com/community-manager-competenze-pratiche/
Cottino P., Zandonai F. (2014), "Imprese per comunità resilienti. I molteplici (e incompiuti) apporti della cooperazione alla vita delle comunità locali", in Animazione Sociale, n.284, (pag. 26-37).
Fareri P., Giraudi M. (2009), Rallentare. Il disegno delle politiche urbane, Franco Angeli, Milano.
Gamberoni E. (2015), "Quando la street è social: una suggestione per la geografia sociale?", in Bollettino della Società Geografica Italiana, vol. VIII, n. 2, (pag. 306-309).
Laino G. (2012), Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale. Franco Angeli, Milano.
Loda M. (2008), Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca, Carocci, Roma.
Manzini E. (2018), Politiche del quotidiano. Progetti di vita che cambiano il mondo, Edizioni di Comunità, Roma.
Mori P.A. (2014), "Community and Cooperation: the evolution of cooperatives towards new models of citizens' democratic participation in public services provision", in Annals of Public and Cooperative Economics 85, 3, (pag. 327-352).
Picciotti A. (2017), "Towards sustainability: the innovation paths of social enterprise", in Annals of Public and Cooperative Economics, 88, 2, (pag. 233-256).
Regione Veneto (2018), Il Veneto si racconta, il Veneto si confronta. Rapporto statistico 2018 , Venezia.
Ronzon F. (2008), Sul campo. Breve guida pratica alla ricerca etnografica, Meltemi, Roma.
Vandini L. (2013), "Small scale intervention. Il ruolo della piccola scala nella rigenerazione urbana", in Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU, Planum. The Journal of Urbanism, n. 27, vol. 2, Napoli.
Venturi P., Rago S., a cura di (2016), Da Spazi a Luoghi. Proposte per una nuova ecologia dello sviluppo, Aicoon, Forlì.

Gli Innovation Districts nell'economia dell'innovazione: politiche ed attori per il South Boston Waterfront

Luna Kappler *

Innovation Districts: il South Boston Waterfront

Lo sviluppo del "South Boston Waterfront Innovation District" fornisce un esempio di approccio di sviluppo guidato dall'amministrazione e che coinvolge settori trasversali. Dimostra anche ciò che Mitch Weiss, già capo dello staff del sindaco Thomas Menino ed ora docente alla "Harvard Business School", ha descritto come "imprenditoria pubblica". Si tratta di un approccio alla gestione del settore pubblico che si basa su una serie di principi snelli di input, inclusi la sperimentazione basata su delle ipotesi, le prove sul campo, l'apprendimento iterativo, la rapidità, l'agilità e la volontà di indurre processi mirati.

Questa strategia di sviluppo economico è indirizzata a rivitalizzare porzioni di territorio sottoutilizzate, attraendo sia compagnie esistenti e consolidate che imprenditori emergenti, sviluppando infrastrutture e servizi e supportando in modo olistico le opportunità di vita e lavoro – tutto principalmente senza l'utilizzo degli incentivi fiscali e di ingenti investimenti di capitale. In questa cornice, l'ufficio del sindaco Menino e poi quello di Martin J. Walsh e le autorità di sostegno hanno catalizzato gli investimenti ed il coinvolgimento degli investitori, per dare vita al Distretto. Gli interventi rientrano nelle esperienze che in letteratura vengono riconosciute sotto il nome di "Innovation Districts", tendenza analizzata dal 2014 dal "Metropolitan Policy Program" della "Brookings Institutions" con il report "The Rise of Innovation Districts". Tali distretti sono definiti dagli autori del paper Bruce Katz e Julie Wagner come aree geografiche, fisicamente accessibili tramite trasporto pubblico e tecnicamente collegate, dove istituzioni "ancora" all'avanguardia e compagnie "fanno cluster" e si connettono a start-up, incubatori d'impresa ed acceleratori.

Il Contesto

La distintiva concentrazione a Boston di istituti di istruzione superiore e di ricerca, di capacità produttive e di società di capitale di rischio, la rende un raro attrattore di talento ed innovazione. Boston è indicata dall'"Entrepreneur magazine" nel gennaio 2015 come la seconda destinazione negli Stati Uniti per gli investimenti di capitale di rischio, dopo la "San Francisco Bay Area".

Il "Boston Innovation District" si estende circa per 405 ettari ed include cinque sub-distretti: Fort Point, Seaport, Port, Convention Center e 100-Acres. È più comunemente conosciuto come il "South Boston Waterfront" o "Seaport District" ed ha una ricca storia che risale al diciannovesimo secolo. Era una penisola umida che era stata annessa a Boston nel 1804, quando divenne un centro nevralgico del rapido sviluppo industriale. Era utilizzata per cantieri navali e compagnie manifatturiere che lavoravano nel porto di Boston fino circa al 1955. Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, incluse le autostrade sopraelevate, hanno isolato il Distretto, rendendolo difficoltosamente raggiungibile a piedi. L'estensione del "Massachusetts Turnpike" al "Logan Airport", iniziata nel 1995 e l'apertura del "Ted Williams Tunnel" hanno reso l'area più accessibile e creato opportunità di sviluppo. Il "Seaport District" nel 2004 è stato ulteriormente raccordato a downtown Boston, grazie al progetto conosciuto come "Big Dig" che ha smantellato l'autostrada sopraelevata "Central Artery" e deviato la "Interstate 93", attraverso gallerie sotterranee. L'estensione della "Silver Line" della "Massachusetts Bay Transit Authority", di poco successiva, ha portato per la prima volta il trasporto pubblico nell'area.

Il 2004 ha anche segnato l'apertura del "Boston Convention and Exhibition Center" ad est di Fort Point, che ha trasformato l'area ed attratto migliaia di nuovi visitatori. Joe Fallon, fondatore della "The Fallon Company", nel 2005 ha acquistato 21 acri della proprietà del waterfront nel Distretto per un progetto edilizio massivo (3 miliardi di dollari di sviluppo di uso misto), conosciuto come il "Fan Pier Development".

L'"Institute of Contemporary Art", ricollocato nell'area del "Fan Pier Development" è divenuto il riferimento culturale del nuovo waterfront di Boston. Alla luce dei significativi cambiamenti in questi anni, il "Seaport District" è stato denominato nel 2007 dal "New York Times" un "vivace waterfront".

La crisi economica globale del 2008 ha perturbato la rinascita dell'area. Mentre gli affitti accessibili aiutavano ad alimentare la crescita a livello di quartiere, lo sviluppo di larga scala era rallentato. Il Distretto, entro il 2010, presentava un paesaggio variegato, con edifici per uffici di classe A appena costruiti e liberi vicino a fabbriche vuote, appartamenti e condomini di lusso vicino a studi di artisti, e bar di tendenza vicino ad ampie aree di parcheggio all'aperto.

Una visione del sindaco

Il sindaco Thomas M. Menino[1], durante il suo quinto discorso inaugurale, nel gennaio del 2010, ha ufficialmente esposto la sua visione della trasformazione del distretto di Seaport in "Innovation District": "Si richiede un nuovo approccio per il waterfront – sia più intenzionale che sperimentale. Insieme dovremmo sviluppare questi mille acri in un centro per i lavoratori della conoscenza e per i lavori creativi. Definiremo dei "cluster" di innovazione (verde, biotecnologie, sanità, sviluppo web). Sperimenteremo nuovi modelli abitativi. Testeremo nuove idee capaci di generare opportunità di vita/lavoro per gli imprenditori e coabitazioni accessibili per ricercatori. Anni di ingegneria finanziaria ci hanno lasciato con una crisi dei mutui sub-prime nel settore abitativo. È tempo di tornare all'"ingegneria-ingegneria". Sottoporremo agli architetti ed agli sviluppatori la sfida di sperimentare nuovi stili, nuove piante e nuovi materiali. Il nostro compito verso tutti sarà di ideare un Distretto del ventunesimo secolo, che incontri i bisogni degli innovatori che vivono e lavorano a Boston, di creare un attrattore di posti di lavoro, un laboratorio urbano sulla nostra costa e di raccogliere la sua lezione per la città".

La dichiarazione pubblica di Menino è un invito ad agire per il suo staff e per gli enti comunali per realizzare il suo disegno di una comunità di innovazione sul waterfront. L'ufficio del sindaco e la "Boston Redevelopment Authority" (BRA), l'agenzia di pianificazione urbana e sviluppo economico per la "City of Boston", hanno preso le redini nel portare avanti la visione del sindaco.

Come ricorda Richard McGuinness, già direttore della pianificazione del waterfront "Il sindaco aveva espresso una visione, ma non c'era un piano". In quanto membro del personale della BRA ricorda, "Avevamo gli elementi essenziali per una strategia ed una minima visione di ciò che volevamo. Abbiamo pensato al resto strada facendo".

La visione del sindaco per il Distretto, per evitare la definizione di un'area iper-segregata, era fondata su quattro aspetti principali:

1) Nessun vincolo alla tipologia di industrie;
2) Clusters;
3) Sperimentazione;
4) Amministrazione comunale come conduttore.

Nessun vincolo alla tipologia di industrie

Una delle principali caratteristiche del Distretto era di essere aperto alle industrie di ogni genere; come sottolinea Samantha Hammer, precedente stratega delle comunicazioni per il "Boston Innovation District", il messaggio era chiaro: "Questa è una comunità inclusiva per persone innovative".

Clusters

La seconda caratteristica era il desiderio di mettere insieme imprenditori dell'innovazione per incrementare prossimità e densità. Questo era sottolineato dallo slogan "Lavora, vivi, Gioca".

L'assunto sotteso era che attrarre talento a lavorare nel Distretto non era sufficiente per la sua sostenibilità come centro di innovazione. La città aveva bisogno di definire un ambiente di lavoro e vita favorevole alla creatività ed allo scambio. Costruire spazi fisici che consentissero agli imprenditori di convergere durante e dopo gli orari di lavoro divenne imperativo per il settore pubblico, comportando dunque il coinvolgimento di acceleratori, come "MassChallenge" e lo sviluppo di spazi di incontro pubblici, come la "District Hall".

Sperimentazione

La terza caratteristica era l'adozione da parte del settore pubblico di un procedimento sperimentale, caratterizzato da rapide decisioni e flessibilità pianificatoria. Come ricorda Weiss, "Non c'era budget. Non c'era un'unità operativa".

L'amministrazione comunale come conduttore

La quarta caratteristica era posizionare la città come l'istituzione guida, anziché un'università o un istituto di ricerca.

MassChallenge: un punto di svolta

Il team di Menino si è focalizzato sull'identificazione delle compagnie emergenti. Weiss era stato informato da membri delle comunità delle start-up tecnologiche locali che MassChallenge, un promettente giovane acceleratore nell'area di Boston, aveva bisogno di espandersi.

Fondata nel 2009, MassChallenge stava utilizzando un piccolo spazio nel "Cambridge Innovation Center", vicino al MIT e cercava uno spazio permanente che sostenesse le sue aspettative di crescita. Sia Weiss, che il sindaco in persona, contattarono Akhil Nigam, il cofondatore e presidente di MassChallenge per condividere con lui la loro visione del Distretto ed invitarlo a farne parte. Guardando alle migliaia di piedi quadrati di spazio per uffici inutilizzato nel Distretto a seguito della crisi economica, il sindaco Menino incoraggiò l'immobiliarista Joe Fallon a reperire dello spazio gratuito per MassChallenge. Fallon offrì a MassChallenge un anno di affitto gratuito nel suo edificio di "One Marina Park Drive", che attirò con successo la giovane no-profit al Distretto. La relazione tra Fallon ed il sindaco è stata un fattore fondamentale al fine dell'operazione.

Lo spostamento di MassChallenge nell'area è stato determinante per segnalare alla comunità che qualcosa di nuovo stava accadendo nel distretto. Con le sue 110 compagnie e più di 200 mentori, MassChallenge ha aiutato a generare un traffico significativo verso il Distretto, ospitando più di 100 eventi nel primo anno con migliaia di partecipanti. Questo nuovo afflusso ha modificato il carattere del Distretto ed ha aiutato ad attrarre imprenditori che prima avevano pochi motivi per lasciare il centro imprenditoriale di Kendall Square.

I leader di MassChallenge rimasero in contatto con il sindaco ed il suo team per aiutare a dare forma allo sviluppo del Distretto. Il sindaco garantì il suo impegno per lo sviluppo di residenze accessibili e per l'"infrastruttura sociale" – inclusi spazi interessanti ed eventi – che avrebbero consentito di riunire la comunità.

Coinvolgimento della comunità e strategie di comunicazione

Chris Busch, Sr. Waterfront Planner alla "Boston Planning and Development Authority" (BPDA), spiega che fu adottata una nuova strategia di marketing; "non più alla vecchia maniera, con una pagina di giornale, ma attraverso persone del team di lavoro che si recavano direttamente nel Distretto per incontrare persone, visitare gli spazi, stando nella comunità". L'amministrazione comunale decise anche di evitare di costituire un ufficio designato al progetto nella "City Hall", piuttosto si inserì nella comunità attraverso un "social media manager" che spesso passava tempo nel distretto, "per un caffè, passeggiando, incontrando persone e comunicando per via elettronica".

Mentre il sindaco discuteva le sue idee con i leader dell'imprenditoria, una piccola squadra del suo ufficio revisionava le ricerche per capire il clima contingente nel Distretto ed il suo potenziale. Si sviluppò una campagna di comunicazione attraverso i social media ed informale, tramite dei "community brokers" volontari – individui che si integravano nella comunità e lavoravano per lo più autonomamente per costruire connessioni con gli imprenditori e comprendere le loro necessità. Richard McGuinness ricorda: "Eravamo in grado molto rapidamente di individuare le compagnie e le persone che si stavano trasferendo nell'area".

I "community brokers" giocarono un ruolo fondamentale nel mantenere vivo l'impulso attrattivo e nell'incentivare la partecipazione degli individui che già lavoravano nel Distretto, come anche nella ricerca di nuovo spazio. Per alcuni membri della comunità e partner, i "community brokers" furono il primo punto di riferimento e servirono a chiarire cosa l'amministrazione comunale stesse immaginando per il Distretto.

Nonostante l'amministrazione fosse focalizzata sul rapporto con la comunità imprenditoriale, costruiva legami anche con altri raggruppamenti-chiave nel Distretto, come gli artisti di Fort Point. Iniziando negli anni '70, gli artisti avevano convertito loft industriali a Fort Point in creativi spazi di vita e lavoro. Entro la fine degli anni '80, avevano formato la "Fort Point Art Community", un'organizzazione no-profit focalizzata sulla promozione del lavoro nell'arte nell'area. Nei primi anni duemila, prima che il sindaco Menino articolasse la sua visione del Distretto, la "Boston Wharf Company", una dei principali proprietari degli immobili occupati da centinaia di questi artisti, vendette le sue proprietà. Ciò comportò una serie di sfratti, poiché gli edifici erano stati venduti ad altri proprietari. Questi sgomberi avevano accresciuto il risentimento degli artisti per il nuovo sviluppo dell'area.

La "Friends of Fort Point Channel", un'organizzazione no-profit fondata nel 2004 in partnership con proprietari terrieri, leader no-profit e residenti, allora, fu coinvolta tramite un "community broker" che costruiva connessioni tra i membri della comunità ed i responsabili della pianificazione.

Mentre l'amministrazione accresceva l'interesse dell'imprenditoria nel costruire il Di-

stretto, questo rapporto aiutò a trarre benefici dalle relazioni intersettoriali tra artisti ed imprese, tramite programmi di prestiti societari, per garantire occupazione a rotazione negli spazi di ufficio delle compagnie.
Il ruolo-chiave che hanno avuto i "community broker" nella costruzione della infrastruttura sociale del Distretto, secondo Kim Lucas, dell'ufficio del sindaco dei "New Urban Mechanics" (MONUM), dovrebbe ispirare futuri processi di sviluppo economico. La stessa sottolinea: "Quando creammo l'Innovation District, era la prima volta che avevamo una persona impegnata a veicolarlo a tempo pieno e penso che questa sia stata l'innovazione più grande che potessimo avere. Una persona che lavorasse fuori dai bar e che coinvolgesse le persone, aiutandole a dar vita alla loro attività."

Il ruolo del settore pubblico

Iniziative recenti negli Stati Uniti hanno dimostrato che le collaborazioni tra settori trasversali hanno maggiori possibilità di riuscita e di comportare cambiamenti di vasta portata se sono allineate alle priorità dell'amministrazione. I sindaci possono attirare l'attenzione dell'opinione pubblica, legittimare e dare prestigio alle proposte, favorire il coinvolgimento delle parti interessate, mobilitando risorse finanziarie e non. Nel caso dell'"Innovation District", il sindaco Menino ha dato origine alla visione ed ha sfruttato i suoi rapporti per coinvolgere figure-chiave. Si è poi rifiutato di concorrere per un sesto mandato e nel novembre del 2013 Martin J. Walsh è stato eletto sindaco, ereditando il progetto del Distretto.

Ruolo tradizionale del settore pubblico

Nel contesto dei progetti di sviluppo economico il settore pubblico opera tradizionalmente come regolatore e garante amministrativo. Ha diversi strumenti per incoraggiare e sostenere lo sviluppo economico. Tradizionalmente questi includono regolamenti di zoning, autorizzazioni, lo sviluppo di infrastrutture fisiche ed incentivi fiscali. Nel caso del distretto, il settore pubblico si è impegnato a mantenere i costi di sviluppo minimi ed a consentire che esso fiorisse in accordo con le spinte di mercato. Kairos Shen, il precedente direttore della BRA, spiega: "Era compito del settore pubblico, dell'ufficio del sindaco e della BRA definire chiaramente l'obiettivo senza forzare le cose per realizzarlo. Si è lasciato che il mercato determinasse le migliori linee d'azione".
Ci sono state alcune eccezioni all'approccio distaccato del settore pubblico. Lo spostamento di Vertex nel Fan Pier, determinante per lo sviluppo del Distretto, è stato ampiamente facilitato dalle relazioni del sindaco con gli sviluppatori. È attualmente il più alto leasing commerciale a Boston, per un ammontare di 1,1 miliardi di dollari. Il 20 maggio del 2011, Il comitato del "Boston City Council" sullo sviluppo economico e la pianificazione ha tenuto un'audizione per considerare l'approvazione di un accordo di "Tax Increment Financing" (TIF) di 15 anni, riguardante le tasse immobiliari tra la "City of Boston", "Vertex" e la "The Fallon Company". È stata accolta il 25 maggio del 2011, consentendo a Vertex di risparmiare 12 milioni di dollari in tasse immobiliari. Un'altra eccezione è stata l'approvazione da parte del "City Council" nel dicembre del 2014 di un accordo di TIF per "LogMeIn", una compagnia tecnologica, per assisterla nell'espandere il suo spazio di ufficio. L'intesa le ha consentito un risparmio di 2,5 milioni.
In entrambi i casi, gli accordi avevano come obiettivo quello di incentivare le compagnie a trasferirsi nel distretto, creando nuovi posti di lavoro ed acquisendo introiti fiscali per finanziare i servizi pubblici.

Ruolo non tradizionale del settore pubblico

Nigel Jacob di MONUM descrive i benefici di un approccio meno tradizionale: "I grandi sussidi fiscali che incoraggiano la partecipazione, possono giocare un ruolo, ma spesso creano un contesto molto artificiale, dove quando termina la loro elargizione, la porzione di città diventa fantasma. La lezione importante dell'"Innovation District" invece è la capacità di focalizzarsi sui bisogni reali delle persone. Chi sono gli abitanti? Chi potrebbe vivere in quel luogo? Quali sono le loro esigenze? Quali sono le opportunità? Si inizia da questo e si coltivano le relazioni e si connettono persone. Non è solo l'infrastruttura fisica che costruisce il quartiere. Possiamo aiutare a costruire ed incoraggiare l'infrastruttura sociale."
Le interazioni trasversali con compagnie ed organizzazioni come "MassChallenge" e la "District Hall" sono state cruciali per rafforzare la comunità.
Un altro approccio meno tradizionale è stato l'uso dell'imprenditoria pubblica e la prototipazione nella programmazione dello sviluppo economico.
Ad eccezione di pochi incentivi fiscali strategici, risorse pubbliche limitate furono impiegate per rendere il progetto possibile. La squadra del sindaco è stata costretta ad essere creativa nell'allineare gli interessi delle parti interessate per consentire l'avanzamento dei lavori. MONUM, che era stato creato dopo il discorso inaugurale che aveva lanciato il Distretto, si era focalizzato sul miglioramento della qualità della vita per i residenti, attraverso un'agile sperimentazione di iniziative e strategie. Nigel Jacob, attuale "Co-Chair" spiega: "Tendevamo a lavorare in modo iterativo e sperimentale, cercando costantemente di imparare cosa funzionasse meglio e cosa piacesse alle persone in termini di servizi ed esperienze nella città.

Aspetti urbani

Il concetto di urbanistica percorribile ha guidato la pianificazione nel distretto, riconoscendo che i quartieri densi a uso misto con servizi culturali, ricreativi e di vendita al dettaglio attraggono individui altamente istruiti, innovativi e intraprendenti.
È stata prestata particolare attenzione allo studio dei sistemi di protezione e resilienza in risposta alle alluvioni e alla progettazione di misure di mitigazione dell'effetto isola di calore urbano (studio della ventilazione). L'altezza degli edifici è stata condizionata dalla vicinanza al "Logan airport".
Obiettivi progettuali chiave sono stati:
- fornire un ambiente ad uso misto;
- migliorare l'ambiente pedonale, completando il paesaggio urbano sul lungomare e con il percorso chiamato Boston Harborwalk;
- garantire l'accesso diretto al porto;
- creare un design architettonico distintivo;
- progettare in modo sostenibile;
- promuovere opzioni abitative a prezzi accessibili;
- aumentare le opportunità di lavoro;
- migliorare le entrate in termini di tasse sulla proprietà;
- promuovere lo sviluppo orientato al transito e i principi della crescita intelligente.

Per quanto riguarda la gestione dei trasporti, si è tentato di ridurre al minimo l'impatto del progetto sul traffico. A tal fine, sono stati forniti:
- parcheggi per biciclette a breve e lungo termine;
- informazioni sul trasporto pubblico ai residenti;
- informazioni sul pendolarismo in bicicletta e sulle aree per biciclette e pedoni;
- stazioni di ricarica per veicoli elettrici nelle aree di parcheggio.

I percorsi pedonali sono stati adattati o progettati per migliorare la sicurezza di pedoni e veicoli.
È stato condotto uno studio completo sui trasporti per predisporre delle linee-guida per condizioni esistenti, condizioni "non costruite" (2021) e "costruite" (2021), su traffico, parcheggi, transito, percorsi pedonali e ciclabili ed analizzate otto intersezioni critiche.

Innovation housing

Le politiche abitative sono state fondamentali per il tentativo di contenere il segno più evidente di gentrificazione; affitto dell'inflazione e valore del mercato immobiliare. Particolare attenzione è stata dedicata alla conservazione degli alloggi esistenti a prezzi accessibili e alla produzione di alloggi a prezzi accessibili.
Una componente chiave per il Distretto è stata la fornitura di opzioni abitative flessibili di "innovation housing", progettate con attenzione ad aree comuni e a spazi essenziali. Per attuare questa visione, il BRA ha approvato piani per 12.000 nuove unità residenziali nella zona, il 15% delle quali sarebbe stato di case accessibili e un altro 15% di "micro-unità" dell'innovazione per attrarre lavoratori.
Uno dei primi di questi edifici era la Factory 63 (63 Melcher St), completata nel 2012 e derivata dalla trasformazione di una ex fabbrica di scarpe. Sviluppato da Gerding Ellen, composto da 38 unità in mattoni e travi a vista, ha ottenuto la certificazione "LEED Gold". La cucina comune e le aree di lavoro alimentano il senso di comunità. Con l'aumentare della domanda, gli affitti di queste unità innovative sono in crescita. Ad oggi, l'edificio completamente occupato è una soluzione di lusso sia in termini di canone di locazione che di proposta abitativa ed è un esempio convincente per sviluppi residenziali simili nella zona.

Aspetti sociali

Le ricerche condotte dal Centro Dukakis hanno dimostrato che i quartieri con un aumento del numero di inquilini sono più suscettibili alla gentrificazione in un sistema basato sul transito.
La stessa conseguenza si è verificata nel caso del South Boston Waterfront. La raggiungibilità del distretto attraverso la Silver line ha contribuito all'aumento degli affitti a tal punto che gli inquilini che hanno scelto di trasferirsi nell'area e beneficiare del nuovo sistema di transito hanno dovuto allo stesso tempo sperimentare maggiori oneri in termini di costi di alloggio. La rivitalizzazione, inoltre, ha attratto non solo i cittadini con una capacità economica superiore alla media, ma anche quelli che possiedono e utilizzano maggiormente l'auto.
È stato innescato, pertanto, un ciclo di effetti indesiderati che ha ridotto la possibilità di insediamento nel Distretto di quei gruppi che sono più propensi a utilizzare il transito a favore di gruppi più propensi a guidare.
D'altra parte, la situazione è diversa se ci riferiamo all'afflusso di persone, non residenti, durante il giorno. La scelta dell'amministrazione di dirigere il progetto secondo il motto "vivere, giocare e lavorare" ha avuto successo. La varietà di opportunità differenziate hanno reso quindi l'area frequentata da altri soggetti decisamente più propensi al transito.
Fondamentale per questo sono stati il ruolo dei "community brokers", la possibilità di includere chiunque potesse avere un interesse futuro nel vicinato o potenzialmente danneggiati dai cambiamenti, come la comunità di artisti e la creazione di opportunità di lavoro con diversi livelli di specializzazione, dai settori high-tech alla ristorazione ed alle attività ricreative.

Visioni future del Distretto e dell'Innovazione a Boston

Le amministrazioni interessate a creare distretti d'innovazione, dovrebbero guardare al caso di Boston come un esempio affascinante di crescita economica che ha trasformato una porzione di città sottoutilizzata. Nonostante il cambiamento di sindaco e conseguentemente di staff, la "City of Boston" continua ad essere impegnata nello sviluppo del Distretto e nel rafforzamento della comunità d'innovazione. Le partnership trasversali nate con Menino hanno con-

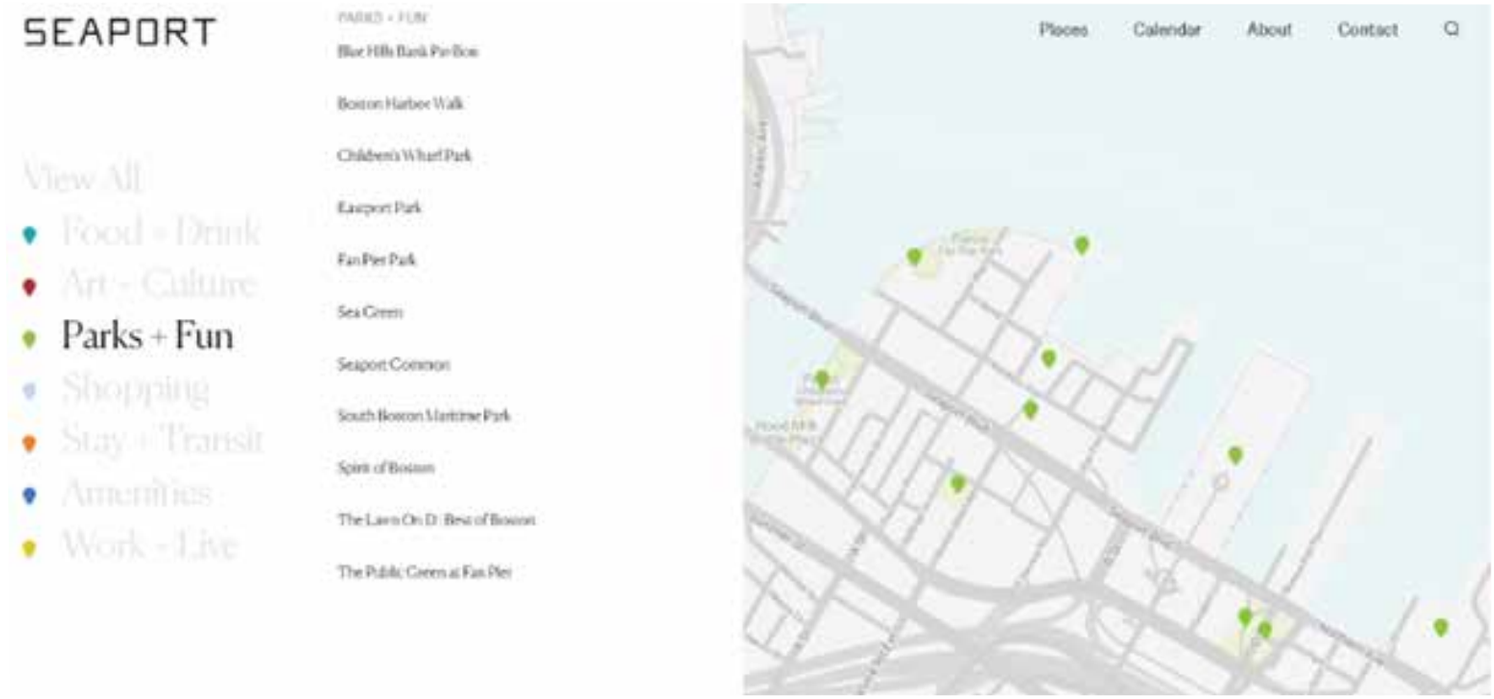


Figura 1– Il verde a Seaport - https://www.bostonseaport.xyz/, ottobre 2018

tinuato a saldarsi, come la collaborazione di "Vertex Pharmaceuticals" con le "Boston Public Schools". Poche compagnie che si erano rilocalizzate nel Distretto si sono espanse e spostate in altre zone dell'area metropolitana di Boston, alla ricerca di più spazio e di affitti più bassi. Dal punto di vista del sindaco Walsh[2], l'esperienza attuata crea l'opportunità di pensare strategicamente ad un programma di innovazione per l'intera città, che vada oltre ai confini dei quartieri.

La consapevolezza ormai acquisita è che le persone vogliono trovarsi in luoghi urbani dinamici, percorribili a piedi ed in bicicletta, dove poter incontrare altri lavoratori, condividere le proprie idee ed apprezzare differenze e varietà. Le imprese prediligono la vicinanza ad altre imprese, laboratori di ricerca ed università, e le attività in spazi collaborativi, per rendere agevole la trasformazione di idee brillanti in prodotti appetibili per il mercato.

Il caso del South Boston Waterfront, così come le esperienze statunitensi tuttora in atto in molte città in cui vi è una grande necessità di posti di lavoro, mostra che questi distretti possono rafforzare l'economia dell'innovazione con forti ricadute in termini di moltiplicazione di opportunità.

Note

* Dipartimento di Ingegneria Civile Edile ed Ambientale, Università di Roma "Sapienza", luna.kappler@uniroma1.it

1. Il sindaco Menino è stato eletto per la prima volta nel 1993 e poi nel 1997, 2001, 2005 e 2009
2. Intervistato nel luglio 2018

Bibliografia

Hortencia R. (2017), "The Development of Boston's Innovation District: A Case Study of Cross-Sector Collaboration and Public Entrepreneurship", The Intersector Project

Katz, B., Wagner, J. (2014), "The Rise of Innovation Districts: A New Geography of Innovation in America", Brookings Institution, Washington

Il Contributo dell'Analisi di Coerenza Esterna alla Costruzione del Quadro Logico per la Definizione degli Obiettivi del Regolamento di un'Area Marina Protetta

Salvatore Pinna* e Francesca Leccis**

Abstract

Il contributo illustra il lavoro svolto nell'ambito del progetto GIREPAM concernente le Aree Marine Protette di "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e di "Isola dell'Asinara" nelle quali è in corso la definizione di un Protocollo sperimentale finalizzato alla stesura dei relativi Regolamenti integranti i Piani di gestione dei Siti di Importanza Comunitaria, le misure di conservazione delle Zone di Protezione Speciale, le disposizioni del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere e del Progetto sugli interventi standardizzati di gestione efficace in area marina protetta. In particolare, si presenta l'analisi di coerenza esterna quale processo per l'individuazione degli obiettivi dei piani e programmi vigenti nelle aree oggetto di studio, seguita dalla costruzione del quadro logico nel quale gli obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna sono inseriti secondo l'articolazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e, a loro volta, indirizzano la disposizione degli obiettivi derivanti dall'analisi degli strumenti normativi, vincolistici e di indirizzo vigenti nelle Aree Marine Protette.

Introduzione

La stretta interconnessione tra le aree protette e gli spazi destinati alle attività socio-economiche richiede una gestione olistica del territorio e dell'ambiente, che sia in grado di includere gli obiettivi ambientali nelle varie politiche settoriali e che si traduce nella necessità di integrare in maniera organica e sistematica i vari strumenti di pianificazione e gestione territoriale vigenti. In quest'ottica il Ministero per la Tutela del territorio e del Mare (MATTM), al fine di promuovere una gestione più efficace del territorio, ha richiesto l'integrazione delle misure di conservazione delle aree appartenenti alla rete Natura 2000 all'interno dei Regolamenti delle Aree Marine Protette (AMP).

Tale richiesta segue il modello proposto dall'Unione Europea nel Programma Interreg Italia-Francia Marittimo 2014-2020, il quale affronta le problematiche delle "zone marine, costiere e insulari [...] promuovendo una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" per realizzare gli obiettivi della Strategia UE 2020 nell'area del Mediterraneo centro-settentrionale (Interreg Maritime, s.d.).

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

Nell'ambito del progetto GIREPAM, il gruppo di lavoro del Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari, in accordo con gli enti gestori delle AMP di "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e "Isola dell'Asinara", è impegnato nella redazione dei rispettivi Regolamenti che integrino, in maniera scientifica e organica, le misure di conservazione relative ai Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e alle Zone di Protezione Speciale (ZPS) ricadenti nei loro territori. L'AMP di "Tavolara – Punta Coda Cavallo", afferisce ai comuni di Olbia, Loiri Porto San Paolo e San Teodoro in provincia di Sassari (ex Provincia di Olbia - Tempio, abrogata con L.R. 2/2016), mentre l'AMP "Isola dell'Asinara", è situata nel comune di Porto Torres in provincia di Sassari. La Figura 1 e la Figura 2 mostrano come nei territori delle due AMP insistano sia ZPS, sia SIC. In particolare, l'AMP di "Tavolara – Punta Coda Cavallo" include la ZPS "ITB013019 Isole del Nord-Est tra Capo Ceraso e Stagno di San Teodoro" e il SIC "ITB010010 Isola di Tavolara, Molara e Molarotto", mentre l'AMP di "Isola dell'Asinara", include le ZPS "ITB010001 Isola Asinara", "ITB013011 Isola Piana di Porto Torres" e il SIC "ITB010082 Isola dell'Asinara". La loro gestione è affidata, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, e l'art. 3, comma 4 del Decreto del MATTM del 17 ottobre 2007 "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)", ai rispettivi enti gestori delle AMP.

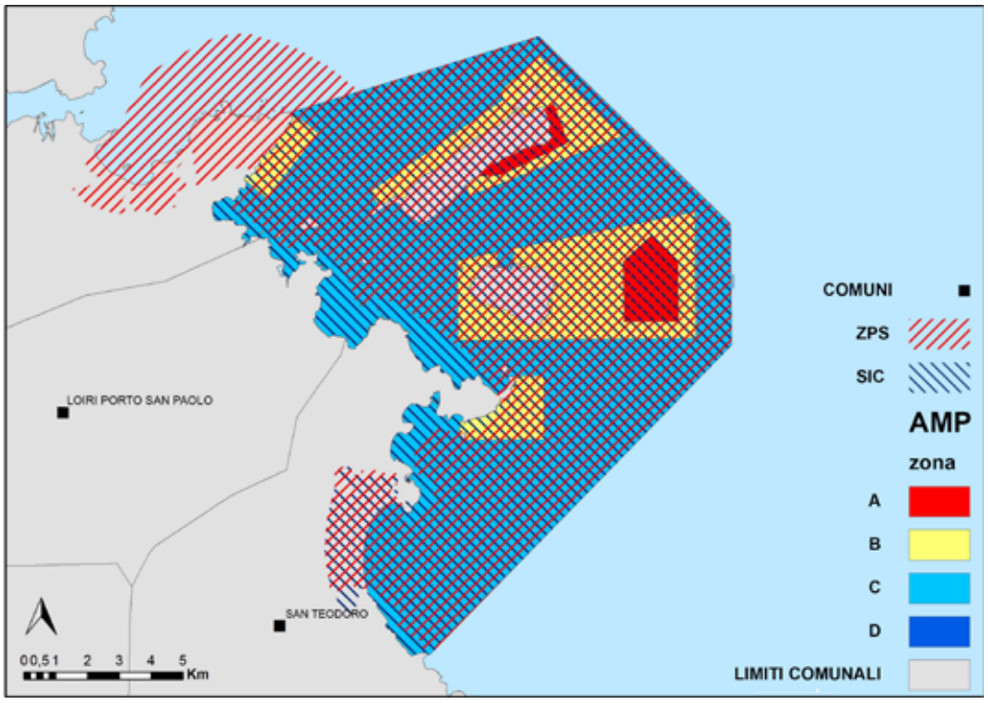


Figura 1 – Sovrapposizione tra AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e aree della rete Natura 2000. Elaborazione degli autori.

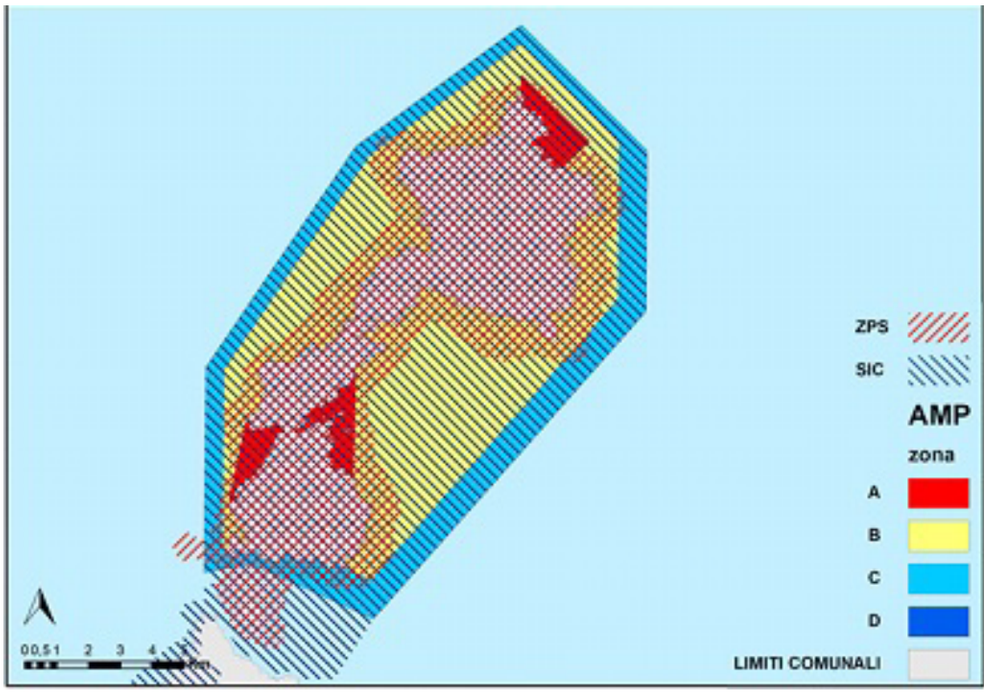


Figura 2 – Sovrapposizione tra AMP "Isola dell'Asinara" e aree della rete Natura 2000. Elaborazione degli autori.

La complessità di integrazione tra tutti gli strumenti normativi, vincolistici, di indirizzo e pianificatori ha richiesto la definizione di un Protocollo sperimentale (PS), un apposito strumento di gestione del processo di integrazione in grado di garantire l'inclusione nel Regolamento degli aspetti ambientali, economici e sociali, caratterizzanti i territori oggetti di studio. Il PS definisce un sistema di indirizzi, obiettivi e regole che amplia e completa quello definito dal Regolamento vigente, non soltanto integrando al suo interno le misure di conservazione delle aree della rete Natura 2000, ma anche valorizzando la cooperazione spontanea inter-istituzionale tra gli enti gestori delle AMP, il gruppo di lavoro del DICAAR, gli enti locali con competenza nel territorio, le associazioni, gli operatori economici e i portatori di interesse locali attivi nell'area, che consente di redigere un regolamento in grado di rispondere alle esigenze e alle specificità dei territori.

Il contributo illustra parte del lavoro svolto per la redazione dei Regolamenti delle AMP integranti le misure di conservazione dei Siti Natura 2000 e in particolare il ruolo dell'analisi di coerenza esterna nella costruzione del quadro logico per la definizione degli obiettivi del Regolamento in fase di redazione.

L'analisi di coerenza esterna e il quadro logico

L'analisi di coerenza esterna è finalizzata a verificare se gli obiettivi di un nuovo strumento normativo o pianificatorio sono coerenti con quelli previsti dalla pianificazione e programmazione esistente. Essa consiste sostanzialmente nel valutare se le linee di indirizzo delineate dal nuovo strumento sono coerenti con gli indirizzi previsti da altri piani o programmi esistenti e con i quali esso potrebbe avere delle interazioni. A tal fine occorre esaminare tutti i piani e programmi sia sovraordinati che di pari livello (RAS, 2010).

L'analisi di coerenza esterna, svolta nelle aree oggetto di studio, considera l'intero piano programmatico e pianificatorio in vigore nel territorio di ciascuna AMP, analizzando gli strumenti di pianificazione e programmazione economica, sociale e territoriale, di livello regionale, provinciale e comunale, rilevanti per il contesto (Leccis e Pinna, 2017). Da ogni piano analizzato vengono estrapolati tutti gli obiettivi dichiarati e quelli ritenuti significativi per il Regolamento sono riproposti identicamente a come enunciati nel piano o programma di origine, oppure riformulati in modo da calarsi adeguatamente nel contesto in questione (Leccis e Pinna, 2018). Tuttavia è spesso evidente una stretta similitudine tra obiettivi derivanti da strumenti diversi, per cui una loro riproposizione secondo queste formulazioni nel Regolamento risulterebbe ridondante. Per tale motivo, a questa prima fase di identificazione degli obiettivi, segue una seconda fase, che confronta tra loro gli obiettivi estrapolati dai vari strumenti pianificatori e provvede a una loro rielaborazione finalizzata al superamento delle ridondanze (Pinna e Leccis, 2018). Gli obiettivi così rielaborati, perdono la stretta relazione con il piano o programma di provenienza e si configurano come obiettivi specifici del Regolamento in fase di redazione.

Al fine di garantire l'integrazione fra i diversi regimi normativi, vincolistici, di indirizzo e pianificatori vigenti nell'AMP, perseguendo i criteri di sostenibilità ambientale, viene costruito un quadro logico che rappresenta in

maniera schematica le relazioni fra tutti gli obiettivi definiti per il Regolamento in fase di redazione. La parte più significativa del quadro logico è la sua sistematicità "articolata in quattro livelli, legati tra loro da un rapporto di causa-effetto in senso verticale, dal basso verso l'alto, secondo il quale le attività portano ai risultati, i risultati conducono al raggiungimento dello scopo del progetto e lo scopo contribuisce al raggiungimento degli obiettivi generali" (Bonifazi e Giannetti, 2014 – p.191). Nel quadro logico sono riportati gli obiettivi generali, gli obiettivi specifici, i risultati, e le azioni (Bussi, 2001) che vengono qui disposti in maniera sistematica definendo le relazioni mezzo/obiettivo e obiettivo/mezzo assicurando la coerenza tra i diversi livelli secondo un'articolazione nella quale "ogni elemento è contemporaneamente sia obiettivo, il cui soddisfacimento è assicurato da uno o più mezzi del livello inferiore, sia mezzo, teso a soddisfare uno o più obiettivi del livello superiore [così che] la lettura del diagramma ad albero dall'alto verso il basso assicura il passaggio dal generale (finalità) al particolare (azioni)" (Bianco, 2007 – p.14).

Il quadro logico costruito nell'ambito di questo studio è un sistema "a cascata" che sintetizza i risultati delle analisi condotte nel processo di integrazione, organizzandoli gerarchicamente dal livello rappresentato dagli obiettivi di sostenibilità ambientale fino al livello più basso, rappresentato dalle azioni che il Regolamento intende perseguire. In questa struttura gli obiettivi di coerenza esterna rivestono il doppio ruolo di mezzo atto al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, derivanti dall'analisi SWOT effettuata per ciascuna componente ambientale, e di obiettivo il cui raggiungimento è assicurato dal livello inferiore, rappresentato dagli obiettivi derivanti dagli strumenti normativi, vincolistici e di indirizzo vigenti nelle AMP che costituiscono gli obiettivi del Regolamento.

La Tabella 1 riporta un esempio tratto dal quadro logico relativo alla componente "Suolo e geomorfologia marina". Esso mostra che l'obiettivo di sostenibilità ambientale è orientato alla conservazione delle aree naturali marine e terrestri, con particolare riferimento al contenimento dei fenomeni erosivi dei sistemi di spiaggia. A questo obiettivo corrispondono vari obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna, fra i quali si considera a titolo di esempio l'obiettivo Ob_CE_20, relativo al mantenimento della biodiversità negli habitat protetti. Questo obiettivo è il risultato dell'aggregazione e riformulazione di quattro obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna, codificati durante il processo di analisi come A_Ob_CE_39, A_Ob_CE_47, A_Ob_CE_48, A_Ob_CE_58. Essi derivano da tre strumenti pianificatori diversi appartenenti a vari livelli amministrativi: il Piano forestale ambientale regionale (A_Ob_CE_39, concernente la conservazione della biodiversità e degli ecotipi locali), il Piano faunistico venatorio provinciale dell'ex provincia di Olbia-Tempio (A_Ob_CE_47 e A_Ob_CE_48, concernenti la conservazione della fauna selvatica, degli ecosistemi e delle specie e degli habitat protetti) e il Piano di utilizzo dei litorali del comune di Olbia (A_Ob_CE_58, riguardante la tutela dell'ecosistema costiero). Essendo stati integrati nell'unica riformulazione "Mantenere e migliorare la biodiversità degli ecosistemi naturali e seminaturali, preserva-

Obiettivi di sostenibilità ambientale	Obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna	Obiettivi del Regolamento	Azioni
Ob_SA_1 Conservare le aree naturali, sia marine che terrestri, e tutelare le spiagge dai processi erosivi dovuti all'antropizzazione.	...	... ...	... ...
	Ob_CE_20 Mantenere e migliorare la biodiversità degli ecosistemi naturali e seminaturali, preservare e conservare gli ecotipi locali e mantenere in un buon stato di conservazione le specie selvatiche e gli habitat naturali presenti sul territorio, con particolare riferimento agli allegati delle direttive 2009/147/CE "Uccelli" e 92/43/CEE "Habitat".	Ob_Reg_1 Tutelare e conservare gli Habitat marino-costieri. Ob_Reg_2 Garantire la conservazione delle specie faunistiche degli ambienti marino-costieri.	... ...
		Ob_Reg_5 Salvaguardare le caratteriste biochimiche delle acque.	Az_Reg_4 Elaborare strategie e programmi per un utilizzo sostenibile del territorio dell'AMP. Az_Reg_7 Avviare campagne di recupero dei rifiuti abbandonati e di bonifica delle aree inquinate nell'AMP. Az_Reg_18 Avviare campagne di pulizia dei fondali.
		Ob_Reg_6 Conservare l'integrità del paesaggio marino e terrestre.	... ...
		Ob_Reg_11 Organizzare, funzionalmente ad una fruizione sostenibile del sito e delle sue risorse, programmi di informazione, promozione, sensibilizzazione e attività didattiche.	... ...
		Ob_Reg_19 Organizzare in maniera efficace le attività di servizio, sorveglianza e soccorso.	... ...
		Ob_Reg_21 Monitorare gli habitat e le specie con particolare riferimento allo stato di conservazione.	... ...

Tabella 1– Stralcio di quadro logico relativo alla componente "Suolo e geomorfologia marina". Elaborazione degli autori.

re e conservare gli ecotipi locali e mantenere in un buon stato di conservazione le specie selvatiche e gli habitat naturali presenti sul territorio, con particolare riferimento agli allegati delle direttive 2009/147/CE "Uccelli" e 92/43/CEE "Habitat"", i tre obiettivi non presentano più alcun legame con i piani di provenienza (che nel caso dell'obiettivo A_Ob_CE_47 è particolarmente esplicito), ma assumono il carattere di obiettivo specifico che da un lato esplicita l'obiettivo di sostenibilità ambientale secondo l'aspetto che gli compete, e dall'altro orienta e indirizza gli obiettivi derivanti dagli strumenti normativi, vincolistici, pianificatori e di gestione del territorio (nello specifico, si è considerato l'esempio della salvaguardia della qualità delle acque dell'Ob_CE_5). In questo modo le azioni, che hanno la funzione di concretizzare gli obiettivi del Regolamento, risultano declinate secondo l'obiettivo di sostenibilità ambientale e collocate nel quadro logico in coerenza con esso. Come si può notare, a questo sono state associate tre azioni: Az_Reg_4 (elaborare strategie e programmi per un utilizzo sostenibile del territorio dell'AMP), Az_Reg_7 (avviare campagne di recupero dei rifiuti abbandonati e di bonifica delle aree inquinate nell'AMP) e Az_Reg_18 (avviare campagne di pulizia dei fondali).

Discussione e conclusioni

Il contributo illustra la definizione di un Protocollo sperimentale che permette di integrare nel Regolamento vigente le misure di conservazione delle aree della rete Natura 2000 e di valorizzare la cooperazione spontanea inter-istituzionale tra gli enti gestori delle AMP, il gruppo di lavoro del DICAAR, gli enti locali con competenza nel territorio, le associazioni, gli operatori economici e i portatori di interesse locali attivi nell'area, pervenendo in tal modo alla redazione di un regolamento in grado di rispondere alle esigenze e alle specificità dei territori. In particolare, si definisce un approccio per l'inclusione, all'interno dei Regolamenti delle AMP, degli obiettivi dei diversi piani e programmi definiti a livello regionale, provinciale e locale, in vigore nelle AMP considerate e la strutturazione di tali obiettivi in un quadro logico, che assicura la coerenza tra gli obiettivi derivanti dai diversi livelli di analisi grazie a una loro disposizione sistematica secondo la quale gli obiettivi di coerenza esterna

Obiettivi di sostenibilità ambientale	Obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna	Obiettivi del Regolamento	Azioni
Ob_SA_1 Conservare e valorizzare il patrimonio paesaggistico naturale e antropico diffuso sul territorio, sia emerso che sommerso, e regolamentare la fruizione al fine di	...	...	...
			...
		...	...
			...
	Ob_CE_4 Integrare gli elementi infrastrutturali (sistema dei parcheggi e della viabilità veicolare e	Ob_Reg_4 Salvaguardare il sistema costiero e dunale dai fenomeni erosivi.	...
			...
		Ob_Reg_6	Az_Reg_1
preservarne le caratteristiche peculiari.	pedonale) con l'ambiente per consentire l'accesso agevole e razionale ai litorali e diversificare i percorsi di attraversamento per una fruizione ecocompatibile ed un utilizzo collettivo delle risorse nel rispetto degli elementi ecosistemici (spiagge, zone umide, copertura vegetale), delle forme del paesaggio naturale, dei modelli di organizzazione equilibrata e qualificata dell'insediamento, in modo da contrastare i processi di erosione e degrado della risorsa spiaggia.	Conservare l'integrità del paesaggio marino e terrestre.	Adottare misure volte a garantire la protezione e la conservazione di specie e habitat marini e terrestri.
			Az_Reg_2 Disciplinare la gestione della Posidonia spiaggiata.
			Az_Reg_3 Adottare misure volte a prevenire gli impatti dell'erosione costiera.
			Az_Reg_4 Elaborare strategie e programmi per un utilizzo sostenibile del territorio dell'AMP.
			Az_Reg_8 Avviare campagne di eradicazione di tutte le specie vegetali esotiche invasive o potenzialmente invasive presenti a Tavolara e nelle Isole minori e rinaturazione degli habitat presenti.
			Az_Reg_15 Redigere un piano di intervento per il recupero delle attrezzature da pesca "fantasma".
			Az_Reg_16 Adottare misure volte a ripristinare le dune e i cordoni dunali (protezione segnaletica e manutenzione).
			Az_Reg_18 Avviare campagne di pulizia dei fondali.
			Az_Reg_21 Regolamentare le attività di balneazione
			Az_Reg_26 Regolamentare le attività di ormeggio.
			Az_Reg_27 Regolamentare le attività di ancoraggio.
			Az_Reg_37 Adottare misure per preservare e tutelare il
			patrimonio archeologico, storico-culturale e subacqueo.
			Az_Reg_44 Sistematizzare le postazioni di ormeggio.

			Az_Reg_72 Avviare campagne di informazione, sensibilizzazione e controllo volte a vietare l'asporto di materiali provenienti dal litorale e dal mare in conformità alla L.R. 16/2017.
			Az_Reg_73 Avviare campagne di promozione del patrimonio ambientale e paesaggistico presente.
		Ob_Reg_7 Integrare le esigenze di tutela ambientale nelle regole di gestione e di utilizzo del demanio marittimo in coerenza con quanto disposto dal Piano di utilizzo dei litorali.	...
			...
		Ob_Reg_8 Organizzare, in maniera efficace e sostenibile, gli spazi e le attività turistico-ricreative nel rispetto delle prescrizioni in vigore per ciascuna zona dell'AMP e al relativo codice di condotta.	...
			...
		Ob_Reg_9 Organizzare, in maniera efficace la navigazione da diporto, l'ormeggio e l'ancoraggio nel rispetto delle prescrizioni in vigore per ciascuna zona dell'AMP e al relativo codice di condotta.	...
			...
		Ob_Reg_14 Riduzione dei principali fattori di pressione antropica.	...
			...

Tabella 2– Stralcio di quadro logico relativo alla componente "Paesaggio". Elaborazione degli autori.

rivestono il doppio ruolo di mezzo atto al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di obiettivi il cui raggiungimento è assicurato dagli obiettivi estratti dagli strumenti normativi, vincolistici e di indirizzo vigenti nelle AMP.

Coerentemente con questo doppio ruolo di mezzo/obiettivo, da un lato i 25 obiettivi di coerenza esterna definiti per l'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e i 17 definiti per l'AMP "Isola dell'Asinara" costituiscono il mezzo per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, 15 per l'AMP "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e 11 per l'AMP "Isola dell'Asinara", individuati per le componenti ambientali "Aria", "Acqua", "Rifiuti", "Suolo e geomorfologia marina", "Flora, fauna e biodiversità", "Paesaggio", "Assetto insediativo", "Attività turistiche, ricreative e divulgative", "Pesca e altre attività produttive" e "Mobilità e accessibilità marina e terrestre"; dall'altro rappresentano gli obiettivi che devono essere conseguiti attraverso gli obiettivi derivanti dagli strumenti normativi, vincolistici e di indirizzo vigenti nelle AMP, 25 nel caso di "Tavolara – Punta Coda Cavallo" e 24 nell'esempio di "Isola dell'Asinara". A ciascuno di questi obiettivi vengono infine associate una serie di azioni che ne consentono il perseguimento.

Il quadro logico così definito si configura, quindi, come lo strumento più idoneo atto alla collocazione gerarchica e sistematica degli obiettivi derivanti dai diversi livelli di analisi e assicurare in questo modo il legame logico tra questi in modo da integrare in maniera organica sia le misure di conservazione dei siti Natura 2000, sia i diversi regimi normativi, vincolistici, di indirizzo e pianificatori vigenti nelle AMP nei Regolamenti in fase di redazione.

Note

∗ Dipartimento di Ingegneria e Architettura, Università degli Studi di Cagliari, pinna.salvatore@unica.it

∗∗ Dipartimento di Ingegneria e Architettura, Università degli Studi di Cagliari, francescaleccis@unica.it

1. Salvatore Pinna e Francesca Leccis hanno entrambi apportato consistenti contributi alla concezione, progettazione, ricerca bibliografica, discussione e conclusione dell'articolo. L'introduzione è stata redatta da Salvatore Pinna, il paragrafo "L'analisi di coerenza esterna e il quadro logico" è stato elaborato congiuntamente da entrambi gli autori e il paragrafo "Discussione e conclusioni" è stato scritto da Francesca Leccis.

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

Bibliografia

Bianco, M. (2007) Il piano strategico come strumento di governance per la sostenibilità urbana. XXI Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Catania, 20-22 settembre

Bonifazi, A., Giannetti, A. (2014) Finanziare l'impresa con i fondi europei, Wolters Kluwer Edizioni, Milano

Bussi, F. (2001) Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP: Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP, FrancoAngeli Edizioni, Milano

Interreg Marittimo (s.d) "Il Programma Italia-Francia Marittimo" disponibile online all'indirizzo http://interreg-maritime.eu/it/programma (ultimo accesso: 24/10/2018)

Leccis, F., Pinna, S. (2017) "L'analisi di Coerenza Esterna Quale Componente del Protocollo Sperimentale per la Redazione del Regolamento di

un'Area Marina Protetta" in Urbanistica Informazioni, 272 s.i. (pag. 871-876)
Leccis, F., Pinna, S. (2018) "Un'esperienza di collaborazione tra ricerca scientifica e Aree marine protette per la definizione di un approccio efficace nella pianificazione e gestione del territorio marino-costiero". XXI Conferenza Nazionale SIU "Confini, Movimenti, Luoghi. Politiche e Progetti per Città e Territori in Transizione", Firenze 7-8 giugno
Pinna, S., Leccis, F. (2018) "Integrating Nature 2000 Conservation Measures into the Regulation of Marine Protected Areas: an Experimental Approach". VII Simposio "Il monitoraggio costiero mediterraneo: problematiche e tecniche di misura", Livorno, 19-21 giugno
RAS (Regione Autonoma della Sardegna) (2018) "Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali", disponibile online all'indirizzo http://www.sardegnaambiente.it/documenti/18_183_20100826093332.pdf (ultimo accesso: 24/10/2018)

Non profit per chi? Riflessioni sul ruolo del Terzo Settore nella costruzione di una nuova politica per la casa a Palermo

Francesco Lo Piccolo*, Annalisa Giampino** e Vincenzo Todaro***

Introduzione

Le recenti riforme del programma di edilizia popolare nei paesi dell'Europa meridionale (riferimento) sottolineano il coinvolgimento dei senzatetto nel dibattito pubblico sulla pianificazione e la fornitura di alloggi sociali. Tuttavia, le esperienze del nuovo programma di housing sociale italiano (riferimento) e i recenti studi sull'argomento (Viglianisi, 2014; Laino e Vitale, 2015; Lo Piccolo e Giampino, 2016) rivelano una serie di ostacoli sull'effettiva partecipazione dei senzatetto alle politiche di housing.

In riferimento al nuovo programma che si occupa di housing sociale in Italia (Programma Operativo Nazionale Multifondo Città Metropolitane 2014-2020), la partecipazione dei senzatetto è considerata obbligatoria nel processo di ridefinizione delle tradizionali politiche abitative. In relazione a tali condizioni, le diverse autorità locali hanno avviato pratiche decisionali inclusive dei senzatetto nella costruzione di soluzioni abitative locali. Tuttavia, ad un'attenta osservazione, la "svolta partecipativa" registrata all'interno di tali programmi non ha consentito di fatto la partecipazione diretta alle suddette pratiche da parte dei diretti interessati ("controllo dei cittadini" di Arnstein), ma ha diffusamente affidato tale ruolo alle organizzazioni non profit, in diversa misura riconducibili al Terzo settore, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, a partire dagli anni '80 in Europa e in Italia con la crisi dello Stato sociale un numero crescente di servizi abitativi è stato affidato ad organizzazioni private non profit e ad associazioni di volontariato, riducendo il ruolo diretto del settore pubblico nel sistema abitativo e nelle politiche di housing. Sebbene questa politica "delegativa" sia considerata il risultato di un nuovo modello di governance orientato a facilitare il rapporto tra senzatetto e istituzioni, in applicazione del principio di sussidiarietà, appare alquanto controverso il ruolo del Terzo settore nel garantire gli interessi di questi cittadini per diversi ordini di ragioni, che travalicano le mere questioni di legittimità della rappresentanza.

Infatti, sebbene il Terzo settore presenti una natura giuridica privata, ma con un forte impegno sociale, in realtà opera sul mercato come un vero e proprio agente economico. Se in passato le organizzazioni del Terzo settore hanno rappresentato nel dibattito pubblico la voce dei bisogni dei gruppi sociali più deboli (e tra questi certamente i senzatetto), oggi queste organizzazioni talvolta tendono ad assumere posizioni più controverse, rispetto alla salvaguardia di "rendite di posizione" dalle evidenti ricadute economiche "personali".

In secondo luogo, secondo una definizione della FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), i senzatetto nelle città del Sud Europa sono spesso rappresentati da gruppi di abitanti che vivono in strutture di proprietà pubblica o religiose illegalmente occupate. Risulta, pertanto, complesso per le istituzioni pubbliche, a causa dello status giuridico degli interessati, prendere in considerazione e coinvolgere direttamente gli occupanti abusivi nelle procedure e attività pubbliche. Infatti, l'ultimo provvedimento italiano in materia di edilizia abitativa (Legge n. 80 del 2014) impone di contrastare l'occupazione abusiva degli edifici, non riconoscendo agli occupanti abusivi una serie di diritti. Tra questi, compare il diritto fondamentale di partecipazione al dibattito pubblico sulle strategie da attuare in materia di politiche abitative. Di conseguenza, il ruolo delle organizzazioni del Terzo settore nei processi partecipativi diventa cruciale, basandosi su un principio di sussidiarietà che esclude i senzatetto da una possibile partecipazione diretta. L'attribuzione al Terzo settore del ruolo di rappresentanza dei bisogni e delle aspettative dei senzatetto pone infine, come ricordato, anche questioni di legittimazione. La legittimità della rappresentanza nel processo di partecipazione, cioè la "lealtà" del Terzo settore nell'esprimere bisogni, desideri e aspettative dei senzatetto, rimane un problema in parte irrisolto.

Alla luce di tali premesse, una serie di questioni si pongono in riferimento alla nuova "svolta partecipativa" del programma italiano di housing sociale: quali sono le organiz-

zazioni del Terzo settore che possono svolgere legittimamente azione di rappresentanza di categorie deboli di cittadini? Come conciliare gli interessi economici e i valori dell'attività sociale del terzo settore nella costruzione di programmi di edilizia popolare? Qual è il ruolo, infine, del settore pubblico?

Rispetto ai suddetti interrogativi, il presente contributo valuta criticamente la scala di Arnstein (1969) in relazione all'"istituzionalizzazione della partecipazione" dei senzatetto nel nuovo programma di housing sociale italiano "Programma Operativo Nazionale Multifondo Città Metropolitane 2014-2020", sulla base delle evidenze del caso studio di Palermo. Da questo punto di vista, muovendo dalle opportunità e contraddizioni del rapporto tra Terzo settore e partecipazione nel sistema di welfare, Palermo rappresenta un caso estremo e le conseguenti riflessioni possono essere utili per individuare e discutere alcuni fenomeni di più ampia portata che sono molto più evidenti - e di conseguenza analizzabili - in condizioni "estreme".

Terzo settore e scala della partecipazione di Arnstein: il gradino mancante

Le pratiche partecipative, come suggerisce Maggio (2000; 2002), possono essere definite e analizzate in base ad alcuni caratteri fondamentali, quali i soggetti realmente inclusi nel processo di partecipazione, il differente trattamento dei rapporti di forza e di potere, le modalità di gestione del processo decisionale, il grado di rilevanza delle decisioni affidate a forme di partecipazione, i caratteri e le tipologie di strumenti di pianificazione utilizzati e le opportunità di fattibilità economica (Lo Piccolo, 2008).

Altre categorizzazioni sono certo possibili, a partire da quelle storicamente consolidate, come la celebre "scala" descritta da Arnstein (1969), con la sua sequenza di gradini, a ciascuno dei quali corrisponde un livello più o meno alto di allargamento dell'accesso alla cittadinanza e di riconoscimento di diritti e di capacità di deliberazione democratica (Davoudi, 2003; Musco, 2006). Tuttavia, ciò che in questa sede si intende sottolineare non è la possibilità di allargare o modificare lo spettro delle possibili interpretazioni dei modelli partecipativi, né pare utile ipotizzare nuove categorie e classificazioni a questi alternativi. Piuttosto risulta di un certo interesse porre in evidenza come, nelle esperienze recenti, il rischio di una vera e propria "falsificazione di intenti" resti molto alto (Lo Piccolo, 2008). La fragilità dell'impianto partecipativo ed il travisamento del principio della deliberazione democratica sono infatti illustrati in numerosi casi[1].

Ed è pertanto necessario indicare, per riprendere la metafora di Arnstein, i "gradini" mancanti nell'analisi e nella valutazione di ciascuna pratica, a partire dalla individuazione di due nodi critici di indagine: quali sono gli obiettivi e quali sono gli attori coinvolti e quali quelli esclusi in ogni azione, a seguito del preponderante ruolo degli attori tradizionalmente "forti" (Lo Piccolo, 2008). Altrettanto necessaria è l'esigenza di sottolineare il valore ed il ruolo politico di queste azioni, quali che siano le forme in cui esse si manifestano e gli strumenti tecnici che esse adottano: come è stato più volte indicato[2], i diversi strumenti di negoziazione, concertazione e partecipazione sono eminentemente e intrinsecamente politici, in quanto presuppongono precise (e differenti) idee di società, cittadinanza, equità e democrazia, quali che siano gli intenti, gli obiettivi e gli esiti, nonché il grado di consapevolezza degli attori coinvolti (Mazza, 1994; Lo Piccolo, 2008).

Sebbene le considerazioni avanzate da Arnstein (1969) risultino ancora attuali e di grande efficacia (la partecipazione può assumere molteplici significati e interpretazioni, che variano dalla manipolazione dei cittadini a processi che conducono al controllo diretto da parte dei cittadini stessi), tuttavia, non tutte le pratiche partecipative implicano processi di auto-organizzazione e di effettivo potere esercitato dal basso (Lo Piccolo, 2008). Infatti, se è vero che la categorizzazione di Arnstein (1969) ha alimentato analisi interpretative su tipologie e gradi differenti di partecipazione, tuttavia, come osservano Bishop e Davis (2002), lo schema di sintesi elaborato da Arnstein considera la partecipazione come un "continuum" lineare tra stadi differenti, non prevedendo incrinature o soluzioni di continuità; al contrario «gli arrangiamenti della partecipazione tendono a essere locali e ad hoc, e ogni categorizzazione realistica rifletterà pratiche diverse e non collegate tra loro» (Bishop e Davis, 2002, p. 21).

In relazione a tali evidenze, superando la retorica sull'autenticità delle pratiche partecipative diffusasi negli ultimi decenni a livello locale, appare tuttavia rilevante cogliere gli effettivi e potenziali dispositivi che regolano e talvolta contraddicono nella pratica i princìpi cui si rifanno (Villa, 2010) e, per ciò che specificatamente attiene alla questione abitativa dei senzatetto, il ruolo effettivo che assume il Terzo settore rispetto alle aspettative di inclusione e partecipazione dei cittadini nei processi decisionali che più direttamente li riguardano.

La questione della legittimità della rappresentanza nel processo di partecipazione, o meglio, della "lealtà" della rappresentanza nell'esprimere i bisogni, i desideri e le aspettative della comunità o del gruppo, nel caso specifico pone ampi problemi e per molti aspetti rimane una questione irrisolta.

D'altro canto, non necessariamente il ruolo attivo del Terzo settore, come espressione di sussidiarietà e come strumento di facilitazione della relazione tra cittadini e istituzioni, implica un effettivo ed efficace livello di partecipazione dei cittadini. Il ruolo assunto dal Terzo settore nel sistema di welfare tra tutela dei diritti e del bene pubblico e cura degli interessi privati (Villa, 2010) solleva infatti ulteriori questioni che travalicano i meri aspetti della legittimità della rappresentanza e che parimenti appaiono di non facile e immediata soluzione.

Esito della combinazione tra la corrente nordamericana del Terzo settore connessa al "State o market failure" e il filone europeo delle "comunità intermedie" (Tiberi, 2008), il Terzo settore si afferma nell'attuale crisi dello Stato sociale ovvero quando il welfare State non appare più in grado di garantire efficacemente quei diritti sociali, nonché quei diritti connessi al benessere individuale e della collettività, che la Costituzione sottolinea (Tiberi, 2008).

Sotto il profilo del regime giuridico, secondo Tiberi (2008) il Terzo settore si caratterizza per tre condizioni: la natura privata dei soggetti, l'assenza dello scopo di lucro e lo svolgimento di attività socialmente rilevanti. Sebbene il carattere distintivo degli organismi che rientrano nel Terzo settore sia la dimensione civile del soddisfacimento di bisogni collettivi e della tutela di interessi generali, tuttavia nel mondo del Terzo settore sono presenti sia soggetti che non producono utili e quindi si caratterizzano per lo svolgimento di un'attività gratuita volontaria, sia soggetti che producono utili, ma per i quali è vietata la loro ridistribuzione. Pertanto, l'assenza di finalità di lucro non implica necessariamente per i soggetti del Terzo settore l'esclusione della pratica di attività economiche. Le sud-

dette attività sono contemplate qualora non costituiscano quella esclusiva o prevalente del soggetto, e soltanto se gli utili siano reinvestiti nello svolgimento delle predette attività socialmente rilevanti. Tale interpretazione è ribadita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 1998 sulla nozione di "libertà sociale", per effetto della quale, per le imprese non profit, l'utilità sociale non è etero-imposta, ma ispira per libera volontà l'attività economica, orientata al raggiungimento di "finalità di utilità sociale", ovvero il soddisfacimento di bisogni collettivi e la tutela di interessi generali.

Sul fronte giuridico, infine, più di recente è intervenuta la Legge delega n. 106/2016 che ha rinnovato la disciplina generale delle organizzazioni non profit, raccordando la normativa specialistica sulle organizzazioni di volontariato (L. 266/1991), sulle cooperative sociali (l. 381/1991) e sulle associazioni di promozione sociale (L. 383/2000).

In relazione al quadro giuridico sinteticamente riportato, i soggetti del Terzo settore in Italia hanno registrato una significativa evoluzione in senso economico-imprenditoriale, divenendo di fatto vere e proprie "imprese sociali" e operando, pertanto, sul mercato come un agente economico. E ciò avviene anche nell'ambito del settore dell'housing sociale. Nello specifico, se nel recente passato tali soggetti hanno rappresentato nell'opinione pubblica gli interessi dei gruppi sociali più deboli (e tra questi certamente i senzatetto), oggi essi tendono talvolta ad orientare la propria azione sociale al mantenimento di determinate condizioni di vantaggio (anche economiche) nelle quali sembra che operino "indipendentemente" dagli interessi dei soggetti che tutelano; ciò avviene ad esempio nel sostegno alle politiche di gestione degli alloggi temporanei, piuttosto che a quelle per la realizzazione di nuovi alloggi destinati alla definitiva assegnazione. Il caso di Palermo, descritto nel paragrafo che segue, rende esplicite tali criticità.

Non profit per chi? Il ruolo del Terzo settore nella lotta del disagio abitativo a Palermo

Con una dotazione finanziaria complessiva di Euro 91.929.508,00, di cui Euro 30.334.962,27 destinati all'inclusione sociale, il Piano Operativo Pon Metro 2014-2020 "Città di Palermo" è stato interpretato dall'Amministrazione Comunale come occasione per il rilancio di una rinnovata politica della casa, dopo anni di inerzia istituzionale e progressiva crescita delle situazioni di deprivazione abitativa. In particolare, gli assi 3 e 4 del suddetto Programma sono stati l'esito di un lavoro di concertazione dell'Amministrazione con gli operatori del Terzo settore, in particolare associazioni non profit che lavorano con i senza fissa dimora e i sindacati degli inquilini, nella volontà di avviare un nuovo modello di policy fondato sull'innovazione sociale. Come dichiarato nel documento di presentazione del "Piano Operativo", i progetti previsti capitalizzano tre percorsi partecipativi già attivi (Piano Sociale; Pa-Working e il progetto Città educativa). Tre esperienze virtuose, che hanno consentito di identificare i bisogni del territorio attraverso strumenti innovativi di coinvolgimento dei cittadini e degli enti del Terzo settore. Alla luce di ciò sono, pertanto confluiti nella progettualità del Pon Metro sia la sperimentazione di progetti sul modello dell'Housing First che dell'Housing Led, sia la realizzazione di nuovi servizi di mensa e dormitori per i senza casa, mentre solo marginalmente è stato inserito l'autorecupero del patrimonio immobiliare pubblico per implementare lo stock di edilizia residenziale pubblica. Progetti che nella loro declinazione operativa prevedono l'affidamento dell'erogazione del servizio, quale ad esempio la gestione delle mense piuttosto che dei centri notturni o dei dormitori, alle associazioni già accreditate nel settore del disagio abitativo e che operano per conto del Comune fornendo servizi agli homeless (ossia senza fissa dimora). Nei fatti, il mancato coinvolgimento dei comitati di lotta per la casa ha visto la progettualità del Pon ignorare il reale target di riferimento del problema che, a Palermo, è costituito prevalentemente da persone e famiglie che hanno occupato abusivamente immobili non residenziali per garantirsi, in maniera autonoma, il diritto alla casa negato. Del resto le criticità sottese alle azioni del Pon Metro rispetto alla mancanza di rappresentatività di questa parte della popolazione urbana nel percorso di costruzione dei progetti, e al ruolo ambiguo svolto dalle associazioni del Terzo settore (agenti economici) rispetto ai comitati di lotta (soggetto politico), può essere compreso solo attraverso un inquadramento più ampio del problema abitativo a Palermo e sulle politiche attivate dal Comune.

Secondo l'indagine campionaria Istat-Caritas (2014) sono 2.887 gli individui "senza fissa dimora" a Palermo, che si conferma la terza città d'Italia per presenza di homeless. Un dato che se associato alla perdita nel Comune di Palermo di 46.000 posti di lavoro fra il 2009 ed il 2013 (Camera di Commercio di Palermo e Istituto Tagliacarne, 2014), restituisce la situazione emergenziale che stanno attraversando le famiglie palermitane. Una fase lunga e complessa, esito del sovrapporsi degli effetti della crisi economica con le fragilità intrinseche del sistema produttivo locale.

I dati confermano uno stato di deprivazione materiale e abitativa sempre più strutturale che sta colpendo non solo i ceti sociali tradizionalmente più deboli, ma anche fasce di popolazione cittadina cui le politiche pubbliche, "parametrizzate" su criteri quantitativi non più rispondenti alla nuove povertà, non riescono a dare risposte. Ciò è dimostrato dal fatto che nella città di Palermo si emettono ogni anno circa 1.500 provvedimenti di sfratto per morosità incolpevole e se ne eseguano una media di 600 (Ministero dell'Interno, 2016). I dati sembrano confermare che ci troviamo di fronte ad una nuova e drammatica emergenza abitativa legata all'aumento delle forme di povertà urbana.

A fronte di tale emergenza, l'Amministrazione Comunale ha operato attraverso tre tipologie di contributi, la cui erogazione è alternativa e non cumulabile:

- contributo integrativo all'affitto ex art. 11 Legge 431/98 recepito nel Titolo III del Regolamento Interventi Abitativi del Comune di Palermo;
- contributo destinato agli inquilini morosi incolpevoli ex Decreto Legge 31.08.2013 n. 102;
- contributo disagio alloggiativo ex Titolo I Regolamento Interventi Abitativi del Comune di Palermo.

Infine, specifiche misure sono previste dal Titolo V del Regolamento Interventi Abitativi del Comune di Palermo in relazione ai nuclei familiari colpiti da grave disagio abitativo cioè privi di alloggio o con alloggio improprio (Lista Emergenza Abitativa). Si tratta di misure parziali, ed evidentemente non sufficienti ad arginare il fenomeno, basti constatare che nella Lista dell'Emergenza Abitativa, che al 2012 contava 800 famiglie in gravi condizioni di disagio, oggi risultano iscritte oltre 2.000 famiglie. L'inerzia dell'Amministrazione è rilevabile anche nella lentez-

za di assegnazione degli alloggi ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) e di quelli confiscati alla mafia destinati all'emergenza abitativa, e nell'esiguità dei fondi assegnati per i diversi contributi economici su menzionati.

Esempio paradigmatico dei tempi e delle modalità dell'azione pubblica in questo settore è il "Bando generale di concorso anno 2003/2004 per l'assegnazione, in locazione semplice, di alloggi di edilizia residenziale" che in quattordici anni ha assegnato poco più di 200 alloggi rispetto alle 9.865 domande accolte. E se lente risultano le assegnazioni, sul fronte del contributo all'affitto per il disagio alloggiativo e la morosità incolpevole evidente è l'esiguità delle somme a disposizione dell'Amministrazione, anche per effetto della contrazione dei contributi statali e regionali in questo settore del welfare. Dal 2009 al 2012 il fondo per il contributo è stato ridotto da Euro 6.547.561,95 a Euro 247.409,48. Si tratta di cifre che nella migliore delle ipotesi riescono a coprire un contributo medio di Euro 400,00 annui per nucleo richiedente. Inoltre è possibile rilevare che su 4.827 immobili di Edilizia Residenziale Pubblica di proprietà del Comune di Palermo, 2.580 risultano occupati abusivamente.

In questo quadro di riferimento, sono aumentate le forme di occupazione abusiva. Sono infatti 600 i nuclei familiari che hanno occupato edifici pubblici non residenziali adattandoli al nuovo uso attraverso micro progetti di auto-recupero, anche attraverso il supporto dei comitati di lotta per la casa.

Tuttavia, sebbene l'autorecupero e «il concetto di "insurgent city", quale capacità di auto-organizzarsi per rispondere ad una propria esigenza non colmata o non sufficientemente presa in carico da parte dell'azione pubblica (i.e. pulizia di quartiere, gardening, centri sociali autogestiti, orti urbani, etc.)» (Pon Metro, p. 16) siano considerati i presupposti dell'azione di governance del Pon Metro, nei fatti a Palermo sono soltanto due i progetti di autorecupero previsti.

A fronte di ciò, il Comune di Palermo ha descritto ottimisticamente ed entusiasticamente il processo partecipativo del Pon Metro e le soluzioni individuate rispetto al problema dell'emergenza abitativa, mentre gli occupanti abusivi e le famiglie in Lista di Emergenza hanno espresso notevole malcontento sia per non essere stati coinvolti nel programma, sia per essere stati rappresentati attraverso organizzazioni del Terzo settore che raramente hanno avuto un rapporto diretto e un interlocuzione con questo segmento significativo di popolazione che vive il disagio abitativo a Palermo.

A fronte del quadro delineato, è lecito interrogarsi sull'effettivo ruolo svolto dal Terzo settore nella costruzione della progettualità prevista dal Pon Metro. Infatti, le associazioni che sono state direttamente coinvolte nel processo decisionale sono perlopiù associazioni ed enti che erogano "per conto del Comune" servizi per gli homeless, mentre sono stati esclusi i comitati di lotta per la casa rappresentativi di quel target, numericamente più consistente, di popolazione che a Palermo è costretto ad occupare abusivamente immobili pubblici. Una parte di popolazione significativa che difficilmente trova rappresentanza politica e, quasi mai, coinvolgimento diretto nei processi decisionali "in virtù" dello stato di illegalità in cui è costretta a vivere.

A fronte di una media di circa 10.000 cittadini che vivono nello "spazio grigio" dell'occupazione abusiva, il Pon Metro prevede solo due percorsi di autorecupero per due immobili di modesta quadratura, mentre realizza ben 3 dormitori e centri per l'accoglienza per circa i 2.800 senza fissa dimora da affidare in termini di gestione ed erogazione del servizio (per una spesa complessiva di circa Euro 10.000.000) alle associazioni che lavorano con gli homeless. Così come il bando per la costituzione dell'Agenzia per casa, prevista nell'asse 3 per rendere efficace ed efficiente il sistema di risposte istituzionali ai bisogni di carattere abitativo e di inclusione sociale di soggetti svantaggiati, ha visto risultare vincitore di Euro 2.230.000 un raggruppamento temporaneo di associazioni che tradizionalmente lavorano con gli homeless e che raramente sono venute in contatto con le 2.000 famiglie in lista d'emergenza e con le 600 famiglie di occupanti abusivi.

Alla luce delle suddette considerazioni, la ricerca empirica condotta suggerisce che la ristrutturazione neoliberista delle politiche di housing a Palermo ha assegnato un ruolo chiave al Terzo settore come agente economico nella produzione e fornitura di "servizi di alloggio" per i senzatetto, allontanandolo dalla sua missione principale di mediatore per migliorare le politiche abitative verso scelte e azioni più democratiche. Nella valutazione critica della "nuova svolta partecipativa" del Pon Metro 2014-2020 della Città di Palermo, c'è il rischio che il primo passo della "non partecipazione" della scala di Arnstein coincida con una nuova fase del controllo e della manipolazione ad opera del Terzo settore, nonostante tutta l'enfasi retorica sulla nuova "svolta partecipativa" a favore dei senzacasa e dei settori più vulnerabili della popolazione.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università degli studi di Palermo, francesco.lopiccolo@unipa.it

** Dipartimento di Architettura, Università degli studi di Palermo, annalisa.giampino@unipa.it

*** Dipartimento di Architettura, Università degli studi di Palermo, vincenzo.todaro@unipa.it

Sebbene il contributo possa essere considerato frutto delle riflessioni comuni degli Autori, in relazione all'attribuzione del testo, il §1 va attribuito a F. Lo Piccolo, il §2 va attrbuito a V. Todaro, il §3 va attribuito ad A. Giampino.

1. In merito a ciò si rimanda, per il contesto anglosassone, ad Autori di riferimento quali Smith e Jones (1981) e Thomas (1996), oltre che Davoudi (2003); mentre per il contesto statunitense a Krumholz e Forester (1990) e Krumholz e Clavel (1994), oltre che a Forester (1989 e 1999).

2. Rispetto al dibattito italiano, si rimanda ad Autori di riferimento quali Balducci (1994), Ferraresi (1994), Paba (2003) e Bobbio (2004); mentre, rispetto al dibattito internazionale si rimanda a Friedmann (1987), Douglass e Friedmann (1997), Sandercock (1998) e Harvey (1999).

Bibliografia

Arnstein, S.R. (1969), "A ladder of citizen participation", Journal of the American Institute of Planners, 35, 4, pp. 216-224.

Bishop, P. e Davis, G. (2002), "Mapping public participation in policy choice", Australian Journal of Public Administration, 61, 1, pp. 14-29.

Brand, R. e Gaffikin, F. (2007), "Collaborative planning in an uncollaborative world". Planning Theory, 6(3): 282–313.

Davoudi, S. (2003), "La partecipazione nella pianificazione per la sostenibilità", Urbanistica, n. 120, gennaio-aprile, pp. 119-129.

Laino, G. e Vitale, T. (2015), "Abitare le contraddizioni, vincolare l'incrementalismo. Città e campi Rom nell'Italia della crisi", CRIOS. Critica degli ordinamenti spaziali, 2: 23-31.

Lo Piccolo, F. (2008), "Il principio di cittadinanza attiva nella sua mutabilità interpretativa ed applicativa nell'ambito dei processi e degli strumenti

di pianificazione", in F. Lo Piccolo e I. Pinzello (a cura di), Cittadini e cittadinanza. Prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 Locale in ambito urbano, Palumbo, Palermo, pp. 17-33.
Lo Piccolo, F. e Giampino, A. (2016), "Formal property rights in the face of the substantial right to housing", Public Sector, 42: 52-63.
Maggio, M. (2000), "Negoziazione, concertazione, partecipazione. Strumenti di piano e di governo delle trasformazioni fra retoriche e conflitti di interessi", in M. Carta, F. Lo Piccolo, F. Schilleci e F. Trapani (a cura di), Linee di Ricerca, Librerie Dedalo, Roma, pp. 240-242.
Maggio, M. (2002), "La città antagonista", in G. Paba e C. Perrone (a cura di), Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città, Alinea, Firenze, pp. 159-167.
Musco, F. (2006), "Fatica di partecipare", in F. Indovina (a cura di), Nuovo Lessico Urbano, FrancoAngeli, Milano, pp. 139-148.
Tiberi, G. (2008), "La dimensione costituzionale del terzo settore, in C. Cutadino (a cura di), Dove lo stato non arriva, Pubblica Amministrazione e Terzo settore, Passigli Editore, Bagno a Ripoli (FI), pp. 1-35.
Viglianisi, A. (2014), "Territorial Cohesion and the Metropolitan City of Reggio Calabria. Preliminary Issues", LaborEst, 9: 41-46.
Villa, M. (2011), "Partecipazione del terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche", AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI, vol. 1/2011, p. 3-20.

Modelling the urban transformation at local scale

João Lourenço Marques*, Jan Wolf**, Monique Borges***

DSS for Modelling Urban Transformation Processes

The development and implementation of Decision Support Systems (DSS) in planning activity is not new. Since the mid-1960s, it is debated the need of structured information to improve decision-making. The concept has evolved very quickly, in order to accommodate approaches that integrate an increasing number of dimensions that interact and have multiple impacts [(in)direct, (in) tangible, (sub)objective, short- or medium-term] on urban development and, thus, on decision-making (see Power, 2008; Hättenschwiler, 2001). The application has assumed the most diverse contexts, from the operational to strategic management (Arnott et al, 2005; Eom et al, 1990; McCosh et al, 2006). Independently of the context in which DSSs are applied, it is acknowledged that a DSS should follow an interdisciplinary perspective and an integrated structure. Thus, it will deal with: i) the available information; ii) the multidimensionality and uncertainty of the decision context; iii) the need to combine objective and subjective dimensions and iv) the perceptions, expectations and preferences of decision makers and overall community. Among the challenges, besides data gathering and developing analytical models, are the implementation of methodologies that deal with cognitive and dispersed knowledge, by giving meaning and transforming it into decision inputs. As a proposal to link the various contributions in terms of decision support, a classification of categories of DSSs is presented. This proposal is structured in three types or levels that depend on the information used and the type of outputs: i) situational (diagnosis); ii) forecasting (prognosis); and iii) interactive (prospective). The Situational or diagnostic DSSs (DSS Level 1) have a strong analytic dimension. They aim to gather and systematize a set of variables likely to be transformed into monitoring indicators of the territorial dynamics and the overall strategy that measure the deviations from established goals. The DSS Level 2 has a predictive or prognostic dimension. Thus, using forecasts it allows anticipating decisions that respond to the evolution of an expected future. These models depend on rigorous analytical formalisms and depend on the availability of time series, under the assumption that they are sufficiently representative of the reality. It is also assumed that there are no exogenous variables capable of producing meaningful changes on the time series of the forecast (Marques et al 2012). At the Level 3, interactive or prospective DSSs are considered. They have a more complex and interdisciplinary nature. The models developed here provide a systematic mechanism to deal with the complexity, interdependence and subjectivity of information, thus contributing to the formulation of policies where the integration of multidisciplinary activities is of vital importance (Martin and Irvine, 1989, Borges, 2012).

Conceptual framework of a DSS

Taking into account the challenges described above, a conceptual approach of a DSS is described, which aimed at assessing the impact of a sectoral policy considering key factors of the urban transformation processes (figure 1). This approach intends to highlight the challenges in modelling six fundamental urban subsystems: two at macro scale (1. economy, 2. Demography) and four at micro scale (3. location preferences, 4. housing, 5. general interest services, and 6. Infrastructures). The various dimensions are considered in a hierarchical way, by analysing sectoral policies and showing, afterwards, the impacts induced on the other dimensions of the urban system.

Methodologically, this DSS combines two different types of models: i) formal mathematical and analytical tools, such as econometric models, demographic projections, Bayesian estimation methods, optimization and genetic algorithms; ii) informal approaches for dealing with opinions, individual preferences (e.g. using multi-criteria analysis) and guiding action towards possible futures. The design of a DSS faces methodological challenges, as it has to incorporate the complex set of territorial dynamics, which reflect in the way each dimension interacts and relates (Bhattacharjee et al, 2012). These aspects are

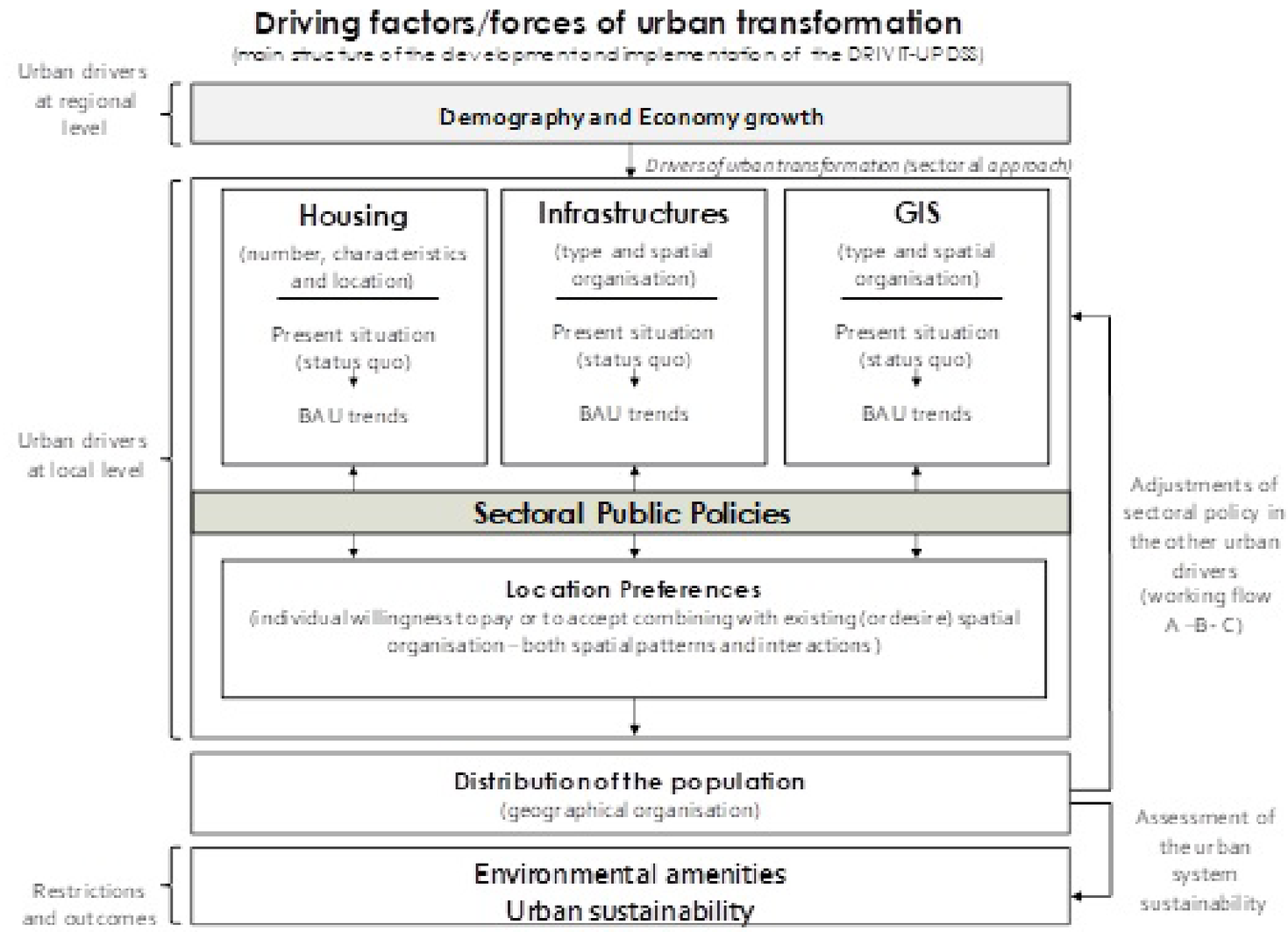


Figure 1– DSS conceptual approach

even more relevant and critical as we assume a more localized scale of analysis, in the concrete case at the municipal and urban scales. The proposed methodology of this DSS broadly recognizes that territorial attractiveness depends on the ability of territories to provide adequate living conditions according to the interests and expectations of the population. Furthermore, it intended to understand how public policies and strategic options lead to different territorial configurations and demands. The housing dimension refers both to its physical characteristics and quality and to housing prices, as key dimensions of demand, as preferences are combined with the willingness of households to pay for and support all charges associated with housing. Regarding general interest services (public services, health and education facilities), they are expected to answer to the population's needs, according to the age structure, qualifications and individual preferences. The infrastructure network must also evolve accordingly to supply basic services (accessibility, public water supply and sewage system).

At another level, the economic dimension plays a central role in turning territories more attractive. The demographic component arises as an additional (and complementary) layer, explained either by the importance of the working age population that influences the demand and supply of employment, or by the younger (or older) population, which explains different mortality and fertility rates. In particular, employment issues have a special meaning at the local level, as people also tend to choose their place of residence, in addition to the local amenities, according to employment opportunities. The demographic projections, which at the local level is stimulating and demanding, are the basis of this system modelling. Small-scale estimations (Castro et al. 2015), and specifically micro demographic data (mortality, fecundity and migratory flows) play an important role. Nevertheless, as the natural balance is a component with a low micro-spatial impact it is the migratory component (in particular, immigration) that challenges the demographic modelling and forecasting at the municipal or urban scales.

A DSS Prototype Proposal

The DSS presented below was developed as a prototype of the conceptual approach suggested in figure 1, focusing on the drivers of housing and demography (and economy). Here, the challenge concerns the assessment of the impact housing policy options (at the municipal level) might have on the territory. Despite the contribution of the DSS in developing an integrated model, it suggests the need to broaden the sectoral perspective.

The first assumption of the model concerns the path dependency of policy options and the need the uncertainty of derived from prospective dynamics. Thus, it was performed a research work concerning the analysis

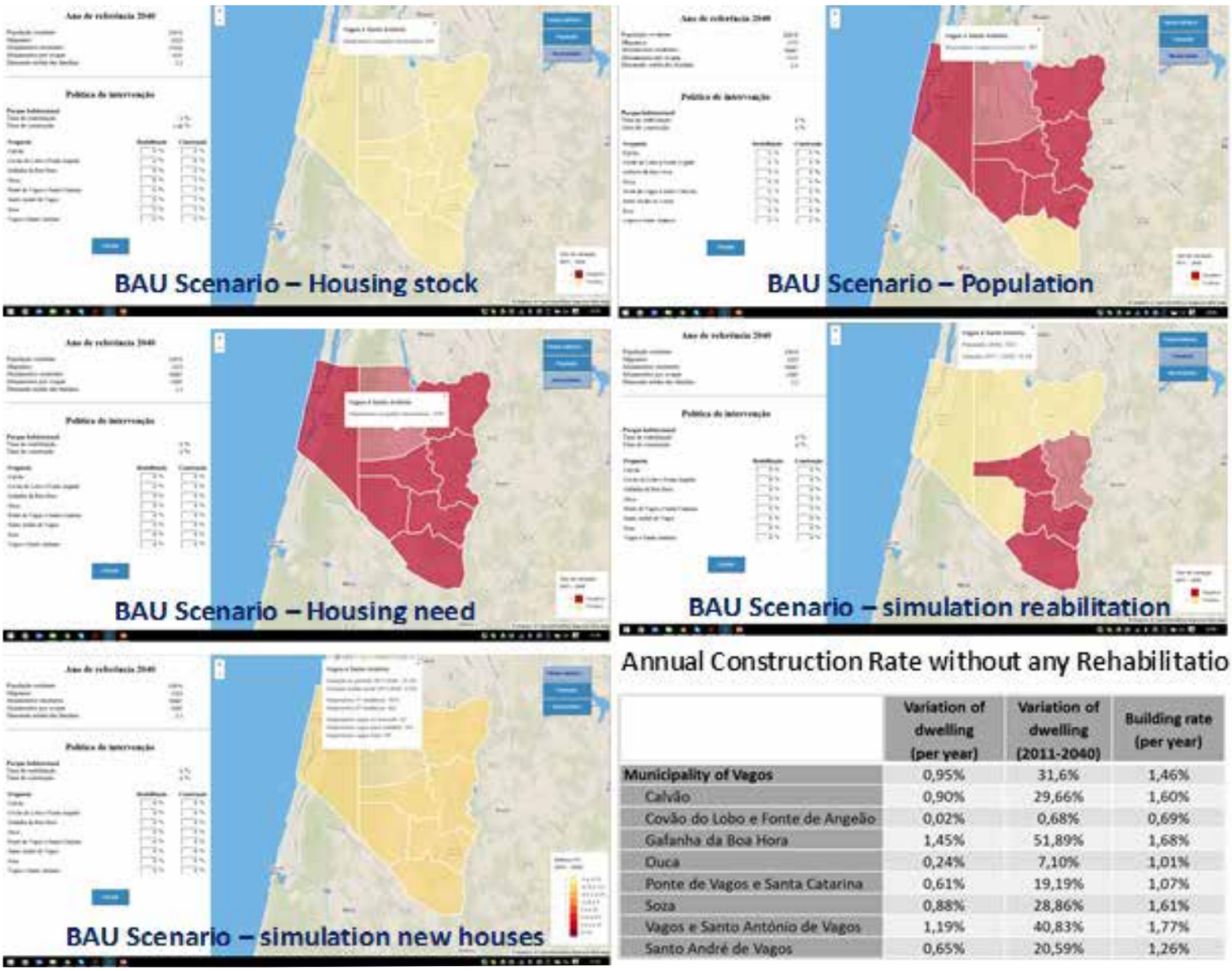
of socio-economic dynamics (DSS level 1) and its expected evolution over a time horizon of 20 years (DSS level 2). Thus, economic and demographic variables are combined, by modelling the interaction of employment, fertility rates and migrations. But if, at a macro scale, population estimates can be defined by employment patterns and by migrations that adjust to macroeconomic scenarios, at the local level, for distributing population and migratory flows complementary information is needed. Thus, understanding the impact of sectoral policies becomes crucial, as population flows are determined by their preferences and expectations regarding employment opportunities, living conditions and the opportunity to access to a wide range of urban amenities.

Afterwards, it was decided to analyse the feasibility of housing policy options, by adjusting construction and rehabilitation rates to the different demographic scenarios. The housing driver assumed a prognostic approach (DSS level 2), where the past trends of the housing stock and its physical characteristic patterns were extrapolated for the same 20-year time horizon. The developed DSS interface (figures 3) shows the balance between demand (expected population) and supply (dynamics of the housing stock).

The methodological options for linking demography and housing resulted from a deep debate about housing strategies able to overcome expected needs, which are influenced by: a) the decrease of the average size of the families or b) the maintenance of the average size of families verified in the last Census. Regarding housing characteristics different options were discussed, such as the maintenance of the structure of the dwellings according to the form of occupation or the promotion of incentives that change the sale and/or rental market. This DSS is an innovative public policy tool that focuses on understanding the territorial configurations resulting from impacts associated with strategic options. The research work under this approach contributed to conceptualize the requirements of a local DSS. The scheme presented bellow illustrates the interface of this prototype.

Conclusions

This paper presents the challenges in analysing and understanding the processes of urban transformation, which have been defined by contradictory trends and great complexity, namely on the identification of the main factors of this transformation, that assume



	Variation of dwelling (per year)	Variation of dwelling (2011-2040)	Building rate (per year)
Municipality of Vagos	0,95%	31,6%	1,46%
Calvão	0,90%	29,66%	1,60%
Covão do Lobo e Fonte de Angeão	0,02%	0,68%	0,69%
Gafanha da Boa Hora	1,45%	51,89%	1,68%
Ouca	0,24%	7,10%	1,01%
Ponte de Vagos e Santa Catarina	0,61%	19,19%	1,07%
Soza	0,88%	28,86%	1,61%
Vagos e Santo Antônio de Vagos	1,19%	40,83%	1,77%
Santo André de Vagos	0,65%	20,59%	1,26%

Figure 2– DSS prototype for housing and demography

multiple configurations over time and space. The unpredictability of these factors and the way they interact justify the development of methodologies able to deal with this complexity. In planning, the DSSs assume greater importance by enabling the systematization of useful and necessary information, and therefore promoting informed, transparent and consequent decision-making.

However, acknowledging the potentialities of these tools does not imply a blind reliance on such instruments. On the one hand, DSSs are not substitutes of political decision-making as the nature of the problems does not allow (or advises) limiting these options to purely objective, universal, inflexible or definitive criteria. On the other hand, simulating decision-making in complex contexts implies the assumption of fundamental premises about the models to be used, the dimensions to be considered and the way in which they are related. That is, the application of a DSS has implicit a broad set of theoretical-conceptual assumptions and frameworks that are not dethatched to the outputs.

The utility of the DSSs therefore depends on their ability to provide the adequate tools for assessing different development strategies (territorial or sectorial) according to criteria whose definition and assigned weights depends on technical/scientific knowledge, as well as on political concerns.

This paper aims to contribute with a methodological and conceptual framework, with an empirical application that, without neglecting the complexity of urban transformation processes, evidences the need to advance with an integrated, structured and interrelated approach. In particular, the proposed DSS logic assumes a combined analysis of a set of aspects for understanding an urban phenomenon: the assumption that the urban patterns result from individual choices (in the housing market) combined with legal-administrative decisions (with impact on, e.g., the configuration of services and facilities and construction options); and the integration of different techniques and methodological approaches.

Notes

*Department of Department of Social, Political and Territorial Sciences (DCSPT), University of Aveiro, 3800, Aveiro, Portugal, jjmarques@ua.pt

** idem, jwolf@ua.pt

*** idem, monique@ua.pt

Acknowledgments

This work is the output of the research of two projects: SPLACH – Spatial PLanning for CHange (POCI-01-145-FEDER-16431) and DRIVIT-UP – DRIVIng forces of urban Transformation: assessing pUblic Policies (POCI-01-0145-FEDER-031905). These are supported by the research unit on Governance, Competitiveness and Public Policy, and funded by FEDER funds through COMPETE 2020 - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) and by national funds through FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

References

Arnott, D. & Pervan, G. (2005). A critical analysis of decision support systems research. Journal of Information Technology, 20(2) 67-87.

Bhattacharjee, A., Castro, A., & Marques, J. (2012). Spatial Interactions in Hedonic Pricing Models: The Urban Housing Market of Aveiro, Portugal Spatial Economic Analysis Journal, (1), 133-167.

Borges, M. (2012). Análise Prospetiva - O Caso do Mercado da Habitação, Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro.

Castro, E. Martins, J. & Silva, C. (2015). A Demografia e o País: previsões cristalinas sem bola de cristal. Gradiva.

Eom, S. & Lee. S. (1990). DSS Applications Development Research: Leading Institutions and Most Frequent Contributors (1971-April 1988), Decision Support Systems (6)3, 1990a, 269-275.

Hättenschwiler, P. (2001). Neues anwenderfreundliches Konzept der Entscheidungsunterstützung.

In: Absturz im freien Fall – Anlauf zu neuen Höhenflügen. (Mey, H., Pollheimer, D. L.), pp. 189-208. vdf Hochschulverlag AG, Zurich. 2001.

Marques, J., Castro, E. & Bhattacharjee, A. (2012). Methods and models for analysis of the urban housing market. In Emerging Challenges for Regional Development and Evolving Infrastructure Networks and Space. (Eds.) Capello, R. and Dentinho, T.; Edward Elgar. p. 149-180.

Martin, B., Irvine, J. (1989). Research Foresight: Priority Setting in Science. Londres: Pinter Publications.

McCosh, A. & Correa-Perez, B. (2006). The Optimization of What? in Gupta, J. G. Forgionne, and M. Mora, Intelligent Decision-making Support Systems: Foundations, Applications and Challenges, Springer-Verlag, 2006, 475-494.

Power, D. (2008). Decision support systems: a historical overview. In Handbook on Decision Support Systems 1, 121–140. Springer.

Città globalizzate e capitalismo postmoderno

Romano Martini* e Cristiano Luchetti**

0.

L'attuale integrazione economica globale insieme al boom delle regioni extra-occidentali (Asia, Africa, aree del Pacifico) ridefinisce, con un vorticoso moto che appare continuo e incessante, il sistema mondiale post/neo-coloniale dello scorso secolo. L'odierno "globale" restituisce uno scenario connotato da equilibri politico-economici incerti, le cui traiettorie risultano assai sfuggenti. Il secondo millennio vive ancora una profonda crisi, i cui effetti o risvolti non appaiono facilmente prevedibili. Ciononostante i tentativi in corso di ricomporre strutturalmente i processi di accumulazione e valorizzazione del capitale ben si abbinano a una determinata produzione dello spazio urbano. Sebbene non si presentino caratteri sempre omogenei/unitari a livello internazionale, almeno in tendenza più di un parallelismo può riscontrarsi sul piano di una riarticolazione verticale/gerarchica degli spazi e dei luoghi della produzione-riproduzione dei rapporti sociali entro il perimetro definito dai circuiti della valorizzazione capitalistica.

Il modello delle "città globalizzate" sembra realizzarsi con caratteristiche che mostrano alcune parziali uniformità a livello planetario. Gli interessi e i conseguenti comportamenti assunti dalle classi dominanti, nello scenario global, si mostrano capaci di astrarsi del tutto da una specifica dimensione tellurica/territoriale. In quest'ottica la "dimensione" privilegiata è "cosmopolitica" e, per così dire, "aereoportuale" (un classico "non-luogo"), lungo flussi e traiettorie che -per l'appunto- astraggono da qualsiasi radicamento e da qualsiasi legame con spazi concretamente definibili come "luogo" o "territorio". Osservando dalla parte rovesciata la "piramide" configurante gli attuali rapporti sociali-spaziali, si mostrano in superficie dinamiche che accompagnano una progressiva "turistificazione" delle città-metropoli, con un marketing urbano volto a promuovere "città-brand", "città-evento"; in definitiva per attrarre masse individualizzate all'inter-

no di permanenti "Expo", "Disneylands" o "Las Vegas", con tutti i corollari del "falso" programmato sotto il dominio della rappresentazione spettacolare [cfr.: Benjamin, 1995; Debord, 2005]. Da un altro lato, internamente agli stessi processi, l'attuale produzione dello spazio urbano espelle dai "centri", verso ipertrofiche neoperiferie o territori "del nulla", una massa di emarginati e/o di forza-lavoro ipersfruttata (paradigmatico il "caso Dubai"), secondo un rapporto di "cattiva dialettica" tra metropoli-colonie. Se questi sono processi astratti (in quanto prevalentemente legati a un capitalismo di tipo estrattivo [cfr. Harvey, 2012] per lo più riferibile alle logiche della rendita –immobiliare- e della finanza), occorre allora trattarli come la marxiana "astrazione determinata-reale". Esiste pertanto un modello euristico per leggere quel processo che Henri Lefebvre [1989] designava come "metamorfosi planetaria" della città, il cui esito sarebbe la dissoluzione della città stessa?

1.

Deterritorializzando a livello planetario i flussi (finanziari, informatici, mercantili, migratori ecc.) che comanda, l'ultimo capitalismo depriva l'ex "primo mondo" del privilegio geografico, politico e culturale goduto per secoli. Osservava Rem Koolhaas come le metropoli contemporanee sorgessero e crescessero soprattutto in Asia, nonché come, in definitiva, la «globalizzazione» trasformasse il linguaggio urbano in «Junkspace» (sia come progettazione/pianificazione dello spazio sia come consumo di suolo). Le «drastiche trasformazioni della globalizzazione che hanno spazzato via, all'apparenza per sempre, il classico repertorio di archetipi che avevano definito la nostra nozione di città: viali, piazze, e le regole in base a cui erano connesse, gli schemi tipologici secondo cui potevano essere organizzate», stanno altresì decretando «il declino dell'Occidente nella formulazione della città, iniziando a fare ipotesi sulla natura delle modernità non-occidentali emergenti in Africa, nel mondo arabo e in Asia [...]. La rapida espansione della moderna città asiatica e africana –a un ritmo di crescita tre volte più alto che in Occidente- è cominciata nel momento in cui "noi" abbiamo smesso di pensare la città. [...] Il fatto che questa accelerazione avesse luogo in sistemi politici che erano differenti dalla nostra democrazia –condizione che "noi" consideravamo ancora necessaria per generare la "civitas"- significava che le città si stavano dispiegando "fuori dalle nostre mani" in territori politici sconosciuti.» [Koolhaas, 2010: 7-8]. Nell'attuale modo di sviluppo urbano si tratta di valutare un sisma occorso negli schemi della razionalità –lato sensu- Occidentale: il rilevamento di una genesi non-democratica delle città-metropoli contemporanee enfatizza la stretta interdipendenza fra pensiero, politica e ordinazione-organizzazione degli spazi –urbani e non- del vivere umano.

L'architetto olandese scriveva tutto ciò diversi anni dopo la "caduta del muro di Berlino". Appunto nel 1989, Henri Lefebvre coglieva parimenti profonde mutazioni in corso d'opera. Discutendo dell'estensione planetaria delle forme urbane, avanzava l'ipotesi critica secondo cui si era prossimi a «un periodo transitorio di transizione, in cui l'urbano e il globale si conformano e si perturbano reciprocamente» [Lefebvre, 2017:236]. Ipotesi che conduceva a una tesi impietosa, non dissimile da quel "disincanto postmoderno" di Koolhaas. La «planetarizzazione dell'urbano» è in effetti avvertita come una vera e propria «minaccia»: «Se non interverrà nulla per controllare questo movimento, nel corso del prossimo millennio l'urbano si estenderà su tutto lo spazio. Questa estensione mondiale contiene il grande rischio dell'omogeneizzazione dello spazio e della scomparsa delle differenze. Ma all'omogeneizzazione si accompagna una frammentazione. Lo spazio si divide in particelle acquistabili e vendibili il cui prezzo dipende da una gerarchia. È così che lo spazio sociale, omogeneizzandosi, si frammenta in spazi di lavoro, di piacere, di produzione materiale, e di servizi diversi. Mentre si afferma questa differenziazione, emerge un altro paradosso: le classi sociali si gerarchizzano inserendosi nello spazio, e questo moto sta accelerando anziché ridursi, come invece molti vorrebbero far credere. Presto sulla superficie della Terra non rimarranno che isole agricole e deserti di cemento.» [Lefebvre, 2017:238]. Quindi punti di tangenza tra le diverse diagnosi di Koolhaas e Lefebvre? Entrambi individuavano, in effetti, alcune caratteristiche di massima che contrassegnavano il modello di un inedito sviluppo urbano nel quadro della globalizzazione, vale a dire: l'accelerazione, l'impetuosità e le grandi dimensioni dei processi, nonché la natura gerarchica –tendenzialmente autoritaria e non-democratica- dei nuovi spazi metropolitani. Se per Lefebvre tutto ciò era una tendenza riguardante l'intera superficie del globo, per Koolhaas la stessa si stava realizzando più localmente in aree non-occidentali. La storia e i modelli teorici o teorizzabili dell'urbanizzazione subiscono oggi una stringente torsione, una sorta di avvitamento in se stessi, facendo emergere una non meglio afferrabile modernità alternativa a quella Occidentale. L'architetto di Rotterdam tiene a sottolineare la natura eminentemente politica di tali processi e sviluppi (non si tratta di sviluppo democratico). La direzione di questi processi poco o nulla ha da spartire con la "nostra" (di "occidentali") concezione di civitas, proveniente dall'antico mondo classico romano-latino [cfr. Cacciari, 2009; Agamben, 2007; Cuppini, 2017:231]. Si tratta di crisi? Crisi è allora il concetto-chiave che, senza soluzione di continuità, annoda il "moderno" al "postmoderno"?

Il moderno è un modello di razionalizzazione per un possibile ordine, eppure attraversato da contrasti e dissidi: si alimenta da sempre del conflitto (polemos), del "sospetto" -intorno ai suoi presunti fondamenti- che accompagna il suo svolgersi storico. Moderno diviene dispositivo: Sapere, Potere, Soggettività che «non hanno affatto contorni definiti una volta per tutte, ma sono catene variabili che si strappano l'un l'altra.» [Deleuze, 2007:11-12]. "Dialetticamente" il moderno presuppone un principio autofondativo positivo che intrinsecamente contiene il principio opposto, negativo-distruttivo. In questo senso il post-moderno è già contenuto nel moderno. Fondandosi sul "dubbio" intorno ai suoi stessi principi fondativo-costitutivi, il moderno ha una propria –riflessiva- conseguenza nella sua frammentazione postmoderna [cfr.: Cacciari, 1976; Lyotard, 1981; Franzini, 2018]. Tanto il moderno quanto il postmoderno si riferiscono in modo precipuo all'architettura/urbanistica [cfr: Harvey, 2015; Franzini, 2018]. È moderno lo stile basato su principi e fondamenti razionalistici, su di un nitore strutturale del progetto architettonico: la forma che segue la funzione e il suo valore d'uso. È postmoderno tutto quanto concerne il superfluo, il non-utile, il citazionismo di un passato che non è più e che pertanto non può più avere alcun valore fondamentale (se non come astratto valore di scambio mercan-

tile-estetizzante) in corpo alla struttura progettuale. Sono state moderne (moderniste) l'idea di una pianificazione urbanistica e la pratica di tradurre sul territorio un progetto di città, sull'asse del rapporto "città-campagna". Segna un'esplosione postmodernista il movimento di generazione del rapporto "centro-periferie": un'ininterrotta periferizzazione in relazione a centri sempre più "direzionali-decisionali" del potere/comando. Affrontiamo una nuova conformazione della relazione metropoli-colonie che segue la concreta funzione di ordinare la produzione/riproduzione dello spazio secondo determinate gerarchie dei rapporti sociali? Nell'antica Grecia metropolis indicava e identificava il territorio della "città-madre" ben distinguibile dai territori delle colonie. Chi fondava una colonia fuori dal territorio della polis si ritrovava nella condizione di "apoikia" ("allontanamento dalla casa" –abitazione-): «metropoli implica quindi la massima dis-locazione territoriale e, in ogni caso, un'essenziale disomogeneità spaziale e politica, qual è appunto quella che definisce il rapporto città-colonie. Ciò fa nascere ben più di un dubbio sull'idea corrente di metropoli come tessuto urbano continuo e relativamente omogeneo. L'isonomia spaziale e politica che definisce la polis è, almeno in via di principio, estranea all'idea di metropoli.» [Agamben, 2007]

2.

Sorta e cresciuta con impressionante velocità sulla tabula rasa desertica, Dubai impone la propria emergenza a livello globale in piena sintonia con l'odierno "regime di competitività" neoliberista che la oppone, ma insieme la assimila, ad altre aspiranti world class-cities. Quello stesso insediamento umano che si presentava solo fino a circa mezzo secolo fa come un minuscolo villaggio di pescatori e raccoglitori di perle, si manifesta oggi come una nouvelle Ville Lumière: un panorama urbano in espansione modifica permanentemente un territorio molto ostile. Con la sua ampia offerta di zone esclusive ("gated communities"), lussuosi alberghi e grattacieli fra i più alti del mondo (Burj Khalifa, Burj al Arab...), enormi Shopping-Malls e affollatissime reti infrastrutturali, la metropoli del Golfo rappresenta un immenso collettore di enclaves per differenti classi sociali, nonché, al contempo, un crocevia di una crescente demografia multietnica: uno sviluppo accelerato con apparente assenza di conflitti sociali o contraddizioni "esplosive". Geometrie sempre più complesse di vetro e acciaio che configurano edifici e spazi iconici: ecco l'urbanità di Dubai. Non diversamente da altre world-cities, anche l'Emirato mostra un'immagine spettacolare (nel senso debordiano) del proprio paesaggio urbano. Dubai quindi come un sogno postmoderno realizzato? Villaggio Globale, Eden per archistar e per fantasiosi e affamati urbanisti? Ancor più significativamente di altre metropoli globali, Dubai offre un ricettacolo, uno "spazio puro" per gli appetiti del capitalismo reale. Un'astrazione determinata/reale che estaticamente ripete un "pre-moderno" proiettato direttamente sul "post-moderno", saltando completamente la dimensione critico-conflittuale del "moderno". Una replica di tradizione "orientalistica" re-inventata che fa pendant con l'altrettanta replicata e confusa immagine importata di "Occidente": una dichiaratamente falsa riproduzione della "civilizzazione", con sovra/giustapposizione di orpelli di "identità", "storia" e "tradizione" per offrire una città-gadget vendibile ad accattivati "turisti" alla ricerca di uno status globale. Nella sua cosmopolita demografia –appena un quinto della popolazione è indigena, "emiratina"- che ne definisce una struttura sociale e politica patentemente gerarchizzata, si trova realizzata una rigida divisione sociale del lavoro a cui corrisponde un'altrettanto ben distinta divisione del cosiddetto spazio "urbano". Dubai è colma di luoghi di passaggio: è spazio in-betweeness. Rappresenta certamente una brand-world-city votata al consumismo. La sua superficie territoriale è quasi totalmente dedicata a un'immensa e perpetua circolazione di merci materiali e immateriali (prodotti, servizi, forza-lavoro, relazioni). Le sue infrastrutture (reali e virtuali) innervano un territorio urbano in-determinabile: articolazioni della tabula rasa-deserto. Dubai è una spazialità urbanizzabile dove l'eccedenza locale e mondiale di "ricchezza" (mobiliare e immobiliare) può essere moltiplicata, depauperata o continuamente reinvestita. Nella sua iconicità accumula il desiderio (non tanto il bisogno) di essere collegati con il "resto del mondo". Con la sua spettacolarità, Dubai induce a essere guardata soprattutto "dal di fuori", come parte di "ciò che potrebbe accadere" nel mondo globale, in un dis-ponibile tempo futuro. Non rispetta un principio o un modello esemplare: Dubai è un an-archetipo originario. Tutto "sta accadendo" qui e non altrove: Dubai , immanente eterotopia rovesciata.

Note

* Docente MIUR

** Department of Architecture, American University of Sharjah, UAE, cluchetti@aus.edu

Bibliografia

Agamben, G. (2007), "La città e la metropoli" in "Posse. Politica Filosofia Moltitudine", novembre 2007.

Benjamin, W. (1995), Angelus Novus. Saggi e frammenti, Einaudi, Torino-

Cacciari, M. (1976), Krisis. Saggio sulla crisi del pensiero negativo da Nietzsche a Wittgenstein, Feltrinelli, Milano;

- (2009), La città, Pazzini, Rimini.

Debord, G (2004), La società dello spettacolo, Baldini&Castoldi, Milano.

Deleuze, G. (2007), Che cos'è un dispositivo?, Cronopio, Napoli.

Franzini, E. (2018), Moderno e postmoderno, Un bilancio, RaffaelloCortina, Milano.

Harvey, D. (2015), La crisi della modernità, il Saggiatore, Milano;

- (2012), Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberismo, urbanizzazione, resistenze, OmbreCorte, Verona.

Koolhaas, R. (2006), Junkspace, Quodlibet, Macerata;

- (2010), Singapore Songlines. Ritratto di una metropoli Potemkin...o trent'anni di tabula rasa, Quodlibet, Macerata.

Lefebvre, H. (2014), Il diritto alla città, OmbreCorte, Verona;

- (1989), "Quando la città si dissolve nella metamorfosi planetaria", trad. it. e "Introduzione" di Cuppini, N. (2017) in Scienza & Politica, 56 (pagg. 223-239).

Lyotard, J.-F. (1981), La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere, Feltrinelli, Milano.

Innovazione sociale nel territorio metropolitano di Bari

Nicola Martinelli*, Vito D'Onghia**, Porzia Pietrantonio***

Uno sviluppo agroambientale possibile nella Città Metropolitana di Bari

La ricerca e l'innovazione in ambito agricolo costituiscono una nuova metodologia capace di sostituire ad un approccio settoriale un orientamento sistemico in grado di far incrociare strategie di sviluppo orientate verso le esigenze di un territorio e dei suoi abitanti.

La sperimentazione di politiche agrourbane e territoriali più integrate nel territorio metropolitano di Bari, indicano forme di pianificazione strategica e di negoziazione tra Enti Territoriali che sappiano dialogare tra loro e mettere in campo visioni di lungo periodo per la formulazione di un modello di governace che, da un lato vede la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa e dall'altro lo svolgimento di un progetto di ricerca, entrambi con la finalità di migliorare ed elevare le condizioni di benessere nel contesto di riferimento.

I modelli innovativi di agricoltura "di precisione" (strategia gestionale che ottimizza i rendimenti produttivi ed abbatte l'impatto ambientale), e i temi dell'economia circolare, costituiscono un nuovo campo di lavoro in un'ottica integrata tra amministrazioni pubbliche, cittadini, istituzioni di ricerca e imprese. D'altro canto la gestione, la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse naturali sono tra gli obiettivi generali dello sviluppo sostenibile che in attuazione di efficaci politiche urbane possano rendere le città più inclusive. (ASviS, 2018)

Le politiche ambientali devono, quindi, integrarsi ad un disegno di produzione di nuovi servizi territoriali capaci di produrre una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e questo rappresenta uno dei punti programmatici delle strategie per il rilancio del territorio della Città Metropolitana di Bari, scelto come case study di questo contributo. (Città Metropolitana di Bari, 2018)

L'importante ruolo che le politiche di sviluppo agricolo possono avere all'interno di quelle di governo del territorio induce a riflettere sull'importanza strategica di progetti inclusivi di agricoltura sociale, che oltre a valorizzare i prodotti agricoli di eccellenza di un determinato contesto territoriale, possono incrementare le condizioni di qualità della vita delle comunità urbane, accrescendo conseguentemente la dotazione di standard urbanistici contribuendo al contempo nel ridefinire i margini urbani e lo spazio pubblico. (Martinelli N., D'Onghia V., Mangialardi G., 2017)

Le generazioni dell'urbanistica, susseguitesi negli anni, hanno posto una riflessione sui programmi urbani e sul giusto valore delle risorse autogene dei territori, mutando visioni sempre più orientate verso temi riguardanti il riuso, l'economia circolare, la produzione e il consumo di prodotti biologici di qualità ed un attento stile di vita basato su una food strategy e food security e su un'idea di città sempre più a dimensione uomo. (Pratissoli,A. et alii, 2017)

Il rafforzamento della pianificazione strategica sostenuta dai rapporti economici, sociali e ambientali tra le zone urbane, periurbane e rurali e la capacità di rendere le città e gli insediamenti umani più inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili (Goal 11 degli Sustainable Development Goals - SDGs) rappresenta uno dei 17 obiettivi da perseguire per l'attuazione dell'Agenda Globale 2030 ratificata dalle Nazioni Unite nel settembre 2015 e sottoscritta dallo Stato Italiano. (ASviS, 2018)

Il presente lavoro intende indagare quanto la dimensione strategica in corso di attuazione nel contesto metropolitano di Bari possa costruire vision condivise capaci di rinnovare lo spirito di competitività e trasformare al contempo i processi di sostenibilità, innovazione sociale e sviluppo urbano.

Una ricerca urbana tra spazi indefiniti e modelli agricoli innovativi

Lo studio dei territori urbani e rurali in Puglia induce alla costante ricerca di nuovi paradigmi basati sulla dimensione della contemporaneità, sulle dinamiche urbane e sulle principali funzioni spaziali del rapporto tra la città e la campagna, dove gli obiettivi della ricerca "Nuove dimensioni della Città Contemporanea e forme dell'agricoltura sostenibile nelle aree periurbane tra Città e Campagna", proposto per un progetto di Dottorato pone le proprie riflessioni.[1]

I nuovi modelli dell'abitare, il produrre nuove socialità e il ruolo dell'agricoltura concepita non in una tradizionale condizione produttiva ma rurale[2], periurbana, cittadina e hobbistica diventano la combinazione per comporre un valore sociale e una politica territoriale di rete capace di stabilire relazioni, innovazione e combinazioni di dinamiche utili per stabilire contratti fra mondo degli agricoltori ed enti locali.

Tenuto conto che il case study è sito nel contesto territoriale pugliese è noto che a distanza di 10 anni dalla legge regionale sulla rigenerazione urbana[3] si siano messe in campo nuove questioni e prospettive che riflettono sul complesso rapporto tra questione urbana e azione amministrativa. (Annese M., 2017)

Le strategie urbane in tema di riqualificazione delle periferie e di rigenerazione delle aree periurbane provano a stimolare in Puglia una riflessione sull'opportunità di integrare la visione della pianificazione con le politiche agricole e alimentari organizzando una dimensione progettuale basata su approcci multiscalari.

Il bisogno di costruire un planning last frontier sulle aree marginali e in via di espansione induce a intervenire sull'urbanistica e sui modi di ripensare una politica urbana coinvolgendo attori pubblici e privati per regolamentare e riarticolare processi destinati a intercettare nuove etiche e attuali economie collegate a moderni stili di vita. (Mininni M.V., 2012)

L'attività di ricerca, su indicata, indaga sulla dimensione agrourbana legata a conoscenze e valori della pianificazione del paesaggio nel particolare contesto pugliese, che a distanza di tre anni dall'approvazione del Piano Paesistico Territoriale necessita di una riflessione più ampia ponendo pragmaticamente temi relativi alla sostenibilità, alla ricostruzione di modelli di agricoltura e al miglioramento di una qualità insediativa, dove tutela paesaggistica, food planning, policy making e sviluppo territoriale devono assumere una vision comune.

La riflessione strategica del Patto Città Campagna del caso della Puglia[4] può costituire un percorso necessario e fondamentale per interpretare posizioni teoriche, fattuali e trasfigurare azioni pratiche di temi e interventi che si rapportano alla trasformazione dinamica del territorio. Nella visione del Patto Città-Campagna il paesaggio e l'agricoltura assumono entrambi una dimensione "multifunzionale" per elaborare rapporti culturali, modelli innovativi di cooperazione tra città e campagna, nuove sfide sull'azione pubblica e sulle agende urbane locali.

Una prima interpretazione del rapporto tra politiche agricole e urbane è avvenuta, ad esempio nello scenario strategico del Piano Paesaggistico Territoriale della Puglia, dove la definizione della "campagna del ristretto" individua il luogo agrourbano delle criticità prodotte dalla città contemporanea, dove proporre la realizzazione di nuovi standard urbani, identificabili in un rapporto di scambio simbolico, alimentare, ricreativo e fruitivo tra città e campagna profonda. (Mininni M.V., 2012)

Nella campagna del ristretto compare una doppia forma di marginalità generata dai processi di degrado della città e dell'agricoltura ovvero da un lato vengono identificate le problematiche della marginalità riferita alla mancanza di spazi aperti e di standard e alla scarsa qualità architettonica dell'edilizia residenziale pubblica, mentre dall'altra parte emergono le criticità degli spazi dell'agricoltura di prossimità, con lo spaesamento dell'edilizia rurale e contaminazione della componente naturalistica. (Pptr, 2015)

Parallelamente il ruolo e l'identificazione dei parchi agricoli multifunzionali della valorizzazione e della riqualificazione evidenziati nel Patto Città Campagna raffigurano un'occasione per produrre forme di territorio agrourbano fondata su processi condivisi di abitabilità agricola ed ambientale.

Il Patto Città Campagna del Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (Pptr) diventa così una coproduzione di paesaggio dinamico che prova a mutare la tendenza degli spazi contemporanei, ricostruendo una cultura paesaggista su un modello urbano di sostenibilità riletto attraverso complessità dei processi di città. (Magnaghi A., Fanfani D., 2010)

Il progetto di ricerca individua diverse analisi parallele riferite ai parchi agricoli multifunzionali e alla campagna del ristretto nel contesto metropolitano di Bari classificando aree secondo i seguenti criteri:

- per valori dimensionali e temporali,
- per morfologia e trama paesaggistica,
- per rapporto di espansione territoriale vista in termini di trasformabilità urbana e livelli di intensivizzazione agricola.

Tale ricognizione è utile per interpretare nuovi morfotipi rurali e individuare strategie di regolamentazione di governance e sussistenza alle comunità per facilitare gli attori pubblici, privati e stockeholders a pianificare azioni di rivalutazione secondo un nuovo ordinamento dello spazio periurbano.

La presa visione nell'attività di ricerca del progetto di dottorato di best practice degli strumenti urbanistici locali e dei progetti pilota attuati per la rigenerazione urbana individuano relazioni e pluralità di visioni che convergono su corresponsabilità di cittadini e agricoltori nella piena consapevolezza della cultura dello spazio periurbano e nel pieno rispetto dei valori identitari della tradizione patrimoniale paesaggistica.

L'avvio di forme innovative che possano accomunare politiche per la città e per la campagna riproducono una dialettica tra la comunità utile a concretizzarsi in azioni rivolte nella realizzazione di un laboratorio sperimentale dove proporre paradigmi analitici e progetti innovativi.

Una strategia di regolamentazione agroambientale per la comunità

La Città Metropolitana di Bari intende perseguire[5] una riflessione coordinata con tutti gli attori del territorio e integrata con l'urban food policy a livello internazionale finalizzata all'impegno di azioni contro la povertà alimentare, la promozione di diete sostenibili e di sistemi logistici a basso impatto ambientale, attraverso azioni di recupero, riuso e sostegno a un'economia del cibo diversificata.

L'elaborazione di linee di indirizzo tecnico-scientifico sullo sviluppo agro-ambientale dell'intero sistema territoriale, nell'ambito del processo di pianificazione strategica della Città metropolitana di Bari, ha visto la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra Enti territoriali[6] avente ad oggetto l'intento di realizzare attraverso un approccio innovativo e partecipato, un programma di interventi che coinvolga tutti gli attori del sistema, dal consumatore al produttore, dall'ambiente urbano a quello peri-urbano e rurale, capace di identificare azioni concrete di sviluppo tra le realtà amministrative dell'area metropolitana. (Città Metropolitana di Bari, 2017)

Le politiche di pianificazione territoriale individuano nella costruzione di azioni strategiche per lo sviluppo economico del territorio la possibilità di individuare interventi condivisi per contribuire alla crescita e allo sviluppo delle amministrazioni locali facente parte dell'area metropolitana di Bari.

Le linee di indirizzo siglate nella sottoscrizione del Protocollo d'Intesa individuano ambiti tematici agro-ambientali nei seguenti aspetti riferibili a:

- Innovazione sociale agricola nelle aree rurali, valorizzazione dei beni e terreni pubblici e confiscati alla mafia per attuare finalità agroalimentari, attivare nuovi modelli di impresa agricola sostenibile, potenziando il collegamento tra aree rurali e urbane con particolare attenzione alle aree periurbane;
- Urban food strategy: elaborazione di piani di azione locali partecipati di sviluppo, produzione e distribuzione agroalimentare a filiera corta tesi al coinvolgimento di comunità consapevoli sui temi della nutrizione e dello spreco alimentare;
- Tutela e valorizzazione della biodiversità negli ecosistemi rurali, costieri-marini;
- Ricerca e sperimentazione in ambito agricolo e produttivo e supporto all'innovazione nelle filiere agroalimentari e agroindustriali;
- Economia circolare e promozione di sistemi produttivi rigenerativi.

L'innovazione sociale propone un processo di sviluppo urbano nelle aree rurali della Città Metropolitana di Bari attraverso l'introduzione di nuove idee e attività che rispondono ai bisogni sociali espressi dalle comunità locali, alla creazione di relazioni spaziali e nuove forme di imprenditorialità giovanile in ambito rurale e periurbano[7].

A seguito di una fase ricognitiva, ancora in itinere, delle dotazioni metropolitane sulle aree disponibili che gli Enti Locali sono chiamati a disporre per la costruzione di uno specifico database. L'utilità di quest'ultimo costituirà la Banca Dati delle risorse disponibili per procedere nell'attivazione di start-up in campo agroalimentare e nella promozione di una governance condivisa per una corta filiera alimentare di utilizzo presso mense nel contesto di riferimento.

La disseminazione di politiche urbane di inclusione, di cultura alimentare, corretta nutrizione e lotta agli sprechi costituisce il mezzo utile per rafforzare il metabolismo alimentare esistente tra città e produzione agricola.

La creazione di appositi spazi di formazione e la realizzazione di orti urbani, mense scolastiche a chilometro zero, incubatori e acceleratori di imprese, vigneti giardini condivisi, nascita di start-up agrotech compongono una strategia metropolitana che giunga ad una piena identificazione di un modello di governance da perseguire e capace di adattarsi ad un contesto estremamente mutevole e variegato, come quello oggetto di studio. (Città Metropolitana di Bari, 2017)

Conclusioni

Il contributo qui presentato intende dimostrare che la promozione di modelli innovativi sul territorio periurbano dell'area metropolitana di Bari, risulterebbe la chiave di lettura per accompagnare processi decisori indispensabili per sostenere forme di agricoltura che favorirebbero la qualità dei servizi agrourbani a ridosso di aree di prossimità.

Lo sviluppo di nuovi servizi agroambientali basati sulla valorizzazione della biodiversità locale e dei prodotti tradizionali e l'integrazione sociale delle fasce più deboli, con la promozione del dialogo interculturale in agricoltura, individua un rafforzamento del legame con le comunità locali con i processi di valorizzazione del bene comune, favorendo il metabolismo alimentare che le città e i sistemi urbani detengono.

Lo sviluppo di Linee Guida promosse dal Protocollo d'Intesa della Città Metropolitana di Bari al quale questo contributo fa riferimento, innesca un modello innovativo finalizzato alla valorizzazione non solo dei terreni messi a disposizione da soggetti pubblici e privati, ma all'utilizzo di un approccio concettuale basato sul rafforzamento delle relazioni tra comunità scientifica, imprese, governance locale e cittadini capaci di fornire risposte concrete alle sfide sociali imposte dagli obiettivi dell'Agenda 2030.

I bisogni sociali saranno sostenuti da processi di organizzazione dei cittadini in forme strutturate di comunità (es. cooperative e associazioni), dalle start up di giovani innovatori e dal cambiamento di organizzazioni imprenditoriali in grado di combinare componenti di natura economica con processi di innovazione sociale.

Note

* Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura, Politecnico di Bari, nicola.martinelli@poliba.it

** Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura, Politecnico di Bari, vito.donghia@poliba.it

*** Delegata della Città Metropolitana di Bari per la promozione delle politiche di sostegno allo sviluppo dell'agricoltura urbana e periurbana sostenibile, pietraporzia@gmail.com

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

1. Il progetto di ricerca "Nuove dimensioni della città contemporanea e forme dell'agricoltura sostenibile nelle aree periurbane tra Città e Campagna" è stato proposto nell'ambito del XXXIII ciclo della Scuola di Dottorato del Politecnico di Bari

2. L'agricoltura non deve essere concepita come modello di produzione di prodotti destinati all'alimentazione e al consumo alimentare, ma con nuovi paradigmi basati sulla socialità, sul tempo libero, sul vivere nelle città attraverso l'utilizzo di forme conviviali e sostenibili.

3. L.R. Puglia n.21/2008 "Norme sulla rigenerazione urbana"

4. Il Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (Pptr) approvato con DGR n.176 del 16/02/2015, adeguato al DLgs n.42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" individua uno Scenario Strategico del paesaggio regionale basato su cinque progetti di territorio, tra cui: La Rete Ecologica, Il Patto Città-Campagna, Il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, La valorizzazione e la riqualificazione dei paesaggi costieri, I sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali. Il Patto Città Campagna è un atto di co-progettazione fra politiche urbane e programma di sviluppo rurale.

5. La Città Metropolitana di Bari, costituita a seguito dell'attuazione Legge n.56/2014 (cosiddetta Legge Delrio) ha approvato un Quadro programmatico identificabile su 11 azioni strategiche. Un'azione strategica riguarda Agricoltura 4.0: paesaggio rurale, urban food policy e innovazione in agricoltura. Tale azione ripercorre i temi sottoscritti nella Carta di Milano presentata in occasione di Expo 2015.

6. Nel luglio 2017 la Città Metropolitana di Bari in collaborazione con l'Università degli studi "A. Moro" di Bari, il Politecnico di Bari, il Consiglio Nazionale delle Ricerche e il CIHEAM Bari hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa finalizzato all'elaborazione delle linee di indirizzo tecnico-scientifico sullo sviluppo agro-ambientale dell'intero sistema territoriale, nell'ambito del processo di pianificazione strategica della Città Metropolitana di Bari.

7. L'applicazione legislativa per processi di innovazione sociale trova attuazione nel Decreto Legge 91 del 20 giugno 2017 essendo anche sostenuto dalle politiche regionali in riferimento alla L.R. del 29 maggio 2017, n. 15 "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 26 (Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli)" che costituisce la cosiddetta "Banca della Terra" e L.R. n.9 del 27 marzo 2018 "Legge sull'agricoltura sociale"

Bibliografia

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), (2018), Agenda 2030, Accesso 13 Ottobre 2018, http://asvis.it/

Annese M., (2017), "Rigenerazione urbana in Puglia. Bilanci, questioni e prospettive dopo 10 anni di Esperienza", in Working papers Rivista online III Rapporto sulle città, Mind in the gap, Il distacco tra politiche e città, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Urban@it, Il Mulino, Bologna

Annese M., (2017), "I caratteri delle due stagioni della rigenerazione urbana in Puglia", in Working paper Rivista online III Rapporto sulle città, Mind in the gap, Il distacco tra politiche e città , Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Urban@it, Il Mulino, Bologna

Città Metropolitana di Bari, (2017) "Protocollo di intesa per l'elaborazione delle linee di indirizzo tecnico-scientifico sullo sviluppo agro-ambientale dell'intero sistema territoriale, nell'ambito del processo di pianificazione strategica della Città Metropolitana di Bari". Città Metropolitana di Bari, Bari, Accesso 13 Ottobre 2018, http://www.cittametropolitana.ba.it/

Città Metropolitana di Bari, (2018) "Azioni Strategiche del Piano Strategico Metropolitano della Città Metropolitana di Bari", Bari, Accesso 13 Ottobre 2018, http://www.cittametropolitana.ba.it/

Magnaghi A., Fanfani D. (2010), Patto città campagna, Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale, Alinea editrice, Firenze

Martinelli N., D'Onghia V., Mangialardi G., (2017), "A multifunctional sustainable approach in agricultural policies for the enhancement of the periurban fabrics." in Atti del 1st International Forum Architecture and Urbanism, Tirana

Minnini M.V., (2005), "Dallo spazio agricolo alla campagna urbana", in Urbanistica n.128, (pp.7-37)

Minnini M.V., (2012), Approssimazioni alla città, Donzelli Editore, Roma

Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (PPTR) (2015), "Relazione generale e Norme Tecniche di Attuazione", Regione Puglia, Bari, Accesso 13 Ottobre 2018, http://www.paesaggiopuglia.it

Pratissoli A., Iori E., Bertani M., Bianchi M., Fortelli M., (2017), "Agricoltura custode del paesaggio rurale" in Premio Urbanistica 7, INU edizioni, Roma, (pp. 7-9)

La programmazione integrata delle politiche di sviluppo urbano. Il caso di "Pescara città della conoscenza e del benessere"

Michela Giammarini, Francesca Marzetti*

Introduzione

Le necessità e le opportunità di trasformazione che investono i centri urbani spingono gli enti locali ad affrontare in maniera integrata e condivisa i nuovi progetti per la trasformazione e lo sviluppo delle città.

Le evoluzioni normative e le opportunità di finanziamento offerte da piani regionali, nazionali ed europei stimolano alla programmazione integrata e virtuosa dei progetti urbani.

Le previsioni di infrastrutture, di aree verdi, di attrezzature e ambiti di sviluppo e rigenerazione urbana dovranno, dunque, essere valutate congiuntamente, di concerto con i soggetti a vario titolo preposti al loro governo, e convergere su visioni strategiche che costituiranno la guida per la definizione di successivi progetti urbanistici, di opere pubbliche, iniziative di promozione e comunicazione, ecc.

Si tratta di mettere in campo visioni programmatiche integrate, in grado di affrontare contestualmente tematiche afferenti a diverse politiche settoriali, e costruire progetti complessi e condivisi.

Non sono rari i casi di sapienti programmazioni integrate delle politiche per lo sviluppo urbano; ciò che si chiede oggi alle nostre città non attiene più soltanto la determinazione di strategie integrate dello sviluppo e della trasformazione, ma di concretizzare dette visioni strategiche in progetti concreti.

E' evidente che l'attuazione di una strategia complessa richiede una condivisione ampia dei temi affrontati e un costante ed oneroso lavoro di concertazione tecnico/politica, di ricerca di risorse e di risoluzione delle criticità che ogni singola iniziativa incontrerà lungo il percorso attuativo.

Il lavoro svolto dalla città di Pescara con l'approvazione degli indirizzi strategici per il governo del territorio, costituisce un importante esempio virtuoso di programmazione integrata e condivisa a cui l'amministrazione sta dando attuazione proseguendo l'oneroso lavoro di ricerca di risorse e di attivazione delle necessarie progettualità.

Il ruolo della mobilità nella pianificazione strategica: il caso di "Pescara città della conoscenza e del benessere"

L'ambio di influenza della città di Pescara interessa una porzione del territorio di due province, caratterizzato dalla continuità dell'insediamento e dalle specializzazioni di funzioni, nella quale le grandi questioni della sostenibilità ambientale, della sicurezza, dell'inclusione sociale e della mobilità devono quindi essere necessariamente ricondotte e calibrate sull'intero sistema[1] urbano complesso.

Il protocollo d'intesa "VersoPescara2027"

In questo contesto di riferimento, nel 2015, l'Amministrazione comunale ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Dipartimento di Architettura dell'Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara finalizzato alla definizione di una visione strategica dello sviluppo della città attraverso l'individuazione di principi guida e obiettivi da perseguire e di soluzioni per la riqualificazione di dieci aree[2] di trasformazione urbana.

Il programma denominato "VersoPescara2027" è stato capace di stimolare un dibattito nuovo e condiviso sul futuro della città e dell'intera area metropolitana, al quale hanno preso parte le organizzazioni di categoria e professionali, i cittadini, la classe dirigente e gli imprenditori. Durante tale processo è stata riconosciuta, da una parte, la capacità della città di Pescara di adattarsi ai cambiamenti socio-economici ma anche strutturali ed ambientali avvenuti nel tempo e, dall'altra, l'inadeguatezza degli strumenti di pianificazione del territorio tradizionali sia per l'individuazione delle strategie che per la gestione degli interventi per lo sviluppo della città. Ciò premesso è stata sostenuta

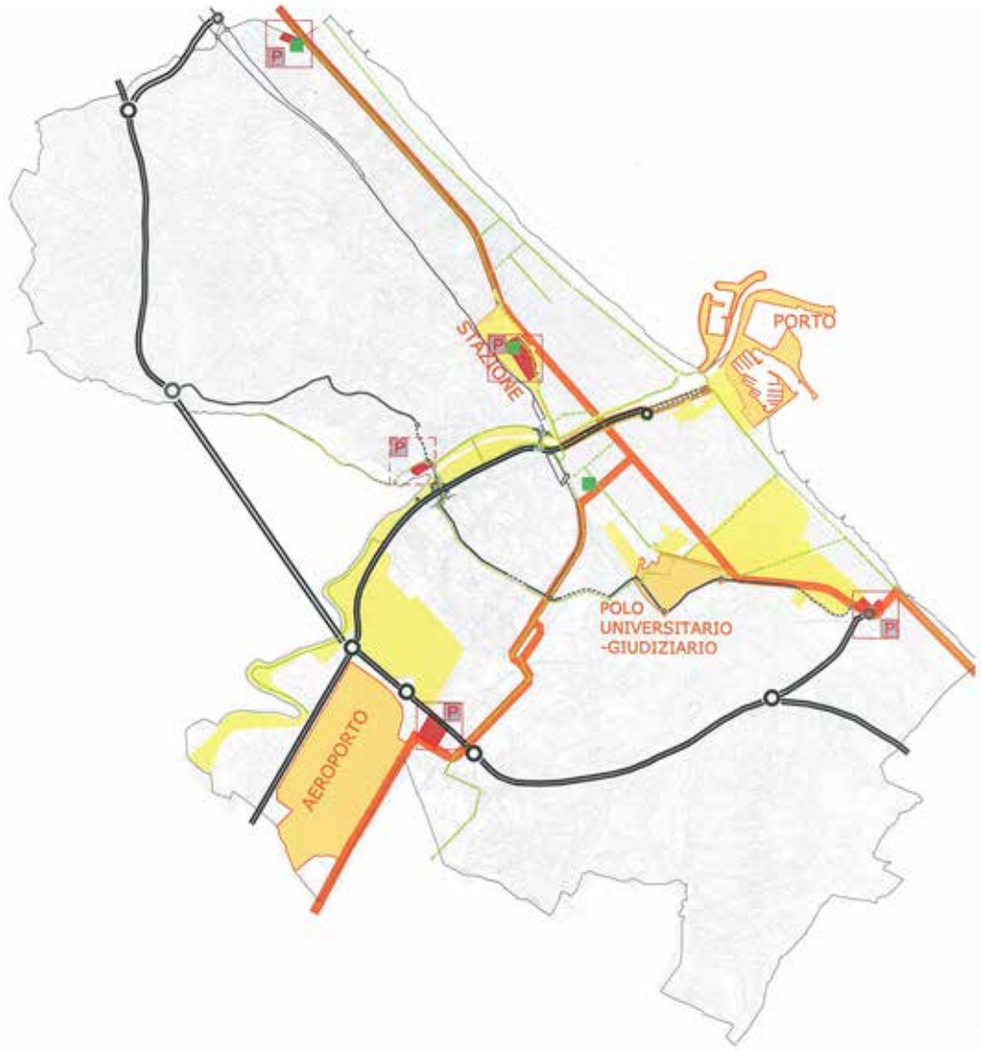


Figura 1 – Tav. 03 allegata al documento "indirizzi strategici per il governo del territorio" - quadro di coerenza generale: ambiti strategici e mobilità sostenibile

l'opportunità di condividere e promuovere nuovi processi di rigenerazione della città che, contestualizzati in un ampio quadro di riferimento strategico, mirassero ad uno sviluppo sostenibile del complesso sistema urbano della città di Pescara in termini sia ambientali che sociali.

Il documento "Pescara città della conoscenza e del benessere: indirizzi strategici per il governo del territorio"

L'Amministrazione comunale ha quindi inteso rendere operative le risultanze della ricerca e collaborazione attraverso l'approvazione[3] di un documento strategico che fungesse da raccordo e linea guida per l'attuazione delle proposte stesse e che potesse attuare una visione di lungo termine attraverso azioni tattiche e priorità di interventi. Il documento approvato delinea una visione strategica di sviluppo della città per renderla più attrattiva, accessibile e sicura, tentando anche di ridurre le fonti di inquinamento atmosferico e il consumo di suolo. Lo schema direttore assume un ruolo di riferimento per ogni processo di trasformazione urbana riguardante sia la pianificazione del territorio in senso stretto che ogni altra tipologia di piano o programma riguardanti l'uso della città. In tale quadro di riferimento l'Amministrazione ha attribuito alla mobilità urbana e trasporti un ruolo determinante per il raggiungimento degli obietti delineati nel documento, dimostrando una grande sensibilità e lungimiranza che hanno consentito di mettere in discussione, e poi modificare, il sistema anche di tipo gestionale, nel quale la mobilità e il governo del territorio sono stati tradizionalmente considerate materie a sé stanti, chiamate a dialogare solo per verificare la coerenza dei piani o interventi riguardanti la mobilità rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici o per risolvere le eventuali scelte contrastanti. La mobilità è diventata la struttura attorno alla quale ruotano gli interventi di riqualificazione e rigenerazione territoriale che trovano attuazione attraverso la messa a sistema delle previsioni degli strumenti e piani che incidono sulle trasformazioni del territorio (PRG, Programmi Complessi, PUMS, PGTU, Programma Triennale delle Opere Pubbliche, Progetti finanziati con fondi europei). Il documento di indirizzi intende perseguire i quattro macro obietti individuati dalla ricerca "VersoPescara2027" quali Pescara città Attrattiva (logistica, commercio e attrazioni territoriali), Creativa (ricerca, cultura e innovazione), Inclusiva (partecipazione, welfare e servizi al cittadino) e Sportiva (wellness, verde e turismo sostenibile) che sono alla base della vision di "Pescara città della conoscenza e del benessere". L'Amministrazione comunale ha inteso rendere attuabile la strategia di sviluppo e trasformazione di lungo termine proposta dal Dipartimento di Architettura dell'Università D'Annunzio di Chieti-Pescara, partendo dall'individuazione di quattro principi-guida: consumo di suolo zero, mobilità sostenibile, potenziamento delle reti naturalistiche e riqualificazione delle periferie. Definiti i criteri e individuati gli strumenti utili per il raggiungimento degli obiettivi, a partire dalla rete principale della mobilità (esistente e di progetto, carrabile e ciclo-pedonale) sono stati individuati i cinque ambiti di riqualificazione, definiti strategici anche grazie alle ripercussioni che le scelte effettuate in campo di mobilità sull'intera area vasta hanno determinato in tali ambiti.

Successivamente, in conformità con gli interventi e misure in essere, sono state individuate e messe in coerenza le strategie[4] di lungo periodo (piani e programmi riguardanti la mobilità e la pianificazione del territorio) con le azioni o programmi tattici[5] di breve e medio termine (dispositivi per l'attuabilità delle trasformazioni urbane e progetti riguardanti la mobilità).

Se il documento strategico, da una parte, è il riferimento per gli strumenti e interventi urbanistici in senso stretto, dall'altra costituisce le linee guida per la redazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) che riveste, quindi, un ruolo fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed è fondamentale per raccordare e riorganizzare gli interventi in essere e di progetto riguardanti la mobilità, ma diventa anche punto di riferimento per le trasformazioni e gli interventi di riqualificazione urbana di lungo e breve termine. In tal modo l'Amministrazione comunale ha riconosciuto il ruolo determinante della mobilità nei processi di trasformazione urbana, che, in via diretta o indiretta attraverso l'influenza sui processi di trasformazione urbana, è capace di supportare e rendere concreti la strategia di lungo periodo e i principi-guida individuati dal programma "VersoPescara2027" in termini di miglioramento dell'accessibilità, riqualificazione, sostenibilità, inclusione e attrattività della città.

Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile della città di Pescara

Sulla base delle indicazioni del documento strategico, lo scorso anno l'Amministrazione comunale ha approvato[6] il progetto di PUMS che, riferendosi all'intera aree vasta, ha inteso rendere la città di Pescara più attrattiva, accessibile, vivibile ed equa attraverso l'individuazione di scelte strategiche e obiettivi sostenibili dal punto di vista ambientale, economico e sociale che, rispettivamente, migliorino la qualità dell'ambiente (istituzione di zone a priorità ambientale, riduzione dell'inquinamento acustico e dell'aria), le performance funzionali (riduzione del traffico, miglioramento della mobilità ciclistica, del modal split e del sistema logistico urbano, incentivazione dell'uso del TPL in sede propria) ed evidenzino la funzione sociale dei servizi (aumento della sicurezza stradale e dell'inclusione sociale). Il Piano garantisce metodi di spostamento alternativi all'auto privata e l'integrazione tra le diverse modalità di trasporto e, raccordando gli interventi al quadro di risorse disponibili e intercettabili a livello regionale e nazionale, prevede la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico in sede propria a basso impatto ambientale, parcheggi di attestazione, zone a traffico condizionato, micro logistica urbana e di una Rete Urbana Cicloviaria (RUC) nella quale le piste ciclabili siano realizzate quanto più possibile in sede propria o protetta. Anticipando la normativa nazionale[7], grande importanza è stata attribuita al monitoraggio del processo dal quale dipendono le sorti dell'attuazione degli interventi (indicatori di realizzazione) e del conseguente raggiungimento degli obiettivi (indicatori di risultato) di Piano. L'individuazione di un set di indicatori misurabili e monitorabili consentirà di verificare l'efficacia e gli effetti delle politiche adottate e, laddove si rendesse necessario, di apportare modifiche e correttivi, sia a livello strategico che tattico.

In linea con le linee guida europee, nel processo di redazione del Piano, il progetto approvato dall'Amministrazione è stato condiviso con i diversi stakeholder e attori locali che, nell'ambito del Consiglio Comunale "aperto" e degli "stati generali della mobilità urbana" hanno condiviso le strategie

e obietti del Piano, in particolar modo per definire un quadro generale sulla mobilità sostenibile in città, gli interventi necessari per favorire la soft mobility nonché l'integrazione dei trasporti (in termini di strutture e servizi) e uno scenario di massima per incentivare e sostenere l'attrattività e accessibilità del centro urbano e delle periferie. A seguito delle risultanze del processo di partecipazione e del necessario adeguamento alla normativa[8] nazionale e ai progetti e programmi in itinere[9], il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile è stato recentemente aggiornato[10], e costituisce il riferimento non solo per i Piani e processi in materia di mobilità, ma anche per le azioni tattiche di riqualificazione urbana e la gestioni e fornitura di servizi necessari a rendere più vivibile la città e raggiungere, quindi gli obiettivi strategici prefissati dal PUMS stesso.

Il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città di Pescara

Il programma proposto dal Comune di Pescara alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'agosto 2016 è stato elaborato congiuntamente al documento di indirizzo strategico "Pescara città della conoscenza e del benessere: indirizzi strategici per il governo del territorio" ed ha costituito una importante occasione di ricerca di risorse per la realizzazione della strategia di sviluppo e governo del territorio. Il programma, finanziato con 18 milioni di risorse nazionali, prevede la realizzazione di interessanti opere per il potenziamento della mobilità sostenibile, per la riqualificazione di aree e immobili, iniziative per l'innalzamento dei livelli di sicurezza e delle condizioni ambientali, progetti volti ad incrementare servizi sociali e sanitari, azioni che genereranno nuova occupazione, producendo impatti positivi sulla condizione economica e sociale degli abitanti.

Si tratta di un programma particolarmente articolato che coniuga iniziative afferenti a numerosi settori di intervento.

Cospicuo è anche il numero di partner del programma che sono stati individuati mediante procedura di evidenza pubblica: associazioni senza fini di lucro, cooperative, imprese, Caritas (organismo pastorale della Cei per la promozione della carità), e istituti scolastici superiori. A detti partner è stata delegata l'attivazione di progetti destinati alla creazione di nuova occupazione e interventi di natura socio-culturale finalizzati ad innalzare il livello di offerta culturale nelle periferie urbane.

Considerata la mole di interventi previsti e la complessità delle iniziative incluse nel programma è stato necessario coinvolgere nelle redazione del programma e nelle successive fasi attuative numerosi uffici e settori dell'ente. Quelli maggiormente interessati sono stati il settore lavori pubblici, il settore politiche sociali, il settore cultura e gli uffici della ragioneria comunale con cui è stato necessario strutturare un adeguato programma di flussi finanziari in grado di garantire l'anticipo (con fondi comunali) delle risorse che serviranno per la realizzazione degli interventi in attesa dei rimborsi che saranno accreditati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri successivamente alla rendicontazione delle spese sostenute.

L'amministrazione Comunale, che ha già redatto tutti i progetti esecutivi delle opere contenute nel programma e sottoscritto le convenzioni che regolano i rapporti attuativi con tutti i partner del programma, resta in attesa di nuove disposizione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri inerenti tempi entro cui sarà possibile disporre delle risorse assegnate al Comune di Pescara per l'attuazione del programma.

La strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS Pescara)

Gli indirizzi contenuti nel documento strategico hanno costituito la base di rifermento per la determinazione della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile approvata dal Comune di Pescara nell'ottobre 2017 e proposta alla Regione Abruzzo per l'ottenimento dei finanziamenti del POR FESR della programmazione 2014/2020 destinati alla rigenerazione urbana.

La proposta, classificatasi al primo posto della graduatorie regionale, ha ottenuto un finanziamento di 6,9 Milioni di euro destinati alla realizzazione di opere che consentiranno di realizzare alcune importanti previsioni contenute nel documento strategico e nel PUMS.

Gli interventi programmati con la SUS, risultano, inoltre, fortemente integrati con quelli previsti nel programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città di Pescara.

Le opere previste nella SUS sono state articolate in quattro azioni:

Azione 1 - realizzare sistema di gestione intelligente del traffico urbano e dei mezzi pubblici

Azione 2 - realizzare sistema di trasporto pubblico ecologico

Azione 3 - potenziare la mobilità ciclabile e pedonale

Azione 4 - valorizzare le risorse culturali ed ambientali esistenti

Si tratta di progetti per la realizzazione di tracciati ciclabili, che metteranno in rete percorsi già esistenti e congiungeranno emergenze culturali ed ambientali, per la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico intelligente ed ecologico, che attraverserà la dorsale costiera in direzione sud-est, e per il potenziamento del apparato e banda larga e wi-fi al fine di incrementare le zone in cui sarà possibile l'accesso gratuito alla rete, di creare un impianto di videosorveglianza per il monitoraggio dei percorsi degli autobus e del traffico urbano.

Il progetto per la realizzazione del sistema di trasporto pubblico intelligente ed ecologico costituisce uno degli interventi cardine sia della strategia di sviluppo urbano sostenibile sia del PUMS. Con le risorse del POR FESR sarà possibile completare il tratto sud del tracciato in sede riservata del trasporto pubblico locale (TPL) che, attraversando il Comune di Pescara in direzione nord-sud, collegherà il confine nord della città di Montesilvano con la zona universitaria di Pescara, collocata a sud della città, nel quartiere Portanuova.

L'Amministrazione Comunale ha già provveduto alla redazione di buona parte dei progetti esecutivi delle opere previste nel programma; si prevede il completamento di tutte le progettualità entro il 2018. Il 2019 ed il 2020 saranno dedicati alla esecuzione degli interventi.

Conclusioni

Il lavoro svolto dal Comune di Pescara nell'ultimo biennio denota un forte impulso programmatico dell'ente che è sfociato in impegnative attività di ricerca di finanziamenti destinati sia alla mobilità sostenibile sia alla riqualificazione urbana.

Le risorse nazionali e comunitarie ottenute per dare attuazione al documento strategico "Pescara città della conoscenza e del benessere: indirizzi strategici per il governo del territorio" ammontano a circa 25 Milioni di euro. Dette risorse sono destinate alla realizzazio-

ne un imponente programma che l'ente intende attuare attraverso l'utilizzo di differenti canali di finanziamento.
La scelta operata dal Comune di Pescara di promuovere la riqualificazione delle periferie sia attraverso la realizzazione di interventi localizzati nei quartieri maggiormente degradati sia mediante il miglioramento dell'accessibilità alle aree periferiche dal trasporto pubblico, dal mezzo privato e dalla mobilità lenta locale denota una particolare sensibilità verso i temi della mobilità sostenibile.
Vale la pena evidenziare che nell'arco di due anni l'amministrazione ha definito una innovativa strategia di sviluppo urbano, fondata sul potenziamento della mobilità sostenibile, sono stati messi a punto programmi che rispondevano a diversi bandi nazionali e regionali, ottenute importanti risorse pubbliche e redatti i progetti delle opere programmate per complessivi 25 milioni di euro.
Le prossime annualità saranno dedicate alla realizzazione degli interventi finanziati ed alla ricerca di ulteriori risorse per il completamento delle opere necessarie a fare di Pescara la "città della conoscenza e del benessere".
Le attività messe in campo dalla città di Pescara appaiono particolarmente interessanti e degne di successivi approfondimenti sia per la capacità dimostrata dall'ente per quanto attiene l'abilità di reperire risorse sovralocali per il finanziamento della strategia di sviluppo approvata, sia per la celerità con cui sono state svolte le fasi operative e progettuali riguardanti gli interventi previsti.

Note

* Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e meccanica (DICAM) - Università degli studi di Trento, francesca.marzetti@unitn.it

1. La recente L.R. n. 26 del 24/08/18 ha istituito il Comune di "Nuova Pescara" attraverso la fusione dei Comuni di Pescara, Spoltore e Montesilvano che, nei prossimi due anni, ai sensi dell'art. 4 comma 1, saranno tenuti ad attivare forme sia di collaborazione nell'ambito della pianificazione territoriale, trasporti e logistica, grandi infrastrutture, energia e ambiente, turismo e sociale.
2. Le aree di intervento, definite dall'Amministrazione comunale sono: ex Fea, Piazza Primo Maggio, area ferroviaria di risulta, ex cementificio, area presso ponte della libertà, comparto lotto pendolo, aree industriali dismesse (zona ex Cogolo e zona quadrilatero lungofiume), scalo merci Porta Nuova, corridoio verde lungofiume e Pineta Nord.
3. Documento è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 26 del 20/02/2017.
4. Si fa riferimento agli strumenti in fase di revisione o per i quali il documento strategico funge da linee di indirizzo, quali la variante normativa del PRG, il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, il Biciplan, la Rete Urbana Cicloviaria, la Cicplopitana, il Piano Generale dei Traffico Urbano, il Programma del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per la mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro, la Strategia Urbana di Sviluppo Sostenibile, il programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle aree periferiche della città.
5. Si intendono: il regolamento dei programmi complessi, il recepimento della L.R. n. 62/12 (c.d. Decreto Sviluppo), la variante al PRG per il declassamento delle aree edificabili e la modifica dei comparti di attuazione, i progetti "Polaris", "bike sharing a flusso libero" e "Bici in rete".
6. Il progetto è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 358 del 01/06/2018.
7. Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 4 Agosto 2017, pubblicato sul G.U. n. 233 del 5 Ottobre 2017, ha definito le line guida per la redazione dei Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS anche come strumento per accedere a finanziamenti statali, procedura di approvazione, durata decennale del Piano, aggiornamento almeno quinquennale, monitoraggio biennale).
8. DM 4/9/17 e Legge n.2 del 11 Gennaio 2018, pubblicata sulla G.U. n. 25 del 31 Gennaio 2018 "Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica" che, tra l'altro, introduce il Biciplan quale Piano di Settore dei PUMS.
9. Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), progetto "bike sharing a flusso libero", Piano Generale del Traffico Urbano.
10. Il PUMS è stato aggiornato con deliberazione di Giunta Comunale n. 276 del 3/5/18.

Attribuzioni

All'interno della generale condivisione del lavoro, la redazione dei paragrafi "Introduzione" e "Conclusioni" e dei sotto paragrafi "Il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città di Pescara" e "La strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS Pescara)" è da attribuirsi a Michela Giammarini; la restante parte del paragrafo "Il ruolo della mobilità nella pianificazione strategica: il caso di "Pescara città della conoscenza e del benessere" è stata redatta da Francesca Marzetti.

Bibliografia

Davico L., Staricco L., 2006, Trasporti e società, Carocci, Roma.
Filion P., McSpurren, K., 2007, Smart Growth and Development Reality: the Difficult Coordination of Land Use and Transport Objectives in Urban Studies, 44 (pag.. 501-523).
Fusero P. (a cura di), 2016, Versopescara2027. Vision e summer school, Gangemi editore, Roma.
Gargiuolo C., Pinto V., Zucaro F, 2013, "Integrazione urbanistica e mobilità: nuovi approcci ed esperienze" in Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU. Urbanistica per una diversa crescita, Napoli 9-10 Maggio 2013, Planum Publisher, Roma-Milano Disponibile su http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/siu/xvi-conferenza-siu-2013
May A., Kelly C., Shepherd S., 2006, The principles of integration in urban transport Strategies in Transport Policy, 13 (pag. 319-327).
Mascarucci R., 2008, Goal congruence. Il ruolo del territorio nelle visioni strategiche, Maltemi editore, Milano.
Mascarucci R., Cilli A., Volpi L., 2014, Abruzzo 2020. Vol. 1: Visione strategica del territorio regionale, Sala editori, Pescara.
Riganti P., 2008, Città, attività, spostamenti. La pianificazione della mobilità urbana, Carocci, Roma.
Riganti P. (2003) Trasformazione urbana e mobilità: una guida alla valutazione dei progetti, Franco Angeli, Milano.
Stead D., Meijers E., 2004, Policy integration in practice: some experiences of integrating transport, land-use planning and environmental policies in local government, paper presentato alla 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: 'Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration', Berlino, 3-4 dicembre 2004, disponibile su: http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/stead_meijers_f.pdf.

Sitografia

Comune di Pescara - Albo pretorio. Delibera di G.C. n. 160 del 19/03/15: approvazione protocollo d'intesa comune di Pescara e Dipartimento di Architettura Università G. D'Annunzio. Accessed June 28, 2018 http://www.comune.pescara.it/files/albo_pretorio/201503/2015-GC-0160.pdf
Comune di Pescara - Albo pretorio. Delibera di G.C. n. 276 del 3/5/18: aggiornamento PUMS. Accessed June 28, 2018 http://www.comune.pescara.it/files/albo_pretorio/201805/2018-GC-0276.pdf
Comune di Pescara - Albo pretorio. Delibera di G.C. n. 358 del 1/6/17: approvazione progetto di PUMS. Accessed June 28, 2018 http://www.comune.pescara.it/files/albo_pretorio/201706/2017-GC-0358.pdf

Stati generali della mobilità urbana di Pescara. Accessed June 28, 2018 http://www.statigeneralimobilitaurbanapescara.it/
Versopescara2027. Città della conoscenza e del benessere. Il documento strategico. Accessed June 28, 2018. " http://versopescara2027.comune.pescara.it/documento-strategico/
Versopescara2027. Città della conoscenza e del benessere. PUMS Accessed June 28, 2018. http://versopescara2027.comune.pescara.it/pums/
Versopescara2027. Città della conoscenza e del benessere. TPL. Accessed June 28, 2018. http://versopescara2027.comune.pescara.it/tpl/

Nuovi assetti territoriali al tempo dell'hotspot Case study: Taranto

Maria Pia Monno*

L'hotspot: una questione di ambiguità lessicale e giuridica

L'approccio hotspot[1] nasce all'interno dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015[2] allo scopo di sostenere gli Stati membri più esposti nell'affrontare le fortissime pressioni migratorie alle frontiere esterne dell'UE, attraverso operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo[3].

Finora il termine hotspot ha prestato il fianco a diverse interpretazioni (Aree di sbarco attrezzate, sistema basato sui punti di crisi, area o regione caratterizzata da un'attività intensa che desta preoccupazione) che stridono con il contesto di sofferenza e di precarietà in cui vivono le persone destinatarie di questo approccio[4].

Alla confusione terminologica[5], generata da un contesto di incertezza, corrisponde un'altrettanta nebulosità intorno alle basi giuridiche che reggono l'istituto. Da più parti è infatti stata sollevata l'assenza di una cornice legale relativa all'approccio hotspot[6] perché nessun atto normativo, né italiano né europeo, disciplina quanto avviene all'interno di questi centri che in molti casi contrasta in modo palese con quanto previsto dalla legge, non solo in materia di protezione internazionale, ma anche in tema di violazione della libertà personale.

L'hotspot di Taranto quale fucina della fragilizzazione dei diritti umani e del distacco del mondo reale da quello migratorio.

Uno dei baluardi a difesa del nuovo dispositivo hotspot, che persegue una politica di confinamento dei migranti, è rappresentato dalla città di Taranto[7] dove le problematiche legate alla presenza dell'Ilva si intersecano con quelle dei migranti che, in attesa di essere identificati e smistati, sono costretti a vivere in tensostrutture site a ridosso dell'area dove vengono trasportate le polveri minerarie, a dispetto del diritto alla salute sancito dall'art. 32 della nostra Costituzione[8].

L'indagine sul campo, a compensazione di quella dottrinale, ha evidenziato a una serie di criticità nella gestione dell'hotspot tarantino[9]: il trattenimento sine die operato senza alcun provvedimento formale al di fuori di una specifica previsione di legge e sostanzialmente rimesso alla discrezione delle autorità di polizia[10]; la carenza e l'approssimazione del servizio di informativa legale e di mediazione culturale[11]; il prelievo coatto delle impronte digitali asservito alla logica del «Tu si, tu no» utile al triage selctif tra migranti conomici e richiedenti asilo, lesivo della dignità e della libertà personale del migrante[12] e spesso prodromico di pratiche di respingimento differito.

In merito all'impatto territoriale Taranto ha manifestato negli ultimi anni un evidente disagio nell'affrontare la problematica dell'immigrazione considerata l'importanza del ruolo che quest'ultima riveste nelle microtrasformazioni urbane. Il governo locale, ossessionato dal problema della densità che la presenza dell'hotspot avrebbe generato, ha anteposto la tattica dell'occultamento a quella della conoscenza e dell'integrazione degli immigrati relegando il centro al margine della città valorizzandone l'aspetto del confinamento e dell'emarginazione a discapito di quello dell'integrazione[13]. L'inserimento dell'hotspot in uno spazio volutamente poco visibile, circondato da un grande vuoto e il più possibile distante da edifici e quartieri, e anche da qualsiasi possibile servizio (commerciale, pubblico, culturale) ha generato processi di rifiuto, di esclusione, di incomprensione, di incentivo a pratiche illegali per i nuovi arrivati. L'hotspot, trasformando il paesaggio urbano, si inserisce inevitabilmente in un processo di territorializzazione estremamente complesso che interagisce quotidianamente nella società tarantina e che non si può ignorare[14].

La sfida legata all'integrazione urbana dei migranti trova il suo caposaldo nel dinamismo della città che è sempre legato alla mobilità[15]. Lo stesso concetto di accoglienza è intrinsecamente legato alla costruzione della città. Se è vero che il campo è frutto di una volontà statale[16], è altrettanto verosimile che possa profilarsi un dialogo tra la cittadinanza e gli indesiderabili attraverso la elaborazione di un linguaggio chiaro e di una pratica politica che miri a intrecciare le rivendicazioni di tutti creando un luogo ospitale laddove non c'è stata ospitalità. Il silenzio dell'amministrazione tarantina contattata reiterate volte

e la inaccessibilità del centro, si muovono tuttavia in direzione contraria rispetto un processo di melting pot che porti a confrontarsi su un terreno condiviso[17] .

La cultura della conoscenza[18] attraverso le forme di concrete e materiali di solidarietà[19] potrebbe contribuire alla popolarizzazione del luogo al fine di evitare che l'arrivo dei migranti si trasformi in un elemento detonatore di tensioni e conflittualità che nascono altrove, e che continueranno – in assenza di politiche adeguate – a covare sottotraccia alimentando strumentalizzazioni di diversa natura[20]. Intravedere nella crisi non solo eventi negativi forieri di tensioni profonde ma soprattutto il seme del cambiamento offrirebbe agli attori coinvolti, compresi gli operatori giuridici, l'opportunità di ridefinire le proprie strategie superando l'horror vacui lessicale, giuridico e urbano.

Note

*Departement du Développement et de la Paix, Université Nice Sophia Antipolis – Nice, France. maria.monno.to@gmail.com

1 In Italia attualmente sono attivi quattro Hotspot: Lampedusa (500 posti), Trapani (400 posti), Pozzallo (300 posti) e Taranto (400 posti). Corte dei Conti europea, Relazione speciale «La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il «sistema basato sui punti di crisi», n. 6/2017.

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda Europea sulla Migrazione, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13.05.2015.

3 In paricolare questo sistema contribuisce all'attuazione dei meccanismi temporanei di relocation dei richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia verso altri stati dell'Unione Europea, delle persone, «in clear need of international protection» appartenenti a quelle nazionalità, o apolidi, che hanno ottenuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75% secondo rilievi statistici Eurostat sui tassi di accoglimento delle istanze di protezione internazionale in Europa.

4 Il «punto di crisi» (hotspot) è definito come «una zona di frontiera esterna dell'UE interessata da una pressione migratoria sproporzionata». Vedi la Relazione speciale della Corte dei Conti europea, op. cit.

5 In geologia, l'hotspot rappresenta un punto caldo della superficie terrestre interessato da un'anomala risalita del mantello verso la litosfera e che presenta attività vulcanica da un lunghissimo periodo di tempo; in tema di telecomunicazioni e informatica la parola hotspot indica un luogo in cui è presente una connessione a Internet aperta al pubblico grazie alla presenza dell'omonima infrastruttura di ricetrasmissione. Molto spesso è utilizzata insieme all'acronimo Wi-Fi. Il termine hotspot viene altresì utilizzato per identificare un locale alla moda, senza dimenticare i vari impieghi italiani di hot in contesti ludici, sessuali e alimentari.

6 Sia le fonti europee che regolano l'approccio hotspot (Agenda europea della migrazione 2015, Decisioni del Consiglio europeo del 2015 - decisione n. 1523 del 14 settembre 2015 e decisione n. 1601 del 22 settembre 2015) sia le circolari ministeriali (Circolare n. 14106 del 6 ottobre 2015 e Circolare del 8 gennaio 2016) o le ultime SOP (Standard operating procedures) in materia di hotspot non possono essere ritenute basi legali per provvedimenti amministrativi nazionali anche sul piano del diritto interno. Vedi Fulvio Vassallo PALEOLOGO, Nuovi hotspot in Sicilia e non solo. Aumenta la confusione fra accoglienza e detenzione, dalle relocation fallite alle procedure di respingimento, 18 marzo 2017; Piergiorgio GUALTIERI, Il trattenimento dello straniero nel prisma sanzionatorio italiano, in La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR, Roma TrE-press, 2017, pp. 361-422.

7 L'hotspot di Taranto, attivo dal 29 febbraio 2016, è gestito direttamente dal Comune di Taranto (attraverso un unico delegato, il dott. Michele Matichecchia nella qualità di Comandante della polizia municipale), in virtù di una convenzione stipulata con la locale Prefettura in data 26 febbraio 2016 e con l'ausilio di associazioni e cooperative individuate direttamente dal Sindaco con gare di appalto. La direzione del centro è affidata allo stesso Comandante della polizia municipale che indice i bandi di gara ad evidenza pubblica per l'acquisto dei beni e la fornitura dei servizi. Nella fattispecie l'associazione di volontariato Noi&Voi gestisce i servizi di assistenza psicologica, legale e linguistica mentre la Ladisa s.p.a. si occupa del vitto. La struttura mobile, sorta su un vecchio parcheggio, è realizzata su un'ampiezza di 10 000 metri quadrati al Varco Nord del Porto mercantile in un'area caratterizzata dalla presenza di grossi impianti industriali in decadenza; in una decina di prefabbricati sono raccolte le aree di prima accoglienza sanitaria, gli uffici dell'ente gestore, delle organizzazioni internazionali (UNHCR e OIM), delle agenzie europee (Frontex ed EASO), la medicheria (il servizio di assistenza sanitaria è affidato ai medici della Asl locale tutti i giorni dalle 9 alle 18) e gli uffici per l'identificazione di polizia, controllo documenti, fotosegnalazione e rilevamento di impronte digitali. Tre tensostrutture sono adibite a dormitorio maschile, dormitorio femminile e mensa. La struttura, fortemente militarizzata è sorvegliata con videocamere e dall'Esercito mentre all'interno operano agenti delle forze dell'ordine (polizia e carabinieri) e polizia municipale.

8 Questa violazione risulta ancora più insopportabile nel momento in cui coinvolge i minori non accompagnati che, risentendo della carenza di strutture adatte ai loro bisogni, di fatto permangono troppo a lungo presso gli hotspot. Si veda Campagna Welcome Taranto, https://it-it.facebook.com/campagnawelcometaranto/.

9 Si veda a tal proposito il Rapporto di Amnesty International del 3 novembre 2016 intitolato «Hotspot Italia: come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti», da cui emergono gravi lacune nelle singole fasi che caratterizzano l'approccio hotspot. Sul punto vedi anche Associazione Babele, Hotspot di Taranto: mancano le garanzie per la tutela dei diritti alla persona; documento congiunto ARCI, ASGI, Campagna Lasciateci entrare del 22 marzo 2016.

10 Di grande interesse è il dossier presentato da STAMP (Sostegno ai Transitanti Accoglienza Migranti e Profughi), che descrive le pratiche illegittime a cui sono sottoposti gli ospiti dell'hotspot tarantino: Storie di hotspot. Hotspot leaks: dossier sulla frontiera di Taranto, 28 giugno 2017. Il 10 novembre del 2016 una delegazione della Commissione Diritti Umani del Senato si è recata nella struttura evidenziando che la permanenza supera le due settimane e va ben oltre il periodo massimo previsto per i centri di questa tipologia, pensati per una primissima accoglienza e per una permanenza molto breve. Di conseguenza i servizi offerti non possono coprire le esigenze di un'accoglienza prolungata: i kit di indumenti e prodotti consegnati all'arrivo, ad esempio, sono insufficienti per tempi più lunghi. Ai migranti non viene consegnata una tessera telefonica né il centro è provvisto di cabine, per cui non è possibile telefonare e dare notizie ai familiari dopo il viaggio in mare per diversi giorni. Non ci sono spazi comuni né è prevista alcuna attività per i migranti ospitati. Agli adulti è consentito uscire dalla struttura durante il giorno, mentre i minori, per decisione dell'ente gestore, non possono farlo. Questa situazione crea alcune tensioni e può accadere che, pur di poter uscire per qualche ora dal centro, alcuni minori modifichino le informazioni date all'arrivo e si dichiarino maggiorenni. Si veda il Resoconto: Visita di una delegazione della Commissione straordinaria per la tutela e la

promozione dei diritti umani al centro "hotspot" di Taranto, 10 novembre 2016; Erasmo PALAZZOTTO, Il sistema hotspot e la negazione dello Stato di diritto in Europa, Relazione di minoranza sull'approccio Hotspot nell'ambito del sistema di identificazione e accoglienza, 2016, pp.63.

11 Il metodo hotspot è scandito da singoli moduli che prendono avvio dalle operazioni SAR e sbarco e proseguono con le attività di screening sanitario, pre-identificazione, foto segnalamento, verifica dei richiedenti asilo, per giungere al bivio tra relocation o procedura ordinaria. Durante questa fase i migranti vengono sottoposti ad una breve intervista i cui contenuti vengono riversati nel cosiddetto foglio notizie: un questionario, redatto in quattro lingue (inglese, francese, arabo e tigrino) formulato in maniera estremamente sintetica e poco chiara, strutturato in forma di quesiti a risposta multipla relativi alle ragioni per le quali si è deciso di venire in Italia. Questo strumento si rivela inidoneo a rappresentare le effettive volontà dei migranti e lascia uno spazio di eccessiva discrezionalità in mano alle Autorità di Pubblica Sicurezza in un momento di particolare fragilità dei cittadini stranieri. Si veda sul tema Oxfam Italia, Hotspot, il diritto negato, 2016, disponibile sul sito www.oxfamitalia.org.

12 L'abuso che caratterizza l'approccio hotspot in Italia è legato innanzitutto all'arbitraria distinzione, operata ai valichi di frontiera dalla Polizia di Stato (supportata dai funzionari EASO e dagli agenti di FRONTEX) , tra «le persone richiedenti asilo/potenziali ricollocabili e quelle in posizione irregolare», come scritto nella Roadmap del Ministero dell'Interno: circostanza semplicemente non contemplata dalla normativa, che alla Polizia lascia solo il ruolo di ricezione delle domande d'asilo. Infatti l'art. 29 del d.lgs. 25 del 2008 ha affidato solo alle Commissioni territoriali, appositamente istituite, e non alla polizia di frontiera il compito di valutare le domande e di decidere sugli eventuali casi di inammissibilità.

13 Enrico ALLASINO, Luigi BOBBIO, Stefano NERI, Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione, Milano, Il Mulino, 3/2000 dicembre, pp.431-450.

14 Sulle trasformazioni dei paesaggi urbani generate dalla presenza di migranti si veda, Fabio AMATO, Migrations et changements territoriaux en Italie, BAGF GÉOGRAPHIES, 2009-4.

15 Sul punto si veda Grzegorz J. KACZYNSKI, Processo Migratorio e dinamiche identitarie, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 34; Fondazione ISMU, Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 304.

16 Michel AGIER, Ce que les villes font aux migrants, ce que les migrants font à la ville, Le sujet dans la cité, 2016/2 (N° 7), p. 21-31. URL: https://www.cairn.info/revue-le-sujet-dans-la-cite-2016-2-page-21.htm.

17 L'impenetrabilità dell'hotspot unitamente al silenzio del Comune di Taranto favoriscono quel senso di frustrazione scientifica che matura nel solco di una dualità tra il libro stampato e la effettiva condizione dei luoghi. Se è vero che l'indagine sul campo deve essere supportata dall'analisi critica di un testo per sottrarsi ad un destino di inefficacia è altrettanto vero che l'esegesi giuridica può rivelarsi del tutto sterile se non viene affiancata da un dato tangibile. Sotto questo profilo il lavoro di ricerca può approdare ad un risultato monco che non consente di vagliare appieno tutte le possibili diramazioni dell'indagine.

18 Proprio in questo senso dovrebbe muoversi l'accesso della stampa e dei mezzi di telecomunicazione agli spazi adibiti ad hotspot. Il ruolo dei mezzi di informazione diventa delicato quando è necessario portare alla luce le dinamiche che accompagnano questi «fuori-luoghi» in maniera non ideologica, ma attenta alle istanze dei migranti e della popolazione locale. Il problema dei campi è infatti quello di essere sconosciuti e ciò che non si conosce produce paura e ostilità. Sul tema dei campi profughi si veda Chiara MARCHETTI, Un modo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi, Bologna, EMI, 2006, pp. 288; il Rapporto di Medici senza Frontiere, Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale, marzo 2016, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/fuoricampo.pdf.

19 L'esempio di Calais è emblematico: «Réinventer Calais» è un progetto nato dall'Associazione PEROU (Pole d'Exploration des Ressources Urbaines) che va in direzione contraria alla politica di confinamento messa in atto dalle istituzioni politiche francesi attraverso una rete di supporto ai migranti esiliati in quell'area. La popolazione locale con l'ausilio di associazioni europee, organizzazioni di intellettuali (filosofi, artisti, urbanisti, antropologi, politologi, sociologi, architetti, giuristi, politologi) che hanno trovato nel web il modo di coordinarsi, si è mobilitata con l'idea di avvicinare il più possibile la vita del campo a quella reale al netto di retoriche umanitarie, https://reinventercalais.org/.

20 Erika CELLINI e Roberto FIDELI, Gli indicatori di integrazione degli immigrati in Italia. Alcune riflessioni concettuali e di metodo, Quaderni di Sociologia, 28/2002, pp. 60-84.

Bibliografia

Dottrina

Agier, M. (2008), Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire, Flammarion, Paris, pp. 350.

Allasino, E., Bobbio, L., Neri, S. (3/2000 dicembre), Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione, Il Mulino, Milano, pp.431-450.

Amato, F. (2009-4), Migrations et changements territoriaux en Italie, BAGF GÉOGRAPHIES.

Calvi, M.,V., Mapelli, G., Bonomi, M. (2010), Lingua, identità e immigrazione. Prospettive interdisciplinari, Franco Angeli, Milano, pp. 240.

Campesi, G. (2016), Chiedere asilo in tempo di crisi, in Confini d'Europa, modelli di controllo e inclusioni informali, Raffaello Cortina, Milano, pp. 232.

Grassi, T, Monacelli, C., Chiarilli, G. (2009), Segni e sogni dell'emigrazione. L'Italia dall'emigrazione all'immigrazione, Eurilink, Roma.

Kaczynski, Grzegorz J. (2008), Processo Migratorio e dinamiche identitarie, Franco Angeli, Milano, pp. 352.

Leone, C., (2017 fasc. n. 2), La disciplina degli hostspot nel nuovo articolo 10 ter del D.lgs. 286/98: un'occasione mancata, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,.

Levi, G. (2006), L'interpretazione della legge: i principi generali dell'ordinamento giuridico, Giuffré editore, Milano, pp. 72.

Masera, L., Savio, G., (2017), La prima accoglienza, in La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale scientifica.

Mesnard, P. (2004), Attualità della vittima: la rappresentazione umanitaria della sofferenza, Ombre corte, Verona, pp. 124.

Paleologo, F.,V. (2012), Diritti sotto sequestro: dall'emergenza umanitaria allo stato di eccezione, Aracne, Roma, pp. 263.

Pino, G. (2015), Linguaggio giuridico, in Pino G., Schiavello A., Villa V. (a cura di), Filosofia del diritto. Introduzione critica al pensiero giuridico e al diritto positivo, Giappichelli Editore, Torino, pp. 287.

Riviste

Agier, M. (2016/2 - N° 7), Ce que les villes font aux migrants, ce que les migrants font à la ville, Le sujet dans la cité, p. 21-31.

Cellini, E., e Fideli, R. (28/2002), Gli indicatori di integrazione degli immigrati in Italia. Alcune riflessioni concettuali e di metodo, Quaderni di Sociologia, pp. 60-84.

Morgese, G. (2015), Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati, in Dirit-

to Immigrazione e Cittadinanza, fasc. n. 3-4, p. 23.
Penasa, S. (2017), L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie) efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello, in Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri, a cura di Fulvio CORTESE, Gracy PELACANI, Università degli Studi di Trento, Quaderni della facoltà, p. 405.
Scalia, D. (2016/4) Logique d'exception et logique sécuritaire en droit international de la détention, Déviance et Société, (Vol. 40), pp. 391-409.
Slama, S. (2016/4), Crise de l'asile : un supra infradroit à l'abri de tout contentieux ? Plein Droit (n° 111), pp. 49-56.
Rapporti e studi
ASGI al Ministero dell'Interno: La natura giuridica degli hotspots va chiarita, documento del consiglio direttivo Asgi del 21 ottobre 2015.
Amnesty international, Hotspot Italia: come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti, 3 novembre 2016.
Associazione Babele, Hotspot di Taranto: mancano le garanzie per la tutela dei diritti alla persona; documento congiunto ARCI, ASGI, Campagna Lasciateci entrare del 22 marzo 2016.
Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, Unhcr, Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, settembre 2015, pp. 240.
Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Visita di una delegazione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani al centro "hotspot" di Taranto, 10 novembre 2016.
Consorzio italiano di solidarietà (ICS), Rifugiati in Italia: La protezione negata: primo rapporto sul diritto di asilo in Italia, Feltrinelli Editore, Milano, 2015, pp. 111.
Fondazione ISMU, Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 322.
Oxfam Italia, Hotspot, il diritto negato, 2016, pp. 50.
Rapporto di Medici senza Frontiere, Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale, marzo 2016.
Palazzotto E., Il sistema hotspot e la negazione dello Stato di diritto in Europa, Relazione di minoranza sull'approccio Hotspot nell'ambito del sistema di identificazione e accoglienza, 2016, pp.63.
STAMP, Storie di hotspot. Hotspot leaks: dossier sulla frontiera di Taranto, 28 giugno 2017.
Documenti delle istituzioni e degli organi dell'unione europea
Regolamenti
Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione). Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L180/31 del 29.06.2013.
Regolamento (Ue) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione). Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 180/31 del 29.06.2013.
Direttive
Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2015 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 326/13 del 13.12.2005.
Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 180/60 del 29.06.2013.
Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione). Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 180/60 del 29.06.2013.
Decisioni
Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 239/146 del 15.09.2015.
Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 248/80 del 24.09.2015.
Comunicazioni
Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda Europea sulla Migrazione, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13.05.2015.
Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio. Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'Agenda Europea sulla Migrazione, COM(2015) 490 final, Bruxelles, 23.09.2015.
Rapporti e Studi delle Istituzioni europee
Corte dei Conti europea, Relazione speciale «La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati: il «sistema basato sui punti di crisi»
Documenti delle Istituzioni Nazionali
Costituzione italiana
Leggi
Legge 29 dicembre 1995, n. 563. Conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia. GU Serie Generale n. 303 del 30 dicembre1995.
Legge 13 aprile 2017, n. 46. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. GU Serie Generale n. 90 del 18 aprile 2017.
Decreti
Decreti Legge
Decreto-legge 21 marzo 1978, n. 79. Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 22 marzo 1978.
Decreti Legislativi
Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.
Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008.
Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/

UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2015.
Decreto legislativo 17 febbraio 2017, n. 13, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 40 del 17 febbraio 2017.
Decreti del Presidente della Repubblica
Decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982 - Esecuzione del Protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, che riconosce taluni diritti e libertà oltre a quelli che figurano nella detta convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 124 del 7 maggio 1982.
Circolari
Circolare del Ministero dell'Interno del 26 settembre 2014, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, avente come oggetto "Accesso alla Procedura di Asilo. Garanzie e modalità".
Circolare del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2015, n.14106, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, avente come oggetto "Decisioni del Consiglio Europeo n. 1523 del 14 settembre 2015 e n. 1601 del 22 settembre del 2015 per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia – Avvio della procedura relocation".
Circolare del Ministero dell'Interno del 8 gennaio 2016, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, avente come oggetto "Accesso alla Procedura di Asilo. Garanzie e modalità".
Atti parlamentari
Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XVII legislatura, Discussioni, Seduta del 21 ottobre 2016. Resoconto stenografico n. 696, p.4,
Giurisprudenza
Giurisprudenza europea
Corte europea dei diritti dell'Uomo
Sentenza del 21.10.2014, caso 16643/09 Sharifi e altri c. Italia e Grecia
Sentenza del 23.02.2012, caso 27765/09 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia.
Giurisprudenza nazionale
Corte di Cassazione
Cass., sent. 24 luglio 2009, n. 237.
Cass., sez. VI civile, Ordinanza 25 marzo 2015, n. 5926.

Sitografia

https://www.a-dif.org/tag/approccio-hotspot/.
https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/italie-coups-decharges-electriques-et-humiliations-sexuelles-contre-les-refugies
www.asgi.it/tag/hotspots/
https://www.cairn.info/revue-le-sujet-dans-la-cite-2016-2-page-21.htm.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agendamigration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_fr.htm
https://www.facebook.com/campagnawelcometaranto/
http://www.forumrefugies.org/s-informer/actualites/en-grece-la-situation-degradee-dans-les-hotspots-interroge-l-avenir-de-ces-dispositifs
http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione
http://www.internazionale.it/video/2016/05/12/hotspot-le-impronte-dei-migranti
https://www.lacimade.org/publication/frontieres-europeennes-defense-dentrer/
www.lasciatecientrare.it
http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/hotspot;
http://www.mediciperidirittiumani.org/progetto-on-to
http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/fuoricampo.pdf.
http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2_hotspots_it.pdf.
http://www.migreurop.org/?lang=it
http://www.statewatch.org/asylum/obserasylum.htm
http://openmigration.org/wp-content/uploads/2016/11/stenografico-21-ottobre.pdf.
https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-egato_Oxfam_DEF.pdfhttps://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/campagne/minori-migranti
http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/it/.
http://questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2018-2_15.pdf
https://reinventercalais.org/.
http://siciliamigranti.blogspot.it/
https://www.unponteper.it/wp-content/uploads/2017/07/DOSSIER-stamp.pdf.
http://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di-accoglienza

La pianificazione per la coevoluzione nelle aree protette

Giovanni Ottaviano*

Introduzione

Lo strumento del Piano per il Parco, introdotto (unitamente al Regolamento e al Piano pluriennale economico e sociale) dalla Legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 6 dicembre 1991 e ss. mm. ii., per la sua finalità di gestione delle attività e delle trasformazioni previste e prevedibili nel territorio del parco può essere considerato un elemento cardine del processo di evoluzione delle aree protette verso forme concettualmente più moderne (Magnaghi, 2010; Gambino, 2016). Il fatto stesso che la legge 394/91 stabilisca la sua sostitutività – e non già mero sovraordinamento, come diffusamente riportato – di ogni altro strumento di pianificazione paesistica[1], territoriale e urbanistica, nonché l'"effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza ed indifferibilità degli interventi in esso previsti" (art. 12, co. 7), ne testimonia il peso all'interno degli equilibri territoriali.
Eppure, nonostante la norma stabilisca che esso debba essere approvato entro il termine massimo di 24 mesi dall'istituzione dell'Ente Parco (art. 12, co. 4, L. 394/91), dei 24 parchi nazionali italiani il cui Ente gestore è istituito solo 9 hanno un piano definitivamente approvato: la maggior parte di queste entità territoriali, quindi, è priva dello strumento necessario per il perseguimento della "tutela dei valori naturali ed ambientali, nonché storici, culturali, antropologici tradizionali" (art. 12, co. 1), e risulta sottoposta a specifiche misure di salvaguardia e a un regime di tipo autorizzativo.

Criticità nell'approvazione dei piani per il parco

Alcune considerazioni sul caso del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga

La ricerca delle cause dei diffusi ritardi nell'approvazione dei piani ha posto in evidenza molteplici aspetti, riferibili sia a difficoltà tecniche degli Enti che a difficoltà di coordinamento dei diversi attori che – secondo quanto previsto dalla normativa – prendono parte al processo di costruzione e approvazione del Piano. Focalizzando l'attenzione

sulla seconda di queste problematiche generali, si riportano alcune considerazioni sull'iter (tuttora in corso) di approvazione del Piano del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga[2]. Nel 1997 – quasi due anni dopo l'istituzione dell'Ente parco, avvenuta per mezzo del D.P.R. del 05/06/1995 – sono state avviate le attività di preparazione del Piano. Conseguentemente all'approvazione del Consiglio Direttivo (1999), e all'adozione da parte delle regioni competenti (Abruzzo, Lazio e Marche) rispettivamente nel 2004, 2005 e 2006, si è resa necessaria una fase di analisi delle osservazioni (pervenute in numero di 69, ma comprendenti un totale di 563 richieste di modifica al Piano). Essa ha subìto un lungo periodo di fermo a causa dell'emergenza legata agli eventi sismici aquilani del 2009, per poi approdare nel 2015 all'espressione del parere dell'Ente parco sulle osservazioni stesse.

L'iter approvativo del piano è andato incontro a un ulteriore rallentamento come conseguenza della richiesta, avanzata dalla Regione Lazio e confermata dal Ministero competente e dalle regioni Abruzzo e Marche, di avviare la procedura di V.A.S.[3] Le consultazioni con i soggetti competenti in materia ambientale e con il pubblico hanno contribuito a porre ancor più in evidenza la presenza di ampie conflittualità – già riportate in più occasioni dagli organi di stampa – tra le posizioni espresse dal Ministero competente e dalle rappresentanze di alcuni soggetti locali per ciò che riguarda lo sviluppo socioeconomico del territorio. La conclusione della procedura V.A.S. da parte della Regione Abruzzo – individuata come capofila dal protocollo d'intesa siglato tra le tre regioni – è stata seguita dalla stipula delle intese con i comuni abruzzesi (di cui all'art. 12 della L. 394/91) e all'approvazione del Piano, in maniera non coordinata con le altre regioni. Tale "accelerazione" unilaterale ha avuto uno scopo dichiaratamente politico-comunicativo, come stimolo per le altre regioni a giungere anch'esse all'approvazione in tempi brevi e per offrire un segnale di distensione nei confronti dei soggetti locali, da tempo preoccupati dalle conseguenze del protrarsi del regime di salvaguardia nel Parco.

Tanto nelle fasi precedenti l'approvazione della Regione Abruzzo, quanto – e forse anche in misura maggiore, per certi versi – successivamente ad essa, dalla lettura degli scambi di pareri e note interpretative tra l'Ente Parco e le direzioni regionali competenti in materia di pianificazione delle aree protette, si è resa chiaramente manifesta la varietà delle posizioni politiche, delle istanze locali, delle esigenze di tutela ambientale e paesaggistica, degli obiettivi di sviluppo territoriale, e la complessità della loro presa in considerazione e valutazione, soprattutto all'interno di un quadro normativo, amministrativo e programmatico di particolare complessità e, spesso, di non facile armonizzazione.

E' risultata altresì evidente l'eterogeneità di interpretazione dei dispositivi legislativi nazionali che disciplinano le procedure di approvazione del Piano per il parco e stabiliscono la ripartizione delle competenze in materia. Il raccordo tra procedure amministrative così differenti tra loro si dimostra molto spesso non lineare e, di conseguenza, di difficoltosa implementazione.

Potenziali rischi riferibili all'assenza di pianificazione in contesti "fragili"

I parchi nazionali italiani risultano spesso collocati in territori montani o di alta collina, per lo più situati nell'Italia meridionale[4]; tali fattori – e la loro interrelazione – sono individuati come cause principali della fragilità socioeconomica delle aree protette, le quali nonostante documentati segnali di una loro nuova attrattività (Dematteis, 2011; 2014; Perlik, 2011) risultano ancora considerate marginali rispetto alle politiche di sviluppo del territorio.

Il ricchissimo patrimonio culturale ed ambientale dei parchi, il cui ormai storico declino economico e demografico minaccia dall'interno come conseguenza dell'abbandono, può risultare esposto anche a pressioni speculative. Alcune esperienze di rivitalizzazione di borghi a fini turistici, per quanto positive in termini economici ed apprezzabili nell'attenzione posta nei confronti della tutela del patrimonio territoriale[5], sembrano avere – più o meno direttamente – generato degli effetti sul mercato immobiliare[6] potenzialmente deleteri in ottica coevolutiva. Nel caso della riqualificazione a fini turistici del borgo di Santo Stefano di Sessanio, ad esempio, la combinazione tra l'interesse suscitato dall'operazione e la previsione di inedificabilità – proposta all'amministrazione comunale dallo stesso investitore, come "garanzia" del mantenimento dell'immagine del borgo – ha prodotto la corsa all'acquisto di immobili da parte di operatori non locali e la triplicazione dei valori di compravendita. Se da un lato il freno alla storica tendenza svalutativa del patrimonio immobiliare del borgo è considerato un risultato positivo, dall'altro è ipotizzabile che la grande richiesta abbia incoraggiato parte della popolazione residente alla vendita o alla transizione verso un'economia basata principalmente sul turismo, la quale risulta maggiormente remunerativa rispetto alla prosecuzione di attività tradizionali.

Per quanto la scarsità degli studi condotti finora su questo specifico tema renda difficile quantificare il rischio che si producano alterazioni sensibili degli equilibri socio-economici che hanno plasmato nei secoli il paesaggio dei parchi, si può avanzare la possibilità che un diverso approccio allo strumento pianificatorio risulti più efficace nell'orientare l'evoluzione dei territori, rendendoli parte attiva dei processi che vi prendono luogo.

Conclusioni

La progettazione locale, intesa come creazione di un sistema di riferimento entro cui convogliare saperi, esperienze, conoscenze ed aspirazioni del capitale umano territoriale ai fini di uno sviluppo armonioso del territorio, rispettoso degli equilibri storicamente guadagnati e fondanti dell'identità culturale delle comunità locali, può divenire strumento principale e necessario per ridurre l'esposizione della aree più fragili in termini socioeconomici e – parallelamente ma anche conseguentemente – ambientali.

L'interrelazione tra ambiente naturale e attività antropiche, costruita e stratificatasi nel corso di secoli, richiede una lettura corale del territorio, in quanto manifestazione di un'identità collettiva ed espressione profonda di un'ispirazione locale; l'alterazione degli equilibri socioeconomici del territorio deve essere considerata anche nelle sue conseguenze in termini di alterazione degli equilibri coevolutivi che hanno permesso la creazione del paesaggio stesso.

L'integrazione tra pianificazione ambientale e paesaggistica, nell'ottica di una visione complessiva e comprensiva del territorio e di una sua "costruzione" partecipata con modalità consapevoli ma non deterministicamente programmate, e intesa come somma dei suoi singoli valori materiali ed immateriali, nonché (e, anzi, particolarmente) come loro capacità di generare un'entità "terza" rispetto all'insieme dei

fattori iniziali, può rispondere ad alcune delle questioni emerse in questa trattazione.
In una tale impostazione, si andrebbe a superare – non già a rinnegare, evidentemente – la necessità di definizione di un limite formale entro cui collocare le politiche e le pratiche di rispetto delle qualità ambientali, che storicamente tende a generare una dicotomica pressione tra forze interessate a ridurre quanto più possibile l'area sottesa al citato limite – onde mantenere una determinata libertà di intervento trasformativo del territorio – e forze impegnate ad espanderne sempre più i confini, allo scopo di "salvare il salvabile".
Ne risulta una visione di parco aperto al contesto geografico entro cui si colloca, di cui costituirebbe un valore cardine – assimilabile, con un'interpretazione estensiva, ad una "invariante strutturale" – e non un mero elemento ad esso alieno, "isola verde" incatenata in una condizione di intoccabilità, inerme spettatore di incontrollate trasformazioni al suo intorno, condannato a subire un'iniqua ripartizione tra costi e benefici ambientali.

Note

* Dipartimento di Bioscienze e Territorio, Università del Molise, ottaviano.giovanni@yahoo.it

1. Ferme restando le deroghe previste dalla normativa vigente, in particolare per quanto attiene alla tutela dei beni paesaggistici di cui all'art. 145, co. 3 e 4, del D. Lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"
2. Sintesi estrapolata dalla più estesa trattazione riportata in Ottaviano G., De Bonis L. (2018).
3. L'applicabilità della V.A.S. al caso specifico del Piano del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga è risultata controversa, in ragione di incongruità temporali tra le due procedure (cfr. Ottaviano G., De Bonis L., ibidem)
4. Si vedano in proposito le analisi condotte congiuntamente dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e da Unioncamere e riportate nel volume "L'economia reale nei parchi nazionali e nelle aree naturali protette. 2014"
5. Tra i più celebri anche in ambito internazionale, il caso di Santo Stefano di Sessanio (AQ), nel Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, risulta di particolare interesse per l'ambiziosa politica di recupero non solo del patrimonio edilizio storico, ma anche dei saperi tradizionali e delle produzioni tipiche.
6. Si può ipotizzare un parallelismo con i fenomeni di gentrificazione connessi alle riqualificazioni "verdi" in ambito urbano. Sulla correttezza della mutuazione del concetto di gentrificazione al di fuori di contesti strettamente metropolitani, si veda Phillips e Smith, 2018.

Bibliografia

Abbate, T. et al. (2017) "The development of sustainable tourism through market-based sources of innovation in the "albergo diffuso", in Mercati e competitività 2017, 3
Conti, G.; Soave, T. (2006) "I paesaggi bio-culturali delle Alpi: una coevoluzione interrotta", in Planum 11/2016 (pag. 1-24)
De Bonis L., Ottaviano G., Notardonato M. (2015), "Dal piano alla co-pianificazione del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga", in Urbanistica Informazioni 263 Special Issue IV (pag.12-15)
Dematteis, G. (2011) Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese, Franco Angeli, Milano
Dematteis, G. (2014) Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo, Franco Angeli, Milano
Gambino, R. (2016) "Prospettive di riforma del governo del territorio in chiave paesistica", in Urbanistica Informazioni 263 Special Issue IV (pag. 19-24)
Magnaghi, A. (2000) Il progetto locale, Bollati Boringhieri, Torino
Magnaghi, A. (2010) "Dal parco al progetto di territorio: evoluzione o discontinuità?", in Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio Lug-Dic 2010
Ottaviano, G.; De Bonis, L. (2018) "Il processo di pianificazione del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga nel quadro dei rapporti emersi con il contesto istituzionale, decisionale e sociale", in Atti delle giornate della ricerca scientifica del Dipartimento di Bioscienze e territorio (pag. 18-20)
Perlik, M. (2011) "Alpine gentrification: The mountain village as a metropolitan neighborhood", in Journal of Alpine Research 99-1
Phillips, M.; Smith, D. P. (2018) "Comparative approaches to gentrification: Lessons from the rural", in Dialogues in Human Geography 8 (pag. 3-25)
Poli, D. (2013) "Democrazia e pianificazione del paesaggio: governance, saperi contestuali e partecipazione per elevare la coscienza di luogo", in Riv. Geogr. Ital. 120 (pag. 343-361)

Un approccio valutativo di progetti e piani per la Riqualificazione Fluviale

Alexander Palummo*

Se il territorio è rappresentativo dell'interazione fra le società, i valori, le culture, le economie nel tempo può aver senso delineare delle macro categorie della pianificazione in funzione delle principali caratteristiche dei territori a cui essa viene applicata. Tale ipotesi trova in linea di massima un riscontro anche in ambito fluviale. Restando all'interno del continente europeo e focalizzandoci sugli stati di cui è più facile reperire informazioni attendibili e aggiornate, potremmo delineare la seguente ripartizione di massima degli orientamenti in materia di Riqualificazione Fluviale (RF) [CIRF, 2006]:
- approccio mediterraneo (o sud-europeo);
- approccio continentale;
- approccio britannico.

Senza soffermarci sui singoli strumenti di pianificazione nazionale (che sono o comunque dovrebbero essere tendenzialmente uniformati a seguito del recepimento delle Direttive europee */60/CE) ci pare interessante dare spazio all'applicazione della RF nei casi concreti, come riprova della fattibilità di un approccio che non vuol essere solo teorico.
Facendo riferimento al sito di restorerivers.eu (1), i tre gradi di applicazione della RF sono grossomodo rappresentati dalle categorie geografiche di cui poco sopra. In particolare nell'area mediterranea (in cui rientrano le zone meridionali di Spagna, Francia e gran parte dell'Italia e della Grecia) la RF seppur presente fatica a decollare (bassa densità di casi). La Gran Bretagna, luogo di implementazione ottimale, meriterebbe forse uno studio a se stante di cui non ci possiamo occupare in questa sede per esigenze di brevità, in quanto parrebbe essere riuscita ad armonizzare un'applicazione diffusa delle RF con il bisogno di conciliare le istanze di matrice ambientalista con altre esigenze sociali, economiche e territoriali. Il livello di applicazione mediamente diffuso della RF rappresenta in realtà un mare magnum di combinazioni molto diverse anche all'interno dello stesso stato. Nella categoria che, infatti, abbiamo definito "continentale" rientra in realtà una tipologia intermedia di applicazione che ri-

vela da un lato consapevolezza delle potenzialità della RF e, dall'altro, limiti o comunque difficoltà applicative che meriterebbero, anche in questo caso, ulteriore approfondimento. Effettuando uno zoom sulla mappa del sito, in corrispondenza dei singoli stati continentali (e includendo nella categoria anche i paesi scandinavi), scopriamo una sorprendente diversificazione della densità applicativa anche in regioni contigue. Scendendo di dettaglio, l'osservazione di inaspettate similitudini tra territori geograficamente, politicamente e culturalmente distanti come l'Italia e la Norvegia ci porta a interrogarci su quali altri fattori possano aver determinato in situazioni così diverse la medesima difficolta nel perseguire la RF. Un possibile fattore di distorsione nell'interpretazione della distribuzione dei dati in mappa potrebbe essere determinato dalle diverse condizioni idro-geomorfologiche di partenza degli stati che vi sono rappresentati. Se consideriamo la tendenziale scarsità numerica e brevità chilometrica dei fiumi sia italiani che norvegesi la similitudine tra queste due realtà in materia di RF potrebbe sembrare meno casuale. Al contempo la brevità dei numerosi corsi d'acqua che irrorano il Regno Unito potrebbe aver facilitato l'applicazione della RF in quell'area. Possiamo quindi concludere questa prima panoramica europea invitando alla prudenza nelle generalizzazioni specialmente laddove si potrebbe correre il rischio di giudicare con troppa facilità (e severità) eventuali strumenti di governance fluviale.

Meno rischioso è quindi addentrarsi nei casi concreti descrivendo brevemente i progetti di Riqualificazione Fluviale selezionati all'interno del DataBase del RiverWiki RESTORE (2). Tra le decine di interventi visionati sono stati scelti per questa analisi soltanto quelli che soddisfano almeno 3 requisiti sui 5 ritenuti essenziali per una buona riuscita della Riqualificazione Fluviale (3). Perché un intervento di RF sia effettivamente funzionale (per la mitigazione del rischio e contemporaneamente assicuri una buona rinaturalizzazione del corso d'acqua) si richiedono adeguate analisi e scenari previsionali in merito a: geomorfologia fluviale, vegetazione acquatica e ripariale, reti ecologiche, urbanistica e pianificazione territoriale, pericolosità idraulica e rischio idrogeologico. I progetti presi in esame sono relativi a:

- un intervento in ambito urbano sul fiume Marden (UK) che ha visto una parziale rinaturalizzazione del tratto di corso d'acqua che attraversa la cittadina omonima con ricucitura del tessuto urbano che la canalizzazione presente prima dell'intervento andava sostanzialmente a "spezzare";
- un intervento del Mayes Brook (UK) in un tratto immerso in ambiente rurale e che è risultato interessante per la dettagliata analisi geomorfologica e vegetazionale delle sponde;
- l'intervento del fiume Vida in Danimarca che riguarda una porzione di asta fluviale collocata in periferia della cittadina di Tonder: la riqualificazione in questo caso è stata attenta alla reintroduzione della vegetazione ripariale autoctona e ha permesso anche una certa rivalorizzazione turistico-ricreativa;
- l'insieme di interventi del fiume Reno (Piano di Rotterdam), esempio integrato di studio a livello di bacino che ha visto l'intraprendersi di numerosi progetti dalla sorgente alla foce difficilmente elencabili in maniera esaustiva, ma in questo caso risulta di particolare interesse sottolineare la presenza delle analisi sulla cartografia storica e sui dati LiDAR (4) per la ricostruzione dei paleo alvei e sugli abachi per la progettazione degli interventi in ambito urbano sui tombini;
- il caso del fiume Isar in Germania, per il quale si può affermare che la totalità di interventi programmati sia in ambito urbano che rurale sono stati attuati con particolare attenzione ad una riqualificazione integrata e multidisciplinare;
- l'intervento di Ritobäcken Brook in Finlandia, molto rappresentativo per la riqualificazione dei tratti rettificati (eliminazione/arretramento di argini) e la reintroduzione della vegetazione riparia;
- l'esempio di Ciobarciu Wetland della Romania è sicuramente il caso più orientato agli aspetti rurali, in quanto gli interventi hanno visto una riqualificazione delle aree canalizzate della maglia agricola in corsi d'acqua meandrizzati ma che conservano sempre la loro funzione divisoria (e di irrigazione) tra le colture.

Possiamo già in questa fase anticipare che il caso del fiume Isar in Germania rappresenta tra i 7 presi in considerazione quello più equilibrato e completo (studi e interventi effettuati tengono in considerazione tutti i criteri per una buona RF). Ma perché un intervento di RF sia riproducibile e diventi una buona prassi è importante che si conformi alle linee guida a livello di governance sovraordinata. L'Ente (o gli Enti) gestore e la normativa di riferimento in materia fluviale devono essere quindi confrontati e studiati in base ad adeguati criteri di pianificazione territoriale e cioè: multiscalarità, multiattorialità, inclusività, chiara definizione delle competenze, integrazione e multidisciplinarietà (criteri utilizzati pocanzi nella valutazione dei progetti), presenza di strumenti attuativi multilivello e di una documentazione adeguatamente chiara ed esaustiva.

Analizziamo di conseguenza gli strumenti di pianificazione territoriale a scala di bacino così come descritti sul sito web dell'UE o su quello istituzionale del Paese europeo di appartenenza del bacino idrografico:

- nel caso olandese, preso in esame per la valutazione dei progetti di RF poco sopra, poiché il bacino del fiume Reno ricopre sostanzialmente l'intero territorio nazionale, il Reno è soggetto ad una pianificazione particolarmente attenta, ricca di progetti integrati soprattutto per il tratto finale. Gli aspetti di copianificazione tra livelli di programmazione e progettazione degli interventi risultano ben descritti e documentati nel Piano (5) e sulla pagina web istituzionale, ma, forse per la spiccata interregionalità del Piano stesso (il Reno infatti attraversa 7 nazioni), non emerge in maniera chiara la divisione delle competenze;
- per quanto riguarda la Germania, premettendo che alcune considerazioni posso essere assimilabili alle precedenti poiché il Reno la percorre per quasi un terzo del paese, la valutazione è stata calibrata congiuntamente agli altri due bacini principali. La Germania infatti comprende quasi interamente il bacino dell'Elba e il tratto a monte del Danubio. Molto sinteticamente si può dire che la pianificazione territoriale fluviale tedesca sembra molto omogenea e completa: gran parte dei criteri analizzati risulta documentata sui portali ufficiali consultati (6). Inoltre è possibile affermare che le FWD e WD (7) sono attuate da più di un ciclo di programmazione anche su molti sottobacini;
- la realtà francese in termini di pianificazione territoriale per la gestione della risorsa idrica e l'ambiente fluviale appare particolarmente multiattoriale e inclusiva (8). La struttura delle competenze è allo stesso tempo complessa ma funzionale. La programmazione economica e di intervento per

le misure del Piano di Gestione del Rischio Alluvione (PGRA) è parte della pianificazione strategica di bacino, risulta però in alcuni casi difficile trovare la documentazione degli interventi (svolti e/o in programmazione) e dei piani di bacino e, quindi, dell'effettivo carattere integrato delle misure d'intervento e delle linee guida;

- in Spagna la pianificazione territoriale prevede un Piano Idrologico Nationale (9) che è suddiviso in Piani di Bacino: come in Italia, anche la Spagna si sta adeguando nell'attuale ciclo 2016-2020 alle direttive CE. Non sono ben chiari gli aspetti di multiscalarità e suddivisione delle competenze, ma la documentazione del Piano è particolarmente dettagliata in termini di cartografie e indirizzi per le misure e gli interventi. Viene inoltre fornito sul sito istituzionale un articolato schema dell'architettura del processo di programmazione e pianificazione;

- il caso italiano vede, negli ultimi anni, con l'arrivo del PGRA, una documentazione per la pianificazione fluviale e le misure di intervento quantitativamente e qualitativamente superiore rispetto ai Piani precedenti (es. PAI). Allo stesso tempo anche se il coinvolgimento della cittadinanza e degli attori coinvolti è stato implementato grazie ai recenti Contratti di Fiume (CdF) e ad altre forme di partecipazione, rimangono alcune carenze in termini di realizzazione integrata dei progetti, strumenti attuativi multilivello e chiara suddivisione delle competenze in materia fluviale;

- l'ultimo caso preso in esame è quello inglese. Per quanto sembri che l'Inghilterra, sia in termini di progetti orientati al fluviale che in termini di pianificazione e programmazione sul tema, abbia iniziato cronologicamente prima di tutti gli altri esempi valutati (date su progetti di RF e pianificazione di bacino anche precedenti al 1999) (10), non compaiono molte indicazioni in merito alla multiattorialità e all'inclusività degli strumenti di governance fluviale. In termini di integrazione, strumenti attuativi e soprattutto suddivisione delle competenze, invece, le autorità in materia producono documenti molto precisi e dettagliati. Nelle norme di pianificazione dei bacini e delle aree fluviali è chiaramente specificato: chi fa cosa, come e per quanto tempo (11). Infine è importante sottolineare che i progetti di RF in Inghilterra sono molto numerosi e inquadrati in maniera coerente con le indicazioni del Piano di Bacino e della pianificazione del territorio nazionale.

Per il confronto dei casi presi in esame si è elaborata una tabella valutativa della qualità del progetto in funzione dei criteri precedentemente elencati per la Riqualificazione Fluviale di media-lunga durata. Mentre per comparare i casi studio relativi agli strumenti di pianificazione fluviale la tabella valutativa riporta i caratteri della qualità del Piano utilizzando come criteri di riferimento gli effetti della pianificazione territoriale che sono riscontrabili a livello di Bacino idrografico (principio spaziale più importante del confine amministrativo).

Per la parte relativa ai progetti la tabella può essere letta con queste modalità:

1. con il simbolo V in casella si intende che quel tipo di analisi è stato documentato e utilizzato per la realizzazione degli interventi;
2. con il doppio simbolo V in casella che le analisi sono particolarmente dettagliate su quel tema - il simbolo è in grassetto nella colonna RF per i casi che soddisfano tutti (o quasi tutti) i criteri;
3. colore verde per quelli che tra questi ultimi sono stati completati e per i quali è quindi possibile vedere riscontro sul territorio.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione territoriale la tabella si può leggere attraverso:

1. il simbolo V in casella per il quale si intende che le caratteristiche elencate sono state prese in considerazione dalla pianificazione territoriale fluviale e dalla pianificazione di bacino del paese di riferimento;
2. il doppio simbolo V in casella che evidenzia che le stesse caratteristiche di cui sopra

Fiume	Paese	GeoMorf.	Veget.	ReteEco.	Urb.	Mitig.Rischi	RF	Completato	
Marden	Inghilterra		V	V	V			1999	
Mayes	Inghilterra	V V	V	V		V	**V**	2002	
Vida	Danimarca	V		V	V	V	**V**	2009	
Reno	Europa	V V		V	V V	V V	**V**	In corso	
Isar	Germania	V	V	V	V	V	**V**	2011	
Ritobacken	Finlandia		V V	V	V			2010	
Jijia	Romania		V V			V		2006	

Paese	Olanda	Germania	Francia	Spagna	Italia	Inghilterra
Bacini	Rhine	Danube, Rhine, Elbe	Seine, Loire, Garonne,	Tagus, Douro, Ebro	Po, Tevere, Arno	Thames, Anglian, Humber
Competenze		V	V			V
Multiscalarità	V	V	V		V	V
Integrazione	V V	V		V		V V
Inclusività	V		V V	V	V	
Multiattorailità	V	V	V V		V V	
Strum.attuativi	V	V	V	V		V
Documentaz	V	V		V	V	V V
RF	**V**	**V**	**V**			**V**

Fig. 1 - Tabella valutativa dei progetti (in alto) e dei piani (in basso) analizzati

sono documentate con particolare attenzione da parte delle amministrazioni - il simbolo è in grassetto nella colonna RF per i casi che soddisfano tutti (o quasi tutti) i criteri;
3. colore verde per quelli che tra questi ultimi sono attuati e per i quali è possibile trovare riscontro anche a livello di linee guida progettuali.
In conclusione possiamo affermare che l'approccio tedesco risulta a tutti i livelli (pianificazione e progettazione) più equilibrato; per quanto non raggiunga l'eccellenza in nessun aspetto, resta comunque quello più completo in termini di procedure, stesura di linee guida e interventi. Questo non significa comunque che i criteri valutati positivamente negli altri casi analizzati non si possano considerare un valido esempio di buone pratiche di gestione dei corsi d'acqua, ma nell'ottica multidisciplinare e integrata adottata dalla nostra analisi la completezza teorico-pratica riscontrata nell'oggetto di studio sembra produrre, alla luce delle attuali conoscenze, i risultati maggiormente incoraggianti.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Firenze, alexander.palummo@unifi.it

1. Sito che si occupa di raccogliere informazioni e documenti degli interventi di RF e localizzarli attraverso la compilazione di una scheda standard da parte degli aderenti. Il funzionamento complessivo del sito fornisce un elevato livello di attendibilità dei dati su esso disponibili.
2. Lo stesso utilizzato dal sito restorerivers.eu.
3. Cfr. Manuale di Riqualificazione Fluviale CIRF (2006).
4. Acronimo dall'inglese Light Detection and Ranging o Laser Imaging Detection and Ranging: tecnica di telerilevamento per determinare la distanza di un oggetto o di una superficie utilizzando un impulso laser. Cfr. Gomarasca (2004).
5. Cfr. https://www.iksr.org/en/water-framework-directive/river-basin-management-plan/
6. Cfr. Piani di Bacino di Reno, Danubio e Elba e FloodPlain Institute (auenzentrum-neuburg-ingolstadt.de).
7. Acronimo inglese delle Direttive Europee 2007/60/CE e 2000/60/CE.
8. Cfr. http://www.comite-eau-biodiversite-reunion.fr/les-schemas-d-amenagement-de-gestion-et-des-eaux-172.html
9. Cfr. https://www.chsegura.es/chs/planificacionydma/planhidrologiconacional/
10. Cfr. www.theRRC.co.uk e report del XI Tavolo dei CdF.
11. Cfr. https://www.gov.uk/government/publications/river-basin-planning-guidance

Bibliografia

Berni M. (2014), L'approccio del caso-studio nell'estimo e nella valutazione: aspetti metodologici. Valori e valutazioni, vol. 12.
Boise State Universuty (2015), River by Design, Investigate Boise Community Research Series, 6.
Calamini G., Nocentini S. (2012), Linee guida per la gestione della vegetazione di sponda dei corsi d'acqua secondo criteri di sostenibilità ecologica ed economica, Regione Toscana.
Cencetti C., Scarinci A., Tacconi P. (2001), Analisi morfologico-sedimentaria degli alvei naturali e dinamica fluviale: una metodologia di studio. Documenti del Territorio, 46.
Ciciotti E., Rizzi P. (2005), Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione, Carocci, Roma.
Donolo C. (2005), Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies, Stato e mercato, n. 73.
Guccione M. e Schilleci F. (a cura di) (2010), Le reti ecologiche nella pianificazione territoriale ordinaria. Rapporti 116/2010, ISPRA, Roma.
Gomarasca M.A. (2000), Introduzione a telerilevamento e GIS per la Gestione delle Risorse Agricole e Ambientali, Edizioni Associazione Italiana di Telerilevamento, Milano.
Jones A. et al. (2013), European Commission Stream and Watershed Restoration: A Guide to Restoring Riverine Processes.
Maggio M, (2014), Invarianti strutturali nel governo del territorio, Firenze University Press.
Magnaghi A. (2000), Il progetto locale, Bollati Boringhieri, Torino.
Menegazzi G., Palmeri P. (2007), Il dimensionamento delle opere di ingegneria naturalistica, Regione Lazio.
Nardini A., Sansoni G. (a cura di) (2006), CIRF. La riqualificazione fluviale in Italia. Linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d'acqua e il territorio. Mazzanti editori, Venezia.
Palummo A. (2015), "Gestione e ripristino del territorio in aree soggette a rischio idraulico/idrogeologico attraverso la Riqualificazione Fluviale", in Atti della 19° Conferenza Nazionale ASITA, Milano 2015.
Poli D. (a cura di) (2011), Il progetto territorialista, All'Insegna del Giglio, Firenze.
Romano B. (2004), "Frammentazione ambientale e politiche di governo territoriale significati e potenzialità delle reti ecologiche nella pianificazione dei paesaggi culturali", in Ri-Vista, n. 1, volume 2, University Press, Firenze.
Sargolini M. (2012), "Paesaggi urbani di qualità per la città sostenibile", in Talia M., Sargolini M. (a cura di), Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea, Franco Angeli, Milano (pag. 83–100).
Sargolini M., Baiocco R. (2011), "Città e natura, economia e benessere", in Urbanistica Informazioni, 237.
Talia M., Sargolini M. (2012), Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea, FrancoAngeli, Milano.
Vezza P., Zanin A., Parasiewicz P. (2017), Manuale tecnico-operativo per la modellazione e la valutazione dell'integrità dell'habitat fluviale, ISPRA.

Le politiche urbane per l'implementazione della "mobilità dolce": il caso del GRAB (Grande Raccordo Anulare delle Biciclette) a Roma

Maria Rita Schirru *

Strumenti per la mobilità ciclopedonale in Italia

Nel nostro Paese la Legge 19 ottobre 1998 n. 366, "Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica", indicava i principi giuridici per lo sviluppo della mobilità ciclistica, che spaziano dalle dotazioni infrastrutturali (quali le piste ciclabili e ciclopedonali), ai parcheggi attrezzati, dall'intermodalità con i mezzi di trasporto (ivi inclusa la promozione del trasporto della bicicletta al seguito), ad attività culturali ed educative, sino alla realizzazione e alla promozione di itinerari ciclabili turistici. Negli anni, però, la norma ha trovato scarsa attuazione, anche per la carenza di erogazione di risorse finanziarie dedicate.

Il Senato, pertanto, ha approvato in data 21 dicembre 2017 la "Legge sulla mobilità ciclistica", le cui novità più importanti sono rappresentate dalla introduzione di definizioni specifiche (per esempio quella di ciclovia e di rete cicloviaria, oppure di sentiero ciclabile e di percorso natura) e dalla previsione delle linee programmatiche e organizzative per lo sviluppo della mobilità ciclistica nel nostro Paese.

La Legge inoltre istituisce un "Piano generale della mobilità ciclistica" e prevede l'istituzione di "Bicitalia", la rete ciclabile nazionale che dovrà nascere dalla integrazione delle "reti regionali di percorribilità ciclistica", infrastruttura già dichiarata "di interesse strategico".

La Legge per la mobilità ciclistica 2017 inquadra, pertanto, la precedente Legge n. 366/1998 in un contesto più ampio, contribuendo a definire le competenze specifiche dei diversi enti locali e a collegarli tra loro all'interno di un sistema complessivo, il già citato Bicitalia.

La nuova Legge per la mobilità ciclistica prevede anche che ogni Regione predisponga un proprio piano e definisca il sistema di interscambio tra bici/altri mezzi di trasporto e le aree di sosta: alcune regioni lo hanno già predisposto, come per esempio la Lombardia, l'Emilia-Romagna e la Puglia solo per citare alcuni casi particolarmente significativi.

La Regione Lazio ha in particolare approvato la legge 28 dicembre 2017 n. 11, "Disposizioni per favorire la mobilità nuova", che sostituisce la Legge n. 13 del 1990, "Interventi regionali per favorire lo sviluppo del trasporto ciclistico". Tale legge ha tra gli obiettivi la creazione di una rete, interconnessa, protetta e dedicata, di itinerari ciclabili e ciclopedonali attraverso località di valore ambientale, paesaggistico, culturale e turistico, che includa anche gli itinerari di media-lunga percorrenza, compresi quelli già individuati e promossi dalle associazioni che favoriscono in modo specifico l'utilizzo della bicicletta a scopi turistici.

La legge prevede inoltre il "Piano regionale della mobilità ciclistica" (PRMC), allo scopo di perseguire la migliore fruizione del territorio mediante la diffusione in sicurezza dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, urbano ed extraurbano, anche in combinazione con i mezzi pubblici e collettivi.

Il progetto GRAB a Roma

Il progetto GRAB, Grande Raccordo Anulare delle Biciclette (fig. 1), rappresenta uno dei dieci itinerari della rete nazionale delle ciclovie turistiche, come previsto dalla legge di stabilità 2016 e dalla legge di bilancio 2017. [1]

Per la realizzazione delle 10 ciclovie sono stati stanziati complessivamente 372 milioni di euro e l'apertura dei primi cantieri è prevista entro il 2018. Le risorse, cofinanziate, possono arrivare a 750 milioni, anche attraverso il contributo dei privati.

L'idea del GRAB è frutto di un lavoro collettivo coordinato da VeloLove (definito come un circuito di eventi e iniziative che coinvolgono principalmente i ciclisti urbani) che ha coinvolto cittadini, comitati, associazioni e istituzioni, prime fra tutte Legambiente, Touring Club Italiano, etc. [2]

Il progetto del GRAB, così come è presentato da VeloLove, consiste in un anello ciclopedonale, accessibile a tutti, che si sviluppa per 45 chilometri all'interno della città di Roma. Si tratta di un'infrastruttura leggera che, secondo gli studi realizzati, implicherebbe un'alta redditività ambientale, sociale, economica e culturale: un'opera pubblica studiata per migliorare i luoghi che attraversa senza aggiungere volumetrie in un territorio massivamente edificato.

Il GRAB impone la pedonalizzazione dell'Appia Antica ed è il prologo della nascita di un

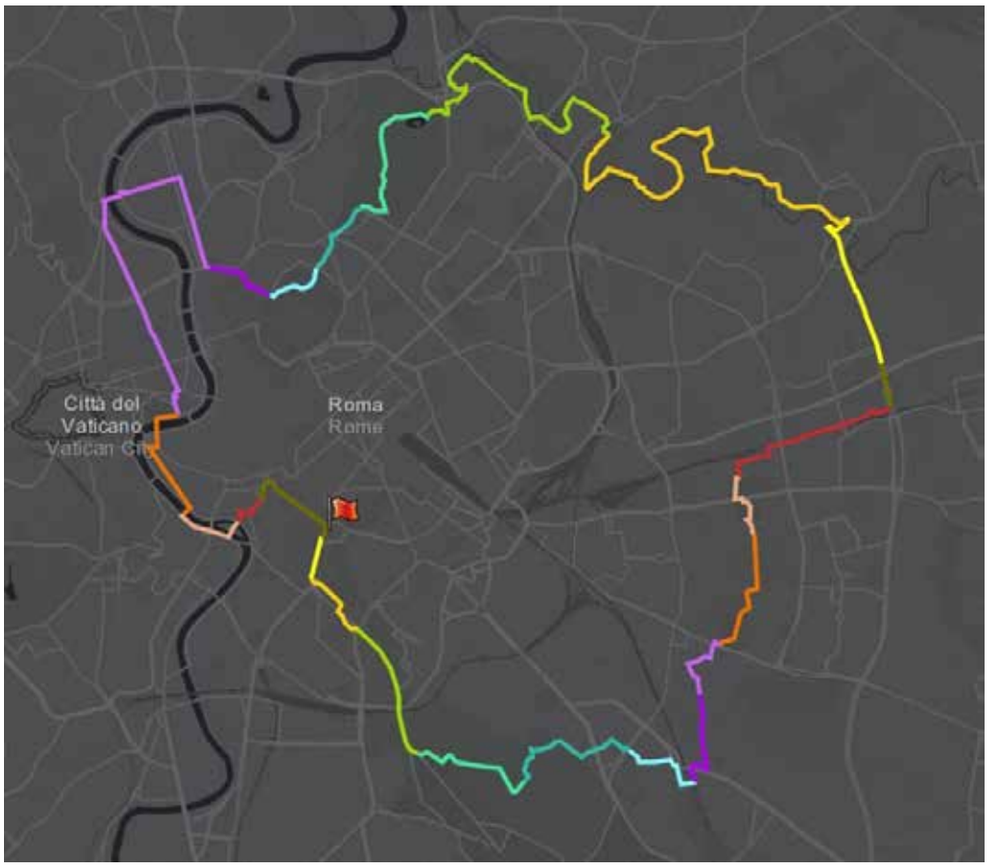


Fig. 1. Il GRAB di Roma. Fonte: http://velolove.it/grab/

unico parco archeologico capitolino dai Fori alla Regina Viarum, con la finalità di essere una calamita per nuovi turisti, dai cicloviaggiatori agli amanti del trekking urbano, attorno a cui sviluppare una vera rete ciclabile metropolitana, volano di interventi diffusi di rigenerazione delle periferie e di rifunzionalizzazione di spazi marginali e degradati.
Il GRAB nel suo percorso rappresenterebbe una lezione itinerante di storia: si parte da Romolo e Remo e si arriva alle architetture contemporanee di Zaha Hadid e di Renzo Piano e alla street art del quartiere Quadraro e di Torpignattara, unendo tra loro Colosseo, San Pietro, Trastevere e centro storico, Galleria Borghese, Auditorium, MAXXI e molti altri punti di interesse.

Il confronto con l'Europa

La città più ciclabile, secondo il Copenhagenize Index 2017, [3] la ricerca che seleziona le 20 città del mondo più fruibili per i ciclisti urbani, è rappresentata da Copenaghen con 390 km di piste ciclabili, segue Utrecht e poi Amsterdam (quest'ultima sebbene riconosciuta da molti come la "capitale mondiale della bicicletta", classificandosi prima nel 2011 e nel 2013, e seconda nel 2015, perde un'importante posizione a causa della scarsa innovazione e di diversi problemi irrisolti); [4] invece, nel suo complesso, il paese più ciclabile d'Europa è l'Olanda con i suoi 32.000 km di piste, segue il Belgio e la Danimarca. V'è da notare che né l'Italia, né Roma, né nessun'altra città italiana compare nelle classifiche dei paesi/città più ciclabili in Europa, a conferma del ritardo del nostro paese nelle politiche volte ad incentivare la mobilità ciclopedonale.
All'interno della trattazione si farà riferimento, oltre che a Copenaghen e ad Amsterdam, anche a Lisbona, che pur non rientrando come Roma nella classifica delle città più ciclabili del mondo, ha sviluppato una tecnologia particolarmente significativa che potrebbe essere adattata, pur con gli opportuni aggiustamenti anche al caso romano oggetto del nostro studio.

Copenaghen

Diverse sono le strategie poste in campo negli ultimi anni per rendere Copenaghen la città più ciclabile del mondo.
La prima strategia fa riferimento alla pubblicazione Bicycle Account del 1996 (che attualmente viene pubblicata ogni due anni), nel quale la città per la prima volta ha iniziato a valutare, attraverso 10 indicatori chiave, alcune questioni connesse con l'uso della bicicletta, come le risorse destinate alle infrastrutture ciclopedonali, il numero dei chilometri percorsi in bicicletta, il numero dei chilometri percorsi in automobile, statistiche sugli incidenti, indagini sul senso di sicurezza percepito dai ciclisti, etc. [5]
Nel Municipal development plan del 1997 la città ha introdotto la pianificazione degli itinerari verdi in bicicletta, concepiti come un supplemento alla rete viaria esistente e articolati in una rete di piste ciclabili che, per quanto possibile, attraverseranno parchi e altre aree verdi della città lungo una viabilità a ridotto volume di traffico. Nel 2000 la città ha proposto una rete di 22 piste ciclabili verdi con una lunghezza totale di 110 chilometri e un costo stimato di 500 milioni di DKK. Nel 2012 sono stati completati circa 40 km della rete prevista e la città si è impegnata nel completamento della rete negli anni successivi.
Nel 2001 Copenaghen ha formulato la sua prima bicycle strategy con la pubblicazione della Cycle policy 2002 – 2012, in cui viene data la priorità nella pianificazione urbana ai percorsi ciclabili. La città ha inoltre promesso di utilizzare i Bicycle Account per raggiungere gli obiettivi proposti: tra questi, si segnalano l'aumento della modal share dal 34% al 40%, al 50%, la diminuizione di incidenti gravi o mortali, nonché il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza, comfort e velocità, individuati nelle indagini Bicycle Account. [6]
Il passo successivo nella politica comunale di incentivazione all'uso della bicicletta viene compiuto con l'uscita del Cycle Track Priority Plan 2006-2016, che stabilisce l'ordine con il quale quasi 70 km di nuove piste ciclabili saranno costruite in 10 anni. L'espansione della rete di piste ciclabili sono una priorità espressa da un certo numero di indicatori: il numero di ciclisti, gli incidenti, il senso di sicurezza e coerenza nella rete e il coordinamento con altri progetti realizzati dalla città. Nel 2009 il costo stimato per l'attuazione del piano ammonta a 400 milioni di DKK. [7]
Nel 2007, a seguito di un report sugli effetti delle cycle tracks e delle bicycle lanes, che ha individuato una serie di problemi nella sicurezza della rete (in particolare nelle intersezioni), la città ha approvato l'Action plan for safe bicycle traffic 2007-2012 per ridurre il numero di incidenti del 50% rispetto a quelli del 1996. Il piano per la ricostruzione di strade e incroci in tutta la città ha identificato 20 incroci particolarmente pericolosi, che sarebbero stati ricostruiti ad un tasso di 3 all'anno.
Il 1° dicembre 2011 il Municipal Council ha adottato all'unanimità la nuova cycling strategy, "Good, better, best - The City of Copenhagen's Bicycle Strategy 2011–2025", che mira a rendere Copenaghen la migliore città ciclabile del mondo. La strategia sostituisce la precedente cycling policy che copre gli anni dal 2002 al 2012, concentrandosi su quattro aree principali: city life, comfort, speed and safety). [8]
L'obiettivo principale della strategia è incrementare la quota modale nell'uso di biciclette fino al 50% di commuter trips, e di rendere Copenaghen la migliore città ciclabile del mondo. La città ha usato i biennali Bicycle Account per identificare i problemi chiave che devono essere affrontati al fine di aumentare la quota modale e i piani di sviluppo di un numero di strumenti adatti a raggiungere l'obiettivo: questi riguardano l'ampliamento delle piste ciclabili a 3 corsie per consentire conversational cycling e l'aumento del senso di sicurezza delle piste ciclabili, permettendo allo stesso tempo velocità più elevate per i pendolari. I piani futuri per ridurre i tempi di viaggio prevedono di espandere l'uso della sincronizzazione del verde semaforico adattato alla velocità dei cicloveicoli e di costruire ulteriori ponti pedonali e ciclabili lungo strade, porti e canali ad elevato traffico. La città progetta inoltre di aumentare la sicurezza ridisegnando gli incroci ad elevato numero di incidenti e ricostruendo i percorsi casa-scuola con infrastrutture più sicure e veloci.

Amsterdam

Amsterdam ha predisposto una serie di strumenti per l'incentivazione della mobilità ciclopedonale.
Nel 2012 ha approvato il Meerjarenplan Fiets 2012-2016 (Long-term Bicycle Plan), un piano a lungo termine per la ciclabilità, che prevede 40.000 nuovi parcheggi, 15 km di nuove piste ciclabili, l'introduzione delle onde verdi (già in uso con successo a Copenaghen) per ottimizzare il traffico ciclistico ampliando gli incroci e rimuovendo da piste e rastrelliere le biciclette abbandonate e in disuso, il tempo limite di sosta nei parcheggi per biciclette. [9] Con tale piano la città di Amsterdam investirà 120 milioni di euro fino al 2020 per migliorare la ciclabili-

tà, tra parcheggi e viabilità. Particolarmente curiosa è la previsione di un pub a pedali, il Fietscafé di Henk e Zwier van Laar, un bancone itinerante con 17 posti in cui si beve birra pedalando in giro per la città.
Il piano descrive in dettaglio le modalità in cui il sistema della mobilità ciclabile cambierà nei prossimi anni, sulla base dei seguenti obiettivi: l'incremento in maniera significativa del numero dei parcheggi per le biciclette nelle stazioni e nel centro della città; il miglioramento del funzionamento e della regolazione dei parcheggi per le biciclette; una nuova strategia di costruzione dei parcheggi e la predisposizione di piani specifici per le aree soggette a traffico intenso.
Per aumentare significativamente il numero dei parcheggi per le biciclette nelle stazioni e nel centro della città sono previsti nuovi parcheggi coperti nella stazione centrale e nelle stazioni secondarie, con nuovi posti presso le stazioni della metropolitana. I ciclisti devono poter parcheggiare nelle immediate vicinanze delle loro destinazioni e, se non è possibile parcheggiare una bicicletta a breve distanza a piedi da una destinazione (fino a 200 metri), si dovranno costruire strutture complesse, come ad esempio i parcheggi a cielo aperto.
Per migliorare il funzionamento e la regolazione dei parcheggi per le biciclette sono stati fatti investimenti sostanziali: invece di continuare a costruire nuovi parcheggi, essendo lo spazio limitato, si propone di regolare meglio quelli esistenti, soprattutto quelli localizzati nelle aree più trafficate, anche per liberare le aree in cui vengono abbandonate o parcheggiate troppo a lungo le biciclette. Pertanto si propone di svolgere nel breve termine le seguenti azioni: limitare il tempo di parcheggio a 7 o 14 giorni (questo è già utilizzato con successo a Leidseplein, Stazione centrale di Amsterdam, e altrove), assicurando in tal modo che tutte le bici abbandonate vengono rimosse dalle aree interessate; prevedere sistemi di pagamento della sosta incrementali (il primo giorno di sosta gratuito, il secondo e terzo giorno 50 centesimi al giorno, il terzo giorno un euro al giorno, e così via)
La nuova strategia prevede, inoltre, di lavorare su un piano a lungo raggio per i parcheggi delle biciclette nelle zone ad intenso traffico fuori dal centro della città, prevedendo nuovi standard di parcheggio, per le case, gli uffici e i servizi, aumentandone la dotazione. Particolare attenzione sarà anche riservata anche alla costruzione di strutture di parcheggio per i tricicli e gli scooter.
Nel 2013, la città ha intanto approvato il Piano della mobilità di Amsterdam con previsioni fino al 2030 (MobiliteitsAanpak Amsterdam 2030), delineando le politiche sulle modalità di trasporto, compresa quella ciclabile, in ciascuna area della città.
Uno strumento molto importante, che Amsterdam ha sperimentato nel proprio territorio per la prima volta al mondo nel 1965, è quello del bike sharing: il progetto non fu promosso dal Comune che, in un primo tempo espresse rifiuto e boicotaggio ma dei provos (dall'olandese provoceren: provocare), il movimento di controcultura olandese (contemporaneo ai beatnik e precedente agli hippy) di impostazione pacifista, libertaria, antiproibizionista e dadaista fondato nel 1964 dall'artista Robert Jasper Grootveld (1932-2009) e dall'attivista radicale precursore dell'ambientalismo Roel van Duijn (1943). [10]
I provos, completamente vestiti di bianco, manifestavano usando la tecnica dell'happening (in voga tra gli artisti degli anni Sessanta) e la loro azione portò a concepire da parte del politico radicale Luud Schimmelpennik il White Bike Plan del 1965 nel quale si arrivava a proporre la progressiva inibizione ai mezzi a motore a percorrere il centro di Amsterdam, ad eccezione di tram e taxi e elettrici che avrebbero dovuto viaggiare a 40 km/h: un sistema municipale di bike sharing alimentato ogni anno da 20.000 biciclette costituiva un'eccezionale integrazione. All'epoca la proposta venne considerata una follia estremista tanto che, dopo il rifiuto del Comune ad adottare il piano, i provos dipinsero di bianco 50 biciclette e le lasciarono nelle strade a disposizione del pubblico, quale atto dimostrativo, suscitando in un contesto culturale europeo, che ancora non era pronto ad accettare tali innovazioni, stupore e perplessità. Ma la bici bianca divenne comunque uno dei simboli della controcultura: solo negli anni Settanta, maturata una diversa consapevolezza del problema da parte della classe dirigente e dal mondo della cultura, la città di Amsterdam approvò le prime leggi per favorire l'uso della bicicletta e contrastare l'ingresso delle auto nel centro città.
Infine, è stato pubblicato il documento di portata nazionale Bicycle Agenda 2017-2020, che ha il sostegno di un grande numero di enti pubblici e privati, impegnati a collaborare per raggiungere il target individuato (associazione delle municipalità olandesi; autorità provinciali; trasporto regionale; Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente; Ferrovie olandesi; varie associazioni private relative a ciclismo, ambiente, sicurezza stradale ed altri enti). [11]
Tale documento rafforza le strategie locali sull'uso della bicicletta e rappresenta uno strumento di lavoro importante per l'implementazione della mobilità ciclistica nei prossimi anni. Il documento è in particolare diviso in varie parti, in cui all'inizio vengono presentati i contributi benefici dell'uso della bicicletta per la società olandese, per poi individuare l'obiettivo generale di aumentare del 20% il numero di chilometri pedalati dagli olandesi entro il 2020. Tale obiettivo è da conseguire attraverso il raggiungimento di 8 obiettivi specifici: far diventare i Paesi Bassi il principale paese ciclistico al mondo; dare più spazio per le biciclette in città; aumentare la qualità delle ciclovie regionali più importanti; ottimizzare la transizione fra biciclette e altri mezzi di trasporto; promuovere l'uso della bicletta verso target ben definiti; ridurre il numero di ciclisti feriti o uccisi; ridurre il numero di furti; aumentare la conoscenza dei dati relativi all'uso della bicletta.

Lisbona

Le diverse condizioni altimetriche di una città possono rappresentare un ostacolo per lo sviluppo della ciclabilità urbana, per questo a Lisbona un team di giovani sviluppatori ha pensato un'app in grado di indicare al ciclista i percorsi più confortevoli da utilizzare. [12]
L'iniziativa nasce dall'idea di creare una rete di percorsi ciclabili, sul modello delle bicipolitane, [13] che abbiano pendenze inferiori al 4%, in modo da garantire la scelta del percorso meno ripido: questo spiega il nome del progetto: Lisbona Horizontal.
Il meccanismo è basato sull'analisi del Modello Digitale del Terreno (DTM) ovvero una rappresentazione digitale delle quote altimetriche di punti rilevati a terra. Il modello è realizzato grazie all'utilizzo di software GIS (programmi che permettono di geolocalizzare informazioni e ottenere una rappresentazione grafica) che consente di conoscere l'inclinazione di ogni singola strada della città.
Una volta definita la pendenza massima accettata, il software mostrerà solo le strade con una pendenza inferiore al dato inserito,

nel caso della capitale portoghese il 4%:
il passaggio successivo è costituito dall'individuazione di percorsi che permettano di collegare i principali poli attrattori della città.
Il risultato di Lisbona Horizontal è una banca dati di informazioni in cui sono evidenziate tutte le strade più adatte al passaggio dei ciclisti, in cui trovano posto percorsi per strutturare una rete portante di piste ciclabili.
Nella sua semplicità il progetto è di rilevanza internazionale: si tratta di una soluzione replicabile in qualsiasi città del mondo che, garantendo itinerari più semplici, potrebbe incrementare notevolmente il numero di persone che sceglierebbe la bicicletta come mezzo di spostamento quotidiano.
L'app Lisbona Horizontal apre le porte a una serie di interessanti sviluppi: lo stesso processo utilizzato per la creazione dell'app potrebbe essere replicato in futuro durante i processi di pianificazione delle infrastrutture ciclabili. La conoscenza dell'altimetria urbana, grazie a un DTM dettagliato, permetterebbe di avere una motivazione forte alle spalle dei progettisti per determinare la struttura della rete ciclabile.
Dopo il successo di Lisbona l'app è disponibile anche per le città di Madrid, Berlino, Bruxelles e Zurigo. L'idea si presta particolarmente per essere implementata anche sul territorio italiano, con città con profili orografici impegnativi, come nel il caso di Roma.

Conclusioni

Dal confronto tra Roma ed altri paesi europei emergono una serie di riflessioni conclusive.
La politica danese si configura in primo luogo come fortemente quantitativa, oltre che qualitativa, ancorata ad una serie di strategie che valutano con continuità le politiche in corso tramite una serie di indicatori chiave: si fa particolare riferimento ai biennali Bicycle Account. Tale strumento si rivela utile ed efficace per monitorare ed orientare le politiche adottate sull'uso della bicicletta e potrebbe essere di grande utilità anche in Italia - e soprattutto a Roma - in vista dell'attuazione del progetto GRAB.
Anche Amsterdam ha sviluppato un'analoga politica, orientata ad aspetti quantitativi (si fa in particolare riferimento al Long-term Bicycle Plan, rafforzato dalla pubblicazione del documento strategico nazionale Bicycle Agenda 2017-2020), che prevede la costruzione di nuove piste ciclabili e di parcheggi per le biciclette, nonché nuove regole più stringenti sulla regolamentazione della sosta). Ma la novità più importante dal cambiamento nella definizione degli standard urbanistici sui parcheggi per venire incontro alle mutate esigenze della città. A tal riguardo, anche se Roma non ha i problemi di parcheggio delle biciclette come Amsterdam non avendo lo stesso flusso ciclistico, dovrebbe cogliere l'opportunità di modificare gli standard urbanistici, fissi dal 1968, per favorire la crescita della mobilità ciclistica.
Dal confronto con l'Europa emerge il ritardo dell'Italia nell'attuazione di politiche finalizzate all'incentivazione della mobilità ciclabile: le ragioni di questo ritardo mono molteplici e sostanzialmente riconducibili a limiti culturali e abitudini consolidate: infatti soltanto recentemente sono stati emanati strumenti innovativi come il "Piano generale della mobilità ciclistica" previsto dalla "Legge sulla mobilità ciclistica", approvata nel 2017, che impone ad ogni Regione la predisposizione di un proprio piano e la definizione di un sistema di interscambio tra bici e altri mezzi su idonee aree di sosta. In linea con questo percorso, la Regione Lazio ha approvato una specifica legge, "Disposizioni per favorire la mobilità nuova", che prevede anche il "Piano regionale della mobilità ciclistica" (PRMC), per raggiungere l'obiettivo della migliore fruizione del territorio mediante la diffusione in sicurezza dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, urbano ed extraurbano, anche in combinazione con i mezzi pubblici e collettivi.
Emerge tuttavia l'assenza di una strategia di ampio respiro e di lungo raggio, quale quella adottata da Copenaghen con la Bicicle Strategy 2011-2025 o da Amsterdam con il Long-term Bicycle Plan 2012-2016 (che contiene previsioni fino al 2020): i passi avanti fatti con il progetto delle ciclovie nazionali diffuse su tutto il territorio nazionale, tra le quali rientra anche rientra la ciclovia GRAB, rappresentano una base per utile per la costruzione di un più ampio progetto di sviluppo di mobilità alternativa, che va però integrato con opportune forme di incentivazione economico-fiscali mirate ad una progressiva sostituzione di un patrimonio di veicoli inquinanti, soprattutto a due ruote.
Un'ulteriore riflessione va fatta relativamente al confronto tra gli interventi previsti a Roma e le grandi strategie realizzate o in corso di realizzazione in Europa: a Roma, infatti, esistono alcune specificità che riguardano sia il rapporto tra il numero degli abitanti e l'ampia dimensione territoriale, che una conformazione morfologica particolarmente articolata e del tutto differente rispetto a quella delle altre Capitali europee.
Occorre inoltre considerare che l'ambito territoriale di Roma appare non soltanto molto articolato, ma anche caratterizzato da una molteplicità di situazioni urbane, spesso di carattere episodico, nel quale la disomogeneità altimetrica rappresenta un forte limite alla predisposizione di piste ciclabili che risultano non soltanto più onerose da realizzare rispetto ad altre città, ma anche un limite all'utilizzo di mobilità alternativa. In tal senso, un insegnamento significativo ci arriva da Lisbona, con lo sviluppo dell'app Lisbona Horizontal, in grado di indicare al ciclista una serie di percorsi più confortevoli da percorrere, scartando quelli troppi ripidi o di difficile praticabilità. Un'altra possibile soluzione alle difficoltà rappresentate dallo sforzo motorio per coprire distanze elevate e con differenti quote può essere costituita dall'incentivazione, a mezzo di "bike sharing" oppure a forme di promozione dell'acquisto, di cicloveicoli "a pedalata assistita", anche attraverso la diffusione capillare di colonne per la ricarica elettrica sul modello di quanto già fatto da alcuni operatori di settore per le auto elettriche.
Una considerazione di fondo è rappresentata, tuttavia, dall'osservazione di elementi che hanno rappresentato un vero e proprio fattore di inibizione all'uso della bicicletta quale strumento utile di mobilità alternativa: osservando l'immaginario collettivo ancora degli anni Quaranta-Cinquanta si vede come la bicicletta fosse non soltanto un mezzo abituale di spostamento cittadino ma, anzi, rappresentasse un simbolo di liberazione e di facilitazione nel lavoro e nei rapporti sociali. Emblematico è il caso del film "Ladri di Biciclette" di De Sica, nel quale il furto della bicicletta diventa per il protagonista un elemento di vera e propria frustrazione, ancorchè la morfologia di Roma - a parte la diversa dimensione territoriale - fosse la medesima di oggi, mentre il maggiore benessere socio-economico, che ha comportato l'incentivazione forzata al ricorso di mezzi via via più grandi ed inquinanti, a partire dagli anni

del boom economico ha favorito l'insorgere di barriere culturali e comportamentali che hanno causato il progressivo affievolirsi della memoria collettiva, relegando la bicicletta a strumento di svago nelle località estive o a mezzo di mobilità residuale.
L'azione incessante di alcune associazioni di categorie ha, tuttavia, favorito la diffusione di una maggiore consapevolezza della questione ambientale e della connessa apertura a firme di mobilità dolce da parte della comunità cittadina, ora più disponibile a pensare in termini di mobilità sostenibile e/o condivisa.

Note

* Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma, mritaschirru@gmail.com

1. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 2017.
2. GRAB 2017.
3. Copenhagenize Index 2017.
4. Si tratta di uno studio della società danese di urban plannig Copenhagenize, fondata da Mikael Colville-Andersen, in cui il criterio di selezione delle città avviene attraverso l'assegnazione di un voto a 14 parametri, che vanno poi a costituire il punteggio totale a seconda del voto e del peso che ha ogni parametro.
5. City of Copenhagen, Building and Construction Administration, Roads and Parks Department 2002.
6. Idem.
7. Global Partners' Innovation Exchange Website 2013.
8. City of Copenhagen, The Technical and Enrironmental Administration, Traffic Department 2011.
9. City of Amsterdam 2012.
10. Moretti 2015.
11. Members of the Tour de Fource 2017.
12. Sangalli 2018.
13. Per bicipolitana si intende una metropolitana di superficie dove le rotaie sono i percorsi ciclabili e le vetture sono le biciclette.

Bibliografia

City of Amsterdam (2012) Long term Bicycle Plan 2012-2016. Online su: http://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/09/plan-ciclista-largo-plazo-amsterdam.pdf (02.09.2018)
City of Copenhagen, Building and Construction Administration, Roads and Parks Department (2002) Cycle policy 2002 – 2012. Online su: https://www.cycling-embassy.org.uk/sites/cycling-embassy.org.uk/files/documents/413_cykelpolitik_uk.pdf (15.09.18).
City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration, Traffic Department (2011) Good, better, best - The City of Copenhagen's Bicycle Strategy 2011–2025. Online su: kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/823_Bg65v7UH2t.pdf (05.09.18).
Copenhagenize (2017) Copenhagenize Index 2017: le 20 città più "bike friendly" del mondo. Online su: https://www.bikeitalia.it/2017/06/14/copenhagenize-index-2017-le-20-citta-piu-bike-friendly-del-mondo/ (15/09/18).
Global Partners' Innovation Exchange Website (2013) Best Practice: City-wide Bicycle Commuting Program. Online su: http://www.nyc.gov/html/unccp/gprb/downloads/pdf/Copenhagen_CityofCyclists.pdf (15/09/18).
GRAB, Grande Raccordo Anulare delle Bici (2017) Roma sposa la bici: ecco l'anello. Online su: http://velolove.it/grab/ (05.09.2018).
Legge Regionale Lazio 28 dicembre 2017, n. 11, "Disposizioni per favorire la mobilità nuova".
Legge 19 ottobre 1998, n. 366, "Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica".
Members of the Tour de Fource (2017) Bicycle Agenda 2017-2020. Online su: https://www.cycling-embassy.org.uk/sites/cycling-embassy.org.uk/files/documents/Bicycle_Agenda_2017-2020.pdf (05.09.2018).
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2017) Nasce il sistema delle ciclovie turistiche nazionali. Online su: http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/ciclovie/nasce-il-sistema-delle-ciclovie-turistiche-nazionali (05.09.2018).
Moretti, M. (2015) È l'Olanda il paese più ciclabile al mondo. Online su: https://www.ecoreport.org/page-b.html?lingua=it&par1=00012&par2=181&par3=e-lolanda-il-paese-piu-ciclabile.html&redir=/viaggi-a-tema/cicloturismo/e-lolanda-il-paese-piu-ciclabile (05.09.2018).
Sangalli, G. (2018) Sviluppare la ciclabilità urbana in salita: l'esempio di Lisbona. Online su: https://www.bikeitalia.it/2018/09/25/sviluppare-la-ciclabilita-urbana-in-salita-lesempio-di-lisbona/ (05.09.2018).
Senato della Repubblica, Disegno di Legge n. 2977 approvato il 21 dicembre 2017, "Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica".

La circolazione dei diritti edificatori in Italia. Considerazioni sui processi in atto.

Sergio Serra *

Nella pianificazione urbanistica italiana si registra frequentemente l'adozione di meccanismi perequativi e compensativi su scale variabili. Essi sono impiegati sia su ambiti limitati che estesi alla libera circolazione dei potenziali edificatori sul territorio comunale, ulteriormente legittimati dal Decreto Sviluppo del 2011. Il contesto statunitense ha ispirato la proposta di costituzione di un'agenzia o borsa per la gestione del mercato delle volumetrie, mai realizzata in Italia. Diverse amministrazioni comunali hanno invece istituito e reso pubblico un apposito registro per l'annotazione delle cessioni. Partendo dall'analisi di alcuni casi studio, tra cui quello di Milano, il contributo riflette sugli esiti delle attività di negoziazione dei certificati e sulle criticità emerse, in particolare sugli aspetti legati alla gestione del nuovo regime dei suoli e alle modalità di circolazione dei diritti edificatori.

Prove di libera circolazione dei diritti edificatori in Italia

Anche il sistema italiano di pianificazione è stato contaminato dai principi neoliberisti che conferiscono al mercato un ruolo chiave nelle trasformazioni urbane. Si trascura, in questa sede, il dibattito che vede il neoliberismo accusato di produrre effetti negativi sull'economia e sul welfare, promuovendo l'individualismo e la competizione sociale e riducendo le tutele collettive per favorire gli interessi speculativi del privato.
Quest'ultimo interviene attivamente nella promozione, nello sviluppo e nell'attuazione di processi complessi di trasformazione degli insediamenti e del territorio. Di essi occorre prendere atto per gestire in maniera equa e trasparente le interazioni pubblico privato, a garanzia della tutela dell'interesse collettivo. L'utilizzo dei diritti edificatori, in funzione perequativa e compensativa, rappresenta una modalità consensuale di accordo per il raggiungimento di uno specifico obiettivo (acquisizione di aree per servizi, recupero edi-

lizio, riqualificazione urbana, etc.), senza ricorrere a indennizzi monetari, ma garantendo al privato un'aspettativa di guadagno che potrà realizzarsi con lo sviluppo dell'edificabilità o con la sua alienazione. Se il dibattito sull'efficacia e sull'equità di tali dispositivi è ancora aperto e controverso (Colavitti, Serra, 2017; Serra, 2018; Micelli, 2016; Stanghellini, 2013), nel panorama nazionale si contemplano oggi diverse fattispecie di diritti edificatori, utilizzati all'interno del piano urbanistico comunale o riconosciuti autonomamente, oggetto di scambio e compravendita sul mercato immobiliare. Oltre alla tradizionale capacità edificatoria, attribuita ai suoli da una zonizzazione di piano, sul mercato si trovano diritti volumetrici assegnati direttamente alla persona, attraverso una compravendita o una pubblica assegnazione, certificati e utilizzabili in un generico suolo urbano edificabile. Di frequente, il diritto edificatorio viene assegnato a un proprietario a titolo di indennizzo per l'esproprio dell'area, per l'apposizione di vincolo di inedificabilità o per la realizzazione di obiettivi di interesse collettivo, ad esempio interventi di efficientamento energetico o di social housing.

L'innovazione risiede nello svincolare il diritto edificatorio dalla proprietà del suolo e nel consentirne il trasferimento sul territorio comunale. Un tentativo di revisione della normativa, per separare lo jus aedificandi dal diritto di proprietà, è rappresentato storicamente dalla legge Bucalossi (L. 10/1977) che, attraverso l'istituto della concessione onerosa, ha sancito l'appartenenza del diritto di edificazione alla collettività (1). In realtà, con il termine "concessione" comunemente si individua un atto pienamente discrezionale mentre, in questo caso, non può essere considerato tale. Nel quantificare e assegnare la capacità edificatoria ai suoli, nella fase di redazione degli strumenti di piano, l'amministrazione agisce in maniera ampiamente discrezionale. Il provvedimento contiene solo in maniera implicita la separazione del diritto di costruire dalla proprietà del suolo e non raggiunge appieno l'obiettivo di perequare le situazioni proprietarie, sebbene rappresenti un tentativo concreto in tale direzione.

La legge si è basata sull'ipotesi che il regime concessorio determinasse realmente la non appartenenza al privato dello jus aedificandi, assegnato dal soggetto pubblico a fronte di un pagamento, ma in realtà è opinione diffusa che la concessione abbia una valenza esclusivamente formale (2). Anche il dibattito attuale sul "trasferimento" dei diritti edificatori conferma che si tratti di una facoltà compresa nella proprietà fondiaria (Meucci, 2012). Tradizionalmente lo jus aedificandi si identifica con «il diritto di fare una costruzione, diritto distinto ed autonomo rispetto alla costruzione per la cui effettuazione occorrerà il consolidamento del diritto edificatorio con il diritto di proprietà di un suolo» (Bova, 2012, p.175). Le problematiche connesse alla necessità di garantire la capacità edificatoria autonoma, assegnata ai privati a vario titolo, si legano infatti al suo carattere di "aspettativa" che, qualunque sia la natura e la genesi, rende difficile qualificarla come "diritto reale" da tutelare, qualora non sia stato approvato un piano attuativo e rilasciato, dall'autorità amministrativa, un titolo abilitativo idoneo a consentire lo sviluppo edilizio.

Il legislatore regionale non poteva risolvere questioni inerenti all'ordinamento civile, di competenza statale, come la trasferibilità dei diritti edificatori (Mastropietro, 2013). Per tale ragione, il Decreto Sviluppo (D.L.70/2011), convertito in legge dalla L.106/2011, ha introdotto modifiche al Codice Civile, prescrivendo la trascrizione dei contratti traslativi, costitutivi o modificativi dei diritti edificatori, comunque denominati, previsti da normative statali o regionali ovvero da strumenti di pianificazione territoriale (art.2643 n.2-bis C.C.), al fine di garantire certezza nella circolazione del potenziale volumetrico.

L'esito concreto dell'obbligo di trascrizione dei contratti riguarda, principalmente, l'opponibilità ai terzi acquirenti di diritti su un immobile asservito da un contratto di costituzione, trasferimento o modificazione del diritto edificatorio. La trascrivibilità risolve i conflitti tra più acquirenti, facendo prevalere il contratto trascritto in data anteriore, e rende inopponibile all'acquirente del fondo un precedente trasferimento a un soggetto terzo, se non regolarmente trascritto.

Quando si parla di "contratti traslativi, costitutivi o modificativi dei diritti edificatori" si includono in tale categoria diverse pratiche e istituti, come la cessione di cubatura, le redistribuzioni fondiarie, la perequazione urbanistica e i trasferimenti dei diritti edificatori. Non sempre si tratta più di traslazione di volumetrie tra fondi ben definiti. Il Decreto Sviluppo non ha considerato tale distinzione nel prevedere la trascrivibilità dei negozi aventi ad oggetto il trasferimento di titoli concernenti volumetrie edificabili. Esistono differenze sostanziali tra gli strumenti, che non vengono in alcun modo considerate nella novella del Codice Civile. Ad esempio, la compressione del diritto di proprietà, che nella cessione di cubatura è permanente, può espandersi nuovamente nel caso dei diritti edificatori, qualora la disciplina urbanistica definisca un'ulteriore attribuzione.

Nella formulazione della norma, l'obiettivo di garantire certezza e adeguata trasparenza alle transazioni dei diritti edificatori ha prevalso sulla necessità di chiarire la natura di tali diritti e fornire una qualificazione giuridica al contratto di trasferimento. Utilizzando la formula "diritti edificatori comunque denominati" il legislatore non ha voluto attribuire ad essa alcuna valenza definitoria o qualificatoria (Uda, 2015), legittimando tutti gli istituti introdotti dalle leggi regionali e una pluralità di fonti produttive di diritti edificatori, che ricadono nella materia del governo del territorio, di competenza concorrente. Il legislatore statale è intervenuto esclusivamente sul profilo pubblicistico, garantendo la tutela delle posizioni giuridiche coinvolte nella circolazione dei diritti edificatori, senza esprimersi sulla loro concreta creazione e immissione nel mercato. Sebbene numerose Regioni abbiano già disciplinato i diversi istituti in esame, si rilevano numerose applicazioni prive di qualunque supporto normativo regionale. Constatato che la giurisprudenza si è solitamente espressa in maniera favorevole nel legittimarne l'uso, tale tesi appare confermata e rafforzata, anche in assenza di copertura normativa regionale, a seguito della novità introdotta nel Codice Civile.

La novella ha legittimato la creazione di un nuovo diritto immobiliare, tutelato dalla legge, e definito le condizioni normative per la realizzazione di un vero e proprio mercato dei diritti edificatori, sulla cui attuabilità ed efficacia emergono non pochi dubbi (Gibelli, 2014).

Alcune evidenze dall'esperienza lombarda

La Regione Lombardia disciplina gli istituti della perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, attraverso la legge regionale 12/ del 2005, che conferisce ai comuni la facoltà di assegnare a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione di quelle agricole o non soggette a trasformazione ur-

banistica, un identico indice di edificabilità territoriale. Ulteriori diritti edificatori possono essere attribuiti a fronte di cessione compensativa delle aree o come incentivo per iniziative di riqualificazione urbana, di edilizia residenziale pubblica e di rinnovo edilizio. Si tratta di diritti liberamente commerciabili e soggetti ad annotazione nell'apposito Registro delle cessioni dei diritti edificatori, istituito da ciascuna amministrazione comunale.
Tra i comuni lombardi che hanno istituito l'apposito registro, a supporto delle transazioni dei diritti edificatori sul mercato, suscita particolare interesse il caso di Milano.
Il Piano di Governo del Territorio (PGT) del comune di Milano viene approvato nel febbraio 2011 e revocato nello stesso anno. La versione vigente è stata approvata nel 2012, dopo alcune modifiche. Per le aree che ricadono nel tessuto urbano consolidato e per le superfici destinate dal Piano dei Servizi al verde urbano, alla mobilità stradale, ai depositi dei trasporti metropolitani e all'edilizia sociale di nuova programmazione, prevede un indice perequativo unico, pari a 0,35 mq/mq. La densità edilizia consentita, ossia l'indice di utilizzazione pari a 1 mq/mq, può essere raggiunta con l'impiego di diritti volumetrici attribuiti direttamente dal piano a un determinato suolo, acquisiti mediante compravendita oppure assegnati a titolo di incentivo per interventi di interesse collettivo, ad esempio per operazioni di social housing. Il piano attribuisce all'intero territorio comunale il medesimo indice perequativo, senza definire specifiche aree di atterraggio delle volumetrie. L'estensione delle aree vincolate a cessione compensativa e i molteplici incentivi volumetrici previsti consentono la produzione di un'ingente mole di diritti edificatori senza assicurare un corrispettivo stock di aree riceventi, atte allo sviluppo delle potenzialità edificatorie prodotte.
Nel 2013, l'amministrazione comunale ha istituito un registro delle cessioni dei diritti edificatori, dove vengono annotati i potenziali volumetrici generati dalla cessione delle aree, da eventuali atti di proprietà, dall'applicazione di incentivi e premialità (3). Dopo alcuni anni di vigenza del piano e del relativo registro, si ritiene utile analizzare l'andamento delle transazioni delle volumetrie certificate e il funzionamento dell'eventuale mercato connesso al nuovo asset immobiliare (4).
Nel registro sono stati annotati, nel corso dei primi due anni (5), i diritti edificatori generati da circa 19 aree emittenti, per un totale di 46.193 metri quadri di superficie lorda pavimento. Il numero di annotazioni appare modesto, presumibilmente a causa di un'insufficiente convenienza delle premialità e delle scarse garanzie sul procedimento di cessione dei diritti.
Al 28/09/2018 risultano registrati 168 certificati, di cui 77 annullati per successiva vendita. Le 37 aree emittenti hanno prodotto una capacità edificatoria pari a circa 92.000 mq. di superficie lorda pavimento. Alcuni soggetti possiedono individualmente una fetta consistente della capacità edificatoria registrata, talvolta superiore al 20%. La titolarità dei certificati registrati (5) è riconducibile soprattutto a società immobiliari che, probabilmente, svolgono anche funzioni di intermediazione nel mercato. Tale tendenza è confermata dalla registrazione di numerosi passaggi di proprietà per gli stessi diritti volumetrici generati da una medesima area emittente. Non sono disponibili informazioni sulle aree riceventi per lo sviluppo edilizio ma, attraverso un'analisi attenta delle transazioni certificate, si evidenziano numerosi trasferimenti di volumetrie "su carta", che suggeriscono operazioni di accaparramento speculativo. Spesso alla registrazione di un determinato quantitativo di diritti edificatori seguono, nel corso di poche settimane o mesi, diverse transazioni che riguardano la medesima capacità edificatoria. Ad esempio, nel caso in cui il certificato è oggetto di 3 o più trasferimenti di proprietà successivi, in un breve arco temporale, emerge chiaramente la volontà, sin dal principio, di operare una speculazione finanziaria piuttosto che un investimento immobiliare. Alcuni operatori acquisiscono presumibilmente diritti edificatori da aree private periferiche, a prezzi competitivi, in attesa dell'occasione ideale per immetterli sul mercato in presenza di una domanda di sviluppo da aree più centrali, che consentono una valorizzazione maggiore dei diritti e garantiscono al venditore di appropriarsi del plusvalore determinato dalla differente localizzazione. In questo caso l'operazione si gioca esclusivamente sul piano finanziario, senza assumersi alcun onere legato all'attuazione di una trasformazione immobiliare, con i rischi connessi.
Il registro non fornisce informazioni sulla genesi dei diritti edificatori certificati, siano essi di natura premiale, compensativa o perequativa. Non si evincono dati sulla capacità edificatoria effettivamente sviluppata e sull'edificabilità residua registrata che l'amministrazione comunale, in caso di varianti alla pianificazione vigente, dovrà necessariamente garantire oppure corrispondere un equo indennizzo.
Sempre nel contesto lombardo si rilevano altre esperienze di istituzione di un registro dei diritti edificatori (ad esempio i comuni di Varese e Sondrio), che adottano un sistema di registrazione più dettagliato in cui vengono segnalati anche l'origine del diritto (da un asservimento dell'area, dalla riduzione della densità urbana, etc.), l'intestatario e l'atto di cessione con gli estremi di registrazione. In alcuni casi viene indicata l'area ricevente ma permane, anche in questo caso, la facoltà di possedere una capacità edificatoria registrata priva della disponibilità di un suolo idoneo allo sviluppo.

Aspetti critici della gestione del mercato dei diritti edificatori

Dal punto di vista disciplinare emerge un certo scetticismo verso l'ipotesi di creazione di un mercato dei diritti edificatori, fortemente ostacolata dalle incertezze normative e da una legislazione che non fornisce nemmeno un'esplicita definizione della natura dei diritti, rendendone difficile il riconoscimento come nuovo asset del credito (Micelli, 2016). La crisi economica ha ridotto notevolmente le rendite garantite dagli immobili sul mercato e reso talvolta inefficaci i meccanismi fondati sullo scambio di volumetrie edificabili, anche alla luce dell'inevitabile ridimensionamento delle previsioni di urbanizzazione degli strumenti di piano. Tuttavia non si possono trascurare le innovazioni evidenti nelle pratiche di governo del territorio e nella stessa concezione del diritto edificatorio che, nella nuova prospettiva delineata dalle recenti innovazioni nella pianificazione urbanistica, assume un carattere indeterminato e aleatorio, in assenza di riferimento alle aree di atterraggio. La commerciabilità dei diritti edificatori autonomi è sicuramente rischiosa e potrebbe minare l'efficienza del mercato e disincentivarne l'uso. La stessa finanziaria del 2008, nel riconoscere alcune premialità volumetriche, ne subordina l'esercizio all'individuazione di aree di atterraggio idonee allo sviluppo edificatorio (Meucci, 2012).
Dalla scarsa chiarezza normativa, nel definire una qualificazione giuridica per i diritti edifi-

catori, oggetto dei contratti di trasferimento previsti dal D.L.70/2011, derivano alcune questioni controverse relative al regime fiscale da adottare. In particolare, le imposte dirette e indirette, da applicare alla stipula del contratto di cessione o trasferimento dei diritti edificatori, si differenziano a seconda dalla qualificazione degli stessi come diritto reale, chance edificatoria o bene immateriale.

Dal punto di vista fiscale, il trasferimento dei diritti edificatori, nella forma della cessione di cubatura, è assimilabile a un negozio traslativo di diritti reali immobiliari, soggetto al pagamento dell'imposta di registro e dell'IVA. In questo caso sono identificabili il fondo cedente, sottoposto a vincolo di inedificabilità, e il fondo ricevente, sul quale la previsione di piano trova concreta attuazione con il rilascio del permesso di costruire. Lo stesso ragionamento non può essere compiuto per i contratti aventi ad oggetto i diritti edificatori separati dalla proprietà del suolo, sebbene il provvedimento del 2011 abbia conferito agli stessi efficacia reale, prescrivendone la trascrizione nei registri immobiliari. In questo modo i diritti sarebbero assoggettati alle stesse imposizioni fiscali delle aree edificabili e il contratto di vendita verrebbe tassato ai fini IVA e di imposta di registro, sulla base del valore dichiarato in sede di stipula dell'atto, al pari di una generica compravendita immobiliare (Rana, 2012).

Il possesso di diritti volumetrici certificati non è esente dalle imposte dirette, come l'Imposta Municipale Unica, calcolate sulla base del valore venale del bene sul mercato. Nel caso di un diritto edificatorio derivante da una compravendita o da una pubblica assegnazione, privo di inerenza a un fondo, si palesano gli identici problemi di stima del valore reale evidenziati in precedenza. Anche ai fini fiscali è difficile stabilire la base imponibile soggetta a tassazione, in assenza di un intervento normativo in materia.

In sintesi, le imposizioni fiscali per il possesso dei diritti edificatori non risultano di semplice applicazione nel caso in cui siano indipendenti dalla proprietà del suolo e non sia possibile stimarne il valore economico.

Un altro aspetto fondamentale è legato alla necessità di registrare e certificare i diritti edificatori, a prescindere dalla loro origine, garantendo la trasparenza del mercato. La pubblicità dei trasferimenti delle volumetrie è condizione essenziale per garantire la certezza delle procedure, che potrebbe assumere rilievo giuridico qualora si realizzi una doppia cessione di diritti edificatori e l'amministrazione sia chiamata a verificare la prevalenza tra due atti di cessione, prima di emettere il titolo abilitativo all'intervento edificatorio. La trascrizione degli atti relativi ai diritti edificatori non risolve questo problema, poiché non esiste un sistema identificativo univoco per le volumetrie separate dal fondo cedente o assegnate dalla pubblica amministrazione come compensazione o premialità. Se la trascrizione dei diritti edificatori non ha evidenza pubblica, l'amministrazione potrebbe rilasciare il permesso di costruire all'ultimo acquirente, inficiando i precedenti atti di cessione (Uda, 2015).

Gli immobili oggetto di trascrizione, iscrizione o annotazione dovrebbero essere identificati mediante i codici catastali all'interno della banca dati del Nuovo Catasto Terreni o Fabbricati, insieme ai dati contenuti nel registro comunale dei diritti edificatori e alle risultanze degli atti di costituzione o trasferimento dei diritti edificatori. Le procedure non risultano ancora chiare e la questione è ancora irrisolta. Una soluzione risiede nell'introduzione di una nuova categoria di diritti fittizi nel Catasto Fabbricati, ad esempio F/7 Diritti Edificatori, che sarebbero soppressi a seguito dell'intervento di edificazione e dell'iscrizione al catasto del nuovo fabbricato (Brambilla, 2012).

Influisce negativamente sull'efficienza del mercato dei diritti edificatori il problema dei costi di transazione che i proprietari dei suoli e gli imprenditori immobiliari devono sostenere per la comunicazione, la pubblicizzazione, lo scambio di informazioni e il trasferimento della proprietà dei diritti (Chiodelli, Moroni, 2016; Shahab et al., 2018).

Considerazioni conclusive

Il registro dei diritti edificatori sancisce l'esistenza di un mercato delle volumetrie che porta alla finanziarizzazione del settore immobiliare, già in itinere da tempo. I dispositivi perequativi e compensativi diventano strumenti ideali per mettere in atto rischiosi scambi speculativi, al pari del trading finanziario, e per consentire alle amministrazioni comunali di produrre "moneta", sebbene indirettamente, utile a colmare la carenza di risorse pubbliche. In tal modo la pianificazione non è in grado di gestire la trasformazione spaziale, tantomeno gli interessi collettivi, che vengono subordinati ai meccanismi speculativi del mercato. Il caso di Milano rende evidente i rischi connessi al riconoscimento di diritti edificatori autonomi, quando la strumentazione urbanistica non può esercitare un controllo condiviso. Ci si interroga, ad esempio, sul futuro delle volumetrie teoriche certificate nel registro, spesso generate dalla cessione gratuita di aree per servizi, nell'eventualità di un ridimensionamento delle previsioni edificatorie di piano. Si tratta di uno scenario ancora ipotetico ma verosimile, confermato dall'avvio di un processo di revisione dello strumento con l'obiettivo dichiarato di rigenerare e riqualificare il patrimonio insediativo esistente nell'orizzonte temporale del 2030. Questo è l'aspetto più preoccupante perché pone le amministrazioni comunali in posizione debole rispetto all'interesse privato, limitando il potere di revisione delle scelte conformative sull'uso del suolo o costringendo gli enti a onerosi esborsi monetari per indennizzare le perdite economiche arrecate ai proprietari.

Un altro argomento delicato riguarda le imposizioni fiscali che, anche nel caso di Milano, coinvolgono anche i diritti edificatori virtuali riconosciuti alle aree soggette a cessione compensativa, non sviluppabili in loco. Considerare tali diritti volumetrici imponibili ai fini fiscali, senza dare un'adeguata garanzia sul valore commerciale del bene, offrendo reali possibilità di esercitare il diritto, mediante lo sviluppo edificatorio o l'alienazione attraverso una borsa dei diritti edificatori, non rispetta il principio dell'equità di trattamento al quale da tempo ambisce la disciplina urbanistica. É pur vero che tale sperequazione è da sempre presente, assoggettando a tassazione IMU l'edificabilità attribuita ai suoli dal piano generale anche in assenza di un piano attuativo che trasformi l'aspettativa edificatoria in un diritto reale.

Una possibile soluzione, già studiata per il comune di Milano durante l'elaborazione del PGT, risiede nell'istituzione di una Borsa che assicuri la possibilità di rendere trasparente la commercializzazione dei diritti, di agevolare l'incontro tra domanda e offerta, di garantire il valore economico della capacità edificatoria assegnata e di superare i problemi legati all'imposizione fiscale.

Per quanto riguarda i costi di transazione, che si rivelano talvolta troppo onerosi da disincenti-

vare i trasferimenti delle volumetrie, potrebbe agevolare la commercializzazione dei diritti edificatori e l'efficienza del mercato intervento di defiscalizzazione degli atti di transazione.
Le riflessioni si fondano sulla presa di coscienza di alcune evoluzioni ormai avvenute nella disciplina e nella pratica urbanistica, con la resa dell'attività di regolazione pubblica ai meccanismi di mercato e ai principi dell'economia neoliberista. L'intento non è proporre soluzioni definite, ma piuttosto far emergere alcune dinamiche in atto, con aspetti critici non sempre evidenti, e stimolare riflessioni su un ripensamento delle forme della pianificazione urbanistica che consentano al soggetto pubblico di riappropriarsi delle competenze e dei poteri indispensabili nel governo del territorio.

Note

* Assegnista di ricerca in Tecnica e pianificazione urbanistica, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Università di Cagliari, sergioserra@unica.it

1. L.10/1977 "Norme per la edificabilità dei suoli", Art. 1: Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge.
2. Anche la Corte Costituzionale con la sentenza n.5 del 20/01/1980 ha ribadito che lo jus aedificandi è parte integrante del diritto di proprietà del suolo.
3. Cfr. Determinazione dirigenziale n.29 del 18/07/2013, Direzione centrale Sviluppo del territorio, Settore Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Milano. Istituzione del registro delle cessioni dei diritti edificatori.
4. Il registro delle cessioni dei diritti edificatori è regolarmente aggiornato e pubblicato sul sito del Comune di Milano: http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/territorio/pianificazione_urbanistica_generale/diritti_edificatori_pgt (24/08/2018).
5. Dati riferiti al periodo dal 23/09/2014 al 13/06/2016.

Bibliografia

Bova, A. (2012), Aspettative reali e diritti edificatori. Jovene editore, Napoli.
Brambilla, M. (2012), "Come la circolazione dei diritti edificatori può essere identificata catastalmente." in: De Carli, M. (a cura di), La libera circolazione dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato. FrancoAngeli, Milano (pag.79-88).
Chiodelli, F., Moroni, S. (2016), "Zoning integrative and zoning-alternative transferable development rights: compensation, equity, efficiency" in Land Use Policy, 52 (pag.422-429).
Colavitti, A.M., Serra, S. (2017), "The transfer of development rights as a tool for the urban growth containment: A comparison between the United States and Italy" in Papers in Regional Science. DOI: 10.1111/pirs.12295.
Gibelli, M. C. (2014), "La perequazione urbanistica "estesa": una anomalia nel panorama internazionale" in Scienze Regionali 13 (pag.45-58).
Mastropietro, B. (2013), Natura e circolazione dei diritti edificatori. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
Meucci S. (2012), La circolazione dei diritti edificatori. CEDAM, Lavis.
Micelli, E. (2016), "I diritti edificatori per il governo del territorio: strumento generalizzato o tecnica di nicchia?" in Scienze Regionali, 15 (pag. 123-130).
Rana, M. (2012), "Il regime fiscale dei diritti edificatori." in: De Carli, M. (a cura di), La libera circolazione dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato. FrancoAngeli, Milano (pag.79-88).
Serra, S. (2018), Diritti edificatori e consumo di suolo. Governare il territorio in trasformazione, FrancoAngeli, Milano.
Shahab, S., Clinch, J.P., O'Neill, E. (2018), "Estimates of Transaction Costs in Transferable Development Rights Programs." in Journal of the American Planning Association, 84 (pag. 61-75).
Stanghellini S. (2013), Perequazione, compensazione, fattibilità. Roma: INU edizioni.
Uda, G. M. (2015), "Profili civilistici della circolazione dei diritti edificatori." in: D'Orsogna, D. (a cura di), Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica. Torino: Giappichelli Editore (pag.33-65).

Linee di fuga dalla città.

Salvatore Simioli

Dopo la fine della storia

L'urbanistica è sempre stata una disciplina molto complessa: al suo interno, celate da una tacita programmazione del territorio e delle sue risorse, si sono spesso scontrate istanze idiosincratiche; e questo di certo per via della sua connotazione squisitamente politica.
A distanza di ventritre anni dall'illuminante saggio di Rem Koolhaas sul JunkSpace abbiamo le prove tangibili di come essa si configuri anche come il principale campo di assemblaggio dell'immaginario collettivo. L'incessante produzione di periferia non ha reso desolate solo le nostre città, ma anche le nostre menti. Immense distese di betòn brut, e unità di abitazione reinventate alla bene o meglio, impoveriscono i nostri orizzonti, ripiegandoli sulle formule mortifere della vita alienata, perché anzitutto escludono dalla città e dalla sua vita tutti i corpi improduttivi: la gran parte dei soggetti che vi avrebbero diritto. Se è in seguito al boom economico post-bellico che le periferie sono effettivamente proliferate imponendosi oggi come un paesaggio familiare, è solo negli ultimi trent'anni che la globalizzazione e la ferocia turistica le hanno sovrappopolate, rendendo i centri metropolitani definitivamente inaccessibili, sia economicamente che per qualità di vita e di attrezzature. Nonostante le grandi capitali europee conservino, malgrado questi processi, un loro residuo di identità, quest'ultima non rappresenta più nient'altro che un feticcio commerciale. La periferia, di contro, viene alla presenza come un'oggetto tecnico non funzionante, maltrattato o meno che sia, ma proprio per questo liberamente interrogabile e ineludibilmente comune. La Città Generica, altra categoria con la quale Koolhaas ci invitò a leggere il nuovo paesaggio metropolitano negli anni novanta, è ormai un paradigma inesorabile e probabilmente quella che ne veste al meglio gli abiti è Berlino.
La capitale tedesca, dopo aver fatto da sfondo agli eventi più nefasti del secolo breve, viene oggi agli onori della cronaca come capitale del piacere e della vita notturna. Tuttavia, le forze di trasformazione che l'hanno determinata in seguito alla caduta del Muro,

lungi dall'essere irrintracciabili, hanno sorgente nel desiderio collettivo che ha tentato di rispondere a quella che forse è stata la più grande questione urbanistica che l'occidente abbia mai dovuto affrontare, ovvero: che fare della città, dopo la fine della storia?(1)

Argini nella ricostruzione

Durante la guerra fredda la città occidentale e la sua corrispettiva rossa erano state oggetto di pianificazioni molto differenti: da un lato del Muro si erano attuati, sotto l'assessorato di Hans Scharoun, i rigidi proclami funzionalisti del CIAM (vd. Il quartiere di Hansaviertel) e con i quali si era inteso potenziare principalmente le infrastrutture, mentre dall'altro Walter Ulbricht aveva propugnato una forma di monumentalismo a basso costo in salsa modernista. Il primo tentativo di pensare una città riunificata fu fatto, com'è noto, dall'IBA, l' Internationale Bauausstellung, a cui si devono le due celebri mostre di progetti del 1984 e del 1987.

Lo scopo delle due esposizioni era quello di ragionare prevalentemente sull'identità violata della città, sulle scriteriate politiche di pianificazione precedentemente intraprese e sulla tematizzazione del centro, il mitte, fino ad allora e ancora per qualche anno, terra di nessuno. In particolare, fu durante la seconda mostra che Josef Paul Kleihues concepì la formula da lui ritenuta più adeguata per affrontare la ricostruzione all'indomani della caduta del Muro. La Kritische Rekonstruktion ebbe un programma ambizioso: costruire 4.000 unità condominiali e 350 complessi di edilizia popolare per rispondere all'emergenza abitativa, strutture culturali e di svago in quello che poi sarebbe diventato il centro, nonché restaurare 7000 appartamenti storici nel quartiere di Kreuzberg. Quest'ultima operazione venne curata, all'insegna di una 'Riqualificazione Prudente' da Hardt-Walt Hämer che per primo, forse, incentivando processi di self-help, comprese il grande potenziale di Berlino nella gestione comune del proprio patrimonio edilizio.

Ad ispirare Kleihues furono le letture di Aldo Rossi che in quegli anni monopolizzavano il dibattito sulla nuova metropoli europea: il sogno di una città modernista aveva mostrato chiaramente i propri limiti e l'attenzione si spostava verso il recupero dei suoi tratti caratteristici e tipologici. Difatti anche quando L'IBA si confrontò con la lottizzazione ex novo di grandi aree, ciò che mise al centro della propria operazione fu la ripresa della tipologia residenziale a corte, propria del panorama urbano pre-bellico, conservandola come tale anche nel profilo architettonico. Se il ritorno dell'isolato comportò l'effettiva fine delle fascinazioni per le vedute urbanistiche del razionalismo moderno, con le sue 'stecche' in serie, la proposta di fondare la città nuova sul retaggio ormai perduto dei ruggenti Anni Venti apparve a molti come una scelta poco coraggiosa, se non addirittura reazionaria. Il Genius Loci di quei luoghi era andato ormai perduto sotto i bombardamenti, e all'insegna di una rinascita, recuperarlo attraverso un esercizio di memoria collettiva, sembrò superfluo oltre che doloroso, nell'inefficacia oggettiva di una selezione artificiosa e parziale.

La Ricostruzione Critica fu anzitutto la risposta che gli urbanisti tedeschi tentarono di dare al timore di un'americanizzazione della città, ma nella sua decisione di assegnare una quantità impressionante di incarichi singoli ai più noti architetti del panorama mondiale non fece nient'altro che trasformare Berlino in un Lunapark post-moderno, in cui la copia della copia disperse definitivamente l'immagine di un originale. Con il recupero di tipologie abitative premoderne, Kleihues orientò la progettazione residenziale verso una simulazione totale, che verrà poi ampiamente criticata nel corso degli anni successivi; soprattutto quando, per promuovere rapidamente la ricostruzione, si decise invece di concedere sussidi governativi e ingenti detrazioni fiscali alle grandi multinazionali, per l'edificazione dell'area di PotzdammerPlatz e del resto del Kulturforum cosicché Berlino potesse competere ad armi pari con le altre metropoli occidentali sul grande palcoscenico della società dello spettacolo. L'unica cosa che emerge oggi dal progetto di Piano sono proprio le istanze di spettacolarizzazione di un capitalismo vorace, incarnato per l'occasione da Sony e Chrysler, pronto a divorare la città territorializzandone il nucleo.(2)

Margini nella città

L'apertura delle porte della città ai grandi capitali transnazionali, dopo il Muro, pose in essere così una nuova esclusione. Le multina-

1. PotzdammerPlatz – Foto panoramica degli edifici del complesso

2. Squat a Berlino – Vista della facciata. L'insegna sulla facciata: Il Capitalismo Uccide e Distrugge.

zionali non erano di certo state le sole a rivendicare uno spazio nella nuova eletta capitale; già prima che Berlino fosse riunificata, l'emergenza abitativa e la grande quantità di immobili abbandonati aveva spinto le generazioni più giovani a risolvere da sé i propri desideri ancor più dei propri bisogni, cominciando nel 1977 a Kreuzeberg, una serie di occupazioni, sia a scopo abitativo che ricreativo.

Il movimento degli squatters è stato fondamentale nel tracciare la nuova identità nomade di Berlino: mentre la cultura di Stato invitava a vederne il futuro nella riscoperta di un mito fondativo, le sottoculture vedevano in esso la possibilità concreta di accedere al proprio diritto alla città per inferirne i processi.

Potrebbe facilmente sembrare che sia stato il capitalismo a sostituire il "ludico del consumo" al "tragico dell'identità", ma l'obliterazione di una storia di miseria e guerra è stata largamente condivisa e desiderabile anzitutto per via della necessità di sconfessare un suo possibile ripetersi. Come segnala Kathrin Schömer nel suo saggio Hedonismus und Ökonomie. Vom Salon zum Club, l'edonismo per Berlino è stato per davvero un nuovo mito fondativo, ma le sue declinazioni consumistiche hanno ben poco in comune con lo sfrenato edonismo underground che ne ha animato in quegli anni la rivoluzione culturale.

Ben De Biel, fotografo, ed ex proprietario del Maria Club nonché addetto stampa corrente del Partito Pirata di Berlino ricorda come:

"quelli che giravano attorno alle band della Berlino Est [...] agissero deliberatamente, subito dopo la caduta del muro. Se sapevano che un edificio era vuoto, se lo prendevano. La "cellula" originale era il Wydoks sito in Alte Schönhauser Straße 5, che era stato occupato nel gennaio 1990. Poi venne l'Eimer in Ronsenthaler Straße 68, un edificio che sarebbe dovuto essere demolito e che quindi non era più sul registro delle proprietà. Dunque sapevano che avrebbero potuto agire in pace e tranquillità. E tutto questo è accaduto a Berlin-Mitte, proprio nel centro della città." (De Biel B., 2014, trad. mia)

Nei mesi successivi alla caduta del muro e durante i primi mesi del 1990 furono occupati oltre 120 immobili, di cui 30 solo nell'area di mitte (Weitz J., 2014). La rivista anarchica Interim aggiornava costantemente un registro degli immobili vuoti, segnalandone la presenza ai collettivi. In Mainzer Straße, nel quartiere di Friedrichshain oltre la metà degli immobili era stata squattata, e tra le tante occupazioni ne spiccavano alcune totalmente sostenute da collettivi di gay, lesbiche e queer. Fu proprio in questi immobili occupati che nacque la sottocultura rave berlinese: nel Tacheles, uno dei primi squat ad essere occupato dopo la caduta del Muro, trovò spazio lo Ständige Vertretung (in it. missione permanente) probabilmente il primo vero e proprio club techno della città, antecedente persino al più celebre Tresor, occupato qualche mese dopo dal collettivo Interfisch. Dopo un primo periodo di sgomberi e forte repressione, le forze politiche vennero incontro alle istanze degli squatters istituendo la possibilità di un "uso temporaneo": una forma di accordo provvisorio che diede ai collettivi la possibilità di occupare legalmente un immobile per estrarne rispettosamente il potenziale creativo, prima che tornasse di diritto nelle mani dei vecchi proprietari. Molte di queste occupazioni ebbero così anche l'opportunità di regolarizzarsi, ponendo le basi per una città aperta e garante di ogni soggettività; a tal punto che il sindaco eletto nel 2001, Klaus Wowereit, primo sindaco gay della città, dichiarò che qualunque fosse stata l'identità di Berlino, essa, in qualche modo, doveva avere a che fare con la sua vita notturna. (3)

Parallelamente alla promozione della capitale come meta del desiderio e dello svago, si vedeva però il mercato immobiliare di Berlino avere un'impennata senza precedenti nella storia: secondo Tobias Rapp fu proprio la sussunzione del capitale simbolico indotto da queste forme di resistenza, a trasformare Berlino in un attrattore trans-nazionale (Rapp T., 2010). Il violento progetto di gentrificazione, che fu intrapreso tra Kreuzberg e Friedrichshain nell'area del Oberbaumbrücke, cominciò proprio con la demolizione dell'utopia proto-sovietica della Stalin-allee (oggi Karl Marx-allee), e con lei, dell'Ostgut, uno stabile occupato che ospitava un cruising club sadomasochista e feticista indirizzato principalmente alla comunità omosessuale, dove al suo posto sorse la spettacolare O2Arena Mercedes. Il club più famoso di Berlino, il Berghain, nacque nel 2004 proprio in seguito allo sgombero dell'Ostgut e oggi determina l'economia del quartiere, i suoi processi di gentrificazione, nonché la sua vitalità artistica e culturale, più di quanto sia mai riuscito a fare il grande auditorium. Divenuto ormai un'istituzione internazionale dello svago e dell'intrattenimento, questo club ha aperto le sue porte ad ogni orientamento sessuale, predisponendo con le sue dark rooms dei luoghi di sperimentazione sociale e sessuale fuori dal dispositivo ottico della cultu-

3. Berghain – Vista dall'ingresso principale. Foto di 'NotManhattan'.

ra repressiva e subliminante vigente.

Conclusioni

Il filosofo Michel Foucault vedeva nello spazio urbano il luogo di un continuo conflitto biopolitico, in cui si scontravano quelle forze sociali che intendevano rideterminarne le soglie, predisponendo nuove inclusioni.

Nei luoghi che definì eterotopie, individuò l'attitudine straordinaria di una micro-società a rovesciare e a sovvertire ogni norma e convenzione, pur collocandosi all'interno della città e della sua rigida struttura semiotica. Sono proprio questi i luoghi di estrazione del grande capitale simbolico collettivo, da cui le nuove città creative traggono valore. Secondo Matteo Pasquinelli:

"la produzione culturale è oggi una macchina biopolitica dove tutti gli aspetti della vita sono integrati a messi a lavoro, dove nuovi stili di vita diventano rapidamente nuove merci, dove la cultura è considerata un flusso economico come altri e dove, in particolare, la produzione collettiva di immaginario è velocemente dirottata per incrementare gli affari delle grandi corporation." (Pasquinelli M., 2008)

Occorre leggere il tessuto urbano di Berlino come un prodotto di queste forze, e spingere l'urbanistica ad uno sguardo più ampio su quelli che sono i processi determinanti della città, affinchè questi possano essere, non sussunti, ma aumentati, in modo che la città possa tornare ad essere vissuta dalla grande vitalità della differenza, senza che essa venga per ciò normalizzata e di conseguenza commercializzata: uno sguardo che presti attenzione alla produzione immateriale e simbolica, e che restituisca finalmente a tutta la città la sua libertà di essere contaminata.

Note

1. Vd. Fukuyama F., La fine della storia e l'ultimo uomo. Milano, BUR Biblioteca Univ. Rizzoli, 2003. L'espressione, dalla pubblicazione di questo testo, in cui viene esplicitamente connotata alla caduta del muro di Berlino, è comunemente utilizzata per designare uno stato di sospensione in cui il capitalismo emancipatosi dai capitalisti stessi, farebbe oscillare la storia senza che si possa più produrre alcun cambiamento.

2. Cfr. Stern R., Urban Memory and Identity in Berlin: The Politics of Post-Reunification "Critical Reconstruction" Reconsidered in AAVV, Berlim, Reconstrução crítica, Porto, Circo de Ideaias, 2008 o anche le considerazioni fatte da Rem Koolhaas in SIEGERT H., Interview with Rem Koolhaas, Rotterdam, 1999.

3. Sindaco di Berlino con SPD dal 2001 al 2014, Klaus Wowereit "alla domanda se esista uno 'stile Berlino', risponde 'si e no'.'Forse lo stile di Berlino è quello di non lasciarsi afferrare. È diverso da locale a locale, da club a club. In questa città la gente non si lascia facilmente mettere in una casella." cit. in Rusconi G. E., Berlino. La reinvenzione della Germania, il nocciolo, Roma-Bari, Gius. Laterza&Figli, 2009, p.13.

Bibliografia

Adriaenssens L., How Berlin's Club Culture and Politics work together, , (consultabile) online al seguente indirizzo: http://www.chase.be/blog/club-culture-and-politics-in-berlin/ .

Cichanowicz L., Shifting Tides: The Rise And Fall Of Squatting Culture In Berlin, , (consultabile) online al seguente indirizzo: https://www.theculturetrip.com/europe/germany/articles/shifting-tides-the-rise-and-fall-of-squatting-culture-in-berlin/ .

Dax M., Defcon R., An Alternative History of the Fall of the Berlin Wall, (consultabile) online al seguente indirizzo: http://www.electronicbeats.net/an-alternative-history-of-the-fall-of-the-berlin-wall/ .

Foucault M., Spazi Altri, I Luoghi delle Eterotopie. Mimesis Eterotopie, Milano - Udine, Mimesis Edizioni, 2011.

Fukuyama F., La fine della storia e l'ultimo uomo. Milano, BUR Biblioteca Univ. Rizzoli, 2003.

Kalepu A., From Ufo to Berghain. Berlin's Rise to Clubbing Capital, (consultabile) online al seguente indirizzo: http://www.djtechtools.com/2016/01/08/berlin-rise-to-clubbing-capital-berghain/ .

Mazzoni G., I Destini Generali, Roma-Bari, Gius. Laterza&Figli, 2015.

Oltermann P., The party city grows up: how Berlin's clubbers built their own urban village, (consultabile) online al seguente indirizzo: https://www.theguardian.com/cities/2017/apr/30/berlin-clubbers-urban-village-holzmarkt-party-city .

Pareles J., In Berlin, Still Partying in the Ruins, , (consultabile) online al seguente indirizzo: https://www.nytimes.com/2014/11/23/travel/in-berlin-still-partying-in-the-ruins.html .

Pasquinelli M., Oltre le rovine della città creativa. La fabbrica della cultura e il sabotaggio della rendita. (consultabile) online al seguente indirizzo: http://matteopasquinelli.com/docs/Pasquinelli_Oltre_le_rovine_della_citta_creativa.pdf .

Rapp T., Lost and Sound. Berlin, Techno and the Easyjet Set. Berlino, Innervisions2010, 2010.

Rusconi G. E., Berlino. La reinvenzione della Germania, il nocciolo, Roma-Bari, Gius. Laterza&Figli, 2009.

Schömer K., Hedonismus und Ökonomie. Vom Salon zum Club. in Aa.Vv., Dialogic City - Berlin wird Berlin, Colonia, Walther König, 2015.

Van Der Gaag I., Function follows Form: How Berlin Turns Horror Into Beauty, (consultabile) online al seguente indirizzo: http://www.failedarchitecture.com/berlin-horror-beauty .

Vangelos S., Pure, Raw, and Simple, (consultabile) online al seguente indirizzo: http://www.berlinperspectivesonarchitecture.com/2015/12/13/pure-raw-and-simple-berghain/ .

Pianificazione urbanistica e gestione delle pressioni fiscali: un nuovo strumento a disposizione degli Enti Locali

Roberto Gerundo*, Luisa Spisso*

La mappa delle pressioni fiscali

Premessa

Un tema sempre più all'avanguardia e sempre più discusso per la poca chiarezza legislativa è l'intreccio tra pianificazione e fiscalità (1). Alla base di questa disarmonia vi è la continua variazione della legislazione in materia fiscale nonché delle tipologie di imposte, la facoltà degli enti locali di avere autonomia impositiva, e la carenza del sistema catastale, non sempre aggiornato.

La fiscalità, al giorno d'oggi, infatti, sta assumendo un ruolo sempre più determinante nelle trasformazioni urbanistiche: le scelte di pianificazione legate ai tributi fiscali possono essere utilizzate nella redazione dei piani urbanistici, utili alle amministrazioni al fine di gestire la politica locale.

Con tale tematica viene sviluppato un nuovo rapporto tra politica e società, la cui liaison è il pianificatore a cui spetta il compito di correlare politica urbanistica e fiscalità concentrandosi sulle variabili territoriali che interagiscono nel meccanismo della tassazione e manovrandole ed implementandole nella costruzione di un indice di fiscalità urbanistica che possa individuare le pressioni fiscali associate alle previsioni di piano.

Il sistema di tassazione italiano

L'imposta comunale sugli immobili è un'imposta locale sul patrimonio immobiliare. Il presupposto d'applicazione è il "possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati" (art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 504/1992).

La IUC, imposta comunale unica, è stata introdotta dalla legge n. 147/2013 quale nuova tassa sulla casa e ha come presupposto di applicazione il possesso dell'immobile e l'erogazione dei servizi comunali. La IUC, è composta da 3 tributi IMU, TASI e TARI, quest'ultima non oggetto del modello implementato essendo la Tari una tassazione legata a un arco temporale non considerato, ossia quello successivo all'attuazione delle trasformazione.

l'IMU è l'imposta municipale unica da cui sono escluse le abitazioni principali non di lusso; la Tari, tassa sui rifiuti, è a carico dei contribuenti che di fatto utilizzano l'immobile a qualsiasi titolo sia oneroso che gratuito; e la TASI è il tributo per i servizi indivisibili disciplinato dal nuovo comma 669 introdotto dalla legge di stabilità 2014. Il presupposto impositivo della TASI è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di fabbricati e di aree edificabili, ad eccezione, in ogni caso, dei terreni agricoli e dell'abitazione principale escluse quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9». La base imponibile è quella prevista per l'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU).

La generazione del modello

Nell'ottica del pianificatore si intende esaminare il sistema di tassazione italiano non dal punto di vista finanziario ma concentrandosi sulle variabili territoriali che interagiscono nel meccanismo della tassazione e individuando le pressioni fiscali associate alle previsioni di piano.

Lo studio della legislazione ha permesso di individuare la formulazione per ottenere il valore delle imposte dirette sul patrimonio immobiliare, in particolare IMU e TASI, quali oggetto di studio, e di implementare un modello a supporto del nostro studio che contenesse tali formulazioni.

Dunque, inerentemente all'IMU e la TASI, sono stati valutati l'edificato, suoli agricoli ed edificabili, sui quali è previsto un diverso metodo di calcolo. Entrando nel particolare per i terreni agricoli l'articolo 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n 210 stabilisce che per i terreni agricoli il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1gennaio dell'anno di imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n.662, un moltiplicatore legato al tipo di coltivatore.

Per il calcolo delle base imponibile delle aree fabbricabili, secondo l'art.5 comma del D.Lgs. n. 504/'92, la base imponibile è il valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno d'imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree analoghe.

Per i suoli edificati si deve far riferimento all'immobile e alle sue pertinenze.

Nel caso dell'IMU, e di conseguenza anche della TASI poiché la base imponibile è la

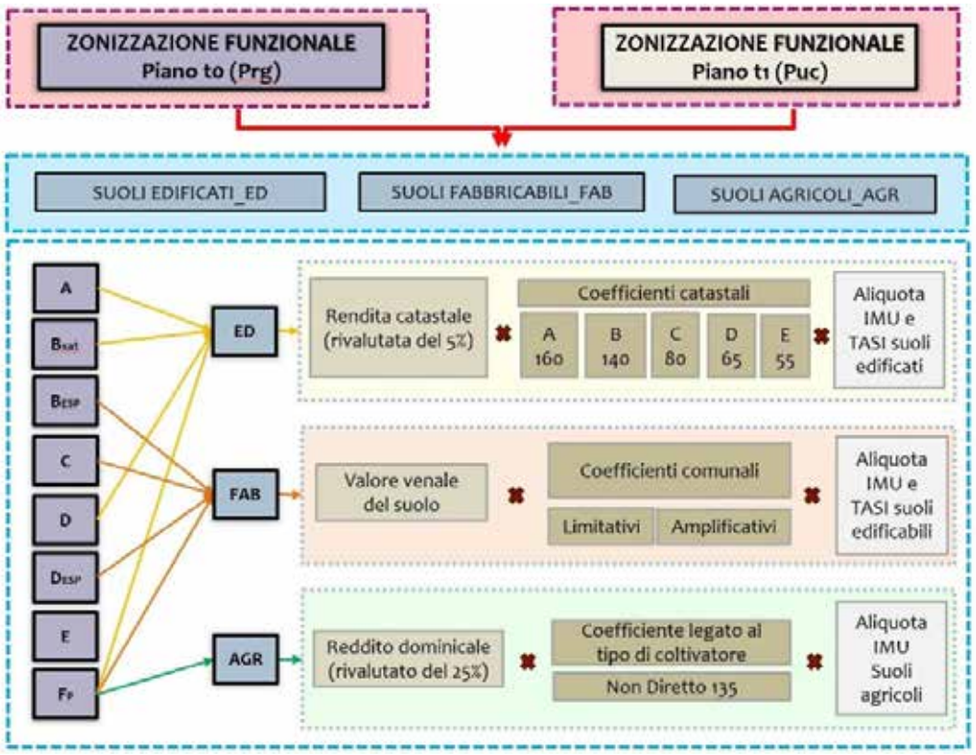


Figura 2 –Procedimento di conversione

medesima, è stato analizzato ogni singolo parametro esplicitando la formula iniziale in tutte le variabili territoriali che influiscono sulla tassazione, le quali variabili sono la categoria catastale, la superficie, la rendita catastale, il reddito dominicale, il tipo di coltivatore, e il valore venale suoli. La zonizzazione funzionale, che esprime le zto del piano, è stata espressa tramite la suddivisione prevista per il pagamento dell'IMU e della TASI. Per la zona omogenea A si è applicata la formula propria dei suoli edificati, per le zone omogenee B, C, D, e G si è applicata sia la formula dei suoli edificati che edificabili, considerando in quest'ultimo caso i valori unitari per ogni zona omogenea, mentre le zone E ovviamente sono state trattate con la formulazione per i suoli agricoli.
Dispiegate tali formule si è analizzato ogni singolo parametro esplicitando tutte le variabili territoriali che influiscono sulla tassazione e contestualizzandole per ogni zona omogenea del piano urbanistico del Comune di interesse, in base alle criticità o alle particolarità del luogo.
La variazione delle imposte è legata al cambiamento della funzione del suolo e dell'uso del suolo poiché, come detto, suolo edificabile, agricolo ed edificato sono tassati con parametri diversi., generalmente il passaggio da un suolo agricolo a uno edificabile comporta un aumento della tassazione, lo stesso per il passaggio a un suolo edificato. La regola di transizione assunta è normale evoluzione di un piano urbanistico: ciò porta alla formazione di una tabella di transizione dal precedente al nuovo piano.
Dunque, analizzata come varia la pressione fiscale al variare dello strumento urbanistico si è pervenuti al valore dell'imposta dovuta al tempo to per ogni zona di piano, corrispondente al PRG, e al tempo t1, corrispondente al Puc e tramite la tabella di transizione generata tramite Excel si è potuta studiare la variazione dell'imposta al variare delle condizioni di piano: da questa tabella verrà calcolata IMU e la TASI per le tre tipologie, per il piano al tempo to e t1, dalla loro variazione unitaria si hanno i dati per passare alla mappa delle pressioni fiscali.

La mappa delle variazioni delle pressioni fiscali

A seguito delle analisi effettuate si è passati dalla zonizzazione funzionale, che individua le diverse zone omogenee, alla zonizzazione fiscale dei due piani da cui si è generata la mappa delle variazioni fiscali. Tale mappa consente di monitorare la destinazione spaziale delle variazioni di tassazione in funzione delle variazioni di destinazione urbanistica.
Il pianificatore sarà supportato dal software Gis che permetterà la restituzione di mappe che consentiranno di valutare la pressione fiscale generata dall'adozione di una nuova metodologia di calcolo della tassazione, permettendo di valutare e correggere la metodica iniziale nel caso in cui questa non riflettesse gli obiettivi degli attori del territorio.
Lo studio effettuato sulla zonizzazione funzionale porta ad ottenere la corrispondente zonizzazione delle pressioni fiscali tramite un codice identificativo iniziale associato dal software Gis che accompagnerà tutto il procedimento.
Le zonizzazioni fiscali al tempo to e al tempo t1 sono state introdotte nella matrice di riconversione: la matrice di riconversione produce un insieme di stati di transizione urbanistica a cui corrispondono stati di transizione fiscali. Grazie all'ID associato inizialmente alla zonizzazione funzionale è stato possibile individuare le regole di transizione del piano. Il calcolo IMU/TASI è stato volto sempre in riferimento all'ID di partenza, questo ha permesso di studiare la variazione di tassazione tra i due piani.
In particolare la zonizzazione del Prg, per mezzo degli shape file, attraverso il software ARCgis, è stata associata a un codice ID legato a cordinate spaziali. Lo stesso procedimento è stato reiterato per il Puc con l'assegnazione dello stesso codice, in modo da collegare le due zonizzazioni di piano, in tal modo è stata individuata la conversione della stessa area del Prg a quella identificata nel Puc.
E'stata organizzata una tabella ad hoc che accoglie le informazioni raccolte dalle carte di analisi, impostando i valori secondo i criteri legislativi in materia di tassazione. Ad ogni valore è stato associato un codice in modo che potrà essere successivamente univocamente determinato in successive applicazioni tramite il software gis.
La tabella a doppia entrata, che si baserà sul codice ID, è così composta: sulle righe sono presenti le combinazioni esportate, individuate tramite un codice numerico, in funzione delle aree, e con esplicitate le Zto corrispondenti sia per il PRG, sia per il Puc, in modo tale da poter analizzare la variazione di tassazione che comporta l'assunzione del nuovo piano. Sulle colonne sono presenti tutti i valori utili al calcolo IMU per le aree edificabili quali il valore unitario in base alla Zto di appartenenza e i coefficienti rinominati I1, I2, I3, I4, I5 in funzione delle casiste particolari analizzate per i suoli edificabili. La presenza o meno di tali fattori sono state individuate tramite un codice binario del tipo 0-1. Grazie all'esplicitazione delle regole di transizione si è potuta generare la mappa delle pressioni fiscali.

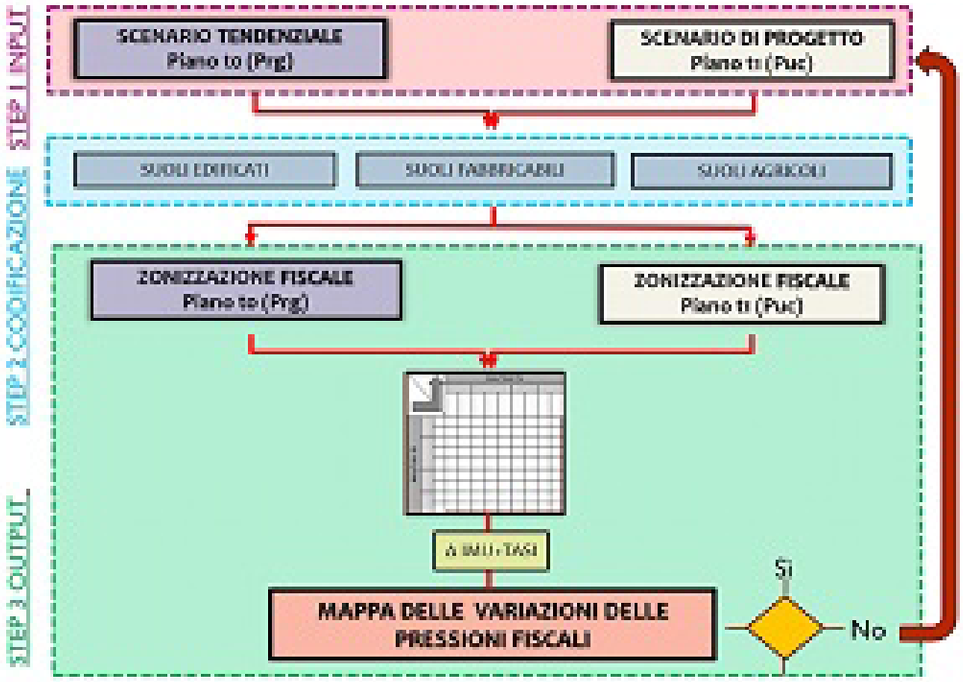


Figura 2– Modello di studio

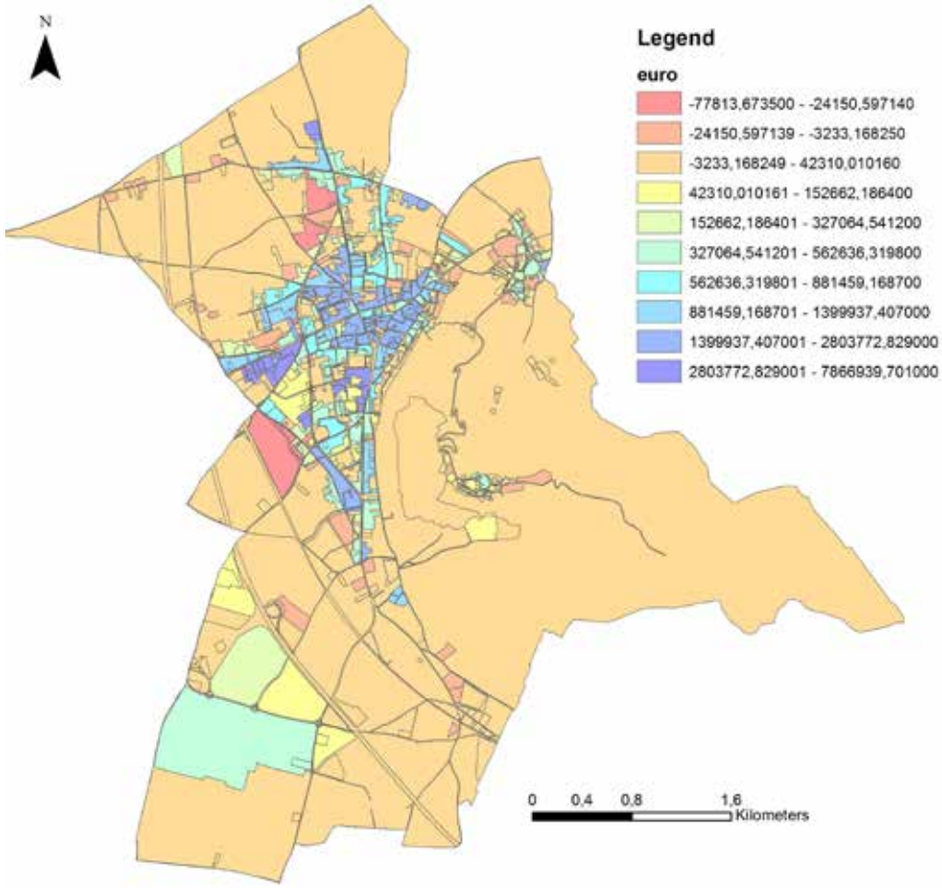


Figura 3– Mappa delle pressioni fiscali

La mappa generata rende possibile comprendere se tale variazione porti a un aumento o a una diminuzione e in che misura. Dunque consente di analizzare come il disegno urbanistico possa influenzare la pressione fiscale.

Mappa degli oneri di urbanizzazione

Lo stesso procedimento è possibile attuarlo in riferimento agli oneri di urbanizzazione. Per gli oneri di urbanizzazione le zone omogenee A, B, C, G, sono relativi a un insediamento residenziale turistico commerciale ricettivo e per la zona omogenea D sono quelli relativi a un insediamento industriale artigianale.

In tal caso lo studio è avvenuto ovviamente per i soli suoli i suoli edificabili le cui variabili sono solo superficie e valore venali suoli. La regola di transizione ipotizzata è la normale evoluzione di un piano e l'analisi del carico urbanistico è stata stimata tramite il DM1444/68. Come si è utilizzata la matrice per valutare la variazione di tassazione nel tempo qualora cambiasse la destinazione urbanistica, così, per gli oneri di urbanizzazione, qualora cambiasse la Zto di un'area fabbricabile, generando anche in questo caso una mappa che mostrasse la variazione.

Conclusioni

Costruita alla fine del processo tale mappa produce uno strato informativo che l'amministrazione assumerà per controllare la tassazione indotta dal piano. Questo studio si propone di esplicitare gli impatti, sia per le amministrazioni locali, sia per il singolo cittadino, dovuti al cambiamento della tassazione nel momento in cui si agisce su scala territoriale tramite un piano urbanistico. Infatti, questa mappa, se costruita durante il percorso partecipativo, a valle dell'adozione, consentirebbe ai singoli cittadini di conoscere gli effetti, non in termini di valore, ma in termini di variazione di tassazione modo da consentire ad essi di chiedere eventualmente una modifica alla proposta di piano. Un altro utilizzo della mappa è quella di gestione delle trasformazioni dal punto di vista fiscale al fine di disincentivare il consumo di suolo.

La mappa delle pressioni fiscali si propone di gestire la pressione fiscale indotta dalle trasformazioni urbanistiche all'interno del piano urbanistico comunale al fine di ridurre al minimo le criticità che marcano il legame tra queste due grandi tematiche.Tale mappa infatti contribuisce a districare l'intreccio tra la pianificazione e la tassazione dei suoli e del patrimonio immobiliare, creando per lo più una liaison atta a garantire uno stato di equità nell'applicazione della tassazione. Con tale tematica viene sviluppato un nuovo rapporto tra politica e società.

Note

* Dipartimento di Ingegneria Civile, Università degli studi di Salerno, ing.luisaspisso@gmail.com

1. Il presente lavoro è stato svolto nell'ambito delle attività di ricerca condotte dal gruppo di Tecnica e Pianificazione Urbanistica del dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Salerno diretto dal Prof. R. Gerundo.

Bibliografia

Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C. (2013), I processi di urbanizzazione e le determinanti: la fiscalità locale e gli strumenti di pianificazione territoriale, XXXIV conferenza scientifica annuale aisre, pag. 2-14, 21-24, 27.

Bisulli M., micelli E. (2014), processi di pianificazione e norme tributarie: il conflitto sulla, edificabilità dei suoli e la stima delle basi imponibili, XXXV conferenza italiana di scienze regionali, pag. 3.

Le nuove relazioni tra urbano e rurale: Strategie per contesti territoriali fragili

Luca Torrisi*

	1965	1975	1985	1995	2005	2010
Settore primario	26,2%	16,6%	11,1%	7,4%	5,0%	3,9%
Settore secondario	36,8%	38,9%	33,2%	32,5%	32,0%	28,5%
Settore terziario	37,0%	37,0%	55,7%	60,1%	63,0%	67,6%

Figura 1 – Tabella relativa all'occupazione nei settori primario, secondario e terziario in ambito nazionale. Fonte dati: https://www.istat.it/it/lavoro-e-retribuzioni

Le aree marginali: lo scenario attuale

Il contesto attuale porta a riflettere su come lo sviluppo del territorio non si limiti alle sole trasformazioni urbane ma coinvolga sinergicamente l'intero territorio dal punto di vista economico, ambientale e sociale (MIPAAF, 2017). La riflessione, nell'ambito della tesi di dottorato in corso di svolgimento – dottorato "Architettura, arti e pianificazione" dell'Università degli Studi di Palermo, tutor Prof. Maurizio Carta – porta a riflettere sulla variazione della perimetrazione dei territori, senza legarsi ai soli confini amministrativi ma guardando verso una competitività che trova riscontro sia nella crescita economica che nei processi di pianificazione (Paasi, 2012).

I fattori trovano riscontro nel superamento dei confini amministrativi e nella definizione degli ambiti territoriali ottimali entro cui declinare la tutela e l'uso del territorio messi in evidenza dalla Legge del 7 aprile 2014, n. 56, nota anche come riforma Delrio. In essa si dettano le disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni[1] e si interviene sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza all'interno del territorio.

Ma non è bastevole per il territorio nazionale, perché una porzione importante di esso è costituita da territori di "taglia inferiore" che «strutturano il telaio insediativo portante del Paese e caratterizzano la sua organizzazione spaziale, sociale ed economico-produttiva, costituendo rilevanti sistemi di erogazione di servizi avanzati a favore di un vivace sistema di imprese e di importanti distretti produttivi» (Mascarucci, 2017). Difatti questo vale anche per quei territori la cui competitività è connessa alla capacità di radicare l'attività economica nel tessuto sociale, istituzionale ed economico di livello locale (Barca et al., 2012).

Una competitività, per i territori marginali dalla vocazione rurale predominante, che deve contare su un rapporto tra urbano e rurale non dicotomico ma olistico e basato su relazioni che si instaurano a partire dai dintorni più prossimi. Prossimità che non riguarda solamente la collocazione geografica, ma anche la comunione di intenti amministrativi e di sviluppo (Geddes, 1970).

Va considerato altresì che le aree rurali devono fronteggiare oggi una situazione caratterizzata, come emerge dai dati statistici, (ISTAT, 2013), da un progressivo decremento di impiego nel settore primario, al contrario del terziario. A questo segue anche una diminuzione della Superficie Agricola Utilizzata e del numero di imprese agricole, dati connessi sia alla maggiore diffusione dei processi di meccanizzazione e, nel contempo, alla presenza sul territorio nazionale di un incremento del numero di aziende di maggiore dimensione: indice di un accorpamento delle aziende di minore entità.

Va aggiunto a questo scenario che le aziende agricole sono gestite per la maggior parte da persone dalla elevata età anagrafica e dal basso livello di istruzione, con l'impiego principalmente di familiari.

Lo scenario fin qui descritto deriva anche da una riscontrata assenza di un punto di vista unitario per ciò che concerne non solamente il sistema legislativo, ma anche le strategie in atto.

Le norme vigenti, così come le strategie, di carattere comunitario, nazionale e regionale agiscono parallelamente tra loro; così come in parallelo agiscono le forme di governance fra amministrazioni comunali e soggetti portatori di interesse, così da portare alla determinazione di sistemi di relazioni tra comuni differenti accomunati non solamente dalla posizione geografica ma anche dalla condivisione di strategie che consente di guardare allo sviluppo di natura ambientale, sociale, economica e culturale in scala sovralocale, entrando nell'ottica del superamento del campanilismo.

Ruralità: non solo agricoltura

Affinché lo sviluppo delle aree marginali – in particolare quelle dalla forte vocazione agricola– possa essere competitivo su scala non solamente locale ma anche sovralocale, serve la presenza di un sistema territoriale capace di superare i limiti imposti dalla visione tradizionale entro cui questi territori sono limitati ad una concezione di tipo agricolo e, sovente, culturale. Questi territori, infatti, devono essere sempre più soggetti a fenomeni dediti alla sperimentazione locale nella sfera culturale, paesaggistica e produttiva legata «alla dimensione territoriale vasta, capace di connettersi alle reti lunghe della mondializzazione e contemporaneamente in grado di costruire le reti compatte del contesto territoriale» (Ronsivalle, 2007). Si arriva così ad un sistema dinamico entro cui, grazie alla innovazione e con l'introduzione di nuove attività e servizi, le aree rurali possano superare le situazioni di declino e desertificazione che sovente le contraddistinguono. Questo porta a «nuove centralità locali nell'identità e globali nell'attrattività» (Carta et al., 2017) capaci di ripartire dalle identità di un sito e rigenerarle attraverso nuove funzioni creative ed innovative.

Significativamente, le aree rurali sono volte sempre più di frequente verso agricoltura di qualità e turismo (Lo Piccolo et al., 2017) che consentono l'adozione di strategie che ampliano le possibilità di tali territori.

È il caso di aree marginali che investono su nuove politiche capaci di renderle competitive sulla scala territoriale. Esemplificativa è la strategia delle Unioni di Comuni o dei Gruppi di Azione Locale: strumenti che consentono di superare le barriere poste dai confini comunali così da attuare azioni comuni in base alla condivisione di politiche. Queste coalizioni sono di tipo economico, sociale e politico e permettono di attuare iniziative dal basso capaci di riattivare non solamente i luoghi, ma anche la collettività (Carta, 2017). Una riattivazione che parte da interessi di sviluppo dell'intera rete tra Comuni volta ad un incremento della qualità dei servizi offerti in un tessuto produttivo agricolo maggiormente esteso, che si ripercuote anche sul mercato ad esso connesso.

L'innovazione in campo agricolo passa da attività differenti da quelle con scopo unicamente alimentare, che possono permet-

tere la limitazione dell'abbandono dell'attività agricola e del conseguente degrado ambientale.
Ci sono utilizzi volti alla produzione di agroenergia (in particolar modo biogas, a partire dallo sfruttamento di materie prime agricole e sostanze residue di ogni tipo), alla agrocosmesi (valorizzazione dei sottoprodotti derivanti dal settore agricolo per la ricerca e lo sviluppo di fitocomplessi innovativi da impiegare nell'ambito della filiera cosmetica utilizzando i sottoprodotti della filiera vitivinicola: vinacce, raspi e foglie di vite), al turismo (attività che spaziano dalla degustazione tecnica guidata alle escursioni naturalistiche a cavallo, in bici, a piedi o in barca, passando per il coinvolgimento dei turisti in attività di raccolta o semina, ma anche allo show cooking), all'industria farmaceutica (produzione di piante per uso farmaceutico e, più in generale, di piante officinali).
Trovano applicazione, inoltre, sperimentazioni tecnologiche afferenti alla agricoltura 4.0 che rafforzano il legame dell'agricoltura con internet, utilizzo di computer, condivisione di dati e informazioni sia tra macchine che tra operatori diversi della filiera.
Inoltre, anche in campo agricolo, si riscontrano nuove relazioni tra sviluppo e agricoltura, come nel caso di Rural Hack: hackspace legato al tema della ruralità, che mette in connessione e consente lo scambio e la condivisione tra persone, idee, tecnologie e progetti di innovazione sociale applicati alla tematica rurale.

Le strategie per lo sviluppo rurale

La attuazione di politiche di sviluppo non solo di natura rurale ma più in generale, locale muove dalla presenza di una situazione attuale in cui le aree marginali, in particolare nel Meridione, hanno risentito nel tempo della fragilità dovuta al tessuto economico e produttivo ed alle amministrazioni pubbliche anche per la realizzazione di servizi di base (Vinci, 2010). Inoltre lo scenario nazionale, confortato anche dalle analisi statistiche, vede attualmente un continuo incremento delle condizioni di marginalità dovute alla fragilità economica e sociale. Tale situazione è connessa al calo demografico dovuto a spopolamento ed emigrazione e, nelle aree dedite prevalentemente al settore primario, anche alla diminuzione sia di impiego che di sviluppo economico come evidenziato precedentemente.
A questa rappresentazione, però, segue la presenza di strategie globali, comunitarie e nazionali riferite alla programmazione 2014-2020 che promuove anche azioni riferite alle aree rurali, sebbene esse risultino spesso parallele e non connesse tra loro.
Esemplificativa è l'azione a livello globale dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: programma d'azione che coinvolge 193 Paesi membri dell'ONU. In ambito rurale essa interviene sulla sicurezza alimentare e, più in generale, su nutrizione ed agricoltura sostenibile per ottenere cibo sufficiente per tutto l'anno con sistemi di coltivazione e produzione di cibo sostenibili, mantenendo intatto l'ecosistema e la diversità di semi e piante da coltivare. Si interviene altresì sull'ambiente e, nella fattispecie, sulla salubrità delle acque, garantendone la gestione sostenibile e condizioni igieniche adeguate rendendola pulita e potabile. Dal punto di vista economico, il programma vuole promuovere una crescita duratura, inclusiva e sostenibile per favorire l'innovazione. Tali aspetti riguardano, oltre che l'ambito agricolo, il settore industriale, supportando l'intero sviluppo economico e il benessere, facendo leva su sviluppo tecnologico e ricerca. Parallelamente vengono promosse azioni per una nuova collaborazione rur-urbana che permetta lo sviluppo delle aree rurali a partire dalla adozione di un organismo urbano decentralizzato capace di agevolare la crescita del potenziale e la riduzione delle disparità territoriali. Esemplificativo è il progetto URMA, finanziato dal fondo per lo Sviluppo Regionale dell'Unione Europea. Tale progetto favorisce la cooperazione urbano-rurale per l'attuazione di pratiche connesse agli ambiti: economico, ambientale e della innovazione.
In parallelo si attuano strategie di interesse nazionale, come nel caso della Strategia Nazionale delle Aree Interne che, in ambito rurale, mira all'inversione del trend di diminuzione della Superficie Agricola Utilizzata e del numero di conduttori delle aziende agricole nelle aree rurali individuate sulla base della classificazione del territorio nazionale.[2] Esemplificativa, a livello nazionale, è la Strategia Nazionale Green Community[3] che promuove lo sviluppo economico orientato sia verso il valore produttivo che verso l'impatto ambientale e introduce la definizione di Green Communities, ovvero comunità che «si formano, compattano e agevolano attraverso azioni che sviluppano l'attrattività di un pubblico generalista in grado di diventare parte attiva dello scambio dialettico tra Natura e Cultura»[4] e, nel contempo, favorire la presenza di un piano di sviluppo sostenibile che guardi ad energia, ambiente ed economia. Parallelamente a tali strategie va considerato il Programma di sviluppo rurale 2014-2020 della Rete Rurale Nazionale portando al coinvolgimento dei differenti soggetti interessati, sottolineando le opportunità per i giovani e la promozione dell'innovazione nel settore agroalimentare e forestale attraverso una dotazione finanziaria per gestire a livello nazionale e regionale programmi, cofinanziati in un quadro pluriennale.
Inoltre anche il provvedimento Resto al Sud,[5] che coinvolge le regioni del Meridione, fa fronte alle difficoltà di lavoro dei giovani, unite alle difficolta del settore agricolo con l'obiettivo di avviare imprese per lo sviluppo dell'economia nel settore primario. In accordo con il provvedimento sopracitato, la norma su "Banca delle terre abbandonate o incolte" prevede l'identificazione di terreni ed aree edificate in stato di abbandono da parte dei Comuni, per poter essere assegnate in concessione per attività di tipo agricolo.

Area Interna Madonie: strategia di sviluppo territoriale

Le tematiche finora descritte trovano riscontro nell'Area Interna delle Madonie, territorio che rende possibile una duplice lettura: i Comuni ad essa afferenti fanno parte sia della città metropolitana di Palermo (individuata in base alla Legge del 7 aprile 2014, n. 56 che si rifà alla perimetrazione delle ex Province), sia dell'area prototipale individuata dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne come conseguenza dell'aumento delle condizioni di marginalità connesse per lo più alla fragilità economica e sociale. Fattori derivanti dal calo demografico dovuto a spopolamento ed emigrazione e, nelle aree dedite prevalentemente al settore primario, anche alla diminuzione sia di impiego che di sviluppo economico.
Oltre al fatto di possedere le caratteristiche appena descritte, l'Area Interna Madonie è stata scelta come area di sperimentazione dalla SNAI grazie all'utilizzo di strategie capaci di generare innovazione, nonché nuove e differenziate risorse per il territorio. Esem-

plificativo è il caso della Società di Sviluppo Madonie: una società privata che interagisce con soggetti pubblici e privati delle Madonie al fine di promuovere strategie di sviluppo consone alle risorse territoriali. SoSviMa ha una perimetrazione differente rispetto a quella individuata dalla SNAI perché mette in relazione tra loro un totale di 29 Comuni, annettendo Comuni dell'imerese, dell'ennese e del nisseno, oltre a Cefalù che consente, tra le altre cose, di poter avere un affaccio verso il mare.

Le strategie adottate per lo sviluppo del territorio madonita, dalla vocazione storicamente agricola, passa dall'innovazione in ambiti diversificati. Proprio in ambito agricolo sono state elaborate strategie riguardanti terreni incolti e abbandonati, ma anche corsi di formazione rivolti a cittadini disoccupati al fine di incrementare l'occupazione di giovani agricoltori.

Inoltre gli scarti della produzione agricola vengono impiegati nelle filiere locali di energia rinnovabile, riuscendo oggi a soddisfare il 52% del fabbisogno elettrico del territorio grazie alle biomasse. L'obiettivo, secondo l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto il 20 settembre 2018, è il raggiungimento della copertura totale entro un decennio tramite piccoli impianti di produzione diffusi sul territorio. Oltre all'ambito agricolo, le strategie del territorio madonita si rivolgono anche ad altri settori con l'obiettivo di favorire nuove traiettorie e politiche di sviluppo. In ambito turistico sono state promossi eventi (tra gli altri: Ypsigrock a Castelbuono, il Parco Avventura di Petralia Sottana, l'impianto sciistico di Piano Battaglia, l'Osservatorio Gal Hassin) che richiamano un turismo anche di entità nazionale e sovranazionale.[6]

In ambito infrastrutturale, con la programmazione 2014-2020, si vuole intervenire sul trasporto pubblico locale e sulla mobilità territoriale per migliorare la circolazione sulle strade di montagna. Al riguardo il progetto MUSA prevede la realizzazione di un nodo di interscambio in prossimità dell'uscita Irosa, lungo l'autostrada A19 Palermo-Catania per le autolinee regionali per i collegamenti intercomunali circolari tramite bus navetta.

In ambito sanitario si lavora sul miglioramento dei servizi sanitari e sociosanitari e sull'assistenza alle persone anziane con la possibilità, in futuro, di migliorare il servizio sanitario facendo leva sulla telemedicina; il che necessita degli interventi già in atto sulle reti telematiche. Le suddette reti vengono utilizzate anche in ambito culturale: difatti la rete MUSEA mette in relazione, proprio per via telematica, i diciotto musei dal diversificato indirizzo presenti sul territorio. A questo sistema si aggiungerà anche il museo delle farfalle di Gangi: azione prevista dal PIST "città-rete Madonie Termini".

L'innovazione coinvolge anche il sistema scolastico, perché l'Accordo di Programma Quadro prevede l'adesione al Piano Nazionale Scuola Digitale che mira ad attuare azioni volte alla sperimentazione di percorsi partecipativi in chiave territoriale. Le tre scuole pilota individuate dal piano avranno il compito di applicare le prime attività: officine energetiche, FabLab forniti di attrezzature per la lavorazione del metallo e la pressopiegatura di laminati metallici, modellazione e stampa 3D.

La distanza delle aree interne dai centri propulsori metropolitani ha consentito ad esse il mantenimento di valori identitari, sociali ed ambientali. Tali valori possono consentire oggi di ripensare un territorio come le Madonie, così come altri dalle caratteristiche simi-

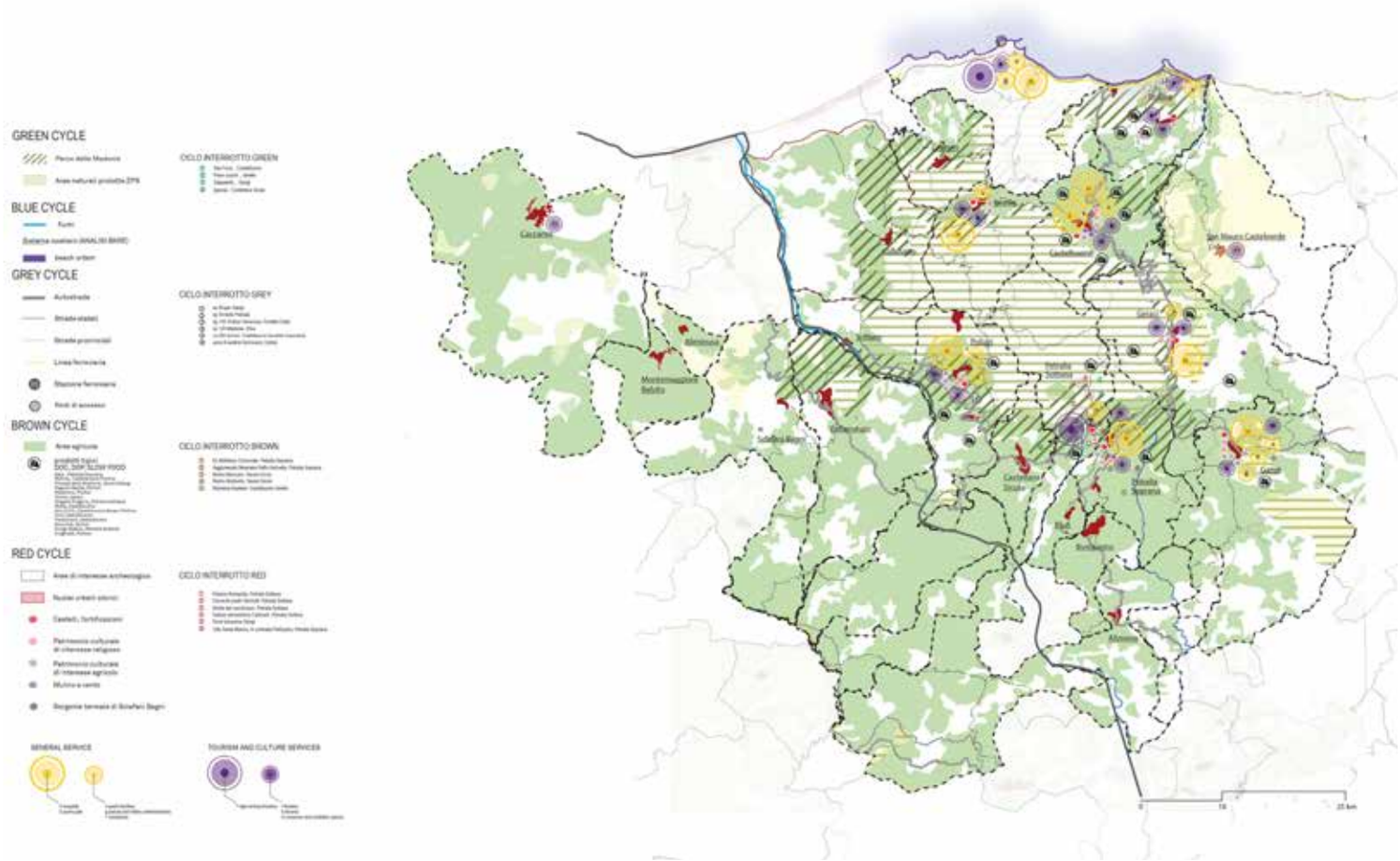


Figura 2 – Analisi strutturale dell'Area Interna Madonie

li, a partire dai rapporti con la dimensione rurale. Questa, invero, non risulta bastevole: serve far leva sulla creatività in campo sia agricolo che extra-agricolo facendo fronte al cambiamento e ripensando il rapporto con la propria dimensione rurale (Carta, 2016).

Note

* Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Palermo, luca.torrisi@unipa.it

1. Cfr. http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg

2. Secondo la classificazione del territorio nazionale fatto da INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) sulla base degli studi afferenti al PSN (Piano Strategico Nazionale), le aree rurali vengono definite sulla base dei dati relativi a densità abitativa e peso delle superfici agroforestali. Infatti le aree rurali si caratterizzano per la densità di popolazione inferiore a 150 abitanti/kmq ed una superficie rurale superiore ai due terzi della superficie totale.

3. Cfr. Legge 28 dicembre 2015, n. 221

4. Cfr. Legge 28 dicembre 2015 n.221, art. 72

5. Cfr. Decreto Legislativo 20 giugno 2017, n.91

6. Cfr. http://report.osservatorioturistico.sicilia.it/SpagoBI/servlet/AdapterHTTP?PAGE=LoginPage&NEW_SESSION=TRUE

Bibliografia

Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A. (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches", Journal of Regional Science, 2012, 52.1, (pag.134-152)

Carta M., (2016), "Innovazione, Circolarità e Sviluppo Locale. La sfida dei territori interni", Carta M., Ronsivalle D. (a cura di), Territori interni. la pianificazione integrata per lo sviluppo circolare: metodologie, approcci, applicazioni per nuovi cicli di vita Aracne editrice, Ariccia (pag.22-35).

Carta M., Lino B., Ronsivalle D. (a cura di, 2017), Re-Cyclical Urbanism. Visions, paradigms and projects for the circular metamorphosis, LIStLab Laboratorio internazionale editoriale, Trento

Carta M. (2017), "Planning for the Rur-Urban Anthropocene" in Schroder J. Carta M. Ferretti M. Lino B. (a cura di) Territories. Rural-urban strategies, Jovis Verlag GmbH, Berlino (pag.36-53)

Geddes P. (1970), Città in evoluzione, Il saggiatore, Milano (trad. it. [a cura di Nicolini L.]), (1915), Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics, Williams & Norgate, Londra

ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (2013), 6° Censimento Generale dell'Agricoltura. Atlante dell'agricoltura italiana, Istituto nazionale di statistica, Roma

Lo Piccolo F., Picone M., Todaro V. (2017), "La Sicilia sud-orientale, una regione post-metropolitana controfattuale" in Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di), Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia, Guerini e associati, Milano

Mascarucci R. (2017), "Trenta metropoli italiane di media dimensione" Urbanistica informazioni, 273-274, (pag. 9-10)

MIPAAF - Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (2017), Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020. Piano biennale 2017-18, Autorità di gestione Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Roma

Paasi A. (2012), "Regional Planning and the Mobilization of 'Regional Identity': From Bounded Spaces to Relational Complexity" Regional Studies, 47, (pag.1206-1219)

Ronsivalle D. (2007), Ri-generare il paesaggio, Franco Angeli, Milano

Vinci I. (2010), Pianificazione strategica in contesti fragili, Alinea editrice, Firenze

The role of the architect – city planner in the design of future urban spaces

Salvatore Visone*

Fifty-five percent of the world population lives in cities today, and research shows the undeniable importance that large metropolitan areas are going to play 20-30 years from now. More and more, cities have become the driving force for development, which means their transformation and regeneration is and will be the fundamental issue to tackle in the next few years for the reorganisation of urban areas.

Since the mid-1970s, there has been a growing trend to question the modernist approach, which looks at the urban model from above, rather than from below, as if buildings and cities were considered as sculptures or models with an end in themselves, forgetting that cities and spaces must be designed keeping in mind the needs of those who will be living in them.

Our cities are rich in terms of services and resources available, but they often lack urban quality. Most cities have not gone through the shift from "level of life" to "quality of life", which is what Nobel laureate Amartya Sen calls the dimensions of being and of doing – two very different things indeed.

In recent decades architects and city planners have been working on the design of buildings and cities in what looks like a competition between them in signing extravagant, magnificent plans and works just to be called 'starchitect', and neglecting the peculiar social role played by architecture and city planning. It is precisely this specific role of the architect-city planner that affects life models and urban spaces. "Architecture is the interplay between form and life", states Gehl. "And only if life and form interact in a successful way, this will be good architecture".

The way in which buildings and infrastructures are designed is reflected on the quality of urban life and on how residents live the city. Thinking that the container cannot influence the content is by all means wrong.

In the modern age few of our cities can be described as definitely "nice", and very few are "beautiful" and most of these tend now to be quite old. According to Botton, the idea of

beauty is only half subjective: we may not all agree on the degree of beauty, but we often all agree on considering a particular object horrible. The same is true for cities – and modern cities, according to Botton "are becoming increasingly soulless and unlivable, even as the world's population becomes more urban".

We say we have beautiful historical centres and terrible suburbs. No-one is really dealing with the state of health of cities, because the role that cities play in the growth of a country is by all means neglected.

We should not make the mistake of only looking at city centres: on the contrary, we should consider suburban areas in the same way, working, here too, on the quality of urban life. We know all too well that the hinterland is often inhabited by those who cannot afford living in the city centre and, therefore, greater care should be given to guaranteeing efficient, low-cost public transport to link suburbs to city centres.

It is high time we stop thinking that the word 'suburb' simply refers to any district built away from the city centre, as we used to. Suburb today does not have a single meaning, and marginality is no longer viewed in terms of geography alone. Suburbs are all those districts, even downtown ones, that suffer poverty or social marginalisation, record high unemployment rates, intense foreign immigration, and areas of urban decay. We know these to be dangerous factors: exclusion leads to crime, collective resentment, loss of hope for a better future. Restoring dignity to suburbs also means giving more quality to the territory as a whole.

A suburb that is as alive, beautiful and functional as the centre does not only improve the life of its residents, but helps the economy to grow, attracts investments, increases employment.

Even the traditional, clear-cut distinction between industrial and residential areas makes no longer sense. Industry used to be polluting and had to be kept away. Today, the main feature of the contemporary city, which is based on a service economy and innovation, is the so-called mixité, i.e. the ability to have different activities live side by side in an integrated relationship.

We need to re-think the city of the future altogether, as an urban ecosystem where there are no longer sporadic actions to tackle one emergency or the other, but a new development path is followed. For the requalification of an area it is not sufficient to reclaim a dismissed industrial space or reuse a rundown building: it is necessary to change the face of the most fragile parts of the city; to eradicate decay and attract life and participation; to act on urban recovery, while thinking of the whole context made of bike paths and sustainable mobility, gathering places, lighting, services, sports facilities, cultural centres, and other places supporting the economy and innovation.

Gehl quotes numerous examples of urban models that somehow enhanced the quality of urban life. In Italy there is Siena, with its Piazza del Campo, described as one of the world's most successful public spaces and then Venice, whose streets were designed keeping in mind pedestrians rather than cars. Every time there is a city that is experienced intensely by their residents, that has a wealth of public spaces and people who spend time in them, especially children and elderly people, that is a well-designed city.

According to Gehl, the city must be experienced. An urban centre can by no means be conceived of as a mere conglomerate of private homes and workplaces, outside which there is no life. The quality of urban life is measurable also based on the quantity and quality of public spaces, which can become a reference point for citizens and spaces for sharing.

Especially in big, thickly populated cities, the car is not the most intelligent way to move around. In smaller towns infrastructures must be created that may encourage walking or travelling by sustainable means like bicycles.

Gehl gives the example of the city plan "A Metropolis for People" that led to the transformation of Copenhagen back in 2015 thanks to the design and creation of green areas, public spaces and pedestrian paths – a series of initiatives that have made Denmark's capital more interesting, safer and more inclusive from a social point of view.

It is precisely on the environmental quality of urban areas that the effort of city administrations must focus the most.

Every year the green capital of the Continent is chosen based on twelve fundamental criteria including environment, services, transport and mobility. Sadly, no Italian city has ever got even close to winning. Yet this is not an objective for environmentalists only: environmental sustainability translates into quality of life, that in turn translates into investments. No-one wants to live in an unpleasant place. If a city gets back on its feet, jobs will follow. And in Europe there's a wealth of examples of cities that have gone through requalification and have become wealthier as a consequence: Berlin, Valencia, Essen, Hamburg, Nantes, Ljubljana.

Thanks to the changes occurred over the past ten years, Ljubljana was declared Europe's green capital in 2016. Until recently, it was a chaotic city, not at all liveable. Then a decision was made to close the historical centre and to make it pedestrian-friendly. The market value of real estate increased, which led homeowners to restore and upgrade their property.

As for Nantes, another green capital, it used to be a messy city, suffering heavy traffic due to nine major roads that crossed its centre. After a long tug-of-war, eight of these roads were closed to traffic. The residents of the areas along the only one that stayed open celebrated the 'lucky escape'. A year later, the same people called for 'their' road to be placed under some form of restriction.

Great attention must be attached to the issue of cities, to architectural, urban and environmental quality, to their inner efficiency, to the sustainability of city centres, their liveability and the reduction of segregation and poverty.

According to the 2007 Leipzig Charter on European cities, to achieve sustainable development there must be a balance between three factors – social, economic and environmental. Therefore it becomes essential to tackle the problems of cities with an integrated approach, considering the close relationship existing between planning, urban design, safety, public space management and urban quality.

The latest experiences show that the combination of various approaches is necessary to produce a cumulative effect and obtain lasting results, thus contributing to a sustainable development.

In fact, it is extremely important for morphologies, or forms, to be consistent with the surrounding environment. If buildings are not in harmony with their context, people will tend to reject them or experience them in an unsuitable way. In simple terms, the places that are not felt as being part of one's territory are avoided. A blatant example of that is Naples' Centro Direzionale, which is by

all means unrelated to the rest of the city. Experts, administrators, urban planners, and designers should therefore ask themselves if the spaces they are imagining will be accepted and enjoyed by those who are actually going to use them, before risking to fatally compromise the city's very liveability in the future.
Urban planning and design must have recourse to good practices in order to take space from those attitudes that lead to abandonment, decay and squalor, and create opportunities for the residents to enjoy the city as much as possible. It is essential to coordinate various roles and responsibilities to rethink action programmes.
Identity is one of the fundamental needs one has to feel part of a given territory, as human beings must be able to link their repertoire of memories with places. The life of citizens is closely linked to the life of cities. We are increasingly mobile, and the more mobile we are, the more we need anchors and an identity.
Cities change, though, they are requalified, and tend to expel the local population, in a process known as gentrification.
Cities, therefore, must be brought back to life not only in physical terms, but in terms of the local culture as well – the culture of those who have always lived in a certain district, who have a story to tell. Identity, then, must be carefully safeguarded and protected because, otherwise, the city will undergo quick transformations and lose its characteristics.
An opportunity to re-design and regenerate Italian cities has been provided by the "Call for the requalification of peripheries", launched in 2016, which is a momentous event in the history of Italian urban policies. A call that for the first time after decades of paralysis or, worse, of land exploitation and violations of building regulations, raises public and private resources for a major project that is no longer aimed at facing emergencies but is trying to design original urban models and opening up to a new governance of the territory. The call allowed virtuous municipalities to submit innovative proposals and plans for a real urban regeneration, with the aim of triggering a process of economic, social and cultural revitalisation of the relevant urban context.

Notes

* Department of Architecture, University of Naples Federico II, s.visone@unina.it

Il conflitto nel processo di Pianificazione

Francesca Zerella *

Produzione e limitazione dei conflitti

A partire dagli anni '90 le complesse vicende economiche, sociali ed ambientali, hanno influenzato profondamente il panorama dei bisogni e con essi la percezione di ciò che viene sollevato come un problema da parte delle comunità. Il corso degli eventi con i suoi sviluppi ha inciso, non solo sul raggio di influenza di un problema pubblico interessato da nuove questioni suscettibili di rilievo morale da quelle ambientali, della salute a quelli sociali, ma in modo ancor più incisivo, nella sua struttura che differenziandosi in tanti aspetti è tale da caratterizzare i problemi odierni di un grado di complessità di non facile risoluzione. Se a questi fenomeni si aggiunge poi la comparsa e il riconoscimento di una nuova geografia differenziata di attori, dotati di un'autonomia decisionale e portatori di nuovi interessi in nome di una comune identità, viene da sé comprendere come la ricerca del consenso, assunto come prerequisito necessario alla decisione, sia un atto che inevitabilmente è chiamato a scontrarsi con la formazione di conflitti di varia natura. Rispetto a mezzo secolo fa lo scenario politico attuale è profondamente mutato. Da una gestione fortemente gerarchizzata delle politiche pubbliche gestita prioritariamente dal Governo centrale teso a favorire l'azione delle imprese private e a determinare il bene pubblico, si è passati al riconoscimento di nuove figure quali Università, Camere di Commercio, associazioni professionali, organizzazioni finanziarie ed economiche per citarne alcune, dotate di un certo potere di scambio, politico, economico e giuridico, in grado di intervenire materialmente sul territorio. L'intreccio delle competenze esercitato ai vari livelli istituzionali e non, rende l'atto di mediazione e contemperazione degli interessi un processo non privo di tensioni, che perdendosi tra ambigue preferenze circa gli obiettivi personali e l'autorevolezza dei livelli decisionali presenti, pregiudica spesso il buon andamento di un processo decisionale. Questo dibattito trova ampio spazio nella scienza politica americana che promuove la gestione degli aspetti "micro" e "macro" delle politiche urbane attraverso l'ausilio di modelli e di "buone pratiche", con l'implementazione del tema del conflitto ex ante la formulazione delle politiche. Il conflitto, che nella comune accezione del termine racchiude in sé una valenza negativa, non è da intendersi però a priori come uno scontro dagli esiti necessariamente negativi. Originariamente il termine rimandava alla possibilità di "fare incontrare, riunire, avvicinare" e quindi ad un incontro tra due entità contrapposte portatori di interessi differenziati, che non escludeva la possibilità di risolversi positivamente. A causa dell'ampio margine d'incertezza e di conflittualità, che ancora oggi caratterizza tanti aspetti della Pianificazione Territoriale, la gestione positiva dei conflitti diventa quasi un miraggio e sono sempre più numerosi gli interventi deludenti che incidono sul territorio a testimonianza di un fallimento delle politiche intraprese, nella misura in cui non solo non hanno conseguito gli obiettivi ma in casi peggiori esasperato la condizione iniziale. Lo studio di ricerca di seguito esposto è il frutto di un percorso intrapreso durante lo sviluppo della tesi di laurea magistrale in Pianificazione Territoriale presso la Facoltà degli studi di Napoli Federico II, con relatore il professore Francesco Domenico Moccia e correlatrice la professoressa Emanuela Coppola, per riflettere sulle cause e gli esiti fallimentari di un processo di rigenerazione che interessa un quartiere dell'area occidentale di Napoli da ormai oltre più di un decennio, restando sempre molto attuale come strumento di propaganda politica. In ragione dell'obiettivo così definito, il lavoro di ricerca è stato articolato in quattro fasi: una fase conoscitiva, orientata alla raccolta e allo studio della letteratura scientifica circa le condizioni interne all'organizzazione da assumere per la programmazione ed attuazione delle politiche; una fase interpretativa, orientata alla sistematizzazione dei principali assunti teorici secondo la proposta di un modello interpretativo; una fase metodologica, orientata alla ricostruzione delle politiche urbane che hanno interessato il quartiere di Bagnoli per evidenziare le modalità attraverso cui sono state perseguite le scelte politiche ed infine per concludere; una fase comparativa orientata alla verifica di uno scostamento tra i due modelli, per comprendere le ragioni dell'insuccesso e avanzare riflessioni che possano risultare utili per l'orientamento futuro delle politiche pubbliche.

La Leadership Pubblica per un'azione orientata del processo di piano

Esempi autorevoli, hanno contribuito con le loro riflessioni a sviluppare un filone di ricerca sul ruolo da assumere circa gli obiettivi e le identità, in relazione a scelte collettive e processi multiattore. Tra i numerosi Studiosi di pianificazione John M. Bryson, professore di planning and public affaire all'università del Minnesota, e Lawrence Susskind, professore all'università del Massachusetts, promuovono un filone interpretativo e di elaborazione delle politiche che può essere sintetizzato in un unico approccio completo ed integrato per la gestione positiva dei conflitti, che agisce su due aspetti differenti in un quadro politico di "shared power". Il dibattito suggerisce l'idea che, affinché le politiche urbane e le azioni che ne derivano possano funzionare, debbano coesistere consenso, un'ottica comune e un'idea di "Common good" condivisa da tutti in contrasto con il bene privato degli individui e delle sezioni della società (1). Le specificità di un bene comune non sono sempre evidenti e pre-determinate all'interno di una determinata area, ma nella generalità dei casi si intende con esso "un regime di reciproco guadagno, un sistema di politiche, programmi, leggi, regole e norme che producono vantaggi diffusi per il proprio benessere e quello degli altri". Tuttavia queste condizioni interne non sono di facile applicazione ai vari livelli e per realizzarsi all'interno di un contesto multiattore ricco di attriti, richiamano la presenza alla regia di un forte comando pubblico fondato sulla Leadership. Una Ledership capace di mediare tra i conflitti attraverso trattative/negoziati generatrici di compromessi che evidenziano quei risultati da raggiungere, migliori per tutti, senza che essi vengano gestiti dietro le quinte dalle responsabilità politiche dissipando una grande quantità in termini di tempo e di risorse. Va qui precisato, che esistono vari tipi di Leadership che possono discendere da processi di gruppo o di singoli e che l'applicabilità dei negoziati efficaci non è tuttavia determinante per la risoluzione di tutti i tipi di conflitti, che in base all'oggetto causa del disaccordo d'interesse rendono applicabile o meno la negoziazione. I conflitti d'interesse, sono infatti i soli negoziabili, diversamente dai restanti che fanno capo a strategie differenti; dal metodo di condivisione degli scopi per il conflitto di valori perché coinvolge credenze importanti per il soggetto, mondi concettuali di riferimento, ideali fondanti e spesso le soluzioni risiedono solo nell'accettazione della coesistenza di differenze sostanziali tra i diversi individui a volte incolmabili; al metodo di risoluzione organizzativo per il conflitto di confine dove il non avere ruoli e compiti chiari lascia spazio ad aspettative deluse, invasioni di campo; ed infine al metodo di comunicazione interpersonale per il conflitto cognitivo generato dalla scorretta gestione della comunicazione interpersonale, quando le parti coinvolte leggono ed interpretano quanto accade in modo spesso diametralmente differente. Questa strategia di negoziazione di Susskind, può essere congiunta con la strategia propriamente dirigista-gestionale di Bryson che si inserisce all'interno della Policy Community. Più nel dettaglio, da un lato vengono delineati sei elementi chiave (2) da inserirsi a sostegno di chi opera nel processo decisionale per comprendere al meglio il problema pubblico, capire e conoscere quali sono le parti coinvolte e quali sono le preoccupazioni che sfociano poi in una resistenza radicata; dall'altro vi è la richiamata necessità di ricorrere ad una figura politicamente legittimata e forte di un'investitura democratica capace di mettere in pratica non solo quanto detto per la gestione dei conflitti, ma soprattutto di creare quelle condizioni necessarie per svelare le inerzie e non perdere di vista il raggiungimento del benessere collettivo tra i vari interessi emergenti. Le abilità richieste fanno capo a quelle proprie di una figura di un Leader che per mezzo di una Leadership del contesto, una Leadership etica, una leadership visionaria, una Leadership organizzativa ed una Leadership politica; mira all'aver successo grazie all'alleanza positiva e creativa con l'altro. Questa formulazione mette in evidenza che la natura della leadership è propriamente relazionale a tratti gestionale, e che si serve di una comunicazione chiara e trasparente come presupposto attraverso cui gestire il processo decisionale nel ciclo di cambiamento delle politiche. La comunicazione non è considerata solo una fase del processo di pianificazione o una comunicazione conclusiva delle politiche di un piano, ma una comunicazione partecipativa che si inserisce in ogni fase del processo per la legittimazione delle scelte compiute a discapito di altre. In altre parole, il ruolo della Leadership politica e amministrativa e l'uso di tecniche di mediazione per la risoluzione delle controversie, sono le chiavi del successo nel cambiamento pianificato e trasformativo tanto da rivelarsi, lo sviluppo di buoni Leader nel settore pubblico, una questione particolarmente cruciale.

Il processo decisionale a Bagnoli scandito per fasi

Il processo decisionale per lo sviluppo delle politiche intraprese a Bagnoli ricostruito a partire dal 1993, secondo un'analisi personale evidenzia nel suo sviluppo quattro fasi, ben delineate da alcuni avvenimenti significativi. Una prima fase che prende inizio dalla pubblicazione del documento di indirizzi nel 1993 e prosegue senza grandi cambiamenti fino all'approvazione della Variante Occidentale nel 1998; una seconda, che prende avvio con la redazione del Piano Urbanistico Esecutivo nel 1998, affidata al servizio di pianificazione urbanistica Comunale e si estende fino al progetto della Bagnolifutura s.p.a nel 2005; una terza con protagonista il tema della progettazione del parco urbano tramite un concorso di progettazione pubblicato nel 2006, giungendo fino alla liquidazione della società Bagnolifutura s.p.a con il dichiarato fallimento e il dissequestro dei suoli nel 2014; ed infine una quarta, che costituisce sempre una parte integrante e un continuum del processo di rigenerazione di Bagnoli avviato nel 1993, ma si distingue da quelle trascorse per il commissariamento avvenuto nel 2015 che vede cambiare gli attori decisionali coinvolti e con essi le azioni intraprese. Il processo di rigenerazione prende quindi avvio con una rappresentanza del potere riconosciuta nell'Amministrazione Comunale, con una Leadership duale Assessore all'urbanistica-Sindaco, attraverso cui si assume un assolutismo decisionale teso a ricondurre le decisioni sul futuro della città all'interno della sola gestione Amministrativa Comunale (3). Nella lotta della ridefinizione del futuro di Bagnoli, nella prima fase non vi è solamente il sindaco, ma interviene un altro attore che si destreggia tra missioni pubbliche e interessi privati: la Fondazione Idis. Già a partire dalla prima fase, troviamo riscontro in politiche di carattere molto generale, in cui il processo decisionale è sostanzialmente determinato da una dialettica di tipo tradizionale tra gli attori politici e istitu-

zionali dove si parla di Government e non delle forme più innovative di Governance per la gestione di scelte condivise. Il network decisionale è privo di relazioni e rifiuta ogni forma di coinvolgimento delle categorie sociali e imprenditoriali chiamate a partecipare solo dopo che siano state definite in via del tutto solitaria, all'interno dell'amministrazione Comunale, le azioni per il raggiungimento del bene pubblico. Puntando ad una visione centralizzata del processo, viene quindi negato il presupposto essenziale per il successo di un processo di rigenerazione. Nel secondo sviluppo che rientra nella seconda fase di analisi, cambiano gli attori governativi, e tale cambio influisce sul riconoscimento del ruolo della Leadership, prima detenuta dal Governo Comunale (4). Diversamente dai suoi primi sviluppi quindi, emerge un rafforzamento decisionale all'interno della giunta Regionale ma ciononostante il Governo Comunale non vede comunque perdere del tutto la sua centralità, in quanto pur non detenendo l'allora sindaco una forte rappresentanza come il suo predecessore, mantiene un ruolo rilevante attraverso la Società Bagnolifutura spa, detenendo le quote partecipative maggiori. Significativa è la relazione cooperativa, anche personale, che si instaura tra l'ente Comunale e l'ente Regionale, contrariamente a ciò che avviene tra lo stesso ente Comunale e il Governo Nazionale con il cambio ai vertici nel 2002. Quest'ultimo, per ottenere un ruolo centrale e non più marginale all'interno del processo decisionale, esercita poteri di veto sul rilascio dei fondi per la bonifica, alla sola condizione della stipula di un accordo di programma. Questa fase vede il Governo Comunale muoversi in maniera differente su due fronti relazionali sempre combattuti. Mentre su di un fronte istituzionale quest'ultimo si trova a cedere alla stipula di accordi con gli enti governativi come diretta conseguenza di un sensibile ed evidente ridimensionamento della sua centralità decisionale; sul secondo fronte, l'amministrazione Comunale mantiene ancora una linea di chiusura con gli enti privati e l'ambiente delle professioni, circa la ricerca di compromessi sui numerosi dubbi sollevati in merito alle scelte non condivise e alle strategie relative alle linee di azione (5). Anche in questa occasione i conflitti pur essendo evidenti, non esercitano una particolare rimodulazione delle scelte sulla rigenerazione di Bagnoli che proseguono salvo alcune variazioni, le linee programmatiche avanzate dal documento degli indirizzi del 1993. Il processo mostra un'apertura solo verso la metà del suo sviluppo, quando per un indebolimento dei centri di potere che prima detenevano una libertà decisionale, risulta necessario per fare passi in avanti stipulare accordi. Questo momento della terza fase di riferimento, rappresenta in buona parte la fase terminale del processo, priva di sviluppi positivi e segnata esclusivamente da innumerevoli contraddizioni emergenti; dalla fragilità delle scelte intraprese, associata al trattamento lacunoso dei problemi affrontati e spesso sottovalutati per la loro incidenza territoriale all'assenza di strategie e condivisione delle scelte per la loro applicazione. La relazione cooperativa instaurata tra la Regione e il Comune, stenta a continuare con un nuovo cambio a capo dei vertici della Regione, ma quella tra la Regione e il Comune è solo uno dei tanti contrasti tracciabili in questo contesto. Il fallimento della bonifica e dei lavori realizzati, in parte dissequestrati e in parte abbandonati in assenza di un piano di gestione e il fallimento delle tre aste per la vendita dei suoli, manifestano con chiara evidenza come il poco dialogo e la negazione di una sinergia con i privati, abbia portato a delle proposte poco significative aggravate da una conoscenza mai dettagliata sugli sviluppi della bonifica. Quello che emerge qui chiaro è che dove manca una forte committenza pubblica, portavoce di interessi collettivi con amministrazioni che rivestono un ruolo autorevole, piuttosto che esercitare il potere pubblico in modo autoritario sostituendosi al privato, le strategie non saranno mai indirizzate su risorse e potenzialità di un contesto specifico, ma continueranno a restare ipotesi manovrate e quasi mai realizzabili. Con l'entrata dello Stato Italiano con Fintecna, a denunciare l'accordo del 2006 per la cessione dei suoli richiedendo il prezzo richiesto all'epoca al Comune di Napoli, si decreta la fine della rigenerazione che ha visto un potere decisionale influente prima nel Governo Comunale, poi nella cooperazione Governo Regionale-Governo Comunale in un breve passaggio per poi essere rappresentata solo nel Governo Regionale. Nell'ultima fase presa in esame, la Leadership con un nuovo decreto legislativo, è esercitata dal Governo Nazionale attraverso una struttura tripartita, costituita da un commissario governativo, una cabina di regia (che include, oltre alla presidenza del consiglio e i ministeri interessati, gli enti locali in funzione consultiva), un soggetto attuatore (l'agenzia governativa Invitalia). La regia di guida al processo cambia e rientrano nella fase decisionale tutta una categoria di attori prima esclusi, generando ora una collaborazione con enti governativi, investitori e associazioni che si avvale di una partecipazione attiva nella risoluzione dei problemi, attraverso la costruzione di scelte condivise. In questa fase si ricorre a nuove modalità di gestione di una nuova parentesi della rigenerazione, improntato sulla base di azioni collaborative e di trasparenza con gli enti locali e sociali interessati. I conflitti tra Comune-Regione e Comune-Governo Nazionale vedono un compromesso nella firma di un'intesa interistituzionale raggiunta per mezzo di un quarto attore, precisamente il "Ministro per la coesione territoriale", che cerca di trovare compromessi nei punti del nuovo piano lasciando comunque aperte alcune questioni e alcuni possibili futuri scontri. Tra cui, la Fondazione Idis che scomparsa dalla scena sul finire della prima fase vede imputare il suo arretramento come condizione necessaria richiesta dal Comune per la stipula dell'intesa; il Circolo Ilva, testimonianza storica legata al periodo industriale e che oggi come allora mantiene la sua rilevanza come luogo di aggregazione in cui si svolgono attività e iniziative sociali riconosciute positivamente dall'intera comunità di Bagnoli, si vede delocalizzata in un luogo ancora da definire; e ancora, secondo la norma del "chi inquina paga" il costo della bonifica sarà sopportato da Fintecna, ora nuovamente proprietario dopo il dissequestro di Bagnolifutura, e Caltagirone proprietario della Cementir. Ad oggi non può dirsi se con l'intervento di una regia nazionale si possa realmente vedere il compimento di politiche ben lontane da quelle praticate in trenta anni di intervento. Ma il rischio che si ripresentino gli stessi problemi tornando a discutere ancora sulle stesse problematiche quasi radicate nel quartiere di Bagnoli, sembra essere una conseguenza ormai prevedibile.

Analisi del processo di Bagnoli tra Leadership e relazioni negate

La storia di Bagnoli è solo una delle tante realtà territoriali che ha risentito di un marcato processo di deindustrializzazione av-

viato negli anni '60. Partendo da un'ipotesi di riscatto via reindustrializzazione ecologicamente sostenibile prima, e passando per quella dell'innovazione Tecnologico-Scientifica e di stampo prettamente ambientalista poi, si è da sempre evidenziata una notevole fragilità per una collaborazione ai vari livelli istituzionali da parte di quegli attori che hanno agito nel processo decisionale. Se a partire dagli anni Novanta, in pieno passaggio post-fordista, sembra possibile intraprendere un percorso di fuoriuscita dal degrado, successivamente di fronte alla posticipazione dei conflitti a soluzioni successive e la dilatazione dei tempi di esecuzione dei lavori, il declino ha ripreso poi inarrestabile con i problemi strutturali della città rimasti sostanzialmente irrisolti. In questi termini, si presentano numerose ambiguità rispetto al modello interpretativo proposto dalla letteratura inglese, che non trova qui riscontro per tutta una serie di ragioni. A voler guardare il corso degli eventi, partendo dagli assunti teorici sopra esposti, l'attenzione e da rivolgere alla ricerca dei seguenti temichiave: il ruolo della Leadership ricoperto nella formulazione delle politiche urbane, il grado di apertura del processo decisionale, ed infine la definizione del suo carattere cooperativo, conflittuale o ambivalente. Nella ricostruzione del processo di rigenerazione a partire dal documento degli indirizzi del 1993 pur succedendosi nello scenario decisionale diverse Leadership, da ruolo primario a secondario e viceversa, appaiono quasi consolidate, da sembrare appartenere all'in-

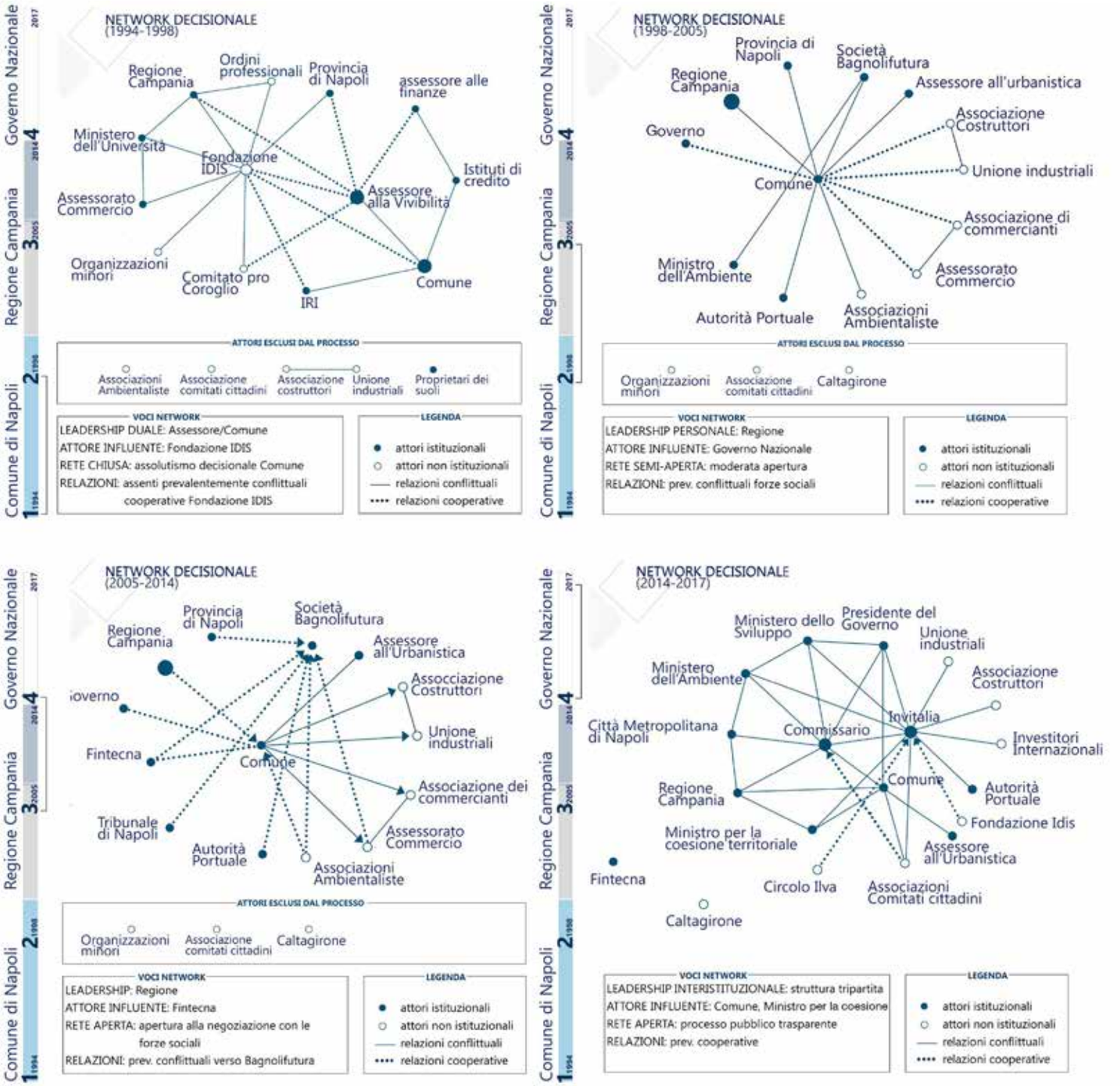


Figura 1 - Rappresentazioni grafiche personali delle quattro fasi prese in esame, secondo la realizzazione di Network decisionali.

tero processo, quelle linee di conflittualità lungo le quali sono state giocate relazioni e/o lotte di prevaricazione interne. A partire dal sistema organizzativo gestionale dove la negoziazione viene spesso interiorizzata, se non addirittura negata, le uniche relazioni cooperative che a tratti sembravo comparire sono trascinate da evidenti motivi personali o ancora per fare leva con il proprio potere in un fronte di opposizione. Tra gli aspetti caratterizzanti del modello interpretativo proposto, ciò che sembra infatti mancare nel lungo processo di Bagnoli, sono quegli elementi di supporto alle decisioni, costituiti dalle abilità e le strategie che secondo gli studiosi di planning sono una prerogativa necessaria per la buona riuscita di un processo decisionale caratterizzato dall'insorgere di conflitti. Sono diverse le occasioni in cui viene mostrata infatti una resistenza provocata da atteggiamenti e convinzioni incompatibili con lo scenario desiderato, molte delle quali legate ad una partecipazione negata nello sviluppo della politica. Quanto appena detto trova conferma dall'esistenza di una dinamica che si innesca periodicamente a cavallo tra le fasi, al sopraggiungere di una nuova Leadership al comando decisionale. Nel passaggio da ruoli marginali ad altri più influenti, il nuovo Leader manifesta sempre un rifiuto nel dare per buone le decisioni o le analisi avanzate dai predecessori per delle rivalità dichiarate, una diffidenza dell'operato o semplicemente per manifestare una rivalsa personale. Questo perché in un sistema dove i limiti degli esercizi non sono ben delineati, si verifica il mancato riconoscimento all'interno dei sistemi istituzionali di un forte potere pubblico democratico aldilà della posizione governativa allora ricoperta. La gestione viziata del processo decisionale e il rifiuto dell'utilizzo di modelli partecipativi e di negoziazione, ha portato per questo a procedere per tutto il suo sviluppo su due binari paralleli; da una parte all'interno delle istituzioni politiche e dall'altra secondo trattative sottratte alla visibilità e al controllo dell'opinione pubblica. Ciò ha generato, non solo un inestricabile groviglio di tensioni in aggiunta a quei conflitti emersi nelle prime fasi del processo per delle visioni differenti, che tuttavia potevano essere ancora in parte affrontate per ridurne la complessità, ma ha reso difficile proprio l'operare in un contesto come quello di Bagnoli ricco di contraddizioni e di negazioni territoriali, dove un conflitto di idee che poteva rivelarsi un'opportunità di miglioria del processo è degenerato in un conflitto personale tra individui. Quest'ultimi troppo presi dal difendere le proprie scelte, le proprie ideologie e la propria posizione governativa allora ricoperta, hanno perso di vista l'obiettivo prioritario del processo rappresentato dal raggiungimento del benessere pubblico con la rigenerazione del quartiere di Bagnoli e raggiunto situazioni di grande stallo anche giuridico a discapito di una collettività. Osservare oggi il quartiere di Bagnoli al termine di un processo di rigenerazione pluridecennale, significa percepire un fallimento morale e politico, che chiama in causa un intreccio di poteri e una stratificazione di irresponsabilità all'interno delle competenze istituzionali. Ciò che appare necessario, nella sostanza, non è solo la promozione della partecipazione pubblica accompagnata da una comunicazione nelle sue varie accezioni che a Bagnoli è del tutto mancata salvo promozioni pubbliciste, sia per ascoltare le ragioni per le quali eventualmente non se ne accolga il punto di vista da chi ha l'autorità democratica per farlo; ma soprattutto avere un forte potere pubblico, non frammentario che sia in grado di impiegare le proprie risorse e il proprio tempo senza deragliamenti di percorso nel soddisfacimento del benessere collettivo in un clima collaborativo, piuttosto che investire tempo e risorse in lotte di prevaricazione interne.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, zerefra@gmail.com

1. La nozione di bene comune è stato sviluppato più chiaramente nella teoria politica direpubblicanesimo , che ha sostenuto che il bene comune è qualcosa che può essere raggiunto solo attraverso mezzi politici e l'azione collettiva dei cittadini che partecipano al proprio autogoverno (Simon Lee).

2. L.Susskind nel suo libro delinea sei elementi chiave: incoraggiare le preoccupazioni dell'altra parte, incoraggiare la ricerca di fatti congiunti, offrire impegni contingenti per minimizzare gli impatti, accettare la responsabilità, agire in maniera affidabile in ogni momento e concentrarsi sulla costruzione di relazioni a lungo termine.

3. L'effetto combinato dell'azzeramento della classe dirigente precedente e della nuova centralità che il ruolo del sindaco assume con la riforma 81/93, produce condizioni favorevoli alla formazione di un potere personale molto vasto, organizzato attorno alla figura del sindaco come capo del Governo Comunale.

4. L'ex Sindaco di Napoli, passa alla Regione. Il passaggio della Leadership è generato da un fenomeno che spinge alla personalizzazione della leadership che ruota intorno all'immagine del rappresentante, piuttosto che dal ruolo Governativo ricoperto.

5. In primo luogo, troviamo il futuro parco urbano da realizzare nell'area ex Ilva, che così come pensato non consente future speculazioni e mantiene ferma la decisione di mantenere intatta la sua integrità. In secondo luogo, la localizzazione del nuovo porto canale tra i due pontili trovando il forte disaccordo dall'Autorità portuale e dagli Ambientalisti.

Bibliografia

Bryson, J., Crosby, B. (2005). The leadership for the common good . John Wiley & Sons.

Faccioli, M. (2009). Processi territoriali e nuove filiere urbane. Franco Angeli.

Berruti, G., Bruno, G., Coppola, E. (2017). "Recuperare il senso del luogo, esiti di un laboratorio di ascolto a Bagnoli". Urbanistica Informazioni, n. 271.

Iaccarino, L. (2005). La rigenerazione di Bagnoli, Bagnoli: politiche pubbliche e società civile nella Napoli post-industriale. L'ancora del Mediterraneo .

Lepore, D. (2007). il riuso dell'area di Bagnoli . In B. Attilio, Non è così facile. Politiche urbane Napoli a cavallo del secolo. Milano: Franco Angeli.

Meny, Y., Thoening, J. C. (1991). Le politiche pubbliche. Bologna.

Moccia, F. D. (2002). Una incerta Bagnoli : nuovi scenari di pianificazione urbanistica.

Moccia, F. D., Coppola, E. (2017). "Aspettative e progetti per Bagnoli: un quartiere di Napoli in attesa di trasformazione". Urbanistica Informazioni, n. 271.

Salone, C. (1999). il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" nelle nuove politiche territoriali,. Firenze.

Susskind, L., Field, P. (1996). Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach To Resolving Disputes.

"Per una Nuova Agenda Urbana in Basilicata": la rete degli attori territoriali e delle professioni per una nuova stagione di governo del territorio.

Francesco Scorza*

Introduzione

Negli ultimi mesi, in seno alla sezione Lucana dell'INU, è stata attivata un'intensa discussione in merito alla necessità di promuovere forme efficaci di dialogo tra l'Istituto e le comunità locali diversamente rappresentate da istituzioni territoriali, enti di formazione e ricerca, associazioni di categoria, cittadini. Una riflessione che potremmo definire ordinaria in relazione alle funzioni che l'INU ha su base statutaria e che le sedi regionali fanno proprie nel raccordo tra i vari livelli territoriali. In realtà, sulla base della recente esperienza in Basilicata, ci si è resi conto di quanto fosse prioritario a qualsiasi azione culturale di contributo all'evoluzione della disciplina nella sua applicazione al governo del territorio lucano, ripensare forme, contenuti e direzionalità del dialogo in una condizione di quasi totale disinteresse registrato nell'interazione con le istituzioni territoriali e ancor più con l'opinione delle comunità locali.

Con un certo imbarazzo si ricorre sempre più spesso a ricercare nuove forme di legittimazione dell'urbanistica come scienza del territorio e come strumento che produce qualità nelle azioni di governo e gestione delle trasformazioni urbane. Parlare di fallimento dell'urbanistica non aggiungerebbe molto alle tante riflessioni che sono maturate a partire dall'esperienza e dalla ricerca. Benevolo (2012) ci descrive, argomentando su basi di esperienze, una "urbanistica che in Italia è oggi una pratica esautorata, residuale nella prassi professionale e nella considerazione sociale" e di come ciò rappresenti una minaccia per quei valori che hanno fatto e che ancora rendono il nostro Paese riconoscibile nel mondo per la qualità di paesaggi antropici e naturali che si sono stratificati nel tempo e nello spazio. Una deriva che Moroni (2010) definisce nomocratica ovvero in cui la pianificazione non come strumento centrale ed importante della regolamentazione dell'uso del territorio, ma in un ruolo secondario articolato in sovrapposizione di strumenti regolatori (conformativi).

Nella dimensione dell'azione regionale dell'INU ha piuttosto senso prendere atto di un'inadeguatezza del sistema di governo del territorio e di una difficoltà strutturale degli enti territoriali a costruire buone pratiche nella gestione quotidiana delle trasformazioni urbane. Una prospettiva, quest'ultima, che confligge con la straordinarietà della formazione di strumenti di pianificazione. Infatti il piano, nell'esperienza contemporanea, prendono forma con sacrificio di risorse e di tempo da parte di un'amministrazione, normalmente non premia sul piano del consenso, e si presenta già monco di una stretta connessione con la programmazione delle risorse che ne faciliterebbero l'attuazione.

Il contributo discute la struttura organizzativa di una proposta nata sul campo per rispondere ad una condizione di tale sfiducia rispetto al piano e alla disciplina. Si tratta di un processo di networking territoriale che la sezione lucana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica sta sviluppando in Basilicata con la finalità di rilanciare il dibattito urbanistico in un contesto problematico in cui si contrappongono ad un generalizzato disinteresse istituzionale alla pianificazione strutturale del territorio, profondi conflitti sociali legati a strutturali criticità del contesto economico e produttivo, emergenze ambientali connesse allo sfruttamento delle risorse petrolifere, una perdita di identità.

L'organizzazione del lavoro si articola sui tre punti prima citati:

- le forme – ovvero la natura della collaborazione tra attori stimolata e ricercata dal basso
- i contenuti – che guardano a costruire accordo e consenso su valori che già appartengono alla dimensione del dibattito internazionale sul futuro della città e del territorio.
- la direzionalità – che si concretizza in un processo che parte dal confronto con gli individui che sul territorio esprimono domanda di servizi e opportunità e che rappresentano la base dei quella forma di patto sociale che il piano rappresenta.

Forme

L'INU in Basilicata ha lanciato una sfida di collaborazione multi-stakeholders finalizzata alla condivisione di un approccio orientato al piano come strumento per rimuovere le criticità territoriali. In questa dimensione l'urbanistica viene promossa nella sua veste strumentale connessa all'utilità del piano in presenza di specifiche istanze territoriali identificate attraverso un coinvolgimento attivo dei cittadini. Proprio sull'identificazione delle criticità territoriali e sulla conseguente articolazione di priorità di intervento si basa un processo di partecipazione allargata delle comunità organizzata attraverso incontri e laboratori territoriali. Un patto sociale, parzialmente formalizzato, in cui l'INU ha lanciato una sfida a costruire scenari e visioni di sviluppo urbano e territoriale aggregando competenze e intelligenze.

La scelta di sviluppare una forma di partenariato territoriale trova le sue ragioni nell'istanza di condivisione esplicita della presa di coscienza in merito ad una condizione problematica del territorio lucano in materia di sviluppo territoriale.

La base del patto è rappresentata dai cittadini che in forma individuale o associata manifestano istanze e generano domanda di innovazione territoriale.

Il primo livello del partenariato formalizzato è quello che include il mondo delle professioni e dunque la comunità di tecnici portatori di specifici saperi e competenze, impegnati a vario titolo nella promozione/gestione di processi territoriali.

Il secondo livello è invece rappresentato dalle organizzazioni della società civile al fine di portare nuovamente al centro del dibattito pubblico il piano come forma irrinunciabile di patto sociale che garantisca sostenibilità nelle scelte di sviluppo e trasformazione urbana.

Ultime, in termine di rilevanza per le finalità dell'azione promossa dall'INU, sono le istituzioni pubbliche. Esse potranno far parte della rete, ma non saranno direttamente invitate a partecipare. La sfida risiede nella possibilità di attrarre l'attenzione delle amministrazioni come risultato dell'efficace processo di dibattito e coinvolgimento attivo della società civile sui temi rilevanti del governo del territorio.

Probabilmente si tratta di invertire il paradigma della comunicazione tra gli attori locali, se ne darà più ampio risalto nell'ultima sezione del paper.

Contenuti

Elementi caratterizzanti la proposta di partenariato per l'urbanistica in Basilicata sono i principali contenuti della Nuova Agenda Urbana sviluppati da UN Habitat sui quali sarà costruita la prossima Nuova Agenda Urbana dell'Unione Europea. È possibile affermare che questi riferimenti compongono il quadro entro il quale le città e i territori dovranno esprimere progettualità, investimenti e trasformazioni nella prospettiva di breve e medio termine.

Questo importante riferimento è stato selezionato per due ordini di ragioni: la prima guarda alla qualità dei contenuti declinati attraverso documenti di indirizzo (UN HABITAT, 2016), linee guida (UN HABITAT, 2015) e buon pratiche (UN HABITAT, 2016b). La seconda in quanto, tali contenuti, sembrano utili a superare conflitti localistici legati a tradizionali approcci competitivi tra attori e gruppi di professionisti/cittadini, animando riflessioni e confronti sui principi della disciplina che – com'è ragionevole ritenere – sono gli stessi su cui si fonda la convivenza civile.

L'attuazione della NUA delle Nazioni Unite, adottata a Quito (Ecuador), nel corso della conferenza "Habitat III", svoltasi dal 17 al 20 ottobre 2016, è un compito che spetta a chiunque abbia un ruolo nel governo delle città, sia a livello nazionale che locale, comprese le espressioni della società civile.

È possibile indentificare tre dimensioni prioritarie caratterizzanti l'approccio promosso della NUA:

- *Inclusione sociale*

L'agenda riafferma l'impegno a non lasciare indietro nessuno ("no one will be left behind") e a promuovere la condivisione delle possibilità e dei vantaggi che l'urbanizzazione è in grado di offrire, consentendo a tutti gli abitanti, sia che vivano in contesti formali o in insediamenti informali, di condurre una vita decente, dignitosa, gratificante, in modo da raggiungere il loro pieno potenziale umano.

- *Sostenibilità economica*

Sotto il profilo della sostenibilità economica, l'agenda afferma l'impegno ad assicurare la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, quali elementi chiave dello sviluppo urbano e territoriale sostenibile: le città e gli insediamenti umani dovrebbero essere luoghi di pari opportunità che permettano alle persone di vivere in buona salute, essere produttive, prospere, e con una vita soddisfacente.

- *Sostenibilità ambientale*

Le città e gli insediamenti umani sono particolarmente esposti alle minacce senza precedenti di modelli di consumo e di produzione diventati insostenibili, della perdita di biodiversità, della pressione sugli ecosistemi, dell'inquinamento, e delle le catastrofi naturali e artificiali, nonché dei rischi connessi ai cambiamenti climatici. La nuova agenda urbana prevede impegni per la gestione sostenibile delle risorse naturali nelle città e negli insediamenti umani, in modo da proteggere e migliorare l'ecosistema urbano e i servizi ambientali, ridurre le emissioni di gas serra e l'inquinamento atmosferico, e promuovere la riduzione del rischio di catastrofi provocate da rischi naturali e artificiali, attraverso soprattutto la pianificazione urbana e territoriale, le infrastrutture e i servizi di base.

La NUA pone tra gli elementi cardine della visione condivisa l'attenzione alla riduzione e gestione dei rischi antropici e naturali, la protezione delle risorse ecosistemiche e la promozione del "civic engagement" come partecipazione e inclusione in un sistema di governance territoriale che rilanci il ruolo della pianificazione all'interno di un sistema integrato di strumenti e risorse (UN HABITAT, 2017).

Si rimanda esplicitamente al piano come strumento razionale (Las Casas et al 2016, 2017 e 2018) in cui adottare approcci per lo sviluppo urbano e territoriale che siano sostenibili, "people-centred", rispondenti a criteri inclusivi di genere e orientati alle esigenze degli anziani, attraverso l'implementazione di politiche, strategie, e sviluppo di capacità in azioni a tutti i livelli basati su drivers fondamentali di cambiamento che includano:

- lo sviluppo e l'attuazione di politiche urbane a un livello adeguato che includano partenariati a livello locale e nazionale, costruire sistemi integrati di città e insediamenti umani e promuovere la cooperazione tra tutti i livelli di governo al fine di attuare uno sviluppo urbano integrato e sostenibile;
- il rafforzamento della governance urbana, attraverso istituzioni virtuose e meccanismi che potenzino e coinvolgano le parti urbane interessate, sistemi di controllo e monitoraggio adeguati e bilanci che prevedano la coerenza tra risorse e piani di sviluppo urbano per consentire una crescita economica sostenibile, inclusiva e sostenibile;
- azioni di rilancio della pianificazione e della progettazione integrata di lungo termine alla scala urbana e territoriale al fine di ottimizzare la dimensione spaziale della forma urbana garantendo i benefici del processo di urbanizzazione;
- il sostegno di quadri e strumenti di finanziamento efficaci, innovativi e sostenibili che consentano di rafforzare le capacità finanziarie comunali e i relativi sistemi fiscali per creare, sostenere e condividere in modo inclusivo il valore aggiunto generato dallo sviluppo urbano sostenibile.

Oltre queste dimensioni di indirizzo, i domini di intervento che vengono identificati come produttori di innovazione rappresentano una prospettiva operativa stimolante per addivenire a forme di innovazione territoriale (Las Casas et al. 2018). Citiamo le 15 categorie ("pilastri") della NUA:

1. Principles and Values (PV)
2. Urbanization and Sustainable Development (USD)
3. National Urban Policies (NUP)
4. Rules and Regulations (RR)
5. Urban Planning and Design (UPD)
6. Financing Urbanization (FI)
7. Urban Basic Services (UBS)
8. Housing and Slum upgrading (HSU)
9. Risk Reduction (RiR)
10. Research and Capacity Development (RCD)
11. Human Rights (HR)
12. Climate Change (CC)
13. Gender (GE)
14. Youth (Y)
15. Local Implementation (LI)

Tali domini dell'azione urbanistica trovano riscontro e modelli in una letteratura ricca di suggestioni e posizioni metodologiche utili a strutturare un percorso di attività che potranno essere intraprese in forma spontanea dai partecipanti o potranno passare attraverso un processo di istituzionalizzazione nel momento in cui il sistema delle istituzioni locali scelga di entrare nell'alleanza.

Tra i riferimenti a cui guardiamo ne indichiamo alcuni per definire una lista di key words che possono arricchire la proposta: Inclusive city (Hambleton, R., 2015) Equitable city (Burton, 2000) Just City (Fainstein, 2010) e – infine – Smart city (Batty et al. 2012) .

Direzionalità

Come già anticipato la nuova direzionalità dell'approccio proposto è strettamente rivolto dal basso (il cittadino) verso il vertice dell'organizzazione sociale (le istituzioni pubbliche). Mettere i beneficiari al centro del dibattito sulla costruzione di scenari e strategie di sviluppo urbano e territoriale è già una forma di attuazione dell'approccio promosso nella NUA ("People Centred") e un cambio del paradigma che ha sempre caratterizzato l'urbanistica come "stampella" della decisione pubblica e pertanto orientata ad un dialogo con l'istituzione titolare di una competenza pianificatoria piuttosto che con i cittadini. In questi termini cambia in modello di comunicazione, si debbono modificare i linguaggi, si devono identificare strumenti adeguati per il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle comunità, nonché per favorire un flusso di conoscenza e informazioni bidirezionale tra tecnici e city users.

L'urbanista cerca alleanze con le organizzazioni delle professioni a marcare l'esigenza di costruire approcci e valutazioni interdisciplinari. Ciò è condizione di qualità per le proposte e i progetti che interverranno sul territorio e che, se concepiti in un quadro condiviso di finalità, potranno concorrere alla formazione di filiere urbane e territoriali in grado ci massimizzare il vantaggio individuale e collettivo della trasformazione.

Considerazioni conclusive e sviluppi

La proposta sinteticamente descritta in questo documento rappresenta una struttura di principi e una modalità organizzativa dell'azione territoriale della sezione INU Basilicata nata in un contesto di forte sfiducia e conflitto sociale. L'attuazione dell'approccio proposto passa attraverso azioni puntuali di ingaggio dei gruppi e del territorio così come definito e si concretizza in una azione sul campo.

L'evidenza dei risultati sarà documentata nelle forme più opportune, in questa sede di manifesta solo l'evidenza di un diffuso interesse alla collaborazione attiva da parte degli attori fina ad ora interessati da questo progetto. Così come l'obiettivo di coinvolgere, come conseguenza dell'azione territoriale, le amministrazioni pubbliche pure è facilitato da una costante domanda di progetti da finalizzare nel quadro dei programmi di finanziamento che affollano la governance dello sviluppo nelle regioni obiettivo convergenza UE. A tale domanda questo processo offrirà una proposta di strategie di lungo periodo: base fondamentale per definire progetti territoriali integrati ed efficienti.

Note

* Presidente INU Basilicata - Scuola di Ingegneria, Laboratorio di ingegneria di Sistemi Urbani e Territoriali (LISUT) Università degli Studi della Basilicata, francesco.scorza@unibas.it

Bibliografia

Batty, M., Axhausen, K. W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., ... Portugali, Y. (2012). Smart cities of the future. The European Physical Journal Special Topics, 214(1), 481–518. http://doi.org/10.1140/epjst/e2012-01703-3

Benevolo L., (2012) Il tracollo dell'urbanistica italiana. Ed. Laterza.

Burton, E. (2000). The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis. Urban Studies, 37(11), 1969–2006. https://doi.org/10.1080/00420980050162184

Fainstein, Susan S. (2010) The Just City, Cornell University Press

Hambleton, R., (2015) Leading the inclusive city: Place-based innovation for a bounded planet, Policy Press, University of Bristol

Las Casas G., & Scorza F. (2016). Sustainable Planning: A Methodological Toolkit. In O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, C. A. M. A. Rocha, C. Torre, D. Taniar, ... S. Wang (Eds.), Computational Science and Its Applications -- ICCSA 2016: 16th International Conference, Beijing, China, July 4-7, 2016, Proceedings, Part I (pp. 627–635). Cham: Springer International Publishing. http://doi.org/10.1007/978-3-319-42085-1_53

Las Casas G. B., Scorza F. (2017) "I conflitti fra lo sviluppo economico e l'ambiente: strumenti di controllo." In Atti della XIX Conferenza nazionale SIU, Cambiamenti, Responsabilità e strumenti per l'urbanistica a servizio del paese. Catania 16-18 Giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano.

Las Casas, G., Scorza, F., & Murgante, B. (2018). New Urban Agenda and Open Challenges for Urban and Regional Planning. In F. Calabrò, L. Della Spina, & C. Bevilacqua (Eds.), New Metropolitan Perspectives (pp. 282–288). Cham: Springer International Publishing.

Moroni, S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. Planning Theory, 9(2), 137-155. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/26004199

UN HABITAT (2015) International Guidelines on Urban and Territorial Planning, UN-Habitat.

UN HABITAT (2016) New Urban Agenda, UN-Habitat.

UN HABITAT (2016)b URBANIZATION AND DEVELOPMENT Emerging Futures, UN-Habitat.

UN HABITAT (2017) Action Framework for Implementation of the New Urban Agenda UN UN-Habitat.

Dal consumo di suolo alla Risk Economy. Politiche espansive per una diversa crescita

Alessandro Sgobbo*

Resilienza e metropoli mediterranee

Il tema della resilienza si ascrive nel più generale quadro della gestione dei rischi, che diversi autori (Cardona, 2003; D'Ambrosio & Di Martino, 2016; Sgobbo, 2016; Tira et al., 2017) definiscono Risk Economy e candidano ad assumere presto una rilevanza, in termini di volume d'affari, pari alla Green Economy. Per anni i principali investimenti e fonti di profitto della risk economy si sono concentrati nell'attività riparativa e rigenerativa successiva al verificarsi degli eventi catastrofici (Galderisi & Menoni, 2007). Oggi, diversi paesi, con più o meno convinzione ed incisività, hanno cominciato a spostare l'impegno verso politiche di prevenzione (Chou & Wu, 2014). Il processo è però lento e complesso.

Il Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo, sviluppata dalla Struttura di Missione Casa Italia della Presidenza del Consiglio (2017) ha stimato in 290 miliardi di Euro la spesa sostenuta, negli ultimi 70 anni, per gli interventi riparativi conseguenti alle catastrofi. In media 4 miliardi l'anno. Da più parti si è osservato come questa cifra, se impegnata in prevenzione, avrebbe largamente consentito di evitare l'esigenza delle riparazioni con un immenso risparmio in termini di vite umane (Pagliacci et al., 2017). Si tratta, ovviamente, di una semplificazione simbolica in quanto queste somme non sono affatto disponibili. Sono già impegnate nelle emergenze del passato e per quelle che il futuro riserva nel lungo transitorio verso l'effettiva resilienza. È tuttavia un messaggio rilevante che sottende l'esigenza di un cambio di paradigma che trova proprio nel governo del territorio un fecondo campo d'azione (Sgobbo, 2014).

Nelle aree metropolitane mediterranee, più fragili nei fondamentali economici e provate da un lungo periodo di crisi, il percorso trova ulteriore ostacolo nello imposto rigore di bilancio. Eppure è qui, dove maggiore è stata l'incuria per il territorio, che abusivismo diffuso, bassa qualità dell'imprenditoria immobiliare, criminalità più o meno organizzata e politiche assistenziali improduttive hanno generato livelli intollerabili di esposizione e vulnerabilità dei cittadini a pericoli peraltro ben noti.

Ma in questi luoghi le esigenze di sostenibilità ecologica e resilienza si accompagnano ad altrettanto vive emergenze. La crisi economica e l'impossibilità di attuare le politiche espansive tradizionalmente efficaci a recuperare i livelli di produttività e benessere preesistenti, hanno prodotto una nuova classe di poveri e con essa nuove istanze sociali da soddisfare nel rispetto del sopravvenuto dogma di fare molto con poco (Zogby, 2008; Matsaganis & Leventi, 2014). Nelle degradate periferie metropolitane mediterranee, anche in ragione di crescenti flussi migratori, e di un processo di crescita urbana improntata a principi di individualismo, separazione, settorializzazione che ha prodotto spazi dispersi e recinti di degrado, ciò ha generato effetti competitivi tra concorrenti forme di emarginazione. Sono quindi il luogo in cui maggiore è l'urgenza di trasformazioni urbane generanti inclusività, identità, integrazione ma anche accessibilità a quei servizi pubblici che, soprattutto in tempo di crisi, devono soddisfare i bisogni incomprimibili delle fasce più deboli (Donald et al., 2014). Ecco che i temi della multiscalarità, multifunzionalità, della continuità, del superamento dell'approccio settoriale e specialistico dell'urbanistica modernista diventano centrali, (Russo, 2015).

Figura 1 – Hammarby Sjöstad[1].

Gli esempi di urban renewing nord-europei, dal Boo1di Malmö al Hammarby Sjöstad di Stoccolma, dal GMV londinese al Vauban di Friburgo, evidenziano che la risposta al disagio abitativo può costituire un catalizzatore per innovative politiche ambientali e sociali a scala urbana. Allo stesso modo, l'investimento in prevenzione, sviluppato con l'approccio olistico alla complessità urbana che è connaturato nel Town Planning, può rappresentare un'occasione di rigenerazione con obbiettivi che vanno al di là della mera resilienza. Sicché, concentrando le disponibilità finanziarie destinate a diverse attività settoriali (smaltimento acque, illuminazione, attrezzature per il tempo libero, mobilità, climatizzazione, etc.) in operazioni rigenerative basate su prodotti multiscalari e multifunzionali, è possibile sfruttarne l'efficacia complementare generando investimenti di maggiore efficienza, indispensabili in presenza di risorse scarse (Sgobbo, 2018).

L'approccio proibizionista

Nel dopoguerra, in urbanistica, la crescita ha assunto il significato di espansione. Significato sostenuto dall'illusione dell'illimitatezza dello spazio disponibile e dall'innovazione tecnologica, in grado di ridurre progressivamente l'impatto della distanza, affrancando, pertanto dall'esigenza di vicinanza e centralità che aveva caratterizzato l'evoluzione nei secoli precedenti.

Questa concezione ha cominciato a scontrarsi con la finitezza della biosfera sicché diversi studiosi (Daly, 1991; Molesti, 2006) hanno affermato il concetto di economia ecologica e di crescita sostenibile quale alternativa alla crescita illimitata. Nonostante negli anni '80, a partire dalle regioni settentrionali (nel napoletano, anche in ragione degli effetti del terremoto, il fenomeno comincia a manifestarsi con un decennio di ritardo) il processo di crescita illimitata, che aveva visto nelle grandi lottizzazioni residenziali private e pubbliche e negli insediamenti produttivi periurbani i principali drivers del fenomeno, subisce un sostanziale arresto e si comincia a parlare di urbanistica del consolidamento, di terza generazione (Campos Venuti, 1988). A ben vedere, tuttavia, questo arresto è apparente. L'espansione organizzata dei grandi interventi ha solo ceduto il passo ad una crescita latente, frazionata, pulviscolare ma persistente, del territorio artificiale, mentre l'intervento pubblico su larga scala passa alla dimensione infrastrutturale con il progressivo ramificarsi delle reti (Russo, 2014). Anzi questa forma di crescita ha prodotto danni anche maggiori, sviluppandosi al di fuori di progetti territoriali con un consumo specifico di suolo ed impatti sui valori urbani e paesaggistici anche più rilevanti che nel trentennio precedente. Individualismo, assenza di un progetto condiviso di sviluppo danno luogo a frammenti introversi per i quali, al di là di considerazioni sociali, paesaggistiche o di qualità urbana, è facilmente calcolabile un'impronta ecologica insostenibile in relazione alle risorse consumate per la realizzazione e che ancora vengono consumate dal loro inefficiente funzionamento.

Il richiamo alle esigenze di limitare il consumo di suolo, lo spreco di risorse, di affermare la sostenibilità degli insediamenti, in alcuni luoghi ha prodotto, da parte della burocrazia, quello che potremmo definire un approccio proibizionista. Limitare se non azzerare la possibilità di trasformazione; limitare se non annullare la possibilità di insediare nuovi alloggi costituiscono, in ultima analisi, la prevalente, se non l'unica, pseudo strategia di protezione ambientale. E ciò, oltretutto, avviene con tagli lineari del fabbisogno stimato, prescindendo da ogni considerazione che vada al di là della semplice esigenza di non scontentare nessuno in particolare.

In questo articolo, presentando alcuni risultati del Progetto di Ricerca INTENSSS PA (Programma Quadro dell'Unione Europea per la Ricerca e l'Innovazione HORIZON2020 – Grant Agreement n. 695982) si evidenzia che l'Austerity in campo urbanistico non costituisce una politica immune da effetti controversi se non palesemente controproducenti.

Approccio metodologico

La rassegna della letteratura scientifica e delle buone pratiche nord europee hanno evidenziato il raggiungimento di una buona maturità dell'offerta, in termini di prodotto, di soluzioni volte ad un concreto miglioramento degli insediamenti urbani rispetto a resilienza ed impronta ecologica.

Tuttavia, quando si cerca di trasferire queste esperienze virtuose nelle metropoli mediterranee tende a prevalere la dimensione conflittuale che porta queste spinte innovative ad esaurirsi in sé stesse (Sgobbo & Moccia, 2016). Il conflitto coinvolge il livello istituzionale (comuni contro enti settoriali e sovraordinati) così come gli stakeholders (imprenditori, proprietari terrieri, associazioni più o meno politicizzate). Spesso assenti i cittadini comuni che, sebbene subiscano le conseguenze dirette della pianificazione, si mantengono ai margini di un processo che appare lungo, inefficace e poco in grado di rispondere direttamente ai loro bisogni. L'esigenza non è quindi nella proposta di nuovi prodotti, quanto di modelli di intervento e strategie processuali in grado di far convergere interessi apparentemente contrastanti.

La prima fase della ricerca ha previsto la costruzione di un abaco delle BMPs che meglio rispondono agli obbiettivi posti e di cui vengono comparativamente valutate le qualità rispetto a resilienza, sostenibilità ed implicazioni sociali.

In particolare, a parità di impegno finanziario:

- l'efficacia in termini di resilienza idraulica è misurata determinando il volume di ritenzione e l'incremento del tempo di accesso alla rete di drenaggio che ogni soluzione è in grado di generare;
- l'efficacia in termini di resilienza sismica è misurata determinando l'incremento percentuale del numero di abitanti che vivono in immobili in grado di garantire danni limitati alle finiture in occorrenza del sisma di progetto;
- la sostenibilità prende in considerazione aspetti economici, facendo riferimento alla metodologia multicriteri di cui alle ricerche di Mc Greal (Adair et al., 1999) e soprattutto ecologico-ambientali, utilizzando indicatori a scala urbana i cui principali riferimenti si sono trovati nel Monitor Urban Renewal (Häkkinen, 2007);
- la valutazione delle implicazioni sociali è condotta secondo la teoria dell'approccio delle capacità come rielaborata da Nussbaum (2001): non in termini di indicatori sintetici di benessere ma di numerosità, qualità ed estensività delle opportunità effettivamente disponibili ai cittadini per l'integrazione, l'inclusione e lo sviluppo delle libertà individuali (Sgobbo, 2017).

Dei prodotti/processi che hanno conseguito le migliori performance si è verificata la compatibilità con il contesto locale mediante l'inserimento in interventi urbanistici aventi comuni obbiettivi sociali ed ecologici e di cui si prevede la concreta realizzazione.

La valutazione è condotta sulla corte dei decisori cui è affidata la responsabilità istituzionale di stimare la fattibilità dell'intervento. Al risultato si perviene con una mediazione scientifica di supporto sviluppata mediante il confronto di strategie alternative di trasformazione applicando il metodo di valutazione multicriterio e multigruppo ANP (Saaty & Vargas, 2006; Bottero & Ferretti, 2011).
La misurazione dell'efficacia ed efficienza, nelle aree metropolitane mediterranee, delle politiche espansive rispetto a quelle limitative è effettuata su prototipi di intervento costruiti combinando le soluzioni risultate compatibili alla valutazione ANP. In particolare, stabiliti l'orizzonte progettuale (in genere 5 o 10 anni) e le disponibilità finanziarie interne ed esterne si definiscono i target da raggiungere in termini di fabbisogno sociale e metabolismo urbano. Con l'aiuto di apposite SWOT Analysis, sviluppate alternativamente con l'approccio Austerity e con quello espansivo, si configurano due scenari di intervento.
Questi sono valutati comparativamente sulla base di indicatori di performance riferiti ad aspetti ecologici (tra questi: consumo di suolo complessivo e pro-capite; consumo energetico complessivo e pro-capite; dotazione di superfici urbane evapo-traspiranti; produzione di rifiuti), sociali (attrezzature effettivamente realizzate; percentuale di alloggi in social housing; servizi disponibili) di resilienza (percentuale di abitanti esposti al pericolo; percentuale di riduzione della vulnerabilità).
I prototipi sono sviluppati nell'ambito della Città Metropolitana di Napoli sfruttando la sinergia offerta da convenzioni di ricerca che il Dipartimento ha in corso con diversi comuni del territorio.

La questione abitativa

La determinazione del numero di alloggi che è lecito prevedere nella pianificazione comunale è oggi materia di rilevanti contenziosi che intersecano tanto aspetti urbanistici quanto sociologici, demografici e geografici (Olagnero, 2008). Nel processo di formazione del Piano, si assiste, in generale, ad un confronto sull'argomento tra la posizione delle comunità locali, interessate a massimizzarne il numero e la dimensione, e quella degli enti territoriali sovraordinati che, viceversa, cercano di limitarne entità e distribuzione.
Negli studi di urbani, l'aspetto di maggior dibattito contemporaneo è nella definizione di una condizione equilibrata tra nuova offerta abitativa ed impatto ambientale. Nel contempo le rinnovate tensioni abitative nelle aree metropolitane mediterranee ne evidenziano anche la rilevanza sociale (Indovina, 2005; Tosi, 2008; Laino & Fregolent, 2016).
Le ragioni che spingono, soprattutto i piccoli Comuni, a sviluppare previsioni insediative sovrabbondanti sono evidenti: l'edificabilità di un'area determina vantaggi diretti ed economici tali da suscitare un interesse che è ben al di là del poco tangibile benessere collettivo conseguente all'attento uso delle risorse territoriali. Ne deriva che una consistente previsione di superfici da trasformare spesso garantisca un ritorno, quanto meno elettorale, maggiore di quello ottenibile dalle politiche di rigore (Tocci, 2009; Sgobbo, 2016).
Gli Enti di scala territoriale, più distanti dal cittadino e, pertanto, anche meno suscettibili di essere direttamente individuati quali responsabili del disagio personale nonché di risentire delle perdite immediate di consenso, hanno viceversa obbiettivi di carattere più generale e perseguono con maggiore attenzione le comuni strategie di salvaguardia dei valori territoriali, di tutela degli assetti paesaggistici e di protezione delle invarianti strutturali. Sono però ancorati all'enunciazione di principi quali lotta al consumo di suolo, rigenerazione di ambiti degradati, compromessi o dismessi, contenimento dell'impronta ecologica o, più banalmente, contrasto alla cementificazione, alla speculazione edilizia ed allo sprawl. Prevale, in tal senso, l'idea che il modo più efficace per dare seguito a queste aspirazioni sia innanzitutto limitare il numero di nuove costruzioni residenziali (Mazzeo, 2010; Bencardino, 2015).
D'altra parte tali obbiettivi spesso si accompagnano ad interpretazioni specifiche tutt'altro che univoche. Il concetto di consumo di suolo, ad esempio, spazia tra chi considera consumata qualunque superficie di territorio urbanizzato e chi, all'opposto, ne limita l'entità all'aliquota di spreco. L'ambiguità è esaltata allorché dal livello degli studiosi e ricercatori si passa a quello dei portatori di interesse e, ancor più, nella burocrazia, impreparata a comprenderne le sfumature e spesso condizionata più da una malcelata paura di concedere che dall'interesse pubblicamente ostentato (Cappiello, 2017). Tuttavia l'Austerity urbanistica genera una percezione distorta negli stakeholders in base alla quale l'interesse pubblico e quello privato appaiono elementi naturalmente contrastanti tali che la tutela dell'uno debba necessariamente risolversi nella mortificazione dell'altro (Campbell, 1996; Pacione, 2013).

Il caso della Città Metropolitana di Napoli

Il Piano Territoriale di Coordinamento della Città Metropolitana di Napoli, nel dimensionamento residenziale, stima il fabbisogno nell'ordine di 195.000 nuovi alloggi, in linea con l'analoga previsione regionale. Questi prevalentemente derivano da disagio pregresso, circa 110.000 alloggi, e per la restante parte da dinamiche demografiche nella composizione degli householders (che in città metropolitana ancora coincidono con le famiglie, con tutti i limiti e gli anacronismi conseguenti[2]). Il dimensionamento del Piano è, tuttavia, limitato a 120.000 alloggi, distribuiti a pioggia sul territorio stabilendo che circa 75.000 householders (210.000 persone) debbano trasferirsi in altre province. Ciò al fine di garantire la coerenza con la strategia policentrica prevista dalla pianificazione territoriale regionale, evitare consumo di suolo e contenere la pressione antropica entro livelli sostenibili.
Questa soluzione genera alcune perplessità.
La Città Metropolitana di Napoli è emblematica sia per l'andamento del fabbisogno abitativo che per le esigenze di adeguata collocazione dei carichi insediativi che ne scaturiscono. Con riferimento al primo aspetto, l'area risente di una condizione abitativa compromessa con rilevanti sacche di disagio che trovano riflesso nelle statistiche sulla qualità, dimensione e numerosità degli alloggi disponibili. Altrettanto inadeguata è la dotazione di spazi e servizi pubblici con una disponibilità media di circa 3 mq ad abitante (Moccia, 2017). La forte sperequazione in termini di localizzazione dei pochi servizi disponibili accentua ulteriormente la pressione della domanda sulle ridotte zone che ne sono dotate e questo, unitamente al rilevante interesse turistico dell'area, genera intensi processi di gentrificazione (De Verteuil, 2011).
Con riferimento alla distribuzione dei carichi insediativi va osservato che il territorio presenta singolarità ed emergenze tutt'altro che comuni. Si pensi a Vesuvio e Campi Flegrei. Nel 2003 la legislazione regionale ha

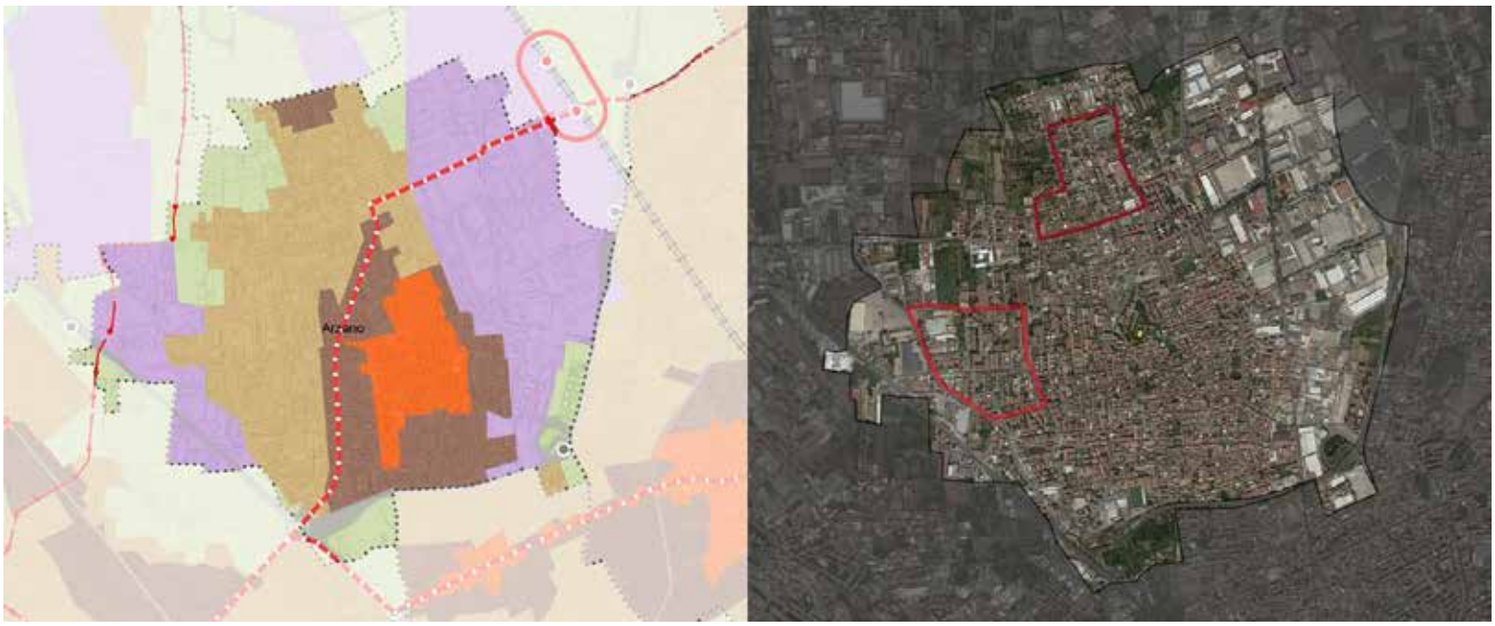


Figura 2 – Gli scenari di intervento nell'ipotesi di Arzano.

vietato nuove edificazioni residenziali nei 18 comuni che compongono la zona rossa vesuviana (oggi zona rossa 1). Nel 2014 un'altra cospicua aliquota di Città Metropolitana (zona rossa 2) ha visto considerevolmente limitata la propria possibilità di crescita. Gli abitanti coinvolti nelle due zone sono 738.153[3].

Nel 2016 è diventata efficace la zona rossa dei Campi Flegrei. Anche se al momento non vi è un divieto legislativo alla crescita demografica è evidente che una strategia di buon senso dovrebbe non solo impedirla ma incentivare lo spontaneo trasferimento verso altre aree. Vi dimorano 549.037 abitanti.

Quindi, su una popolazione di 3.113.898, un terzo vive in aree di estremo pericolo, ove la sola misura di cautela efficace è la preventiva evacuazione. È pertanto logico immaginare che le circa 81.000 abitazioni costituenti il fabbisogno dei comuni interessati dalle zone rosse vadano redistribuite negli altri 63 comuni e nella parte settentrionale di Napoli, favorendo la progressiva decompressione delle aree di rischio.

Questa strategia, tuttavia, è assente nel piano metropolitano napoletano, il cui principale parametro di riferimento sembra un'indiscriminata lotta alle nuove costruzioni.

Ulteriori perplessità nascono rispetto al presunto perseguimento degli obbiettivi di ecologicità.

Nella Città Metropolitana di Milano, al pari di quella napoletana ritenuta oggetto di un elevatissimo consumo di suolo, il rapporto con il territorio antropizzato determina una densità media di 52 ab/h. Occorre però evidenziare che dei circa 635 Kmq di suolo urbanizzato 198 sono destinati ad attività produttive stabilmente in esercizio e grandi infrastrutture, 90 Kmq sono aree verdi non agricole e 270 Kmq sono aree urbane non produttive. Rispetto a queste ultime, quindi, la densità è di 119 ab/h (Centro Studi PIM, 2015).

Nel caso della Città Metropolitana di Napoli le aree urbane non produttive sono circa 644 Kmq. Di questi 63 Kmq sono compresi nel territorio del capoluogo e 581 nel resto dell'area metropolitana. Di conseguenza la densità è 154 ab/h per Napoli ma scende a 53 ab/h nell'area suburbana. Meno della metà di quanto accade nel milanese. Circa un terzo di quel minimo che, già nel 1982, la legge regionale 14 aveva posto come limite per la sostenibilità dei nuovi insediamenti. Quindi in area metropolitana di Napoli il problema non è non consumare nuovo suolo ma cercare di recuperare parte dell'enormità di quanto sprecato, di spazi di risulta, recinti abbandonati di degrado ed incuria (Moccia & Sgobbo, 2016).

Ma, se anche volessimo considerare sufficiente l'accontentarsi di arginare il consumo ulteriore di suolo, non ci si può non interrogare sulle conseguenze sociali della politica imposta dalla Città Metropolitana. Vista l'assenza di azioni di supporto alla residenza pubblica e/o sociale è facile ipotizzare che, davanti all'inevitabile crescita dei costi locativi susseguente la scarsità di abitazioni, le 210.000 persone che saranno costrette a lasciare la ex Provincia di Napoli appartengono alle fasce più deboli della popolazione. È oggi accettabile un simile effetto gentrificante?

Analisi dei risultati

Tra i vari prototipi progettuali costruiti particolarmente emblematici sono i risultati conseguiti con le simulazioni riferite ai comuni di Arzano e Volla.

Nel primo caso lo scenario susseguente la politica del Piano metropolitano consente l'edificazione di circa 1.500 nuovi alloggi distribuiti su una vasta porzione di territorio (in marrone chiaro nell'immagine a sinistra di figura 2). Lo scenario di confronto ha altresì previsto di raddoppiare il numero di nuove abitazioni, concentrandone la localizzazione in due aree molto piccole (immagine di destra di figura 2). Qui la densità è elevata dagli attuali 51 ab/h a circa 200 ab/h, in tal modo accogliendo anche l'intero fabbisogno destinato al comune di Somma Vesuviana (in zona rossa 1), nonché le quote ad essi competenti che il Piano metropolitano vorrebbe delocalizzare in altre province.

Nel caso di Volla lo scenario costruito in attuazione della strategia metropolitana prevede circa 1.400 nuovi alloggi distribuiti a pioggia sul territorio urbanizzato. Lo scenario di confronto agisce esclusivamente nell'area baricentrica del Comune in cui si prevede la costruzione di circa 4.000 nuovi alloggi, con una densità obbiettivo di 220 ab/h. In tal caso si è ipotizzato di accogliere anche l'intero

Figura 3 – Lo scenario alternativo nell'intervento di Arzano[4].

Figura 4 – Lo scenario alternativo nell'intervento di Volla[5].

fabbisogno degli adiacenti comuni di Cercola e Pollena Trocchia (entrambi in zona rossa 1) oltre a rinunciare alla delocalizzazione extra-provinciale.

La misurazione degli indicatori restituisce, come prevedibile, una rilevante prevalenza di qualità in termini ecologici, sociali e di resilienza delle soluzioni alternative rispetto alla proposta del Piano metropolitano.

Tra i valori maggiormente emblematici si registrano: minor consumo energetico pro-capite del 58%; completa dotazione delle aree a standard con effettiva realizzazione dei servizi ivi previsti; quota del 35% delle nuove abitazioni destinate a social housing locativo permanente; de-impermeabilizzazione del 12% del territorio comunale nel caso di Arzano e del 14,8% nel caso di Volla; rilevante riduzione dell'esposizione al rischio sismico (grazie ai processi di riciclo degli immobili più insicuri innescati dall'intervento); marcata riduzione dell'area esposta ad allagamento pluviale (circa del 95% nel caso di Volla).

Principale driver per il raggiungimento di tali risultati è la sostenibilità economica delle trasformazioni proposte dove la concentrazione dell'offerta abitativa consente all'ente territoriale di percepire rilevanti vantaggi in termini di qualità dei servizi e delle infrastrutture nonché di accesso privilegiato all'abitazione per le classi più deboli. Nel contempo la politica premiale implementata per supportare la delocalizzazione volontaria degli immobili sparsi verso le aree di densificazione consente la dismissione di ampie porzioni di territorio a bassa densità abitativa che può essere lentamente recuperato alla funzione agricola.

Conclusioni

I prototipi progettuali sviluppati nel corso della ricerca su numerosi comuni evidenziano che, nei degradati territori metropolitani, politiche espansive concentrate in alcune core areas opportunamente selezionate (si può ad esempio far riferimento alle strategie TOD – Moccia, 2017) possono costituire alternative ben più efficaci delle ipotesi puramente conservative dell'approccio Austerity. Hanno, infatti, il vantaggio di coniugare le esigenze di sostenibilità ecologica con quelle di attuabilità e profittabilità degli interventi, indispensabili al fine di evitare che i buoni propositi di qualificazione sociale del territorio restino inattuati.

Si è, ovviamente, ben consapevoli dei limiti di tali risultati. Le soluzioni proposte non considerano altri fattori viceversa rilevanti ai fini della costruzione di un'efficace strategia. In primo luogo la contrapposta esigenza di mantenere vitali luoghi tuttavia esposti a rilevanti pericoli, così come quella di conservazione dell'identità culturale rispetto agli effetti che sarebbero indotti da politiche di densificazione. È inoltre da valutare la resilienza, questa sì ben dispiegata, rispetto a forme alternative di abitazione. La casa suburbana, benché realizzata ai margini della legalità, in territori dequalificati, ricchi di aree abbandonate in attesa di trasformazione, lontana dai servizi, isolata, consapevolmente inquinante[6], costituisce ancora un valore da difendere. Nei territori emarginati delle periferie metropolitane mediterranee rappresenta una condizione di privilegio individualista che difficilmente si è disponibili ad abbandonare in favore di un'incerta alternativa e dell'astratto beneficio collettivo (Mangoni & Sgobbo, 2013; Moccia, 2014).

Lo studio, tuttavia, centra pienamente l'obbiettivo: dimostra che nelle aree metropolitane mediterranee non è certo nelle questioni del consumo di suolo e dell'impronta ecologica che possono trovarsi le ragioni delle politiche di Austerity urbanistica; evidenzia che, laddove lo stato attuale abbia già superato condizioni di sostenibilità, limitare le trasformazioni costituisce è una soluzione anti-ecologica.

Note

∗ Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, alessandro.sgobbo@unina.it

1. Fonte: Arikogan [CC BY-SA 3.0] da Wikimedia Commons
2. Tre single che coabitano volontariamente non sono una famiglia. Nelle statistiche italiane sarebbero individuati come tre famiglie uni-personali e, secondo l'approccio attualmente prevalente nella pratica urbanistica, gli si attribuirebbe l'esigenza di tre alloggi. Eppure, da un punto di vista abitativo costituiscono una unità completa ed autonoma, una struttura sociale minima al pari della famiglia e come tale sufficientemente servita da una sola abitazione.
3. Escludendo Scafati che è in territorio salernitano.
4. Disegno di S. Barbato.
5. Prodotto dell'autore con Carbone, Corrado, De Nicola e Faiella.
6. Precariamente collegata a fognature inadeguate, spesso nate abusivamente come l'immobile, e con livelli di efficienza energetica e sicurezza sismica commisurati alla povertà dei materiali impiegati nella sua costruzione.

Bibliografia

Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B., & Hirst, S. (1999). Evaluation of investor behaviour in urban regeneration. Urban Studies, 36(12), 2031-2045. doi: 10.1080/0042098992520

Bencardino, M. (2015). Consumo di suolo e sprawl urbano. Drivers e politiche di contrasto. Boll. Soc. Geogr. Ital, 13(8), 217-237.

Bottero, M., & Ferretti, V. (2011). Assessing urban requalification scenarios by combining environmental indicators with the Analytic Network Process. Journal of Applied Operational Research, 3(2), 75-90.

Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development. Journal of the American Planning Association, 62(3), 296-312. doi: 10.1080/01944369608975696

Cappiello, V. (2017). Terraced Landscapes. The "Penisola Sorrentino – Amalfitana" Case. UPLanD – Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design, 2(2), 299-318. doi: 10.6092/2531-9906/5270

Cardona, O. D. (2003). The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: a necessary review and criticism for effective risk management. In G. Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (eds.), Mapping vulnerability: Disasters, development and people (pp. 37-51). London, UK: Earthscan Publishers

Centro Studi PIM (2015). DUSAF - Destinazione d'Uso dei Suoli Agricoli e Forestali 4.0. http://www.pim.mi.it

Chou, J. S., & Wu, J. H. (2014). Success factors of enhanced disaster resilience in urban community. Natural hazards, 74(2), 661-686.

D'Ambrosio, V., & Di Martino, F. (2016). Experimental models and decision-making processes for the adaptive environmental design in Climate Change. UPLanD – Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design, 1(1), 187-217. doi: 10.6092/2531-9906/5038

Daly, H. E. (1991). Economia ecologica e sviluppo sostenibile. Oikos, 4(91), 97-118.

De Verteuil, G. (2011). Evidence of gentrification-induced displacement among social services in London and Los Angeles. Urban Studies, 48(8), 1563-1580.

Galderisi, A., & Menoni, S. (2007). Rischi naturali, prevenzione, piano. Urbanistica, 134, 14-23.

Häkkinen, T. (2007). Assessment of indicators for sustainable urban construction. Civil Engineering and Environmental Systems, 24(4), 247-259. doi: 10.1080/10286600701315880

Indovina, F. (2005). Appunti sulla questione abitativa oggi. Archivio di studi urbani e regionali, 82, 15-49.

Laino, G., & Fregolent, L. (2016). La casa e l'abitare. In Munarin S. & Velo L. (eds), Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive (pp. 283-286). Roma, IT: Donzelli.

Mangoni, F., & Sgobbo, A. (2013). Pianificare per lo sviluppo. Un nuovo insediamento ai margini della metropoli. Napoli, IT: Edizioni Scientifiche Italiane.

Matsaganis, M., & Leventi, C. (2014). The distributional impact of austerity and the recession in Southern Europe. South European Society and Politics, 19(3), 393-412. doi: 10.1080/13608746.2014.947700

Mazzeo, G. (2010). Dall'area metropolitana allo sprawl urbano: la disarticolazione del territorio. Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment, 2(4), 7-20. Doi: 10.6092/1970-9870/100

Moccia, F.D. (2014). Riqualificazione del waterfront tra modelli internazionali e radicamenti locali. Il caso di Castellammare di Stabia. TRIA, 13, 85-100. doi: 10.6092/2281-4574/2708

Moccia, F.D. (2017). L'armatura urbanistica della metropoli. In M. Carta & La Greca P. (eds.), Cambiamenti dell'urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese (pp. 69-78). Roma, IT: Donzelli Editore.

Moccia, F.D. (2017). La dimensione urbanistica. In F.D. Moccia (Ed.), Metropoli senz'auto: scenari

territoriali e trasformazioni delle aree di stazione nell'area metropolitana di Napoli, Salerno e Caserta (pp.146-182). Roma, IT: INU Edizioni
Moccia, F.D., & Sgobbo, A. (2016). Flood hazard: planning approach to risk mitigation and periphery rehabilitation. In S. Syngellakis (ed.), Management of Natural Disasters (pp. 129-144). Southampton, UK: WIT Press. doi: 10.2495/978-1-84566-229-5/012
Moccia, F.D., & Sgobbo, A. (2017). Città Metropolitana di Napoli. In F.D. Moccia & G. De Luca (eds.), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive (pp. 289-326). Roma: INU Edizioni.
Molesti, R. (2006). I fondamenti della bioeconomia. La nuova economia ecologica. Milano, IT: Franco Angeli.
Nussbaum, M. C. (2001). Women and human development: The capabilities approach. Cambridge, UK: Cambridge University Press
Olagnero, M. (2008). La questione abitativa ei suoi dilemmi. Meridiana, 62, 21-35.
Pacione, M. (2013). Private profit, public interest and land use planning—A conflict interpretation of residential development pressure in Glasgow's rural–urban fringe. Land Use Policy, 32, 61-77. doi: 10.1016/j.landusepol.2012.09.013
Pagliacci, F., Russo, M., & Sartori, L. (2017). Social innovation and natural disasters: the" Casa Italia" Plan. Sociologia urbana e rurale, 116, 87-102. doi: 10.3280/SUR2017-113006
Russo, M. (2014). Urbanistica senza crescita?. In M. Russo (Ed.), Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo. Una discussione della Società italiana degli urbanisti (pp. XV-XXX). Roma: Donzelli.
Russo, M. (2015). Multiscalarità. Dimensioni e spazi della contemporaneità. Archivio di Studi Urbani e Regionali, 113, 5-22. doi: 10.3280/ASUR2015-113001
Saaty, T.L., & Vargas, L. G. (2006). Decision making with the Analytic Network Process. New York, US: Springer Science
Sgobbo, A. (2014). Le politiche di leva fiscale per la sicurezza e sostenibilità della città. Urbanistica Informazioni, 255, 100-101.
Sgobbo, A. (2016). La città che si sgretola: nelle politiche urbane ed economiche le risorse per un'efficace manutenzione. BDC, 16(1), 155-175. doi: 10.6092/2284-4732/4121
Sgobbo, A. (2016). Risk Economy: the effectiveness of urban supportive policies for the safety and resilience in town centres. UPLanD-Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design, 1(1), 77-119. doi: 10.6092/2531-9906/5034
Sgobbo, A. (2017). Eco-social innovation for efficient urban metabolisms. TECHNE Journal of Technology for Architecture and Environment, 14, 337-344. doi: 10.13128/Techne-20812
Sgobbo, A. (2018). The Value of Water: an Opportunity for the Eco-Social Regeneration of Mediterranean Metro6politan Areas. In F. Calabrò, L. Della Spina, C. Bevilacqua (Eds), New Metropolitan Perspectives. Local Knowledge and Innovation Dynamics Towards Territory Attractiveness Through the Implementation of Horizon/E2020/Agen6da2030. vol 2 (pp. 505-512). Cham, CH: Springer. doi:10.1007/978-3-319-92102-0_53
Sgobbo, A. (2018). Water Sensitive Urban Planning. Approach and opportunities in Mediterranean metropolitan areas. Rome, IT: INU Edizioni.
Sgobbo, A., & Moccia, F. D. (2016). Synergetic Temporary Use for the Enhancement of Historic Centers: The Pilot Project for the Naples Waterfront. TECHNE Journal of Technology for Architecture and Environment, 12, 253-260. doi:10.13128/Techne-19360
Tira, M., Giannouli, I., Sgobbo, A., Brescia, C., Cervigni, C., Carollo, L., & Tourkolia, C. (2017). INTENSSS PA: a Systematic Approach For INspiring Training ENergy-Spatial Socioeconomic Sustainability To Public Authorities. UPLanD – Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design, 2(2), 65-84
Tira, M., Sgobbo, A., Cervigni, C., & Carollo, L. (2017). INTENSSS PA: pianificazione territoriale integrata alla sostenibilità energetica e socioeconomica. Urbanistica Informazioni, 272(S.I.), 319-323.
Tocci, W. (2009). L'insostenibile ascesa della rendita urbana. Democrazia e diritto, 2009(1), 17-59. doi: 10.3280/DED2009-001002
Tosi, A. (2008). Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili. La vita nuda, 151-162.
Venuti, G. C. (1988). La terza generazione dell'urbanistica. Milano, IT: Franco Angeli.
Zogby, J. (2008). The way we'll be: The Zogby report on the transformation of the American dream. New York, US: Random House.

Pianificazione strategica inclusiva: il coinvolgimento dei bambini nel processo di visioning

Elisa Caruso*

Il contesto

L'attuale contesto territoriale e politico-economico impone un approccio di governance multilivello e pluriattoriale nell'ambito della cooperazione di area vasta, attraverso il superamento di modelli di pianificazione top down e l'incentivazione di nuove forme di pianificazione dal basso. Tuttavia sono sempre più frequenti le esperienze multiattoriali e multisettoriali bottom up, in grado di attivare sinergie tra comunità, soggetti privati e pubblici. Tali esperienze hanno il ruolo fondamentale di favorire il riconoscimento dei valori identitari e comunitari, di riscoprire il senso di appartenenza ai luoghi e alla comunità stessa.

Negli ultimi anni, anche grazie alla nuova ridistribuzione degli assetti e dei confini amministrativi ed istituzionali, si sono inserite nella pianificazione di area vasta nuove forme di governance e nuovi istituti di pianificazione a valenza pattizia e territoriale come i Contratti di Fiume[1].

In Italia i contratti di fiume si diffondono principalmente in Lombardia e in Piemonte; il percorso di promozione del nuovo strumento di pianificazione ha avuto, ad ogni buon conto, compimento dopo la formazione del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume nel 2007 e dopo l'inserimento dell'art. 68 bis del D. Lgs. 152/2006 "Codice dell'Ambiente". In Toscana si inizia a parlare di contratti di fiume, in ambito accademico, dai primi anni del 2000 grazie all'attività di studio e di ricerca promossa dal Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università di Firenze, sancita dalla redazione del "Manifesto per l'Arno"[2].

Dal 2012 si avviano, in Toscana, i Contratti di Fiume del Serchio nella provincia di Lucca e tre progetti nella valle dell'Arno: Ombrone Pistoiese, fiume Pesa ed Egola; dal 2014, la Regione aderisce alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume.[3] «Con il diffondersi in tutte le regioni di questi strumenti, si va dunque aprendo

una nuova civilizzazione idraulica, fondata sul rovesciamento del rapporto di definizione dall'alto delle politiche settoriali di uso delle acque, che punta ad una cura e progettazione integrata e partecipata, da parte delle comunità fluviali di valle e della trasmissione verso l'alto degli indirizzi, delle politiche e della domanda dei finanziamenti settoriali. La forma contrattuale di questi strumenti configura nuovi aggregati socioeconomici complessi, che finalizzano le azioni di competenza di ogni attore al "patto" per la gestione collettiva del bene comune territoriale» (Magnaghi, 2015).

A questo si aggiunge il fatto che la Toscana è stata la prima regione italiana a dotarsi di una legge sulla partecipazione[4] nel 2007, seguita dall'aggiornamento del 2013, la legge 46/2013 inerente "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

Questo contributo sintetizza il percorso che, a partire dalle possibilità di finanziamento offerte da questa legge, ha promosso un percorso partecipativo finalizzato alla costruzione del Contratto di Fiume Ombrone, il secondo fiume più lungo per estensione della Toscana. In questo caso, a differenza degli altri esempi italiani ed esteri di Contratti di Fiume, solitamente promossi da istituzioni sovraordinate, quello per l'Ombrone nasce dal basso ed è stato promosso da un piccolo comitato locale, accompagnato dal Laboratorio Regional Design del Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze in qualità di co-promotore e cofinanziatore del processo.

Il processo partecipativo si è caratterizzato come percorso di ricerca-azione i cui caratteri innovativi sono da individuarsi nell'approccio di tipo bottom up e nella metodologia inclusiva di rappresentazione e di coinvolgimento della comunità rivierasca, per la costruzione di una shared vision integrata.

Il percorso di ricerca-azione

Il percorso condiviso di costruzione del Contratto di Fiume Ombrone è stato avviato dal Comitato per la Valorizzazione del Paesaggio e dell'Ambiente di Buonconvento (SI), che ha attivato le sinergie presenti sul territorio partendo dal contesto locale per estendersi a scala di bacino idrografico.

A seguito di due avvenimenti alluvionali consequenziali, nel 2013 e nel 2015, il gruppo di abitanti costituitisi nel citato Comitato ha intrapreso un lungo percorso di confronto con le istituzioni e con i cittadini rivieraschi, spinti dalla consapevolezza che il fiume non può esser visto solamente come un fattore di rischio, ma può essere inteso come produttore di nuove economie e come generatore di identità, fruizione e qualità paesistica.

Risulta singolare il vigoroso impegno che il Comitato ha messo nell'innescare un'evoluzione inclusiva multisettoriale e multiscalare, premiato dall'ottenimento del finanziamento per l'attivazione del processo partecipativo "OSIAMO! Verso il contratto di fiume Ombrone"[5] da parte dell'Autorità per la promozione e la partecipazione della Regione Toscana.

L'ambito strategico in oggetto, rappresentato dall'intero bacino del fiume Ombrone, interessa 11 comuni rivieraschi tra le province di Siena e di Grosseto; pertanto, vista sia la complessità delle tematiche legate al fiume che le differenze territoriali comprese nel bacino e considerato che intervenire in un territorio fluviale a livello di bacino o sottobacino comporta sempre un insieme di scelte complesse e il mantenimento di equilibri tra più livelli di responsabilità (Bastiani, 2011), si è ritenuto necessario lavorare su due casi pilota a scala comunale sperimentando un approccio transcalare integrato. Il processo partecipativo, a partire dalla costruzione di una vision di area vasta riferita all'intero bacino, ha avuto come focus la costruzione condivisa di due progetti pilota integrati, nei Comuni di Buonconvento (SI) e Cinigiano (GR), finalizzati a definire le basi per redigere le linee guida. I due casi sono stati la base per implementare le vision strategiche: la tecnica sperimentata ha permesso, infatti, di mettere in relazione i differenti elementi del progetto alle diverse scale e di ridisegnare sistemi territoriali e paesaggistici complessi con strumenti di narrazione innovativi ed inclusivi.

La costruzione di shared vision, inoltre, ha ricreato un nuovo spirito e un senso di appartenenza alla comunità fluviale oramai disgregata ed assente.

In concomitanza con la formazione di un tavolo di garanzia e di monitoraggio composto dagli enti pubblici interessati e gli stakeholder e con la realizzazione di incontri e workshop di progettazione partecipata con gli adulti, il percorso ha previsto l'attivazione di laboratori con le scuole di ogni grado, che hanno lavorato al progetto di territorio multiscalare. In particolare, la metodologia applicata ha previsto anche il coinvolgimento di una fascia di età particolare, 1-3 anni, attraverso l'inclusione degli asili nido.

I laboratori con le scuole

I giovani appartenenti alla nuova generazione chiamata "iGen"[6], non conoscono il fiume e non sono soliti vivere il corso d'acqua e il suo contesto paesaggistico; negli incontri con le scuole si riscontrano, infatti, sempre più bambini abituati a rimanere in casa e a vivere i loro spazi virtuali. Hanno partecipato ai laboratori oltre 200 bambini e bambine dei comuni di Buonconvento e Cinigiano, da 1 a 14 anni. Durante i tre workshop hanno conosciuto e sperimentato il fiume misurandosi, all'interno dell'area fluviale, con progetti a piccola e a grande scala.

Nei tre incontri i giovani partecipanti hanno compilato un questionario a carattere esperienziale, approcciandosi al concetto di luogo come spazio fisico, ambientale e sociale. Una volta instaurato un clima di fiducia e di comunità, durante il secondo incontro, articolato come un vero sopralluogo, i giovani partecipanti sono stati divisi in tre gruppi affidando a ciascuno un ruolo (le guide territoriali, i fotografi e i compilatori) individuando così le emergenze, i punti di debolezza e le aree vocate a progetti mirati.

Il terzo incontro ha portato alla definizione del progetto di territorio: una vision integrata che risponde non solo alle loro esigenze, ma anche a quelle degli anziani e dei portatori di handicap (Tonucci, 1996); si tratta di un articolato master plan che si attesta lungo l'asta del fiume Ombrone e si organizza su nodi e reti. I nodi sono rappresentati dai punti di ingresso al parco fluviale, dal water front, dai parchi giochi in prossimità del fiume ed orti didattici, dalle scuole e dalle attrezzature sportive, collegati tra loro e messi a rete da percorsi intermodali di mobilità dolce. I percorsi a bassa velocità – percorsi pedonali, ciclabili e ippovie - si snodano lungo la via d'acqua, all'interno del parco e collegano l'area urbana (centro storico, stazione ferroviaria e zona industriale) e i sistemi territoriali. Il fiume, indicato come via d'acqua percorribile con canoe, si configura come un sistema di interscambio complesso; sono previsti nodi di accesso, attraverso il recupero dei vecchi approdi, e nodi di interscambio con una nuova passerella di progetto con punto belvedere.

Al fine di proporre un approccio transcalare integrato, sono stati sperimentati strumenti di rappresentazione diversi per ciascuna scala, che si sono configurati come sistemi di narrazione pertinenti rispetto al linguaggio dei bambini coinvolti.
Il parco fluviale è stato rappresentato su una mappa di Gulliver su supporto libero, o in scala 1:2.000 ed i progetti dei singoli interventi sono stati realizzati mediante fotointerpretazione con tecnica del collage. L'utilizzo del collage, che può sembrare del tutto casuale o convenzionale al fine di facilitare i giovani partecipanti, è frutto di una ricerca stilistica di rappresentazione grafica e concettuale.
La tecnica del collage, per sua natura una delle tecniche artistiche più democratiche ed inclusive, raffigura in questo caso, attraverso lo strappo libero, la frammentazione contemporanea dei luoghi e dei legami (sociali e di cittadinanza) e al contempo l'esigenza di riproduzione di comunità e di spazi aggregativi. Il frammento di carta ottenuto da riviste o da velina, stimola la fantasia attraverso le forme sempre diverse dei pezzi sparsi e accumulati sul banco, ispira e alimenta la capacità di immaginazione del bambino. Inoltre lo strappo a mano libera, accentua il significato di trasformazione del piccolo pezzo di carta staccato dalla rivista, attribuendo ad una realtà che non ha più senso un inatteso spazio di vita che si ricarica di nuove potenzialità. Quello che può sembrare un gesto ordinario, è piuttosto un processo di decostruzione e di ricostruzione di una nuova visione in quanto i frammenti del reale, strappati al loro universo, sono inseriti con la loro storia, le loro proprietà originali, in una struttura mobile che li riconfigura (Mauron, 2010).
Il carattere inclusivo del percorso partecipativo OSIAMO ha riguardato, inoltre, il coinvolgimento dei bambini della fascia di età 1-3 anni frequentanti gli asili nido, per i quali è stato organizzato un ciclo di due laboratori con tecniche e strumenti di coinvolgimento innovativi.
Per l'asilo nido di Buonconvento è stata organizzata una prima camminata sensoriale lungo il fiume, che i bambini hanno riportato e graficizzato nel secondo incontro su una mappa di Gulliver realizzata su lenzuolo bianco. I piccoli partecipanti hanno colorato con i piedi il contesto paesaggistico fluviale e inserito erba e pesciolini. Il gioco animazione ha permesso loro di rielaborare l'esperienza vissuta durante la passeggiata e di fare un vero "salto" nel fiume. L'attività ha visto, inoltre, coinvolti i genitori in un workshop pomeridiano di attività laboratoriale genitori-figli con lo scopo di ultimare la mappa del "Fiume che vorrei".
Per il caso pilota di Cinigiano, non essendo possibile organizzare l'uscita sul fiume, si è provveduto a far conoscere e vivere l'esperienza sensoriale con un'innovativa tecnica di manipolazione mai utilizzata fino ad ora in campo urbanistico: "la scatola azzurra" di impronta Montessoriana (Caruso, 2018). Attraverso l'utilizzo e la manipolazione degli elementi naturali che compongono il sistema fluviale, i bambini hanno costruito nella scatola un vero e proprio paesaggio fluviale con gli elementi naturali che lo connotano (sabbia, acqua, terra, erba, fiori) e popolato di pesci e animali giocattolo.
In ambedue i casi si è riusciti a coinvolgere attivamente bambini nella fascia di età 1/3 anni e, attraverso la destrutturazione delle loro realizzazioni, è stato possibile focalizzare alcuni elementi progettuali ed una vision comune. Infine, i bambini hanno svolto un ruolo di catalizzatori degli adulti, parlando in famiglia delle attività scolastiche inerenti il fiume. In più, nel nido di Buonconvento i genitori sono stati coinvolti in modo diretto, con una attività finalizzata a concludere la mappa di Gulliver fatta dai loro bambini, aggiungendo anche il loro apporto.

Esiti e innovatività del percorso partecipativo con i bambini

La gestione pattizia dei beni collettivi e l'adozione di strumenti integrati inclusivi, come i Contratti di fiume, rappresentano oggi un'efficace azione per innescare nuove forme di relazione, di riconoscimento reciproco e di cooperazione.
In merito a questi temi, il contratto di fiume dell'Ombrone avviato attraverso il processo partecipativo Osiamo! evidenzia la necessità di promuovere percorsi di governance multilivello bottom up che, da un lato, coinvolgano le istituzioni nella gestione del bene comune e, dall'altro, implichino tutti gli abitanti nella crescita della coscienza di luogo e nella costruzione dei caratteri identitari. A conclusione del percorso di partecipazione sono due le tematiche che si riscontrano emergere dal processo. In primo luogo si denota un mutamento della percezione del fiume, anche da parte degli stessi bambini che hanno vissuto gli eventi alluvionali: il fiume non più visto come fattore di rischio, ma come elemento di vita e luogo per il passeggio e il divertimento; in secondo luogo, attraverso il coinvolgimento diretto o indiretto dei genitori dei bambini, emerge anche tra gli adulti un nuovo sentimento di appartenenza alla comunità rivierasca.
L'esito finale del percorso della ricerca-azione, sancito nella firma del protocollo di intesa da parte di tutti gli enti e le associazioni che hanno partecipato a vario titolo al processo partecipativo, è stata posta la pietra fondativa del Contratto di Fiume Ombrone (Lingua, 2018).
Uno dei principali punti di forza e di innovazione della ricerca-azione oggetto del contributo è infine il coinvolgimento delle giovani generazioni, affinché riscoprano la propria identità rivierasca e la conoscenza dei luoghi. Dal percorso di ricerca emerge chiaramente la percezione delle giovani generazioni, di ogni età; il fiume è riconosciuto non solo come complessa struttura ambientale e come generatore di benessere sociale ma anche come infrastruttura intermodale. Un salto di scala concettuale e funzionale, difficile per l'adulto e assolutamente naturale per il bambino. Il fiume non è percepito come limite territoriale ma come elemento di connessione e fruizione.
È insita in ogni essere vivente la connotazione infrastrutturale del fiume, purtroppo l'affermazione del nuovo modello sociale ha allontanato gli abitanti dal fiume; se la navigabilità è ritenuta utopia per gran parte dei cittadini e pertanto neppure vagliata, per i bambini, viceversa, sembra innaturale non considerarne la vocazione. Nei laboratori di animazione degli asili nido, il fiume viene già rappresentato, per sua natura, con la piccola barca piuttosto che con la zattera.
Gli strumenti e le tecniche di rappresentazione adottati negli workshop con le scuole, hanno permesso di sviluppare una progettualità inattesa che ha ampliato l'immaginazione dei giovani partecipanti passando da una dimensione precisata nello spazio e nel tempo, ad una più ampia a scala territoriale di lunga durata. La ricchezza delle idee e dei progetti elaborati dai bambini rappresenta la potenzialità del percorso di visioning sperimentato; si ritiene dunque evidente l'efficacia delle nuove tecniche narrative testate nei due casi pilota, in quanto è stato possibile definire e

rappresentare una visione futura comune ai bambini.

Le metodologie sperimentate nei laboratori con le scuole potrebbero essere, quindi, applicate in futuri processi partecipativi per la promozione di una pianificazione strategica di area vasta veramente inclusiva.

L'obiettivo cui puntare, infatti, è quello di promuovere forme di pianificazione strategica veramente inclusivi attraverso tecniche e strumenti innovativi di coinvolgimento intergenerazionale che considerino anche le fasce di età che spesso non hanno voce, ma che rappresentano i futuri cittadini chiamati a usufruire e governare il territorio.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, arch.caruso@gmail.com

1 I contratti di fiume "CdF", si sono sviluppati in Europa: in Francia nei primi anni '80, successivamente diffusi in Belgio, Lussemburgo e nei Paesi Bassi, in Spagna e in Italia. Il contratto, che si concretizza solitamente sotto forma di un accordo di programma, prevede una serie di atti operativi, fra governo locale e gli stakeholder (rappresentanti dei cittadini e delle categorie che hanno interessi sul fiume come ad esempio agricoltori, associazioni ambientaliste, pescatori).

2 Il manifesto per l'Arno, promosso dall'Associazione per l'Arno (costituita nel 2003), fissa tra gli obiettivi generali del progetto: il recupero del patrimonio storico del fiume, il superamento della visione del fiume come rischio, la promozione della rinascita del fiume come produttore di benessere e ricchezza, la mitigazione del rischio idraulico, la riqualificazione della rete ecologia e lo sviluppo della partecipazione e la promozione di nuovi istituti di decisione. Gli obiettivi del manifesto sono stati assunti in seguito come input del programma di ricerca del UPTA. La convenzione – resp. scientifico Alberto Magnaghi – "Indirizzi progettuali per un parco fluviale della media valle dell'Arno, della bassa Valdelsa, e della bassa Val di Pesa" è stata articolata in due fasi annuali tra il 2004 e il 2006. La ricerca ha prodotto un rapporto intermedio: quadro conoscitivo e i primi indirizzi progettuali, consegnato nel 2005 al Circondario Empolese Valdelsa e ai comuni.

3 Nel 2014 La Regione Toscana, condividendone obiettivi e principi, aderisce alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume promossa dal Tavolo nazionale dei Contratti di fiume. La Toscana riconosce così il Contratto di fiume, strumento di programmazione negoziata e partecipata, quale strumento innovativo per la riqualificazione e la valorizzazione del bene fluviale. (Deriu, 2018)

4 La L.R. n. 69/2007 «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

5 Per il percorso del processo partecipativo e per la sintesi dei risultati emersi si veda http://open.toscana.it/web/osiamo-verso-un-contratto-di-fiume-per-ombrone

6 Con questo termine l'esperta Jean Twenge, docente presso la San Diego State University, ha voluto indicare la nuova generazione di adolescenti tra i 13 e i 19 anni. "What makes iGen different? Growing up with a smartphone has affected nearly every aspect of their lives. They spend so much time on the internet, texting friends and on social media – in the large surveys I analyzed for the book, an average of about six hours per day – that they have less leisure time for everything else. That includes what was once the favorite activity of most teens: hanging out with their friends. Whether it's going to parties, shopping at the mall, watching movies or aimlessly driving around, iGen teens are participating in these social activities at a significantly lower rate than their millennial predecessors. iGen shows another pronounced break with millennials: Depression, anxiety, and loneliness have shot upward since 2012, with happiness declining." (Twenge, 2017)

Bibliografia

Bastiani M. (2011), a cura di, "Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici", Flaccovio editore, Palermo

Bianchi M., Mauron V. (2010), "Collage. Una poetica del frammento", Pagine d'Arte, Tesserete

Caruso E. (2018), "L'inclusione di attori sociali "deboli" in un processo partecipativo. Metodologia ed esperienza." in "Confini movimenti luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione", atti del Convegno annuale della Società Italiana Urbanisti, Planum.

Giacomozzi, S., Magnaghi, A. (a cura di) (2009), "Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empolese", Firenze University Press

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

Lingua V. (2018), "Gli effetti generativi del processo", L'Ombrone (8), p.8

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

Magnaghi A. (2006), "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale", in Democrazia e Diritto, n° 3/2006

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

Paba G., Pecoriello A., Perrone C., Rispoli F. (2009), "Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti", Firenze University Press, Firenze

Pisano C., Lingua V., (2018), "Pratiche di Regional Design per costruire la comunità rivierasca: verso il Contratto di Fiume Ombrone in "Confini movimenti luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione", atti del Convegno annuale della Società Italiana Urbanisti, Planum Publisher

Tonucci F., (2005) "La città dei bambini. Un modo nuovo di pensare la città", Laterza, Bari

Marginalità crescente

Gianfranco Fiora * e Carlo Albero Barbieri **

La Pianificazione esistente

La Città Metropolitana di Torino, dopo oltre tre anni di attuazione della legge Delrio n. 56/2014, ha approvato il 16 maggio 2018 il primo Piano Strategico Metropolitano previsto dalla Legge. Il percorso della Pianificazione Strategica si era avviato nell'anno 2015 con l'allora Sindaco Piero Fassino.

La consultazione elettorale del 2016, con il radicale cambio di maggioranza, ha inevitabilmente determinato un periodo piuttosto lungo di sospensione delle attività di pianificazione, che hanno portato all'approvazione del primo PSM solo a metà dell'anno in corso.

Il ritardo di Torino, rispetto ad altre realtà più dinamiche, è significativo poiché, ad esempio, la CM di Milano, che aveva approvato il proprio piano nel 2016 ha in programma la nuova stesura del proprio PSM per il prossimo anno, alla scadenza stabilita dalle Legge Delrio. (1)

Il PSM, pur nella sua durata triennale ex lege, individua una visione di sviluppo unitaria per l'intero territorio della CMTO di medio-lungo periodo, e si declina in 5 piattaforme progettuali, 20 strategie e 63 azioni/progetti; metodologicamente, il PSM individua all'interno dell'Agenda operativa annuale che ne costituisce parte integrante, le priorità di azione per il periodo di riferimento e le risorse dedicate.

Per quanto riguarda l'Agenda operativa 2018, la Pianificazione Strategica è contenuta nella Azione n. 10 (su 63), dispone di uno stanziamento di 60.000,00 euro finalizzati ad una "azione di comunicazione sul territorio metropolitano per consentire agli amministratori dei 316 Comuni, alla popolazione, agli stakeholder, al mondo associativo ed imprenditoriale di conoscere il contenuto del PSM e le opportunità di sviluppo collegate".

Tuttavia, pare di cogliere che la CMTO sia più impegnata nella Azione n. 1 (Riorganizzazione dell'Ente Metropolitano), che nel portare avanti contenuti strategici finalizzati allo sviluppo del territorio; occorre altresì considerare che la CMTO, rispetto alla precedente Provincia, è stata oggetto di una profonda ristrutturazione, a seguito di riduzioni dei costi del personale, che hanno determinato una progressiva diminuzione degli addetti (così come imposto dal legislatore nazionale, non senza criticità sottovalutate), con alcuni settori che si sono svuotati per le risoluzioni unilaterali dei contratti operate dall'Ente ai sensi delle Leggi 125/2013, 56/2014 e 190/2014.

In sintesi CMTO continua a essere scarsamente operativa, in attesa di una profonda riorganizzazione della tecnostruttura, che dovrebbe attuarsi nei primi mesi del 2019.

Anche l'articolazione in Zone Omogenee, assolutamente indispensabile in considerazione della estesa e complessa gestione del particolarmente vasto e diversificato territorio metropolitano, prevista espressamente dall'art. 27 dello Statuto, non ha ancora fornito i risultati auspicati: si tratta infatti di una articolazione ancora troppo "sulla carta", una struttura dotata di un portavoce che dovrebbe portare all'attenzione del Consiglio Metropolitano le problematiche esistenti nella ZO.

Ulteriori problemi sono conseguenti al risultato elettorale del 2016: la mancata elezione di consiglieri in tre ZO fa si che una popolazione complessiva di circa 500.000 abitanti (oltre il 22% rispetto al totale degli abitanti della CMTO), residenti in 107 Comuni (oltre 1/3 del numero dei Comuni dell'intera CMTO), non sia politicamente rappresentata.

La distribuzione territoriale dei consiglieri, di tutti gli schieramenti, individua solo 5 eletti nel Capoluogo (quasi 900.000 abitanti) e ben 6 nella ZO 2- AMT OVEST, composta da 14 Comuni, con circa 255.000 abitanti.

Le elezioni hanno determinato, quindi, una rappresentatività politica del tutto disomogenea sul territorio della Città Metropolitana

L'impossibilità (ex lege) di eleggere il Sindaco della CMTO a suffragio universale: un Sindaco eletto dai soli residenti nel capoluogo (meno di 900.000), governa un territorio costituito da altre 315 municipalità, con oltre 1.300.000 residenti non contribuisce a rendere l'Ente autorevole e riconosciuto dalla popolazione.

Un esempio illuminante sulla mancanza di autorevolezza della Pianificazione Strategica attuata dalla CMTO, è contenuto nel recentissimo Rapporto Giorgio Rota 2018 (2): nelle oltre 200 pagine del Rapporto, che mette a confronto, su una serie di parametri economico, sociali, trasportistici e territoriali le 15 CM italiane, il PSM della CMTO in vigore da quasi sei mesi, non è neppure richiamato, sono bensì citati i tre Piani Strategici (I° PS del 2000, II° PS del 2010, III° PS del 2015) della Città di Torino.

Parallelamente alla predisposizione del PSM era stato avviato, solo formalmente nell'anno 2015, il processo per la formazione del Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGCM), previsto dalla Legge 56/2014; da allora nulla è però stato fatto in merito, né vi sono state riunioni o confronti con il territorio.

Analizzando l'Agenda operativa 2018, l'Azione n. 11 (Nuovo Piano territoriale metropolitano) dispone di uno stanziamento di 80.000,00 euro, per supporti specialistici, finalizzati alla "predisposizione del NUOVO PIANO TERRITORIALE METROPOLITANO, a partire dal Piano territoriale di coordinamento - PTC2 (2011) già caratterizzato da forma e contenuti innovativi e attuali, sia nell'impianto strutturale, sia nelle strategie, sia nei principi fondativi (es. il contenimento del consumo di suolo). Tale attività comprende l'adeguamento dello strumento al nuovo quadro della pianificazione regionale ed in particolare al Piano paesaggistico regionale (PPR).".

Con riferimento a quanto sopra, occorre, infatti, considerare che dal 20 ottobre 2017, è operativo il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del Piemonte, approvato a seguito dell'intesa con MIBACT, che prevede all'art. 46 delle Norme di Attuazione, una disposizione finalizzata all'adeguamento da parte della pianificazione settoriale "Le province, la città metropolitana, i comuni o le loro forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica, e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica o territoriale entro ventiquattro mesi dall'approvazione del Ppr, ai sensi dell'articolo 145, comma 4, del Codice."

L'articolo prosegue con queste ulteriori disposizioni "L'adeguamento avviene in modo coordinato tra gli enti locali ai diversi livelli; qualora ciò non sia possibile, ciascun ente adegua i propri strumenti alle disposizioni del Ppr autonomamente, mettendo a disposizione dell'ente sovraordinato o sottordinato le informazioni di cui dispone; i piani provinciali o della città metropolitana in sede di adeguamento riconoscono i contenuti degli strumenti urbanistici già adeguati al Ppr. La Regione assicura il coordinamento tra le procedure di adeguamento ai vari livelli istituzionali, anche sulla base delle risultanze delle istruttorie in corso relative ai medesimi ambiti territoriali."

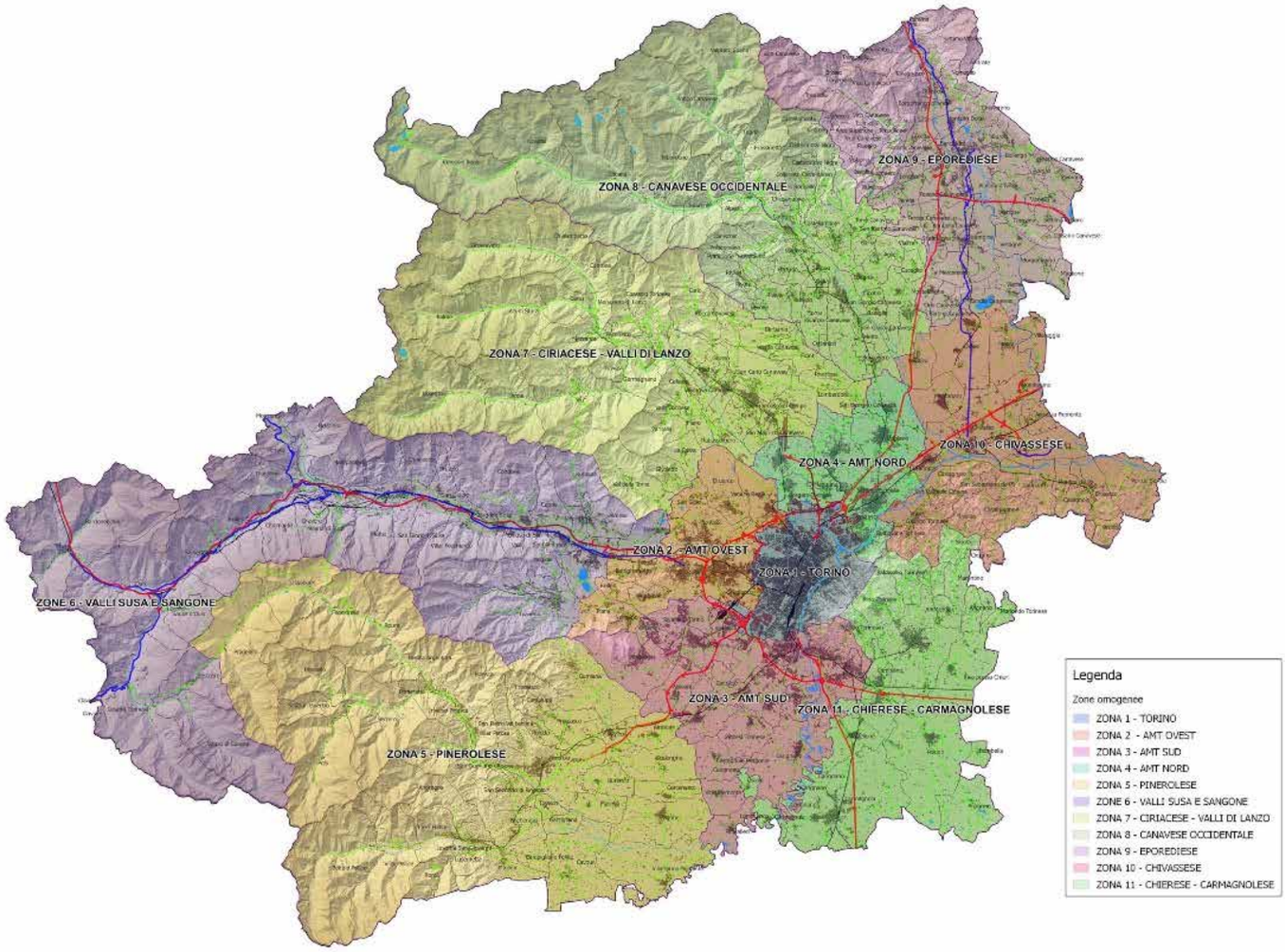


Figura 1 – Articolazione del territorio della CMTO in 11 Zone Omogenee (Fonte CMTO)

Il nuovo PTGM non potrà, pertanto, essere una semplice "riedizione" del precedente (e ancor vigente) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che, si ricorda, era stato assoggettato alla sola procedura di VAS, con un piano di monitoraggio soprattutto finalizzato sulla efficacia in termini di riduzione del consumo del suolo per utilizzo extra agricolo: il nuovo piano della Città Metropolitana dovrà avere una maggior caratterizzazione paesaggistica, in un contesto ove buona parte del territorio metropolitano, per la peculiarità che caratterizza la CMTO rispetto alle altre CM italiane (si ricorda, ad esempio, che il 52% della superficie è montano) è sottoposto a vincoli di natura paesaggistica.

Inoltre, la procedura di adeguamento dovrà essere condotta attraverso incontri tecnici, ai quali dovranno partecipare anche i funzionari del Ministero, come previsto dal comma 3 del sunnominato art. 46, che non presupporranno un percorso breve e lineare, tendendo in considerazione la prassi degli adeguamenti ai piani regolatori dei Comuni attualmente in corso di predisposizione.

Nel contempo, il Comune di Torino ha avviato il processo per la revisione del proprio Piano Urbanistico (PRGC del 1995); nelle linee programmatiche vi è una sezione, definita "Oltre i confini", nella quale si precisa che la Città "non debba dialogare solamente con le città del mondo, ma anche con la sua cintura, con i paesi contermini"; pertanto il PTGM dovrà confrontarsi col piano del Capoluogo; la concomitanza delle due pianificazioni potrebbe sicuramente determinare degli effetti positivi, anche se la sezione "Oltre i confini" sopra richiamata, individua tra gli interlocutori con i quali confrontarsi, la Regione, i Comuni, ma non la CMTO. Inoltre, poiché la procedura di approvazione dei Piani regolatori e loro Varianti attualmente in essere è incardinata (ex lege urbanistica del Piemonte) sulle Conferenze di Co-pianificazione e Valutazione, alle quali partecipano, con pari dignità (e con un voto a testa), il rappresentante (delegato) del Comune, della Regione e della CM, oltre a quello del Ministero per l'adeguamento al PPR, è singolare la "omissione" in atti ufficiali della Città, della CMTO, il cui Sindaco è lo stesso.

Occorre, pertanto, scongiurare l'eventualità della pianificazione di Torino che si confronta direttamente con i Comuni, senza prendere in considerazione le competenze della CMTO; nello scenario sopra prefigurato, argomento complesso e divisivo, la presenza della nuova linea ferroviaria ad Alta Capacità e Velocità Torino – Lione: Torino ha infatti dichiarato in più occasioni che non sarà contemplata (neanche come scenario!) dalla revisione generale del proprio Piano regolatore.

Nella vigente pianificazione territoriale della CMTO, ereditata dalla previgente Provincia (PTC2), il tracciato dell'Alta Capacità-Velocità, invece, è prescrittivo e tutti i Comuni interessati dal tracciato devono adeguarsi, compreso Torino.

L'eventuale rinuncia alla connessione di un sistema ferroviario ad alta velocità verso ovest, verso la Francia, contribuirebbe ad una

ulteriore marginalità della Città; dopo la recente molto controversa rinuncia (nei fatti) alla candidatura per le Olimpiadi Invernali 2026, per non dividere "onori ed oneri" con Milano e Cortina, il perdurare della crisi, visto che la ripresa interessa soprattutto la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, la rinuncia ad una connessione di Alta Capacità ferroviaria (soprattutto merci oltre che ovviamente passeggeri), peraltro oggetto di trattati internazionali e contenuta nella pianificazione trasportistica della EU, collocherebbe la CMTO in un cul de sac ("capolinea" occidentale della Pianura Padana invece che cerniera strategica di trasporti e logistica) non solamente geografico.

In proposito, nelle conclusioni del citato Rapporto Rota 2018 si evidenziano proprio le difficoltà dovuti alla marginalità territoriale della CMTO in termini di collegamenti "Un settore connesso, trasporti e logistica, vive notevoli difficoltà, penalizzato nell'area torinese soprattutto da industrie che affidano all'esterno quasi solo funzioni logistiche povere, oltre che da una crescente marginalità rispetto agli assi più forti delle reti infrastrutturali nazionali ed europee."

Look beyond

Per far uscire dal "labirinto" nel quale il territorio della CMTO si trova (e in uno scenario di marginalità crescente), occorrerebbero una serie di azioni, che coinvolgono una pluralità di soggetti.

Se si confrontano i problemi aperti non si intravede una soluzione a breve termine.

Il principale problema continua ad essere quello delle risorse, anche se qualcosa è migliorato col PON-METRO e con il "Progetto Periferie", che interessa numerosi Comuni della CM; quest'ultimo, pare, riavviato dopo incertezze di bilancio degli ultimi mesi.

Il superamento della marginalità territoriale è assai più complesso; il vigente PSM fa solo un velato accenno alla Torino - Lione e ai corridoi europei che (a partire, restando al Piemonte, dal Genova Rotterdam che, con i Terzo valico incrocerebbe il TO-LY verso Milano e est EU a Novara), senza individuarla né come parte di uno scenario più ampio, né in una delle Strategie importanti da perseguire, mantenendo nel documento conclusivo alcune evidenti ambiguità di fondo "(Tra le iniziative da portare avanti vi sono quelle destinate a agevolare il collegamento fra lo scalo di Orbassano e la Francia, sull'attuale linea storica (Tunnel del Frejus)".

In proposito, recenti studi, attualmente in corso, evidenziano che la linea ferroviaria storica non potrà assorbire ulteriore traffico merci senza interventi di messa in sicurezza e messa a norma, sia del tracciato, sia soprattutto del tunnel Frejus esistente; nel territorio urbanizzato prossimo al Capoluogo, si ipotizza un raddoppio del numero dei binari per non interferire col Sistema Ferroviario Metropolitano, con evidenti problemi per gli abitati esistenti a pochi metri dalla ferrovia.

In tal senso il Rapporto Rota 2018 è chiaro "La realizzazione della ferrovia veloce tra Torino e Lione non solo migliorerebbe le connessioni del Nordovest italiano (da un lato con Francia meridionale e Spagna, dall'altro con Francia settentrionale e Benelux), ma potrebbe in parte riequilibrare la crescente centralità logistica dell'area milanese, dando così tra l'altro migliori prospettive ai due principali nodi torinesi del trasporto merci, l'aeroporto di Caselle e l'interporto Sito di Orbassano, attualmente del tutto marginali rispetto alle principali rotte.". Per attenuare tale marginalità, poiché lo scalo aeroportuale e quello ferroviario sono collegati tra loro solamente col sistema della Tangenziale (che come noto, non si chiude con un arco a est di Torino), la principale soluzione è sicuramente rendere lo scalo merci di Orbassano "passante" secondo la pianificazione territoriale e trasportistica contenuta nel vigente PTC2 della ex Provincia.

Per concludere, da un lato sono presenti i rischi di una scarsa efficacia del PS, in assenza di strategie chiare e definite della politica locale; dall'altro va sottolineata la preoccupante incertezza riguardante la innovativa pianificazione spaziale potenzialmente rappresentata dal PTGCM.

Note

* Membro Consiglio direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta, architettofiora@gmail.com. Assessore Urbanistica, Edilizia Privata e Pubblica, Patrimonio e Sviluppo del Territorio della Città di Orbassano (TO)

** Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta. Ordinario di Urbanistica al Politecnico di Torino-DIST.

1) Dario Paravicini, C.M. di Milano, METREX Conference Brussels, 11-12 October 2018, Panel "The framework and the new guidelines for the MCM's economic and social development.";

2) Rapporto Rota 2018, "Servizi: uscire dal labirinto", Torino 20 ottobre 2018.

Bibliografia

Saccomani S., Barbieri C.A., Fiora G., Giamo C., Rolando A., La Riccia L, (2017) "La Città Metropolitana di Torino" in Urbanistica Dossier 012 (pp. 63 – 78)

Barbieri C.A. (2017) "La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione", in De Luca G. e Moccia F.D. (a cura di), "Pianificare le Città metropolitane in Italia, interpretazioni, approcci, prospettive", p. 76-85, ROMA: INU Edizioni, ISBN: 978-88-7603-153-3.

Barbieri C.A. (2015), "Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione". pp.8-15. In Il Piemonte delle Autonomie - ISSN:2385-085X vol. 2

L'integrazione tra le strategie di area vasta e le istanze della comunità locale attraverso il visioning

Valeria Lingua* e Michela Chiti**

Introduzione

Il processo di riforma del governo del territorio che è stato avviato a metà degli anni Novanta da alcune regioni italiane – e, in primo luogo, dalla Regione Toscana – ha da tempo stimolato un'attività di ricerca e di riflessione che sembra in grado di favorire ulteriori affinamenti ed evoluzioni nel sistema di pianificazione.

Tra le opportunità e le criticità evidenziate da questa sperimentazione assume un crescente rilievo il problematico rapporto che tende a stabilirsi tra la dimensione "strutturale" e quella "operativa" del piano locale (comunale), tanto che alcuni commentatori hanno evidenziato le difficoltà dell'una o di entrambe le dimensioni a rispondere a una contingenza in cui le trasformazioni urbane assumono caratteri molto diversi dal passato. In questo quadro, focus del contributo è il processo di formazione del Piano operativo (P.O.) del Comune di Certaldo (FI) nell'ambito della nuova Legge regionale Toscana di governo del territorio n. 65/2014. Il P.O., come definito all'art. 95, disciplina l'attività urbanistica ed edilizia con un ruolo di "distributore" nel tempo delle indicazioni strategiche e strutturali, attraverso la definizione di azioni di trasformazione urbana che assumano orizzonti di fattibilità e, al tempo stesso, rispondano a un contesto pianificatorio sovralocale fortemente caratterizzato, soprattutto in riferimento alla dimensione paesaggistica del territorio regionale. Il processo di formazione del Piano Operativo comunale, in particolare in riferimento alle trasformazioni urbane, è letto con le categorie interpretative del regional design e dello scenario planning per la costruzione di una vision futura per il territorio comunale. Vision che nasce da una doppia chiave di lettura: da un lato delle strategie di area vasta definite in ambito regionale (Piano di Indirizzo Territoriale regionale con valenza di piano paesaggistico) e metropolitano (piano strategico della Città Metropolitana di Firenze), dall'altro lato delle istanze provenienti dalla comunità. Queste due dimensioni si connaturano nel momento in cui le visioni sovralocali sono declinate a livello locale e assunte come base verbo-disegnata per l'ascolto di cittadini, parti politiche e tecniche, con un approccio interattivo non solo in termini interdisciplinari, ma anche di governance. A partire da questo caso, il paper propone una riflessione avanzata sul nesso tra indicazioni strategiche e strutturali e operatività del piano: in un dibattito in bilico tra innovazione e ritorno al futuro, la definizione di visioni territoriali è assurta a chiave di volta per il passaggio dalla pianificazione strategica e strutturale alla dimensione operativa del piano.

La trasformazione del modello di governance in Toscana

Nel processo di riforma del governo del territorio avviato a metà degli anni Novanta da alcune regioni italiane, la Toscana negli ultimi anni ha intrapreso un importante percorso di rinnovamento sul piano della cultura urbanistica. La promanazione delle nuove norme di governo del territorio (L.R. 65/2014) nel novembre del 2014 è stata susseguita a marzo del 2015 dall'approvazione del Piano di Indirizzo Territoriale (P.I.T.) con valenza di Piano Paesaggistico Regionale (P.P.R.), che divenuto operativo ha iniziato ad interagire con il complesso sistema pianificatorio regionale e soprattutto con il livello locale municipale.

In questo scenario, il referendum dello scorso autunno, che avrebbe dovuto portare alla soppressione delle province, ha di fatto creato una confusa situazione in cui continuano a permanere tutti i livelli amministrativi e in cui sono state contemporaneamente costituite le aree metropolitane.

In particolare, l'individuazione dell'area della città metropolitana di Firenze presenta dei paradossi legati alle diverse geografie che si intrecciano all'interno del perimetro amministrativo. L'area funzionale distribuita sull'asse Firenze, Prato, Pistoia si inserisce nell'area amministrativa metropolitana in cui di fatto si confrontano le macrozone dell'Empolese Val d'Elsa e quelle del Mugello e del Chianti Fiorentino, raccogliendo tutte le diverse identità rappresentative del confine provinciale su cui si sovrappone.

Tra le opportunità e le criticità evidenziate da questa mutazione del quadro politico amministrativo e legislativo assume un crescente rilievo il problematico rapporto che tende a stabilirsi tra la dimensione "strutturale" e quella "operativa" del piano locale (comunale), tanto che alcuni commentatori hanno evidenziato le difficoltà dell'una o di entrambe le dimensioni a rispondere a una contingenza in cui le trasformazioni urbane assumono caratteri molto diversi dal passato.

E' Massimo Morisi che nel suo contributo nel volume curato da Anna Marson (La struttura del paesaggio, Laterza 2016) fa emergere con estrema chiarezza un problema che forse conviene affrontare. Morisi infatti sottolinea che la fase di gestazione non ha conferito un sufficiente grado di legittimazione sostanziale nel contesto politico e culturale toscano al piano, tale da assicurare al medesimo solide chance di efficacia [Morisi, 247]. E mostra la necessità di colmare questo problema con due percorsi: l'uno legato alla formazione dei previsti osservatori del paesaggio, l'altro legato all'attivazione di un processo di formazione culturale a largo spettro (capace di coinvolgere cittadini, amministratori, tecnici) che occorre promuovere mediante una specifica politica pubblica, con la quale supportare l'adeguamento - normativo e gestionale - della strumentazione urbanistica locale alla disciplina del piano [Morisi, 248]. Mentre sul piano degli osservatori del paesaggio il meccanismo deve essere necessariamente attuato per volere dei dettati normativi, il secondo percorso legato piuttosto alla volontà politico-istituzionale, deve essere pian piano predisposto.

Il piano, infatti, porta con sé un'innovazione sul piano della cultura urbanistica che non deve essere semplicemente sedimentata in uno strumento che a molti può sembrare semplicemente normativo. E' necessario che l'innovazione penetri in profondità nella cultura politico amministrativa delle istituzioni. Questo richiede ovviamente un lavoro politico amministrativo molto complesso.

All'interno del quadro delineato, il contributo si focalizza sul processo di formazione dell'atto di governo del territorio del Comune di Certaldo, denominato Piano Operativo (P.O.) nell'ambito della nuova Legge Regionale Toscana di governo del territorio n. 65/2014.

Dall'area vasta al livello locale: il caso studio del Comune di Certaldo

Il Comune di Certaldo si colloca geograficamente lungo il corso del fiume Elsa, affluente dell'Arno ad Empoli e con gli altri ambiti am-

ministrativi ricadenti nella vallata costituisce il Circondario Empolese-Valdelsa. Al contempo amministrativamente il comune fa parte della Provincia di Firenze e della Città Metropolitana di Firenze.

La necessità di formare un nuovo Piano Operativo per il Comune di Certaldo deriva dalla decorrenza dei cinque anni di validità del Regolamento Urbanistico intervenuta nel settembre 2015. Il precedente strumento di pianificazione approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 105 del 20.12.2010 ai sensi della L.R. 01/2005, è chiamato a trasformarsi in un Piano Operativo ai sensi della L.R. 65/2014, a conformarsi con il nuovo Piano di Indirizzo Territoriale con valore Paesaggistico Regionale adottato con D.C.R. 58/2014, alle procedure della V.A.S. di cui alla L.R. 6/12, e ad inserirsi in un quadro di coerenza degli obiettivi/azioni con tutti gli strumenti della pianificazione regionale, provinciale, strategica legata al piano della Città metropolitana di Firenze, provinciale e strutturale di livello comunale.

Le novità introdotte dalla L.R. 65/2014 comportano un aggiornamento e una attualizzazione sia della parte di disciplina comunale relativa alla gestione degli insediamenti esistenti, con valore a tempo indeterminato, che di quella inerente la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio con decorrenza quinquennale e pertanto suscettibile di aggiornamento delle previsioni attraverso un nuovo piano.

Con particolare riferimento al comma 2 dell'art. 95 della L.R. 65/2014 – la revisione della disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti – per le lettere a), b), c) e d) necessita di un aggiornamento dei dati e delle discipline in coerenza ai livelli sovraordinati, mentre una elaborazione di nuovo impianto è necessaria per la lettera f) per le aree di degrado in combinato disposto alla parte normativa afferente al maturato concetto di rigenerazione urbana vera novità della nuova legge.

Ancora in riferimento all'art. 95 della L.R. 65/2014, gli adempimenti del P.O. individuati nel comma 3 - disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio- necessitano largamente di un approfondimento ed una elaborazione in parte di nuovo impianto. In particolare, le lettere b), d) e h) -che trattano rigenerazione, definizione delle aree urbanizzate con un nuovo limite e perequazione- sono quelle che richiamano nuovi strumenti e metodologie di elaborazione ancora non codificate con chiarezza a causa della assenza di applicazioni concrete della legge.

La necessità di formare un nuovo Piano Operativo per il Comune di Certaldo deriva dalla decorrenza dei cinque anni di validità del Regolamento Urbanistico intervenuta nel settembre 2015. Il precedente strumento di pianificazione approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 105 del 20.12.2010 ai sensi della L.R. 01/2005, è chiamato a trasformarsi in un Piano Operativo ai sensi della L.R. 65/2014, a conformarsi con il nuovo Piano di Indirizzo Territoriale con valore Paesaggistico Regionale adottato con DCR 58/2014, alle procedure della V.A.S. di cui alla L.R. 6/12, e ad inserirsi in un quadro di coerenza degli obiettivi/azioni con tutti gli strumenti della pianificazione regionale, provinciale, strategica legata al piano della Città metropolitana di Firenze, provinciale e strutturale di livello comunale.

I mutamenti del quadro legislativo e di quello pianificatorio prospettano quindi un processo di elaborazione del nuovo Piano Operativo particolarmente complesso e articolato. All'interno di questa cornice è maturata la volontà dell'amministrazione comunale di attivare una ricerca con la Facoltà di architettura di Firenze attraverso il contributo del Laboratorio Regional Design del Dipartimento di Architettura dell'università di Firenze, coinvolto da subito alla definizione degli obiettivi di piano per l'avvio del procedimento, a partire dalle strategie e obiettivi in essere per il territorio comunale, inserendoli nel più ampio contesto dell'area metropolitana fiorentina. attraverso il supporto scientifico alle attività di disseminazione, anche attraverso l'organizzazione di giornate di studi, seminari e convegni.

Il processo di formazione del Piano Operativo comunale, in particolare in riferimento alle trasformazioni urbane, è letto con le categorie interpretative del regional design e dello scenario planning (Lingua, 2015 e 2017) per la costruzione di una vision futura per il territorio comunale.

La Vision finale, riportata in fig. 1, nasce da una doppia chiave di lettura: da un lato delle strategie di area vasta definite in ambito regionale (Piano di Indirizzo Territoriale regionale con valenza di piano paesaggistico) e metropolitano (piano strategico della Città Metropolitana di Firenze), dall'altro lato delle istanze provenienti dalla comunità attraverso un processo di ascolto e partecipazione. Queste due dimensioni si connaturano nel momento in cui le visioni sovralocali sono declinate a livello locale e assunte come base verbo-disegnata per l'ascolto di cittadini, parti politiche e tecniche, con un approccio interattivo non solo in termini interdisciplinari, ma anche di governance.

L'esplicitazione di tali strategie, attraverso l'individuazione di opportuni obiettivi per perseguirle, nonché di azioni per renderle operative sul territorio ha comportato le attività di comunicazione e partecipazione condotte, nelle varie forme individuate (incontri specifici e assembleari, laboratori). In particolare, in un rapporto di continuità con gli strumenti sovraordinati e il programma di mandato dell'Amministrazione e tenuto conto dell'analisi dello stato di attuazione dello strumento previgente, delle criticità e opportunità emerse, la vision ha rappresentato la base per individuare le finalità del Nuovo Piano Operativo.

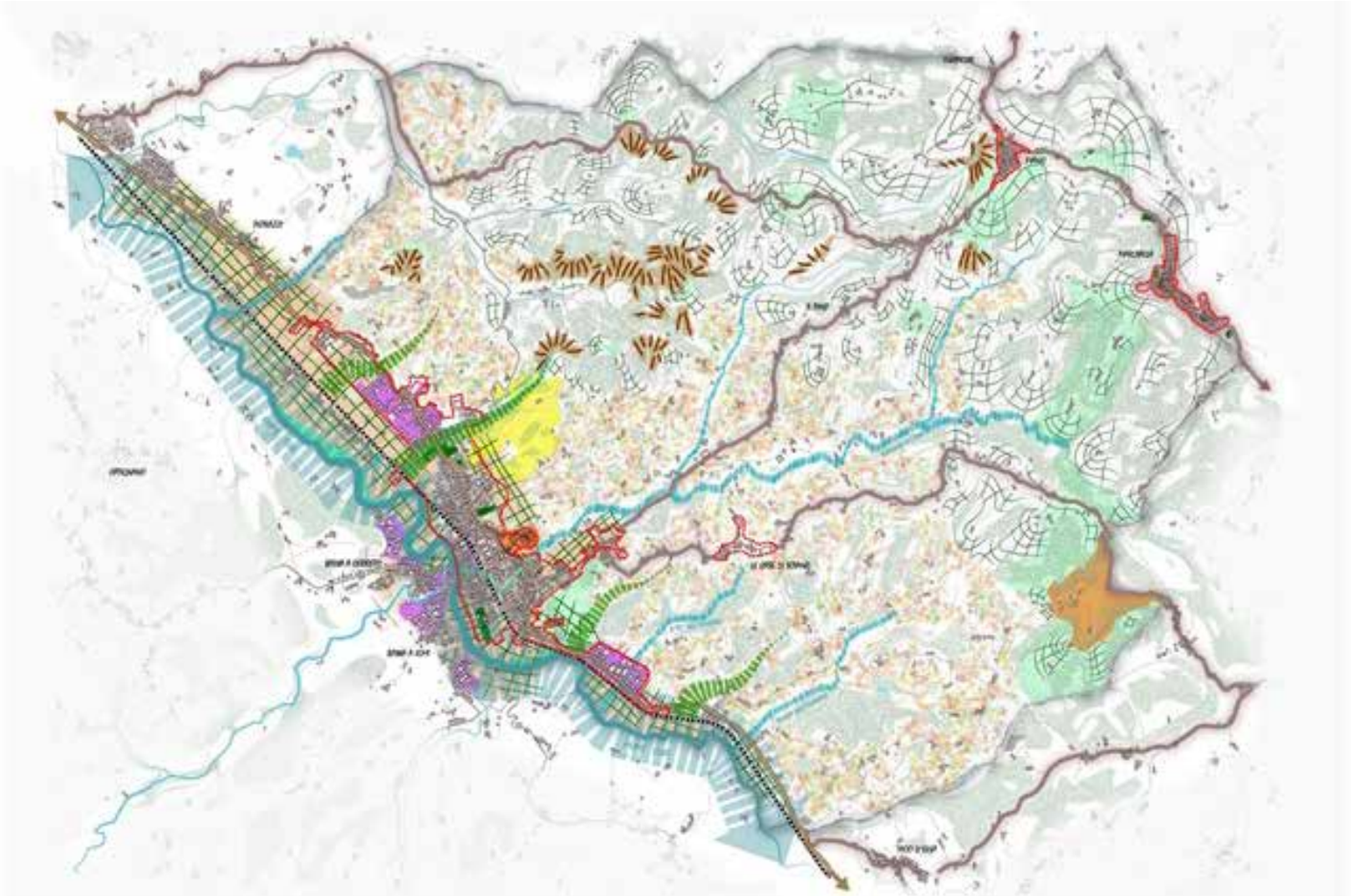


Figura 1– La visione sovralocale delle strategie declinata a livello locale

Note

* Dipartimento di Architettura - DIDA, Università degli Studi di Firenze, Regional Design Lab, valeria.lingua@unifi.it;
** Dipartimento di Architettura - DIDA, Università degli Studi di Firenze, Regional Design Lab, michela.chiti@unifi.it

Bibliografia

Lingua (2017). Dalle tattiche alle strategie e ritorno: pratiche di contaminazione nel Regional Design. URBANISTICA, vol. 157, pp. 55-60

Lingua V. (2015), Cambiamenti di paradigma: il Regional Design per progettare l'area vasta, Planum, Roma Milano

Magnaghi (2016), Le invarianti strutturali, fra patrimonio e statuto del territorio, in Marson A. (a cura di), La struttura del paesaggio, cit., pp. 147-156

Marson A. (2016 – a cura di), La struttura del paesaggio. Una sperimentazione mutidisciplinare per il piano della Toscana, Editori Laterza, Bari

Morisi M. (2016), Il Piano tra rappresentanza politica e partecipazione civica, in Marson A. (a cura di), La struttura del paesaggio, cit., pp. 247-268