

ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022

04

Governance territoriale tra cooperazione e varietà

A CURA DI GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-46-2

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



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

04

Governance territoriale tra cooperazione e varietà

A CURA DI GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO

ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di
Matematica - DICATAM, Università degli Studi di Brescia

COMITATO SCIENTIFICO

Maurizio Tira - Responsabile scientifico della conferenza Università degli
Studi di Brescia, Claudia Cassatella - Politecnico di Torino, Paolo La Greca -
Università degli Studi di Catania, Laura Lieto - Università degli Studi di Napoli
Federico II, Anna Marson - Università IUAV di Venezia, Mariavaleria Mininni -
Università degli Studi della Basilicata, Gabriele Pasqui - Politecnico di Milano,
Camilla Perrone - Università degli Studi di Firenze, Marco Ranzato - Università
degli Studi Roma Tre, Michelangelo Russo - Università degli Studi di Napoli
Federico II, Corrado Zoppi - Università di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Barbara Badiani, Sara Bianchi, Stefania Boglietti, Martina Carra, Barbara
Maria Frigione, Andrea Ghirardi, Michela Nota, Filippo Carlo Pavesi, Michèle
Pezzagno, Anna Richiedei, Michela Tiboni

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna - Ellisse Communication Strategies S.R.L.

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 04,
"Governance territoriale tra cooperazione e varietà"
Chair: Gabriele Pasqui
Co-Chair: Carla Tedesco
Discussant: Alessandra Casu, Michele Zazzi

Ogni paper può essere citato come parte di Pasqui G., Tedesco C. (a cura di,
2023), Governance territoriale tra cooperazione e varietà,
Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica,
Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 04, Planum Publisher e Società Italiana degli
Urbanisti, Roma-Milano 2023.

GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO

7 **Governance territoriale tra cooperazione e varietà**

DONATO CASAVOLA, GIANCARLO COTELLA, LUCA STARICCO, ELISABETTA VITALE BROVARONE

- 16 Territorializzare la politica di coesione alla scala metropolitana. Il caso di Torino

MARIA LAURA GALASSI

- 24 Strumenti per il pluralismo. Il caso di Lacittàintorno a Milano

VITO D'ONGHIA, STEFANIA SINESI

- 30 La pianificazione strategica metropolitana di Bari: tra coordinamento, azioni e sovrapposizioni

ALICE RANZINI

- 37 Il ruolo del terzo settore nella governance delle politiche per le periferie. Il caso di Milano

LUCA GULLI, AMBRA MIGLIORISI

- 42 Le politiche sugli usi temporanei della regione Emilia-Romagna nell'avviamento della loro prima stagione

MADDALENA FERRETTI, MARIA GIADA DI BALDASSARRE, BENEDETTA DI LEO, CATERINA RIGO

- 48 Co-progettare con le comunità montane. Nuovi paradigmi per riattivare le architetture, i luoghi e il patrimonio delle aree interne marchigiane

RICCARDO PRIVITERA, CARMELO ANTONUCCIO

- 55 La Strategia Nazionale sulle Aree Interne e il Covid-19. Ridefinire polarità e perifericità nella prospettiva del PNRR

MATTIA BERTIN, JACOPO GALLI

- 65 Il potenziale ruolo delle aree SAE nel rilancio dei comuni di aree interne colpiti dal terremoto in Centro- Italia

BRUNA VENDEMMIA, GIOVANNI LANZA

- 72 Il sistema della mobilità nelle aree interne. Ridefinire l'accessibilità ai bisogni essenziali nell'Appennino Piacentino

VALENTINA ROMERO SILVA

- 80 L'esercizio della governance nelle aree interne: il caso della Val Bormida

ANDREA MORA

- 86 Le pratiche di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Uno sguardo aperto alle problematiche di implementazione dell' APQ – Area Interna Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese

MARIELLA ANNESE, LETIZIA CHIAPPERINO, SILVANA MILELLA, GIULIA SPADAFINA

- 94 Innovare gli strumenti di gestione delle coste per un uso economicamente sostenibile e compatibile con il rischio idrogeologico. Il caso pugliese
-

-
- PIETRO FOTI, ANTONIO TACCONE
- 100 **Aspromonte in città. Principi e criteri per la pianificazione del verde nella Città Metropolitana di Reggio Calabria**
- GIOVANNI CARRARETTO, FILIPPO MAGNI
- 107 **Verso la transizione climatica adriatica. Un quadro metodologico per i processi di pianificazione territoriale per l'adattamento nella regione adriatica**
- STEFANO MAGAUDDA, SERENA MUCCITELLI, CAROLINA POZZI
- 113 **La governance collaborativa della Provincia di Latina. I Contratti Ambientali alla prova della nuova programmazione**
- LUCA DOMENELLA, GIOVANNI MARINELLI, FRANCESCO ROTONDO
- 120 **Ri-abitare i centri storici in qualità urbana e sicurezza: azioni pubbliche innovative e life-line per attivare percorsi di rigenerazione urbana**
- PAOLA PITTALUGA, SILVIA SERRELI
- 127 **Vulnerabilità allo spopolamento ed empowerment territoriale**
- LUCIA CHIEFFALLO, ANNUNZIATA PALERMO, MARIA FRANCESCA VIAPIANA
- 132 **La mappatura della "marginalità intermedia": uno strumento per finalizzare territorialmente le politiche regionali di sviluppo e coesione**
- ALBERTO BORTOLOTTI
- 138 **Il ruolo chiave delle regioni nei processi di sviluppo urbano: il caso lombardo**
- ALESSANDRA CASU
- 143 **Modelli di governance sotesi dal Recovery Fund. Il ritorno dell'urbanista**
- GIOVANNI LAINO
- 150 **Per un'eziologia dell'inefficacia delle politiche: il caso del PNRR (1.0)**
- FRANCESCA CALACE
- 157 **L'urbanistica e le potenzialità di una governance allargata. Il caso dei Contratti di Fiume**
-

Governance territoriale tra cooperazione e varietà

Governance oggi

Il compito che era stato assegnato alla Sessione da noi coordinata nell'ambito della Conferenza SIU del 2022 era il seguente: riconsiderare il tema della governance nel campo delle pratiche urbanistiche con riferimento alla distribuzione tra attori territoriali, non solo istituzionali, delle funzioni e delle azioni connesse al governo del territorio, dopo i mutamenti dei regimi di governo e regolazione introdotti dalla L. 142/1990, dalle Riforme Bassanini e dalla riforma costituzionale del 2001. Un compito non semplice, perché il quadro articolato e dinamico del contesto regolativo, degli attori, dei processi e dei dispositivi mette in tensione, da un lato, i principi di equilibrio tra territori e di universalismo dei principi e dei valori e, dall'altro, l'esigenza di tener conto delle molteplici differenze territoriali.

Le domande da cui prendeva le mosse la sessione indicano un terreno di lavoro rilevante, all'incrocio tra analisi di processi, identificazione di strategie istituzionali e osservazione del funzionamento di dispositivi regolativi. La call for papers, infatti, rilanciava i seguenti quesiti: «In che modo l'integrazione del principio di sussidiarietà nei processi dell'urbanistica può migliorare l'efficacia e la qualità dei processi e delle politiche, in relazione all'articolazione e alla varietà dei territori? Attraverso quali strumenti le pratiche urbanistiche sono in grado di strutturare una efficace "territorializzazione" dei programmi e delle politiche di coesione? Quale contributo può dare la cultura urbanistica all'azione di capacitazione degli attori istituzionali impegnati nei processi di governo del territorio e nelle politiche di sviluppo e coesione?».

Nei contributi presentati durante la sessione il tema della varietà territoriale, in relazione ai processi di governance, è stato esplorato con riferimento a diverse famiglie di piani, programmi e politiche, evidenziando il grado di complessità sociale, organizzativa e istituzionale delle pratiche di governo, ma anche la diffusione di sperimentazioni orientate a riconoscere la varietà e a mettere a valore la pluralità delle responsabilità istituzionali, ma anche dei poteri, dei valori e degli interessi (Donolo, 2021).

Sullo sfondo delle riflessioni della Sessione si possono riconoscere due elementi di quadro che è opportuno richiamare sinteticamente. Da una parte, a un quarto di secolo dalla diffusione dei temi della governance (Mayntz, 1998) nel dibattito urbanistico, e dall'influenza pervasiva di dispositivi di cooperazione tra pubblico e di privato quando non di vero e proprio governo privato del territorio, la complessità dei regimi di governance è un fatto assodato: una complessità che riguarda tanto le relazioni tra responsabilità tecnica e politica e i meccanismi di cooperazione e coordinamento interistituzionale, verticale e orizzontale; quanto l'affermarsi di pratiche di

governo del territorio incentrate su forme di negoziazione e di partenariato, come anche su nuovi processi di inclusione e partecipazione capaci di mettere a valore l'intelligenza della società.

D'altra parte, il susseguirsi di crisi globali nel nuovo millennio (dal terrorismo alla crescente pervasività degli effetti del cambiamento climatico; dalla pandemia alla guerra in Europa) ci ha consegnato, dopo anni di discredito e di svilimento, una nuova centralità dell'azione pubblica, emersa soprattutto nella fase di contrasto agli effetti sociali e territoriali dell'epidemia da COVID-19. La dimensione degli investimenti pubblici previsti dal programma comunitario Next Generation EU e dalla nuova stagione di fondi strutturali 2021/2027 è la più ampia nel continente europeo da oltre mezzo secolo, e pone problemi di governance dell'azione pubblica su una scala inedita che investe, anche in campo urbanistico, meccanismi di governo, pratiche di cooperazione e coordinamento, processi di apprendimento e capacitazione istituzionale.

Riflettere sulla governance e sul governo del territorio, in questa fase, significa dunque tornare a portare l'attenzione sul ruolo, le competenze, le responsabilità e i limiti dell'azione pubblica, in un contesto in cui non sono venute meno né la pervasività di logiche di mercato, né una domanda multiforme di attivazione e di coinvolgimento da parte delle società insediate nei territori.

Governance e urbanistica

Nel quadro di riferimento sopra delineato, un possibile percorso di riflessione è quello che guarda alla governance territoriale (e al governo del territorio) a partire dagli "strumenti" (Lascoumes, Le Galès, 2004).

Negli ultimi anni, infatti, gli strumenti dell'azione territoriale sono andati moltiplicandosi sotto la spinta di diversi processi e la loro attuale articolazione riflette sotto molti profili la diffusione dei temi della governance territoriale nei dibattiti urbanistici secondo le diverse declinazioni sopra richiamate, ovvero rispetto ai rapporti di cooperazione tra istituzioni, alle forme di negoziazione pubblico-privato, alle nuove forme di attivazione "dal basso" rappresentando, quindi, un efficace punto di osservazione sulle trasformazioni in corso.

Da un lato, a partire dalla riforma dei fondi strutturali a valle dei trattati di Maastricht, si è assistito alla territorializzazione della politica di coesione (comunitaria e nazionale) intorno a diversi fuochi tematici e aree di intervento: dal contrasto alla concentrazione di forme di deprivazione socio-economica e di degrado fisico e ambientale in alcuni quartieri urbani, alla promozione di nuovi approcci integrati e partecipativi allo sviluppo rurale, alla messa a punto di iniziative di sviluppo locale *place based* nelle aree interne (fino alla più recente ricoperta e valorizzazione dei "borghi"). Si è altresì assistito all'emergere di processi di pianificazione strategica come strumenti volontaristici, basati su patti, che hanno assunto forme e obiettivi diversi (dalla promozione territoriale alla sperimentazione e all'innovazione

sociale) e rilevanza via via crescente in molti contesti locali.

Dall'altro lato, la consapevolezza della necessità di mettere al centro dei processi di trasformazione del territorio - con la dovuta urgenza - le questioni ambientali ha fatto emergere la rilevanza della scala territoriale di pianificazione, fondamentale anche al fine di superare la logica delle "pianificazioni separate". Inoltre la riformulazione degli obiettivi della pianificazione, nel passaggio dalla necessità di orientare la crescita urbana alla rigenerazione delle aree in cui stava prendendo forma spaziale la ristrutturazione economica e sociale di città e territori e dai piani razional-comprendivi a strumenti flessibili in grado di fornire risposte alle dinamiche vorticose dei cambiamenti in corso, ha inciso sulla trasformazione della forma dei piani urbanistici comunali, in modi diversi nei differenti contesti regionali. Ancora, sono andate affermandosi nuove politiche di rigenerazione urbana lanciate dal governo nazionale (e da molti governi regionali) attraverso procedure competitive di accesso ai finanziamenti, in particolare nell'ambito della politica della casa, che hanno reso disponibili ulteriori strumenti di intervento nei contesti locali.

Un possibile filo rosso per orientarsi nella pluralità degli strumenti dell'azione territoriale sopra delineata - e che caratterizza anche i contributi presentati in questa sessione - può essere identificato provando a leggere la varietà attraverso le diverse dimensioni/funzioni della pianificazione (strategica, regolativa, progettuale) (Mazza, 2004) che gli strumenti mettono in gioco, cercando cioè di andare oltre la contrapposizione consolidata tra strumenti previsti dal nostro ordinamento (in genere osservati rispetto alla dimensione regolativa) e strumenti su base volontaria (centrati su accordi e forme pattizie).

D'altra parte, è questa la situazione dei contesti concreti in cui "si fa urbanistica" oggi. E "l'assenza di urbanistica", che da più parti e in più modi viene spesso evocata nel dibattito disciplinare, è riconducibile alla incapacità di vedere questo mutato quadro e di operare connessioni tra i diversi strumenti, in modo contestuale, rispetto allo spazio e al tempo.

È questa la direzione indicata, per esempio, nell'esperienza pugliese - descritta da Francesca Calace - di Contratto di fiume, un patto promosso dal Piano paesaggistico territoriale regionale, che intreccia diversi strumenti istituzionali di gestione ambientale e della risorsa idrica. Nella stessa direzione si indirizzano altresì le riflessioni di Annese, Chiapperino, Milella e Spadafina sulla pianificazione costiera in Puglia, trattata in relazione agli spazi di operatività dei piani comunali delle coste all'intreccio tra tutela delle aree demaniali, gestione delle concessioni demaniali e pianificazione territoriale, con particolare attenzione al rischio idrogeomorfologico.

Da un punto di vista diverso, maggiormente centrato sul ruolo che alcuni attori istituzionali possono giocare nella direzione dell'integrazione tra strumenti diversi, è possibile mettere in evidenza potenzialità e criticità incontrate di fronte allo scollamento delle competenze dalle condizioni che ne consentono l'esercizio come nel caso della Città metropolitana di Torino

(descritto da Casavola, Cotella, Staricco e Vitale Brovarone) così come in quello della Città metropolitana di Bari (descritto da D'Onghia e Sinesi) e, in certa misura, in quello della Provincia di Latina, con specifico riferimento al Contratto di costa dell'Agro Pontino (descritto da Magaudo, Muccitelli e Pozzi).

Le ingenti risorse disponibili nel prossimo futuro nell'ambito del PNRR rappresentano una sfida importante in questa direzione.

La sfida del PNRR e quella delle aree interne

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una piattaforma straordinaria per le politiche territoriali e per il governo urbanistico, sia per la dimensione degli interventi previsti, sia per la loro articolazione tematica e territoriale.

D'altra parte, come un numero rilevante di contributi alla Sessione non ha mancato di evidenziare, la fase di costruzione degli obiettivi e dei dispositivi di attuazione del PNRR non si è caratterizzata per un processo inclusivo e partecipativo, né per un'attenzione adeguata alla varietà territoriale. Ancora: le competenze e il punto di vista dell'urbanistica sia a livello nazionale che locale non hanno assunto un ruolo centrale nel disegno programmatico.

A un primo sguardo il PNRR non sembra essere davvero in grado di contestualizzare gli interventi e di integrarli territorialmente, anche in ragione della natura settoriale delle azioni previste dalle diverse missioni - coordinate da diversi ministeri anche quando, come nel caso delle politiche urbane per le aree periferiche più fragili e critiche, investono gli stessi territori - e delle strutture di implementazione previste dai Comuni per la gestione degli interventi.

In questa fase, come evidenziato per esempio dai contributi presentati nella Sessione da Giovanni Laino ed Alessandra Casu, l'attenzione si sposta sui meccanismi di attuazione, sulla capacità di attivare reti territoriali efficaci e sulla promozione di azioni di capacitazione delle pubbliche amministrazioni coinvolte, spesso in difficoltà nella gestione di progetti complessi da realizzare in tempi strettissimi. Il nodo del saper fare degli attori istituzionali, in un contesto che permane di carenza di risorse e di capitale umano qualificato, assume dunque un rilievo centrale nella prospettiva dell'implementazione dei programmi previsti, in una situazione di radicale incertezza e di costi crescenti per le opere pubbliche, che rischiano di rimettere in discussione la progettazione prevista.

I problemi della governance del PNRR e della programmazione comunitaria hanno anche a che vedere con il tema delicato del rapporto tra stato, regioni e comuni nella regia e nell'attuazione dei programmi (come evidenziato da Alberto Bortolotti con riferimento al caso lombardo), ma anche con la gestione dei complessi processi di identificazione e perimetrazione delle aree bersaglio sulle quali far convergere gli investimenti, come evidenziato nei paper di Chieffallo, Palermo e Valpiana sulla mappatura delle marginalità intermedie e di Privitera e Antonuccio sulla perimetrazione delle polarità e

delle perifericità nelle aree interne siciliane nella prospettiva del PNRR. La sfida del PNRR e dei fondi strutturali all'urbanistica, come e più del passato, riguarda poi la possibilità di immaginare gli interventi previsti nella loro complessa relazione con gli strumenti ordinari di regolazione, ma anche con quadri strategici spaziali che potrebbero fornire una cornice di riferimento per l'integrazione territoriale delle azioni.

Un altro terreno di lavoro per i processi di governo e promozione dello sviluppo territoriale è quello delle aree interne e marginali, che è stato oggetto di numerosi contributi alla Sessione. Il nodo della governance delle politiche e dei progetti per le aree interne, a valle della chiusura della controversa prima fase della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI), è decisivo in una fase nella quale le regioni e il governo stanno avviando una nuova fase di azioni per le aree marginali, a valere su fondi PNRR (si pensi ai bandi per i cosiddetti "borghi"), ma anche su fondi della programmazione 2021/2027 e delle regioni.

Come evidenziato per esempio dai contributi di Mora sul caso lombardo, di Romero Silva sulla Val Bormida e di Ferretti, Di Baldassarre, Di Leo e Rigo sulle aree marginali marchigiane, una governance per le aree interne, nelle quali spesso le istituzioni e le reti locali sono fragili, pur costituendo una risorsa decisiva per lo sviluppo di strategie efficaci e inclusive, richiede la compresenza di molteplici condizioni. Innanzitutto, efficaci meccanismi di incentivazione al coordinamento e alla cooperazione (soprattutto tra comuni), ma anche la gestione attiva di reti partenariali e la produzione di forme di coinvolgimento di attori e competenze esterne, in una prospettiva non neoilluministica, ma capace di tener conto dei processi e degli interessi che caratterizzano la varietà dei territori. Come sottolineato anche da Serrelli e Pittaluga, una strategia di contrasto al declino e allo spopolamento è anche necessariamente un processo di *empowerment*.

Ciò è tanto più vero in contesti caratterizzati da forti interessi locali tra loro divergenti, come mostrato dal lavoro di Bertin e Galli sul potenziale ruolo delle aree SAE nel rilancio dei comuni di aree interne colpiti dal terremoto in Centro-Italia; oppure in relazione all'attivazione di forme di coordinamento tra attori molto diversi, comprese le popolazioni locali, nella ridefinizione di forme di accessibilità ai servizi essenziali basate su pratiche di mobilità sostenibile, come evidenziato nel paper di Vendemmia e Lanza.

PNRR e programmazione comunitaria, ma anche il connesso rilancio di una strategia per le aree interne, appaiono "in cerca di territorializzazione"; da questo punto di vista è indispensabile immaginare processi e dispositivi capaci di mettere a valore varietà e complessità, di attivare risorse sociali e reti di attori locali, ma anche di intrecciare gli investimenti straordinari con le politiche ordinarie di governo del territorio e di rafforzare competenze e capacità delle amministrazioni pubbliche.

La rigenerazione urbana, la cooperazione istituzionale e il coinvolgimento della società

Spostando l'attenzione sulle aree urbane, con riferimento sia alle problematiche dei contesti in cui si concentrano problemi di deprivazione economico-sociale e di degrado fisico, sia, più in generale, in relazione alla necessità di miglioramento della qualità della vita nel quadro della rigenerazione ecologica, emerge in modo particolarmente nitido come negli ultimi venti anni, l'evoluzione degli strumenti di azione sia andata di pari passo con la progressiva articolazione delle arene degli attori, attraverso l'affermarsi di partnership collaborative, di tavoli e gruppi di lavoro volti ad affrontare 'dal basso' specifiche questioni - anche con il supporto di Università e centri di ricerca - nonché di azioni in grado di mettere in relazione persone e luoghi in modi inediti.

A questa evoluzione ha sicuramente contribuito la sperimentazione, avviata nel corso degli anni '90 e 2000, proseguita attraverso i diversi periodi di programmazione della politica dei fondi strutturali e recentemente ripresa anche in seguito ad alcuni bandi nazionali, di azioni integrate di rigenerazione a scala di quartiere, promosse dalle istituzioni, che si sono talvolta rivelate in grado di innovare i processi locali, in particolare in relazione all'adozione di approcci partecipativi, all'attenzione per la sostenibilità ambientale e all'attivazione di inedite forme di cooperazione interistituzionale. A questo ambito è ascrivibile, per esempio il caso, della rete dei piccoli comuni marchigiani che hanno sperimentato l'avvio di percorsi di rigenerazione dei propri centri storici in risposta al bando Pinqua (Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare) descritto da Domenella, Marinelli e Rotondo; così come il caso del progetto Aspromonte in città a Reggio Calabria, che vede nella predisposizione di un Piano Urbano Integrato, inquadrato in un'ottica di rigenerazione ecologica, lo strumento attraverso il quale sperimentare pratiche di trasformazione urbana nell'ottica della transizione ecologica. Una prospettiva leggermente diversa è quella che vede la cooperazione tra comuni della costa adriatica italiana e della costa croata sul tema delle risposte dei sistemi locali di pianificazione alle sfide dell'adattamento ai cambiamenti climatici descritto da Carraretto e Magni. Accanto alle azioni integrate - e talvolta nell'ambito e/o a partire da queste - si sono poi progressivamente affermate negli ultimi anni altresì nuove forme di rigenerazione 'dal basso'. Ci si riferisce ad azioni attivate da organizzazioni del terzo settore e/o ad iniziative basate sul' autorganizzazione di gruppi formali e informali di cittadini, che hanno intrattenuto relazioni diverse, talvolta conflittuali, con le istituzioni e che hanno saputo promuovere trasformazioni urbane concrete, producendo servizi e rispondendo ad alcuni bisogni diffusi, spesso a partire dalla risignificazione, dalla cura e dalla riattivazione di specifici spazi urbani. Queste iniziative, che pure non di rado hanno visto la partecipazione attiva di università e centri di ricerca accanto a cittadini e loro organizzazioni, possono essere inquadrare come forme di *bottom-linked governance* (Moulaert, 2017) nella misura in cui consentono

di riconoscere la centralità dell'azione di coloro che sono direttamente interessati dai problemi e chiamano in causa la dimensione sociopolitica dell'innovazione sociale, ponendo nuove sfide ai governi locali nella direzione della sussidiarietà.

Processi di questa natura sono quelli descritti da Alice Ranzini, che pone l'accento sul progressivo sostituirsi delle organizzazioni del terzo settore all'attore pubblico nella gestione diretta degli interventi di welfare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica di Milano, arrivando a delineare politiche di quartiere "network-based", così come quelli su cui concentra l'attenzione Laura Galassi, sempre con riferimento al caso milanese, mettendo in luce il ruolo di attori emergenti come le Fondazioni bancarie nei processi di riattivazione di spazi urbani abbandonati attraverso progetti e iniziative volti all'individuazione condivisa di nuovi usi e funzioni culturali. Sulle forme innovative di attivazione degli spazi urbani attraverso usi temporanei, concentrano l'attenzione anche Gullì e Migliorisi, con riferimento all'attuazione in Emilia-Romagna della legge regionale n. 24/2017, finalizzata a trasformare le pratiche degli usi temporanei in componente organica e diffusa del sistema di pianificazione regionale.

Questo campo di azione emergente, che sicuramente necessita di essere osservato molto da vicino per essere compreso appieno, può essere riconosciuto come terreno di sperimentazione a partire dal quale innescare più ampi e strutturali processi di cambiamento, nella misura in cui le reti di attori riescono ad andare oltre singole esperienze isolate e a connettere le pratiche innovative tra loro e inserendole in più ampie strategie. Si tratta di operazione non semplice, anche quando supportata dalle istituzioni, sia in relazione al passaggio di scala sia in relazione alle relazioni con altri rilevanti campi di azione caratterizzati da altri meccanismi e pratiche di trasformazione urbana, primo tra tutti quello della regolazione .

Eppure sarebbero proprio queste connessioni a consentire il radicamento delle pratiche di rigenerazione "dal basso" nel mainstream dell'azione pubblica, evitando il rischio che restino interessanti sperimentazioni che però non incidono sull'ordinario, che segue, in modo assolutamente separato, altre desuete logiche.

Conclusioni

I lavori della sessione hanno posto al centro dell'attenzione diverse dimensioni delle sfide connesse alla governance territoriale.

In primo luogo, il processo di attuazione del PNRR e della nuova programmazione comunitaria, ma anche il connesso rilancio di una strategia per le aree interne, evidenziano come sia indispensabile immaginare processi e dispositivi capaci di mettere a valore varietà e complessità, di attivare risorse sociali e reti di attori locali e di radicare gli investimenti straordinari nelle politiche ordinarie di governo del territorio, rafforzando competenze e capacità delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di temi che emergono con particolare nitidezza anche osservando le pratiche di rigenerazione urbana

nei contesti locali, sia quando riconducibili all'ambito delle azioni integrate sia quando si tratta di pratiche "dal basso" legate a forme di attivismo civico. Le sfide che caratterizzano l'attuale momento storico (la crisi climatica, le migrazioni, la crescita delle disuguaglianze, i mutamenti economici a cui ha contribuito non poco la pandemia), richiedono consistenti capacità di cambiamento alle istituzioni, sul piano politico e tecnico, a diversi livelli di governance territoriale.

Sul piano politico non è più possibile limitarsi a riconoscere il carattere innovativo di alcune pratiche emergenti, relegandole però nello spazio limitato delle buone pratiche mentre l'ordinario continua ad essere orientato in direzioni desuete, non in grado di rispondere alle nuove sfide e che assorbono così tante risorse, lavoro, attenzione da risultare coprenti nei confronti di ogni possibilità di innescare cambiamenti strutturali. Il rischio che le pratiche innovative diventino il fiore all'occhiello della politica, in particolare della politica locale, senza incidere sull'ordinario può essere scongiurato soltanto attraverso un'assunzione di responsabilità da parte degli attori istituzionali rispetto ai percorsi da intraprendere. E questo, nell'attuale particolare momento storico, implica scelte nette.

Solo scelte nette - di politica prima che di politiche - possono evitare che gli spazi di innovazione costituiscano unicamente l'ambito di soddisfacimento del bisogno di esprimersi da parte di alcune minoranze creative, mentre non siano in grado di fornire risposte a bisogni diffusi, ma soprattutto possono evitare che finiscano per essere di fatto il surrogato a basso costo dell'azione pubblica di fronte al progressivo ritirarsi delle istituzioni.

Su un piano più strettamente tecnico - anche se la distinzione risulta analitica più di quanto non sia rilevabile nelle pratiche - è fondamentale mettere in relazione strategie e pratiche innovative, incluse le azioni "dal basso", con attività e funzioni di regolazione, di progettazione, di gestione ordinarie, superando definitivamente gli steccati tra le pratiche sperimentali e il mainstream.

Ma questo richiede l'avvio di consistenti processi di capacitazione istituzionale, che siano in grado di rafforzare la pubblica amministrazione nei confronti della pluralità di attori urbani e che riportino nelle amministrazioni la capacità di progettare, di "disegnare il futuro". Anche questa è una scelta politica.

Riferimenti bibliografici

- Donolo C. (2021), *Su ponti leggermente costruiti*, Franco Angeli, Milano.
- Lascombes P., Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses Sciences Po, Paris.
- Mayntz R. (1998), *New challenges to governance theory*, European University Institute, Jean Monnet Chair Papers, 50, Firenze.
- Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallun D. Leubolt B.(2017), a cura di, *Social Innovation as a Trigger for Transformations. The role of Research*. Brussels: EU Publication Office. Doi: 10.2777/68949.

Territorializzare la politica di coesione alla scala metropolitana. Il caso di Torino

Donato Casavola

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: donato.casavola@polito.it

Giancarlo Cotella

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: giancarlo.cotella@polito.it

Luca Staricco

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: luca.staricco@polito.it

Elisabetta Vitale Brovarone

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: elisabetta.vitale@polito.it

Abstract

A partire dai risultati del progetto ESPON METRO, il contributo proposto esplora il ruolo della città metropolitana di Torino nell'attuazione e nella territorializzazione della politica di coesione. A tal fine, gli autori approfondiscono il contesto istituzionale, le capacità e le prospettive della città metropolitana nel quadro della politica di coesione, anche in relazione alla situazione regionale e nazionale. Tra le 14 città metropolitane italiane, quella di Torino è la più ampia e la quarta per popolazione; comprende 312 comuni, localizzati su un territorio molto eterogeneo e ben più esteso dell'area urbana funzionale incentrata sul capoluogo. Per tali ragioni, l'autorità metropolitana opera in un contesto policentrico ed estremamente frammentato, in cui poteri e competenze sono distribuiti tra numerosi attori pubblici e privati. Benché in generale gli obiettivi di sviluppo metropolitano si possano collocare nel quadro della politica di coesione, la sfida principale è quella di aprire canali di dialogo con gli enti sovra e sottordinati circa la programmazione e la gestione dei fondi di coesione, attività nelle quali la città metropolitana ha ad oggi un ruolo limitato. Le sfide e le raccomandazioni presentate nel paper aprono questioni di rilevanza non solo locale ma anche nazionale ed europea, toccando temi che, al di là delle specificità del contesto torinese, riguardano molte altre realtà metropolitane.

Parole chiave: European policies, metropolitan governance, cohesion

1 | Introduzione

La Città metropolitana di Torino (CMT_o) è un ente di area vasta di secondo livello che, dal 1° gennaio 2015, ha sostituito l'ex Provincia di Torino, a seguito dell'entrata in vigore della Legge nazionale 56/2014. L'ente riunisce 312 Comuni, che coprono un territorio vasto ed eterogeneo, composto da aree urbane dense e numerosi piccoli centri abitati, e molto più esteso dell'area urbana funzionale di Torino (Figura 1). Esso opera quindi in un contesto molto frammentato, dove il potere e le competenze sono distribuiti tra diversi attori (pubblici e privati), e all'interno del quale è molto difficile sviluppare politiche integrate.

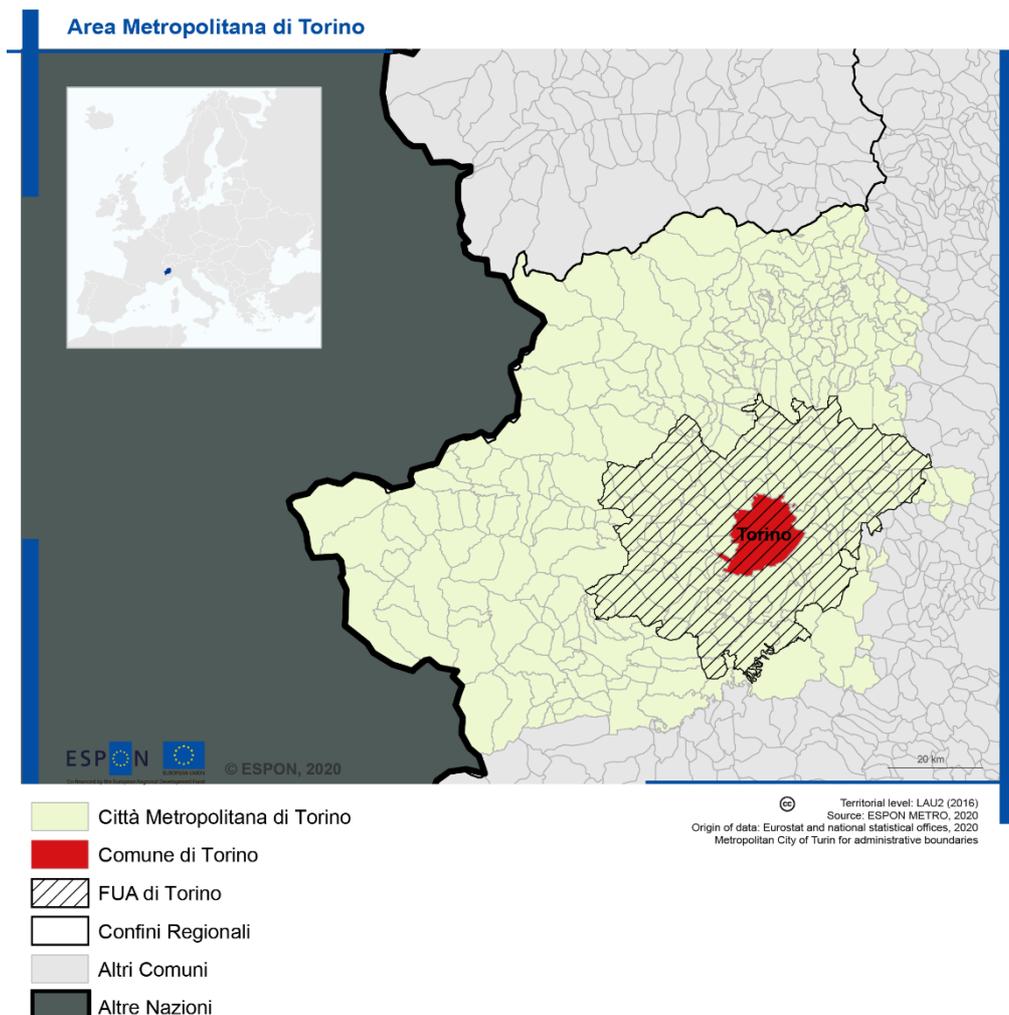


Figura 1 | La Città Metropolitana di Torino e la *Functional Urban Area* (FUA). Fonte: ESPON, 2021a.

Le Città metropolitane italiane svolgono ancora tutte le funzioni delle province a cui sono subentrate; inoltre, sono state dotate di funzioni aggiuntive, come la pianificazione strategica, territoriale e della mobilità, l'organizzazione di sistemi coordinati per la gestione dei servizi pubblici, della mobilità e dei trasporti, la promozione e il coordinamento della digitalizzazione e dello sviluppo economico e sociale. Nonostante l'alto livello di istituzionalizzazione e di competenze che caratterizza le città metropolitane, esse non svolgono un ruolo particolarmente rilevante nella politica di coesione dell'UE, non essendo coinvolte nell'elaborazione dei principali documenti politici e di programmazione né, se si escludono alcune eccezioni, nella loro gestione e attuazione. Prendendo atto di tale situazione, questo contributo, sviluppato a partire dalla ricerca svolta nell'ambito del progetto ESPON METRO (ESPON, 2021a, b) riflette sul ruolo attuale e potenziale della Città Metropolitana di Torino (CMTTo) in relazione alla politica di coesione dell'UE. Dopo un breve inquadramento territoriale e socio-economico, vengono presentate le principali attività di governance e cooperazione metropolitana. In seguito, il contributo esplora l'architettura istituzionale e gli strumenti della politica di coesione in Italia, con particolare attenzione al ruolo giocato dagli attori metropolitani nella sua pianificazione, gestione e attuazione. In conclusione, sono presentati alcuni spunti di riflessione circa le future prospettive di coinvolgimento della CMTTo nella politica di coesione.

2 | La governance metropolitana nel contesto torinese

La Città metropolitana di Torino è la più grande d'Italia, con un territorio di 6.827 km², quarta per dimensione demografica (2,2 milioni di abitanti) e settima per densità abitativa (330 ab/km²) (ISTAT, 2019). Per quanto riguarda la distribuzione della popolazione, il 40% della popolazione risiede nel capoluogo; la percentuale sale al 73% se si considerano gli altri 32 comuni con più di 10.000 abitanti, che insieme a Torino occupano poco più del 16% dell'intera area metropolitana. Questa situazione comporta chiaramente delle sfide per i Comuni, soprattutto per quelli piccoli, nell'erogazione dei servizi e nel soddisfare le esigenze dei

cittadini. Per questo motivo si è fatto ricorso alle Unioni: ad oggi, la Città metropolitana conta 16 Unioni montane e 8 Unioni di Comuni (obbligatorie per i Comuni con meno di 3.000 abitanti per le aree collinari e montane e meno di 5.000 abitanti per le aree di pianura). Inoltre, consapevole della complessità del proprio territorio, nel passaggio da Provincia a Città Metropolitana, Torino ha colto l'opportunità data dalla Legge 56/2014 di individuare una configurazione in zone omogenee, quali possibili aree per l'attuazione della visione generale di sviluppo (Figura 2). Le 11 zone omogenee sono state individuate tenendo conto di molti fattori, tra cui il policentrismo degli insediamenti, la presenza di aree consolidate di cooperazione e co-progettazione, le unioni di comuni e le forme associative di funzioni attive, gli ambiti territoriali ottimali, gli elementi geomorfologici, naturali e socio-culturali.

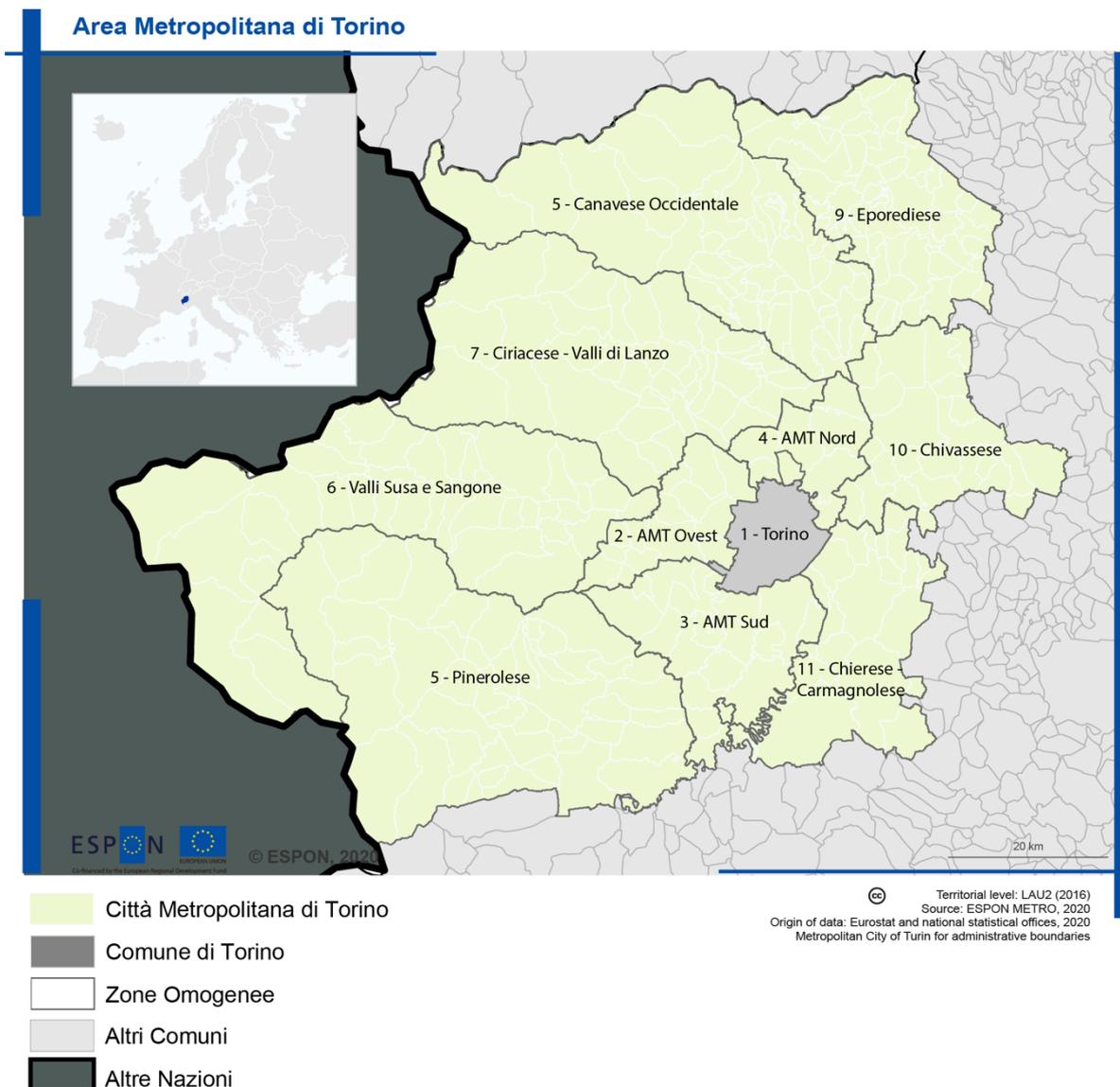


Figura 2 | Le 11 Zone Omogenee della Città Metropolitana di Torino. Fonte: ESPON, 2021a.

Secondo la legge che le istituisce, l'attività delle Città metropolitane è orientata ai seguenti obiettivi: gestire lo sviluppo strategico dell'area metropolitana, promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana, curare le relazioni istituzionali, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee (Boggero, 2016). Questa nuova dimensione istituzionale ha richiesto la creazione di un'architettura di governo strategico e amministrativo con il compito di prevedere e attuare lo sviluppo e la competitività del territorio in relazione alla città metropolitana. In tal senso, la governance metropolitana ha una struttura formale con a capo il Sindaco metropolitano (che corrisponde al sindaco del Comune capoluogo), coadiuvato da un organo di indirizzo e controllo, il Consiglio metropolitano, e da un organo consultivo e propositivo, la Conferenza metropolitana.

Mentre il sistema di governance è incentrato sul capoluogo, nel processo di pianificazione strategica e territoriale della CMT0 sono coinvolte tutte le amministrazioni locali facenti parte dell'ente, attraverso gruppi di lavoro tematici e territoriali, questi ultimi basati sulle menzionate "zone omogenee". Nonostante ciò, le amministrazioni locali (e soprattutto quelle di piccole realtà rurali e montane) spesso si sentono poco coinvolte nei processi condotti dall'istituzione metropolitana. Per superare tale frammentarietà e favorire l'effettivo coinvolgimento delle amministrazioni locali nei processi di governo metropolitano e il consolidamento di un sistema di governance metropolitano integrato, sono state messe in atto altre attività di cooperazione, che riguardano porzioni del territorio della città metropolitana che operano indipendentemente dall'ente metropolitano. In particolare, in aggiunta alle 16 Unioni di comuni montani e alle 8 unioni di comuni già menzionate, all'interno dell'area metropolitana torinese sono attivi 3 Gruppi di Azione Locale (GAL) e 8 Patti Territoriali.

Per quel che riguarda agli strumenti di governance metropolitana, la CMT0 è responsabile della redazione del Piano Strategico Metropolitano (PSM), del Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGM), del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) e dell'Agenda Metropolitana per lo Sviluppo Sostenibile (quest'ultima in corso di redazione). Il PSM 2021-2023, intitolato "Torino Metropoli Aumentata", è il documento di indirizzo e programmazione per lo sviluppo sociale, economico e ambientale dell'area metropolitana. Esso si divide in 6 assi prioritari, ognuno comprendente una sequenza di strategie, a loro volta tradotte in azioni attuative¹. Il PTGM delinea l'assetto del territorio della Città metropolitana nel suo complesso e stabilisce i criteri per regolare le trasformazioni, secondo gli indirizzi della pianificazione regionale, a partire dal confronto con i Comuni e le forme associative che svolgono funzioni in ambito urbanistico. Esso si inserisce inoltre nel quadro europeo e nazionale delle strategie di sviluppo territoriale, anche con riferimento agli obiettivi di sostenibilità integrata (ambientale, sociale ed economica). Il PUMS, infine, programma azioni e interventi sul territorio metropolitano con un orizzonte temporale di dieci anni, sviluppando una visione del sistema della mobilità e dei trasporti più accessibile, sicura e meno inquinante, orientata a migliorare la qualità della vita delle persone.

3 | Il ruolo della CMT0 nella politica di coesione dell'UE

In Italia la politica di coesione è attuata attraverso 75 Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR).

Gli attori metropolitani sono coinvolti in misura diversa in ciascun Programma e Regione, a seconda dei regolamenti e della legislazione regionale. Per quanto riguarda la CMT0, il ruolo è stato piuttosto limitato nel periodo di programmazione 2014-2020 e sembra destinato ad essere ulteriormente limitato nel periodo 2021-2027. Durante il periodo di programmazione da poco terminato, i programmi e gli strumenti che hanno giocato un qualche ruolo rispetto allo sviluppo territoriale e alla governance della CMT0 sono stati (Figura 3):

- PON "Città metropolitane 2014-2020"
- PON "Governance e capacità istituzionale"
- POR FSE 2014-2020
- POR FESR 2014-2020
- Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 (fondo FEASR)
- CLLD - Leader: programmi di sviluppo locale definiti dai GAL e finanziati attraverso il PSR
- Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) - Valli di Lanzo
- Interreg ALCOTRA

¹ I sei assi del PSM sono in stretta relazione con gli obiettivi della politica di coesione, del programma Next Generation EU e, in particolare, con quelli del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il ruolo degli attori metropolitani nella politica di coesione dell'UE in CMTo

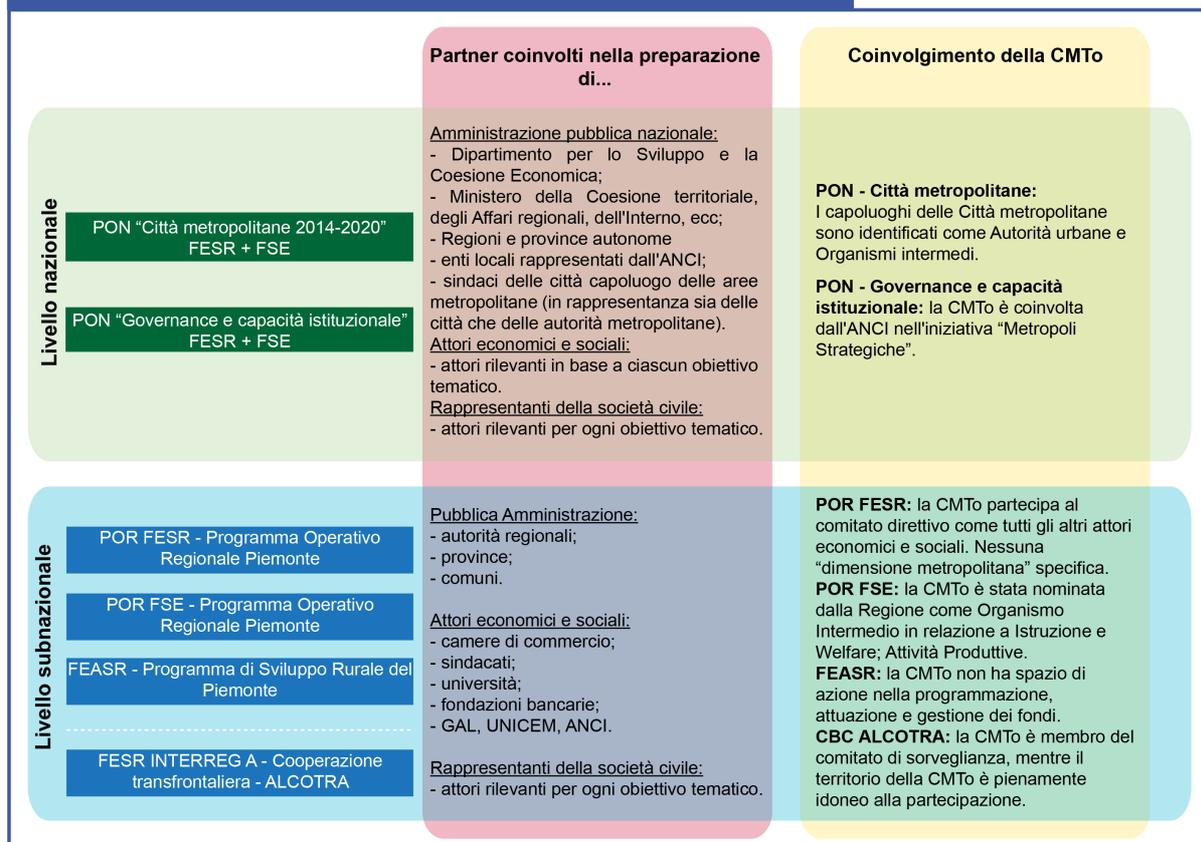


Figura 3 | Il ruolo degli attori metropolitani della Città Metropolitana di Torino nella politica di coesione. Fonte: ESPON, 2021a.

Nel PON METRO 2014-2020, i Comuni capoluogo delle Città Metropolitane sono stati identificati come Autorità Urbane e sono Organismi Intermedi nominati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, che è l'Autorità di Gestione. Le istituzioni metropolitane non sono state nominate Organismi Intermedi per una serie di motivi, tra cui il fatto che in fare di programmazione non erano ancora state istituite, mentre l'UE richiedeva per la nomina delle Autorità Urbane esperienze e performance pregresse nell'attuazione degli interventi e spese effettivamente certificabili, ovvero l'effettiva rispondenza della governance locale e della struttura organizzativa agli obblighi imposti dal regolamento. La Città di Torino è stata dunque Organismo Intermedio per il PON METRO nella Città Metropolitana di Torino, e beneficiaria di tutti i progetti finanziati, che ricadono sul territorio del capoluogo.²

Nel PON Governance e Capacità Istituzionale, la Città Metropolitana non è stata direttamente coinvolta nella governance istituzionale del programma, ma è stata coinvolta dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) nell'iniziativa "Metropoli Strategiche", e dal Ministero della Transizione Ecologica nel progetto CREIAMO PA, che ha previsto una specifica linea di supporto alle Città Metropolitane per la definizione e l'implementazione di Agende Metropolitane per lo Sviluppo Sostenibile.

Il POR FSE è il programma nel quale la CMTo ha avuto più spazio d'azione. In particolare, l'autorità metropolitana ha gestito come organismo intermedio, per conto della Regione, il programma Mettersi in Proprio (MiP) sul territorio metropolitano. Da oltre 20 anni il MiP è il principale strumento utilizzato per il sostegno alla creazione di impresa e al lavoro autonomo sul territorio. Oltre al programma MiP, la Città metropolitana di Torino è stata coinvolta nella programmazione e nell'attuazione di diversi progetti, principalmente nell'ambito del POR FSE ma anche del PON per l'occupazione giovanile (Garanzia Giovani). Tuttavia, nel luglio 2020 la Regione ha assunto le funzioni in materia di istruzione e formazione professionale che erano state assegnate alla Città metropolitana che, nel periodo 2021-2027, non ricoprirà più il ruolo di organismo intermedio.

² Nel PON Metro Plus (2021-2027) è prevista una dimensione metropolitana più rilevante, anche se gli Organismi Intermedi saranno sempre i Comuni capoluogo.

Per quanto riguarda il POR FESR e il PSR, a parte il coinvolgimento formale nel partenariato interistituzionale, la Città metropolitana non ha alcun margine d'azione nella programmazione, attuazione e gestione dei fondi. Nell'ambito del PSR, è stata in passato esplorata la possibilità di introdurre un piano agricolo periurbano, che avrebbe implicato un coinvolgimento importante di CMTò; tale prospettiva ha però ricevuto scarso sostegno politico ed è stata successivamente abbandonata.

Il CLLD-Leader è attuato dai GAL, attori chiave dello sviluppo rurale che operano a cavallo tra logiche pubbliche e private, garantendo così affidabilità e flessibilità. In particolare, la misura 19 del PSR cofinanzia i 14 GAL piemontesi e l'attuazione dei loro Programmi di Sviluppo Locale con circa 65 milioni di euro, pari al 6% dell'intera dotazione finanziaria del PSR per il periodo di programmazione 2014-2020. In tal senso, l'azione dei tre GAL presenti nella CMTò – GAL Escartons e Valli Valdesi (56 comuni); GAL Valli del Canavese (53 comuni), GAL Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone (27 comuni) – costituisce un ancoraggio locale per la gestione dei fondi Ue alla scala sovralocale, senza che però l'ente metropolitano giochi un ruolo di primo piano in tale processo. Una simile situazione riguarda la SNAI (Barca et al., 2014; Cotella e Vitale Brovarone, 2020), che, pur interessando nella CMTò l'area delle Valli di Lanzo, non vede alcun coinvolgimento attivo dell'autorità metropolitana.

Infine, nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale europea, un programma rilevante per la CMTò e, più in generale, per la governance metropolitana, è il programma transfrontaliero Interreg ALCOTRA (Alpi Latine Cooperazione TRAnsfrontaliera), che copre il territorio alpino tra Francia e Italia. L'obiettivo principale del programma è il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo sostenibile dei territori e dei sistemi economici e sociali transfrontalieri attraverso la cooperazione in materia di economia, ambiente e servizi ai cittadini. La CMTò è in questo caso membro del comitato di monitoraggio, e in ragione delle caratteristiche del programma, in cui la prossimità territoriale è un fattore chiave sia in termini di ammissibilità sia di relazioni istituzionali, il programma ha un impatto significativo sul territorio e offre all'ente metropolitano la possibilità di attuare i propri obiettivi di sviluppo e consolidare le relazioni istituzionali multilivello.

4 | Verso una politica di coesione metropolitana. Sfide e prospettive

Le informazioni illustrate nei paragrafi precedenti evidenziano come, nonostante l'elevato livello di istituzionalizzazione, la CMTò non abbia sino ad ora giocato un ruolo rilevante nella definizione, gestione e attuazione della politica di coesione dell'UE, che rimane saldamente nelle mani dei livelli nazionale e regionale e, in parte, del comune capoluogo.

Lo scarso ruolo giocato dalle città metropolitane deriva da diversi fattori, in gran parte derivanti dall'impostazione data tale ente a seguito della legge 56/2014 (c.d. Delrio). In particolare, la trasformazione delle province – e di conseguenza delle città metropolitane che in determinati contesti hanno sostituito queste ultime – in istituzioni di secondo livello (a elezione indiretta) hanno ridotto molto il peso politico di tali enti. A peggiorare tale situazione, la scelta del sindaco del comune capoluogo quale sindaco dell'ente metropolitano fa sì che, nella maggior parte delle situazioni, esso si trovi a dover scegliere tra gli interessi metropolitani e quelli del centro urbano che lo elegge direttamente, propendendo in favore di questi ultimi. Allo stesso tempo, la scelta del governo nazionale di fornire una soluzione standardizzata per la governance metropolitana, ossia di sovrapporre gli enti metropolitani ai perimetri delle precedenti province, ha creato in molti casi una mancanza di coerenza fra i fenomeni urbani funzionali in atto e le istituzioni create per governarli, lasciando ai singoli enti la responsabilità di risolvere tale incoerenza territoriale (Crivello e Staricco, 2017). Infine, la situazione è aggravata dal mancato completamento del processo di riorganizzazione istituzionale (Mobilio, 2017; Vandelli, 2014; Vandelli e Morisi, 2017), causato sia dai risultati del referendum del 2016, sia dalle divergenze che caratterizzando i diversi approcci regionali/locali all'attuazione della riforma (Vinci, 2019).

Anche a causa di tale scarso coinvolgimento, la dimensione metropolitana non è chiaramente rappresentata nei POR e nel PSR (se si esclude la gestione di alcune azioni del POR FSE, peraltro recentemente revocata). Nemmeno il PON Metro, che dovrebbe avere nella scala metropolitana il suo core business, sembra coinvolgere la CMTò in maniera rilevante, essendo principalmente incentrato sulla città capoluogo. Lo stesso vale per le iniziative CLLD-Leader sviluppate dai tre GAL che si trovano all'interno dei confini metropolitani, e per la SNAI. Queste ultime infatti, pur favorendo politiche e azioni di natura sovralocale e contribuendo a consolidare attività di governance e cooperazione nell'area metropolitana, lo fanno senza alcun coordinamento da parte della CMTò. Unica eccezione è forse il programma Interreg ALCOTRA, dove l'autorità metropolitana ricopre un ruolo formale nel modello di governance, e che è stato più volte

utilizzato in passato per innescare meccanismi di cooperazione fra i comuni montani, in molti casi avendo l'ente metropolitano tra i partner di progetto.

Riassumendo, benché la CMT0 abbia formalmente competenze rilevanti in merito alla programmazione e attuazione della politica di coesione europea, si rileva uno scollamento tra tali competenze e le condizioni che ne consentono l'esercizio. Il ruolo dell'ente metropolitano è molto limitato nella programmazione e nell'attuazione degli strumenti della politica di coesione europea, che tuttavia sono rilevanti per il livello metropolitano e hanno un impatto significativo sul suo territorio. Le misure e le azioni dei programmi della politica di coesione sono attuate attraverso bandi regionali, e il livello regionale non sempre riesce a rilevare compiutamente le problematiche metropolitane. Un attore intermedio, più vicino al territorio come la Città metropolitana, potrebbe rilevare e rappresentare in modo più approfondito e costante le dinamiche e le esigenze del territorio metropolitano e dei suoi attori locali, ma il limitato campo d'azione della Città Metropolitana di Torino nel periodo 2014-2020 sembra destinato a ridursi ulteriormente nell'attuale periodo di programmazione.

Ciononostante, si possono rilevare alcune esperienze positive, che possono essere poste alla base del potenziamento del ruolo dell'ente metropolitano nella politica di coesione, e dell'impatto di quest'ultima sullo sviluppo metropolitano. In particolare, in termini di governance e cooperazione metropolitana, il progetto Metropoli Strategiche, finanziato dal PON governance e gestito dall'ANCI, ha rafforzato il ruolo e la governance delle città metropolitane italiane. Altra esperienza di successo, riconosciuta come buona pratica dagli stakeholder a livello regionale e locale, è il progetto MiP, finanziato dal POR FSE e gestito dalla Città metropolitana di Torino. Infine, la significativa partecipazione a progetti di cooperazione territoriale europea, in particolare a progetti territoriali e tematici integrati Interreg ALCOTRA e a progetti tematici integrati insieme ad altri attori della governance metropolitana (attori locali pubblici e privati, università, ecc.) costituisce un elemento distintivo della CMT0 nel quadro delle città metropolitane italiane.

A partire dai limiti e dalle potenzialità relative al ruolo della città metropolitana nella programmazione e attuazione della politica di coesione, è possibile formulare alcune raccomandazioni. Tra queste, in primo luogo si sottolinea l'importanza di rafforzare il legame e la rappresentanza dei territori periferici, rurali e montani, anche reinventando l'identità e il ruolo dell'istituzione metropolitana entro e oltre i confini delle sue competenze (istituzionali, strategiche, finanziarie), per consolidare la fiducia dei territori e sostenere e guidare i processi di governance intercomunale, anche (ma non solo) in relazione ai fondi europei. In quest'ottica, è necessario consolidare la capacità istituzionale della CMT0 affinché sia in grado di svolgere un ruolo concreto quando richiesto, rafforzando le risorse umane e la formazione del personale e consolidando il sistema delle competenze e investendo, qualitativamente e quantitativamente, sulle *hard* e *soft skills* delle persone. Inoltre, è necessario individuare con chiarezza le priorità tematiche e le azioni per le quali la gestione e l'attuazione della politica di coesione dell'Ue a livello metropolitano costituirebbero un valore aggiunto, e sviluppare un'argomentazione in tal senso, supportata da una proposta concreta con cui rivolgersi alle autorità regionali e nazionali competenti (ad esempio, un ruolo di Organismo Intermedio nel POR FSE, e un coinvolgimento più efficace nel PON METRO Plus e nel POR FESR). La CMT0 necessita di promuovere sistemi di governance che le consentano di dialogare maggiormente con il Comune capoluogo, e di aumentare la sua capacità di gestire e spendere i fondi europei. Importante sarebbe, inoltre, rafforzare la partecipazione attiva alle reti politiche, sia a livello nazionale che internazionale, per favorire l'apprendimento reciproco e unire le forze per rivendicare l'importanza delle aree metropolitane nell'attuazione della politica di coesione dell'Ue nelle arene politiche pertinenti a tutti i livelli. Infine, risulta essenziale rafforzare i legami e le sinergie con le altre città metropolitane italiane, per rafforzarne la rilevanza come categoria, e non solo come singoli enti metropolitani, superando approcci campanilistici e promuovendo iniziative di *advocacy*, dialogo e apprendimento reciproco.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., Casavola P., and Lucatelli S., eds. (2014), Strategia nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. *Collana Materiali UVVAL*, (31).
- Boggero G. (2016), The Establishment of Metropolitan Cities in Italy: An Advance or a Setback for Italian Regionalism?, *Perspectives on Federalism*, 8(3), E-1-22.
- Cotella G., Vitale Brovarone E. (2020), La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 129(3), 22-46.
- Crivello S., Staricco L. (2017), Institutionalizing Metropolitan Cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach, *Urban Research & Practice*, 10(2), 228-238.

- ESPON (2021a), ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Annex 3: Metropolitan City of Turin case study. Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2021b), ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Main report. Luxembourg: ESPON.
- Mobilio G. (2017), *Le Città Metropolitane. Dimensione Costituzionale e Attuazione Statutaria*. Torino: Giappichelli.
- Vandelli L. (2014), L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane, *Istituzioni del federalismo*, special issue, 213-238.
- Vandelli L., Morisi M. (2017), Città metropolitane e nuove aree vaste: dinamiche e prime esperienze. *Urban@it, Secondo Rapporto sulle Città. Le Agende Urbane delle Città Italiane*, 179-196, il Mulino, Bologna.
- Vinci I. (2019), Governing the Metropolitan Dimension: A Critical Perspective on Institutional Reshaping and Planning Innovation in Italy, *European Journal of Spatial Development*, 17(1), 1-21.

Strumenti per il pluralismo. Il caso di Lacittàintorno a Milano

Laura Galassi

Fondazione Cariplo

Area Arte e Cultura

Email: marialauragalassi@fondazionecariplo.it

Abstract

Come promuovere il pluralismo e l'espressione delle identità degli abitanti nei processi e progetti di rigenerazione urbana? Attraverso l'esperienza di Lacittàintorno, programma avviato nel 2016 da Fondazione Cariplo in collaborazione con il Comune di Milano, si intende proporre un set di strumenti operativi che fanno del valore del singolo il fondamento per la riattivazione di spazi urbani dimenticati o degradati. Il programma, infatti, nel corso degli anni ha sostenuto numerosi progetti e iniziative volti all'individuazione condivisa di nuovi usi e funzioni culturali capaci di riattivare simili spazi; tale obiettivo è stato perseguito attraverso i cosiddetti "dispositivi d'ingaggio", strumenti di cui il programma si è dotato per costruire le condizioni di capacitazione – e quindi promuovere la partecipazione attiva – del folto numero di attori coinvolti. Tra i dispositivi d'ingaggio, nel paper si prenderanno in esame i Punti di comunità, luoghi aperti e plurali per offrire nuovi servizi, funzioni e opportunità agli abitanti dei quartieri d'intervento; il bando Sottocasa, che ha l'obiettivo di arricchire l'offerta culturale nei territori fragili di Milano; Luoghicomuni, azione che promuove iniziative di cura condivisa degli spazi pubblici grazie ai "Patti di collaborazione", strumento che, in una logica di sussidiarietà, consente ai cittadini di affiancare il Comune nella gestione dei beni comuni. La natura variegata e complessa di tali dispositivi ha permesso di sperimentare diversi approcci e modi di ri-abitare lo spazio urbano, creando le condizioni per una riflessione sui risultati raggiunti e sulle possibili lezioni da apprendere.

Parole chiave: participation, community, governance

1 | Inquadramento

Lacittàintorno è un programma di rigenerazione urbana a base culturale lanciato nel 2016 da Fondazione Cariplo – Fondazione di origine bancaria nata nel 1991 come esito della legge Amato-Carli – teso a migliorare la qualità della vita nei territori più fragili di Milano. A 6 anni dall'avvio delle attività, appare significativo soffermarsi sui passaggi che hanno portato alla genesi del programma e su come, concretamente, si è cercato di perseguire gli obiettivi individuati.

Le aree prioritarie di intervento di Lacittàintorno sono state definite in accordo con il Comune di Milano, nell'ambito di un Protocollo d'Intesa sottoscritto il 25 agosto 2016. La data della sottoscrizione non è casuale: come riportano anche le premesse dell'accordo, il 2016 è l'anno in cui è stato lanciato a livello nazionale il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia"¹; attraverso il cosiddetto "Bando Periferie" sono state definite le modalità e la procedura di presentazione dei progetti afferenti al Programma, al quale il Comune di Milano ha risposto elaborando il cosiddetto "Progetto Periferie".

In ragione dell'esperienza di Fondazione Cariplo nel campo della rigenerazione urbana, maturata attraverso la creazione di strumenti filantropici volti alla promozione della coesione sociale e della partecipazione culturale e, soprattutto, in quanto soggetto che agisce in base al principio di sussidiarietà, che prevede non di sostituirsi ma di affiancare le organizzazioni della società civile che operano per il bene pubblico, la Fondazione si è impegnata a collaborare al progetto di risposta al Bando Periferie lanciando un nuovo programma – inizialmente chiamato "Progetto Cariplo", poi rinominato in "Lacittàintorno" – teso a sperimentare un modello d'intervento in tema di rigenerazione urbana e attivazione di comunità, pensato per essere un prototipo di processo, incrementale e replicabile in contesti periferici diversi.

In termini operativi, il modello si articola in "dispositivi d'ingaggio", strumenti di cui il programma Lacittàintorno si è dotato per costruire le condizioni di capacitazione – e quindi promuovere la

¹ "finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti di rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti [...] allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano"

partecipazione attiva – del folto numero di attori coinvolti. Nella logica del principio di sussidiarietà, il modello d'intervento prevede la realizzazione in parallelo delle opere di riqualificazione necessarie – di competenza pubblica – e i progetti di attivazione della comunità – ambito in cui la Fondazione è da sempre impegnata –.

I processi e i progetti promossi nell'ambito di Lacittàintorno hanno riguardato, nelle prime fasi del programma, tre aree prioritarie: Corvetto-Chiaravalle, nella parte sud di Milano; il quartiere Adriano, situato a nord della città; l'area di via Padova, caratterizzata dalla presenza del Parco Trotter e dell'omonimo ex Convitto (cfr. Figura 1), immobile di proprietà comunale e in stato di abbandono fino al 2012, quando sono stati stanziati da Fondazione Cariplo e dal Comune complessivamente 12 milioni di euro per il suo recupero. Dalla collaborazione tra le due sfere, pubblica e privata, è nata pertanto la volontà di intervenire su uno o più immobili, di proprietà pubblica o privata, dove avviare attività orientate prioritariamente alla promozione della coesione sociale, dello sviluppo economico e dell'animazione culturale e al supporto della formazione, del lavoro, delle attività produttive e dei servizi di quartiere; tale modello, successivamente chiamato “Punto di comunità”, rappresenta uno dei dispositivi d'ingaggio del programma Lacittàintorno. Nella riflessione sull'attuazione del programma, il caso di via Padova costituisce un esempio particolarmente rilevante, in quanto il Punto di comunità del quartiere è esito di un innovativo e sfidante processo di co-progettazione tra Comune di Milano, Fondazione Cariplo e soggetti del Terzo Settore milanese.



Figura 1 | Inquadramento dell'area di Via Padova.
© D. Gambino e A. Lombardi per Lacittàintorno.

2 | Un percorso di co – progettazione

L'accordo del 2016, oltre a descrivere le premesse progettuali e gli obiettivi condivisi da Comune e Fondazione, regola gli impegni assunti dalle due parti. Da un lato, il Comune si è impegnato ad attuare il Progetto Periferie e a favorire la più ampia partecipazione all'attuazione delle iniziative da parte dei soggetti che verranno coinvolti mediante forme di evidenza pubblica; dall'altro, la Fondazione si è impegnata a sviluppare il “Progetto Cariplo” – successivamente rinominato “Lacittàintorno” – dando priorità ai quartieri cittadini identificati congiuntamente con il Comune e avvalendosi di uno stanziamento complessivo pari a € 10.000.000. Inoltre, tra gli impegni assunti congiuntamente da entrambe le parti, figura la costituzione di una Cabina di regia per l'attuazione ed il monitoraggio delle sinergie tra i due progetti e la sottoscrizione di

un Documento Operativo volto a stabilire puntualmente modalità e tempistiche degli interventi attuativi dell'accordo.

Nell'ambito dei lavori della Cabina di regia, costituita ai sensi del Documento operativo sottoscritto nel maggio 2018, tenendo conto di precedenti progettualità avviate nell'area limitrofa al Parco Trotter e all'ex Convitto Trotter, si è convenuto di avviare un processo di co-progettazione² finalizzato all'innesto, negli spazi dell'ex Convitto, di nuove attività e servizi di utilità sociale al fine di contribuire alla rigenerazione del quartiere e creare un polo di attrazione innovativo per la comunità residente e per la città, promuovendo l'integrazione sociale, l'inclusione lavorativa e lo sviluppo di attività culturali rispondenti alle esigenze del territorio. Il modello, descritto nell'accordo, prevede che le attività siano co-progettate con le realtà già attive sul territorio e che, nel corso del processo, venga individuato un soggetto (o un gruppo di soggetti) che rappresenti la comunità locale e sia disposto a farsi carico della gestione delle attività e degli spazi rigenerati, oltre a garantirne la sostenibilità economica. Tale modello rappresenta il primo prototipo di Punto di comunità, il dispositivo d'ingaggio del programma Lacittaintorno inteso come un luogo aperto e plurale per offrire nuovi servizi, funzioni e opportunità agli abitanti mettendo a sistema le energie e le competenze del quartiere in cui si innesta, con l'obiettivo di avviare un modello in grado di autosostenersi dopo la fase di avvio sostenuta da Fondazione Cariplo.

Il Documento operativo disciplina, inoltre, le modalità di attuazione, i ruoli e le funzioni del Comune di Milano e di Fondazione Cariplo, nell'ambito del percorso finalizzato alla selezione degli interventi da attivare tramite lo strumento della co-progettazione. Il percorso di co-progettazione si è articolato in:

- pubblicazione di un avviso con cui si rende nota la volontà di procedere alla co-progettazione e contenente i criteri e le modalità che saranno utilizzati per l'individuazione del progetto o dei progetti definitivi;
- individuazione del soggetto o dei soggetti partner dell'ente mediante una selezione volta a valutare le caratteristiche della proposta progettuale;
- avvio dell'attività di co-progettazione vera e propria con il partner selezionato, con la possibilità di apportare variazioni al progetto presentato per la selezione degli offerenti;
- stipula di una convenzione tra Comune di Milano e il soggetto gestore selezionato.

A conclusione della procedura pubblica di selezione, nel maggio 2019 è stata individuata per partecipare alla fase di co-progettazione una costituenda ATI formata da tre Cooperative sociali e due Associazioni culturali; capofila dell'ATI è La Fabbrica di Olinda, Cooperativa Sociale già autrice del processo di riconversione degli spazi chiusi dell'ex ospedale psichiatrico Paolo Pini di Milano in luoghi aperti e abitati dalla cittadinanza.

La fase di co-progettazione tra Comune, ATI e Fondazione – tesa a finalizzare in forma definitiva e condivisa l'impianto del Punto di comunità – si è conclusa nel dicembre 2019 ma, a seguito del verificarsi dell'emergenza Covid-19, la costituenda ATI ha attuato una revisione dei contenuti del progetto e delle tempistiche attuative, riferite ad un arco temporale di 17 anni.

I contenuti del progetto definitivo, declinati in base alle competenze dei cinque soggetti parte dell'ATI, vertono principalmente su cinque aree operative – cibo, formazione, laboratorio sociale, riuso, cultura – strettamente interconnessi. I servizi relativi al tema del cibo presentano un carattere sia partecipativo (verrà infatti aperta una cucina condivisa), sia formativo professionalizzante (per mezzo dell'attivazione di percorsi di inserimento lavorativo) sia commerciale (verranno aperti un ristorante, una pizzeria e bar); questi ultimi rappresenteranno, al termine dello start-up sostenuto da Fondazione Cariplo, anche la fonte di autosostentamento dell'intera operazione. I servizi relativi alla formazione verteranno su percorsi di formazione all'apprendere, di formazione professionale e di accompagnamento al lavoro, anche attraverso percorsi di autoimprenditorialità. Relativamente all'azione "laboratorio sociale" verranno attivati un portierato sociale di quartiere, percorsi per abitare il quartiere e le sue botteghe e percorsi inclusivi per ragazze e ragazzi. Nell'ambito dell'azione "riuso" si avvierà un'officina del riuso, una biblioteca degli oggetti e un museo del design quotidiano. Infine, nell'ambito dell'azione "Cultura" verranno proposti percorsi aggregativi e partecipativi, arti performative, cinema e musica.

Coerentemente con la complessità del progetto, la governance del Punto di comunità prevede un'articolazione in tre livelli:

- avvio di un tavolo di consultazione con il Comune di Milano e Fondazione Cariplo utile all'impostazione di questioni strategiche e indirizzo generale del progetto;

² Come definita dalla l. 8 novembre 2000 n.328, dal decreto attuativo D.P.C.M. 30 marzo 2001 e dalla normativa regionale di riferimento

- forum tematici concepiti come un processo di community engagement della rete territoriale, intesi come spazi periodici semi – strutturati, aperti alle realtà interessate a proporre e realizzare, secondo logiche di co – progettazione, una parte del palinsesto delle attività;
- per l’organizzazione e il governo interno del progetto, l’ATI ha stipulato un patto di responsabilità in forma di scrittura privata che prevede la creazione di un comitato strategico e un comitato operativo.

3 | Ri-abitare gli spazi “intorno”

Tra i dispositivi d’ingaggio di Lacittàintorno figura il bando Sottocasa, finalizzato al sostegno di attività culturali prodotte da enti del Terzo Settore radicati nel territorio d’intervento del programma. Lanciato per la prima volta nel 2019, nel corso del tempo si è posizionato come un valido strumento per ampliare la platea di soggetti parte della rete di Lacittàintorno; prevedendo criteri di ammissibilità meno stringenti rispetto ai bandi tradizionali, è stato infatti possibile intercettare e sostenere progettualità promosse da soggetti meno strutturati, che a volte non possono accedere ai bandi della Fondazione per mancanza di requisiti. In questo senso si può affermare che Sottocasa rappresenta, pertanto, uno strumento di ampliamento della partecipazione culturale: ponendo particolare attenzione al radicamento sul territorio dei candidati al bando, che si traduce nella presenza di relazioni, conoscenze e condivisione di intenti tra i soggetti attuatori e i singoli abitanti, si creano le condizioni per l’espressione delle identità delle popolazioni coinvolte, che acquisiscono così un ulteriore strumento di advocacy. Unitamente alle progettualità sostenute dal bando Sottocasa, nelle aree limitrofe all’ex Convitto Trotter si è fatto ampio ricorso ai Patti di Collaborazione, strumento di amministrazione condivisa dei beni comuni promosso anche dall’azione Luoghicomuni di Lacittàintorno. Se la cittadinanza attiva è la capacità dei cittadini di auto-organizzarsi, unirsi, mobilitare risorse, agire nelle politiche pubbliche esercitando direttamente poteri e responsabilità al fine di tutelare i diritti e curare i beni comuni (Moro, 2013), allora la governance del programma si amplia e si stratifica ulteriormente: se da un lato si agisce, attraverso il bando per l’ex Convitto del 2018, sulla riattivazione di un immobile dismesso ad opera di soggetti del Terzo Settore, con Sottocasa e Luoghicomuni si sostiene direttamente il protagonismo dei cittadini nei processi di rigenerazione che non sono il risultato di un attore unitario che ne ha la completa responsabilità, bensì l’effetto dell’interazione strategica tra molteplici attori, portatori di risorse e razionalità differenti (Rosso, 2004).

Nel caso di via Padova, ad esempio, in attesa dell’avvio delle attività del Punto di comunità (previsto per giugno 2022) i Giardini Mosso, antistanti l’ex Convitto, sono stati teatro di numerosi interventi, più capillari e per certi aspetti temporanei, volti alla sua animazione e cura: è stata realizzata un’opera di Urban art elaborata con la cittadinanza (cfr. Figura 2) su una delle pareti che li delimitano, è stato firmato un Patto di Collaborazione mirato alla pulizia e manutenzione del verde e, in seguito, sono stati organizzati concerti, spettacoli teatrali e performance di danza. Sebbene tali attività possano sembrare secondarie se paragonate all’immaginario urbanistico tradizionale, è ben evidenziare come esse rappresentino uno strumento di partecipazione irrinunciabile: i lunghi anni di progettazione dell’intervento sull’ex Convitto, infatti, hanno messo a dura prova la pazienza degli abitanti di via Padova, desiderosi di vedere restituita al luogo la sua valenza originaria. In assenza di interventi più leggeri come quelli realizzati nell’ambito di Luoghicomuni e Sottocasa, anche l’area dei Giardini Mosso avrebbe continuato ad essere un ulteriore tassello di città “in attesa” e, di conseguenza, disabitata per lungo tempo; attraverso le attività di cura e animazione gli abitanti hanno, invece, potuto appropriarsi nuovamente di questo spazio, riabitandolo e dotandolo nuovamente di un significato, positivo, per l’intero quartiere. I Giardini Mosso, infatti, oggi rappresentano uno spazio di espressione dell’identità del quartiere perché sono un luogo di cui un gruppo di abitanti, cooperative sociali e associazioni locali hanno scelto non solo di prendersi cura ma di eleggere a punto di riferimento per la cittadinanza. Affermare che il caso dell’ex Convitto – e, più in generale, di Lacittàintorno – è espressione della convinzione che « la sussidiarietà comporti un “fare” piuttosto che un “dire”, una partecipazione non soltanto alla discussione e alla decisione sui problemi, bensì anche direttamente e autonomamente alla soluzione operativa dei problemi stessi » (Raus, 2017) può forse sembrare azzardato ma, sotto certi punti di vista, anche appropriato: nel momento di riflettere sui risultati raggiunti dall’avvio del programma, infatti, vengono alla mente esempi concreti quali il numero di spazi verdi rigenerati, di luoghi riabitati, di progetti culturali realizzati e di cittadini che si sono attivati nella consapevolezza di far parte di una collettività.



Figura 2 | L'opera di Urban art realizzata da Sten Lex nei Giardini Mosso, nell'ambito del bando Sottocasa.
© Wunderkammern – E. Domenichini.

4 | Pluralismo e beni comuni

Se la governance urbana può essere definita come un processo di coordinamento attraverso il quale gli attori, le istituzioni e i gruppi sociali che abitano la città tentano di raggiungere i loro obiettivi discussi e definiti collettivamente (Le Galès, 2001), leggere il programma Lacittàintorno come una sperimentazione di strumenti per il pluralismo dà adito a una riflessione sul ruolo e l'efficacia di tali strumenti, dalla natura complessa e stratificata, in rapporto alle politiche di governo della città. L'articolazione del programma in dispositivi d'ingaggio, ognuno dotato di precisi obiettivi e peculiarità, ha reso possibili diversi gradi di trasformazione e, di conseguenza, di coinvolgimento dei soggetti che a diverso titolo hanno preso parte a tali processi. L'efficacia dei dispositivi, allora, risiede nella capacità di proporre un dialogo fertile tra i vari attori del programma e di mettere a sistema le differenti azioni realizzate, amplificandone la portata e facendo sì che non rimangano episodi isolati ed effimeri. In tal senso le istituzioni e, in particolare, le Fondazioni filantropiche impegnate in tali processi, devono porsi come riferimento tra la rete di soggetti anche informali coinvolti e le Pubbliche Amministrazioni; favorendo il dialogo, mettendo a disposizione risorse e promuovendo l'adozione di strumenti quali, ad esempio, i Patti di collaborazione o percorsi di co-progettazione pubblico-privata, è possibile promuovere sinergicamente processi di produzione di spazi e servizi pubblicamente riconosciuti e regolati (Savoldi, 2014). Questa accezione, che può forse sembrare eccessivamente rigida, in realtà non nega l'espressione dei valori plurali del programma e dei suoi attuatori ma, al contrario, ne propone uno spazio di manifestazione e di riconoscimento da parte della collettività, nella convinzione che dobbiamo essere in grado di avvicinarci agli interessi ed ai soggetti nella loro disarticolazione per ricercare un nuovo campo di opportunità per la costruzione di beni comuni (Crosta, 1999).

Riferimenti bibliografici

- Crosta P.L. (1999), "Il piano e l'interazione sociale: il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche", in Indovina F. (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca Daest*, Collana Convegni n. 4, Daest, Venezia.
- Le Galès P. (2001), "Quali interessi privati nelle città europee?", in Bagnasco, A. e Le Galès, P. (a cura di), *Le città dell'Europa contemporanea*, Liguori Editori, Napoli.

- Moro G. (2013), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci editore, Roma.
- Raus A. (2017), “Partecipazione, sussidiarietà, beni in comune nella rigenerazione urbana”, in *Gazzetta Ambiente*, n.6, pp. 35-48.
- Rosso E. (2004), “Torino. Il Piano strategico come strumento di *governance* urbana e promozione territoriale”, in Fedeli, V. e Gastaldi, F. (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Franco Angeli, Milano.
- Savoldi P. (2014), “Partecipazione e condivisione: una connessione incerta”, in Bianchetti C. (a cura di), *Territori della condivisione*, Quodlibet, Macerata.

Sitografia

Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, disponibile su Governo Italiano, Trasparenza, Bandi e contratti

[https://www.governo.it/it/articolo/bando – la – riqualificazione – urbana – e – la – sicurezza – pubblicato – il – dpcm – 25 – maggio – 2016/4875](https://www.governo.it/it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875)

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, disponibile su Parlamento Italiano, Leggi

<https://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm>

La pianificazione strategica metropolitana di Bari: tra coordinamento, azioni e sovrapposizioni

Vito D'Onghia

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura (Dicar)

Email vito.donghia@poliba.it

Stefania Sinesi

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica (Dicatech)

Email stefania.sinesi@poliba.it

Abstract

Il processo di riforma istituzionale che ha coinvolto le provincie italiane a seguito dell'emanazione della Legge Delrio¹ ha determinato un nuovo assetto a livello istituzionale avviando l'esigenza di introdurre nell'apparato amministrativo, le Città Metropolitane, aprendo di fatto una nuova stagione di *governance* che cerca di superare la frammentazione degli Enti Locali.

Nel panorama riflessivo nazionale emergono alcune considerazioni, alla luce della situazione pandemica e della significativa innovazione che le amministrazioni metropolitane e gli Enti locali intendono intraprendere, derivante da un lato dall'applicabilità delle *mission* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza² (PNRR, 2021) e dall'altro dalla stesura del Piano Strategico Metropolitan, articolando così la cultura amministrativa e organizzativa delle istituzioni metropolitane verso un impegno attento e specifico alle esigenze di pianificazione e di progettualità specifiche delle comunità locali.

Il campo di esistenza del caso studio vede nel territorio policentrico della Città Metropolitana di Bari un sistema cooperativo che si confronta ogni giorno con fenomenologie e politiche neocentralistiche che apparentemente proiettano nuove azioni ma d'altronde sottendono alcuni obiettivi trasversali di sostenibilità delineati dall'Agenda ONU 2030 e dalla scarsa attenzione dei vertici di coordinamento a recepire uno strumento imprescindibile come la redazione dell'Agenda Metropolitana.

Il processo dei tavoli di partecipazione con il partenariato economico sociale, la standardizzazione di progettualità, la sovrapposizione tematica degli 11 Assi/Azioni del Piano Strategico Metropolitan³, la sperimentazione di un nuovo processo di *governance* non ben incardinato nella macchina amministrativa inducono l'azione territoriale a un banco di prova di verifica sulla capacità delle istituzioni di aprirsi a nuovi modi di pensare i processi di rigenerazione della città.

Parole chiave: strategic planning, public policies, local development

1 | La nuova sfida delle Città Metropolitane: tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Piano Strategico Metropolitan

L'impatto della pandemia ha posto in luce conflittualità e diseguaglianze nel tessuto sociale ponendo una nuova sfida sull'urbanistica e sulla pianificazione territoriale volta ad esprimere un nuovo motore di ricerca collettiva orientato sempre più verso una conversione (comunemente definita come *paradigma di transizione*) del territorio e delle comunità. (D'Andrea F., 2016)

Alcune riflessioni poste alla base della comunità scientifica riguardano la necessità di individuare una reazione sinergica e dinamica tra insediamento umano e politiche di sviluppo per tracciare una nuova

¹ La Legge n.54 del 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle provincie, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni

² Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un programma di interventi per il rilancio dell'economia post pandemica. Il Piano si articola in 6 Missioni, ovvero aree tematiche principali su cui intervenire, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del Next Generation EU. Le Missioni si articolano in Componenti, aree di intervento che affrontano sfide specifiche, composte a loro volta da Investimenti e Riforme.

³ Il Piano Strategico Metropolitan è lo strumento che individua come finalità primaria delle Città metropolitane la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitan, dando impulso ad un processo di pianificazione strategica di Area Vasta.

strategia locale che sappia richiamare accesso ai finanziamenti e ai fondi comunitari, definendo funzioni ed esperienze innovative nei contesti metropolitani. (D'Antonio, S., Testa P., 2021)

Le città metropolitane già dalla loro istituzione (Legge Del Rio L. n.56/2014) contribuiscono da sempre ad attivare confronti e nuove sfide, qualificando processi e modalità di accesso a programmi comunitari e nazionali per predisporre un'Agenda locale messa in atto mediante il Piano Strategico Metropolitano per sensibilizzare le loro comunità locali verso indirizzi sostenibili. (Perrone C., Russo M., 2019)

Il Piano Europeo *Green Deal*, presentato dalla Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen, rappresenta la nuova sfida contemporanea per l'attuazione di una *growth strategy* articolata su diverse misure concrete di crescita sostenibile che investono settori incentrati sulla lotta ai *Climate Changes*, sulla riduzione delle fonti inquinanti, sullo sviluppo di un'economia pulita e circolare, sull'introduzione di nuove forme di mobilità sana e sull'attenzione verso tematiche legate ad una *food security*.

Lo scopo del *Green Deal* è l'attuazione di un piano europeo fondato su azioni di economia circolare, sull'ottimizzazione dell'uso delle risorse e del consumo di energia ponendo al centro la transizione ecologica, la sostenibilità e la crescita verde, la gestione e l'impiego di forme di mobilità alternative rispettose verso l'intero ecosistema. (Green Deal, 2022)

Le strategie previste dal *Green Deal Europeo* riguardano la garanzia verso una transizione giusta ed equa nel settore economico incrementando forme e processi innovativi di produzione riducendo al minimo il divario tra offerta emergente e domanda di consumo.

Gli attuali orientamenti comunitari vedono nel *Green Deal* europeo una nuova strategia di crescita inclusiva e sostenibile per rilanciare l'economia, migliorare la qualità di vita delle comunità adottando anche una politica *Farm to Fork* sulla biodiversità, un nuovo piano per l'economia circolare e per il rilancio dei settori economici. (Commissione Europea, 2020)

In queste logiche appare essenziale la necessità di intervenire e la messa in pratica del *Green Deal Europeo* comportando la riduzione degli impatti dei *Climate Changes*, il bisogno di ridefinire il tradizionale modello di *welfare* messo in crisi dai cambiamenti comunitari e dal continuo processo di metamorfosi dei sistemi territoriali, nonché dall'esigenza di implementare costantemente programmi *area-based* sui luoghi e sui processi.

Gli obiettivi globali ed europei fissati al 2030 e al 2050 dalla Comunità Europea e dalle Organizzazioni Unite mettono insieme una nuova pianificazione cooperativa che tenga conto dei *Sustainable Development Goals*⁴, degli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁵ e delle strategie del *European Green Deal, Next Generation UE*⁶.

Il processo di attuazione del nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta la nuova sfida italiana per contrastare le disuguaglianze economiche e per garantire un accesso a nuove opportunità, una vera e propria strategia che determinerà l'esecutività di nuove opere pubbliche, l'emanazione da parte del Governo Centrale di riforme istituzionali e una buona spesa pubblica per garantire slancio all'intero sistema Italia. (G. Viesti, 2022)

La capacità di organizzare investimenti innovativi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è indirizzata con *mission* (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione e salute) verso gli Enti Locali, veri e propri protagonisti del miglioramento del benessere della vita delle comunità, generatori di politiche rivolte alla salute, all'istruzione, al welfare e a garantire servizi ecosistemici alle comunità.

Le criticità previste dal PNRR riguardano principalmente l'enorme carico attuativo nel settore pubblico, con limitate risorse umane caratterizzate da un'età media elevata e un livello di istruzione modesto.

Una situazione che appare attualmente, allarmante e poco incoraggiante quella degli Enti Locali, contraddistinti da tempistiche burocratiche attuative poco rassicuranti, da bilanci economici sempre in

⁴ Nel settembre 2015 più di 150 leader internazionali si sono incontrati alle Nazioni Unite per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente.

La comunità degli Stati ha approvato l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, i cui elementi essenziali sono i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs, Sustainable Development Goals) e i 169 sotto-obiettivi, i quali mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Gli SDGs riprendono aspetti di fondamentale importanza per lo sviluppo sostenibile quali l'affrontare i cambiamenti climatici e costruire società pacifiche entro l'anno 2030.

⁵ L'Accordo di Parigi è uno strumento giuridicamente vincolante nel quadro della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima, UNFCCC), comprende elementi per una riduzione progressiva delle emissioni globali di gas serra e si basa per la prima volta su principi comuni validi per tutti i Paesi.

⁶ NextGenerationEU è il piano a livello europeo per la ripresa economica post pandemica. Si tratta di un'occasione unica per uscire più forti dalla pandemia, trasformare le economie dei Paesi Membri, creare opportunità e posti di lavoro.

deficit e da processi amministrativi, come la semplificazione e la digitalizzazione che con inerzia stentano a prender piede.

Una fotografia quella dell'Italia in forte lacuna nel processo di pianificazione e attuazione del ruolo delle Città Metropolitane, introdotte nel 2014 e prive di una *governance* di coordinamento che sappia garantire interoperabilità, replicabilità di *best practice* innovative ed pianificazione cooperativa. (La Greca P., 2019)

Un modello centralistico che si ripropone senza aver attuato riforme costituzionali (Riforma della Giustizia, Riforma del Catasto, ecc.) determinanti per un progetto territoriale che si delinea mediante l'Agenda Metropolitana e si attua con il Piano Strategico Metropolitan.



Figura 1 | Relazione tra gli undici assi del Piano Strategico Metropolitan di Bari co le 6 mission del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i 17 SDGs dell'Agenda ONU 2030. (Fonte: Elaborazione, autori, 2022).

2 | Un processo di pianificazione complesso: il Piano Strategico Metropolitan di Bari

Il ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 è stato caratterizzato da frammentarietà pianificatoria, superata con la riforma della Legge n.56/2014 che assegna alle Città Metropolitane il coordinamento del processo di pianificazione strategica di Area Vasta, inteso come processo rappresentativo delle esigenze di sviluppo economico, sociale e culturale di tutte le comunità urbane ed Amministrazioni Comunali ricadenti nel territorio metropolitano.

Tuttavia, l'attuazione di tale riforma non si limita alla riduzione dei costi della politica, al mantenimento e miglioramento dei livelli di servizi volti ai cittadini, ma si interseca con la prospettiva di sviluppo Comunitario che identifica nella riforma dei processi, una leva essenziale per lo sviluppo dei territori in ottica sostenibile e competitiva.

Il modello di pianificazione strategica che la Città Metropolitana di Bari ha avviato nel 2015, mira a cogliere le opportunità connesse alla natura istituzionale del processo, valorizzando il ruolo centrale degli Enti Locali, che sono stati chiamati a redigere, in forma partecipata, il primo documento di indirizzo strategico condiviso da tutti i 41 Sindaci e approvato dal Consiglio Metropolitan all'interno del DUP 2016-2018⁷.

Tale documento delinea la visione e gli obiettivi strategici della Città Metropolitana di Bari e anticipa alcune linee prodromiche alle successive fasi del processo pianificatorio, identificando principalmente due tipi di azioni:

- le *azioni di sistema* riguardanti interventi che coinvolgono più comuni dell'area metropolitana;

⁷ Il Documento Unico di Programmazione 2016-2018 si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO) che ogni amministrazione ha l'obbligo di redigere e approvare. La prima parte ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda parte si compone del bilancio di previsione da attuare nell'arco temporale di un triennio.

- le *azioni strategiche* localizzate in un unico territorio comunale ma di interesse collettivo.

Al fine di dare un impulso all'attuazione di interventi considerati strategici ed attuabili mediante accesso a fonti di finanziamento, la Città Metropolitana di Bari, il 17 maggio del 2016, ha sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri il “*Patto per lo Sviluppo della Città Metropolitana di Bari – Attuazione degli Interventi Prioritari e Individuazione delle Aree di Intervento Strategiche*”, con il quale le Parti si impegnano ad avviare, a sostenere e a dare attuazione ad un percorso unitario finalizzato allo sviluppo economico, produttivo ed occupazionale dell'area metropolitana, volto alla sostenibilità ambientale e alla sicurezza del territorio e dei cittadini.

Il percorso di pianificazione strategica così delineato individua 5 azioni prioritarie:

- *Miglioramento della rete infrastrutturale a supporto delle attività connesse alla mobilità di merci e persone* (miglioramento della mobilità urbana ed extraurbana, potenziamento del servizio Trasporto Pubblico Locale, incremento dei collegamenti tra i principali *hub* logistici e produttivi dell'area metropolitana tra i quali il potenziamento del Porto commerciale di Bari, dell'Aeroporto Bari-Palese, l' Interporto e Area di Sviluppo Industriale);
- *Valorizzazione del territorio e tutela dell'Ambiente* (intesa come processo di riqualificazione e rigenerazione del *waterfront* metropolitano, del consolidamento della costa e della mitigazione dell'erosione costiera);
- *Promozione dello sviluppo economico e produttivo* (nonché implementazione di servizi a rete volti allo sviluppo innovativo del sistema d'impresa e dell'occupazione, dei servizi per le *smart cities*, attivazione del potenziamento degli strumenti dell'Agenda Digitale Metropolitana, identificazione di strutture che promuovano la conoscenza e lo sviluppo di competenze per i fabbisogni del sistema produttivo locale);
- *Promozione del Turismo e valorizzazione della cultura* (visto come miglioramento dell'accessibilità alle aree ad alta vocazione turistica, come potenziamento del sistema integrato per la fruizione dei beni culturali, sviluppo del turismo integrato e sostenibile, realizzazione di ciclovie, recupero di aree di interesse naturalistico, polo didattico ed artistico metropolitano con l'Accademia delle Belle Arti);
- *Riqualificazione sociale e servizi metropolitani* teso al miglioramento della capacità amministrativa con la creazione del nuovo polo della Giustizia presso le caserme dismesse Capozzi e Milano di Bari e di altri edifici pubblici, favorendo l'incremento di servizi a sostegno dell'abitare sociale, dell'innovazione sociale e dell'inclusione attiva.

Secondo quanto stabilito dalla Legge n.56/2014, l'efficacia istituzionale del processo di costituzione del piano strategico mette in relazione le esigenze dei sistemi territoriali locali in stretta connessione con gli strumenti di programmazione sovraordinati. Il Piano Strategico Metropolitano rappresenta dunque il principale strumento che sancisce la programmazione delle politiche di coesione e di sviluppo in coerenza con gli SDGs sanciti dalla dell'Agenda Metropolitana di Sviluppo Sostenibile.

Il Piano Strategico Metropolitano di Bari, ha una visione più ampia, allargata all'intero suo ambito, inteso come unità spaziale, amministrativa ed economica, ottimale, definendo, come disposto dalla Legge Del Rio, obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo periodo per l'intera Area Vasta. (Piano Strategico Metropolitano di Bari, 2022)

Gli interventi ritenuti strategici per lo sviluppo del territorio metropolitano, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione degli stessi SDGs sono parte integrante del Piano Strategico Metropolitano. Lo stesso piano inoltre, deve necessariamente confrontarsi con il PON Metro 2014-2020, con il POR Puglia e con gli altri strumenti di programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei⁸.

Gli obiettivi e gli interventi previsti dal Piano Strategico Metropolitano si concretizzano mediante una costante azione di co-pianificazione e di co-progettazione dei 41 Comuni coordinati dalla Città Metropolitana, intesa come ente di raccordo, consentendo di attuare politiche urbane e territoriali integrate, realizzando una forma di *governance* territoriale più efficiente e condivisa. Tale organizzazione permette alle Amministrazioni Comunali di realizzare i propri programmi di sviluppo mediante l'utilizzo degli strumenti di programmazione introdotti dalla Regione Puglia, dalle Istituzioni Governative Nazionali e dalla Comunità Europea, perseguendo obiettivi unitari e di più ampio respiro.

Il modello di pianificazione attuato è di tipo policentrico e mira a sviluppare i 41 sistemi territoriali mediante un'azione di coordinamento, mettendo a sistema le risorse locali in un'ottica di integrazione su

⁸ Il PON Metro 2014-2020 della città di Bari, il POR Puglia e gli altri strumenti di programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei rappresentano politiche di Coesione (o politica regionale europea) che l'Unione europea mette in campo per ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Tali politiche rappresentano una delle principali leve di crescita e sviluppo della qualità di vita in Europa.

diversi livelli multisettoriali. A tal proposito, l'organizzazione metropolitana ha definito una *governance* multilivello di tipo istituzionale, partenariale e gestionale. (Piano Strategico Metropolitan, 2022)
Coerentemente con la *vision* e con quanto stabilito dal Sindaco Metropolitan, dai 41 Sindaci e dal Consiglio Metropolitan nel “*Patto per lo Sviluppo della Città Metropolitana di Bari*” la pianificazione strategica metropolitana barese viene fondata su tre tematiche trasversali:

- *Capitale culturale*, comprendente il complesso di azioni e politiche orientate allo sviluppo e alla promozione di conoscenze, competenze e tradizioni espresse dalla vocazionalità territoriale, incrementando l'attrattività locale nei diversi contesti di livello nazionale, europeo e globale;
- *Parità di genere e intergenerazionale*, che include misure ed azioni a supporto dello sviluppo delle giovani e future generazioni in termini di opportunità, di crescita, formazione e lavoro, nonché di raggiungimento di *standards* di qualità della vita;
- *Ecologia integrale*, che racchiude misure sociali e azioni culturali ed economiche utili a valorizzare e tutelare l'ambiente inteso come bene comune ed ecosistema per le comunità, secondo un approccio integrato rivolto alla crisi ecologica e ai repentini cambiamenti climatici.

Inoltre, le attività legate alla Pianificazione Metropolitan Strategica devono necessariamente integrarsi con l'Agenda Metropolitan per lo Sviluppo Sostenibile (AMSvS – in fase di approvazione) che delinea i riferimenti per la costruzione della *vision* integrata con gli obiettivi del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS Metropolitan - approvato), quale documento strategico di riferimento per la definizione di strategie sostenibili dal punto di vista ambientale, energetico e socio-economico, ponendo al centro le comunità locali e la soddisfazione delle loro esigenze di mobilità sul territorio.

La Pianificazione Strategica della Città Metropolitana di Bari si ispira al criterio di diversificazione dei processi di trasformazione territoriale, relativamente alla caratterizzazione demografica, economica, sociale, culturale, turistica, ambientale, declinando le tre tematiche trasversali in undici assi strategici:

1. Agenda digitale e Smart Cities (Transizione digitale),
2. Mobilità Sostenibile,
3. Turismo e Cultura,
4. Ecosistema dell'istruzione, ricerca e lavoro,
5. Social housing inclusione attiva e innovazione sociale,
6. Waterfront ed Economia del mare,
7. Rigenerazione delle periferie ed economie urbane,
8. Riqualficazione dei centri storici ed economie urbane,
9. Agricoltura 4.0 e paesaggio rurale,
10. Transizione ecologica e contrasto ai cambiamenti climatici,
11. Industria 4.0 e competitività.

Tutte le attività legate alla pianificazione sono accompagnate da un processo partecipativo strutturato che coinvolge i cittadini, gli enti e le compagini economico-sociali operanti sul territorio metropolitan, così come dichiarato nel “*Modello di governance per la pianificazione strategica della Città metropolitana*”, approvato dal Consiglio Metropolitan, con Deliberazione n.1 del 15.02.2016, secondo cui la partecipazione deve essere ampia, accessibile, trasparente e plurale nei confronti di soggetti portatori di interessi diffusi. (Piano Strategico Metropolitan, 2022)

Con il “*Regolamento per la Partecipazione Individuale e Collettiva*”, allegato alla Deliberazione Consiliare n.86 del 19.07.2017, la Città Metropolitana di Bari riconosce, istituzionalizza e garantisce la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali.

Nel processo partecipativo introdotto dalla Città Metropolitana di Bari sono stati avviati dal 2019 ad oggi tavoli di concertazione volti al coinvolgimento di diversi interlocutori, in particolare:

- *Tavolo Interistituzionale* costituito dai rappresentanti delle istituzioni pubbliche locali, finalizzato alla costruzione e alla condivisione di una consapevolezza metropolitana volta alla valorizzazione e allo sviluppo del territorio, connettendo visioni generali e specificità locali;
- *Tavolo del Partenariato Economico-Sociale*, che coinvolge le forze economiche e sociali, le rappresentanze datoriali e sindacali con ruolo consultivo, e tutti i soggetti interessati dalle azioni previste dal Piano Strategico Metropolitan, oltre alle Amministrazioni Comunali, finalizzato alla presentazione di istanze connesse alle tematiche trasversali;
- *Tavolo dei Talenti e delle Nuove Generazioni*, dedicato ai giovani di età compresa fra i 16 e i 40 anni, alle associazioni giovanili e studentesche, alla popolazione scolastica e ai giovani professionisti, con l'obiettivo di cogliere le proposte innovative delle nuove generazioni.

- *Tavolo delle Associazioni e della Cittadinanza attiva*, indirizzato alle realtà territoriali attraverso canali *social e forum* indirizzato a connettere la realtà ad un immaginario futuro mediante foto ed immagini rappresentative degli obiettivi delle Azioni Strategiche previste dal Piano.

Con la sua complessità, il Piano Strategico Metropolitan di Bari risulta ad oggi in fase di elaborazione, prevedendo percorsi di coinvolgimento e partecipazione, sperimentando una nuova forma di *governance* collaborativa e multiattoriale che vede la partecipazione delle istituzioni e delle comunità locali, impegnate nella costruzione del *sensu metropolitan*, inteso come una nuova identità territoriale nonché come volano per la crescita e lo sviluppo armonico dell'intero territorio.

3 | Strategie possibili

Le ragioni che portano alla riflessione critica di stesura di questo contributo evidenziano la necessità di rilevare nel contesto specifico del territorio della Città Metropolitana di Bari impatti e ricadute spaziali, nonché azioni di coordinamento, di coinvolgimento degli Enti di Ricerca e degli *stakeholders*, di criticità nell'operare amministrativo, di contenimento della spesa pubblica e di metodologia di azione.

L'esistenza di un parco progetti prevista nella redazione del Piano Strategico Metropolitan è legata alla tempestività e all'inadeguatezza dei Enti Locali nel gestire candidature a finanziamenti, manifestando nel complesso incapacità di tracciare una *vision* che sappia ricucire connessioni tra pianificazione e progettazione e che possa segnare la vera rotta verso la costruzione di un nuovo paradigma dinamico. (Lefebvre H., 1976)

Le finalità del Piano Strategico Metropolitan di Bari, dell'Agenda Metropolitana impongono obiettivi e visioni strategiche che mirano a connettere le diverse dotazioni territoriali, individuando al contempo un processo di innovazione urbana che deve tener conto dei bisogni, delle contraddizioni e delle effettive potenzialità per il rilancio dello stesso territorio.

Le diverse connessioni di piani e strumenti incontrano nel caso di studio di Bari, un modello programmatico che accusa una forte incapacità da parte degli Enti Locali di delineare visioni e strategie possibili che guardano al di là delle proprie risorse e potenzialità territoriali.

Una strategia possibile consiste nel saper relazionare competenze tecniche, scientifiche e motivazioni politiche, con saper specialistico ed efficienza amministrativa, capacità comunicativa e interazione con le comunità, creatività e radicamento locale. (Pasqui G., 2018)

Il ruolo della ricerca scientifica applicata nelle visioni di città porta il più delle volte ad un'idea contemporanea di trasformazione urbana e ad un'organizzazione territoriale funzionale per delineare processi spaziali decisivi per la società moderna. (Perulli P., 2009)

Tali prospettive cercano di far leva sui modelli di gestione delle tecnologie, sulla coesione sociale, riconoscendo "territori capaci" ad affrontare opportunità di crescita per orientare progettualità con soluzioni *site-specific*. (Donolo C., 2008)

La cultura urbanistica deve apparire in questa fase di riassetto istituzionale e di pianificazione strategica preparata a dare risposte progettuali multisettoriali forti per territori diversi in un contesto metropolitan policentrico come quello di Bari, definendo un nuovo paradigma innovativo per il rilancio produttivo/economico del territorio di riferimento.

Il progetto di territorio da condurre nel contesto metropolitan di Bari deve saper riconoscere la lettura delle città contemporanee dei suoi 41 comuni, interpretando fenomeni ben delineati nei suoi 11 assi del Piano Strategico Metropolitan, divenendo un vero strumento indispensabile e imprescindibile per operare un'organizzazione molteplice di valori, di processi da sperimentare, di forme che sappiano ben delineare un terreno di ricerca a cui è importante corrispondere azioni in chiave di sostenibilità.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di una riflessione collettiva degli autori, ma sono da attribuire a V. D'Onghia la stesura del § 1, a Sinesi S. la stesura del § 2, e la stesura delle conclusioni del § 3 ad entrambi gli autori

Riferimenti bibliografici

Donolo C. (2008), Transizioni verso territori capaci. *Sociologia del lavoro*, 109: pag. 25-42.

D'Andrea F. (2016), Transizione paradigmatica e incertezza. Un'introduzione, in *Rivista DS* anno VI, n. 2, 2016.

D'Antonio S., Testa P. (2021), "Le città sono la soluzione. Un viaggio nell'Italia dei comuni innovativi", Donzelli editore, Roma, pp.3-14.

- La Greca P. (2019), “Il Coordinamento interistituzionale e la pianificazione cooperativa per le nuove forme dell’urbano”, in Perrone C., Russo M., (a cura di) Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto, Saggine. Donzelli editore, Roma, pp. 53-60.
- Lefebvre H. (1976), Il diritto alla città, Marsilio, Padova. (ed. orig., Le droit à la ville, éditions Anthropos, Paris, 1968).
- Pasqui G. (2018), La città, i saperi, le pratiche, Donzelli editore, Roma.
- Perrone C., Russo M. (2019), “Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto”. Saggine. Donzelli editore, Roma, pp. 3-24.
- Perulli P. (2009), Visioni di città, Le forme del mondo spaziale, Piccola Biblioteca Einaudi editore, Torino.
- Prezioso M. (2017) “Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall’esperienza delle macroregioni” in Ferlaino F., Iacobucci D., Tesauro C., (a cura di) Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale, Franco Angeli, Milano, pp.57-76.

Sitografia

- Asvis, Agenzia Italiana per lo sviluppo sostenibile, Agenda 2030, Goal 11, Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
<http://asvis.it/goal-e-target-obiettivi-e-traguardi-per-il-2030/#goal11>
- Commissione Europea, (2020), Il Piano per la Ripresa dell’Europa,
https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#documents
- Commissione Europea, (2020), “Analysis of link between CAP Reform and Green Deal, Swd (2020) 93 final,
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-93-F1-EN-MAINPART-1.PDF>
- Green Deal
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
<https://italiadomani.gov.it/it/home.html>
- Piano Strategico Metropolitan
<https://pianostrategico.cittametropolitana.ba.it/>
<https://pianostrategico.cittametropolitana.ba.it/governance/>
<https://pianostrategico.cittametropolitana.ba.it/atti-e-documenti/>
- Viesti G., 2022, “Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?”, Il Mulino editore
<https://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia>

Il ruolo del terzo settore nella governance delle politiche per le periferie. Il caso di Milano

Alice Ranzini

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: alicedoredana.ranzini@polimi.it

Abstract

La ritrazione progressiva dell'attore pubblico dalla gestione diretta degli interventi di welfare ha prodotto una crescente rilevanza alla scala microlocale delle organizzazioni del terzo settore, favorendone il processo di radicamento e la continuità di azione in alcuni territori particolarmente deprivati come, ad esempio, i quartieri di edilizia residenziale pubblica. Questa dinamica sembra avere aperto un interessante spazio di autonomia di azione per il terzo settore, rafforzato dal crescente ruolo del finanziamento privato. Questi soggetti hanno così potuto sviluppare strumenti, competenze e sensibilità specifiche per accompagnare territori e popolazioni fragili in un quadro di crescente scollamento tra domande sociali e target dalle politiche di welfare. L'intersezione tra questi diversi attori ha rappresentato nell'ultimo decennio il fertile terreno intorno a cui si sono sviluppati processi innovativi di trasformazione e rigenerazione urbana in diverse periferie della città di Milano. Una condizione non priva di contraddizioni che mostra però anche interessanti elementi di innovazione negli esiti, in parte inattesi, delle pratiche di interazione e collaborazione quotidiane tra gli attori locali. In alcune periferie caratterizzate dalla presenza di relazioni consolidate tra le organizzazioni del terzo settore stanno maturando forme innovative di governance dell'intervento sociale a base territoriale che delineano uno scenario possibile di politiche di quartiere "network-based".

Parole chiave: welfare, network, neighborhood

1 | Introduzione: reti, territorio e welfare locale

L'introduzione del principio di sussidiarietà ha determinato, a partire dagli anni Duemila, un rinnovamento nella concezione delle politiche sociali in Italia. L'ambito locale è diventato centrale nella programmazione e gestione degli interventi (Bifulco, 2015) con l'obiettivo di costruire un welfare predittivo, adattabile alle risorse contestuali e capacitante degli attori locali. Un fondamentale cambio di passo nella relazione tra le istituzioni pubbliche e attori locali, che ha superato la tradizionale impostazione gerarchica e burocratica dell'intervento pubblico sui territori attraverso una impostazione *territoriale* (Vitale, 2007).

A distanza di vent'anni, la conformazione "reticolare" assunta dalle politiche sociali appare un riferimento ormai consolidato, anche se la progressiva ritrazione dell'attore pubblico e la crescente frammentazione delle politiche sociali e urbane ha in parte indebolito la portata innovativa di questa visione. La territorializzazione del *welfare* è stata interpretata in senso tecnico, delegando al privato la responsabilità dell'azione locale e dando forma ad un mercato sociale sempre più segmentato e competitivo (De Leonardis, 2002). In questo scenario l'azione del Terzo Settore ha acquisito crescente rilevanza in relazione un intervento pubblico che avanza "per progetti", con una evidente difficoltà nella definizione di scenari di cambiamento urbano e sociale di ampio respiro. Imparando a lavorare in rete il terzo settore ha sperimentato, con ampi margini di autonomia, strumenti e modalità differenti per accompagnare territori e popolazioni fragili, evidenziando un nuovo ruolo delle organizzazioni territoriali nella ricomposizione alla scala microlocale di quadri di politiche articolati e frammentati.

2 | Dal quartiere alla rete. L'evoluzione dell'intervento *area-based* nelle periferie milanesi

La città di Milano rappresenta un contesto in cui la dimensione della rete tra istituzioni pubbliche e terzo settore si è sviluppata in modo particolare, facendo leva su una tradizione di governo urbano diffuso che ha storicamente premiato il "far da sé" della società civile e delle imprese tra competizione e solidarietà (Tognetti Bordogna e Sironi, 2013). A partire dagli anni Novanta Milano è stata pioniera nel processo di delega al Terzo Settore nel panorama italiano (Benassi, 2019). Al contempo la Fondazione Cariplo ha agito come attore "abilitante" attraverso la costruzione di cornici e discorsi intorno al ruolo territoriale del terzo settore, agevolando la formazione di reti e alleanze ancora oggi riconoscibili in alcuni territori.

Mentre la stagione dell'intervento urbano integrato *area-based* ha prodotto risultati incerti in termini di

modalità di intervento integrato nelle periferie oggetto dei Contratti di Quartiere II (Coppola, 2010), una serie di bandi promossi tra il 2009 e il 2013¹ da Fondazione Cariplo ha permesso a molte organizzazioni di maturare competenze e radicamento in alcuni dei contesti più fragili della città, nonché di costruire alleanze tra soggetti differenti riducendo la separazione tradizionale tra intervento professionale e volontariato puro (Barbetta e Ranci, 1999).

Nell'ultimo decennio, Milano ha rafforzato il governo delle reti locali entro una cornice di rinnovata attenzione all'intervento sociale e urbanistico nelle periferie. Con il *Piano Periferie* (2016) sono state riconosciute cinque aree periferiche di intervento prioritario corrispondenti ad addensamenti progettuali esito di una ricognizione puntuale di iniziative, opere e interventi avviati nei periodi precedenti. Interventi di diversa natura, scala e derivazione rispetto ai quali la sfida dell'avvio congiunto e della ricomposizione delle diverse azioni costituiva la scommessa sul futuro dei quartieri *target*. Al contempo, alcuni strumenti di facilitazione dell'iniziativa degli attori locali hanno innescato processi di micro-rigenerazione dal basso a regia pubblica. Il Bilancio Partecipativo, i Bandi alle Periferie, i Patti di Collaborazione, il programma Piazze Aperte e il rilancio in chiave culturale dei Mercati Coperti hanno disegnato una strategia di sollecitazione *leggera* della società civile verso l'intervento urbano che ha prefigurato nuove opportunità d'uso della città. Con il passaggio al *Piano Quartieri* (2018) la logica dell'intervento "per tasselli" è stata poi estesa a tutta la città, facendo coesistere grandi progetti d'area, opere pubbliche ordinarie e iniziative civiche dal basso. Da questo strumento è emersa l'immagine di una città dalle molteplici territorialità reticolari il cui coordinamento e integrazione costituiscono oggi una delle principali sfide di governo per l'amministrazione locale.

Nello stesso periodo hanno preso avvio due programmi di Fondazione Cariplo che hanno riconosciuto nelle reti di quartiere un nuovo *dispositivo* di intervento territoriale e sperimentato meccanismi di *governance* a scala di quartiere fortemente calati nella realtà di un intervento urbano sempre più "a progetto".

Il programma *La città Intorno* ha sperimentato, per l'intervento nelle periferie, un sistema di *dispositivi di ingaggio* (Fondazione Cariplo, 2019) territoriale a diversa intensità, rivolti ad attori territoriali con profili differenti – dalle organizzazioni non profit alle imprese, ai gruppi informali di cittadini. In modo collaterale alla riattivazione di spazi dismessi o sottoutilizzati come "punti di comunità" nei quartieri Adriano, via Padova e Corvetto-Chiaravalle sono state promosse iniziative su temi specifici che hanno dato forma a scenari di futuro *community-driven* in questi territori, con la compartecipazione diretta della Fondazione e una forte enfasi sulla formazione e capacitazione dei soggetti locali.

Il programma *QuBi* ha sperimentato invece interventi di contrasto alla povertà minorile in 23 aree marginali della città, ponendo l'accento sul radicamento dei soggetti e sull'identità dei raggruppamenti come elementi di innovazione dell'intervento sociale a base territoriale. Una parte consistente del finanziamento per ciascun quartiere è stata vincolata alla progettazione del funzionamento organizzativo delle reti di quartiere rete e allo sviluppo delle funzioni di collaborazione tra organizzazioni, con la Fondazione e con il Comune di Milano.

Nel complesso, queste recenti iniziative mostrano alcuni tratti distintivi rispetto alla stagione delle politiche integrate *area-based*. In primo luogo il quartiere non è più l'unità di riferimento territoriale per affrontare una riflessione congiunta sugli effetti spaziali delle disuguaglianze urbane, ma il campo di intersezione di risorse e attori le cui relazioni di scambio sono sia il presupposto alla base del progetto che il suo *target*. Il repertorio potenziale di soluzioni rappresentato dalla rete locale guida l'azione locale dando esito ad una selezione *bottom-up* delle aree di intervento. Questo meccanismo produce una maggiore differenziazione e una minore comparabilità negli esiti poiché sempre più determinanti sembrano essere i caratteri distintivi dei territori più che gli elementi di somiglianza. Attraverso un meccanismo di implementazione "a tasselli", che lascia ai soggetti territoriali ampia autonomia di definire modalità, tempi e tipologie di intervento le politiche milanesi sulle periferie si delineano come politica di *gestione delle reti* (Fosti, 2013). In assenza di dispositivi di intermediazione con i territori – come ad esempio i Laboratori di Quartiere nel periodo dei Contratti di Quartiere – prendono forma politiche aperte e poco vincolanti per l'azione finale delle reti locali, che spostano l'attenzione dalla innovazione delle soluzioni alla innovazione degli strumenti di *governance*,

¹ I bandi *Promuovere la coesione sociale nelle comunità territoriali* (2009-2010), *Promuovere percorsi di educazione interculturale tra scuola e territorio* (2010-2011), *Valorizzare le attività culturali come fattore di sviluppo delle aree urbane* (2011-2013) e *Costruire e rafforzare legami nelle comunità locali* (2011-2013) hanno finanziato nel solo territorio del comune di Milano 38 progetti per un valore complessivo oltre 8 milioni di euro.

rinunciando alla definizione *top-down* di un'agenda di temi in favore di una maggiore apertura all'iniziativa dal basso.

3 | Governare la frammentazione dal basso²

Nel corso degli ultimi quindici anni l'enfasi sulla collaborazione in rete ha prodotto, in alcuni contesti periferici caratterizzati dalla presenza di organizzazioni con un radicamento territoriale di lungo corso, strategie di coordinamento locali che mostrano il tentativo di arginare la frammentazione delle politiche sia alla scala del quartiere che alla scala minuta del supporto alla persona.

Ricostruendo la geografia delle relazioni tra i soggetti attivi in uno stesso quartiere (Greenberg et al., 2017), è possibile indentificare molteplici ordini di ingaggio territoriale compresenti: da un lato iniziative puntuali, gestite in autonomia dalle singole organizzazioni; dall'altro raggruppamenti temporanei nati per implementare iniziative o gestire progetti complessi. Queste iniziative rappresentano una agenda locale implicita, fatta di temi e campi di intervento condivisi o esclusivi, che sono però fortemente dipendenti dagli orientamenti dei finanziamenti pubblici e privati. In alcuni territori è possibile riconoscere anche un terzo ordine di ingaggio territoriale che coinvolge gli attori locali indipendentemente dalle loro differenti identità. Laddove infatti le relazioni tra organizzazioni e tra operatori territoriali sono consolidate ed è maturata una idea condivisa del quartiere come *problema pubblico*, alcune reti di quartiere hanno attivato un piano di confronto e coordinamento informale che rimane stabile nel tempo, benché non sempre evidente sul piano operativo. Attraverso momenti di incontro e discussione intorno a questioni rilevanti per il quartiere - le cui modalità, linguaggi e temi diventano anche tratti identitari della rete - i soggetti locali sviluppano un piano di azione "meta-progettuale" che conferisce coerenza complessiva ai diversi interventi gestiti in autonomia da singoli o raggruppamenti parziali di attori. Attraverso un processo di reciproco riconoscimento tra attori compresenti in uno stesso territorio e confronto collettivo sulle prospettive di intervento, si sviluppa una strategia informale di *governance plurale* degli interventi basata sulla messa in comune di informazioni, competenze e risorse in capo a soggetti differenti.

L'esplicitazione di questi tre ordini di attivazione territoriale ci aiuta a riconoscere che la rete non è un contesto unitario e uniformemente cooperativo, quanto piuttosto un sistema di *azione plurale* (Crosta, 2009) che permette sia la costruzione di significati e pratiche condivisi che l'autonomia e discrezionalità di azione da parte dei singoli attori. Una condizione di *cooperazione intrinseca* (Butera, 1999), ovvero una condizione di collaborazione nell'autonomia attraverso un sistema di *connessioni lasche* (Weick, 1993) di comunicazione e coordinamento in cui i diversi elementi sono consapevoli della reciproca esistenza ma agiscono in maniera indipendente. Questa forma di *governance* plurale è fortemente "adattiva" rispetto alle opportunità e alle necessità di interazione con il sistema delle politiche pubbliche. La rete adatta le geometrie dei sottogruppi alle occasioni di attivazione che si presentano – gestione di risorse, interlocuzione con le istituzioni, conflitto pubblico ecc. -, preservando l'autonomia e l'identità dei singoli attori ma agendo strategicamente a beneficio del quartiere nel suo complesso. In questo "gioco" collettivo, le differenti culture organizzative rappresentate dai soggetti trovano spazio e legittimità per esprimersi come parti di un progetto di territorio più ampio, assolvendo a ruoli territoriali differenti.

In una prospettiva di analisi microsociale la rete territoriale si sostanzia di una fitta trama di relazioni informali che gli operatori intrattengono nello svolgimento quotidiano del proprio lavoro. Di fronte ad un sistema di politiche welfare rigido e frammentato, che oppone numerosi vincoli al supporto dei profili sociali più fragili (Watts e Fitzpatrick, 2018), le pratiche quotidiane di accompagnamento dei singoli nell'accesso ai servizi e nell'esercizio dei diritti di cittadinanza rendono necessario costruire soluzioni ogni volta diverse e specifiche. Attraverso lo scambio di informazioni e di prestazioni tra gli operatori territoriali si connettono servizi, iniziative e organizzazioni diversi, valorizzando il capitale relazionale e sociale di tutte le componenti del territorio. Queste pratiche di intervento in rete fortemente de-routinizzate e *de-istituzionalizzate* (Cottino, 2009) sono esito di adattamento alla frammentazione delle politiche di *welfare*: non danno forma a un protocollo stabile di intervento, quanto più descrivono "procedure di improvvisazione" fortemente dipendenti dalle risorse disponibili nella contingenza nonché dalla condizione dei singoli.

² Il presente articolo rielabora gli esiti dalla ricerca dottorale dell'autrice *Quartieri come reti. Le reti territoriali come dispositivi di inclusione tra competenza e rappresentanza* (XXXII ciclo – Università IUAV Venezia) che ha studiato le modalità di attivazione in rete del terzo settore in due quartieri ERP milanesi (San Siro e Giambellino Lorenteggio), attraverso una campagna di interviste in profondità agli operatori territoriali, l'osservazione partecipante di momenti di incontro e discussione collettivi e la rielaborazione di note di campo.

«Io vengo a conoscenza delle cose tramite un canale, per cui si attiva un canale di solidarietà dove c'è già una rete interna che interviene in solidarietà. A volte, dalla rete interna io o altri, ad esempio, siamo passati alla rete esterna, alla rete dei servizi. [...] mi è capitato tantissimo in questi anni di avere un problema e chiamare la P. [operatrice], o P. [attivista] o chiamo la C. [volontaria]. [...] Poi, io la P. [attivista] la sento anche se la maestra mi chiama e mi dice che ha una cucina da regalare... il senso dei servizi è che si possono scambiare e intercambiare».³

Queste forme di scambio e collaborazione informale a livello individuale e organizzativo, possibili grazie a legami continuativi nella prossimità, ridefiniscono l'intervento territoriale entro una logica di "filiera" orizzontale. Una strategia di governo della frammentazione che sembra ridefinire dal basso l'intervento d'area nei territori urbani marginali fornendo ai soggetti locali una infrastruttura comune in cui riconoscersi e ricollocare il proprio ruolo territoriale.

4 | Politiche di quartiere "network-based" e il ruolo del terzo settore

Nello scenario frammentato prodotto dagli strumenti di *governance* collaborativa sperimentati nella città di Milano, le pratiche di collaborazione a scala di quartiere sottolineano un ruolo "implicito" assunto dalle reti territoriali del terzo settore nelle periferie milanesi e suggeriscono la possibilità di immaginare una diversa genesi delle politiche integrate d'area, in cui la costruzione di reti territoriali sostiene processi di apprendimento e attivazione collettiva intorno a una idea condivisa di territorio.

Alla scala del quartiere il funzionamento degli interventi territoriali risulta frammentato in una pluralità di strumenti, fonti di finanziamento e linee di intervento, con un diverso grado di normatività sull'azione dei soggetti locali. In questo panorama articolato, la rete territoriale, attraverso un sistema di azione plurale e *governance* "adattiva" mette in connessione servizi pubblici, interventi a progetto, iniziative civiche e presidi del volontariato, agendo da elemento di ricomposizione, e dando coerenza alle molteplici progettualità attive grazie alla convergenza dei soggetti nella rete territoriale. Questa funzione ricompositiva permette al quartiere di continuare a funzionare da "dispositivo" (Tosi, 2001) per l'integrazione delle politiche, in un senso meno rigido rispetto all'intervento *area-based* grazie ad un ruolo mutato degli attori locali e del Pubblico. La funzione di integrazione non è infatti più affidata all'istituzione pubblica e agli strumenti di intermediazione locale volti a fare interagire il territorio con il complesso delle politiche pubbliche e delle iniziative private, bensì è spostata sul territorio, che sviluppa autonomamente una capacità adattiva - e reattiva - di coordinamento dell'azione locale plurale e frammentata.

Parallelamente all'articolazione dinamica rappresentata dalle differenti occasioni di attivazione in rete "a progetto", gli attori e i loro legami costituiscono gli elementi di stabilizzazione del *network*. La rete funziona e si sviluppa in modo processuale nel tempo attraverso fasi, all'interno delle quali alcuni nodi ricoprono posizioni più centrali o più periferiche sulla base dell'opportunità. Riconoscere l'esistenza di una rete territoriale unica con diversi punti di convergenza invece che molteplici reti compresenti, ci permette di dare valore ai nodi di attrazione e alle esperienze aggreganti, che sviluppano coesione di intenti e valori, più che alle linee di separazione - per temi, competenze, culture organizzative - poco fertili per spiegare e immaginare il cambiamento territoriale. Questo cambio di sguardo sostiene la possibilità di pensare alla rete come una forma organizzativa plurale ma unitaria, in divenire ma stabile, che presenta cioè delle ricorrenze in corrispondenza degli attori e dei legami permettendo di ricomporre la frammentazione delle politiche dando esito ad una politica di quartiere "*network based*".

Riferimenti bibliografici

- Barbetta G. P., Ranci C. (a cura di, 1999) *Nonprofit a Milano. Fattori di nascita, consolidamento e successo*, Franco Angeli, Milano.
- Benassi D. (2019), "Il governo del sistema di assistenza sociale in una prospettiva di lungo periodo", in Andreotti A. (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Il Mulino, Bologna, pp. 71-95.
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Butera F. (1999), "L'organizzazione a rete attivata da cooperazione, conoscenza, comunicazione, comunità: il modello 4C nella ricerca e sviluppo", *Studi Organizzativi*, n. 2.
- Coppola A. (2010), "Gratosoglio. Esercizi di trasformazione sulla città pubblica", in Bricocoli M., Savoldi P., *Milano Downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*, Et al., Milano, pp. 105-131.
- Cottino P. (2009), *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Jaca Book, Milano.
- Crosta P. L. (2009), *Casi di politiche urbane. La pratica delle pratiche d'uso del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- De Leonardis O. (2002), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.

³ Conversazione con S., abitante e operatrice nel quartiere San Siro, 23 gennaio 2019.

- Fondazione Cariplo (2019), *Quartiere Adriano. Conoscenza per il cambiamento*, Quaderni del programma “La città Intorno”.
- Fosti G. (2013), *Rilanciare il Welfare Locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, Egea, Milano.
- Greenberg D. M, De La Rosa Aceves A., Karlström M., Nuñez S., Quiroz-Becerra M.V., Schell S., Yang E., Yu A. (2017), *Network Effectiveness in Neighborhood Collaborations. Learning from the Chicago Community Networks Study*, Report, November 2017, MDCR, Chicago.
- Tognetti Bordogna M., Sironi V. A. (a cura di, 2013), *Milano capitale del bene comune*, Franco Angeli, Milano.
- Vitale T. (2007), “Integrazione e territorializzazione del welfare. Alcune implicazioni per i servizi sociali”, in *Voci di strada*, n. XIX, vol. 3, pp. 91-113.
- Watts B., Fitzpatrick S. (2018), *Welfare Conditionality*, Routledge, London.
- Weick, K. E. (1993) *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, Milano: Raffaello Cortina Editore
- Tosi A. (2001), “Quartiere”, in *Territorio*, n.19, pp. 13-24.

Le politiche sugli usi temporanei nella regione Emilia-Romagna nell'avviamento della loro prima stagione

Luca Gulli

Ministero della cultura – Direzione regionale della Toscana

Email: luca.gulli@cultura.gov.it

Ambra Migliorisi

UN-Habitat

Email: migliorisiambra@gmail.com

Abstract

Il recente ciclo di politiche urbane avviato dalla regione Emilia-Romagna dopo l'approvazione della legge in materia di urbanistica n. 24/2017 assume i temi della rigenerazione come prioritari e ad essi vorrebbe legare in modo coerente una strumentazione di amministrazione territoriale basata su moduli negoziali e contrattuali. In coerenza con questo orientamento, vengono introdotti dispositivi normativi e vengono avviate azioni che dovrebbero portare le pratiche degli usi temporanei a diventare componente organica e diffusa del nuovo corso dato all'urbanistica regionale. Vista l'estrema diversificazione che le forme degli usi temporanei possono assumere, in questa fase ancora incerta di avviamento della strumentazione legislativa e regolamentare sembra opportuno avviare un'indagine che possa restituire sia le differenze, sia le regolarità o le similarità presenti nelle esperienze già avviate (alcune anche da molti anni), allo scopo non solo di anticipare gli effetti che la prevista approvazione di una disciplina regolamentare avrebbe su un ventaglio così esteso ed eterogeneo di pratiche, ma soprattutto per prefigurare il ruolo che gli usi temporanei potrebbero assumere all'interno del complessivo sistema di amministrazione urbanistica emiliano, ancora in fase ampiamente sperimentale.

Parole chiave: Emilia-Romagna, usi temporanei, urbanistica regionale

1 | Promesse ed esiti delle pratiche di uso temporaneo in Emilia-Romagna

Nonostante il fatto che il nuovo corso della disciplina legislativa regionale emiliana abbia suscitato un dibattito acceso, in realtà dal punto di vista strettamente contenutistico il testo di legge prodotto pochi anni orsono (l.r. n. 24/2017) non ha espresso temi, indirizzi o approcci che non fossero già presenti nei dispositivi normativi regionali precedenti (controllo del consumo di suolo, centralità delle strategie di riqualificazione/rigenerazione urbana, apertura negoziale ai privati, elaborazione di disciplinari per la valutazione dei progetti). Il cambiamento più sensibile è stato nell'elevare questi contenuti a strategia generale di governo del territorio (Cartei, 2017: 614). Si viene in tal modo a configurare un approccio alla pianificazione urbanistica che si compone di tanti moduli procedurali separati, i quali dovranno poi essere inseriti all'interno di una complessiva cornice di politica territoriale. Questo dovrebbe avvenire facendo ricorso a una diffusa prassi negoziale e contrattuale (Dugato, Bonetti, 2020: 374), la cui coerenza dovrebbe ritrovarsi in un generale schema di assetto fisico o (più difficilmente) nella sempre incerta redazione di criteri prestazionali per la qualità urbana.

Se si volessero invece individuare i contenuti inediti all'interno delle leggi, piani e regolamenti urbanistici che le città dell'Emilia-Romagna stanno mettendo a punto, allora questi potrebbero essere rinvenuti in due fattori, uno legato alla cornice dell'azione amministrativa (l'adozione del principio di competenza, quale generalizzato criterio guida per l'azione amministrativa) e uno più strettamente riferibile alla prassi (il riconoscimento e l'istituzionalizzazione delle esperienze di uso temporaneo degli spazi e degli immobili in stato di sottoutilizzazione). Se l'adozione generalizzata del principio di competenza solleva problemi di metodo ancora non pienamente affrontati, la disciplina degli usi temporanei presenta già un patrimonio di esperienze e di pratiche il cui carattere innovativo risiede nel fatto di porsi come banco di prova per bilanciare una disciplina del territorio regionale che si è da sempre configurata come portatrice di profili di sovra-regolamentazione (Gabellini, 2018: 35 e 74-5).

Le disposizioni contenute nella legge regionale n. 24/2017 affidano infatti agli usi temporanei, disciplinati dall'art. 16, lo "scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali". Per

dare a questo istituto il respiro di una strategia territorialmente estesa, il precedente articolo (art. 15) dispone la formazione di elenchi e basi di dati sugli immobili sottoutilizzati e ne articola la descrizione in base al regime proprietario che li contraddistingue. Si tratta di un'innovazione che recepisce a livello regionale formulazioni e disposizioni che erano in via esplorativa già state introdotte nei regolamenti urbanistico-edilizi di varie città capoluogo (Bologna, Ravenna e Reggio Emilia).¹

In sintesi, nella stretta connessione che si vorrebbe stabilire tra la limitazione dei fenomeni di espansione urbana e l'avviamento della stagione della rigenerazione, si inserisce l'incentivo degli usi temporanei quale strumento di completamento per l'insieme di strategie che lega l'arresto dei processi di consumo di suolo a un più graduale, ragionato e diffuso reimpiego del patrimonio immobiliare esistente (Albertazzi, 2019: 100). Non interessa, al momento, esaminare quanto sia fondata la convinzione che la sequenza "consumo zero-rigenerazione urbana-usi temporanei" possa funzionare in modo così vincolante (un assunto che richiama la rassicurante retorica pubblica secondo la quale «tutte le cose buone vanno assieme», Hirschman, 1991: 155). Allo stato attuale delle esperienze fatte, preme invece risolvere preliminarmente alcuni problemi di definizione e di individuazione dei fenomeni da trattare. Se, nonostante la dottrina ci stia riflettendo già da anni, ancora gli studiosi, gli amministratori e gli operatori si rifanno a una nozione di rigenerazione del tutto vaga, indeterminata e perfino metaforica (Cartei, 2017: 603; Cellamare, 2020: 204), tanto più sfocato risulta il perimetro nel quale dovrebbero trovare posto le pratiche di uso temporaneo (Gulli, Migliorisi, 2020: 9-10). In definitiva, se gli usi temporanei si devono configurare come uno dei canali (alcuni dicono il principale) attraverso i quali troveranno compimento le strategie di rigenerazione urbana, allora prima si dovrebbero affrontare le preliminari questioni di tipo definitorio, per non trovarsi di fronte a una duplice indeterminazione (rigenerazione e temporaneità) che rischia di penalizzare e di mandare fuori bersaglio i contenuti della futura messa a punto degli strumenti regolativi, dei meccanismi negoziali che la regione Emilia-Romagna sta mettendo a punto. In definitiva, così come è già successo con altre determinazioni che accompagnano la gestione del territorio (la partecipazione, le forme concorsuali, i meccanismi di cattura del valore, la negoziazione, le politiche abitative), il rischio è che anche gli usi temporanei vengano sovraccaricati di compiti che vanno al di là della loro portata (Pacchi, 2020, p. 66).

Se i compiti stessi dati alla rigenerazione urbana oscillano infatti dalle grandi operazioni di riconversione immobiliare dei compendi demaniali, alle più minute pratiche di recupero insediativo nelle pieghe del micro-ambiente urbano, allo stesso modo, per come si presentano le esperienze di usi temporanei emiliano-romagnoli raccolte nello "HUB" regionale dalla sua istituzione (2019), ci troviamo di fronte a progetti e attività che difficilmente si possono considerare tra loro comparabili. L'estrema eterogeneità dei casi finora raccolti sembra inevitabile in una fase ancora esplorativa e di avviamento delle politiche per gli usi temporanei; questo però non dovrebbe distogliere dall'obiettivo di intraprendere una opera definitoria e di costruzione categoriale, attraverso l'estrazione dei temi portanti e delle forme di relazione tra i soggetti coinvolti in questa preliminare stagione di avviamento dei diversi progetti. In sintesi, non si dovrebbe aspettare troppo prima di intraprendere una approfondita analisi comparativa, capace di portare la descrizione del caso monografico a quella che gli studiosi delle forme di azione collettiva e istituzionale definiscono come "concept-defining study" (Peters, 1998: 13).

Senza questa delimitazione di campo, si corre il rischio che l'esperienza degli usi temporanei vada incontro alla stessa indeterminazione che ha caratterizzato il susseguirsi delle numerose generazioni di bandi per la programmazione complessa/integrata, nelle quali a questi strumenti si è affidato un ventaglio di obiettivi economici, giuridici, fisici, comunitari e di rendimento procedimentale tale da non renderli alla fine valutabili nelle premesse e negli esiti. Si rischia soprattutto di avere per gli usi temporanei una disciplina regolamentare, un repertorio di contratti e procedure negoziali, un sistema di garanzie e incentivi che, se non ben calibrati, metterebbero a rischio la sopravvivenza di molte delle esperienze avviate, magari privilegiando attori più organizzati e penalizzando quelli che producono valore sociale (Battistoni, Zandonai, 2017: 124), soprattutto in vista del fatto che la regione prevede di affidare al meccanismo della programmazione per bandi e procedimenti concorsuali la selezione dei progetti (Gulli, 2019: 69).

Il catalogo finora redatto dalla regione Emilia-Romagna ha quindi valore prevalentemente censuario, poiché raccoglie nel sunnominato Hub un insieme di esperienze che hanno origini e traiettorie diverse. Se volessimo infatti cercare qualche principio identificativo e ricorrente in questo catalogo, vedremmo invece come gli usi temporanei oscillino tra contratti di affidamento in comodato e custodia sociale per spazi simili ai centri di comunità di tradizione anglosassone, fino ad arrivare ai moduli negoziali sui grandi scali ferroviari Bolognesi, che prevedono l'innesto degli usi temporanei in attesa che il mercato immobiliare locale possa avviare un insieme di stralci parziali di riconversione urbanistica (Marzot, 2017: 70).

¹ Comune di Bologna, Rue variante 2014, art. 74; Comune di Reggio Emilia, Rue variante 2015-2018 – DTO schede Stazione e Santa Croce. Comune di Ravenna, Poc Darsena, variante 2018.

L'utile rassegna di casi finora raccolti e inseriti nel programma regionale, se non aiuta molto a individuare regolarità e caratteri comuni, è ugualmente utile per fare emergere alcuni profili concettuali e categorie tematiche:

- se la provvisorietà rappresenta la dimensione ineludibile e primaria degli usi temporanei, non si può però pensare che, esaurito il loro ciclo, non venga lasciata alcuna traccia del loro passaggio sul territorio (Rossi, Tupone, 2022: 110-111);
- se queste esperienze coprono tutto il ventaglio delle possibili strategie di trasformazione urbana, allora vanno distinti i meccanismi per i quali volta a volta possono trovarsi a fare da volano per trasformazioni immobiliari o, all'opposto, per la realizzazione di micro-presenze dello stato sociale (D'albergo et al., 2019: 25);
- si affidano a trasformazioni leggere e a basso costo, ma sempre a rischio di una insostenibilità economica e di risorse umane; hanno natura autonoma e flessibile, di auto-organizzazione dal basso, ma necessariamente devono essere sostenute da una sponda istituzionale (Armondi et al., 2019: 130);
- si devono affidare a modelli di concertazione pubblico-privato localmente calibrati e a forme di gestione concordate (Berruti et al., 2022: 172), in un quadro di amministrazione per accordi che deve fondarsi su alcune garanzie trasparenti e ripetibili (Gaeta, 2021: 94).

Qui di seguito si esporranno i profili di due esperienze emiliane che per la loro diversità permettono di operare alcune prime riflessioni utili per orientare la successiva determinazione dei disciplinari normativi o dei bandi regionali.

2 | Due esempi estremi e alcuni effetti generati durante il percorso

Nell'ambito delle principali città emiliano-romagnole, l'ultimo quindicennio di sperimentazioni sugli usi temporanei ha prodotto molte e diversificate presenze che hanno nel tempo sviluppato livelli di radicamento variabili. Vi è una prima eredità di usi temporanei connessi a laboratori partecipativi, svolti in funzione sussidiaria rispetto alle previsioni di trasformazione (è il caso del Pru Darsena di Ravenna o del progetto Reggiane). Di questi, solo l'esperienza di Ravenna ha avuto un seguito e un recepimento nella stagione urbanistica attuale.

Le altre esperienze presentano la seguente particolare combinazione: quelle provenienti da una storia passata hanno quasi tutte una genesi extra-istituzionale, mentre le iniziative che vedono le amministrazioni locali come attivatori sono quasi tutte di nuovo conio. Tale circostanza rappresenta un elemento di debolezza e scarso radicamento dei progetti promossi direttamente dalle amministrazioni locali, che anche altri osservatori hanno rilevato in contesti diversi da quello emiliano (Berruti et al., 2022: 178). A questo aspetto si deve aggiungere il subentrare di istituti e soggetti intermedi, la cui derivazione pubblica ma con natura di soggetto giuridico privato (come ad es. la Fondazione per l'innovazione urbana di Bologna - FIU) pone ulteriori elementi di instabilità nella gestione e nelle finalità di questi processi (D'alena, 2021: 105).

Vista la diversificazione che le esperienze finora condotte presentano, si ritiene utile in questo primo resoconto presentarne due, i cui elementi qualificanti si presentano agli opposti delle categorie di analisi adottate (natura dei soggetti, forme contrattuali, natura degli immobili coinvolti, attività e funzioni svolte): il primo si presenta come un impegnativo progetto di iniziativa pubblica, che insiste su grandi compendi immobiliari di soggetti pubblici e che è caratterizzato da una formula contrattuale, di governo e gestione estremamente formalizzate e che, infine, dovrebbe preludere a una consistente e decisiva trasformazione urbanistica; il secondo si pone come esempio di un insieme di esperienze nate dalla mobilitazione di soggetti sociali auto-organizzati, che hanno avviato iniziative su base comunitaria, ricorrendo a moduli giuridici di natura eminentemente privatistica (il comodato d'uso gratuito o la custodia sociale) per potere riutilizzare immobili privati collocato negli interstizi del tessuto esistente.

Se un aspetto comune può essere trovato in esperienze così diverse, è nel fatto che in tutti questi casi ancora non emerge una cornice di politica urbana che possa collocare questi investimenti operati dalla collettività entro un più ampio quadro di sviluppo della città.

2.1 | “Dumbo”: il progetto di uso temporaneo dell'ex-scalo Ravone a Bologna

Avviato nel luglio 2019 in seguito a un lungo processo di facilitazione e intermediazione portato avanti da uno studio di progettazione locale, “Dumbo” è il progetto di riuso temporaneo che coinvolge gli immobili e i relativi piazzali di manovra del principale scalo ferroviario di Bologna, dismesso definitivamente nel dicembre 2012.

L'ex-scalo Ravone è un nodo irrisolto che ripercorre la storia delle trasformazioni urbane bolognesi degli ultimi trent'anni: la prima proposta di alienazione e riconversione funzionale di questo esteso complesso ferroviario risale ai primi anni Novanta e lega la riuscita di una impegnativa operazione immobiliare alla necessità di finanziare la futura stazione dell'alta velocità. Da allora, si sono alternati molti accordi e molte previsioni urbanistiche ma, a causa di una crisi economica ancora in atto, le forze imprenditoriali tradizionali non sono state in condizione di avviare una più generale e compiuta trasformazione di un'area così strategica per collocazione e dimensione.

Nel 2018 il soggetto proprietario dell'area, FS Sistemi Urbani, coglie la possibilità offerta dall'introduzione della disciplina di uso temporaneo della nuova legge urbanistica e della variante al RUE per bandire una manifestazione di interesse su una parte dell'area dell'ex-scalo Ravone per un totale di circa 40.000 m². Le condizioni particolarmente restrittive date alla prima procedura concorsuale del maggio 2018 fanno sì che non si trovi alcun recepimento da parte di soggetti potenzialmente interessati e rendono necessario il lancio di una seconda manifestazione d'interesse più mirata, nel novembre dello stesso anno. Le condizioni alle quali viene stipulata la convenzione premiano due operatori imprenditoriali il cui peso economico e negoziale è preminente sulla scena bolognese: si tratta di Open Group, un'impresa sociale innovativa collegata alla Lega delle Cooperative di Bologna e Eventeria, un'agenzia di comunicazione e *fundraising* organizzatrice di rassegne culturali. Viene quindi affidata ufficialmente la gestione a Open Event srl, società costituita dalla fusione dei soggetti vincitori di gara. Ciò garantisce la cessione delle suddette aree attraverso un contratto di locazione onerosa della durata quadriennale. Tale fase di attivazione tra il soggetto proprietario e il soggetto gestore, costituisce il momento di avvio dell'esperienza di uso temporaneo all'interno del comparto Ravone quale dispositivo di attivazione, colonizzazione spaziale e innesco della trasformazione urbana.

Per governare le fasi e le modalità di riattivazione degli spazi del comparto viene redatto un elaborato di indirizzo, denominato "Masterplan usi temporanei", mediante il quale i progettisti, che si fanno carico del processo rigenerativo, possano guidarne le azioni. È proprio tale documento a essere riconosciuto, tramite delibera della Giunta comunale, quale strumento di governo degli interventi (integrante l'atto di convenzioni tra le parti), costituendo il più recente effetto del progetto temporaneo sul piano normativo locale. Questo è un risultato considerevole nei termini di una relazione tra il progetto e la norma, in quanto per la prima volta si legittima, all'interno della disciplina urbanistica, una progettualità esplorativa e sperimentale che rivendica la responsabilità di sottoporre il quadro legislativo a una verifica progettuale.

Tuttavia, nonostante lo spazio offra enormi potenzialità e possibilità di sperimentazione dal punto di vista urbanistico, formale, economico, sociale e gestionale, la fattibilità tecnico-urbanistica finisce per confrontarsi esclusivamente con l'adeguamento degli ambienti interni a locali di pubblico spettacolo, al fine di poter svolgere attività culturali ed eventi coerentemente agli obiettivi del soggetto gestore; la fattibilità economico-finanziaria determina l'imposizione ai vari soggetti proponenti di un ingente affitto degli spazi per coprire le spese di gestione; mentre la fattibilità politico-culturale, inizialmente impostata sulla facilitazione di nuove forme di mutualismo, innovazione sociale e impresa cooperativa, fatica a consolidarsi, lasciando poco spazio alla crescita della componente relazionale e comunitaria del luogo.

Le criticità riscontrate nella sua fase inaugurale (Gulli, Migliorisi, 2020: 12) vengono così ad oggi confermate, dal momento in cui le potenzialità offerte dal comparto non si traducono in occasioni di sviluppo e di inclusione, sia nella sperimentazione di politiche urbane innovative, che nella progettazione fisica della città. In particolare, due sono gli aspetti su cui vale la pena soffermarsi per definire le possibili evoluzioni per le pratiche di uso temporaneo nella regione Emilia-Romagna.

Il primo aspetto riguarda il sistema di governo dello spazio, che vede la compartecipazione di soggetti pubblici e privati nella costruzione di un organismo unitario di amministrazione e co-progettazione della struttura. Questo dispositivo non permette di fare emergere uno dei fattori più fertili degli usi temporanei: la definizione non solo di usi plurimi per la riappropriazione di alcuni luoghi urbani cruciali, ma la contemporanea presenza e partecipazione di soggetti e attori di peso, carattere e interesse diversi. Si tratta di un fattore determinante, che permetterebbe di affidare parti differenziate dello spazio a iniziative di contenuto ed estensione variabile, capaci di combinare scale diverse per il riuso dei luoghi, favorendo l'insediamento di progetti la cui natura comunitaria e non imprenditoriale risulta incompatibile con gli impegni economici imposti dall'attuale gestione.

Il secondo aspetto riguarda la gestione politica, che sembra non sia riuscita a sollecitare ancora un interesse sul territorio (si pensi solo al fatto che tra le associazioni presenti all'interno del comparto non ce ne sia nessuna del limitrofo quartiere Porto). Ciò è mostrato dal fatto che le iniziative finora intraprese non hanno avuto alla base un vero processo inclusivo (promosso anche grazie a percorsi partecipativi e laboratori di

quartiere), come sembrava essere nelle intenzioni iniziali, e che di fatto ha determinato una conduzione di tipo aziendale e non ha creato strumenti di coinvolgimento dei soggetti sociali interessati.

2.2 | Le incerte traiettorie delle Case di comunità

Meno rilevanti per le politiche di sviluppo della città, le vicende che riguardano il costituirsi di soggetti territoriali auto-organizzati in cerca di uno spazio per lo svolgimento delle proprie attività comunitarie offrono per converso elementi di riflessione che impattano in modo simile anche sulle grandi trasformazioni. Le molte esperienze che hanno visto negli anni recenti sorgere a Bologna un insieme di centri di comunità possono essere esemplificate dalla Casa di quartiere “Venti Pietre” e dalla controversa esperienza del Laboratorio Spazi.

Il primo rappresenta un caso che vede un soggetto sorto dal basso insediarsi in una sede pubblica e, successivamente alla immissione sul mercato di questa, stipulare con la nuova proprietà un patto di comodato d’uso, nel quale assieme agli impegni di cura e manutenzione dell’immobile, l’associazione si impegna a svolgere attività continuative e a rendicontarle (Accordo di comodato d’uso, 2016: art. 5). Il laboratorio Spazi è, invece, un progetto guidato dal settore che gestisce i processi partecipativi in capo alla già citata Fondazione per l’innovazione urbana (FIU). Le complicate vicende negoziali che hanno visto fallire il processo di assegnazione competitiva per bandi e la successiva rinuncia delle quindici associazioni che avevano manifestato interesse allo spazio messo a bando (Banca Rotta, 2021: 14), mostrano come paradossalmente il privato abbia più disponibilità a seguire le istanze diversificate che i soggetti territoriali esprimono, rispetto a una macchina pubblica che (sebbene la FIU sia stata concepita per assecondare tali istanze di ascolto) continua a mostrare rigidità e incapacità di ascolto (Berruti et. al., 2022: 178). Si pone la questione di verificare se la ragione di una tale maggiore impermeabilità delle amministrazioni emiliane ad avviare pratiche di adattamento locale per le procedure di usi temporanei sia costituita (nelle leggi e nell’organizzazione amministrativa) oppure sia un lascito culturale della tradizione di civismo e municipalismo emiliano, tradizione che, sebbene nutrita delle virtù sociopolitiche che uniscono impegno civile e solidarietà (Putnam, 1993: 97), resta ancora erede a una impostazione di centralismo decisionale poco adatto a farsi carico di una domanda territoriale così variegata e decentrata quale quella attuale.

Infine, una riflessione meriterebbe anche che venisse fatta sui soggetti intermedi che agiscono in forma di “agenzie amministrative” (come la FIU o i numerosi soggetti che svolgono funzioni mediatricie e facilitatrici): i meccanismi di delega di cui questi godono impattano spesso in modo non controllabile sulle tutele, le garanzie e la rispondenza alle ordinarie regole pluralistiche che guidano l’azione dei pubblici poteri (Lowi, 1999: 157).

3 | Profili critici e prospettive di sviluppo degli usi temporanei

Sembra già possibile, soprattutto a seguito del repertorio di progetti presentati dai diversi comuni emiliano-romagnoli al bando 2021 Su rigenerazione urbana e usi temporanei, ricavare alcune regolarità o fattori di rendimento per un complesso di esperienze che pure è ancora non esteso e al contempo eterogeneo. Per ora, un esame delle diverse formule negoziali e contrattuali impiegate (da quelle dei più canonici moduli amministrativi a quelle più flessibili e innovative, come la custodia sociale), del diverso profilo dei soggetti coinvolti (privati, misti, associativi, cooperativi o anche figure e istituti che hanno la funzione di mediazione o di abbattimento dei costi di transazione) e infine della natura e dimensione del progetto (si va dalla micro-rigenerazione alle grandi operazioni su aree del demanio dello Stato) porta solo a alcune minimali considerazioni con le quali estrarre «i termini di correlazione di risultati differenti» (Tarrow, 1979: 23). Abbiamo visto come instabilità, estraneità al contesto o conflittualità siano fattori che impattano trasversalmente su esperienze di natura tra loro diversa. La cosa al momento non dovrebbe però rappresentare un problema, visto che nell’ambito di una fase esplorativa e inaugurale per questo tema di ricerca sembra utile conservare una certa libertà e indeterminazione nell’identificare i fenomeni trattati: si tratta ora di avviare un lavoro empirico e sul campo, che potrebbe fornire migliori prospettive che si fermano alla formulazione di vaghe e acquietanti determinazioni per guidare la riuscita delle esperienze.

Soprattutto, però, si tratta fin da ora di identificare il ruolo che gli usi temporanei dovrebbero in prospettiva assumere all’interno di un sistema di pianificazione dalla natura spiccatamente negoziale, qual è quello abbracciato di recente dall’Emilia-Romagna. Si tratta di distinguere se le politiche pubbliche e gli strumenti regolativi sugli usi temporanei si orienteranno a incentivare nel breve periodo la progettualità della base sociale o se queste esperienze dovranno diventare parte integrante delle più estese strategie di sviluppo della città. In questo ultimo caso (come già qualche assessore esplicitamente afferma), ci si troverebbe a intraprendere un molto più incerto e rischioso approccio, per il quale i soggetti regolatori concepiscono il compimento delle previsioni di politica territoriale come la somma del complesso di azioni individuali

intraprese (Quaroni, 1967: 136) e potrebbero, al contempo, impiegare gli usi temporanei come dispositivi di corto respiro usati per eludere problemi strutturali (Pasqui, 2014: 9) che richiedono una più critica gestione degli investimenti (come emerge dal caso del Dumbo, dove la soluzione minimale degli usi temporanei ha eluso un quarto di secolo di discussioni sul destino di quell'area).

Riferimenti bibliografici

- Albertazzi W. (2019), "Usi temporanei e rigenerazione urbana", in *Paesaggio Urbano*, n. 3, pp. 94-103.
- Armondi S. et al. (2019), "Make in Italy tra vuoti urbani e piccole economie", in D'Albergo E., De Leo D., Viesti G. (a cura di), *Il governo debole delle economie urbane. Quarto rapporto sulle città*, Il Mulino, Bologna, pp. 123-131.
- Banca Rotta (2021), "Cavie in laboratorio (Spazi)", in *Banca Rotta*, n. 0, p. 14.
- Battistoni F., Zandonai F. (2017), "La rigenerazione sociale nel dominio dei commons", in *Territorio*, n. 83, pp. 121-127.
- Berruti G. et al. (2022), "Napoli: I beni comuni come dispositivo per accompagnare le transizioni", in Perrone C., Magnier A., Morisi M. (a cura di), *Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche. Settimo rapporto sulle città*, Il Mulino, Bologna, pp. 167-182).
- D'Alena M. (2021), *Innovazione civica*, Luca Sossella, Roma.
- Dugato M., Bonetti T. (2020), "Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna: un salto di qualità", in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 2, pp. 370-381.
- Cartei G. F. (2017), "Rigenerazione urbana e governo del territorio", in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3, pp. 603-623.
- Cellamare C. (2020), "La rigenerazione senza abitanti", in Storto G. (a cura di), *Territorio senza governo*, Derive approdi, Roma, pp. 203-226.
- D'Albergo E., De Leo D., Viesti G. (2019), "Le economie delle città italiane: un quadro interpretativo e qualche proposta", in Idd. (a cura di), *Il governo debole delle economie urbane. Quarto rapporto sulle città*, Il Mulino, Bologna, pp. 15-38.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci, Roma.
- Gaeta L. (2021), *Urbanistica contrattuale*, Franco Angeli, Milano.
- Gulli L. (2019), *Spazio urbano e reti culturali*, in Gambarelli B. (a cura di), *L'invenzione del Dom la cupola del Pilastrò*, Cue, Bologna, pp. 66-70.
- Gulli L., Migliorisi A. (2020), "Premises and Uncertainties of Temporary Uses in Emilia-Romagna", in *Lo Squaderno*, n. 55, pp. 9-13.
- Hischman A.O. (1991), *Retoriche dell'intransigenza*, Il Mulino, Bologna (ed. or. Abelknap Press Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass. 1991).
- Lowi T.J. (1999), *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna (s. ed. or.).
- Marzot N. (2017), "Dalla società dello spettacolo allo spettacolo della società. La rigenerazione urbana come pratica di rivendicazione del dismesso", in *FAMagazine*, n. 42, pp. 67-79.
- Pacchi C. (2020), *Iniziativa dal basso e trasformazioni urbane*, Bruno Mondadori, Milano.
- Pasqui G. (2014), "Prefazione. Riusi temporanei per un'altra città", in Inti I., Cantaluppi G., Persichino M. (a cura di), *Temporiuso*, Altra Economia, Milano, pp. 6-9.
- Peters, Guy B. (1998), *Comparative Politics*, McMillan Press, Hounsville, Basingstoke, Hampshire and London.
- Quaroni L. (1967), *La Torre di Babele*, Marsilio, Padova.
- Rossi M., Tupone F. (2022), "Firenze: la città contesa", in Perrone C., Magnier A., Morisi M. (a cura di), *Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche. Settimo rapporto sulle città*, Il Mulino, Bologna, pp. 91-147.
- Tarrow S. (1979), *Tra centro e periferia*, Il Mulino, Bologna (ed. or. Yale Univ. Press, New Haven and London, 1977).

Ringraziamenti

Si ringraziano Marcella Isola della Regione Emilia-Romagna, per avere reso disponibile la documentazione sui primi bandi regionali per gli usi temporanei e sul loro esito, Margherita Romanelli per i riferimenti sulle esperienze dei centri di comunità bolognesi e sull'Esa. Paola Capriotti ha dato riferimenti utili per il progetto Crateri, sugli usi temporanei a seguito del sisma emiliano (esperienza ancora tutta da valutare).

Co-progettare con le comunità montane. Nuovi paradigmi per riattivare le architetture, i luoghi e il patrimonio delle aree interne marchigiane

Maddalena Ferretti

Università Politecnica delle Marche
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura
Email: m.ferretti@univpm.it

Maria Giada Di Baldassarre

Università Politecnica delle Marche
DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura
Email: mariagidibaldassarre@gmail.com

Benedetta Di Leo

Università Politecnica delle Marche
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura
Email: b.dileo@pm.univpm.it

Caterina Rigo

Università Politecnica delle Marche
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura
Email: rigo.caterina@gmail.com

Abstract

Il contributo presentato rientra nell'ambito del progetto triennale "Branding4Resilience" (B4R). Tra le fasi della ricerca quella di *co-design* è stata l'occasione per svolgere un workshop nel comune di Sassoferrato (AN), dove è stato possibile coinvolgere gli "innovatori sociali" individuati nella prima fase e sperimentare con i ricercatori UNIVPM e la comunità locale l'approccio di co-progettazione promosso da B4R, con la finalità di immaginare azioni trasformative con effetti durevoli sul territorio. Tale evento è stato occasione per sviluppare tavoli di lavoro e far emergere le esigenze della cittadinanza rispetto al patrimonio culturale presente sul territorio. Le attività sono state sviluppate attraverso uno scambio transdisciplinare che ha visto coinvolti diversi attori locali, tra cui amministratori, cittadini e operatori economici che hanno potuto beneficiare delle competenze fornite dal gruppo di ricerca universitaria per ipotizzare strategie di riattivazione e riuso degli spazi abbandonati o sottoutilizzati. Il contributo dell'università è stato utile per avviare un progetto condiviso per l'area interna, connettendo gli attori rilevanti, fornendo uno sguardo esterno in grado di proporre processi innovativi oltre percorsi convenzionali, agendo con competenza e mettendo in relazione conoscenza scientifica, territorio e comunità. Tale approccio garantisce una visione a lungo termine attraverso il dialogo e la condivisione, mettendo insieme problematiche e punti di forza, ascoltando i bisogni della popolazione locale e innescando le necessarie trasformazioni del contesto.

Parole chiave: collaborative design, heritage, community

1 | Il branding per rigenerare le aree interne

La ricerca presentata è parte di "Branding4Resilience" (B4R), un progetto di rilevante interesse nazionale (PRIN 2017 - Young Line) finanziato dal MUR (2020–2023), coordinato dall'UNIVPM, che coinvolge l'UNIPA, l'UNITN e il POLITICO. Il progetto indaga – attraverso le lenti del progetto di architettura, urbanistica e paesaggio – le potenzialità del *branding* nel promuovere lo sviluppo resiliente dei territori e delle comunità delle aree interne (SNAI 2014) e marginali del paese partendo dall'introduzione di infrastrutture turistiche minime, ma con l'obiettivo primario di attivare reti più ampie di sistemi relazionali e quindi di aumentare la resilienza delle comunità insediate. Il progetto, esposto alla Biennale di Architettura 2021 (Ferretti, Di Baldassarre, Rigo 2021), si trova nel terzo ed ultimo anno di sviluppo e traccia le fila dei primi risultati raggiunti.

Alla fase di *exploration* e a quella di *co-design*, ormai concluse, ne seguirà una di *co-visioning* fondamentale per il raggiungimento di uno degli obiettivi di B4R: la costruzione di una visione condivisa per il territorio attraverso processi partecipativi, lavorando sulla *legacy* come memoria del passato e patrimonio del domani (Ricci, 2019).

2 | L'habitat innovativo dell'Appennino Marchigiano

Un caso di studio applicativo del progetto B4R riguarda il comune di Sassoferrato (AN), nella Regione Marche. Attraverso un processo di approfondimento condotto dai ricercatori UNIVPM con le comunità locali dell'area interna dell'Appennino Basso Pesarese-Anconetano (ABPA), si è sperimentato l'approccio di co-progettazione promosso da B4R con la finalità di organizzare azioni trasformative con effetti durevoli sul territorio. Poiché in ogni processo di trasformazione dei luoghi esistono soggetti "portatori di interesse" a vario titolo, che si tratti di attori locali, istituzioni od operatori economici, nel contesto del progetto B4R è stata approfondita una metodologia di coinvolgimento degli *stakeholder* articolata su diversi livelli (Rigo, 2022). È un'attività necessaria per la costruzione di processi *place-based* che tengano conto delle dinamiche esistenti e di quelle da valorizzare; una preliminare analisi dei soggetti portatori di interesse consente di quantificare (attraverso dati attendibili e confrontabili) e interpretare (con una lettura critica della realtà) gli interessi coinvolti nel processo, divenendo strumento propedeutico alle fasi di realizzazione (De Vicente Lopez et al., 2016; Martinuzzi, Lahoud, 2020). La *stakeholder analysis* può essere intesa come uno strumento per comprendere la complessità sociale del contesto; è utile anche in previsione delle fasi di realizzazione, per individuare i gruppi di soggetti che dovranno confrontarsi sulle scelte operative. Si svolge attraverso ricerche sul campo, sul *web*, e interviste semi-strutturate, ed è articolata per rispondere a domande chiave, individuando le questioni centrali e i punti critici del progetto, i portatori d'interesse coinvolti e il potere che essi detengono di influenzare il processo, gli esiti attesi, l'importanza che ha una specifica questione per alcuni tra gli *stakeholder*, e i potenziali alleati (Witteck, 2015).

Come temi-chiave per l'identificazione dei potenziali attori rilevanti per B4R sono state utilizzate le quattro "dimensioni" del progetto, individuate nella fase esplorativa:

1. infrastrutture, paesaggio ed ecosistemi;
2. patrimonio costruito e culturale, dinamiche di insediamento;
3. economie e valori;
4. reti e servizi, comunità e modelli di *governance*.

Per ciascuna di queste tematiche, sono state individuate delle questioni attorno alle quali si muovono gli interessi di diversi soggetti; ogni attore è stato inserito in una o più dimensioni, in base al suo ruolo e alla sua missione, secondo una metodologia a *step* successivi (elenco, descrizione, interpretazione, mappa), come sintetizzato in Figura 1. Da questo lavoro di mappatura, è emersa una rete di soggetti che mette in relazione scale differenti, da quella comunale a quella territoriale, e il ripetersi di alcuni attori interessati alle diverse tematiche ha suggerito l'individuazione di alcuni interlocutori centrali ai fini del progetto B4R (Gruppi di Azione Locale, Unioni Montane, Comuni, Parchi naturali). L'analisi sul campo e la ricerca sul *web* hanno consentito di individuare anche potenziali attori definiti come "innovatori sociali" o *changemakers*, coinvolti nel processo attraverso incontri e interviste informali. Identificati i gruppi di *stakeholders* da porre a confronto, nella fase di *co-design* del progetto B4R si è proposta una specifica attività di scambio transdisciplinare e dialogo guidato nell'ambito del workshop organizzato da UNIVPM nella città di Sassoferrato. L'attività è stata indirizzata da un lato ad approfondire le tematiche di lavoro individuate per stabilire priorità e fattori determinanti, dall'altro a mettere in relazione tra loro i soggetti-chiave nel territorio.

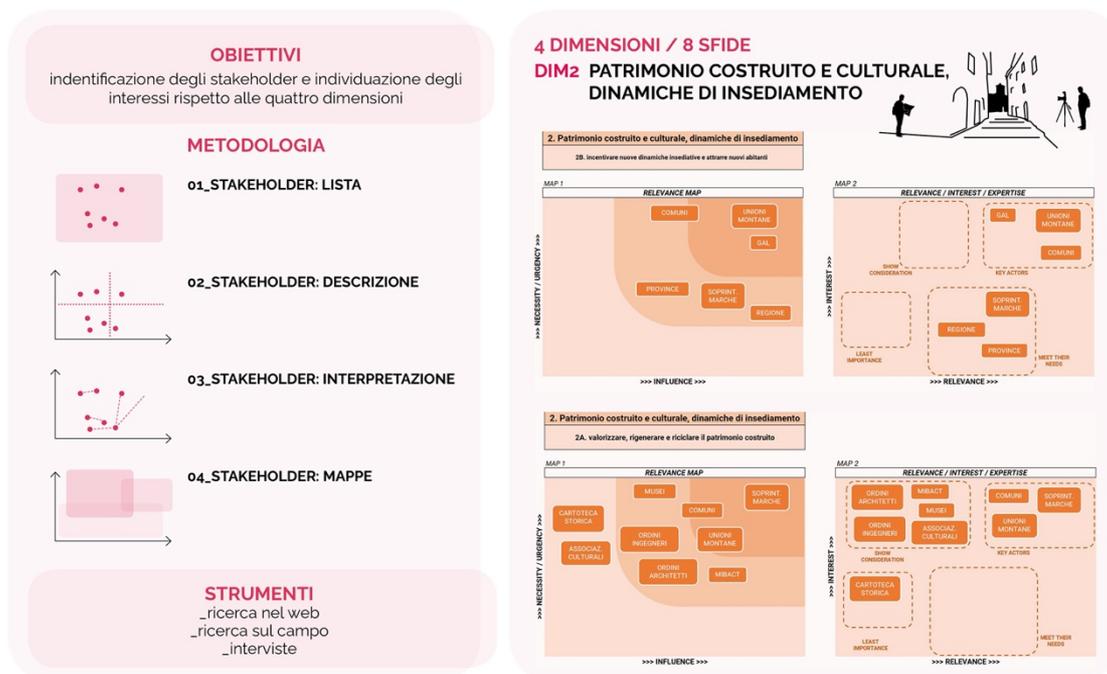


Figura 1 | Schema metodologico che mostra il processo di analisi degli *stakeholder*, con un esempio applicativo sui temi della seconda dimensione, relativa a “Patrimonio costruito e culturale, dinamiche insediative”.
Fonte: Branding4Resilience, 2020-2023. Elaborazione C. Rigo, 2021.

3 | Co-progettare Sassoferrato

3.1 | Il processo di co-design in B4R

Il secondo anno di B4R è stato dedicato al *co-design* nei quattro territori coinvolti nel progetto. Attraverso quattro workshop di co-progettazione da novembre 2021 a marzo 2022 i ricercatori hanno viaggiato per l’Italia incontrando le comunità e lavorando per attivare processi guidati da visioni progettuali con l’obiettivo di immaginare azioni operative di *branding* per valorizzare i luoghi, le architetture, i territori marginali. I casi paradigmatici delle quattro focus area sono stati selezionati per rappresentare azioni ripetibili nel contesto allargato dell’area interna. Nelle Marche il *co-design* workshop si è concentrato sul comune di Sassoferrato, una città di 8.000 abitanti alle porte dell’area interna ABPA, localizzata lungo l’asse che dalla costa risale la valle dell’Esino fino ai monti, la via Clementina. Sassoferrato (AN), è stato scelto come caso paradigmatico di questioni e criticità tipiche dell’area focus ABPA, tra cui l’inaccessibilità. In tale occasione, ricercatori, *stakeholder* e comunità hanno lavorato in sinergia al fine di individuare le risorse da preservare e valorizzare attraverso azioni operative di *branding*, ovvero trasformazioni e interventi minimi sul contesto urbano e territoriale sintetizzate in proposte progettuali. Un *pool* di esperti progettisti e ricercatori, grazie alle sollecitazioni provenienti dal luogo e dalle persone, ha poi sviluppato una visione di cambiamento, immaginando la riattivazione di una rete di “spazi potenziali” (Ferretti, Quattrini, Di Leo, 2021), catalizzatori di nuove energie e flussi, con speciali regole di gestione e partecipazione. Il confronto tra attori locali e università ha, dunque, condotto alla costruzione di una visione condivisa e fornito spunto di lavoro utili anche per gli altri comuni della focus area.

3.2 | Esplorare la resilienza attraverso la co-progettazione

Progettare la resilienza significa guidare intenzionalmente il processo di adattamento di uno spazio abitato per preservare alcune delle sue qualità e permettere ad altri aspetti di trasformarsi pur conservando l’identità (Di Baldassarre, 2021). L’identità di una comunità rappresenta un senso condiviso delle sue qualità fondamentali, è determinata da ciò che le persone apprezzano del luogo in cui vivono, da ciò che riconoscono come rappresentativo dei loro valori e da ciò per cui sono disposte a lottare (Lerch, 2017). Da qui nascono le pratiche *bottom-up*, paradigma che riconosce il progetto come il risultato di una vera e propria presa di coscienza collettiva e del conseguente processo di auto-organizzazione, attivazione e innovazione da parte delle comunità locali rispetto alle politiche territoriali e alle strategie spaziali. Attraverso meccanismi decisionali esclusivamente *top-down* o *bottom-up*, è difficile che le prospettive degli habitat marginali (Di Baldassarre, 2022) emergano in tutta la loro urgenza. Il processo di co-progettazione ha

coinvolto esperti e comunità locale, indirizzando le loro idee verso la definizione di azioni per il futuro sviluppo locale. Si tratta di un'attività multilivello e orizzontale che facilita il lavoro degli esperti e accresce il consenso e il riconoscimento dei risultati del progetto da parte della comunità locale.

Elemento centrale del *co-design* workshop di Sassoferrato è stato il dialogo con gli attori locali. L'attività "Scambio transdisciplinare. Esplorare la resilienza attraverso la co-progettazione" è stata sviluppata attorno ai temi oggetto del workshop stesso (Patrimonio e produzioni, Infrastrutture e accessibilità e Natura e paesaggio) con l'obiettivo di approfondire le tre tematiche di lavoro per stabilirne priorità e fattori determinanti, ma soprattutto mettere in rete amministrazioni locali e soggetti portatori di interesse nel territorio comunale. Il dialogo è servito a individuare linee di azione progettuale che progettisti e ricercatori B4R hanno approfondito nella terza giornata, per presentare poi tali idee alla cittadinanza nell'evento pubblico finale. I partecipanti all'attività di dialogo (circa 30 attori locali e 16 ricercatori B4R) sono stati suddivisi in gruppi eterogenei e multidisciplinari, associando ricercatori, progettisti e studenti alle amministrazioni, imprese ed operatori turistici, rappresentanti scolastici, associazioni per la promozione e valorizzazione del territorio, operatori economici, associazioni di categoria, produttori agroalimentari, società sportive e naturalistiche, innovatori sociali e cittadini. Il dialogo (Fig. 2), organizzato in tre tavoli di lavoro e moderato in modo da predisporre un clima di ascolto reciproco e di condivisione, è stato strutturato in tre round orientati alla produzione di tre diversi output ad approfondimenti successivi. Il primo round di lavoro ha esplicitato le risorse presenti sul territorio e le sfide da affrontare rispetto alla tematica proposta. I partecipanti al tavolo sono stati guidati nella realizzazione di una "nuvola" di parole chiave (*wordcloud*), dalle quali sono emerse idee concrete e specifiche sul territorio di Sassoferrato. Il secondo round ha condotto alla concretizzazione di un concetto guida (*key concept*). Individuato il problema principale, si sono strutturate le soluzioni concrete da mettere in atto per future azioni di progetto attraverso un diagramma ad albero, che sintetizza l'obiettivo e la strategia. Il terzo round ha permesso di definire una linea del tempo che raccoglie quei "passi eleganti" (*elegant steps*) (Elzenbaumer, 2020) da fare per rendere reale l'obiettivo trasformativo discusso nel round precedente. Si tratta di un cronoprogramma delle azioni operative, che evidenzia gli attori coinvolti, i luoghi e i tempi delle fasi di realizzazione del processo. L'attività conclusiva di restituzione in plenaria ha permesso di condividere la buona riuscita delle attività svolte, per mostrare agli attori partecipanti l'importanza del loro contributo e favorire la creazione di una rete.

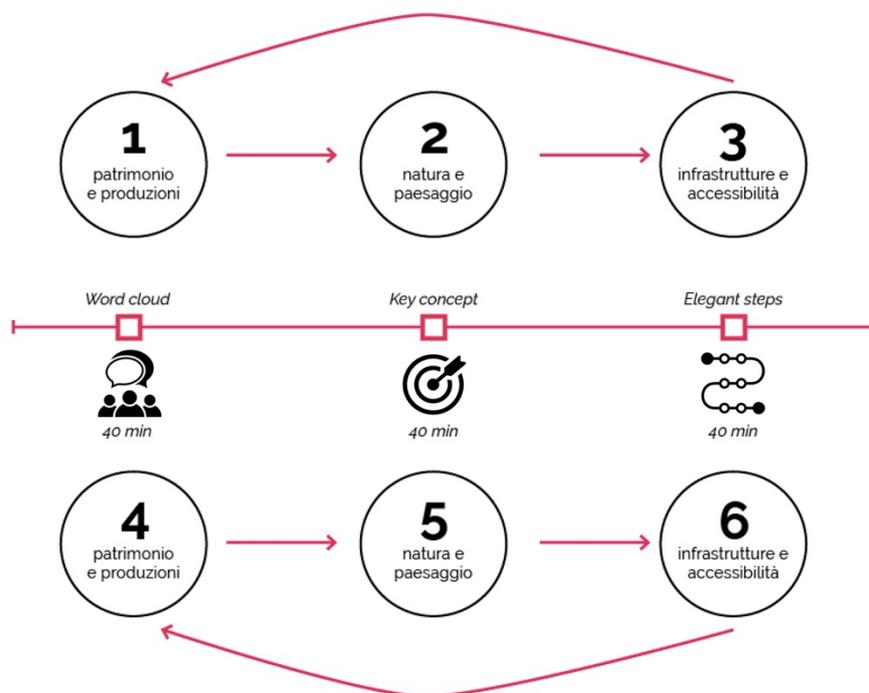


Figura 2 | Schema riassuntivo delle fasi dei tavoli di confronto durante il co-design workshop di Sassoferrato (AN).
Fonte: Branding4Resilience, 2020-2023. Elaborazione: Di Baldassarre M.G., Rigo, C., 2021.

3.3 | Il parco creativo del Sentino

In seguito al sopralluogo e al dialogo con gli attori, i ricercatori hanno utilizzato i materiali raccolti e quelli messi a disposizione dall'unità di ricerca UNIVPM, curatrice dell'evento, per consolidare in azioni operative di *branding* i temi proposti del *co-design* workshop e attivare, a partire da queste prime riflessioni, la successiva fase di *co-visioning*. In linea con gli obiettivi B4R, il *co-design* workshop di Sassoferrato si è concentrato sulla progettazione di forme più sostenibili del vivere collettivo, affrontando temi chiave del futuro sviluppo dei contesti coinvolti. La proposta di un "Parco creativo del Sentino" rappresenta un progetto territoriale legato all'acqua come catalizzatore dell'identità della comunità, ma anche come generatrice di nuovi impulsi creativi per il futuro del territorio, che ruota intorno ai temi del riciclo del patrimonio produttivo, della mobilità sostenibile e del parco fluviale. In questo ambito tre gruppi di giovani ricercatori e progettisti, coordinati dalle responsabili di B4R, hanno prodotto tre visioni di città, da intendersi come azioni di possibile sviluppo locale indirizzate al miglioramento delle condizioni dell'abitare a Sassoferrato, ma anche come possibilità concrete di valorizzazione del suo patrimonio naturale e costruito. Queste azioni rappresentano possibili percorsi di sviluppo per tutta l'area interna marchigiana che si confronta con la perifericità e l'inaccessibilità ma ha anche un grande capitale naturale, patrimoniale e sociale su cui contare. La proposta "Concretamente" (coord. Rolando D.), giocando sulla parola inglese *concrete*, si è focalizzata sulle trasformazioni strategiche dell'ex cementificio Stella e dell'ex Pastificio Giacani, proponendoli come *hub* di formazione, di innovazione tecnologica e di promozione del territorio, in cui la conoscenza diventa strumento chiave della trasformazione resiliente del borgo. Il progetto "Filoferrato" (coord. Lino B.) sfrutta la posizione strategica del comune lavorando sulle riconessioni alle diverse scale, integrando le infrastrutture per la mobilità e spazi dedicati alla sosta e ad attività di *leisure*, in cui la comunità si riappropria di uno spazio di benessere e gioco. "Ri-emergere, Re-immersersi" (coord. Favargiotti S.), slogan scelto dalla proposta del tema fluviale, ha puntato sul "Parco creativo del Sentino" (Fig. 3) come uno spazio esperienziale in cui natura, paesaggio, tracce della storia e narrazioni della comunità si intrecciano creando nuove opportunità relazionali per il visitatore, sia esso turista o residente.



Figura 3 | Momenti di condivisione tra i ricercatori B4R e gli attori locali ed alcuni esiti progettuali del *co-design* workshop di Sassoferrato (AN). Fonte: Branding4Resilience, 2020-2023. Elaborazione: Di Leo B., 2022. Foto ©Rigo C. per B4R.

4 | Le opportunità per i territori in trasformazione

L'intero processo di *co-design* svolto sulla *focus area* delle Marche ha contribuito ad incrementare la consapevolezza dei luoghi da parte della comunità, la capacità di fare rete e di prendersi cura del proprio territorio. È stata l'occasione per costruire una visione condivisa di sviluppo futuro che ruota intorno a tre aspetti chiave:

1. la necessità di ridurre le distanze, anche immateriali, e di incrementare l'accessibilità dell'area attraverso una maggiore attrattività, il potenziamento dell'infrastruttura turistica e di quella digitale;
2. la possibilità di puntare sul patrimonio anche ordinario, quale il patrimonio produttivo di cui l'area interna è ricca, che può fornire, se adeguatamente riciclato e trasformato, uno "spazio potenziale" in cui far crescere idee e nuove economie;
3. l'opportunità di sfruttare le eccezionali ricchezze naturali e culturali di questo territorio per valorizzare la storia e la memoria dei luoghi, ma anche accrescere la qualità della vita e quindi divenire attrattivi

per nuovi abitanti, in definitiva combattendo lo spopolamento in favore di una maggiore resilienza della comunità.

Gli spunti offerti dal lavoro su Sassoferrato sono utili per gli altri comuni dell'area interna marchigiana nella logica di creare luoghi sempre più interconnessi in cui costruire in maniera sinergica una prospettiva di cambiamento. La sinergia si è costruita nel processo di *co-design* cercando di far dialogare i diversi attori grazie al supporto dell'amministrazione comunale. Il processo ha visto coinvolti soggetti tra loro molto diversi ma ugualmente attivi e appassionati del proprio territorio e in grado di comprendere l'importanza dell'ascolto e dello scambio transdisciplinare. Un ruolo chiave è stato giocato dalle numerose associazioni e innovatori sociali coinvolti, in particolare la società Happennines, promotori sociali che hanno supportato il gruppo di ricerca nella costruzione di tutto il processo affiancati e sostenuti dall'amministrazione comunale. In questa costruzione sinergica, università, attori locali e operatori privati hanno collaborato per favorire un processo di "territorializzazione" delle politiche di coesione, con particolare riferimento alla SNAI.

La successiva fase della ricerca si propone di avviare processi concertati a supporto degli attori istituzionali attivi sui territori per perfezionare le azioni operative di *branding* e immaginare una visione comune. Questo permetterà anche di lavorare alla elaborazione di strategie da utilizzare nelle nuove programmazioni SNAI, PNRR ed EU, opportunità fondamentali che i territori marginali delle aree interne dovranno saper cogliere puntando sui temi del patrimonio, dell'innovazione, della transizione ecologica, delle economie e dei territori circolari.

5 | Criticità e innovazione

L'importanza del ruolo dei progettisti ed esperti in questo processo di costruzione della strategia territoriale e architettonica della città sta nella capacità di creare un dialogo sistemico e di progettare scenari futuri che includano più attori e ne sfruttino le potenzialità. Il contributo dell'università, che trova anche nell'attività di terza missione una sua concretizzazione in simili opportunità, risulta necessario per avviare processi innovativi che devono innanzitutto lavorare su più livelli di governance per tentare di connetterli e di ottimizzare l'intero processo. Se da un lato ciò ha consentito nel caso di Sassoferrato di impostare un dialogo su temi rilevanti per la città, e costituisce una *best practice* potenzialmente esportabile negli altri comuni dell'area interna, dall'altro emergono alcuni limiti di questo processo; la ridotta capacità di influenzare direttamente le politiche locali e regionali si scontra con la necessità della ricerca di tradursi efficacemente in azioni in grado di intervenire sui territori, intercettando tempestivamente finanziamenti e risorse. Il ruolo della ricerca progettuale appare cruciale per proporre soluzioni praticabili per comuni e istituzioni locali mancanti di mezzi e competenze adeguati ad affrontare istanze così complesse e attuare strategie a lungo termine.

Rispetto alla trasferibilità della metodologia applicata in altri contesti, appaiono evidenti gli ostacoli costituiti dalla difficoltà di negoziazione con gli attori locali, ogni volta diversi. Inoltre, i ricercatori rischiano di essere percepiti con un ruolo lontano dalla quotidianità dei luoghi; risulta necessario ampliare la consapevolezza del loro impatto, presentandoli come soggetti essenziali nello svolgimento del processo che mira ad aumentare la resilienza dei territori. Con il vantaggio di fornire uno sguardo dall'esterno, l'apporto della ricerca è quello di guardare oltre i percorsi convenzionali, di agire in maniera competente e mirata, e di mettere a sistema conoscenza scientifica, territorio e comunità. Tale approccio mira a una visione a lungo termine attraverso il dialogo e la condivisione, mettendo insieme problematiche e punti di forza, ascoltando i bisogni della popolazione locale e innescando le necessarie trasformazioni del contesto.

Riferimenti bibliografici

- De Vicente Lopez J., Matti C. (2016), *Visual toolbox for system innovation*, EIT Climate KIC.
- Di Baldassarre M. G. (2021), "Designing resilience: trans-scalar co-design strategies for resilient habitats", in Schröder J., Carta M., Contato A., Scaffidi F. (eds.), *Cosmopolitan Habitat*, Jovis, Berlin.
- Di Baldassarre M. G. (2022), *Designing resilience. Trans-scalar architecture for marginal habitats of Marche Region*, [Tesi di dottorato non pubblicata], UNIVPM, Ancona.
- Elzenbaumer B. (2020), "Community economies. A practice exchange", *Alpine Community Economies Laboratory Snapshot Journal 1*, Agents of Alternatives e.V., Berlin.
- Ferretti M., Di Baldassarre M.G., RIGO C. (2021), "Branding 4Resilience: Territori lenti e nuove dinamiche di trasformazione nelle aree interne marchigiane", in *AND*, no.40, pp.86-93.

- Ferretti M., Quattrini R., Di Leo B. (2021), “Mappature reattive, linguaggi che riattivano”, in Cicalò, E., Menchetelli, V., Valentino, M. (eds.), *Linguaggi grafici*, MAPPE, PUBBLICA.
- Martinuzzi C., Lahoud C. (2020), *Public space site-specific assessment Guidelines to achieve quality public spaces at neighbourhood level*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- Lerch D. (2017) *The Community Resilience Reader. Essential resources for an era of upheaval*, Island Press, Washington.
- Ricci M. (2019), “Legacy”, in *Abitare la Terra*, Quaderni 3, p. 6.
- Rigo C. (2022), *Slow-Living Habitats. Visioni e scenari per una riconnessione degli spazi abitati nei territori lenti della Regione Marche* [Tesi di dottorato non pubblicata], UNIVPM, Ancona.
- Wittek R. (2015), “Stakeholder Analysis” in L. Heyse, A. Zwitter, R. Wittek, J. Herman (eds.), *Humanitarian Crises, Intervention and Security: A Framework for Evidencebased Programming*, Routledge, London.

Riconoscimenti

Gli autori riconoscono il finanziamento del MUR Ministero dell’Università e della Ricerca nell’ambito del “PRIN: PROGETTI DI RICERCA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE - Bando 2017 - Linea giovani”, 2020-2023 per il progetto “B4R Branding4Resilience. Infrastrutture turistiche come strumento per la valorizzazione dei piccoli borghi attraverso comunità resilienti e nuovi habitat aperti”; capofila: Università Politecnica delle Marche (Ferretti M., Principal Investigator); unità: Università Politecnica delle Marche (Ferretti M.), Università di Trento (Favargiotti S.), Università degli Studi di Palermo (Lino B.), Politecnico di Torino (Rolando D.); www.branding4resilience.it

Co-design Workshop Sassoferrato: evento curato da Ferretti M. (resp.), Di Baldassarre M.G., Rigo C., con Di Leo B. (DICEA-Univpm), e realizzato con il contributo di tutti i ricercatori B4R e in particolare con Campanelli M., Sommariva E., Mengoni M., Generosi A., Villafan J. e gli studenti del Lab. di Tesi B4R del DICEA UNIVPM: Andreani C., Carlino E., Marconi L., Moretti L.

Attività “Scambio transdisciplinare. Esplorare la resilienza attraverso la co-progettazione. Dialogo con gli attori locali” a cura di Sommariva E. (UNIGE), con Di Baldassarre M.G. e Rigo C. (UNIVPM).

La Strategia Nazionale sulle Aree Interne e il Covid-19. Ridefinire polarità e perifericità nella prospettiva del PNRR

Riccardo Privitera

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura
Email: riccardo.privitera@unict.it

Carmelo Antonuccio

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura
SDS - Struttura Didattica Speciale di Architettura di Siracusa
Email: carmelo.antonuccio@unict.it

Abstract

L'emergenza sanitaria generata dalla diffusione del Covid-19 ha accentuato la distanza fra i contesti metropolitani e le aree extra-metropolitane, mettendo ancora una volta in evidenza le fragilità e la marginalizzazione dei centri minori, troppo spesso distanti dalle funzioni urbane più importanti che invece continuano ad essere per lo più concentrate nei grandi insediamenti e nelle città metropolitane. Tali centri minori sono, oggi, oggetto principale della SNAI ma anche del PNRR che ha destinato ingenti risorse territorializzabili al Mezzogiorno per superare la crisi economica e sociale innescata dalla pandemia. Questo studio, sviluppato nell'ambito del PRIN 2017- Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia, esplora i livelli di perifericità dei Comuni siciliani così come proposti dalla metodologia SNAI. Il lavoro, condotto anche sulla base di una rielaborazione critica dei contenuti e degli approcci di tale strategia, restituisce una geografia delle aree interne estremamente fluttuante. Eppure questa marcata variabilità, risultato di una debole definizione di poli e periferie, pone la necessità di una riflessione sul valore e l'efficacia della metodologia SNAI soprattutto se finalizzata a produrre scenari di differenziazione di territori. La revisione del concetto di polarità e perifericità appare, in questa prospettiva, di cruciale importanza per poter disegnare geografie e gerarchie di territori più pertinenti, da utilizzare come criteri per la distribuzione di fondi e investimenti pubblici, previsti dal PNRR, che potranno essere ripartiti in maniera più attenta, consapevole e soprattutto efficace in termini di allocazione di quantità e qualità di risorse tra le aree periferiche e i poli attrattori.

Parole chiave: aree interne, Covid-19, PNRR

Introduzione

Dal dopoguerra ad oggi, le aree interne del territorio italiano sono state oggetto di un processo di marginalizzazione che ha portato ad un calo drastico della loro popolazione, dell'occupazione e ad una sempre maggiore distanza dalle attrezzature e dai servizi pubblici essenziali concentrati, il più delle volte, nei poli metropolitani (Martinico et al., 2021). Questi centri minori, che oggi costituiscono il 60% dell'intera superficie del territorio nazionale ma anche il 52% dei Comuni ed il 22% della popolazione¹, sono l'oggetto principale della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) che li ha definiti quali aree significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi di istruzione, salute e mobilità, ma al contempo ricchi di importanti risorse naturali e ambientali e di un patrimonio culturale di pregio (DPS, 2014). Avviata nel 2013, la SNAI si configura come una politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale il cui obiettivo primario è quello di supportare la crescita economica e sociale del Paese, attraverso la creazione di lavoro, il sostegno all'inclusione e il recupero del territorio abbandonato. La strategia, attingendo dalla programmazione dei fondi comunitari per il settennio 2014-2020 in combinazione con quanto previsto dalla Legge di Stabilità²,

¹ Fonte dei dati: Mappa Aree Interne – Elenco e classificazione dei Comuni, consultabile e scaricabile al seguente link <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/lavori-preparatori-snai-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/>

² Le risorse nazionali destinate alla SNAI, autorizzate originariamente dall'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) nell'importo di 90 milioni di euro, sono state successivamente integrate dall'articolo 1, comma 674, della legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014) di 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017, di 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018 dall'articolo 1, comma 811, della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015) e, infine, di ulteriori 91,2 milioni per il triennio 2019-2021, dall'articolo 1, commi 895-896, della legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017).

punta ad investire sulla promozione e la tutela della ricchezza dei territori e delle comunità periferiche, valorizzando le risorse naturali e culturali, creando nuovi circuiti occupazionali e nuove opportunità.

A partire dal 2020 le Aree Interne sono state investite dalla diffusione planetaria del Covid-19 che ha posto nuove e più complesse sfide. La conseguente emergenza sanitaria ha spinto verso una drastica riflessione sul senso e valore dello spazio fisico delle città. Il confinamento prolungato, il distanziamento sociale e le successive restrizioni sugli spostamenti hanno trasferito l'attenzione sullo spazio immediatamente prossimo alla residenza e al lavoro, producendo un'inaspettata rivalutazione del ruolo del vicinato (Nigrelli, 2020). Questo rinnovato sguardo verso gli spazi urbani raggiungibili e accessibili a piedi o comunque nel raggio dei limiti amministrativi comunali, ha inevitabilmente sollecitato una profonda riflessione sulla dotazione di funzioni urbane di prossimità e la loro distribuzione nella città e nel territorio più vasto, fra i contesti metropolitani e le aree periferiche (La Greca et al., 2020).

Agli effetti devastanti della pandemia di Covid-19 sui sistemi economico-produttivi, della Sanità e del Welfare, L'Unione Europea ha risposto con una immensa e senza precedenti quantità di fondi che, con il programma Next Generation EU, è stata messa a disposizione di tutti i paesi colpiti per superare la crisi economica attraverso investimenti e riforme orientati alla transizione ecologica e digitale, al miglioramento della formazione dei lavoratori e al conseguimento di una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale (Ciarini, 2020). In Italia, che è stata la prima beneficiaria in valore assoluto di questo strumento, i finanziamenti sono confluiti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha destinato quasi il 40% delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno. Questa forte attenzione al tema del riequilibrio territoriale, pone certamente il problema di come e soprattutto dove indirizzare tali ingenti investimenti nel brevissimo spazio temporale del quinquennio 2021-2026 e spinge dunque nella direzione dell'urgente costruzione di politiche e strategie per una nuova e più bilanciata azione di riassetto soprattutto dei territori metropolitani e delle Aree Interne (Nigrelli, 2021).

Questo studio, sviluppato nell'ambito del PRIN 2017- Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia, propone un'analisi critica della metodologia SNAI (2014, 2020) per la valutazione dei livelli di perifericità dei comuni italiani. L'esplorazione, condotta in particolare sui 390 comuni della Regione Sicilia, prova a restituire i limiti di tale approccio metodologico evidenziando invece l'importanza della ricerca di criteri più pertinenti per la definizione delle gerarchie territoriali dei poli metropolitani, che tengano conto di ulteriori servizi caratterizzanti, e delle aree interne attraverso l'individuazione delle specificità locali. Ciò risulta di particolare importanza soprattutto se visto in relazione al PNRR ed alla possibilità di canalizzare in modo più corretto ed efficace i fondi messi a disposizione in particolare per il Mezzogiorno.

Le Aree Interne fra classificazioni SNAI e nuove rielaborazioni metodologiche

Nel 2014 il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ha pubblicato, nell'ambito della SNAI, la prima classificazione delle Aree Interne (DPS, 2014). Seguendo una lettura policentrica del territorio italiano, è stata proposta un'articolazione dei Comuni che, con diversi gradi di perifericità spaziale, gravitano attorno a specifici Poli. La metodologia prevede due fasi: l'identificazione dei Poli, quali centri di offerta di servizi (singoli Comuni/Poli [fascia A] o gruppi di Comuni contigui/Poli intercomunali [fascia B]) e il calcolo delle distanze effettive (in termini di tempi medi di percorrenza stradale) dal Polo più prossimo (NUVAP, 2022). Le Aree Interne si caratterizzano dunque quali territori con ridotta accessibilità ai servizi essenziali, differenziate tra loro da gradi di perifericità determinati dalla distanza, in termini di tempo di percorrenza necessario, per il raggiungimento del Polo più prossimo. Le aree interne sono suddivise in 4 fasce: aree peri-urbane o di cintura [C] ($t < 20'$ dal polo), aree intermedie [D] ($20' < t < 40'$ dal polo), aree periferiche [E] ($40' < t < 75'$ dal polo) e aree ultra periferiche [F] ($t > 75'$ dal polo)³ (Tabella I).

Partendo da questi risultati, il presente studio propone una rielaborazione della metodologia SNAI applicata alla Regione Sicilia che, se da un lato conferma i criteri per l'identificazione dei Poli, dall'altro propone un modello di calcolo delle distanze, dei tempi di percorrenza e della modalità di trasporto verosimilmente diversi da quelli originari⁴. Utilizzando l'ORS Tools⁵, un plug-in che consente analisi di rete attraverso isocrone e matrici di distanza, i tempi di percorrenza sono stati calcolati utilizzando le distanze tra i centroidi dei singoli Comuni, rappresentati dai baricentri dei perimetri dei centri abitati consolidati⁶, mentre la

³ La Nota Metodologica della SNAI 2014 non chiarisce né quale sia il metodo scelto per il calcolo dei tempi di percorrenza né tantomeno quale sia la modalità di trasporto selezionata per gli spostamenti.

⁴ La Nota Metodologica della SNAI 2014 non chiarisce né quale sia il metodo scelto per il calcolo dei tempi di percorrenza né tantomeno quale sia la modalità di trasporto selezionata per gli spostamenti.

⁵ ORS Tools è un plug-in esterno del software Quantum Gis che fornisce l'accesso alla maggior parte delle funzioni di *openrouteservice.org*, basate su OpenStreetMap. Il set di strumenti include calcoli di instradamento, isocrone e matrici, interattivi nell'area della mappa o da file di punti all'interno del framework di elaborazione.

⁶ I perimetri utilizzati sono ricavati dal file "Località_11_WGS84", presente tra le Basi Territoriali ISTAT

modalità di trasporto scelta è stata quella dell'auto privata e i valori soglia di riferimento per le distanze sono rimasti inalterati (*Tabella I*).

La Mappa delle Aree Interne è stata oggetto di un recente aggiornamento (CIPESS, 2022) che ha consolidato gli aspetti fondamentali della metodologia del 2014 relativamente ai criteri per l'identificazione dei Poli, la divisione in 6 fasce [A-F] e l'uso delle soglie temporali di riferimento nel calcolo delle distanze⁷ (*Tabella I*). La revisione della metodologia ha però apportato alcuni aggiornamenti sulla dotazione dei servizi presenti alla fine del 2019 e sulla popolazione al 2020. Inoltre, sono stati calcolati i tempi medi di percorrenza da un Comune al centroide del Polo di riferimento⁸ considerando gli spostamenti rilevati nella settimana dal 14 al 20 Ottobre 2019 e nelle fasce orarie 7:30, 8:30, 9:30 dei giorni feriali, quando la maggior parte della popolazione si sposta per lavoro o studio. I valori soglia sono stati ricalcolati con lo stesso metodo del 2014 e, in particolare, si è visto aumentare a 27,70 minuti il valore per la mediana, ridurre a 66,90 minuti il valore di riferimento più estremo e rimanere più stabile, attorno a 40 minuti, il valore della soglia che identifica la fascia Periferica (*Tabella I*).

La rielaborazione metodologica della classificazione del 2014 viene, in questa sede, riproposta anche per l'aggiornamento del 2020. Seguendo la nuova Nota Metodologica, si mantiene inalterata, anche in questo caso, la distribuzione dei Poli, confermando i criteri per la scelta dei centroidi per il calcolo dei tempi di percorrenza⁹, così come l'utilizzo del plugin *ORS Tools* per il calcolo delle matrici di distanza ed infine integrando la nuova articolazione delle soglie temporali. Per SNAI 2020 sono state proposte quattro ulteriori metodologie: le prime due in cui vengono mantenute le soglie definite (27,70'- 40,90'- 66,90') e poi rielaborate con OSM; le seconde in cui le soglie vengono, prima modificate in funzione dei tempi di percorrenza specifici della Regione Sicilia (41,05' - 51,40' - 75,35') e poi rielaborate con OSM (40' - 51',40 - 69',40) (*Tabella I*).

Tabella I | Soglie temporali in minuti utilizzate per il calcolo delle distanze per ciascuna delle metodologie SNAI e Rielaborazioni.

Metodologie	Soglie temporali (minuti)		
	Mediana	Terzo quartile	95esimo percentile
SNAI 2014	20	40	75
Rielaborazione SNAI 2014 con OSM	20	40	75
SNAI 2020	27,70	40,90	66,90
Rielaborazione SNAI 2020 con OSM	27,70	40,90	66,90
SNAI 2020 modificata	41,05	51,40	75,35
Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM	40	51	69,40

Scenari di variabilità della geografia delle Aree Interne in Sicilia

Le due classificazioni SNAI 2014 e 2020 delle Aree Interne e le ulteriori quattro rielaborazioni proposte in questo lavoro, restituiscono quadri significativamente differenti che consentono di riflettere, in particolare, sul caso della Regione Sicilia. Nel confronto fra SNAI 2014 e relativa rielaborazione con OSM proposta, emerge che, fermo restando l'assetto dei Poli e dei Poli intercomunali, le più significative differenze afferiscono ai Comuni siciliani di Cintura che si riducono della metà (da 85 a 43) a vantaggio dei Comuni Intermedi e Periferici che crescono fino a circa il +20% (*Figura 1, Tabella II*). Meno marcata è invece la differenza fra i risultati dell'aggiornamento SNAI 2020 con la relativa rielaborazione con OSM. Nello specifico si nota un aumento del numero dei Comuni di Cintura (anche qui di circa il 20%) ma che nel 70% dei casi interessa l'area del Polo di Catania. Le motivazioni di tale concentrazione possono ricercarsi nelle condizioni di traffico della rete viaria locale che, nella settimana di rilevamento ISTAT sui tempi di percorrenza, potevano plausibilmente essere critiche. L'aumento dei Comuni di Cintura giustifica, comunque, la riduzione di quelli Intermedi, mentre i Periferici e gli Ultra-periferici si mantengono pressoché costanti (*Figura 2, Tabella II*).

Raffrontando i due scenari che utilizzano le soglie temporali relative alla sola Regione Sicilia (SNAI 2020 modificata e relativa rielaborazione con OSM), i risultati mostrano scostamenti molto meno rilevanti, con differenze massime pari a +7 unità per i Comuni Ultra-periferici, anche se in realtà i Comuni che variano

⁷ In realtà, la nota metodologica del 2014 non dà mai alcun riferimento riguardo alla metodologia e alle motivazioni delle soglie nel calcolo delle distanze. La definizione del metodo viene esplicitata per la prima volta solo all'interno della nota rilasciata da CIPESS il 15 febbraio del 2022.

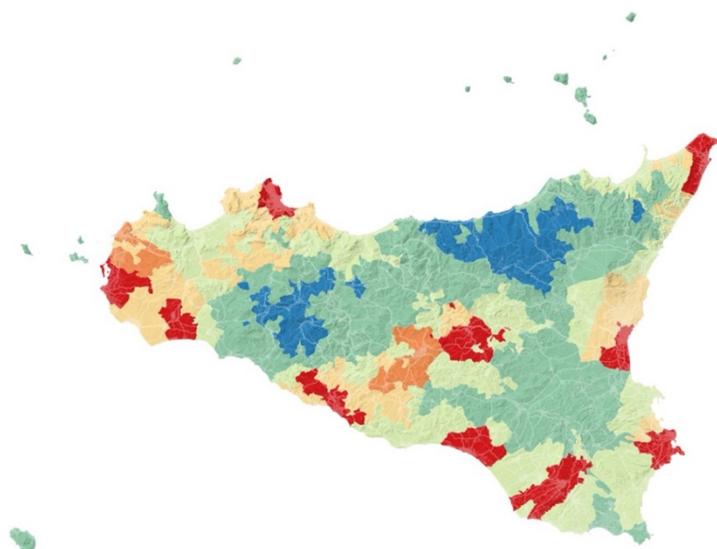
⁸ Il centroide del Comune è stato individuato utilizzando la sezione di censimento che contiene il Municipio del Comune: nel caso dei Poli intercomunali il centroide che si considera per il calcolo della matrice di distanza è quello del Comune con maggiore popolazione.

⁹ La rielaborazione proposta per la classificazione del 2014 sembra aver anticipato in taluni casi le scelte del NUVAP per l'aggiornamento del 2014, come nella modalità per la scelta del centroide, argomento mai espressamente trattato nella nota del 2014.

fascia d'appartenenza sono 60, con variazioni che riguardano soprattutto i salti da Cintura a Intermedi, da Intermedi a Periferici e viceversa (Figura 2, Tabella II).

Più interessanti appaiono, invece, i confronti trasversali fatti fra i risultati restituiti dalle diverse metodologie. Se i Poli restano sostanzialmente inalterati (a parte qualche travaso con i Poli Intercomunali), i risultati più marcati sono quelli dei Comuni di Cintura che aumentano dagli 85 della SNAI 2014 fino ai 187 della SNAI 2020 modificata. Anche i Periferici segnano variazioni significative passando dai 157 della SNAI 2020 ai 73 della Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM. Più costanti appaiono invece gli Intermedi che fanno registrare variazioni più contenute decrescendo dai 145 della Rielaborazione SNAI 2014 con OSM ai 92 della Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM (Tabella II).

SNAI 2014



Rielaborazione SNAI 2014 con OSM

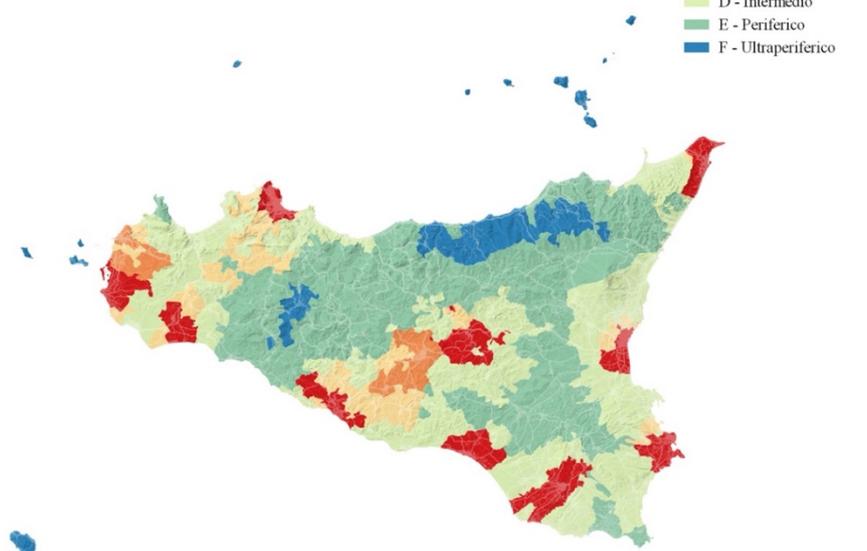
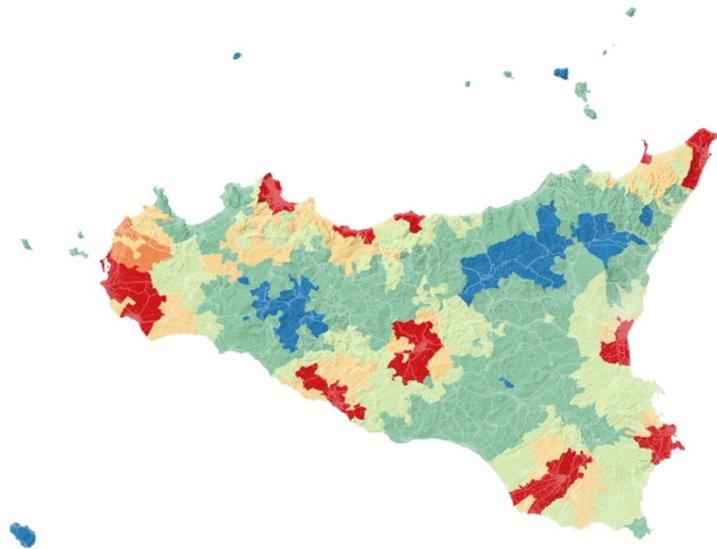
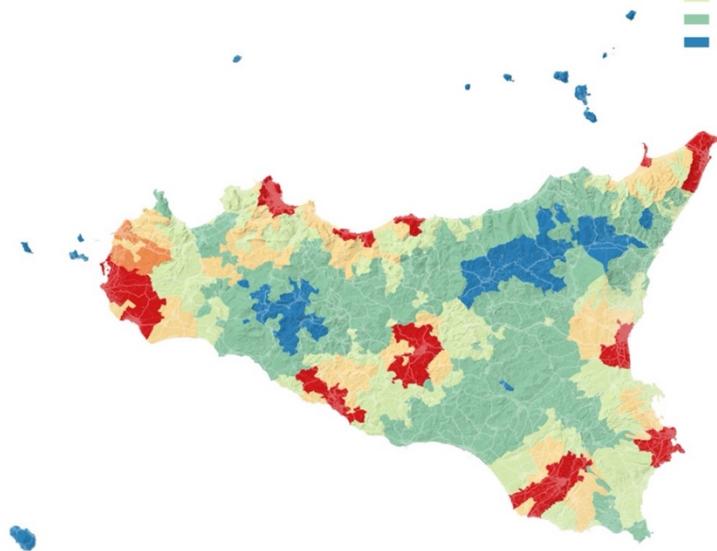


Figura 1 | Confronto risultati tra la SNAI 2014 e Rielaborazione SNAI 2014 con OSM.
Fonte: elaborazione degli autori.

SNAI 2020



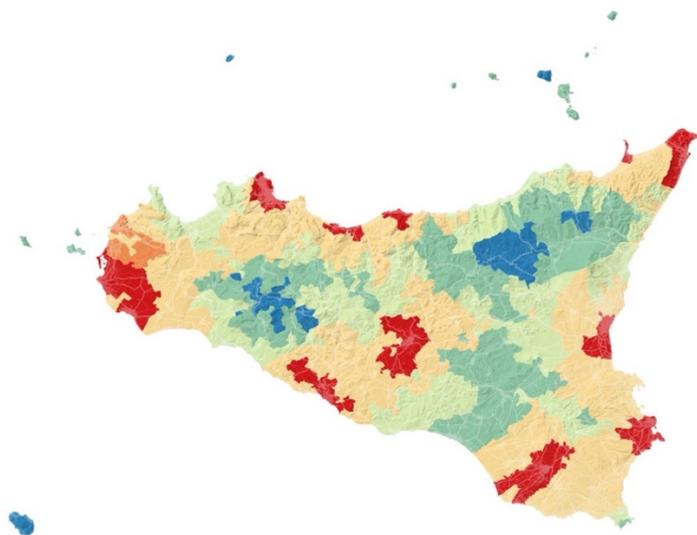
Rielaborazione SNAI 2020 con OSM



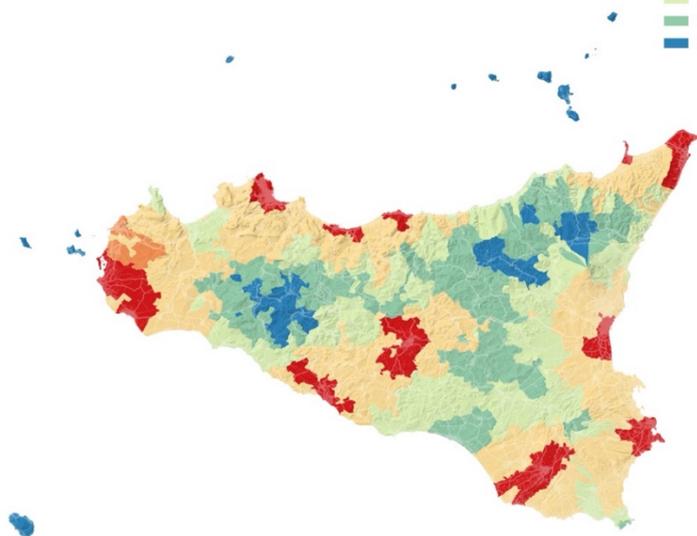
- Classificazione SNAI**
- A - Polo
 - B - Polo intercomunale
 - C - Cintura
 - D - Intermedio
 - E - Periferico
 - F - Ultra periferico

Figura 2 | Confronto tra la SNAI 2020 e Rielaborazione SNAI 2020 con OSM.
Fonte: elaborazione degli autori.

SNAI 2020 modificata



Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM



Classificazione SNAI
 ■ A - Polo
 ■ B - Polo intercomunale
 ■ C - Cintura
 ■ D - Intermedio
 ■ E - Periferico
 ■ F - Ultraperiferico

Figura 3 | Confronto fra SNAI 2020 modificata e Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM.
 Fonte: elaborazione degli autori.

Tabella II | Confronto per fascia e numero di Comuni dei risultati tra le metodologie SNAI e le rielaborazioni.

Metodologie	numero di Comuni					
	Poli	Poli intercomunali	Cinture	Intermedi	Periferici	Ultra-periferici
SNAI 2014	10	4	85	121	136	34
Rielaborazione SNAI 2014 con OSM	10	4	43	145	153	35
<i>Variazioni 2014</i>	0	0	-42	+24	-17	+1
SNAI 2020	12	2	66	119	157	34
Rielaborazione SNAI 2020 con OSM	12	2	80	108	152	36
<i>Variazioni 2020</i>	0	0	+14	-11	-5	+2
SNAI 2020 modificata	12	2	187	95	75	19
Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM	12	2	185	92	73	26
<i>Variazioni 2020 modificata</i>	0	0	-2	-3	-2	+7

Le valutazioni che possono farsi a partire da questi risultati, diventano ancora più rilevanti se si considera la popolazione residente nei diversi Comuni (ISTAT, 2020). La *Tabella III* mostra infatti come la distribuzione della popolazione nelle diverse fasce, ad esclusione della Ultra-periferica, sia piuttosto sorprendente. Infatti, se nei Poli si addensano oltre 1.600.000 abitanti, anche gli Intermedi e i Periferici possono superare il milione (come nel caso della SNAI 2020). Addirittura, secondo la Rielaborazione SNAI 2014 con OSM, negli Intermedi si addenserebbero fino a quasi 1.700.000 abitanti (*Tabella III*).

Tabella III | Confronto per fascia e popolazione dei risultati tra le metodologie SNAI e le Rielaborazioni.

Metodologia	Popolazione (numero di abitanti)					
	Poli	Poli intercomunali	Cinture	Intermedi	Periferici	Ultra-periferici
SNAI 2014	1.656.831	193.827	1.084.201	1.189.121	777.653	101.271
Rielaborazione SNAI 2014 con OSM	1.656.831	193.827	572.826	1.689.825	781.573	108.022
<i>Variazioni 2014</i>	0	0	-511.915	+500.704	+3920	+6751
SNAI 2020	1.666.404	91.868	763.426	1.151.185	1.059.083	101.739
Rielaborazione SNAI 2020 con OSM	1.666.404	91.868	973.783	1.018.751	963.611	119.288
<i>Variazioni 2020</i>	0	0	+210.357	-132.434	-95.472	17.549
SNAI 2020 modificata	1.666.404	91.868	1.917.530	722.224	385.260	50.419
Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM	1.666.404	91.868	1.977.234	682.732	329.214	86.253
<i>Variazioni 2020 modificata</i>	0	0	+59.704	-39.492	-56.046	+35.834

Più nel dettaglio, è utile guardare qual'è stata l'evoluzione dei Poli e dei Poli Intercomunali attraverso le diverse metodologie esplorate. Un dato interessante è quello del Comune di Castelvetro (circa 30.000 abitanti) che, avendo perso una DEA di II livello, è passato da Polo nella SNAI 2014 a Cintura nella successiva SNAI 2020, ma anche quello di Cefalù (circa 14.000 abitanti) che addirittura ha compiuto un salto da Comune Intermedio (SNAI 2014) a Polo (SNAI 2020) per aver invece acquisito un ospedale DEA di II livello. Ma certamente più singolare è il caso della città di Enna, capoluogo di Provincia con circa 27.000 abitanti, che, avendo subito il declassamento della Stazione ferroviaria da Silver a Bronze, compie un lungo percorso di variazione da Polo nella SNAI 2014, Intermedio nella SNAI 2020 per riavvicinarsi a Comune di Cintura nella SNAI 2020 modificata. Ma ancora più rilevanti, dal punto di vista della taglia demografica, sono i casi di Gela (fino a 75.000 abitanti) che viene declassata da Polo (SNAI 2014) a Periferico (successive metodologie) per le stesse ragioni di Enna, e Milazzo (32.000 abitanti) promossa da Intermedio a Polo in forza di una nuova DEA di II livello (*Tabella IV*).

Tabella IV | Variazioni di fascia dei Poli e dei Poli Intercomunali per popolazione e metodologie SNAI e Rielaborazioni.

Poli e Poli Intercomunali	Classificazione per fasce						Popolazione	
	SNAI 2014	Rielaborazione SNAI 2014 con OSM	SNAI 2020	Rielaborazione SNAI 2020 con OSM	SNAI 2020 modificata	Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM	al 2014	al 2020
Agrigento	A	A	A	A	A	A	58.323	55.872
Caltanissetta	B	B	A	A	A	A	61.711	59.864
Canicattì (1)	B	B	D	D	C	C	34.863	34.446
Castelvetro (1)	A	A	C	C	C	C	31.824	29.855
Catania	A	A	A	A	A	A	293.902	300.356
Cefalù (3)	E	E	A	A	A	A	14.354	13.877
Enna ₂	A	A	D	D	C	C	27.894	26.037
Erice	B	B	B	B	B	B	28.012	26.490
Gela (2)	A	A	E	E	E	E	75.668	72.491
Marsala	A	A	A	A	A	A	80.218	80.661

Mazara del Vallo (3)	C	C	A	A	A	A	49.995	50.334
Messina	A	A	A	A	A	A	243.262	222.329
Milazzo (3)	D	D	A	A	A	A	32.146	30.421
Palermo	A	A	A	A	A	A	657.561	637.885
Ragusa	A	A	A	A	A	A	69.794	72.579
Siracusa	A	A	A	A	A	A	118.385	117.053
Trapani	B	B	B	B	B	B	69.241	65.378
Termini Imerese (3)	D	D	A	A	A	A	26.201	25.173

(1) Comuni che perdono lo status di Polo a causa della perdita di un ospedale di tipo DEA; (2) Comuni che perdono lo status di Polo a causa del declassamento della stazione ferroviaria da Silver a Bronze; (3) Comuni che ottengono lo status di Polo per l'ottenimento di un ospedale di tipo DEA.

Analoghe considerazioni possono farsi per alcune delle Aree Interne più popolose in Sicilia. Qui però, la variabilità delle fasce è veramente contenuta ed il salto non supera mai più di un livello (da C a D, da E a D, ecc.). Il dato che comunque va segnalato è che in molti casi (Acireale, Alcamo, Adrano, Carini) si assiste a variazioni fluttuanti delle fasce nel passare da una metodologia all'altra. Addirittura Carini viene classificato Cintura nella SNAI 2014 e Rielaborazione, Periferico nella SNAI 2020, Intermedio nella Rielaborazione SNAI 2020 e SNAI 2020 modificata per tornare Cintura nella Rielaborazione SNAI 2020 modificata (Tabella V).

Tabella V | Variazioni di fascia delle Aree Interne per popolazione e metodologie SNAI e Rielaborazioni.

Aree Interne più popolose	Classificazione per fasce						Popolazione	
	SNAI 2014	Rielaborazione SNAI 2014 con OSM	SNAI 2020	Rielaborazione SNAI 2020 con OSM	SNAI 2020 modificata	Rielaborazione SNAI 2020 modificata con OSM	al 2014	al 2020
Vittoria	D	D	D	D	C	C	61.006	62.015
Modica	D	D	C	C	C	C	53.959	53.370
Bagheria	C	D	C	C	C	C	54.257	53.025
Acireale	C	D	D	D	C	C	51.456	50.627
Misterbianco	C	C	C	C	C	C	47.356	48.943
Paternò	D	D	D	D	C	C	47.870	45.621
Alcamo	D	D	E	E	D	D	45.314	44.741
Barcellona P.G.	D	D	C	C	C	C	41.632	39.945
Sciacca	E	E	E	E	D	D	40.899	39.250
Carini	C	C	E	D	D	C	35.681	38.405
Monreale	C	C	C	C	C	C	38.018	38.226
Caltagirone	E	E	E	E	D	D	38.123	36.241
Augusta	D	D	D	D	C	C	36.169	34.857
Licata	E	E	D	D	D	D	38.125	34.671
Adrano	D	D	E	E	D	D	35.549	33.926

Verso una ridefinizione di polarità e perifericità

La disamina puntuale delle metodologie SNAI, nelle versioni 2014, 2020 e 2020 modificata, e le relative Rielaborazioni proposte in questa sede, hanno mostrato con grande evidenza gli elevati livelli di sensibilità e quindi i limiti di tali approcci. La delocalizzazione di un ospedale DEA di II livello o il declassamento di una stazione ferroviaria da Silver a Bronze determinano la perdita di status di Polo mentre la variazione delle soglie temporali per la valutazione delle distanze fra i centri, basta infatti da sola a far cambiare la posizione gerarchica delle Aree Interne. Nel caso della Sicilia, si è visto che il numero dei Poli è variato dal 2014 al 2020, così come le Aree Interne hanno mostrato un'ampia variabilità in termini di fasce di appartenenza. Si tratta di differenze estremamente importanti soprattutto se lette in funzione della popolazione insediata coinvolta in queste classificazioni.

Questa marcata variabilità di risultati prodotta dal modello SNAI pone la necessità di una seria riflessione sul valore e l'efficacia di una tale metodologia soprattutto se finalizzata a produrre scenari di differenziazione e gerarchizzazione di territori da utilizzare come criteri per la distribuzione di fondi e investimenti pubblici. Un tema centrale che emerge in questa sede, è la debolezza del concetto stesso di polo e la conseguente scala gerarchica che ne consegue. La scelta infatti del Polo basata sulla dotazione di un Ospedale DEA di II livello, un istituto scolastico superiore ed una stazione Silver appare piuttosto fragile dal momento che al venire meno di una di queste dotazioni o ad una retrocessione del livello di una struttura sanitaria o stazione ferroviaria, si determina, come si è visto, la perdita dello status di Polo. Altrettanto significativa è la riflessione che si può fare sugli aspetti strettamente legati alla scelta delle funzioni urbane. Nei fatti, una città svolge il ruolo di polo attrattore se oltre a detenere funzioni legate alla sanità, istruzione e trasporti ferroviari, è anche in grado di offrire servizi legati alla giustizia, all'università, alla cultura, allo sport, al commercio, al trasporto aereo e marittimo. Allargare ad alcuni di questi servizi potrebbe certamente rafforzare e consolidare la condizione di Polo di un determinato territorio.

Pur riconoscendo che il maggior merito della SNAI sia certamente quello di aver proposto una metodologia snella e facilmente applicabile alla scala nazionale, bisogna però evidenziare che tale isotropia nell'assegnazione delle funzioni attrattrici può rappresentarne anche un limite. In Sicilia, per esempio, ha poco senso scegliere una stazione Silver quale attributo per la condizione di Polo perché, nella evidenza quotidiana, non ci si sposta in auto o autobus per raggiungere una stazione e viaggiare in treno per un'altra destinazione nell'isola. Piuttosto, la dotazione di un aeroporto o un porto nave-traghetti potrebbe fare la differenza nella attribuzione del ruolo di polo attrattore.

Una terza considerazione sull'approccio SNAI riguarda, invece, il carattere asimmetrico del metodo di valutazione delle gerarchie territoriali che, essenzialmente, riconosce funzioni attrattrici soltanto ai Poli ed assegna, d'ufficio, a tutti gli altri centri un ruolo muto e passivo nel processo di costruzione dell'architettura territoriale. Le Aree Interne, i centri minori possono invece essere visti come produttori di servizi complementari in forza della loro dotazione in termini di patrimonio storico-architettonico e culturale ma anche ecologico-ambientale con una maggiore dotazione di spazi verdi fruibili e più facilmente accessibili (Carrosio et al., 2020). Ed è proprio questa dotazione di servizi essenziali complementari che dovrebbe essere presa in considerazione nella formulazione delle gerarchie territoriali e nelle valutazioni dei livelli di perifericità. Il riconoscimento di tali valori e servizi potrebbe infatti far spostare l'equilibrio fra polo e periferia, modificandone i flussi per l'accesso a questi servizi complementari attrattori.

Le attuali condizioni di marginalità e di perifericità delle Aree Interne italiane, soprattutto del Mezzogiorno, sono quasi sempre il risultato infelice e fallimentare di politiche e programmi nazionali e regionali che hanno attraversato, negli ultimi settant'anni, i settori della sanità, dei trasporti e dell'istruzione. Conoscere queste dinamiche è di fondamentale importanza per meglio comprendere quale sia stato l'effetto e quale possa ancora essere il ruolo di specifiche politiche capaci di attivare risorse nel territorio. La revisione del concetto di polarità e perifericità è, in questa prospettiva, di cruciale importanza per poter disegnare geografie e gerarchie di territori più pertinenti e distribuire in maniera più attenta, consapevole e soprattutto efficace i finanziamenti senza precedenti previsti dal PNRR tra le aree periferiche e i poli attrattori.

Riferimenti bibliografici

- Antonuccio C., Privitera R. (2022), "Le aree interne del Mezzogiorno nell'era del Covid-19. Una proposta di rielaborazione del metodo SNAI per valutare l'evoluzione temporale dei livelli di perifericità", in *Atti di UrbIng 2021 Ventennale e PhD, Collana di Tecnica Urbanistica*, Edizioni Scientifiche Italiane (in fase di pubblicazione).
- Carrosio G., Luisi D., Tantillo, F. (2020), "Dopo il Covid-19. Le aree interne come laboratorio per il paese futuro", in *Pandora Rivista*, n. 2, pp. 192-197.
- Ciarini A. (2020), "Piano per il Sud e Next Generation Fund: per un rilancio degli investimenti", in *Pandora Rivista*, 18 settembre 2020.
- CIPESS (2022), *Seduta del 15 febbraio 2022*, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, Roma.
- DPS (2014), *Le aree interne: di quali territori parliamo?*, Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Roma.
- La Greca P., Martinico F., Nigrelli F.C. (2020), "Passata è al tempesta..." A Land Use Planning Vision for the Italian Mezzogiorno in the Post Pandemic", in *TeMA. Journal of Land Use Mobility and Environment*, special issue Covid-19 vs City-20, pp.213-230.

- Martinico F., Nigrelli F.C., Formica A. (2021), “Lo sforzo inutile di Colapesce. Le aree interne in Sicilia tra declino demografico e ipertrofia urbana”, in *Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU. Downscaling Rightsizing - Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, pp. 37-47, Roma-Milano.
- Nigrelli F.C. (2020), *Il nido diventa gabbia. La casa al tempo del Covid-19*, Il Faro - settimanale on-line del magazine Atlante, Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- Nigrelli F.C. (a cura di, 2021), *Come cambieranno le città e i territori dopo il Covid-19. Le tesi di dieci urbanisti*, Quodlibet Studio, Roma.
- NUVAP (2022), *Aggiornamento 2020 della Mappa delle Aree Interne*, Nota Tecnica del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione, pp. 3-4.

Riconoscimenti

Questa ricerca è stata sviluppata nell'ambito del “PRIN 2017 - Politica regionale, istituzioni e coesione nell'Italia meridionale”, nel quadro del Progetto MIUR – PRIN 2017, Regional policy, institutions and cohesion in the South of Italy | Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia – PRIN2017/RSIPM, CUP: E64I17000410001.

Il potenziale ruolo delle aree SAE nel rilancio dei comuni di aree interne colpiti dal terremoto in Centro-Italia

Mattia Bertin

Università Iuav di Venezia
Epic - Earth and Polis Research Centre - Fondazione Eni Enrico Mattei
Email: mattia.bertin@iuav.it

Jacopo Galli

Università Iuav di Venezia
Epic - Earth and Polis Research Centre - Fondazione Eni Enrico Mattei
Email: jacopogalli@iuav.it

Abstract

Il terremoto che ha colpito l'Italia centrale nel 2016-2017 ha visto come principale strumento di risposta emergenziale alla questione abitativa la costruzione di Soluzioni Abitative in Emergenza (SAE). La realizzazione delle SAE ha comportato importanti costi collettivi di urbanizzazione ed un imponente consumo di suolo. È possibile valorizzare queste aree in maniera coordinata perché non diventino un doppio costo per lo Stato e la collettività? Le SAE, dopo la fase di ricostruzione, possono svolgere il ruolo di piastra fisica e concettuale per promuovere uno sviluppo territoriale delle aree interne colpite da disastro? La ricerca ha sviluppato un'ipotesi di modello di riuso del sistema di infrastrutturazione realizzato intendendolo come opportunità e come investimento da valorizzare da parte dello Stato. La ricerca si è svolta in particolare in tre fasi: una mappatura delle aree e delle condizioni geografiche e socio-economiche in cui sono inserite; lo sviluppo di uno strumento di supporto della decisione; un affondo progettuale di supporto ad un Comune colpito per declinare un esempio di applicazione del metodo in un'area SAE specifica.

Parole chiave: ricostruzione; aree interne; capacitazione

Un'infrastruttura non considerata

Dopo ogni disastro, in forme diverse, vengono realizzati spazi abitativi non campali per accogliere la popolazione in attesa del termine della ricostruzione. (Anzalone, 2008; Bennicelli Pasqualis, 2014) Le SAE sono solo l'ultima risposta all'emergenza in Italia in una lunga parabola che va dalle baracche di Messina e del Belice fino al progetto C.A.S.E. dell'Aquila. La maturazione dell'esperienza aquilana e la sua applicazione a territori caratterizzati da insediamenti sparsi ha portato le residenze temporanee ad acuire una condizione di forte contraddittorietà (Erbani, 2010; De Marchi, 2010; Galderisi *et al.*, 2020). Le SAE si conformano sempre di più come piccoli quartieri di residenze, che mimano spazi urbani permanenti con la realizzazione di urbanizzazioni provviste di tutti gli allacciamenti (acqua, luce, fognatura, gas, rete internet e telefonica) in cui vengono posizionate strutture leggere, generalmente in legno o materiali plastici, completamente arredate. Le aree SAE vengono costruite in condizioni emergenziali e sono quindi al di fuori di ogni strumento di pianificazione.

La contraddizione di fondo emerge chiaramente nel momento in cui le casette raggiungono il fine-vita per ragioni tecnologiche e di usura dei materiali e devono essere obbligatoriamente eliminate e smaltite lasciando libere le aree urbanizzate in cui sono state realizzate. Da un lato la popolazione locale è stata indotta a credere nella progressiva trasformazione in quartieri permanenti delle SAE; dall'altra le amministrazioni comunali sbandierano progetti di rinaturalizzazione e ritorno allo stato pre-catastrofe, a tutti gli effetti impossibili e che comunque porterebbero alla dispersione dell'investimento di urbanizzazione e a un nuovo ingente costo di ripristino per lo Stato.

Le SAE sono oggi viste più come un fastidioso ricordo della catastrofe che come una opportunità di sviluppo futuro. La micro-scala dei comuni e l'oggettiva quanto cronica mancanza di progettualità di lungo periodo (a scala locale come regionale) lasciano presagire un abbandono delle aree o un loro rapido ritorno al mercato dei terreni edificabili. Si apre in realtà una gigantesca possibilità progettuale e di indirizzo dello sviluppo territoriale oggi scarsamente compresa e immaginata: i comuni delle quattro regioni coinvolte hanno a disposizione il più grande numero di aree urbanizzate di proprietà pubblica nella storia del paese e possono agire come principali operatori dello sviluppo per i prossimi anni. Per reimmaginare le aree SAE è

necessario pensarle come un'unica grande risorsa per un territorio frammentato e soggetto ad abbandono demografico, decrescita economica e impoverimento del tessuto sociale. (Fabian, Bertin, 2021; Caragliano, 2007) Il sistema di infrastrutturazione realizzato nel contesto dell'emergenze deve invece poter diventare una opportunità e un investimento da valorizzare da parte dello Stato, (Archer *et al.*, 2010; Kartez, Lindell, 1987) conteggiato e sottoposto a sistemi decisionali articolati per favorire sviluppo e governo locale senza danni per la comunità locale e la collettività del Paese.

Durante la ricostruzione

Il cosiddetto Terremoto in Centro-Italia è stato caratterizzato da tre principali scosse tra l'agosto del 2016 e il febbraio 2017 e da una quantità innumerevole di scosse minori pur di intensità percepibile. Il fenomeno ha causato 41'000 sfollati, 388 feriti e 303 morti, distribuendosi in 128 Comuni afferenti a quattro diverse regioni italiane: Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo. Il cratere del terremoto ha un'estensione di più di 50km. Dopo la fase emergenziale, per dare tempo alla popolazione di attendere la ricostruzione senza vivere in strutture campali, sono state edificate 228 aree SAE, per un totale di 3'799 alloggi, corrispondenti a 201'200 mq di suolo consumato. (Tabella I)

Tabella I | Distribuzione degli alloggi e delle aree SAE nelle Regioni coinvolte.

Regione	n° comuni	n° aree SAE	n° alloggi SAE
Abruzzo	15	41	299
Umbria	3	44	793
Lazio	15	67	820
Marche	27	76	1887
Totale	51	228	3799

Gli alloggi hanno forme e organizzazione standard, e si descrivono come pre-fabbricati di misure diverse insediati su sistemi lineari a stecca. Le pezzature dei prefabbricati sono di 40 m², 60 m² o 80 m², e sono state conformate sulle diverse pezzature in base all'entità del nucleo familiare che avrebbero ospitato. Le aree SAE ospitanti gli alloggi hanno dimensioni molto diverse: vanno da 1 a 132 fabbricati, e sono dimensionate in relazione al numero di famiglie da ospitare mantenendo il più possibile una prossimità tra i residenti e le aree abitate prima del terremoto.

Gli alloggi sono completamente infrastrutturati dal punto di vista fognario, elettrico, idro-potabile, telefonico e di rete dati e sono serviti da viabilità realizzata ad hoc. Gli alloggi, una volta terminata la fase di ricostruzione, verranno demoliti, ma ciò non ridurrà il suolo consumato, ormai irrecuperabile, e non deve trasformare quelle piastre urbanizzate in un costo pubblico improduttivo.

La scelta delle aree ha seguito una razionalità di basso rischio e alta rapidità di realizzazione, che, in un'area appenninica interna ha permesso pochi ragionamenti ulteriori in fase di realizzazione. In molti casi non vi erano alternative altrettanto rapide, e i Comuni hanno proceduto consumando suolo anche ad alto valore agricolo per rispondere alle logiche emergenziali contingenti. (Figura 1)



Figura 1 | Urbanizzazione dell'area SAE di Padule – Cascia. Fotografia di Bertin, M.

Quale esito per le SAE?

Nel maggio 2021, in seguito ad un primo approfondimento del tema, è stato realizzato un incontro nel Comune di Cascia tra il gruppo di ricerca Iuav - Epic che si interroga sui temi delle ricostruzioni e la struttura Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questo incontro è stato affidato al gruppo Iuav – Epic l'incarico di sviluppare un report su questo tema, organizzato attorno a due grandi questioni: come affrontare il conteggio di suolo consumato in relazione alle norme nazionale e regionali sul consumo di suolo? Come utilizzare queste aree come volano per l'applicazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 in questi territori, favorendo crescita e sostenibilità? La chiave della ricerca è stata provare a immaginare le aree SAE come l'infrastruttura in cui posare quegli obiettivi di rinnovamento e di progresso sociale, economico e ambientale che una ricostruzione dovrebbe avere per un territorio colpito. (Paone, 2008; Galderisi, 2002; Shwab *et al.*, 2003)

Organizzare la decisione

La ricerca è stata orientata a decostruire il problema della decisione sul futuro delle cosiddette casette in step successivi per permettere ad ogni passaggio di essere ripetibile e criticabile nella sua particolarità individuale. La traccia della ricerca doveva permettere non solo di comprendere come affrontare questa specifica esperienza di riuso, ma provare a dare un frame utile a impostare una futura esperienza simile di riuso di aree urbanizzate per migliorare la qualità dell'abitare nelle aree interne, come concettualizzato in Figura 2.



Figura 2 | Concettualizzazione del processo di riuso dell'urbanizzazione SAE.

La ricerca è stata sviluppata prevalentemente da remoto, sulla base di una sistematizzazione dei dati e delle questioni reperibili sulla base dei siti e dei prodotti informativi realizzati dal Dipartimento Nazionale di

Protezione Civile, dalla struttura commissariale, dai quattro servizi regionali per la ricostruzione attivati dalle Regioni coinvolte. A questa ricerca desk è stata affiancata un'attività di ascolto delle figure apicali di alcune delle amministrazioni coinvolte ai diversi livelli, e da una serie di missioni sul campo nel territorio del Comune di Cascia, caso studio per il test degli esiti del progetto.

La ricerca è stata sviluppata in un percorso a quattro step: la risoluzione dei conflitti di proprietà delle aree; l'individuazione di un processo di governance Stato-Regione-Comune per l'indirizzo degli usi; la costruzione di una scheda comunale per l'indirizzo; lo sviluppo di un database per il supporto alla decisione. L'esito è un processo ad albero che può guidare i Comuni in maniera integrata tra loro e tenendo traccia delle opzioni scelte.

Lo step dedicato alla risoluzione dei conflitti parte dal fatto che non tutti i Comuni hanno provveduto all'esproprio delle aree trasformate, come invece richiesto dalla norma istitutrice le SAE. Per proseguire nella gestione post-ricostruzione era necessario fissare un metodo unitario per condurre la decisione sulla proprietà delle aree. Lo step è stato sviluppato in dialogo con i diversi livelli amministrativi per costruire un modello a due opzioni per i Comuni: l'entrata in possesso delle aree già in uso alle condizioni iniziali; il recupero del costo sostenuto dagli enti pubblici per l'urbanizzazione e l'infrastrutturazione delle aree.

L'individuazione di un processo di governance è stato finalizzato a evitare che la decisione sui tessuti locali esautorasse la popolazione dalla decisione, rischio frequente in temi di Protezione Civile ed emergenze, ed al contempo non arrecasse danni allo Stato attraverso realizzazioni incoerenti o costi poco sostenibili. Per farlo si è proposto un percorso di ascolto attraverso un form online che individui la presenza-assenza di servizi, e la formulazione di alcune regole per la negoziazione dello scorporo di indici di consumo di suolo. La costruzione di una scheda indirizzo è stata pensata per favorire la negoziazione dello sviluppo dei casi a partire da un linguaggio comune e da una pre-raccolta dei dati su tutte le aree. La scheda interroga singolarmente ogni area SAE e i suoi quartieri/frazioni di riferimento per rilevare in due facciate i bisogni e le opzioni di uso futuro.

Il gruppo ha quindi sviluppato un database di raccolta delle informazioni già reperibili su tutte le aree SAE del cratere, che può essere integrato con gli esiti della compilazione del form online e della compilazione delle schede da parte dei Comuni.

La ricerca si è completata con lo sviluppo di un caso pilota per l'area SAE di Cascia sita in località Padule. Per svolgere questa parte il gruppo ha seguito lo sviluppo della proposta di riuso dell'area nel dettaglio, in collaborazione con dirigente e funzionari dei settori urbanistica e ambiente e con il Sindaco. La scelta dell'area è stata orientata da diverse motivazioni. In primo luogo un processo di ricerca già in corso con il Comune di Cascia a partire dall'inizio del Terremoto, che ha permesso al gruppo di ricerca di entrare rapidamente ed approfonditamente nel processo decisionale dedicato alle SAE situate nel Comune. In secondo luogo il Comune di Cascia si è fatto promotore della necessità della ricerca con la struttura del Commissario, e ha reso possibile l'avvio del progetto. In terzo luogo, soprattutto, il caso di Cascia, in particolare nell'area di Padule, si è dimostrato da subito di grande rilevanza per la quantità di alloggi, la collocazione significativa nelle economie del territorio, la non sovrapposizione dell'area con le previsioni di espansione precedentemente fissate in piano, la frequenza di eventi sismici di grande rilevanza (si stima un tempo di ritorno di dieci anni per terremoti superiori al sesto grado aventi effetti gravi nel Comune).

Risultati del processo

In merito alla risoluzione dei conflitti di proprietà la direzione suggerita è il completamento della cessione delle aree all'ente pubblico in relazione al valore precedente alle urbanizzazioni operate dall'ente pubblico. In caso ciò non sia operabile, la restituzione al privato previo suo pagamento del valore aggiuntivo del terreno frutto dell'urbanizzazione.

Il percorso di governance suggerito propone una negoziazione tra i tre livelli amministrativi sulla base di un rapporto tra: ipotesi di espansione precedenti all'intervento; suolo consumato per la realizzazione delle SAE; funzionalizzazione per servizi emergenziali delle aree urbanizzate; necessità di insediamento di servizi ai quartieri o alle frazioni limitrofe. La proposta sviluppata prevede di: concedere l'urbanizzazione di suolo in esubero agli indici precedenti per la realizzazione di aree emergenziali permanenti; di sottrarre parzialmente agli indici precedenti le aree dedicate a servizi necessari; di sottrarre completamente alle previsioni precedenti tutte le aree diversamente urbanizzate.

I dati richiesti nella compilazione della scheda di analisi proposta sono di tipo anagrafico, patrimoniale, di sicurezza, funzionale. I dati anagrafici richiesti sono: Regione; Provincia; Comune; nome area SAE; soggetto proprietario; saldo naturale Comune; maggiori settori di impiego Comune. I dati patrimoniali sono: m² sviluppati nel Comune; m² destinati all'area SAE; distruzione % patrimonio edilizio comunale; numero

alloggi di 40 m² realizzati nell'area; numero alloggi di 60 m² realizzati nell'area; numero alloggi di 80 m² realizzati nell'area; totale alloggi realizzati; totale m² alloggi; data realizzazione. I dati di sicurezza rispetto al rischio sismico sono: zona stabile; zona stabile suscettibile di amplificazione; zona instabile. I dati di sicurezza rispetto al rischio idrogeologico sono: zona stabile; zona stabile suscettibile di amplificazione; zona instabile. I dati funzionali applicabili al privato riguardo ai possibili usi insediabili sono: residenze; commercio; terziario; produzioni artigianali; altro. I dati funzionali applicabili al pubblico riguardo ai possibili usi insediabili sono: albergo diffuso; social housing; spazi collettivi; spazio agricolo-orticolo sociale; spazi per lo sport; altro.

Il gruppo ha compilato il database con tutti i dati raccogliabili senza l'intervento dei Comuni per tutte le aree Sae del cratere, ossia tutti i dati che non prevedessero una decisione sulla destinazione futura delle aree o una riflessione su proprietà o livelli di rischio.

Il gruppo ha infine sviluppato un caso in dettaglio nel Comune di Cascia, individuando in collaborazione con il Comune i livelli di rischio, la proprietà e le possibili destinazioni d'uso delle 3 aree SAE del Comune di Cascia. In seguito il gruppo ha provato a dare una definizione formale del possibile sviluppo insediativo dell'area SAE Padule di Cascia, attualmente realizzata con un modello espansivo di poco pregio e poco rispettoso del paesaggio collinare in cui è inserito (Figura 4). La proposta per l'area è stata sviluppata favorendo una ricomposizione formale e tipologica, con una revisione della collocazione degli assi stradali e dei sistemi insediativi. Per la determinazione d'uso l'opzione preferita per la maggior parte dell'area è la realizzazione di un albergo diffuso, riconvertibile a uso emergenziale in caso di terremoto. Questa funzione è poi composta con una parte di tessuto residenziale, realizzato a monte dell'area recettiva, e da alcuni piccoli esercizi commerciali e di ristorazione. Accanto all'area di albergo diffuso è prevista una piccola area a uso esclusivamente emergenziale, ove collocare il Centro Operativo e i magazzini a uso della Protezione Civile, giustificata dalla centralità rispetto a tutto il Comune, alla maggiore sicurezza rispetto all'attuale collocazione a ridosso del Centro Storico, ed alla vetustà ed ineguatezza dei locali fino ad oggi utilizzati a questo scopo. (Figura 3)

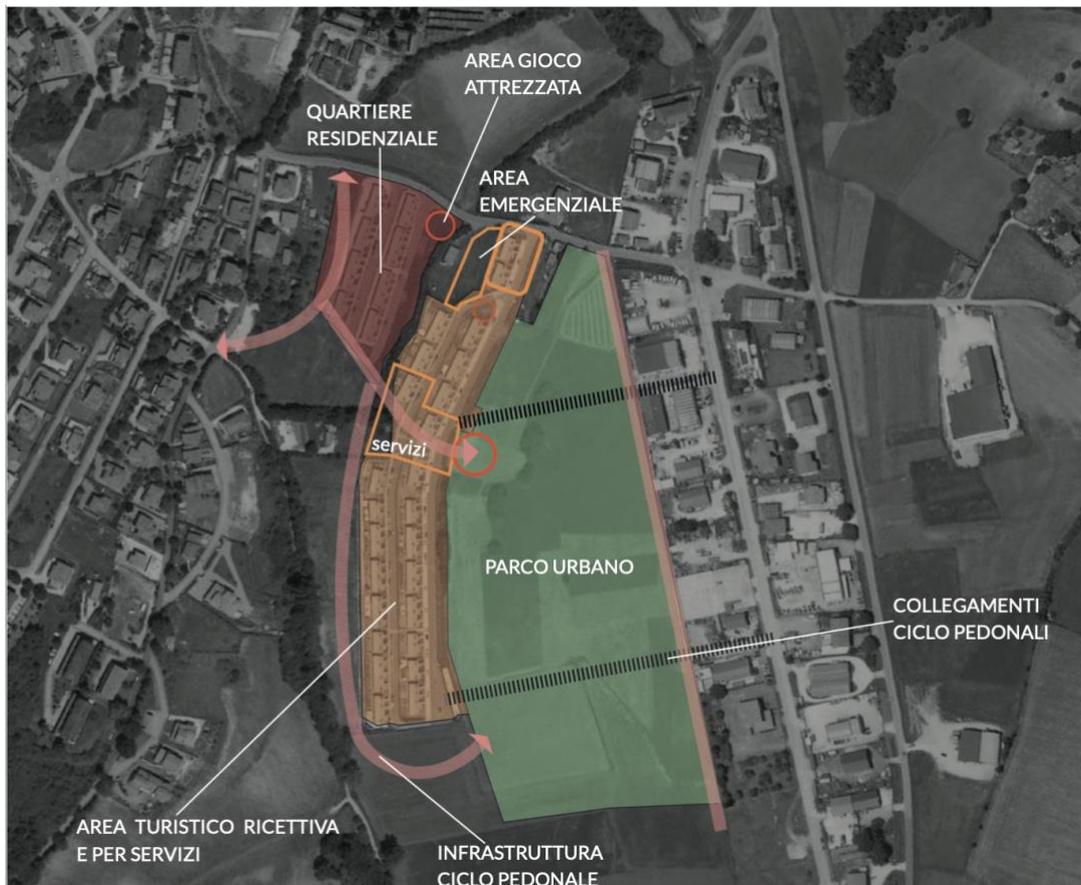


Figura 3 | Ipotesi progettuale di riuso dell'area (elaborazione Marta Dal Maso).

Discussione

L'esperienza della ricerca ha portato il gruppo a riflettere approfonditamente sui temi del rapporto tra infrastruttura dell'emergenza, consumo di suolo ed occasioni per il rilancio delle aree interne, confermando un ruolo che lo Stato potrebbe avere attraverso sistemi di supporto alla decisione. Una collaborazione Stato-Regioni-Comuni, attraverso un processo a obiettivi e l'uso delle infrastrutture di progetto già esistenti a scala regionale per la ricostruzione, potrebbe supportare con grande efficacia un percorso di valorizzazione delle aree interne dell'Appennino Centrale. L'attenzione rivolta all'esperienza di ricerca da parte dei diversi attori coinvolti ha testimoniato l'opportunità di simili sistemi di supporto alla decisione.

Altresì è da notare la difficoltà di tradurre l'esperienza in un progetto più ampio e davvero coinvolgente tutti gli attori in gioco. Non è stato possibile coinvolgere la macchina burocratica al di fuori dei legami precedentemente consolidati, facendo dell'esperienza di ricerca il modello risolutivo di queste questioni per l'intero cratere. Ove il gruppo di ricerca già collaborava con enti locali colpiti si è proceduto in questo ulteriore step, ma non si è riusciti a modellizzare l'esperienza per tutto il cratere nelle fasi operative. Più che opposizioni al processo si sono notate resistenze da parte degli uffici tecnici comunali ad aggregarsi ad una tecnica decisionale standardizzata, e dall'altro lato una limitata risolutezza da parte della struttura commissariale nell'imporre il modello come ineluttabile per tutti gli enti coinvolti.

Questo limite ci porta a testimoniare la difficoltà di mediare i tempi e le retoriche emergenziali con la progettualità di lungo periodo, e la necessità di supportare le fasi di ricostruzione con strumenti normativi non emergenziali. L'assenza di regole e pratiche definite a monte dell'evento rende complicata un'unificazione ad hoc. Ciò potrebbe effettivamente realizzarsi attraverso lo sviluppo di un quadro normativo unitario pre-emergenziale, come il Codice della Ricostruzione in corso di stesura (in seguito all'approvazione in Consiglio dei Ministri della Legge Delega in materia 21 gennaio 2022). L'auspicio che il gruppo trae dall'esperienza, in relazione alla stesura del Codice, è che esso approfondisca il rapporto tra futuro sviluppo di un territorio e ricostruzione, non soffermandosi solo sulle questioni di restituzione del patrimonio danneggiato, ma altrettanto sugli obiettivi di riduzione della marginalità e di progresso ambientale, sociale ed economico delle aree colpite.

Conclusioni

L'esplorazione di ricerca realizzata ha comportato la costruzione di un modello di processo di governance per la progettazione del riuso urbano delle aree urbanizzate in emergenza a fini residenziali. La ricerca ha inoltre portato efficacemente a termine il ridisegno di un'area SAE in un Comune scelto come caso studio. Il modello però non è divenuto ad oggi lo strumento di riprogettazione urbanistica adottato dalla struttura commissariale, che ancora non ha proceduto nello sviluppo di un sistema di decisione, né nella produzione di documenti unitari di indirizzo. Restano tuttora aperte le questioni su come verrà conteggiato il suolo consumato per la realizzazione delle aree SAE, e su come non arrecare un danno erariale alla comunità italiana evitando la dispersione del grande quantitativo di infrastrutture e reti realizzate nel Terremoto in Centro Italia.

Riferimenti bibliografici

- Anzalone, M. (2008). *L'urbanistica dell'emergenza*, Firenze: Alinea.
- Archer, D. & Boonyabanha, S. (2010). "See a Disaster as an Opportunity-Harnessing the Energy of Disaster Survivors for Change". In AA.VV. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. London: United Nations Publication.
- Kartez, J. D. & Lindell, M. K. (1987). "Planning for Uncertainty: The Case of Local Disaster Planning". *Journal of the American Planning Association* 53(4): 487-98. doi:10.1080/01944368708977138.
- Bennicelli Pasqualis, M. (2014). *Case temporanee. Strategie innovative per l'emergenza abitativa post-terremoto*, Milano: FrancoAngeli.
- Caragliano, S. (2007). *Società e disastri naturali. La vulnerabilità organizzativa nelle politiche di prevenzione dei rischi*. Bologna: Pitagora Editrice.
- De Marco R. (2010). *Predire, Prevedere, Prevenire: dal terremoto dello Stretto a L'Aquila*, in Nicita P., *L'Aquila: questioni aperte. Il ruolo della cultura nell'Italia dei terremoti – Atti del Convegno tenuto a Roma il 10 dicembre 2009*. Pavona di Albano Laziale: Iacobelli.
- Erbani, F. (2010). *Il Disastro. L'Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe*, Laterza, Bari.
- Fabian, L. & Bertin, M. (2021). "Italy Is Fragile: Soil Consumption and Climate Change Combined Effects on Territorial Heritage Maintenance." *Sustainability* 13 (11): 1-19.

- Galderisi, A., Di Venosa, M., Fera, G., Menoni, S. (2020), *a cura di*. Geografie del rischio. Nuovi paradigmi per il governo del territorio, Roma: Donzelli.
- Galderisi, A. (2002). Città e terremoti. Metodi e tecniche per la riduzione del rischio sismico. Roma: Gangemi Editore.
- Paone, S. (2008). Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio. Milano: FrancoAngeli.
- Schwab, J., Topping, K. C., Eadie, C. C., Deyle, R. E. & Smith, R. A. (2003). "Planning for the Post- Disaster Recovery and Reconstruction." Planning Advisory Service Report (483/484). Chicago: American Planning Association.

Il sistema della mobilità nelle aree interne. Ridefinire l'accessibilità ai bisogni essenziali nell'Appennino Piacentino

Bruna Vendemmia

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: bruna.vendemmia@polimi.it

Giovanni Lanza

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: giovanni.lanza@polimi.it

Abstract

I territori a bassa densità e le aree interne rappresentano una sfida per la gestione della mobilità a causa della rarefazione dei servizi, dell'orografia del territorio e delle basse frequenze del trasporto pubblico. Questo lavoro analizza l'area montana della provincia di Piacenza. Si tratta di un territorio caratterizzato da importanti processi di shrinking, invecchiamento della popolazione, redditi molto bassi, alti tassi di disoccupazione, e pratiche di mobilità di lunga distanza per motivi di studio o di lavoro, che rivelano la grande dipendenza da aree più dinamiche.

Partendo da un'analisi di accessibilità ai servizi essenziali questo lavoro indaga, grazie all'uso di interviste semistrutturate, i bisogni reali e i servizi considerati essenziali per gli abitanti, nonché gli spostamenti necessari per raggiungerli. Il lavoro qualitativo e l'osservazione diretta permettono di evidenziare alcune problematiche di governance dei trasporti specifiche dei territori montani a bassa densità. Innanzitutto, si riscontra un disallineamento dei confini amministrativi: le interviste mostrano infatti che la qualità dei servizi, la distanza, la qualità e la durata dei percorsi hanno maggiore impatto nella scelta delle destinazioni. Si evidenzia inoltre la necessità di un approccio intersettoriale per la gestione dell'accessibilità poiché politiche di welfare e di salute pubblica influiscono sui livelli di accessibilità ai servizi essenziali pur non essendo in modo specifico politiche di trasporto. Infine, il confronto con gli attori e gli amministratori locali ha evidenziato l'importanza di servizi "dal basso" messi a punto dai singoli comuni.

Parole chiave: fragile territories, mobility, governance

1 | Una valutazione su bisogni fondamentali e servizi essenziali

I concetti di bisogno fondamentale e di servizio essenziale sono alla base di numerosi approcci operativi di misura dell'accessibilità alle attività di base della vita economica, politica e sociale della comunità cui appartengono (Carrosio e Faccini 2018, Lucas 2012, Martens 2017). Diverse condizioni sono rilevanti per questo processo, come descritto dal concetto di motility (Kaufmann et al. 2004): tra queste, la quantità, qualità e disponibilità spaziale e temporale delle attività desiderate, nonché le capacità personali legate all'organizzazione dei propri movimenti necessarie per raggiungerle (Geurs van Wee 2004, Moseley 1979). La ridotta accessibilità alle opportunità, ai servizi e alle reti sociali, dovuta a una mobilità insufficiente (Kenyon et al. 2002, Preston e Rajè 2007, Pucci e Vecchio 2019) può infatti limitare la partecipazione individuale alle attività essenziali e causare disuguaglianze ed esclusione sociale (Preston e Rajè 2007, Ryan et al. 2015). Garantire l'accessibilità ai bisogni fondamentali significa definire un livello di accessibilità di base sufficiente a consentire la partecipazione a tali servizi e attività (Allen e Farber, 2020; Martens, 2017). Ne consegue che la valutazione dell'accessibilità richiede una comprensione dettagliata dei bisogni fondamentali dei diversi gruppi sociali, pur nella consapevolezza che persone diverse esprimono bisogni diversi. La valutazione dei bisogni è un compito complesso che implica la conoscenza di "desideri e gusti" (Handy e Niemeier 1997, 1175) e può variare nelle diverse società (Farrington e Farrington 2005). Tuttavia,

molte analisi sull'accessibilità, come ad esempio quelle condotte nell'ambito della SNAI¹, considerano una serie relativamente limitata di attività e servizi “di cittadinanza” strumentali all'inclusione come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i trasporti (Alkire 2005, Farrington e Farrington 2005).

Una misurazione di accessibilità di questo tipo può essere poco efficace, poiché il livello di aggregazione previsto non permette di valutare la complessità e la granularità dei bisogni individuali (Handy e Niemeier 1997) espressi da popolazioni diverse in contesti socio-culturali differenti.

Il presente lavoro parte da conoscenze di natura quantitativa² e sviluppa un approccio qualitativo basato sull'ascolto di abitanti e *stakeholder* locali mettendo in discussione la definizione stessa dei servizi essenziali e rivelando importanti fattori che contribuiscono a mettere a fuoco problematiche e opportunità della *governance* della mobilità nei territori montani. Le interviste condotte hanno infatti mostrato un disallineamento tra i bisogni degli abitanti e l'organizzazione territoriale dei servizi secondo logiche amministrative, rivelando che la scelta delle destinazioni spesso dipende non solo dalla disponibilità di un servizio all'interno del proprio comune, ma anche dalla sua qualità, dalla distanza, e dalle caratteristiche dei percorsi.

La ricerca sul campo ha inoltre evidenziato come politiche di welfare e di salute pubblica possano modificare i livelli di accessibilità ai servizi essenziali pur non essendo politiche di trasporto, sottolineando la necessità di un approccio intersettoriale al governo della mobilità.

Infine, il confronto con gli attori e gli amministratori locali ha evidenziato che nei territori montani a bassa densità il trasporto pubblico, fondamentale risorsa per l'accesso alle opportunità, non riesce sempre a rispondere alle esigenze degli abitanti, al contrario di servizi bottom-up.

2 | Scelta del caso studio e metodologia di ricerca

L'approccio è stato sperimentato in un territorio situato nell'area dell'Appennino Piacentino, in Emilia Romagna, con particolare riferimento alle valli Trebbia e Nure (Figura 1), un'area caratterizzata da significativi processi di contrazione e invecchiamento della popolazione, bassi redditi e tassi di istruzione, elevata disoccupazione e pratiche di mobilità per lavoro/studio su lunghe distanze e ad alta velocità, che rivelano bassi livelli di attrattività e una significativa dipendenza da aree più dinamiche della regione (Vendemmia et al. 2021). I dati statistici mostrano un crescente spopolamento che può raggiungere un calo del 15% nei comuni della fascia collinare, un tasso di occupazione inferiore al 20%, soprattutto per i giovani, un'elevata percentuale di NEET e un reddito medio molto basso (sotto i 17.500 € all'anno). Le persone di età superiore ai 65 anni rappresentano il 25% della popolazione totale della provincia, anche se questa percentuale è molto più alta nei comuni montani. La distribuzione rada e la scarsa disponibilità di servizi di prossimità, di welfare locale e di trasporto pubblico, cui si deve la classificazione di queste aree in periferiche e ultraperiferiche secondo la SNAI (Materiali Uval, 2014), è dovuta principalmente all'assenza di una domanda sufficientemente significativa, una dinamica che a sua volta è uno dei principali motivi di migrazione interna verso aree più ricche di opportunità della provincia e del Paese.

¹ La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) è una strategia di coesione territoriale che classifica i comuni italiani in base al livello di accessibilità a tre diritti di cittadinanza: mobilità, istruzione e salute (Materiali Uval, 2014).

² Studi sulla accessibilità e la mobilità in Provincia di Piacenza, Convenzione di ricerca DASTU_Provincia di Piacenza (2019-2020) coordinatore P. Pucci, con L. Carboni, G. Lanza e B. Vendemmia.

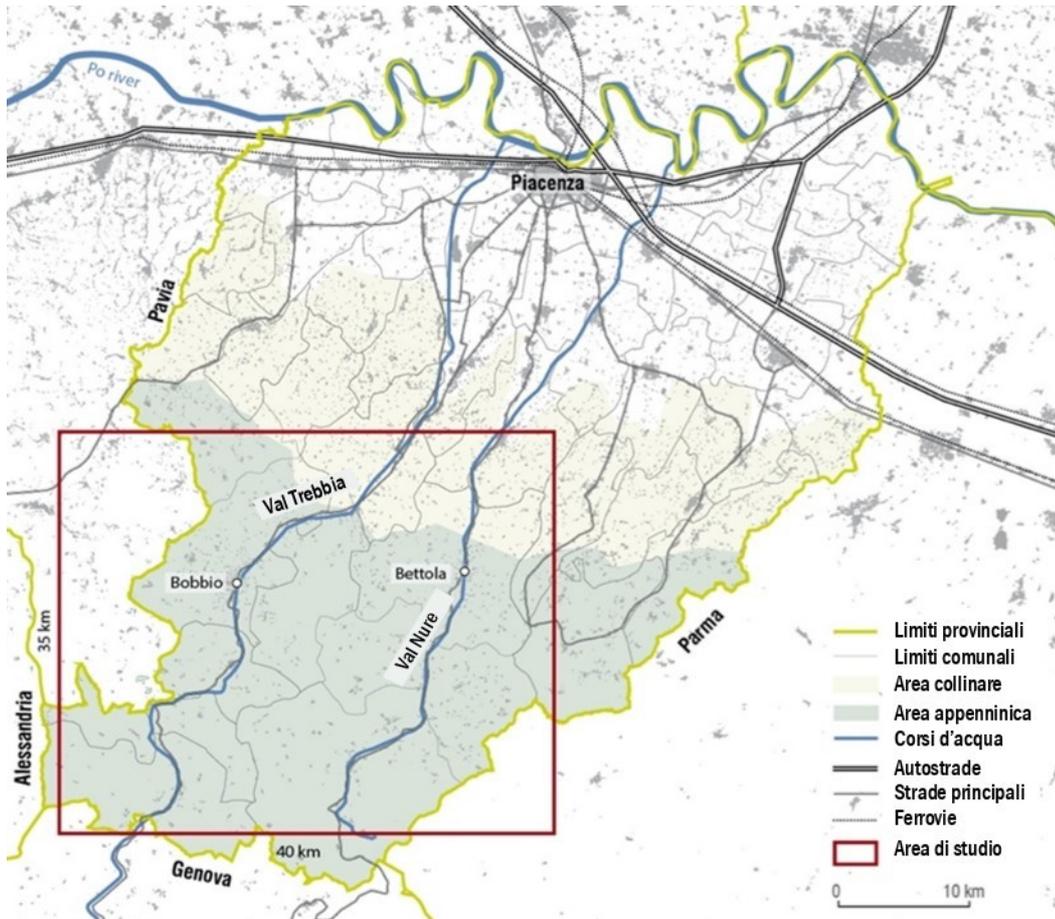


Figura 1 | La provincia di Piacenza e l'area di studio. A cura degli autori.

Il lavoro utilizza l'osservazione diretta mediante sopralluogo, mappe e interviste a gruppi di popolazione e stakeholders locali, inclusi i sindaci di Bettola e Cerignale, gli impiegati della Casa della Salute di Bettola e dirigenti del sistema sanitario locale.

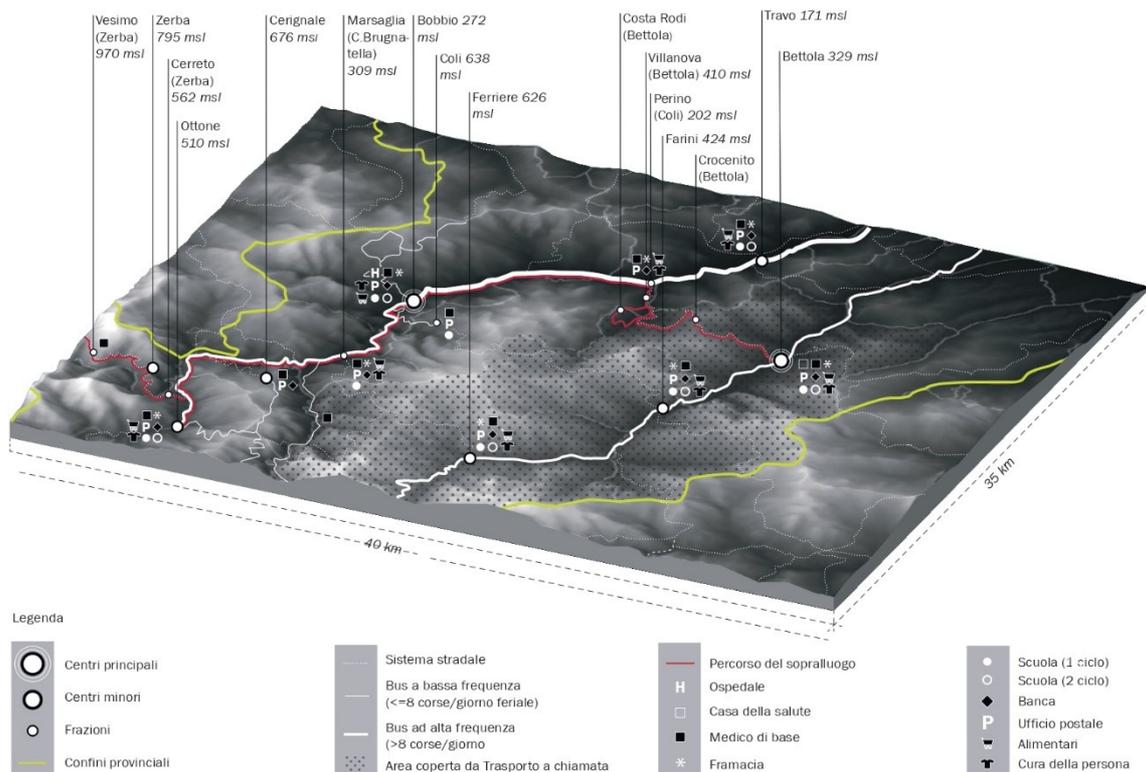


Figura 2 | Il percorso del sopralluogo in Val Trebbia e Val Nure con in evidenza i centri principali, i servizi locali, i villaggi di montagna e il sistema del trasporto pubblico. A cura degli autori.

L'analisi desk ha evidenziato un alto tasso di invecchiamento della popolazione, per questo motivo, in una prima fase dell'indagine l'attenzione è stata posta prevalentemente sulla popolazione anziana come gruppo che può idealmente disporre di un minore capitale di mobilità (motility), selezionando mediante conoscenza diretta un campione indicativo di sei persone con età superiore a 65 anni. Tuttavia, nel corso del sopralluogo, il campione è stato ampliato includendo anche soggetti più giovani. Questi ultimi, non rappresentano il target privilegiato delle principali misure e politiche di sostegno sociale attive nel territorio analizzato, poiché queste sono dedicate principalmente agli anziani in quanto gruppo demografico maggiormente rappresentato nel territorio. Tuttavia, le popolazioni under 65 possono essere a loro volta affette dalle condizioni di bassa accessibilità che caratterizzano le aree interne che hanno permesso di individuare altri fattori di marginalità all'interno dell'area di studio. L'intervista che è stata sottoposta al campione indaga la condizione sociale ed economica dell'intervistato, i suoi bisogni primari, i mezzi di trasporto preferiti, la frequenza degli spostamenti necessari per raggiungere i servizi necessari e della distanza da percorrere. Tutti i partecipanti sono stati pseudonomizzati per tutelare la loro privacy.

Tabella I | Le interviste.

Name	Anno di nascita	Luogo di Residenza	Luogo di Lavoro	Lavoro	Nucleo familiare
Tiziana	1928	Cerignale	Cerignale	Proprietaria di un Albergo	Vedova
Emanuela	1936	Cerignale	-	Pensionata	Vedova
Antonio	1936	Bettola	-	Pensionato	Vedovo

Giovanni	1927	Cerignale	-	Pensionato	Celibe
Palmira	1951	Cerignale	-	Pensionata	Sposata con 3 figli
Pamela	1931	Cerignale	-	Pensionata	Sposata con 3 figli
Raffaele	1939	Piacenza	GroppaVisdomo	Apicoltore	Sposato con un figlio
Cesare	1960	Zerba	Zerba	Proprietario di un Albergo	Sposato con 2 figli
Sara	1977	Zerba	Zerba	Impiegata PA	Sposata con un figlio
Loredana	1965	Piacenza	Piacenza	Infermiera	Sposato con 2 figli
Claudio	1980	Bettola	Bettola	Allevatore e ristoratore	Celibe
Francesco	1978	Bettola	Bettola	Allevatore e ristoratore	Coppia di fatto con 3 figli

I risultati sono stati mappati utilizzando un modello digitale di elevazione dell'area (DEM) per mostrare la complessità del percorso quotidiano di coloro che vivono in piccole frazioni situate in montagna dove le distanze in linea d'aria tra le abitazioni e le attività sono solo un'approssimazione della distanza effettiva a causa della pendenza e dei percorsi tortuosi.

3 | Risultati: reinterpretazione dei confini amministrativi, pratiche e centralità locali

Le interviste confermano la scarsa accessibilità ai servizi commerciali, scolastici e sanitari, spesso raggiungibili solo in auto. Tuttavia, gli intervistati hanno indicato anche altre attività importanti da raggiungere come i negozi di alimentari e i servizi alla persona, assenti nella maggior parte delle frazioni. Questa condizione caratterizza ad esempio il comune di Zerba, non raggiungibile con il trasporto pubblico e dove il negozio di alimentari è aperto solo in estate come riportato da Sara. Il figlio di Sara per andare alla scuola superiore deve raggiungere Bobbio, che si trova a circa 40 minuti di auto o 80 minuti di autobus. Questa lontananza genera pratiche di mobilità complesse e forme di interdipendenza e può in alcuni casi rappresentare il motivo per il trasferimento in un altro comune più servito.

Condizioni simili a quelle di Zerba sono state riscontrate anche a Costa Rodi, una frazione che fa parte del territorio comunale di Bettola, in Val Nure, pur trovandosi a circa 40 minuti di auto dal centro del comune. Loredana è nata a Costa Rodi, è infermiera e lavora all'ospedale di Piacenza. Ora che il marito è in pensione, trascorre sei mesi all'anno a Piacenza e gli altri sei nella casa di famiglia a Costa Rodi da cui parte ogni giorno per raggiungere il suo posto di lavoro. Costa Rodi è collegata a Piacenza attraverso Bettola e la Val Nure con il trasporto pubblico (TP) a chiamata, ma il tempo di percorrenza per raggiungere Piacenza via Bettola con questo mezzo è di gran lunga più elevato che in auto, per questo motivo Loredana preferisce spostarsi in auto attraverso la val Trebbia. Inoltre, le fermate del TP, localizzate prevalentemente nel fondovalle, sono lontane dalle frazioni, al punto che gli abitanti di Costa Rodi preferiscono usufruire del TP dei comuni limitrofi (Coli) che collegano l'area in modo più efficace con i servizi localizzati nel fondovalle in val Trebbia. Risulta evidente che gli spazi di attività degli abitanti creano geografie che spesso differiscono dai confini municipali, suggerendo l'esistenza di un disallineamento amministrativo nell'accessibilità ai servizi.

Inoltre, le interviste consentono di individuare le pratiche individuali adottate dai cittadini o dagli imprenditori locali e le pratiche informali di assistenza, nonché le politiche attuate a diversi livelli di *governance* territoriale, che seppur non rientrando in un progetto territoriale di mobilità, contribuiscono a modificare il livello di accessibilità ai servizi.

Con riferimento alle pratiche individuali messe in atto da imprenditori locali, le interviste evidenziano che, in alcuni casi, i negozi di alimentari o gli agriturismi funzionano come centralità locali, generando spesso occasioni di assistenza informale basata sul mutuo soccorso. In altri casi, la mancanza di negozi locali è bilanciata dalla presenza di venditori itineranti con diverse categorie merceologiche. Questi bazar mobili

contribuiscono in modo significativo a migliorare l'accessibilità ai bisogni di base nei territori remoti, riducendone la marginalità.

Il sopralluogo ha anche evidenziato l'esistenza di molte azioni a diversi livelli di *governance*, dalle iniziative più istituzionalizzate su scala provinciale a quelle più spontanee su scala comunale. Alcuni comuni offrono un servizio di "taxi sociale", un'auto pubblica guidata da un volontario che fornisce un servizio di trasporto a chiamata. A livello provinciale, invece, si riscontra l'implementazione del sistema di assistenza domiciliare integrata (ADI) rivolta principalmente agli anziani, che comprende sia il supporto sociale che quello sanitario presso il domicilio della persona assistita

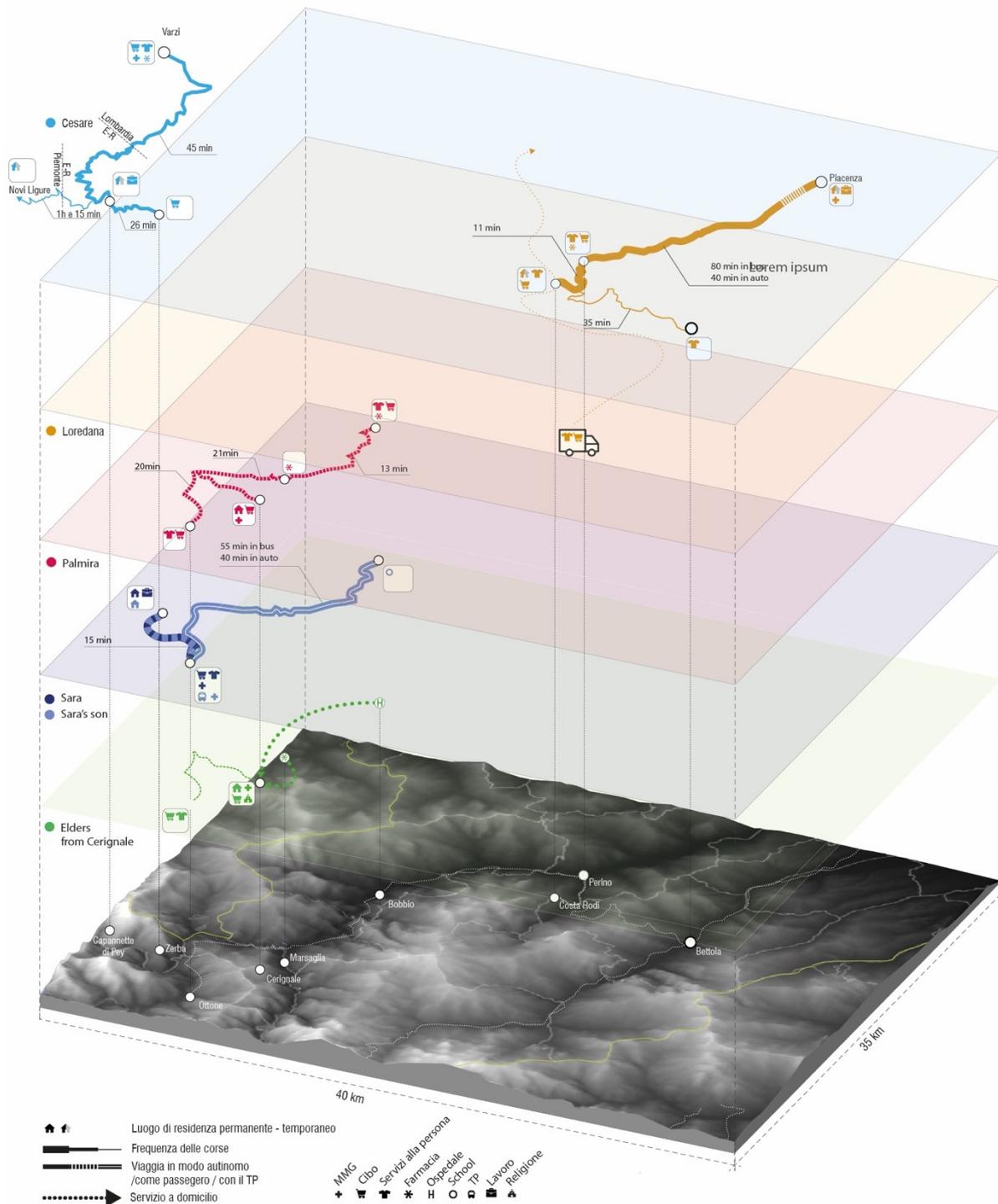


Figura 3 | Mappe dello spazio di attività degli intervistati. A cura degli autori.

4 | Conclusioni: problemi e opportunità della gestione del sistema della mobilità nelle aree interne

L'osservazione diretta e le interviste permettono di comprendere in modo dettagliato le diverse problematiche ma anche le opportunità relative alla misura dell'accessibilità ai servizi essenziali nelle aree interne.

In primo luogo, si evidenzia una grande complessità delle condizioni individuali, confermando che, nonostante l'omogeneità demografica, la popolazione delle aree rurali è invece piuttosto eterogenea (Moseley 1979, 9). Pertanto, un sistema di *governance* che lavora su un insieme univoco di attività e spazi target può essere fuorviante e poco efficace. Innanzitutto, ogni intervistato vive condizioni di accesso differenti legate anche alle proprie capacità e possibilità, mettendo in discussione la suddivisione della popolazione in base a criteri demografici. Le interviste evidenziano che le persone di età maggiore di 65 anni sono una categoria molto ampia che include condizioni molto diverse in termini di attività desiderate e capacità di mobilità. Mentre gli abitanti di età tra i 65 e i 75 anni hanno uno spazio di attività abbastanza ampio, lo spazio di attività degli abitanti di età maggiore di 80 anni, come Tiziana, Emanuela, Giovanni e Pamela, è molto ristretto, spesso limitato alla casa e al negozio di alimentari, sebbene alcuni tra loro guidino ancora l'auto per spostarsi quotidianamente, dimostrando che ogni individuo ha una propria capacità di movimento - la motilità - indipendentemente dalla categoria demografica. I residenti più giovani, di età inferiore ai 19 anni, quasi assenti nei dati statistici, emergono come la categoria con minore accessibilità ai propri bisogni primari, in quanto le scuole, le attività sportive, sociali e di svago si trovano nei paesi del fondovalle, e quindi sono inaccessibili senza automobile, come dimostra il caso del figlio di Sara.

In secondo luogo, l'uso di dati qualitativi mette in discussione alcune caratteristiche degli strumenti operativi implementati per la valutazione dell'accessibilità permettendo di comprendere meglio le distanze e i percorsi effettuati per raggiungere le destinazioni, ancora di più in un'area in cui circa il 55% della popolazione totale (8.300 su 15.000 abitanti) vive in case sparse, come registrato dall'ISTAT, e le condizioni orografiche obbligano a lunghi spostamenti. Le caratteristiche orografiche, la qualità dei percorsi e l'offerta del TP sono fattori rilevanti nella scelta dei servizi e rappresentano in molti casi i motivi per oltrepassare i confini amministrativi.

A livello geografico, i dati qualitativi evidenziano l'importanza di alcuni centri minori come destinazioni rilevanti, suggerendo di rafforzare il ruolo di questi centri di medie dimensioni a scala provinciale come fornitori di servizi e punti di trasferimento della mobilità.

Infine, l'osservazione diretta e le interviste consentono di superare i tradizionali confini tra le discipline, prendendo in considerazione le politiche di welfare e sanitarie che, anche se non direttamente collegate ai trasporti e alla mobilità, possono comunque influire in modo significativo sul livello di accessibilità. Allo stesso tempo, questo metodo mette in evidenza le pratiche bottom up e le reti di solidarietà, i cui impatti sono difficili da valutare attraverso dati aggregati, ma che accorciano le distanze tra le persone e i servizi e generano nuove forme di accessibilità. Rendendo visibili queste dinamiche "nascoste" questo metodo arricchisce la rappresentazione dei territori marginali fornita dalle analisi di accessibilità tradizionali mettendo in evidenza inedite possibilità di governo della mobilità.

Tuttavia, riconosciamo che, sebbene questi approcci possano essere individualmente utili e relativamente poco costosi per pianificare la mobilità nei territori montani, difficilmente essi possono rappresentare un punto di svolta per un intero territorio, poiché dipendono da risorse e motilità individuali. Per questo motivo è necessario sistematizzare queste azioni spontanee già attive nei territori, rafforzando il coinvolgimento diretto degli abitanti e stakeholders sia nella definizione dei problemi e dei bisogni della comunità che nella costruzione di sistemi di mobilità atti al miglioramento dell'accessibilità.

Attribuzioni

La redazione delle parti '1 e 4' è di entrambi gli autori, il paragrafo 2 è di Giovanni Lanza, il paragrafo 3 è di Bruna Vendemmia.

Riferimenti bibliografici

Allen J, Farber S, (2020), "Planning transport for social inclusion: An accessibility-activity participation approach", in *Transportation Research Part D* 78 (2020) 102212.

Alkire S (2005), "The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy", in *OPHI working paper* n. 84.

- Carrosio G, and Faccini A (2018), “Le mappe della cittadinanza nelle aree interne”, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 51–77), Donzelli editore, Roma.
- Farrington JH, Farrington C (2005), “Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualization”, in *Journal of Transport Geography*, 13: 1-12.
- Geurs KT, & van Wee B (2004), “Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions”, in *Journal of Transport Geography*, 12(2), 127–140.
- Handy S.L., and Niemeier D.A., (1997), “Measuring accessibility: an exploration of issues and alternatives” in *Environment and Planning A* 29, 1175–1194.
- Kaufmann V, Bergman MM, Joye D (2004), “Motility: Mobility as capital”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.28.4, 745-756.
- Kenyon S, Lyons G, Rafferty J (2002), “Transport and social exclusion: Investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility”, in *Journal of Transport Geography* 10(3):207-219.
- Lucas K (2012), “Transport and social exclusion: where are we now?”, in *Transport Policy*, 20: 105-113.
- Materiali Uval. (2014). “Strategia nazionale per le Aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance” in *Materiali Uval* n. 31 anno 2014. <http://www.dps.gov.it/it/pubblicazioni/dps/materialiuval>.
- Martens K (2017), *Transport Justice. Designing fair transportation systems*. Routledge, Abingdon.
- Moseley MJ (1979), *Accessibility: The rural challenge*. Methuen, London
- Preston J, and Rajé F (2007), “Accessibility, mobility and transport-related social exclusion” in *Journal of Transport Geography*, 15(3), 151 160.
- Pucci P, Vecchio G (2019), *Enabling mobilities*, PoliMi Springer Brief: Springer
- Ryan J, Wretstrand A and Schmidt SM (2015), “Exploring public transport as an element of older persons' mobility: A Capability Approach perspective” in *Journal of Transport Geography* 48 (2015) 105–114.
- Vendemmia, B., Pucci, P., Beria, P., (2021), “An institutional periphery in discussion. Rethinking the Inner Areas in Italy through the lens of accessibility”. *Applied Geography* Volume 135, October 2021, 102537.

L'esercizio della governance nelle aree interne: il caso della Val Bormida

Valentina Romero Silva

Università IUAV di Venezia

Dottorato in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche

Email: vromerosilva@iuav.it

Abstract

La governance multilivello è uno degli obiettivi bandiera dell'approccio *place-based*. La SNAI declina questo obiettivo attraverso un modello che propone la partecipazione di attori locali, regionali e statali nella progettazione e nella valutazione della strategia territoriale, privilegiando sempre il ruolo dell'ente capofila locale come responsabile dell'attuazione. Considerando i rischi che per la qualità del progetto possa rappresentare la limitata capacità tecnica dentro le amministrazioni locali nelle aree interne, questo articolo presenta uno sguardo da vicino della configurazione della governance d'area nella Val Bormida, area progetto SNAI in Piemonte, a seguito dell'approvazione dell'APQ. Si cerca d'illustrare le limitazioni riscontrati durante i primi momenti di traduzione operativa della strategia, così come delle conoscenze attivate e le modalità di costruzione delle azioni progettuali messe in campo.

Parole chiave: fragile territories, governance, local development

1 | Introduzione

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (da ora SNAI lanciata nel 2012 come una delle politiche parte dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, fa parte delle azioni intraprese dal Governo Italiano indirizzate al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, dopo l'inclusione della dimensione territoriale nel Trattato di Lisbona. Sin da subito, La SNAI è stata riconosciuta, come un'azione sperimentale a scala nazionale in Italia dell'approccio *place-based* (Barca, 2009) Nel suo disegno del processo di policy si possono riconoscere tre momenti di decisione (Dente, 2011) come fondamentali per capire come funziona la SNAI in ogni area progetto. Il primo di questi è La "Bozza di strategia", primo documento collettivo redatto da gli amministratori a livello locale con un'aspirazione generica dell'area. Il secondo è il "Preliminare di strategia" dove l'idea guida viene approfondita e si iniziano a dettagliare le azioni. Il terzo è la "Strategia di area" nel quale i contenuti del preliminare vengono declinati in interventi e azioni specifiche accompagnati di schede di Progetto contenenti i risultati attesi e gli indicatori di risultato. L'approvazione della Strategia d'area, è stata seguita dalla preparazione dell'Accordo di programma Quadro (APQ), uno strumento attuativo che contiene le attività e gli interventi da realizzare così come i tempi, le modalità di attuazione e le fonti di finanziamento (Lucatelli & Tantillo, 2018).

Dal suo lancio, la SNAI è stata riconosciuta nel dibattito accademico come "un'interessante novità" e un particolare caso di "sensibilità territoriale" (Coppola et al., 2021; Viesti, 2021). Tuttavia, rimangono ancora degli aspetti poco problematizzati che riguardano la vera e propria attuazione della Strategia nelle aree progetto. È proprio su quest'ultimo aspetto che questo paper presenterà dei primi *output* di uno studio di caso. Il contesto analizzato riguarda la Val Bormida, area progetto SNAI della Regione Piemonte. Dopo un periodo d'osservazione partecipata svolto dall'autrice nell'estate del 2022 all'interno dell'ente territoriale locale capofila dell'area progetto, iniziato simultaneamente con la firma dell'APQ; si è cercato di restituire le limitazioni riscontrati durante i momenti di traduzione operativa della strategia, così come delle conoscenze attivate e le modalità di costruzione delle azioni progettuali messe in campo.

2 | La SNAI e il dibattito di una politica in atto

La SNAI è l'iniziativa più recente di una lunga storia di politiche che provano a colmare i divari territoriali. Per decenni, le politiche per lo sviluppo emesse dallo Stato Italiano sono state focalizzate sul supporto all'industria attraverso incentivi e interventi diretti (Borghi, 2017; Viesti, 2021) che sono stati replicati in tutto il Paese senza però essere articolati con le specificità di ogni territorio. Contemporaneamente ai tempi della crisi del fordismo e della grande industria in Italia, sono nate alcune iniziative di sviluppo come i distretti industriali e poi i patti territoriali, che hanno rappresentato i primi punti di svolta nelle politiche di

sviluppo, poiché queste iniziative proponevano (forse non per la prima volta ma in modo più convincente sul territorio nazionale) una visione integrale dell'area di progetto e un approccio multisettoriale (De Rita & Bonomi, 1998; Trigilia, 2005). Particolarmente, nell'esperienza dei patti territoriali, si possono già trovare contributi importanti per quelli che saranno poi le basi dell'approccio *place-based* e della SNAI, quali l'avvio di una partecipazione più attiva a diversi livelli territoriali; l'individuazione attenta di aree a scala medio-piccola come oggetto di strategia e il focus tematico nel miglioramento dei servizi essenziali (De Fano & Mantino, 2015).

La SNAI si inserisce in questa storia attraverso degli aspetti distintivi d'innovazione politica. Un primo elemento che vale la pena sottolineare è l'impegno della SNAI per migliorare i servizi ai cittadini come modo per innescare lo sviluppo economico provando ad agire sui servizi di istruzione, salute, mobilità come elementi essenziali per garantire i diritti di cittadinanza e sulle azioni di sviluppo locale con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio naturale e culturale così come l'attivazione delle filiere produttive locali. L'elemento su cui vuole soffermarci questo breve saggio riguarda la governance delle aree. In questo aspetto la SNAI incarna completamente uno dei tre presupposti teorici dell'approccio *place-based*: la costruzione della governance multilivello (Barca, 2009). Secondo Barca nel volume citato, la governance multilivello cerca di valorizzare le conoscenze locali e viene definita come un «sistema dove le responsabilità per il disegno e l'implementazione di una politica sono distribuite tra diversi livelli di governo e istituzioni locali settoriali» (p:66). La proposta di governance multilivello della SNAI è strutturata al livello centrale dallo Stato rappresentato dal Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) il quale agisce come «attore esogeno» o «agente destabilizzatore» e gioca un ruolo importante nella fase di partecipazione e *scouting*, approva la strategia ed è responsabile di misurare e valutare la sua attuazione. La Regione è cruciale nel riuscire a mettere a disposizione e articolare i fondi regionali (Feas, Fondo sociale e Feasr) per le azioni relative allo sviluppo locale rurale. Infine c'è l'area progetto dove i principali attori istituzionali sono i sindaci referenti e i progettisti. A quelli si affiancano altri attori istituzionali e non che sono portatori di interesse e/o competenze come nel caso dei dirigenti scolastici e delle aziende sanitarie.

Nell'impostazione teorica della SNAI, gli attori di livello nazionale esercitano una "azione esterna destabilizzante" delle pratiche locali che perpetuano i territori nella "trappola del sottosviluppo" (Barca, 2009; Barca et al., 2012) per cui il processo di costruzione della strategia nelle aree progetto cerca di mobilitare attori, spingere il dibattito pubblico ed attivare processi di acquisizione di conoscenza e di modificazioni nei network di governance a livello locale (Calvaresi, 2015; Carrosio, 2019; Lucatelli & Tantillo, 2018).

Consolidare una governance solida, sia in fase di scrittura quanto in fase di attuazione, è fondamentale per riuscire l'implementazione di questa politica (Pappalardo, 2019). È stato finora poco problematizzato il vero effetto della politica nella composizione del network degli attori locali, per cui è rilevante guardare ai processi in atto nelle aree progetto per capire come l'attuazione della SNAI possa riformare e anche rafforzare il ruolo delle istituzioni locali.

3 | Il multi-centrismo amministrativo nell'area progetto Val Bormida

L'area interna pilota della Val Bormida (figura 1) in Regione Piemonte coinvolge 33 comuni ed una popolazione residente di circa 16.800 abitanti. Dei 33 comuni, 32 appartengono a 5 diverse Unioni Montane mentre un comune non appartiene a nessuna figura d'aggregazione (Sesame). Inoltre, il territorio insiste su tre provincie (Cuneo, Asti e Alessandria), la gestione dei servizi sanitari è a capo di quattro Aziende Sanitarie Locali, il settore scuola interessa tre Istituti Comprensivi e un Istituto Superiore.

Il processo di elaborazione della Strategia dell'Area è stato particolarmente lungo. Sono passati quasi 7 anni tra il primo incontro con il Ministero di Coesione e sviluppo e l'approvazione dell'APQ. La prima bozza della strategia, è stata redatta alla fine del 2014, dopodiché il processo viene sospeso per mancanza dei fondi fino a che la legge bilancio 2018 permette la sua ripresa a luglio dello stesso anno. Tra luglio di 2018 e marzo di 2019, gli incontri organizzati dal CTAI hanno attivato il coinvolgimento di attori territoriali attorno a tavoli di lavoro tematici indirizzati a raccogliere informazioni inerenti problematiche, fabbisogni e proposte per la costruzione del preliminare di strategia. La fase di co-progettazione comunque si è trattata più di momenti di consultazione e non ha rappresentato (al meno non finora) una riconfigurazione delle piattaforme relazionali dell'area.

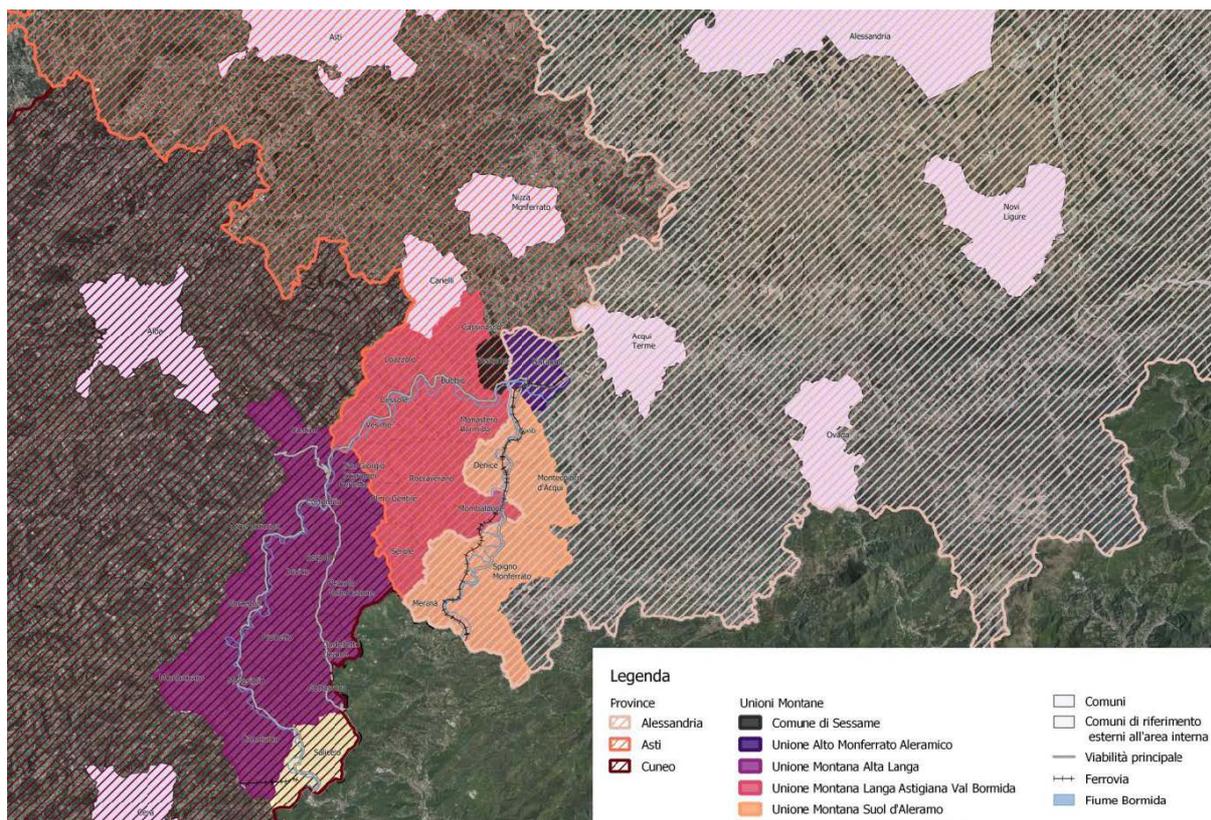


Figura 1 | Area di progetto Val Bormida con indicazione dei confini amministrativi.
Fonte: Documento di Strategia d'area.

Durante i mesi degli incontri, il ruolo del CTAI come agente “esogeno” è risultato abbastanza attivo sia nell’organizzazione degli incontri sia nella revisione delle bozze di preliminare di strategia. Ha svolto soprattutto una funzione di 'garante', richiedendo spesso l'inclusione delle esigenze identificate nelle riunioni di *scounting* nella definizione degli interventi della strategia. Nonostante ciò, il processo decisionale non è stato un vero processo di co-progettazione che coinvolgesse anche la cittadinanza, come si propone la SNAI, ma piuttosto di consultazione con i diversi settori interessati, il cui ha indebolito la condivisione della forza guida per attuare la strategia.

Il percorso di progettazione della strategia è completato con la sua approvazione in novembre di 2020 e la sottoscrizione del APQ il 12 di luglio di 2021, diventando così una delle ultime strategie approvate nel Paese durante il periodo di programmazione 2014-2020.

La complessità del disegno amministrativo illustrato negli anteriori paragrafi ha fatto sì che una delle idee guida della Strategia d'area sia infatti la coesione della comunità locale della Valle. Malgrado essere un territorio che condivide un passato comune, la frammentazione istituzionale fa sì che ci siano diverse istituzioni con competenze nella definizione di politiche settoriali nel territorio e quello fa ampiamente difficile una unica rappresentanza territoriale che sia capace di prendere scelte di progetto a maggiore scala. La val Bormida è una Valle storicamente unita per la lotta di ripristino del fiume Bormida contro l'inquinamento causato dall'ACNA (Aziende Chimiche Nazionali Associate diventata poi Azienda Coloranti Nazionali e Affini), lotta che li ha spinto a intraprendere dei processi di programmazione nati dal basso quale il tentativo di un progetto integrato affidato per alcuni Comuni della valle (Cortemilia, Torre Bormida, Levice e Bergolo). L'idea del progetto integrato è rimasta in bozza così come è rimasto senza seguito la previsione dettata dalla Regione Piemonte di attuare il risanamento della valle attraverso un Contratto di fiume coinvolgendo tutti i comuni affettati. Diverse sono state le occasioni dove hanno cercato di costruire una “piattaforma” di governance locale sulla carta, ma non sono mai giunti a una vera realizzazione.

La Strategia per l'area interna val Bormida, del titolo “Ritroviamo il fiume”, cerca per la prima volta di mettere insieme più di 15 soggetti attuatori i cui hanno diverso grado di interesse e priorità nella strategia così come diverse competenze tecniche e amministrative per attuare un totale di 15 interventi (declinati in più azioni); per cui è un caso studio rilevante per analizzare la strutturazione della governance locale.

Tabella I | Elenco d'interventi e soggetti attuatori.

	Linea intervento	Soggetto attuatore
Sanità		
A.1	Attivazione servizio di assistenza domiciliare	ASL AT
A.2	sviluppo di sistemi di tele assistenza e tele medicina	ASL CN2
A.3	Sistemazione di centri di medicina diffusa	
A.3.1	Presidio sanitario di Bubbio	ASL AT
A.3.2	Presidio sanitario di Spigno Monferrato	ASL AL
A.3.3	Presidio sanitario di Ponti	ASL AL
A.3.4	Presidio sanitario di Cortemilia	ASL CN2
Istruzione ed edilizia scolastica		
B.1	Implementazione dell'offerta formativa	
B.1.1.	Colloquiando con il mondo, il potenziamento delle lingue straniere	Istituto Comprensivo di Cortemilia-Saliceto
B.1.4.	Servizi per la prima infanzia: asili nido di valle	
B.1.2.	Star bene insieme con la musica, il teatro e lo sport	Istituto Comprensivo delle 4 Valli
B.1.6.	Formazione insegnanti	
B.1.3	Il futuro siamo noi ! Conoscenze tecniche innovative	Istituto Comprensivo di Spigno
B.1.5.	Tartufaiia didattica dell'area interna. Sperimentazione di laboratori didattici	
B.1.7.	Attività extracurricolari propedeutiche all'inserimento/qualificazione professionale	IISS Piera Cillario
B.2	Sistemazione di strutture scolastiche	
B.2.1.	Ampliamento del plesso scolastico di Bistagno per la realizzazione di ambienti didattici polifunzionali	Comune di Bistagno
B.2.2.	Adeguamento di locali scolastici esistenti ai fini dell'apertura di un Micronido a Cortemilia	Comune di Cortemilia
B.2.3.	Adeguamento locali Scuola dell'Infanzia di Monesiglio ai fini dell'apertura di un Micronido	Comune di Monesiglio
B.3	Riqualificazione di ambienti laboratoriali per la realizzazione del progetto di formazione ed apprendimento diffuso in presenza e a distanza	
Mobilità		
C.1	Studio relativo alla mobilità e riorganizzazione della mobilità dell'Area	Unione Montana Alta Langa
C.2	Servizi flessibili di trasporto collettivo	Unione Montana Alta Langa
Sviluppo rurale		
D.1	Sviluppo rurale	Azioni e soggetti attuatori da definire
E.1	Servizi digitali turismo	
F.1	Sviluppo imprese extra agricole	
G.1	Efficientamento energetico edifici pubblici	
H.1	Percorso ciclo-pedonale lungo il fiume Bormida	
H.2	Valorizzazione patrimonio locale	
I.1	Miglioramento e sostegno del contesto socio economico	
L.1	Assistenza tecnica progetto	

4 | Elementi chiavi della governance locale

La traduzione operativa di un programma di interventi che richiede un compromesso costante di una pluralità così complessa di attori è senza dubbio una delle maggiori sfide per i soggetti coinvolti nell'implementazione della strategia di progetto, soggetti che per la prima volta si trovano ad attuare insieme un progetto territoriale di questo genere. Una volta giunti alla firma dell'APQ, uno dei rischi principali da affrontare in questa fase è un possibile fallimento della governance multilivello, in particolare se i livelli superiori trascurano di accompagnare le autorità locali durante le istanze d'implementazione.

Nel caso che ci interessa, la presenza del CTAI, che era stata forte nel momento di disegno della strategia, è considerabilmente diminuita, se non sparita, nell'appena iniziata fase di attuazione.

A livello locale, dopo l'approvazione dell'APQ, si è subito attivata una sorta di “Cabina di regia” per coordinare l'attuazione: il Presidente dell'Unione Montana Alta Langa e Sindaco di Cortemilia, chi è il referente locale della strategia; il Sindaco di Monastero Bormida come coordinatore tecnico e collegamento con i soggetti attuatori del territorio astigiano e alessandrino, il Segretario dell'Unione Montana Alta Langa (chi si svolge anche come Segretario del comune di Cortemilia e di altri 7 comuni dell'area), e il progettista consulente.

La prima difficoltà trovata è conseguenza dei tempi trascorsi nel processo decisionale di approvazione della Strategia. Dopo quasi 7 anni, sono cambiati i direttori delle scuole e dei centri sanitari e sono iniziati nuovi periodi amministrativi in diversi comuni. Per tanto uno sforzo deve essere fatto dalla cabina di regia per riuscire una condivisione degli obiettivi e dell'interesse nell'implementazione. Ogni soggetto attuatore, essendo responsabile dell'attivazione delle misure organizzative necessarie per la gestione degli interventi a loro previsti, deve anticipare delle attività per l'emissione e la gestione delle gare d'appalto e l'erogazione dei contributi. Non avendo tutti la stessa capacità tecnica e amministrativa, la Unione Montana Alta Langa, come soggetto capofila, ha messo a disposizione lo staff della centrale unica di committenza per supportare la gestione dei bandi e degli appalti.

La “governance d'area” (Pappalardo, 2019) si trova praticamente a ristrutturarsi da sola. La presenza e il supporto tecnico del livello nazionale è essenziale in questo passaggio come è stato nella tappa di formulazione della strategia. Altrimenti si rischia un ritorno ai vecchi modi di fare dei comuni per la spesa dei fondi.

Per ultimo, sembra opportuno annotare che il ruolo Regione in questo caso specifico è stato di supporto tecnico soltanto a domanda diretta della cabina di regia, soprattutto nelle tematiche di trasporto e lo sviluppo agricolo locale.

5 | Considerazioni conclusive

L'interazione degli agenti endogeni ed esogeni è chiave per innescare processi di apprendimento locale e garantire la governance multilivello nell'implementazione della SNAI a livello locale. Rafforzare la rete di governance non è solo imperioso per l'acquisizione di conoscenza e la diffusione di *capabilities* ma anche per costruire piattaforme capaci di supportare l'apprendimento.

Nel caso della Val Bormida, un territorio dove la frammentazione istituzionale rappresenta una delle maggiori difficoltà per la presa di decisioni, la SNAI appare come un'opportunità di attivare una coordinazione multi settoriale mirata a svolgere progetti territoriali in un'area più vasta. Le prime osservazioni evidenziano che le bandiere teoriche d'innovazione della SNAI, tra le cui la governance multilivello, non possono generare un cambiamento a meno che sia un supporto ai soggetti locali chi hanno subito questo colpo di ‘destabilizzazione’ delle pratiche progettuali. Sono i soggetti locali chi possono diventare degli “innovatori” (Carrosio, 2019; Dente, 2011) dentro le istituzioni per provocare dei cambiamenti significativi dei modi politici e sociali di trasformare i problemi collettivi.

Per questo territorio, è una grande sfida riuscire a strutturare interventi di qualità soprattutto quando i soliti “modi di fare” dell'amministrazione si basano nel continuo affidamento dei progetti alle consulenze tecniche che non permettono un apprendimento all'interno dell'ente istituzionale. Un'impostazione efficace della governance multilivello richiederebbe un accompagnamento più a lungo del “agente destabilizzatore” per svolgere azioni di *capacity building* con gli attori locali territoriali. Altrimenti, la grande impostazione teorica e metodologica della SNAI rischia di diventare una grande opportunità perduta di apprendimento istituzionale.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. [Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy]*. Commissione Europea.
https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Barca F., McCann P., & Rodríguez-Pose, A. (2012), “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”, in *Journal of Regional Science*, n. 52 vol. 1, pp.134–152.
- Borghesi E. (2017), *Piccole Italie: Le Aree Interne e la Questione Territoriale*, Donzelli Editore, Roma.
- Calvaresi C. (2015), “Le aree interne, un problema di policy”, in *Territorio*, n.74, pp.87-90.
- Camagni R. (2009), “Per un concetto di capitale territoriale”, in Borri D. e Ferlaino F. (a cura di) *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Franco Angelli, pp. 66-90.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro: L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli Editore, Roma.
- De Fano G. & Mantino F. (2015), “Sviluppo rurale, innovazione sociale e politiche per le aree interne”, in *Territorio*, n. 74, pp.91-96.
- De Rita G. & Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale: Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy: Come si prendono, come si studiano*, Il mulino, Bologna.
- Lucatelli S. & Tantillo F. (2018), “La Strategia Nazionale per le Aree Interne”, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia: Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli editore, Roma, pp.403-416.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, GLF Laterza, Roma.
- Pappalardo G. (2019), “Coesione territoriale e coesione interna nelle Aree Interne: Questioni di governance d'area”, in *Territorio*, n. 89, pp. 112-122.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari.

Le pratiche di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) in Lombardia. Uno sguardo aperto alle problematiche di implementazione dell' APQ – Area Interna Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese

Andrea Mora

Pontificia Universidad Católica del Perú
Grupo Interdisciplinario de Investigación en Ciudades y Territorios Urbanos - INCITU
Email: moraandrea87@gmail.com

Abstract

Seguendo il filone degli studi basati sulle pratiche (practice-based studies) che si occupano di attuazione delle politiche pubbliche, questo scritto si propone di studiare l'attuazione della SNAI - Appennino Lombardo Alto Oltrepò Pavese in Regione Lombardia attraverso l'analisi documentale, l'osservazione dissimulata e l'utilizzo di interviste etnografiche ai diversi attori direttamente coinvolti nell'attuazione degli APQ. Il risultato che si vuole ottenere è quello di fornire al legislatore/CIPESS un'analisi ragionata delle maggiori problematiche legate alla fase di attuazione della SNAI sul territorio Lombardo, secondo la prospettiva delle pratiche e contribuire così alla definizione dei nuovi strumenti attuativi. Tale prospettiva individua alcune problematiche suddividendole in temporali (i tempi) ed operative (i modi) cercando così di interpretarne i caratteri. Da questa breve analisi, l'efficacia degli strumenti attuativi indagati risulta compromessa nella misura in cui, nella pratica quotidiana, la struttura operativa stessa degli enti preposti all'implementazione della strategia, di rado consente un lavoro collegiale da svolgersi in parallelo con i vari livelli di partenariato attivati. La domanda che il legislatore dovrebbe porsi verte dunque sul *come* ci si attende che operino i vari soggetti coinvolti e *quali* meccanismi e strumenti occorre adoperare affinché tali soggetti si muovano all'unisono, evitando dunque macchinosi e ridondanti passaggi di informazioni.

Parole chiave: rural areas, local development, governance

1 | Breve introduzione al problema dell'attuazione

Con il compimento delle indicazioni contenute nell'Accordo di Partenariato per l'Italia, strumento di programmazione nazionale dei fondi europei assegnati per la programmazione 2014-2020, ha preso forma la Strategia Nazionale per le Aree Interne - SNAI. La SNAI rappresenta la volontà del legislatore di contrastare nel lungo periodo i trend di declino economico e demografico di quelle aree periferiche e ultra-periferiche dette "interne"¹, che caratterizzano oltre il 31% del territorio nazionale italiano, ovvero il 7,6% della sua popolazione (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2013).

In quest'ottica di rilancio, Regione Lombardia (RL da ora) e lo Stato (attraverso il Comitato tecnico Aree Interne) hanno individuato sul territorio lombardo quattro Aree Interne: Alta Valtellina, Alto Lago di Como e Valli del Lario, Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese e Valchiavenna. Le prime due aree sono state individuate all'avvio della strategia, mentre nel marzo 2016 è stata avviata la procedura per la selezione delle seconde attraverso un bando pubblico; procedura che si è conclusa nell'ottobre 2016 con l'individuazione delle aree interne dell'"Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese" e "Valli del Lario – Alto Lago di Como" (Individuazione dei territori di appennino lombardo - oltrepò pavese" e di "alto lago di como e valli del lario" quali nuove aree interne in attuazione della dgr 4803/2016, 2016).

¹ A livello istituzionale non esiste una definizione esaustiva di cosa siano le "aree interne", tuttavia esistono dei caratteri condivisi alla base della loro identificazione. Il primo è riguarda la dimensione sovra comunale di tali aree. Il secondo fa riferimento al capitale territoriale non utilizzato, ossia di spazi in cui la decrescita economica e l'emigrazione si sono lasciate alle spalle paesaggi cosiddetti dell'abbandono. Il terzo è inerente ai costi sociali dovuti al degrado dei paesaggi umani e alla perdita di pratiche di lavoro tradizionale. L'ultimo riguarda la cosiddetta "cittadinanza limitata", ossia alla bassa intensità di servizi di base che nella società europea contemporanea identificano come essenziali, vale a dire istruzione, sanità, mobilità, e la connettività virtuale (Bianchi & Frascilla, 2020; Dal Borgo et al., 2016)

Lo strumento prescelto, che regola e rende possibile l'attuazione della strategia, è l'Accordo di Programma Quadro - APQ. Tale strumento richiede l'individuazione di interventi puntuali concordati con più livelli amministrativi, adeguate coperture finanziarie, l'individuazione dei soggetti attuatori, tempi di realizzazione certi e la definizione di procedure per il monitoraggio e di verifica dei risultati, che non sempre sono alla portata delle amministrazioni locali di piccole dimensioni, in territori a prevalenza rurale, come quelli interessati dalla SNAI.

In ragione dell'apparente complessità della procedura per la sottoscrizione ed attuazione degli APQ il legislatore ha annunciato l'utilizzo di modalità attuative semplificate per il nuovo periodo di finanziamento 2021-2027 (Governance del PNRR e semplificazioni, 2021). Tuttavia un approccio critico al problema non può che porsi la domanda del che cosa comporti nella pratica la fase attuativa di questa politica, e di come si configuri come problematica. Seguendo il filone degli studi basati sulle pratiche (*practice-based studies*) che si occupano di attuazione delle politiche pubbliche (Bartels, 2018; David Laws & Maarten Hajer, 2008), questo scritto si propone di studiare l'attuazione della SNAI - Appennino Lombardo Alto Oltrepò Pavese (d'ora in avanti SNAI-Oltrepò) attraverso l'analisi documentale, l'osservazione dissimulata e l'utilizzo di interviste etnografiche ai diversi attori direttamente coinvolti nella strategia. Lo fa partendo da una posizione privilegiata; quella che parte dall'osservazione interna dei meccanismi quotidiani di implementazione della SNAI a livello locale, focalizzando l'attenzione sull'osservazione delle pratiche e sull'esperienza da professionista maturata sul campo, quella del consulente tecnico e amministrativo della Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese – CMOP, soggetto attuatore della SNAI.

Se la volontà del legislatore va verso l'individuazione di un nuovo strumento di attuazione, la finalità di questo contributo è quella di ragionare sull'effettiva opportunità di sostituire tale strumento, identificando prima le problematiche emerse in fase di implementazione della strategia in Oltrepò, delinearne la portata e gli impatti e ragionare nella pratica sulle cause e possibili soluzioni.

2 | La programmazione negoziata

L'APQ non è uno strumento innovativo. Nato dalla legge n.662 del 23 dicembre 1996, l'APQ in Italia rappresenta lo strumento attuativo di partenariato inter istituzionale attraverso cui Amministrazioni centrali, Regioni, Enti Locali assumono impegni vincolanti per il perseguimento di determinati obiettivi condivisi. È una delle conseguenze dell'entrata in vigore della Legge 19 dicembre 1992, n.448. La legge che ha dotato l'Italia di un sistema di interventi ordinari «di scopo» e «per obiettivi» a superamento della logica di straordinarietà dell'azione amministrativa nelle politiche di sviluppo; una logica che aveva gravato fino a quel momento sulle modalità di governo del territorio, sulla riduzione degli squilibri territoriali e più in generale sullo sviluppo economico delle aree depresse del paese, le cosiddette *'left behind' areas* (D'Arcangelo, 2003). Una svolta, quella Italiana, maturata in un mutante quadro politico-istituzionale, contraddistinto da un'intensa attività regolativa sovranazionale e da una serie di riforme statali in chiave federalista che ebbero la loro massima espressione nella riforma del titolo V della Parte II della Costituzione e nella contestuale revisione dei rapporti tra stato centrale e organi periferici (Pizzetti, 2003). Il fervore riformista Italiano non un caso isolato. Con la presentazione del documento denominato "Agenda 2000", contenente le proposte della Commissione Europea per la riforma delle politiche strutturali comunitarie, e all'approvazione del regolamento generale dei Fondi strutturali (Reg. 1260/99), si rimise mano alle linee strategiche dell'intervento dell'Unione, conferendo un ruolo predominante agli aspetti di politica territoriale al fine di eliminare progressivamente le disuguaglianze economiche, sociali e di sviluppo all'interno del territorio comunitario.

Le convinzioni politico/legislative dell'epoca radicarono infatti in una teoria dello sviluppo basata sul postulato della "crescita endogena" come risposta agli effetti distorsivi sempre più evidenti della globalizzazione economica. Il consolidamento della cultura dello "sviluppo locale" fu infatti il tentativo di creare una società più "orizzontale" fatta di relazioni di vicinato nei e tra i territori (Barca et al., 2012).

Seppur criticata nella sua accezione pratica (Governa, 2008), la dimensione territoriale tornò dunque centrale nel dibattito sullo sviluppo, cercando di rendere sempre più "place-aware" gli interventi di crescita e incoraggiando le comunità a tramutarsi nei massimi soggetti attivatori, promotori e beneficiari del proprio benessere socio-economico. Questo processo di decentralizzazione delle politiche di sviluppo, accompagnato da una devoluzione dei poteri ai livelli periferici dello stato, riguardò anche tutta una serie di competenze e responsabilità istituzionali, finanziarie ed amministrative che i piccoli enti dovettero assumere, con tutte le sperequazioni che tali assunzioni di responsabilità comportarono e comportano ancora oggi (Morello, 2011).

In un contesto istituzionale sempre più federalista o, comunque con livelli di governo locale fortemente autonomi dal punto di vista politico, le relazioni territoriali, le logiche di concertazione e negoziali improntate al raggiungimento del consenso, diventarono essenziali nella sottoscrizione di intese e accordi sia per quanto riguarda i rapporti tra istituzioni diverse, sia nei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e i privati. Se la concertazione e la negoziazione sono l'insieme di trattative che portano ad un accordo; l'accordo in sé, in questo caso APQ, è una modalità tecnica di condivisione e di definizione delle regole, oltre che delle decisioni programmatiche e di attuazione.

3 | La governance multi-livello

Come già accennato, l'azione amministrativa si è affidata ai principi contrattuali tipici della programmazione negoziata per far fronte al problema dell'attuazione della SNAI, proponendo sin dal 2014 l'APQ come strumento per lo sviluppo di un sistema di gestione integrato per l'attuazione dei Progetti d'Area². Nell'APQ della SNAI vengono così affrontati i temi della spesa pubblica, dei meccanismi di riprogrammazione delle economie, e delle modalità di trasferimento delle risorse, così come i sistemi di gestione, controllo e monitoraggio degli interventi in maniera trasparente e condivisa attraverso un sistema di governance multilivello. L'APQ è dotato infatti di un Comitato di Coordinamento (composto dai soggetti sottoscrittori); una Segreteria Tecnica (guidata dall'Amministrazione di coordinamento e con la partecipazione anche di soggetti delle Amministrazioni locali); un Team di Campo (specialisti del tema oggetto dell'intervento che lavorano anche sul campo). Per ciascun APQ è individuato inoltre un Responsabile Unico dell'Attuazione (RUA) quale soggetto incaricato dall'Amministrazione regionale del coordinamento sull'attuazione. Un ruolo di primissimo piano è affidato infatti alle Regioni per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di gestire materie decisive per la realizzazione della strategia (gestione dei Programmi operativi e i Programmi di sviluppo rurale, programmazione regionale e territoriale, salute).

Le regioni, che hanno avviato le selezioni e proposto le aree-progetto, decidono l'ammontare di risorse dei fondi da destinare alla strategia stessa ed approvano i contributi da affidare ad ogni strategia localmente. La RL, ad esempio, ha dato attuazione alla SNAI attraverso l'Asse VI del POR. A questo asse sono stati allocati circa 19,0 milioni di euro, il 2% della dotazione totale del Programma ai quali si aggiungono le riserve a valere sugli Assi I, III e IV, le risorse del POR FSE e del PSR FEASR, i fondi previsti dalla Legge di Stabilità nazionale, arrivando ad una totale di 79,7 milioni complessivi. Di questi 19,7 milioni sono stati assegnati alla SNAI-Oltrepò e altri 157 mila euro sono stati aggiunti attraverso le risorse locali degli enti coinvolti (*Accordo di programma quadro Regione Lombardia "AREA INTERNA - Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese"*, 2020). Le regioni inoltre definiscono gli obiettivi strategici che intendono perseguire, e le tempistiche per il loro conseguimento, oltre che assicurare il rispetto delle finalità dei progetti d'Area e il legame con gli obiettivi della Strategia Nazionale Aree interne in collaborazione con l'Amministrazione Centrale di Coordinamento.

Se per alcuni servizi che richiedono una "visione di area vasta" anche le Province costituiscono un interlocutore rilevante, sono invece i Comuni, in forma di aggregazione o di sistemi locali intercomunali, a costituire il perno centrale del processo di decisione politica e istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo legati all'APQ. La SNAI-Oltrepò ad esempio vede al centro il Comune di Varzi come Ente Capofila, in partenariato con i comuni di Bagnaria, Borgoratto Mormorolo, Brallo di Pregola, Fortunago, Menconico, Montesegale, Ponte Nizza, Rocca Susella, Romagnese, Ruino, Santa Margherita di Staffora, Val di Nizza, Valverde, Zavattarello. Tutti comuni aderenti alla Comunità montana dell'Oltrepò Pavese – CMOP, soggetto attuatore³ della strategia. A chiusura vi sono poi le funzioni di alta vigilanza sul complessivo processo di attuazione degli APQ, che sono invece assicurate dal "Comitato tecnico aree interne"⁴, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un comitato che, a onor del vero, non trova una sua trasposizione pratica nella fase di attuazione della strategia.

² I "Progetti d'Area" sono uno degli elementi dell'Accordo di partenariato con l'Italia; nello specifico riguardano l'articolazione generale dei progetti interessanti le singole aree interne.

³ La CMOP non è l'unico soggetto attuatore. Ad esso si affiancano altri enti con a carico operazioni afferenti tematiche di loro competenza come evidenziato nel successivo capitolo.

⁴ A sua volta formato dall'Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ANPAL, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI – IFEL, CREA, INAP, UPI ed eventuale Regione/Provincia autonoma interessata.

4 | La governance multi-settoriale

Se come strumento l'APQ è stato spesso utilizzato in contesti settoriali e specialistici dell'intervento pubblico (Braghero, 2012; Chicca & Danese, 2007; Zanetti, 2003), per la prima volta a livello nazionale con la SNAI esso viene impiegato in un contesto di governance multi-settoriale. La multisettorialità, così come definita dalla Delibera CIPE n. 9 del 2015 (Programmazione dei fondi strutturali di investimento europei 2014-2020. Accordo di partenariato - strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese: indirizzi operativi., 2015), è strettamente connessa al perseguimento degli obiettivi⁵ di medio termine che la SNAI propone di raggiungere a scala territoriale. Obiettivi che possono essere raggiunti solamente attraverso molteplici azioni su altrettanti molteplici settori di intervento e coinvolgendo dunque più soggetti con ruoli e responsabilità differenziate, come nel caso della SNAI-Oltrepò con l'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, I.C. "P. Ferrari", Istituti Professionali, l'Azienda Tutela Salute Pavia e l'Azienda sociosanitaria territoriale di Pavia, o ancora con l'Agenzia del Trasporto Pubblico Locale del bacino della Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia. Tutti soggetti attuatori al pari della CMOP. Questo in quanto la strategia prevede il perseguimento in parallelo di obiettivi settorialmente differenziati quali:

- la qualificazione dell'offerta turistica locale;
- la riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico e delle reti tecnologiche con criteri di efficienza energetica;
- la qualificazione dell'offerta scolastica e formativa dell'area e la creazione di un polo della conoscenza presso il comune capofila;
- il rafforzamento e innovazione dell'apparato produttivo locale; l'introduzione di politiche per l'occupazione efficaci a livello locale; e lo sviluppo e innovazione del sistema agro-Silvo-Pastorale dell'Alto Oltrepò.
- l'adeguamento del sistema della mobilità alle esigenze di cittadini e turisti;
- la razionalizzazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali;
- il miglioramento dell'agire amministrativo;

Nel loro insieme la governance multi-livello e quella multi-settoriale rendono l'attuazione della SNAI molto complessa ed articolata. Mettere d'accordo attori di livello istituzionale diverso, che rappresentano interessi non necessariamente convergenti, su temi assai vari durante l'attuazione, rende complicato l'ascolto del territorio, la negoziazione e la definizione delle strategie e comporta inevitabilmente attriti, incomprensioni e il raggiungimento di compromessi attraverso la pratica amministrativa. Nelle prossime sezioni si proverà a fare ordine dei problemi emersi durante il periodo di ricerca e lavoro speso come consulente per il coordinamento, monitoraggio e gestione dei progetti SNAI della CMOP, nel periodo che va da dicembre 2021 a novembre 2022, cercando di interpretarne i caratteri. Le tecniche di ricerca utilizzate durante questo lavoro, oltre all'analisi delle fonti secondarie ed a numerosi colloqui formali e informali con i membri di RL e COMP, fanno riferimento alle osservazioni ed al coinvolgimento attivo nella messa in pratica dell'attuazione della SNAI, attraverso il suo svolgersi ordinario e documentando come le pratiche vengono effettivamente realizzate ed estese nel tempo; quello che può essere considerato un approccio di tipo "Situazionale" allo studio delle pratiche (Nicolini & Monteiro, 2016). Per l'analisi sono stati presi in considerazione gli interventi finanziati dall'asse VI e IV del POR-FESR, identificando così due ordini di problemi ascrivibili ai "tempi" e ai "modi" di attuazione della strategia.

5 | I tempi

Il percorso di definizione della SNAI-Oltrepò avviatosi nel 2016 si è concluso con la firma dell'APQ a livello regionale nel 2020. Per completare la redazione dell'APQ - Oltrepò sono stati necessari dunque circa quattro anni. Dai pareri dei referenti SNAI di RL e della CMOP emersi durante il lavoro sul campo, tale passaggio è risultato estremamente lungo ed estenuante, in parte ripetitivo rispetto a quello avvenuto in sede di compilazione delle Schede Intervento per la strategia stessa (ISMERI EUROPA, 2020). In questo caso sembra che il livello centrale, nella figura del Comitato Tecnico aree interne, abbia rallentato l'esecuzione delle strategie con cambi di format per le Schede Intervento, differente da quello utilizzato

⁵ Obiettivi quali 1) l'aumento del benessere della popolazione locale; 2) l'aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione; 3) l'aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale; 4) la riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione e 5) il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

inizialmente per la definizione della strategia, nuove decretazioni delle spese e richieste di modifiche in fase avanzata molto onerose e che non erano previste nel modello di implementazione della SNAI. Per quanto riguarda la pratica amministrativa l'allungamento dei tempi iniziali non è stato il solo problema temporale riscontrato. La questione principale riguarda l'analisi dei cronoprogrammi delle schede progetto più rilevanti incluse nell'APQ - Oltrepò e riguarda i tempi intercorsi per l'attivazione delle diverse fasi degli interventi programmati. Di fatto gli interventi possono essere classificati in interventi a "bando" ed interventi ad "attuazione diretta". Per questi ultimi in fase di gestione è necessario monitorare l'effettivo avanzamento del progetto che, spesso, risente delle difficoltà dei piccoli comuni nell'attivazione di progettazioni complesse. Per quello che riguarda gli interventi a bando è necessario invece pianificare attentamente le tempistiche delle varie fasi. Da quanto riscontrato i tempi di Pubblicazione bando/Affidamento lavori/servizi degli interventi SNAI Oltrepò presenti nelle schede dell'APQ hanno rappresentato una frazione residua del tempo invece previsto per le procedure di attivazione e selezione, per l'esecuzione del progetto, per l'erogazione dell'anticipo e, infine, per la rendicontazione e il saldo. In media stiamo parlando di un solo mese di tempo tra l'approvazione del progetto esecutivo e la firma del contratto d'appalto per quelle attività che prevedono gli interventi a bando. Tempistiche pianificate incongruenti con la pratica dell'azione amministrativa.

Pur esistendo un sistema informatizzato per la gestione ed il monitoraggio degli interventi a livello regionale detto SiAge⁶, ogni scostamento temporale deve essere adeguatamente giustificato ed approvato dal RUA attraverso una comunicazione esterna al sistema stesso, che richiede l'invio di documentazione tramite PEC. Le richieste di proroga si sono avute anche nella fase di esecuzione del progetto. Le tempistiche previste si sono dilatate a causa di fattori esogeni, come l'interruzione dei lavori dovuti a casi di Covid 19 riscontrati, ai ritardi generalizzati sull'approvvigionamento di materie prime e imballaggi dovuti alle restrizioni di movimento merci susseguitesesi nel 2020 e 2021 e all'aumento dei costi delle forniture, cresciuti così tanto da rendere necessarie delle modifiche ai contratti già sottoscritti, con conseguente dilatazione dei tempi di consegna e chiusura delle attività. Tuttavia anche i fattori endogeni hanno contribuito alla dilatazione delle tempistiche. Questi coincidono anzitutto con la scarsa capacità di previsione dei tempi di chiusura degli interventi, che non coincidono con la dichiarazione di esecuzione dei lavori fisici o con l'installazione fisica delle forniture, ma hanno a che vedere con i tempi tecnici di rendicontazione, verifica, approvazione e richiesta saldo degli interventi. Tempi che dipendono dunque dall'emissione delle fatture degli attori economici, versamenti delle ritenute o dell'iva all'erario, determine degli enti preposti, caricamento a sistema (SiAge) e numero di integrazioni richieste dal RUA, oltre che dalla stesura del rapporto finale. In questi passaggi si intrecciano almeno tre enti amministrativi differenti, altrettanti uffici per ogni ente, oltre che altri consulenti di supporto sia a livello regionale che locale.

Le tempistiche ristrette previste inizialmente dalle schede dell'APQ nella pratica sono dunque state modificate più e più volte, con richieste multiple di revisioni delle date previsionali e con il conseguente slittamento della fase finale di rendicontazione delle attività ed uso delle risorse previste. Nessuno degli interventi programmati dall'APQ - Oltrepò ha rispettato le tempistiche programmate inizialmente.

6 | I modi

L'attuazione della strategia passa per quell'insieme di azioni, compiti e operazioni tipiche dei sistemi amministrativi che si concatenano, e a volte sovrappongono, al fine di raggiungere gli obiettivi preposti. Succede dunque che per rendere le operazioni previste nelle Schede Intervento⁷ dall'APQ effettivamente attuabili, si sono operate delle modifiche alle schede stesse. Molte delle schede intervento iniziali previste dall'APQ - Oltrepò sono state suddivise in "lotti funzionali", oggetto di diverse progettualità e di differenti gare d'appalto in base alle necessità di affidamento degli incarichi, sia in funzione dell'operazione richiesta (opere, servizi o forniture), sia in funzione delle modalità di individuazione del contraente esterno delegato a soddisfare tale richiesta. Due sono le ragioni di questa suddivisione. Secondo quanto riportato dai tecnici regionali vi sarebbe la volontà delle singole amministrazioni comunali di poter controllare direttamente gli interventi e i finanziamenti che ricadono nel proprio confine amministrativo; a questo primo punto si lega

⁶ In RL i beneficiari devono provvedere all'inserimento dei dati dell'istanza di finanziamento SNAI e delle relative fasi con i relativi allegati nel Sistema Informativo SiAge, la piattaforma regionale digitale, seguendo le relative linee guida per la rendicontazione delle spese di interventi in attuazione della strategia nazionale aree interne.

⁷ Le Schede Intervento riportano la descrizione delle attività effettive che verranno adottate per singolo intervento. Descrivono ad esempio le attività di riqualificazione di edifici, recupero di spazi pubblici e installazione di forniture come parte di una proposta univoca su un singolo tema inerente ad una singola scheda.

la necessità, per molte amministrazioni locali, di operare all'interno dei termini di legge per utilizzo dell'istituto dell'affidamento diretto, o al massimo con procedure negoziate senza pubblicazione del bando, caratterizzate dall'assenza di complicati *step* procedurali predeterminati e analoghi agli altri istituti disciplinati dal Codice degli Appalti, e che privilegiano operatori economici generalmente locali. Emerge dunque la necessità di ridurre gli importi assegnati ad ogni intervento per rispettare le soglie previste dalla legge cosa che la suddivisione in "lotti funzionali" rende possibile. Se da un lato vi è certamente una semplificazione nelle procedure di gara, dall'altro questo spaccettamento e suddivisione in "lotti funzionali" moltiplica letteralmente la documentazione da produrre nelle fasi successive, inclusi gli sforzi di monitoraggio e di rendicontazione.

La moltiplicazione della documentazione non si lega tanto alle difficoltà di produzione della stessa, ma bensì alla modalità con la quale tale documentazione viene poi condivisa, gestita e protocollata tra i vari livelli amministrativi coinvolti o addirittura all'interno del medesimo livello amministrativo. Prendiamo il caso del sistema di gestione utilizzato nella SNAI-Oltrepò per gli interventi che ricadono nelle linee di finanziamento dell'ASSE VI POR-FESR. Il servizio è stato affidato all'esterno. L'attore economico incaricato, con il quale è attiva anche la mia collaborazione, ha stabilito un sistema di cartelle condivise su un noto sistema di *Cloud*, dove caricare la documentazione relativa ad ogni intervento programmato nelle sue varie fasi. Documentazione che deve essere caricata al momento opportuno dall'Assistenza Tecnica nel sistema di gestione online SiAge di RL. In SiAge ogni pratica intervento è presa in carico e gestita da uno e uno solo utente responsabile del processo. Allo stesso modo i funzionari CMOP hanno il compito di condividere con l'assistenza tecnica la documentazione degli interventi da caricare, che di volta in volta viene prodotta. Tuttavia, l'articolazione dei servizi interni a CMOP (finanziari, tecnici ed amministrativi) e la necessità di separare le funzioni hanno comportato una ripartizione per lo più disfunzionale delle fasi di passaggio di materiale documentale e una divisione delle responsabilità non coerente con le funzioni dei vari uffici. La documentazione caricata sul *repository* condiviso è spesso incompleta in quanto l'addetto al caricamento non è sempre il diretto responsabile della documentazione prodotta e la richiesta di integrazione tra i vari uffici tecnico/amministrativi è lenta a causa del sovraccarico di lavoro delle realtà comunali. Lo stesso strumento del *repository* condiviso è messo poi in discussione. Gli addetti nella pratica preferiscono infatti il passaggio di documentazione tramite email elettronica, chiedendo che sia la stessa assistenza tecnica ad effettuare il caricamento ed estremizzando chiedono che gli si riporti a voce ciò che è più urgente in quanto impossibilitati stare al passo con la mole di comunicazioni che ricevono attraverso quel canale. Tutto ciò ha inciso sull'effettiva quantità di materiale da produrre, reperire o verificare e il successivo caricamento a sistema.

La verifica della documentazione amministrativa da parte dei soggetti competenti è un altro punto che vale la pena toccare in questa breve riflessione. RL è il soggetto che in fase di attuazione della SNAI richiede modifiche alla documentazione presentata. Si tratta di un sistema di monitoraggio, integrazione e verifica condotto in serie. Nello specifico la documentazione firmata digitalmente è presentata da assistenza tecnica su mandato della CMOP, o direttamente dalla CMOP, attraverso il caricamento su SiAge. In caso di errori o mancanze, le integrazioni e chiarimenti sono però richieste da RL in maniera differente. Nei passaggi intermedi diversi alla rendicontazione non vengono infatti effettuate attraverso la stessa piattaforma usata al caricamento, ma vengono richieste tramite PEC, con risposta a 10gg. CMOP deve dunque fornire risposta ufficiale con altra PEC; un'ulteriore PEC di regione è inviata per sottolineare altre discrepanze e così via dicendo fino all'intesa.

Nella fase di rendicontazione degli interventi i passaggi avvengono invece tramite piattaforma SiAge, e prevedono un doppio livello di controllo. Prima una verifica per parte dell'assistenza finanziaria di RL e poi dai tecnici della stessa RL. Le richieste di modifica ed integrazioni vengono mandate in maniera informale tramite email e poi le stesse devono essere inserite a SiAge. Tuttavia, la stessa piattaforma SiAge non è esente da limitazioni e malfunzionamenti che rendono lungo e ridondante il caricamento delle informazioni. Durante la fase di verifica delle informazioni caricate può succedere che vengano richieste modifiche o integrazioni alle stesse. Le pratiche per essere restituite al soggetto attuatore della strategia devono essere rese modificabili. Per sbloccare le pratiche esiste dunque un passaggio ulteriore. Inoltre essendo SiAge una piattaforma digitalizzata creata per scopi multipli ed aggiornata di volta in volta in funzione del progetto richiesto, è comune incontrare anomalie che portano al malfunzionamento del software. Un esempio ripetuto nel caso APQ - Oltrepò riguarda la "scomparsa" dei file caricati come allegati nella fase di rendicontazione una volta che la pratica viene riportata in front office per effettuare modifiche o integrazioni alla stessa. Sebbene gli interventi dei tecnici siano tempestivi, essi operano sulle singole pratiche. I documenti devono dunque essere inviati all'assistenza di gestione del software, e

ricaricati da loro a sistema. Nel caso in oggetto l'operazione si è ripetuta ogni qual volta una nuova pratica è passata da *back-office* in *front-office*, estendendo le tempistiche di revisione delle pratiche stesse, e raddoppiando la mole di lavoro richiesta in origine.

Questi sistemi di revisione in serie o a "cascata", che dipendono da soggetti molteplici, sono onerosi e non permettono di condurre pienamente ed in maniera efficiente la verifica della documentazione prima dell'invio ufficiale alla controparte.

Esistono poi problemi di tipo interpretativo. Ogni programma di finanziamento ha il suo proprio manuale operativo per i beneficiari, quello di rendicontazione delle attività e di divulgazione del brand con regole simili ma non identiche, il che ha causato confusione a detta degli attori coinvolti.

Tali manuali si limitano inoltre a presentare casistiche standard. Prendiamo ad esempio il caso delle linee guida per la rendicontazione delle spese di interventi in attuazione della SNAI in Lombardia - asse VI (Approvazione Delle "Linee Guida per la rendicontazione delle spese di interventi in attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne in Lombardia - Asse Vi «Strategia Turistica delle Aree Interne» POR FESR 2014 2020 - Versione Maggio 2017", 2017). Il Capofila su comunicazione del soggetto titolare dell'operazione, ha imputato a SiAge le differenti voci di costo seguendo una procedura convenzionata interna alla CMOP che compara la copia del documento attestante l'avvenuto pagamento (quietanza di pagamento) alla Ricevuta Applicativa di pagamento. Non essendo specificato nelle linee guida quale tipo di quietanza di pagamento potessero essere accettate, tutte le voci di costo con relative fatture mandati e reversali sono state accompagnate dalla rispettiva Ricevuta Applicativa. Tale ricevuta è successivamente stata ritenuta un comprovante insufficiente da RL. Data la necessità di negoziare tra la pratica di rendicontazione utilizzata da COMP e il sistemi di conoscenza di RL, la soluzione è stata trovata creando delle dichiarazioni sostitutive di certificazione, sottoscritte dal responsabile finanziario, da allegare per ogni mandato caricato a SiAge. Questi attriti tra pratiche ed interpretazioni divergenti si sono avuti anche in altri casi, ed hanno sempre portato alla stesura di nuovi atti e nuova documentazione da trattare, aumentando il carico di lavoro di tutte le parti coinvolte, rendendo la procedura soggetta a più errori potenziali e dunque a maggiori controlli, ad evidente discapito dell'efficienza della stessa SNAI.

7 | Per un'attuazione efficiente

Da questo breve stralcio sulle problematiche di ordine pratico, emerse nella fase di attuazione degli interventi della SNAI –Oltrepò, è possibile trarre qualche riflessione. L'implementazione della SNAI richiede modalità di programmazione, progettazione ed esecuzione basati sulla cooperazione tra gli attori coinvolti e sulla loro flessibilità. Laddove queste caratteristiche di fondo siano deboli o assenti, la Strategia rischia di perdere il suo slancio e, in ultima analisi, ridurre le proprie potenzialità d'impatto. L'efficienza degli strumenti attuativi infatti dipende molto dalle pratiche di ordinaria amministrazione e dai colli di bottiglia presenti nei vari passaggi istituzionali, che incidono sui tempi e sui modi dell'attuazione. Per prima cosa è necessaria una maggiore consapevolezza dei soggetti coinvolti, soprattutto a livello locale, delle risorse interne ed esterne e delle capacità operative disponibili affinché gli interventi, nella pratica, possano essere realizzati e poi rendicontati.

Inoltre, l'efficienza della fase attuativa dipende anche dalla presenza di una chiara struttura volta all'implementazione della stessa, e dunque dalle risorse investite nel coordinamento, monitoraggio e gestione degli interventi sui vari assi, ossia serve riflettere in anticipo su come ci si attende che operino i vari soggetti coinvolti, e quali meccanismi occorre innescare affinché tali soggetti si muovano all'unisono prediligendo magari un sistema in parallelo di monitoraggio, ed evitando così colli di bottiglia e passaggi burocratici innessari. E' evidente, pertanto, che il partenariato che ha prodotto la Strategia e che è alla base dell'APQ, debba avere un ruolo attivo anche in fase di attuazione, in caso contrario, si rischia di ridurre o diluire eccessivamente gli effetti previsti dalla SNAI sul medio termine.

Se la volontà del legislatore va verso l'individuazione di un nuovo strumento di attuazione, si suggerisce dunque di operare per creare uno strumento che possa raccordare costantemente e in maniera continua i referenti futuri delle varie fonti di finanziamento (ad esempio i referenti degli Assi del POR FESR o del POR FSE), che non vi siano referenti differenti per ogni asse all'interno del medesimo programma, e di pianificare appositi momenti di confronto per e tra i soggetti beneficiari della strategia, con i gruppi tecnici di supporto operativo, in modo che le procedure di attuazione siano flessibili e meglio tarate rispetto agli interventi previsti.

Riferimenti bibliografici

- Accordo di programma quadro Regione Lombardia “AREA INTERNA - Appennino Lombardo—Oltrepò Pavese” (p. 243). (2020). Agenzia per la Coesione Territoriale.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance* (Accordo di Partenariato 2014-2020, p. 69) [Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013]. https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19
- Approvazione Delle “Linee Guida per la rendicontazione delle spese di interventi in attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne in Lombardia—Asse Vi «Strategia Turistica delle Aree Interne» POR FESR 2014 2020—Versione Maggio 2017”, Pub. L. No. 6135, Serie Ordinaria n. 48 Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL) 46 (2017).
- Barca F., McCann P., & Rodríguez-Pose A. (2012), The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bartels, K. P. R. (2018). Policy as practice. *Handbook on Policy, Process and Governing*, 68–88.
- Bianchi L., & Frascilla A. (2020), *Diario di cittadinanza: Un viaggio nella nuova questione meridionale*. Rubbettino.
- Braghero, M. (2012). *L'accordo di programma per l'integrazione, l'inclusione sociale e il successo formativo: Uno strumento di governance locale*. Erickson.
- Chicca C., & Danese D. (2007), Grado di attuazione degli interventi sulla base degli strumenti di pianificazione: L'esperienza dell'AIPo sul fiume Po. In M. Ercolini (A c. Di), *Fiume, paesaggio, difesa del suolo: Superare le emergenze, cogliere le opportunità: Atti del convegno internazionale, Firenze, 10-11 maggio 2006*. Firenze University Press.
- Dal Borgo A. G., Garda E., & Marini A. (A c. Di) (2016), *Sguardi tra i residui: I luoghi dell'abbandono tra rovine, utopie ed eterotopie*. Mimesis.
- D'Arcangelo L. (2003), La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali. In G. Ferraro (A c. Di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali* (pp. 191–204). Giuffrè.
- Individuazione dei territori di appennino lombardo—Oltrepò pavese” e di “alto lago di como e valli del lario” quali nuove aree interne in attuazione della dgr 4803/2016, Pub. L. No. X / 5799, Serie Ordinaria n. 47 Bollettino Ufficiale Regione Lombardia—BURL 5 (2016).
- ISMERI EUROPA (2020), *Rapporto Annuale di Valutazione Unitaria 2020* (Rapporto Annuale di Valutazione Unitaria, p. 108). Regione Lombardia.
- Laws D. & Hajer M. (2008), Policy in practice. In Michael Moran, Martin Rein, & Robert E. Goodin (A c. Di), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Second, pp. 422-). Oxford University Press.
- Governa F. (2008), Teorie e pratiche di sviluppo locale. Riflessioni e prospettive a partire dall'esperienza italiana. In E. Dansero, P. Giaccaria, & F. Governa (A c. Di), *Lo sviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale*. (pp. 69–98). FrancoAngeli. <https://iris.polito.it/handle/11583/1940163?mode=full.6173>
- Governance del PNRR e semplificazioni, 77/2021 D.L 20 (2021).
- Morello M. (2011), Centralismo burocratico e politiche territoriali. La vicenda dei Fas in Sicilia. *Esperienze di governo del territorio*, 193–255.
- Nicolini D., & Monteiro P. (2016), The Practice Approach: For a Praxeology of Organisational and Management Studies. In A. Langley & H. Tsoukas, *The SAGE Handbook of Process Organization Studies* (pp. 110–126). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473957954.n7>
- Pizzetti F. (2003), La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3–4, 529–549.
- Programmazione dei fondi strutturali di investimento europei 2014-2020. Accordo di partenariato—Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese: Indirizzi operativi., Pub. L. No. Delibera n. 9/2015, 91 La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 28 (2015). <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/2015/E150009.pdf>
- Zanetti L. (2003), Sistemi locali e investimenti culturali. *Aedon*, 2. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/2/zanetti.htm>

Innovare gli strumenti di gestione delle coste per un uso economicamente sostenibile e un'accessibilità diffusa. Il caso pugliese

Mariella Annese

Politecnico di Bari
ArCoD – Dipartimento di Architettura Costruzione e Design
Email: *mariella.annese@poliba.it*

Letizia Chiapperino

Politecnico di Bari
ArCoD – Dipartimento di Architettura Costruzione e Design
Email: *letizia.chiapperino@poliba.it*

Silvana Milella

Politecnico di Bari
ArCoD – Dipartimento di Architettura Costruzione e Design
Email: *silvana.milella@poliba.it*

Giulia Spadafina

Politecnico di Bari
ArCoD – Dipartimento di Architettura Costruzione e Design
Email: *giulia.spadafina@poliba.it*

Abstract

La pianificazione costiera regionale pugliese pone come obiettivo una gestione più sostenibile dell'ecotono costiero e affida all'imprenditoria balneare il compito di promozione turistica del territorio ma anche della valorizzazione dei paesaggi costieri, attuando azioni per la gestione integrata dei litorali e proponendo strategie e progetti volti alla tutela della qualità ambientale e al recupero del patrimonio esistente. Il Piano Comunale delle Coste a livello locale pianifica nella fascia litoranea le attività economiche legate al mare e individua manufatti e aree dove possano localizzarsi, escludendo i tratti di costa sottoposti a regimi di tutela. Questo approccio limita la “gestione integrata delle zone costiere”, sostenuta a livello internazionale (ONU) ed europeo (Protocollo di Barcellona 2008), e sottopone la pianificazione di azioni di contrasto e monitoraggio del rischio a indicazioni operative al di fuori delle concessioni balneari e degli atti di programmazione negoziata pubblico-privata.

Il presente contributo intende riflettere sugli spazi di operabilità dei piani comunali delle coste rispetto al tema del rischio idro-geomorfologico, per individuare i principi di integrazione delle istanze di gestione dello spazio costiero con il suo sviluppo economico, rendendo convergente l'interesse pubblico (in particolare quello della protezione dal rischio) con l'interesse economico legato alle concessioni demaniali.

Parole chiave: planning, regulations, innovation, coast

1 | Introduzione

Il contesto territoriale pugliese è fortemente connesso al mare e all'economia costiera turistica relativa con circa 500 stabilimenti balneari che segnano il litorale regionale. Alla luce della sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato¹ con cui è stato stabilito il 31 dicembre 2023 come termine per la decadenza delle concessioni demaniali marittime in essere, si individuano le straordinarie circostanze che rendono estremamente attuale e cogente la necessità di interrogarsi ed approfondire il tema della pianificazione costiera e alle relazioni e impatti di questa con le concessioni demaniali. La pianificazione costiera si è arenata sul tema delle concessioni balneari, nel contrasto con la Direttiva “Bolkestein”, ed è carente nel

¹ Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, n.18 fissa al 31 dicembre 2023 il rinnovo automatico delle concessioni demaniali non più al 2033, per effetto del necessario allineamento alla Direttiva europea Bolkestein. Il riordino in materia di concessioni innescato dal giudizio del Consiglio di Stato dipana l'inestricabile nodo di proroghe (nazionali e regionali) e sentenze (comunitarie, amministrative, penali). (CdS, 2021)

coordinamento tra pianificazione di scala nazionale, regionale e comunale, non essendosi dotata l'Italia di una strategia in materia di gestione costiera (Barbanente & Falco, 2021).

Lo spazio costiero è il luogo fisico nel quale la maggior parte delle attività economiche legate al mare si situano, ma le implicazioni che ogni localizzazione comporta con lo spazio, anche non specificatamente costiero, non riescono ad essere pienamente integrate nelle pianificazioni territoriali settoriali. Il Piano Comunale delle Coste² pianifica nella fascia litoranea tutte le attività economiche legate al mare e individua punti, manufatti, luoghi, aree in cui tali attività possano localizzarsi, senza però potersi confrontare e stabilire connessioni con lo spazio retrostante terrestre. La zonizzazione dello spazio demaniale in lotti concedibili isola lo sviluppo demaniale dallo spazio terraneo retrostante, non avendo competenza su questo e al contempo non propone una idea di territorio costiero legato a ciò che è immediatamente alle spalle. Così trascura la presenza delle ormai consolidate attrezzature e infrastrutture pubbliche che hanno incoraggiato lo sviluppo dell'attività turistica costiera e rafforzato le relazioni tra spazio costiero e spazio urbano, strutturandosi come interfaccia di contatto tra due contesti differenti. Parallelamente non è in grado neanche di proporre una previsione.

Tale afasia costituisce un limite alla “gestione integrata delle zone costiere”, sostenuta a livello internazionale (ONU) ed europeo (UE, 2002) (UE, 2008)³ e non valorizza le caratteristiche costiere regionali geografiche (circa 865 Km di linea di costa) e ambientali (come presenza di riserve naturali costiere e marine, aree protette, SIC); non consente di gestire il tema della sicurezza idro-geomorfologica (nel caso delle aree a rischio di erosione o inondazione), dell'inclusione sociale (sono 69 i comuni costieri con una popolazione numericamente cospicua che guarda alla costa come spazio di relazione e di vita). I motivi a cui si devono queste criticità si rintracciano prima di tutto nella natura non vincolante delle disposizioni normative vigenti (Alterman & Pellach, 2021). Il ritardo accumulato nel territorio italiano nell'adeguamento della legislazione nazionale alle direttive europee e nell'aggiornamento degli strumenti di governance ha dato infatti spazio al pronunciamento della giurisprudenza, che con pareri e sentenze anche contrastanti ha contribuito a complicare il quadro nazionale di riferimento.

Altri nodi problematici sono da annoverare nel campo di forze generate dalle pressioni economiche dell'imprenditoria balneare, dalle istanze trasformative di questa, e dagli effetti di degrado ed alterazione ambientale che tali trasformazioni hanno sul bene posizionale costiero (Hirsch, 1976); la rigida settorialità degli strumenti di pianificazione e gestione della fascia costiera in termini di scarsa integrazione con gli strumenti ordinari di governo del territorio e di limitatezza fisica del dominio spaziale considerato; la presenza di fenomeni di abusivismo edilizio, soprattutto lungo i litorali del Mezzogiorno, che interessano la zona demaniale e le aree retrostanti, difficili da trattare anche per i differenti regimi giuridici a cui sono sottoposte. La frammentarietà della governance si riscontra anche nelle ambiguità con cui si individua la competenza istituzionale per determinare e aggiornare il perimetro del dominio costiero pubblico, sottoposto a dilatazioni e contrazioni per effetto dell'erosione costiera, e nella definizione univoca degli obiettivi da perseguire nella pianificazione di settore.

Tutto questo si scontra con il forte legame, dato non solo dalla continuità fisica, del litorale con il contesto urbano in cui sorge, in quanto attrattore naturalistico e spazio pubblico ricreativo e performativo in grado di accogliere pratiche stagionali legate alla balneazione e attività del *loisir* nell'intero arco dell'anno, rivelandosi anche potenziale risorsa spaziale negli ultimi anni di emergenza pandemica gravati dal distanziamento sociale (Annese & Chiapperino, 2020),.

L'esperienza del DICAR⁴ nel campo della pianificazione comunale urbanistica e costiera ha consentito nel tempo di evidenziare le problematiche e i conflitti che hanno reso complesso e difficoltoso l'iter di redazione e approvazione dei PCC, l'esigenza di visioni settoriali congiunte, la necessaria integrazione con la pianificazione di livello generale e d'area vasta per allargare la visione strategica oltre la fascia demaniale marittima (Dicillo, et al., 2014) (Milella, Marocco, & Rizzi, 2014) (Martinelli N., Milella, Marocco, & Rizzi, 2015) (Calace, De Troia, Milella, & Pascetta, 2017) (Martinelli & Milella, 2017).

² Art. 4 L.R. 10 aprile 2015, n. 17 “Disciplina della tutela e dell'uso della costa”, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 53 suppl. del 15-04-2015

³ L'Italia non ha ancora ratificato le raccomandazioni del Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo (Protocollo GIZC) nell'ambito della Convenzione di Barcellona e non è oggetto di trattazione pubblica e politica.

⁴ Il gruppo di lavoro che ha costruito questa esperienza è coordinato dal prof. Nicola Martinelli e dall'arch. Silvana Milella.

Il presente lavoro, a partire dalla metodologia di ricerca del progetto GECO⁵, vuole problematizzare il ruolo dei piani comunali delle coste, in quanto ritenuti strumenti in cui possono integrarsi le rilevanti e molteplici istanze che si riversano nello spazio demaniale, rendendo convergenti l'interesse pubblico e l'interesse privato. La riflessione mira a delineare le questioni che possono facilitare la redazione e applicazione del PCC dimostrando l'opportunità di un rinnovato rapporto pubblico-privato nelle strategie di gestione condivisa dalla risorsa costa per la costruzione sinergica dello sviluppo territoriale e delle attività economiche costiere (Piano Strategico Puglia 365; Smart Puglia 2020, area "Salute dell'Uomo e dell'Ambiente). Gli ordini di ragionamento sono due. Da un lato è necessario utilizzare tecnologie innovative per l'analisi e il monitoraggio dell'ecosistema costiero e stabilire parametri ambientali e paesaggistici che ne definiscano il rischio. I danni provocati dall'instabilità della linea di costa, continuamente esposta a fenomeni di erosione e inondazione, hanno ripercussioni di carattere economico in territori storicamente legati alla balneazione, fonte primaria di turismo e di valore paesaggistico. Dall'altro lato è importante definire i criteri e le regole di affidamento delle concessioni demaniali perché queste possano collaborare al progetto ed alla gestione del territorio, assumendosi responsabilità su porzioni di spazio più ampie dell'area concessa, per incentivare anche l'attività economica e la sua diversificazione.

Il contributo si focalizza sulla definizione di un modello di gestione "estesa" che renda "autosostenibile" o addirittura economicamente conveniente, per le comunità e per i privati, la presa in cura del fragile territorio costiero e possa sviluppare gli elementi di innovazione degli strumenti di controllo, gestione e affidamento dello spazio costiero, per una fruizione più attenta alle vulnerabilità ambientali attraverso usi compatibili alla costa.

2 | Metodologia

Nell'ambito della gestione costiera il DICAR sta avviando la ricerca GE.CO, finalizzata allo sviluppo di una riflessione sullo spazio costiero come "risorsa" in grado di tenere insieme le occasioni di sviluppo economico legato al mare e le recenti politiche territoriali regionali (PRC, 2006) (PPTR, 2015).

La proposta di ricerca intende contribuire alla ridefinizione delle regole di concessione e gestione del demanio costiero, per risolvere il conflitto tra interessi economici e interessi pubblici ma anche per individuare nuove forme di economie che valorizzino il territorio, accogliendo la sfida per garantire una sostenibile e trasparente gestione delle aree costiere⁶.

Il progetto aspira così a individuare gli elementi che possano contribuire a risolvere gli squilibri, tutt'ora evidenti, tra litorale libero e litorale concesso (con il secondo spesso prevaricante sul primo), a rideterminare i canoni concessori in base agli impegni di gestione che una concessione può "convenientemente" assumere in carico, e stabilire in conseguenza di queste prime questioni i criteri per proporzionare eventuali aree pertinenziali associate alle aree concesse perché funzionali al sistema costa e non solo alla attività economica costiera.

Obiettivo del progetto GE.CO è giungere ad elaborare linee guida attraverso le quali: i) definire nuovi modelli di gestione delle aree demaniali, ii) diversificare le economie che si pongono sul demanio costiero nell'ottica di un loro contributo alla gestione dello spazio. iii) guidare le trasformazioni – e quindi il progetto - che conseguono alle scelte della pianificazione settoriale (PCC), iv) orientare la pianificazione di scala locale (definendo nuove visioni strategiche per i PUG e i PCC).

La prima fase della ricerca relativa alla ricognizione dello stato dell'arte si concentra sullo studio della letteratura scientifica relativa alla pianificazione costiera, delle ricerche scientifiche in corso e sull'approfondimento della normativa vigente in tema della gestione delle aree demaniali.

Successivamente si prova a costruire una lettura/interpretazione dello spazio costiero come luogo delle relazioni complesse. Mediante la raccolta ed analisi dei dati cartografici relativi alla costa pugliese e ai territori ad essa adiacenti, alle tutele paesaggistiche e alle concessioni demaniali. La lettura interpretativa prova inoltre a raccogliere dati multidisciplinari utili alla costruzione di una tassonomia morfo-tipologica della linea di costa, una tassonomia del paesaggio trasversale alla costa stessa e una classificazione delle concessioni

⁵ Il progetto di ricerca "Nuovi modelli di GESTione delle Coste" è finanziato da "RIPARTI-assegnati di RICerca per riPARTire con le Imprese", l'iniziativa della Regione Puglia con cui si finanziano assegnati di ricerca professionalizzanti per nuovi ricercatori e il loro inserimento nel sistema produttivo regionale per rispondere ai fabbisogni di innovazione delle imprese. Il progetto è stato finanziato e prevede un assegno di ricerca della durata di 18 mesi.

⁶ Art. 14 co. 5 L.R. 10 aprile 2015, n. 17 "Disciplina della tutela e dell'uso della costa" *Allo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico- ricreative, una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero è riservata a uso pubblico e alla libera balneazione.* La L.R. 17/2015 e il PRC fissano nell'ambito della linea di costa utile al 40% il parametro massimo di concedibilità delle aree demaniali da destinare a stabilimenti balneari.

demaniali prevalentemente legate alla attività turistico-ricreativa. A partire dal riconoscimento della figura del paesaggio costiero, la ricerca individua delle tassonomie ricorrenti nella composizione acqua-costa-demanio-territorio e delle condizioni di problematicità e le opportunità legate alla presenza di risorse latenti (dismesso produttivo, riserve ambientali, aree militari, patrimoni culturali, attività turistiche) che possono essere ricomprese nella visione del PCC e al contempo nello sviluppo territoriale.

In parallelo a questa attività, il lavoro vuole tentare una classificazione delle concessioni demaniali con finalità turistico ricreative da intersecare con le tassonomie costiere, sino all'individuazione del caso studio⁷. Individuando eventuali best practices esistenti sul territorio italiano ed europeo da analizzare e interpretare, la ricerca prova quindi a ri-definire i criteri e le regole di affidamento delle concessioni demaniali perché queste possano collaborare al progetto ed alla gestione del territorio, assumendosi responsabilità su porzioni di spazio più ampie dell'area concessa, in modo da incentivare anche l'attività economica e la sua diversificazione. Si definirà così un modello di gestione "estesa" che renda "autosostenibile" o addirittura economicamente conveniente la presa in cura del territorio. A partire da nuove modalità "pattizie" tra Amministrazione locale-concessionario, proponibili anche sul territorio non costiero, il progetto di ricerca intende sperimentare un metodo di pianificazione costiera che da un lato estenda la "mission" della concessione demaniale, dall'altro guardi oltre l'esiguo spazio demaniale costiero.

Tale metodologia di lavoro descritta fa perno anche sulla esperienza pregressa di ricerca Apulia Space⁸ incentrata sullo sviluppo e implementazione di nuove procedure e algoritmi a partire dall'osservazione di immagini satellitari ad alta risoluzione attraverso misure *multisensing* e *multiplatform* di supporto decisionale per gli strumenti di pianificazione e analitica per la valutazione dei rischi ambientali. La ricerca ha fatto ricorso a modelli GIS di definizione semi-automatica degli strumenti, costruiti su diversi indicatori utili per il DSS (*Decision Support System*). Nella pianificazione costiera di nuova generazione gli indicatori riguardano concetti chiave, come ad esempio: la pianificazione partecipativa; la governance multilivello; la pluralità di strumenti di intervento; l'approccio sistemico; la conoscenza delle caratteristiche principali dell'ambiente; la comprensione dei legami tra i processi naturali (Annese M., Chiapperino, La Macchia, & Milella, 2018). Il processo predisposto consente di integrare in modo dinamico e implementabile il monitoraggio delle vulnerabilità ambientali (erosione, inondazione) aggiornato in termini spaziali e temporali, la conseguente predisposizione di interventi di mitigazione e l'individuazione di usi compatibili e poco impattanti con la costa.

3 | Conclusioni

La riflessione prova a delineare possibili traiettorie a partire da ordini di questioni dirimenti e non più rimandabili rispetto all'incombente necessità di definire e sviluppare su scala nazionale un apparato normativo per la gestione dei territori costieri adeguato e allineato alle Direttive europee. Una prima traiettoria si focalizza sull'importanza della gestione multilivello tra istituzioni nazionali e amministrazioni di livello regionale e comunale che consenta di raccordare alle diverse scale strategie e orientamenti. In questa direzione un impulso significativo può essere rappresentato dalla dimensione locale di conoscenza approfondita e continua della fascia costiera attraverso lo strumento di pianificazione costiera comunale (PCC), consentendo anche la revisione e l'integrazione delle emergenze naturalistiche, storico-culturali e paesaggistiche nello spazio costiero fruibile e concedibile⁹. Ancora oggi la pianificazione costiera interessa la sola fascia demaniale, nemmeno in forma continua ma frammentata dai tratti di costa esclusi dalla competenza della stessa pianificazione costiera, quali quelli dichiarati di interesse nazionale in relazione alla sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima o le aree portuali. Queste interruzioni della fascia costiera comportano già una difficile visione generale del patrimonio costiero, che si traduce in una pedissequa suddivisione del demanio in lotti concedibili che spesso non colloquiano con il resto del territorio. Quel che resta della fascia costiera viene ulteriormente *sfilacciata* escludendone le aree e i beni vincolati secondo una visione rigida del patrimonio e della disciplina di tutela con effetti di conseguente frammentarietà nella trattazione della costa e abbandono delle risorse patrimoniali che potrebbero essere compresi nella concessione, in modo da costituire attrattori turistici capaci di produrre ricadute economiche

⁷ La ricerca prevedere un affiancamento ad un'azienda concessionaria di aree demaniali e attiva nel contesto pugliese.

⁸ Gruppo di lavoro: prof. arch. Nicola Martinelli (Coordinamento scientifico), arch. PhD. Mariella Annese (Assegnista di ricerca), arch. Silvana Milella (Responsabile del Laboratorio di Urbanistica del DICAR-Poliba), ing. Nicola Lamacchia (collaboratore), arch. Letizia Chiapperino (collaboratore).

⁹ In Puglia la costruzione approfondita e continua del sistema delle conoscenze del DPP e PUG (Piano Urbanistico Generale) consente un aggiornamento e recepimento dei quadri aggiornati sulle risorse esistenti negli strumenti sovraordinati anche di disciplina paesaggistica.

sull'imprenditoria balneare e al tempo stesso essere immesso in un circuito di presa in cura e valorizzazione secondo usi compatibili con le vulnerabilità. Questo aspetto intercetta anche la questione del dominio di interesse della pianificazione costiera, lontana dal riconoscere e assumere la profondità dei territori litoranei come risorsa spaziale da valorizzare e utilizzare per implementare i servizi dell'offerta turistica legata alla balneazione e ad altri segmenti turistici (culturale, naturalistico, escursionistico), in un'ottica di destagionalizzazione degli usi e delle pratiche lungo la costa (Lucafò, Mangialardi, Martinelli, & Milella, 2015). Si tratta dei suoli privati retro-demaniali destinati all'attività agricola e spesso interessati da abusivismo edilizio che potrebbero rientrare, non per la loro capacità trasformativa, quanto per la possibilità di ospitare servizi e attrezzature che altrimenti sarebbero di impatto lungo i litorali. Le politiche da poter mettere in atto dal soggetto pubblico locale potrebbero avvalersi delle riserve di suoli gravati da immobili illegali e non condonabili che i Comuni riescono ad incamerare con il ricorso alla demolizione incentivata dall'accesso a fondi pubblici allocati per le demolizioni¹⁰, con cui attribuire nuove funzioni e restituire gli spazi alla collettività. Un altro processo da poter innescare attraverso una solida regia pubblica è la costruzione di forme pattizie con soggetti privati per acquisire i suoli retro-demaniali dietro riconoscimento economico per periodi di breve-medio durata, evitando così di innescare meccanismi perversi di rendita fondiaria, da affidare a sua volta alla gestione terza. In questo modo le riserve di suolo potrebbero rientrare nel disegno di piano della fascia costiera da predisporre in modo concertato e condiviso con le istituzioni sovralocali e i concessionari, un meta-progetto in cui tenere insieme gli interessi economici delle categorie balneari, gli interessi collettivi di accessibilità e fruizione della costa e la presa in cura del fragile patrimonio. Attraverso la ricerca e l'applicazione ai casi studio, tenendo insieme discipline e ambiti diversi, aumenta la capacità delle Amministrazioni di sfruttare un nuovo modello di governance, multilivello, che tenga insieme la tutela delle aree demaniali, a rischio e non, le concessioni demaniali e la pianificazione territoriale. Il limite è relativo alla fase ancora teorica in cui il progetto si trova, e che quindi non permette di problematizzare il caso studio ma solamente le questioni normative.

Riferimenti bibliografici

- Alterman, R., & Pellach, C. (A cura di). (2021). *Regulating Coastal Zones International Perspectives on Land Management Instruments*. London and New York: Routledge.
- Annese, M., & Chiapperino, L. (2020). I territori dell'abusivismo come potenziali riserve di spazio pubblico in crisi emergenziale. *Urbanistica Informazioni*(289 s.i.), 32-35.
- Annese, M., Chiapperino, L., La Macchia, N., & Milella, S. (2018). Innovative decision support system. In K.-F. A., V. M., L. E.V., & D. A. (A cura di), *5th International Academic Conference on Places and Technologies - Places and technologies 2018*, (p. 190-95). Belgrado.
- Barbanente, A., & Falco, E. (2021). 10 Italy. In R. Alterman, & C. Pellach (A cura di), *Regulating Coastal Zones International Perspective on Land Management Instruments*. London and New York: Routledge.
- Calace, F., De Troia, V., Milella, S., & Pascetta, M. (2017). La città e la costa: letture e interpretazioni per la pianificazione costiera di Bari. *Ri-Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio, vol. XV (2)*, 100-119.
- CdS. (2021). *Adunanza plenaria sulla proroga automatica delle concessioni demaniali*. Tratto da Giustizia amministrativa: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/1-adunanza-plenaria-pronuncia-sulla-proroga-automatica-delle-concessioni-demaniali>
- Dicillo, C., Lucafò, M., Mangione, A., Marcario, I., Marocco, F., & Milella, S. (2014). Pianificazione territoriale e design urbano: i Piani Comunali Costieri in Puglia come occasioni di sperimentazione per un progetto di paesaggio transcalare. *SIU Atti XVII Conferenza Nazionale SIU pp.873-876Milano 15/16 Maggio 2014 | L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali*. Planum.
- Hirsch, F. (1976). *The social limit to growth*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Lucafò, M., Mangialardi, G., Martinelli, M., & Milella, S. (2015). Coastal monitoring: a methodological proposal for new generation coastal planning in Apulia. In P. I. O. Gervasi et al. (Eds.): *ICCSA 2015 (A cura di), Computational Science and Its Applications -- ICCSA 2015 15th International Conference, Banff, AB, Canada, June 22-25, 2015, Proceedings, Part I*. (p. 19-34). Switzerland: Springer International Publishing.
- Martinelli, N., & Milella, S. (2017). Paesaggi costieri nella nuova pianificazione pugliese. In C. G.P., & L. A. (A cura di), *La Puglia ha ancora qualcosa da dire: alcune considerazioni sull'architettura ed il paesaggio* (p. 39-48). Massafra: Antonio Dellisanti.

¹⁰ Si tratta del fondo rotativo predisposto da Cassa Depositi e Prestiti a cui possono accedere i Comuni come forma di anticipazione senza interessi: <https://fondodemolizioniiopereabusivae>

- Martinelli, N., Milella, S., Marocco, F., & Rizzi, R. (2015). Una nuova stagione della Pianificazione Costiera in Puglia. In E. Coppola (A cura di), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno* (p. 174-193). Roma: INU Edizioni.
- Milella, S., Marocco, F., & Rizzi, R. (2014). Sostenibilità e mediterraneità nel progetto delle spiagge: avalli e confutazioni su una possibile via italiana per l'urban design. *SIU Atti XVII Conferenza Nazionale SIU pp.878-880. Milano 15/16 Maggio 2014 | L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali*. Planum.
- PPTR. (2015). *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale*. Tratto da SIT Puglia: <https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-paesaggio/tutti-gli-elaborati-del-pptr>
- PRC. (2006). *Piano Regionale delle Coste*. Tratto da SIT Puglia: http://www.sit.puglia.it/portal/portale_pianificazione_regionale/Piano%20Regionale%20delle%20Coste
- Regulating Coastal Zones International Perspectives on Land Management Instruments*. (2021). London and New York, Alterman, Rachele; Pellach, Cygal: Routledge.
- UE. (2002). *ICZM Recommendation*. Tratto da Additional tools Coastal Zone Policy: https://ec.europa.eu/environment/iczm/rec_imp.htm
- UE. (2008). *Protocollo di Barcellona*. Tratto da Coastal Zone Policy: <https://ec.europa.eu/environment/iczm/barcelona.htm>

Aspromonte in città.

Principi e criteri per la pianificazione del verde nella Città Metropolitana di Reggio Calabria

Pietro Foti

Città Metropolitana di Reggio Calabria
Dirigente Settore 10 - Pianificazione - Valorizzazione del territorio - Leggi speciali
Email: pietro.foti@cittametropolitana.rc.it

Antonio Taccone

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

Abstract

Il paper intende illustrare l'idea di base per la predisposizione del Piano Urbano Integrato previsto dalla Missione 5 – Inclusion e coesione; Componente 2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore – Investimento 2.2 del PNRR. La volontà dell'Ente, attraverso i PUI, è quella di dare attuazione delle azioni proposte dal progetto "Aspromonte in Città", finalizzate alla transizione verso le città verdi e sostenibili, che si articola principalmente nella valorizzazione delle aree naturali protette, Parchi Naturali e S.I.C.; nella strutturazione di corridoi ecologici; nella creazione di nuova superficie forestale e di un'infrastruttura verde in ambito urbano; nel miglioramento della qualità dell'abitare e nella promozione di interventi urbani ed edili pubblici e privati di riqualificazione ambientale.

La progettazione degli interventi andrà dunque elaborata nell'ottica di un approccio ecosistemico innovativo che porti a concepire il sistema naturalistico ambientale come quello portante, indispensabile alla vita dei territori metropolitani. Per la costruzione di un progetto complessivo del territorio basato sul valore del patrimonio vegetale presente anche all'interno delle aree urbane, la Città Metropolitana di Reggio Calabria ha avviato un sodalizio con il Dipartimento PAU dell'Università Mediterranea per la predisposizione di principi, politiche, protocolli che consentano di rendere efficace l'azione pubblica ipotizzata, in qualche caso anche con uno sguardo alle possibili azioni da parte dei privati.

Parole chiave: urban policies, ecological networks, sustainability

Il PUI come attuazione del progetto "Aspromonte in Città"

La Città Metropolitana di Reggio Calabria sta giungendo ad una consapevolezza ecologica attraverso politiche innovative per il paesaggio che puntano sull'innovazione con azioni dirette alla tutela delle proprie identità. Concetto che è stato ribadito dalla Regione anche alla XXI edizione degli *Ateliers* del Consiglio d'Europa per la convenzione europea del paesaggio, tenutosi ad ottobre 2018 proprio in Calabria. Anche in questa occasione si è posto l'accento sull'importanza delle azioni in un'ottica di riduzione del consumo di suolo svolte dalle Università presenti sul territorio che riescono a coniugare attività scientifica e apertura alla società. Siamo, oggi, in una fase di sperimentazione di strategie innovative per la città metropolitana che, in un'ottica di ricomposizione dell'Amministrazione Pubblica potrebbero generare nuove possibilità non solo di crescita economica e di organizzazione del territorio, ma soprattutto di sviluppo sociale. La nuova centralità attribuita alle politiche di sviluppo (urbano, sociale ed economico), in un contesto di progressivo abbandono fisico e sociale oltre che culturale, assegnano al patrimonio territoriale ed ai portatori d'interesse locale, un ruolo sempre più importante nell'attuazione degli strumenti di politica urbana anche attraverso la rigenerazione dei luoghi e l'innovazione sociale fondate sul coinvolgimento attivo degli abitanti. I territori coinvolti in un processo più ampio di costituzione di una realtà metropolitana, potranno essere parte attiva nella realizzazione di luoghi e spazi pubblici per trasmettere significati di appartenenza e formare una nuova identità collettiva metropolitana. Luoghi dove il ridisegno urbano può rappresentare il mezzo per mettere in relazione e far funzionare spazi altrimenti sconnessi, privi di identità e di servizi per la collettività.

Oggi, grazie agli investimenti del PNRR, l'Ente ha avviato la predisposizione del Piano Urbano Integrato (previsto dalla Missione 5, Investimento 2.2) con l'idea di dare attuazione alle azioni proposte dal progetto "Aspromonte in Città", finalizzate alla transizione verso le città verdi e sostenibili e che si articola principalmente nella valorizzazione delle aree naturali protette, Parchi Naturali e S.I.C.; nella strutturazione

di corridoi ecologici; nella creazione di nuova superficie forestale e di un'infrastruttura verde in ambito urbano (Fig. 1); nel miglioramento della qualità dell'abitare e nella promozione di interventi urbani ed edilizi pubblici e privati di riqualificazione ambientale.



Figura 1 | La città del mare “Karikoma”.

PUI Aspromonte in città. Soggetto attuatore Comune di Locri, comune interessato dall'intervento Siderno.
RUP, Arch. Nicola Tucci.

La Città Metropolitana di Reggio Calabria presenta un sistema territoriale con differenti ambiti e contesti dal punto di vista morfologico, insediativo e dello sviluppo economico: aspetti che sebbene complessi possono essere governati attraverso una attenta progettazione per consentire una visione organica, a partire dalle presistenze verdi e la creazione di una vera, articolata infrastruttura ecologica, raccordando reti ecologiche esistenti e programmate con le reti ecologiche urbane e i giardini privati, le aree pubbliche, gli spazi incolti per riuscire a creare un nuovo equilibrio tra luoghi urbani e territorio metropolitano.

L'idea base della Città Metropolitana per la progettazione degli interventi del PUI è stata dunque elaborata nell'ottica di un approccio ecosistemico innovativo che porti a concepire il sistema naturalistico ambientale come quello portante, indispensabile alla vita dei territori metropolitani. Infatti, una efficace e sempre migliorabile connettività ecologica, intelligentemente connessa con la rete ecologica territoriale e urbana, può assumere un ruolo “ordinatore”, di spina portante per il sistema delle funzioni indifferibili di una infrastruttura ecosostenibile del territorio. Per la costruzione di un progetto complessivo del territorio basato sul valore del patrimonio vegetale presente anche all'interno delle aree urbane, la Città Metropolitana di Reggio Calabria ha avviato un sodalizio con il Dipartimento PAU dell'Università Mediterranea per la predisposizione di principi, politiche, protocolli che consentano di rendere efficace l'azione pubblica ipotizzata, in qualche caso anche con uno sguardo alle possibili azioni da parte dei privati.

Le acquisizioni concettuali portano a confermare che la Città Metropolitana deve assumere un importante ruolo nel favorire la presenza del Parco e dare attuazione al progetto “Aspromonte in città”, parte integrante del PTCP, che prevede misure per il continuum ecologico, permettendo la messa in rete di spazi vitali nella convinzione che la conservazione nel tempo della biodiversità non può essere affidata alle sole aree protette, ma risulta indispensabile un'azione complessiva sull'intero territorio con specifici interventi sulle aree urbane.

Capacità amministrativa e governance

La predisposizione del PUI, inquadrato in un'ottica di rigenerazione urbana, prevede che ai comuni venga attribuito un ruolo chiave di collante da cui dipende il successo del processo finalizzato prioritariamente all'inclusione. Tali enti dovranno soprattutto occuparsi della successiva gestione di quanto in progetto e dovranno dimostrare in questa occasione di possedere le capacità di gestire adeguatamente i progetti, invertendo una tendenza che li ha sempre visti in affanno sulla predisposizione e governo delle opportunità di rigenerazione. Infatti, per superare il deficit complessivo di governance, organizzativo e le deboli capacità locali di progettazione e attuazione degli interventi, è necessario uno sforzo straordinario per accrescerne le capacità e colmare la mancanza di comunicazione sia verticale, fra organismi centrali e soggetti attuatori, che orizzontale all'interno delle stesse amministrazioni o fra enti locali.

Il successo del piano dipenderà anche dalle conoscenze e competenze che i soggetti sovra-locali saranno in grado di mettere a disposizione nel processo e da azioni di guida e sostegno puntualmente indirizzate a superare eventuali criticità che dovessero presentarsi durante l'attuazione degli interventi.

Dall'altro, la governance auspicata per la gestione dei Piani Integrati dovrà fare perno sulle regole e sulla qualità delle relazioni tra i diversi livelli coinvolti nel processo, che dovranno cooperare per tutta la durata dell'attuazione dei progetti. Il rafforzamento della capacity building sarà quindi di fondamentale importanza nella fase di avvio, ma anche di gestione, in cui le amministrazioni si dovranno confrontare con un quadro di regole articolato e complesso. Bisognerà rafforzare la capacità amministrativa con un accompagnamento finalizzato ad una crescita del territorio in un'ottica di accrescimento delle competenze da parte delle amministrazioni locali.



Figura 2 | Green Urbanism - un progetto innovativo per la rigenerazione delle aree urbane costiere del Comune di Palmi - dal degrado alla città giardino. PUI Aspromonte in città. Progettista e Coordinatore Bandi PNRR: Ing. Antonino Scarfone, Responsabile del Procedimento: Arch. Giulia Costantino, Assessore Urbanistica e Lavori Pubblici: Ing. Alessandro Riotta, Sindaco del Comune Proponente: Avv. Ranuccio Giuseppe.

L'elemento considerato innovativo nel PUI della Città Metropolitana di Reggio Calabria è proprio l'azione di sostegno strutturata ad origine che, oltre ad indurre politiche rivolte alla programmazione degli interventi, considera anche un accompagnamento "organizzativo", di natura istituzionale, che si auspica di orientare e facilitare i soggetti attuatori nell'attuazione degli interventi.

La Città Metropolitana, in qualità di soggetto beneficiario del Progetto, ne assumerà il ruolo di garante del PUI, per assicurare il costante e continuo coordinamento e monitoraggio degli interventi. La nuova strutturazione non è soltanto nella organizzazione, ma anche e soprattutto, nel metodo di lavoro che richiama il concetto della "cooperazione rafforzata" previsto dal "Piano Sud 2030" (delibera di CM n.9 del 12.4.2021). Si è creata così una "Cabina di regia", nella quale sono presenti gli Enti Locali ed il partenariato socio-economico, finalizzata ad assicurare il coordinamento della pianificazione e della programmazione degli interventi, a verificarne lo stato di attuazione, per il rilancio della crescita e dello sviluppo economico. La Cabina di Regia con il supporto di una segreteria tecnica ha tra le sue funzioni, l'individuazione delle proposte di pianificazione e programmazione degli interventi, la verifica dello stato di attuazione di piani e programmi di investimento; l'individuazione ed adozione di iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi nell'esecuzione degli interventi, con la finalità di accelerare la relativa spesa e favorirne il completamento; le funzioni di impulso e coordinamento, monitoraggio e controllo per la corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse economiche e finanziarie.

Con specifico riferimento alla governance dei Piani Integrati, (delibera del SM n.147 del 31.12.2021) la Città Metropolitana ha inoltre istituito, all'interno del Settore Pianificazione, Valorizzazione del Territorio, Leggi speciali, un ufficio dedicato, una struttura organizzativa con il compito di supportare l'attuazione del Piano, sia in fase di individuazione degli interventi, che per accompagnare i soggetti attuatori individuati dagli interventi finanziati. La centrale unica di committenza svolgerà poi, nei confronti dei soggetti attuatori, le

funzioni di stazione unica appaltante attraverso la quale i Comuni potranno così adempiere al duplice onere di contenimento della spesa e prevenzione dei fenomeni mafiosi, riducendo l'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici ed entrando a far parte di un circuito virtuoso che mette a sistema le professionalità operanti e le approfondite conoscenze della disciplina in materia di contratti pubblici e conseguendo anche il beneficio indiretto di alleggerire il peso dei carichi di lavoro e delle responsabilità scaturenti dalla gestione delle gare di appalto.

È evidente che la corretta attuazione del progetto risulti strettamente correlata alla corretta progettazione e realizzazione degli interventi che lo compongono, anche per superare le criticità dovute principalmente alla debolezza delle strutture tecnico-amministrative degli enti locali del territorio e al conseguente ritardo nel portare avanti le procedure nei tempi concordati. In questo progetto, i fattori di rischio sono amplificati dalla elevata complessità delle procedure di affidamento e dalla completezza richiesta nei progetti d'appalto, che dovranno dimostrare l'efficacia dell'intervento rispetto agli obiettivi stabiliti.

Per assicurare un adeguato approccio multidisciplinare che garantisca qualità alla progettualità del Piano Integrato ma anche ai singoli interventi, la Città Metropolitana ha inoltre già avviato, a partire dalla redazione delle Linee Guida per la redazione delle proposte d'intervento, una specifica collaborazione con l'Università Mediterranea di Reggio Calabria e nello specifico, in considerazione dei temi dell'idea strategica, con il Laboratorio Lastre del Dipartimento PAU ed il Dipartimento di Agraria. L'intento è di avviare, con l'occasione dei Piani Integrati, un processo di rigenerazione anche sociale e culturale, con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti interessati alla realizzazione di un Laboratorio permanente delle trasformazioni urbane: BiodiverCity.

I Laboratori universitari per lo sviluppo del territorio

Le principali azioni contenute nel progetto *Aspromonte in città* derivano dall'elaborazione di un sistema correlato di principi, criteri e accorgimenti prioritari, stabiliti nell'ottica di un approccio ecosistemico innovativo che porti a concepire il sistema naturalistico ambientale come un autentico "respiro", indispensabile alla vita dei territori metropolitani e che introduca, altresì, un nuovo modo di vivere gli spazi pubblici, sia in termini di progetto che in termini di distribuzione sull'intero territorio; spazi che funzionino da catalizzatori sociali e sprigionino dinamiche di attrazione per tutte le classi d'età. Un'efficace e sempre migliorabile connettività ecologica, intelligentemente connessa con la rete ecologica territoriale e urbana, unita ad una nuova concezione dello spazio pubblico, partendo dalla scala del quartiere, può assumere un ruolo "ordinatore", di spina portante per il sistema delle funzioni indifferibili di una infrastruttura socio ecologica metropolitana.

Un processo che, per creare "sistema", deve necessariamente coinvolgere anche i piccoli comuni - 82 su 97 con popolazione inferiore ai 5.000 ab. - in una logica di rete funzionale e di aggregazione amministrativa, su innovativi progetti d'area e di rete, evitando l'emarginazione di alcuni centri, soprattutto interni, e favorendo l'inclusione dei soggetti più deboli.

Le proposte dei comuni risultano coerenti con le *Linee Guida* che l'ente Metropolitano ha fornito ai comuni per la proposta e l'elaborazione degli interventi elaborate in sinergia con il Laboratorio Lastre del PAU. I progetti accolgono le raccomandazioni fornite e comprendono i temi della connessione tra rete ecologica metropolitana e rete ecologica urbana, la rigenerazione degli ambiti costieri, la rigenerazione di spazi irrisolti all'interno dell'ambiente urbano con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini e favorire l'inclusione sociale. Questa condivisione di intenti, grazie al lavoro in sinergia di più centri caratterizzati da peculiarità territoriali differenti, riesce a coniugare insieme tutti gli elementi suggeriti dalla strategia in un progetto unitario.

Ai fini della costruzione di una organica proposta di progetto, prioritariamente sono stati elaborate linee guida ed indirizzi per le proposte progettuali, ovvero un sistema correlato di principi e criteri per dare attuazione al progetto denominato "Aspromonte in città".

Interventi di connessione tra rete ecologica metropolitana e rete ecologica urbana. Gli interventi dovranno favorire la costruzione o il potenziamento dei cunei che connettono la rete ecologica territoriale - con i corridoi fluviali ai margini dell'urbano e con le aree di costa (Fig. 2) - con la rete ecologica urbana, anche attraverso le aree periurbane considerate come privilegiate per la creazione di nuovi parchi verdi. Tali azioni sono in linea con la prevista attuazione dell'azione strategica del PTCP, che considera la deframmentazione della rete come linea d'intervento per la realizzazione all'interno dei sistemi insediativi, di reti ecologiche in grado di connettere gli spazi naturali che diano origine a "maglie di verde" che possono connotare in modo innovativo gli spazi interni alla città. I parchi fluviali, le aree costiere e l'auspicato recupero delle aree degradate in parchi periurbani, dovranno seguire il criterio del valore ecologico complessivo che può essere determinante per

comunicare la consistenza di un patrimonio collettivo utile per rendere gli ambienti urbani e peri-urbani più sostenibili e resilienti. Le azioni dovranno essere tese alla valorizzazione ed al recupero dell'integrità naturalistica e delle funzioni paesaggistiche corsi d'acqua che attraversano le aree urbane, comprese le foci delle fiumare, e dovranno essere basati sul perseguimento degli obiettivi di rivegetazione dei manufatti esistenti con appropriate specie vegetali (es. specie rampicanti o ricadenti) per migliorare il loro inserimento paesaggistico e di calibrazione (nei casi in cui sia considerato necessario) delle sezioni idriche per ristabilire le normali condizioni di deflusso delle portate di fissato tempo di ritorno.

La realizzazione di percorsi fluviali dovrà tenere conto delle nuove funzioni assegnate ai luoghi d'intervento – quali in primis la funzione ricreativa - e di connessione verso l'esterno (il mare o il territorio interno) e verso la città. Saranno privilegiati i rimboschimenti ed imboschimenti con specie autoctone, implementando anche la vegetazione igrofila, utile per approcci di fito-rimedio per suoli dismessi e inquinati in modo da creare ulteriori corridoi ecologici che connettono nella rete aree, aste o segmenti di interesse naturalistico.

Interventi di rigenerazione degli ambiti costieri. Gli interventi dovranno essere finalizzati a creare connessioni e percorsi di costa. E' da evitare qualsiasi soluzione che preveda nuove impermeabilizzazioni. La realizzazione di connessioni di costa deve essere concepita come corridoi di naturalità. L'intento dell'Ente è quello di innescare processi strategici di valorizzazione dei paesaggi caratterizzati dalla più rigorosa salvaguardia delle risorse primarie, da una accurata tutela degli ambienti costieri ancora integri e da una corretta riprogettazione dell'esistente. La costruzione del sistema dei percorsi costieri si avvarrà prioritariamente del recupero e della riqualificazione di sentieri anche dismessi, di strade rurali minori e percorsi storici (se esistenti), da integrare con le reti di mobilità soft, quali percorsi pedonali e/o ciclabili. Le azioni alla scala urbana dovranno essere dirette verso la mobilità, principalmente pubblica, con percorsi e itinerari per il tempo libero, passeggiate e percorsi a basso impatto ambientale, attraversamenti (ponti e sottopassi) ciclabili e pedonali e dotazioni infrastrutturali utili alla sicurezza. La realizzazione di queste connessioni dovrà consentire alle popolazioni locali di poter fruire delle risorse paesaggistiche e culturali.

Interventi all'interno delle aree urbane. Gli interventi dovranno essere finalizzati al potenziamento della superficie delle "core-area" urbane, inquadrati in una logica di rete più che come singoli episodi. Le nuove infrastrutture verdi dovranno essere progettate valorizzando al meglio il loro ruolo di collegamento fra aree naturali e aree urbane di cui si vuole migliorare la funzionalità sotto diversi aspetti, con riferimento alla preservazione del capitale naturale e al miglioramento della qualità della vita e del benessere urbano. La progettazione degli spazi aperti degli edifici con funzione pubblica dovrà essere realizzata con criteri ecologici ai fini del loro inserimento nel sistema del verde urbano esistente, per costituire elementi integrati della rete ecologica urbana. Particolare cura dovrà essere posta alle possibili azioni di potenziamento dell'agricoltura urbana e peri-urbana, promuovendo la realizzazione di orti urbani e la trasformazione di cortili scolastici, e di strutture pubbliche in oasi verdi, aumentando anche le superfici dei tetti verdi. Queste azioni dovranno necessariamente creare nuove core-areas ed essere collegati all'infrastruttura verde urbana. Non sarà possibile considerare parte della rete edifici o attrezzature sportive e culturali isolate e sconnesse, ma si favorirà la socialità e la pratica di sport all'aperto e la creazione di parchi e giardini nell'ottica di garantire prioritariamente un importante servizio ecologico interconnesso. Gli interventi potranno riguardare la rigenerazione e messa a sistema delle aree industriali dismesse o sottoutilizzate a favore della sostenibilità urbana, in modo da perseguire modelli di sviluppo in ambito urbano-metropolitano che soddisfino i principi fondamentali della sostenibilità e dell'efficienza economica, dell'equità sociale e dell'integrità ambientale (Fig. 3). Le azioni all'interno di aree commerciali e industriali, o comunque edificate o pavimentate, dovranno prevedere un aumento della permeabilità dei suoli, con proposte di demineralizzazione di superfici pavimentate con l'utilizzo di "Nature Based Solutions".



Figura 3 | Globe Theatre, Rifunionalizzazione serbatoio a spazio teatrale e realizzazione di struttura verde a Campo Calabro. PUI Aspromonte in città, Progettisti: Ing. Giorgio Laganà, Geom Giuseppe Sergi, RUP Ing. Ida Albanese.

L'Urban lab "BiodiverCity"

L'elemento innovativo compreso nelle opere del PUI, riguarda proprio la creazione e attivazione dell'Urban Lab BiodiverCity, un modello di laboratorio permanente di attività, sperimentazione e ricerca dedicato all'ideazione e realizzazione di pratiche ed eventi finalizzate alla transizione ecologica per creare naturalità e nuova vita economica e sociale nei luoghi della Città Metropolitana di Reggio Calabria. Il Laboratorio sarà strutturato come potenziamento dei laboratori presenti alla Mediterranea (Lastre e Agrifor) che dispongono già di professionalità, competenze, strumentazione e spazi adeguati.

Il Laboratorio sarà considerato come un organismo della Città Metropolitana per svolgere prioritariamente tre attività:

Coordinamento e indirizzo delle fasi di attuazione dei progetti legati sia all'attività in corso (PNRR – Aspromonte in città) che alle opportunità future e realizzazione di un quadro complessivo, anche attraverso la loro mappatura sui sistemi informativi geografici territoriali, delle proposte già selezionate dalla Città Metropolitana. Lettura permanente degli esiti al fine di diffondere le migliori esperienze dei progetti in corso e sostenere nelle retroazioni quelle proposte che in fase di attuazione presentino criticità. Attività laboratoriali con la presenza sul territorio e Forum di confronto per la ricerca e definizione di tipologie affini di progettazioni e realizzazioni.

Sperimentazione. L'attività di sperimentazione, fondata sull'osservazione e successiva disseminazione, consentirà la definizione di indirizzi e linee guida utili al miglioramento dell'efficacia che le amministrazioni stanno attuando per le fasi realizzative in corso per la certificazione degli indicatori misurabili DNSH, "do no significant harm" in una attività mirata che consenta coerenza nella documentazione per evitare discrasie tra comuni con una organizzazione efficiente e comuni che non dispongono di uffici dedicati. È la fase in cui si promuove l'immagine della Città Metropolitana per testimoniare l'efficienza nella conduzione e gestione dei progetti anche attraverso attività di disseminazione e partecipazione ad eventi nazionali e internazionali.

Progetti, proposte, linee di indirizzo e formazione di professionalità di eccellenza. Attività di nuova elaborazione di progetti da parte dell'Urban Lab BiodiverCity in risposta alla futura programmazione per rendere compiuta l'idea di progetto dell'infrastruttura territoriale della Città Metropolitana e di predisposizione di linee di indirizzo per la creazione di principi e criteri comuni e condivisi destinate ai comuni per rispondere ai nuovi bandi. Sono comprese le attività laboratoriali per la formazione sul campo di giardinieri e arboricoltori di eccellenza idonei ad operare con le figure professionali di progettisti e pianificatori per tendere a scelte progettuali e realizzative pienamente pertinenti per i paesaggi urbani. Attività specifica di osservazione e ricerca di quei prototipi di resistenza vegetale idonei per i differenti micro clima del territorio della Città Metropolitana.

Per la Città Metropolitana, questa sperimentazione rappresenta una straordinaria opportunità per poter avviare strategie volte all'integrazione delle politiche partecipate di valorizzazione, difesa del suolo, sicurezza urbana e promozione delle attività tradizionali sia agricole che artigianali capaci di generare spazi collettivi

di qualità ribaltando da un lato l'attuale tendenza di consumo di suolo delle aree urbane periferiche, dall'altro il fenomeno dell'abbandono e dello spopolamento in cui versano i suoi territori marginali.

Per i Laboratori della Mediterranea coinvolti (Lastre e Agrifor), rappresenta anche un passo in avanti nell'ambito della terza missione universitaria perché tende a dimostrare come oggi, nell'epoca della informazione, il sapere universitario partecipa in maniera sempre più diretta allo sviluppo diventandone una risorsa e una fruizione insostituibile che va alimentata con continuità nella ricerca di nuove conoscenze in ogni comunità, sia a livello locale che nazionale e globale. La domanda sociale è rivolta ai luoghi dove la nuova conoscenza viene prodotta e, poiché le università sono i luoghi primari di formazione e di produzione delle nuove conoscenze, è a loro in primo luogo che la società dell'informazione chiede di essere alimentata. Inoltre, permette di sperimentare teorie e dei criteri fino ad oggi formulati verso l'affinamento di processi più idonei di quelli finora adottati che includano tutte le fasi operative legate alla sostenibilità della città, dagli aspetti progettuali partecipati, da quelli decisionali a quelli gestionali-attuativi.

Riferimenti bibliografici

- Di Biagi P. (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Fallanca C. (2019), "Didattica, ricerca e terza missione per lo sviluppo sostenibile delle città, delle comunità, del territorio": Supplemento di ArchHistoR 6/2019.
- Fallanca C. (2021), "Per nuovi modelli di pianificazione del verde urbano della città di Reggio Calabria" 40-44. *Urbanistica Informazioni* 298-299, Inu Edizioni, Roma.
- Indovina F. (2020) "La città dopo il coronavirus", *Archivio di Studi Urbani e Regionali* 128/2020, FrancoAngeli, Milano.
- Marmot M. (2016), *La salute disuguale. La sfida di un mondo ingiusto*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2018), Comitato per lo Sviluppo del Verde, Strategia Nazionale del Verde Urbano "Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute ed il benessere dei cittadini.
- Musco F, Fregolent L. (2014), *Pianificazione urbanistica e clima urbano. Manuale per la riduzione dei fenomeni di isola di calore urbano*, Il Poligrafico, Padova.
- Taccone A. (2019), "I Contratti di Fiume nella Città Metropolitana. Una esperienza in corso". *Archistor*, 530-41.

Verso la transizione climatica adriatica.

Un quadro metodologico per i processi di pianificazione territoriale per l'adattamento nella regione adriatica

Giovanni Carraretto

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: gcarraretto@iuav.it

Filippo Magni

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: fmagni@iuav.it

Abstract

Il cambiamento climatico (CC) avrà sempre più impatti sugli ecosistemi, influenzando negativamente la conservazione delle aree naturali, le condizioni di vita umana, la resilienza del sistema sociale e la capacità delle città di far fronte agli eventi estremi. È necessaria una vera e propria trasformazione della società con misure di adattamento (AD) su vasta scala e integrate. In questo contesto, il livello locale dovrebbe svolgere un ruolo importante nel trasformare la società in un sistema più resiliente. Tuttavia, a questo livello si incontrano gli ostacoli principali del processo di AD (limitata capacità finanziaria, mancanza di conoscenze tecniche e scientifiche, di competenze e di strumenti, limitata integrazione con i livelli superiori). Il progetto Adriadapt ha portato alla redazione di linee guida per l'AD (lavorando sul livello locale), con l'obiettivo di fornire un metodo per un processo decisionale e di supporto politico per le comunità locali e regionali dell'Adriatico. Tali linee guida capitalizzano i risultati del progetto e, in particolare, i risultati delle azioni pilota attuate dai partner locali. Un approccio integrato è essenziale per affrontare la natura complessa del CC e dei suoi effetti: questo può consentire di raggiungere massimi benefici con costi minimi, tenendo in considerazione la resilienza al CC (adattamento), la riduzione del contributo al problema (mitigazione) e un'ampia gamma di benefici aggiuntivi (salute, sicurezza, opportunità, biodiversità, ecc.).

Parole chiave: strategic planning, climate change, public policies, adaptation, Adriatic area

1 | Introduzione

Il contributo presenta i risultati metodologici e pratici del progetto AdriAdapt (finanziato nell'ambito del programma europeo Interreg Italia-Croazia). Il progetto ha permesso di migliorare la capacità delle comunità urbane e costiere della regione adriatica di rispondere agli effetti del cambiamento climatico (CC) in termini di maggiore resilienza e capacità di adattamento (AD). Il progetto ha sviluppato una serie di strumenti operativi per aiutare le comunità locali ad aumentare la loro conoscenza dei rischi climatici e delle vulnerabilità correlate, e per migliorare la loro capacità in termini di pianificazione di azioni di AD. I partner tecnici e di ricerca hanno lavorato insieme per incrementare la quantità e la qualità delle conoscenze disponibili in materia di clima e di proiezioni climatiche sia per l'intera regione adriatica che per le aree pilota del progetto (Comune di Vodice, Contea di Šibenik-Knin, Comune di Cervia, Unione dei comuni Valle del Savio, Comune di Udine). Inoltre, è stata sviluppata una piattaforma di conoscenze sull'AD per le città adriatiche (clima, misure di AD, buone pratiche, documenti di orientamento, linee guida). Tramite una serie di iniziative di disseminazione e divulgazione scientifica (e non) i risultati del progetto sono stati diffusi e resi disponibili. Nello specifico, questo contributo propone in modo sintetico uno dei documenti/risultati più rilevanti dell'intero progetto, ovvero le linee guida per l'AD locale ai CC: queste condensano un importante lavoro di raccolta e sistematizzazione di conoscenze tecniche e scientifiche, di esigenze locali e buone pratiche. Le linee guida si concentrano sull'AD ai CC e sul rafforzamento della resilienza delle comunità costiere locali e regionali (sub-nazionali) dell'Adriatico: incoraggiano e supportano le regioni costiere più vulnerabili in un continuo processo di costruzione della resilienza. Il documento è rivolto ai professionisti che lavorano all'interno di dipartimenti o divisioni dell'amministrazione locale e regionale che si occupano dei rischi legati ai CC e delle relative misure di AD.

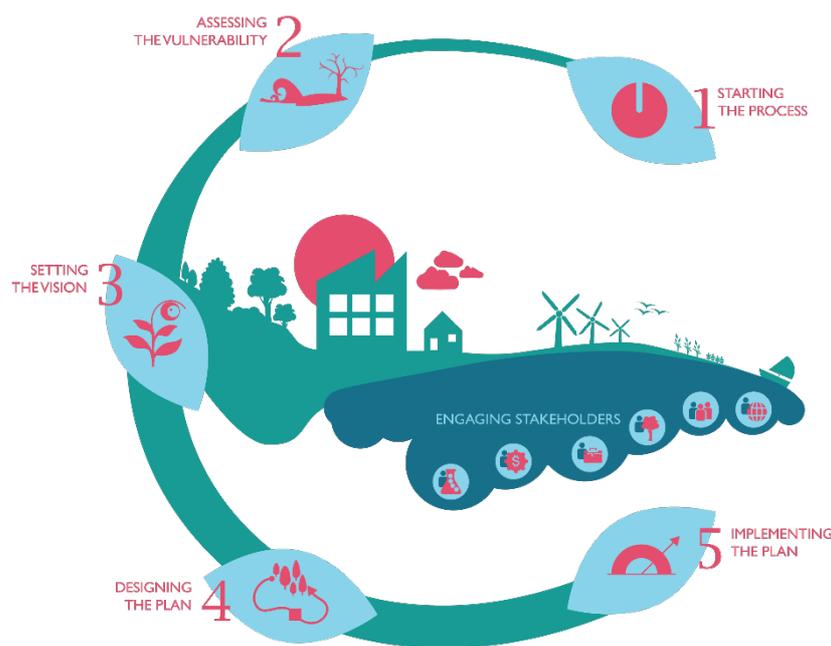


Figura 1 | The AdriAdapt Integrated Adaptation Planning Tool.

2 | Approccio graduale in 5 fasi come strumento di pianificazione per l'adattamento

All'interno delle linee guida per guidare e sostenere le autorità locali e subnazionali nel loro percorso verso l'AD ai CC è stato sviluppato un modello di approccio graduale in cinque fasi. Queste raramente vengono implementate in sequenza, ma costituiscono la struttura logica del modello. Come la maggior parte dei processi politici, anche l'AD ai CC si basa su un approccio progressivo e adattivo. Il monitoraggio del lavoro svolto (ultima delle 5 fasi) è essenziale per evidenziare i punti di forza e di debolezza del processo e per valutare se l'evoluzione del sistema è quella desiderata. Pertanto, se necessario, il processo può essere riavviato e la strategia o il piano di AD può essere rivisto. La pianificazione dell'AD non è un percorso lineare, richiede piuttosto l'adozione di un processo circolare che porti ad un miglioramento continuo. In questa prospettiva circolare, l'approccio integrato è un ingrediente fondamentale dell'AD. Focalizzarsi su un'azione o un tema specifico può essere una leva per risvegliare il dibattito e lo sviluppo, ma un piano di adattamento integrato e globale è essenziale per affrontare la natura complessa del cambiamento climatico e dei suoi effetti. Un approccio settoriale può migliorare l'AD in ambiti e questioni specifiche, ma può aumentare i rischi in altri settori o aree. Inoltre, un approccio integrato all'AD può consentire di ottenere i massimi benefici con costi minimi, tenendo conto della resilienza ai CC (adattamento), della riduzione del contributo di una città o di una regione al problema (mitigazione) e una vasta gamma di benefici aggiuntivi (ad es. protezione della salute dei cittadini, opportunità ricreative, conservazione degli habitat naturali e della biodiversità, ecc.). Da questa prospettiva, l'AD dovrebbe contribuire alla transizione globale della società verso la sostenibilità.

La prima fase di questo processo (*Step 1. Establishing the ground for adaptation and starting the process*) consiste nel creare le condizioni necessarie e adatte alla costruzione di un coerente processo di pianificazione per l'AD. In questo senso risulta fondamentale ottenere un elevato livello di supporto politico (possibilmente assicurato da un documento d'intesa) e preparare una adeguata struttura di governance. È indispensabile organizzare il processo che conduce all'elaborazione del piano, passando attraverso la pianificazione del coinvolgimento degli stakeholders e identificando gli obiettivi strategici del processo di AD.

La seconda fase (*Step 2. Assessing climate change vulnerability and risks*) consiste nella valutazione della vulnerabilità e dei rischi di un territorio rispetto ai CC. Questo passaggio permette di costruire un quadro conoscitivo specifico che faciliti e supporti la decisione politica. L'identificazione e la valutazione dei rischi climatici presenti e futuri offre la possibilità di selezionare gli impatti prioritari da studiare e fronteggiare. Le conoscenze acquisite sono centrali all'interno del processo di AD, diventando i punti di riferimento delle successive fasi di simulazione e pianificazione.

La terza fase (*Step 3. Setting the vision for adaptation*) prevede la definizione di una visione per l'AD. Il termine "visione" si riferisce ad uno stato desiderabile in futuro. Il *visioning* è un processo di creazione di scenari in modo strutturato e riproducibile, come possibile risposta a simulazioni e previsioni. La visione definisce le grandi priorità: alcuni obiettivi potrebbero essere predeterminati nei piani e nelle politiche subnazionali, nazionali e internazionali esistenti, come le direttive e i programmi globali ed europei o i piani e le strategie regionali e nazionali. Questa fase mira a coinvolgere gli attori in una visione condivisa per il territorio. Le strategie di AD al livello subnazionale e locale devono essere sviluppate con un approccio partecipativo in tutte le loro fasi, dalla stesura all'attuazione, e nella costruzione di una visione condivisa per il territorio e la comunità. Una partecipazione efficace presenta diversi vantaggi: aiuta a identificare meglio gli impatti principali, le vulnerabilità e le conseguenze a livello locale; consente una migliore diffusione delle informazioni scientifiche sui CC; facilita l'integrazione delle questioni di AD nelle politiche settoriali e nelle azioni di governance; di solito implica una maggiore comprensione e accettazione della strategia di AD (*people support what they help to create*).

La quarta fase (*Step 4. Assessing options and designing the adaptation plan*) consiste nello sviluppo vero e proprio del piano di AD, il passaggio progettuale che trasforma la visione in piano. Questa fase si concentra sull'individuazione delle opzioni di AD che possono essere messe in atto per far fronte agli impatti prioritari dei CC individuati nella fase di valutazione dei rischi e delle vulnerabilità, nonché su come e quando tali opzioni dovrebbero essere attuate (e da chi). Le opzioni di AD sono misure concrete volte a ridurre la vulnerabilità alle principali sfide climatiche e quindi a rafforzare la capacità di AD di un determinato territorio e comunità. Un piano di AD stabilisce le misure da adottare per convertire le opzioni di AD prioritarie in azioni. Un piano può anche essere guidato da una strategia di AD precedentemente sviluppata (a livello locale, subnazionale o addirittura nazionale), che delinea la direzione delle azioni e i risultati attesi. La quinta fase (*Step 5. Implementing, monitoring, and evaluating the plan*) consiste, come già anticipato, nell'implementazione, monitoraggio e valutazione del piano per considerare eventuali aggiustamenti e revisioni. Il monitoraggio e la valutazione sono passaggi fondamentali per aggiustare la teoria sulla pratica, la visione sulla realtà, il piano sul territorio.

3 | Fattori chiave per l'adattamento locale

I cinque passaggi menzionano diversi fattori e componenti che sono essenziali per garantire il successo dell'AD locale. In primo luogo, una politica chiara e trasparente, insieme al forte sostegno di tutte le parti interessate, è essenziale per porre la questione climatica in cima all'agenda politica e quindi per promuovere il processo di AD. Allo stesso modo, una solida base di conoscenze scientifiche svolge un ruolo molto importante durante l'intero processo, richiedendo la partecipazione di ricercatori ed esperti fin dalle prime fasi. Nel complesso, ciò richiede una nuova forma di governance per l'azione sul clima basata sul coinvolgimento di tutti gli attori, un impegno e una visione a lungo termine, processi trasparenti e inclusivi e una comunicazione efficace all'intera società.

3.1 | Integrazione verticale e orizzontale

L'AD ai CC è un processo trasversale e multisettoriale. Tuttavia, la mancanza di integrazione costituisce spesso un importante ostacolo all'AD. Il concetto di integrazione verticale evidenzia l'importanza di migliorare la coerenza tra strategie e piani che si occupano di diverse scale spaziali. Le scelte strategiche adottate a livello nazionale e subnazionale orientano le misure attuate a livello locale, mentre le diverse azioni locali devono diventare parte di un quadro coerente che contribuisca a obiettivi comuni. Deve essere sviluppato di pari passo con l'integrazione orizzontale, guardando ai diversi settori coinvolti nel processo di AD attraverso una lente comune. L'integrazione orizzontale è essenziale per l'elaborazione e l'attuazione di misure di AD che siano vantaggiose per più di un settore (oltre a creare sinergie), non generando problemi per un settore specifico e fornendo molteplici benefici. Tuttavia, il coinvolgimento delle sole istituzioni governative non è sufficiente per compiere progressi verso una nuova forma di governance per le azioni sul clima. L'integrazione delle discipline è altrettanto essenziale. La resilienza ai CC e le azioni per l'AD sono sfide complesse che richiedono il contributo di esperti di diversi settori e discipline. Infine, il concetto di integrazione è strettamente legato a quello del coinvolgimento degli stakeholder. Data la sua natura trasversale, un'ampia gamma di parti interessate dovrebbe essere invitata a contribuire alla cogenerazione delle conoscenze per l'AD e la co-definizione delle componenti chiave di un piano di AD (vulnerabilità fondamentali, visione e obiettivi, misure, strumenti e meccanismi di monitoraggio, ecc.).

La scomposizione dei luoghi decisionali e dei soggetti di riferimento della decisione fa perdere di vista l'interesse generale e la stessa corretta individuazione della generalità dei destinatari delle decisioni a favore

di una parcellizzazione degli ambiti di regolazione. Risultato ultimo di tale processo di scomposizione verticale ed orizzontale degli ambiti decisionali e delle comunità destinatarie delle decisioni è la scomparsa di un demos di riferimento.

Esistono tuttavia, alcune criticità forti proprie delle posizioni più estreme e meno mediate (o verticale o orizzontale). L'eccessiva forzatura verticale indebolisce la base democratica e rappresentativa dei processi, riducendo la contendibilità della scelta pubblica (tipicamente democratica) in favore della ricerca di consenso di tutte le parti coinvolte. Questo da un lato riduce il conflitto nelle fasi successive al processo decisionale, ma depauperava lo stesso meccanismo decisionale della sua valenza politica, sostituita un carattere tecnico e inclusivo che spesso non consente vere alternative ma solo aggiustamenti e scambi negoziali, escludendo i cittadini non organizzati ed i soggetti non rappresentativi di interessi economici forti e coesi.

Se da un lato l'approccio tecnico ed inclusivo è fondamentale per la costruzione del quadro entro cui azionare il meccanismo decisionale, dall'altro esclude parte della cittadinanza non rappresentata (e molto probabilmente non interessata al processo).

L'eccesso opposto in cui la spinta orizzontale prevale su quella verticale, porta ad una positiva sinergia tra le parti, smarrendo tuttavia ruoli e gerarchie del processo e spesso anche una guida forte che riallinea costantemente agli obiettivi iniziali. Gli esempi italiani delle Città Metropolitane sono significativi per quanto concerne un efficace equilibrio tra rapporti verticali e orizzontali, corrispondendo di continuo alle direzioni sovra-ordinate e lavorando sull'integrazione di settori, discipline e interessi (pubblici e privati).

3.2 | Coinvolgimento delle parti interessate

Il coinvolgimento degli stakeholder svolge un ruolo importante in tutte le fasi di AD. Il coinvolgimento è specifico per il contesto interessato ed è importante per: la condivisione di dati, informazioni sui rischi dei CC, priorità degli impatti; la co-creazione della visione e la definizione degli obiettivi correlati; la condivisione di esperienze sulle opzioni di AD, per contribuire alla selezione di misure di AD specifiche; la programmazione di monitoraggio e valutazione. Le parti interessate possono essere attori attivi anche nell'attuazione di alcune delle misure previste, contribuendo a monitorare l'attuazione del piano di AD e a diffondere i risultati del processo. La mappatura e l'analisi delle parti interessate mirano a individuare chi dovrebbe essere coinvolto nel processo di AD, utile per capire quali sono gli interessi e le posizioni degli stakeholder e le loro relazioni reciproche. La selezione delle parti interessate dovrebbe basarsi su criteri trasparenti e mirare a garantire una partecipazione equilibrata delle diverse categorie (amministrazioni incaricate dell'AD, dipartimenti o divisioni della stessa organizzazione, autorità settoriali, mondo accademico e istituti di ricerca, ONG, altri gruppi di interesse e rappresentanti dei settori di attività). Definire ruoli e responsabilità per ogni stakeholder fin dall'inizio è essenziale per aumentare il successo del coinvolgimento.

Insieme alla definizione delle priorità, le parti interessate devono essere regolarmente informate sull'uso dei contributi che forniscono. Questo può migliorare la fiducia e creare un senso di appartenenza durante il processo. Infatti, l'AD dovrebbe essere visto come un percorso co-progettato e la strategia o il piano risultante dovrebbe essere presentato come un risultato co-sviluppato di tutte le parti interessate coinvolte. L'impegno delle parti interessate dovrebbe essere sostenuto da attività di comunicazione e di sensibilizzazione, essenziali per garantire un sostegno pubblico più diffuso al processo, per rafforzare ulteriormente la partecipazione del pubblico e per aumentare la consapevolezza sulle sfide del CC (chiarire la terminologia e una dialettica condivisa; modellare i messaggi trasmessi in modo orientato all'utente, comunicare e condividere anche le ipotesi, le incertezze, oltre ad esempi e buone pratiche).

Un approccio inclusivo e integrato riconosce anche l'importanza della cooperazione transfrontaliera (di due o più entità territoriali che condividono una frontiera comune, siano esse comuni, regioni, nazioni). La cooperazione transfrontaliera mira, in primo luogo, a migliorare la coerenza e le sinergie tra le strategie e i piani di AD, portando alla gestione comune di un "territorio condiviso", come nel caso del Mare Adriatico. Questa forma di cooperazione è molto utile per lo sviluppo e lo scambio di conoscenze, strumenti e buone pratiche regionali specifiche, contribuendo alla risoluzione delle criticità e all'attuazione di misure condivise. La soluzione comune dei problemi regionali è tuttavia un processo lungo, che richiede tempo, risorse dedicate e una visione a lungo termine su scala regionale.

Anche in questo caso vi sono alcune criticità di governance da considerare, specialmente nell'individuazione dei soggetti coinvolti, tra cui l'organizzazione delle strutture istituzionali, attraverso le quali il coordinamento verticale ed orizzontale si sostanzia, e il differente peso attribuito ai vari soggetti nei processi partecipativi. L'efficacia delle politiche di governance necessita di un abbandono delle istituzioni formali non più coerenti, mediante un progressivo processo di trasformazione istituzionale in cui convergono dinamiche informali,

portate dal cambiamento degli atteggiamenti mentali e delle interazioni, e attività di *institutional design*. Per quanto concerne il peso dei soggetti all'interno del processo, risulta fondamentale distinguere chi ha o non ha una responsabilità politica. Infatti, nella governance di un processo di pianificazione per l'AD la mancata distinzione di ruoli e di pesi può ostacolare il raggiungimento del consenso, determinando disequilibri che potrebbero penalizzare l'effettiva rappresentanza.

3.3 | Fonti di finanziamento

Infine, l'individuazione tempestiva e dettagliata delle fonti di finanziamento è essenziale per alimentare l'intero processo e garantire che siano disponibili le risorse necessarie, sia durante la fase di progettazione che durante la fase di implementazione. Le opportunità e i meccanismi di finanziamento possono includere una serie di programmi di finanziamento dell'UE, come LIFE e Horizon Europe che contribuiscono a sostenere l'AD a livello sub-nazionale e locale. A questi si aggiungono i fondi strutturali e di investimento europei (SIE) che comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo agricolo europeo e per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Inoltre, per mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia del Coronavirus, il *Recovery and Resilience Facility* è lo strumento finanziario dell'UE volto a rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle transizioni verdi e digitali. Ad un livello diverso, i programmi di finanziamento nazionali e subnazionali, le iniziative promosse dal settore privato, i prestiti di istituzioni finanziarie (come la Banca europea per gli investimenti) o il *crowdfunding*, sostengono una maggiore resilienza, o una più generale transizione verde.

Oltre alle risorse strettamente economiche, una delle criticità che rallenta o impedisce i processi per l'AD, è la carenza di risorse e competenze tecniche a tutti i livelli della pianificazione, dal meccanismo decisionale, a quello attuativo/operativo. Questo emerge in particolar modo nei contesti locali meno strutturati a livello amministrativo e più svantaggiati da un punto di vista socioeconomico.

4 | Sintesi e discussione

Il progetto si è posto alcuni quesiti a cui ha cercato di rispondere attraverso l'applicazione del processo in 5 fasi precedentemente descritto. In che modo l'integrazione del principio di sussidiarietà nei processi di pianificazione territoriale e urbana può migliorare l'efficacia e la qualità dei processi e delle politiche, in relazione all'articolazione e alla varietà dei territori? Attraverso quali strumenti le pratiche e gli strumenti della pianificazione sono in grado di strutturare una efficace "territorializzazione" dei programmi e delle politiche di coesione? Quale contributo può dare la cultura della pianificazione all'azione di capacitazione degli attori istituzionali impegnati nei processi di governo del territorio e nelle politiche di sviluppo e coesione? Nelle aree pilota italiane (Comune di Cervia, Unione dei comuni Valle del Savio, Comune di Udine) e croate (Comune di Vodice e Contea di Šibenik-Knin) è stato ripercorso il processo di pianificazione attraverso le 5 fasi, lavorando su: un quadro conoscitivo molto ricco di dati e informazioni; la capacità locale, attraverso percorsi di formazione specifici e mirati all'AD ai CC; il coinvolgimento delle parti interessate, unendo risorse, competenze e informazioni; la condivisione di pratiche e misure affini ed esemplari. Di fatto, le amministrazioni locali e tutti gli stakeholders coinvolti hanno partecipato allo studio e alle analisi territoriali e climatiche, fornendo informazioni e ricevendo in cambio un sostanzioso bagaglio conoscitivo imprescindibile per qualsiasi decisione politica. Nel suo complesso il progetto ha favorito, attraverso le sue attività, una sensibilizzazione al tema, un aumento delle competenze, delle capacità e dei dati a disposizione, e la costruzione di un modello di approccio alla pianificazione per l'AD, di supporto alla decisione politica. Attraverso eventi divulgativi e disseminazione, le aree pilota hanno a loro volta diffuso i risultati e le competenze accumulate durante il progetto, favorendo il dibattito e il dialogo sulle sfide del CC.

Riferimenti bibliografici

IPCC, 2014. *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*; chapter 14.

Magni F., 2019. *Climate proof planning: L'adattamento in Italia tra sperimentazioni e innovazioni*. FrancoAngeli, Milano.

Maragno D., dall'Omo Carlo Federico, Pozzer G., Bassan N., Musco F., 2020. *Land-Sea Interaction: Integrating Climate Adaptation Planning and Maritime Spatial Planning in the North Adriatic Basin*, in *Sustainability*, 12(13), 5319.

Ministry of Environment and Energy (MZOE), 2017. *Draft climate change Adaptation Strategy in the republic of Croatia for the period to 2040 with a view to 2070* (white book).

- Ministry of Environment and Energy (MZOE), 2017a. *Draft action plan for implementing the strategy on adaptation to climate change in the Republic of Croatia for the period from 2019 to 2023*.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), 2018. *Piano Nazionale di Adattamento ai cambiamenti climatici*. Giugno 2018. In via di approvazione
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), 2020. *Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici. Rapporto Preliminare ambientale*. Predisposto ai sensi del D. Lgs 152/2006 e s.m.i., Articolo 13 comma 1.
- Musco F., Zanchini E. (a cura di), 2014. *Il clima cambia le città: Strategie di adattamento e mitigazione nella pianificazione urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009. *Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation*. Policy guidance.
- Resolution n.187/2018 (Emilia Romagna). *Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici della Regione Emilia-Romagna*. (Proposta della Giunta regionale in data 30 luglio 2018, n. 1256).
- SNAC, 2015. *Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*.
- Stewaed & Oke, 2014. *Evaluation of the 'local climate zone' scheme using temperature observations and model simulations*, in International Journal of Climatology.
- Stockholm Environment Institute (SEI), 2019. *Connection between the Paris Agreement and the 2030 Agenda*. The case for policy coherence.
- UNEP/MAP, 2016, *Regional Climate Change Adaptation Framework for the Mediterranean Marine and Coastal Areas*, (DEPI)/MED IG.22/28., Decision IG.22/6, 19th Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean.
- UNEP/MAP/PAP, 2008. *Protocol on integrated coastal zone management in the Mediterranean*, Split: PAP/RAC.
- UNFCCC, 2011. *The Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change. Assessing the cost and benefits of adaptation options*.
- Wilby R.L., Dessai, S., 2010. *Robust adaptation to climate change* in Weather, 65, pp. 180-185.

La *governance* collaborativa della Provincia di Latina. I Contratti Ambientali alla prova della nuova programmazione

Stefano Magaudda

Università La Sapienza di Roma
DICEA, Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale
Email: stefano.magaudda@uniroma1.it

Serena Muccitelli

Università Roma Tre
Dipartimento di Architettura
Email: serena.muccitelli@uniroma3.it

Carolina Pozzi

Università Roma Tre
Dipartimento di Architettura
Email: carolina.pozzi@uniroma3.it

Abstract

Questo contributo propone alcune riflessioni sul tema della *governance* ambientale collaborativa sviluppata nell'Agro Pontino, delineando il sistema dei Contratti Ambientali attivi sul territorio. La lettura del Primo Programma d'Azione del Contratto di Costa dell'Agro Pontino nel quadro della programmazione 2021-2027 permette di evidenziare (i) la funzione di questo strumento nel raccogliere, sistematizzare e mettere in rete azioni, progetti e programmi attivi o da attivare sul territorio nel breve termine coerenti con la visione del Documento Strategico, quindi la prevalenza di alcuni temi e la centralità di alcuni attori nell'implementazione delle azioni e nel reperimento dei fondi; (ii) l'effettiva capacità del processo di attivare sinergie progettuali e di intenti tra gli attori territoriali, anche in vista della nuova programmazione e della necessità di rispondere ai bandi in modo coordinato; (iii) il ruolo di coordinatore del processo che la Provincia di Latina assume, criticità e potenzialità nello svolgimento dello stesso.

Parole chiave: *governance*, environment, strategic planning

1 | Introduzione

La Provincia di Latina, a partire dal D.Lgs. 152/99 e con maggior impulso dopo la Direttiva Quadro sulle Acque, ha dedicato una crescente attenzione al tema della tutela e riqualificazione ambientale del suo territorio e in particolare dell'Agro Pontino. A questo fine, dal 2003 sta promuovendo e sviluppando una *governance* ambientale collaborativa basata sull'integrazione tra diversi strumenti ordinari e pattizi. In particolare, all'adozione del documento preliminare del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (2003), alla redazione del Monitoraggio delle Acque (2006) e della Rete Ecologica Provinciale (2009), è seguito un processo virtuoso con ricadute a più livelli. Primo risultato è stato il Programma di Riqualificazione Ambientale (PRA), redatto sotto l'impulso del progetto Life+ Rewetland¹, che aveva l'obiettivo di rendere l'infrastruttura della bonifica nuovamente efficiente sotto il profilo funzionale e ambientale². Tale impegno ha consentito alla Provincia di rafforzare le sue capacità istituzionali, tecniche e strategiche, che ha dato quindi seguito al processo iniziato promuovendo l'attivazione dei Contratti Ambientali, strumenti di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei territori dei bacini idrografici³, e coordinando attraverso il progetto Life Greenchange la definizione del Patto per la Biodiversità, strumento pattizio atto a potenziare le infrastrutture verdi attraverso il coinvolgimento degli attori chiave del settore agricolo.

¹ Progetto Life+ Rewetland "Widespread introduction of constructed wetlands for a wastewater treatment of Agro Pontino" (LIFE+08 ENV/IT/000406).

² «Il PRA, assunto come obiettivo strategico della Provincia, è stato approvato con la D.C.P n. 11 del 31.03.2015, ed è stato configurato dalla Regione Lazio come strumento attuativo del Piano di Tutela delle Acque finalizzato alla tutela della qualità delle risorse idriche superficiali a livello provinciale» (Cataldo et al., 2014).

³ Carta Nazionale dei Contratti di Fiume redatta dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume nel 2010.

In questo testo gli autori hanno inteso analizzare in particolare l'esperienza del Contratto di Costa dell'Agro Pontino, che «si inserisce dunque nel contesto più ampio delle esperienze di governance ambientale collaborativa in grado di coniugare processi decisionali multi-obiettivo, multi-livello e multi-stakeholder che si stanno sviluppando nel territorio» (Magaudda, 2019).



Figura 1 | L'ambito del Contratto di Costa dell'Agro Pontino, particolare della duna costiera e del promontorio del Circeo. Fonte: Giovanni Mastrobuoni.

Il Contratti Ambientali nel territorio provinciale sono quattro: il primo ad essere stato attivato è quello del fiume Cavata (2016), poi dell'Amaseno (2018), quindi dell'Ufente (2018) e infine il Contratto di Costa dell'Agro Pontino (2019). Attraverso il continuo coinvolgimento dei principali portatori d'interesse territoriali, promosso anche grazie al finanziamento della Provincia⁴ e della Regione Lazio⁵, i due processi del Contratto di Costa dell'Agro Pontino e del Contratto di Fiume Ufente sono arrivati alla definizione del Programma d'Azione (PdA) e alla sottoscrizione dell'Accordo di Programmazione Negoziata il 23 febbraio 2022.

Nel susseguirsi di tali iniziative, caratterizzate da modalità virtuose di coinvolgimento degli attori nel processo decisionale, portate avanti attraverso momenti e finanziamenti diversi, gli autori riconoscono che chiave è stato il ruolo ricoperto dalla Provincia, che tuttavia svolge questa attività di coordinamento in maniera sempre meno efficace dopo la Legge Delrio L.56/2014.

2 | Il Primo Programma d'Azione 2022-2025 del Contratto di Costa dell'Agro Pontino: obiettivi e azioni

Indagando il processo che ha portato alla firma degli Accordi del Contratto di Costa dell'Agro Pontino (CdC) e del Contratto di Fiume Ufente, ed esaminando i relativi Programmi di Azione (PdA - raccolta di azioni da realizzarsi nell'arco di tre anni) in funzione dei Documenti Strategici, gli autori hanno provato a verificare se il PdA disattenda o confermi la visione d'insieme a medio-lungo termine definita durante il processo partecipativo e se gli attori locali siano stati capaci di pensare e definire azioni realizzabili e in grado di perseguire tali obiettivi. Gli autori si sono soffermati sull'esperienza del CdC in quanto rappresenta l'iniziativa più significativa e complessa in termini di numero e tipologia di attori coinvolti, di porzione di

⁴ Bando per l'incentivazione nei Comuni della Provincia di Latina all'attuazione delle misure di riqualificazione contenute nell'Asse 1 del Piano di Azione del Piano di Riqualificazione Ambientale del progetto Life+ Rewetland nelle annualità 2017-2019 (Determinazione n.367/2018).

⁵ Avviso Pubblico "Sostegno al processo per la sottoscrizione dei Contratti di Fiume", finalizzato alla promozione ed incentivazione dei Contratti di Fiume, Lago, Foce e Costa (Determinazione n. G08354 del 19/06/2019).

territorio interessato, di multi-settorialità delle tematiche affrontate, di varietà delle azioni e di ammontare delle risorse finanziarie del PdA.

Il PdA è stato strutturato nell'ambito del CdC come uno strumento per raccogliere, sistematizzare e mettere in rete azioni attive o da attivare sul territorio seguendo una visione strategica condivisa, e per integrare strumenti diversi di pianificazione, programmazione e finanziamento (tabella I). Le risorse finanziarie complessive per la realizzazione delle singole azioni sono già disponibili o da reperire tra i fondi del PRA, dei progetti EU (Life Greenchange), il PNRR, fondi e programmi nazionali e regionali, POR FESR, PSR. Nello specifico, l'analisi del PdA ha evidenziato la prevalenza di alcuni temi, che di seguito sono discussi facendo riferimento ai soggetti responsabili dell'implementazione delle azioni e dei relativi finanziamenti. La lettura delle risorse complessive permette di evidenziare e confermare, data la storia del territorio e dei processi in oggetto, la prevalenza e importanza del tema della tutela della risorsa idrica. La maggior parte delle risorse sono infatti concentrate nell'obiettivo 1 (Tutela e miglioramento della qualità delle acque superficiali e di falda) in cui ci sono azioni per la rete fognaria, impianti di fitodepurazione e azioni di gestione della rete irrigua del Consorzio di Bonifica. Tale concentrazione sta a convalidare in primo luogo che il lavoro avviato con il PRA è stato in grado di creare una serie di sinergie tra attori locali e Provincia e che il progetto Life+ Rewetland ha avuto un effetto moltiplicatore anche in termini di effettiva disponibilità finanziaria. L'asse strategico dedicato alla tutela dell'ecosistema (Natura e Biodiversità) si articola in due filoni tematici e geografici. Il primo, dedicato alla tutela dell'ecosistema marino e costiero, vede principalmente azioni non strutturali mirate al miglioramento della conoscenza scientifica e diffusa nella cittadinanza e al miglioramento della qualità dell'ambiente; è principalmente affrontato dalle associazioni e dai Comuni con azioni non collegate tra loro. Il secondo, incentrato sul potenziamento e la valorizzazione delle infrastrutture verdi e blu, vede una prevalenza di azioni strutturali. Tali azioni sono in grande misura già finanziate da progetti EU (Life Rewetland, Life Greenchange, Upper UIA) che hanno quindi avuto il merito di avviare una serie di progettualità coordinate sul territorio e di creare le condizioni tecniche e procedurali per catturare o richiedere ulteriori finanziamenti coerenti. Il tema del cambiamento climatico è rappresentato principalmente attraverso azioni relative al contrasto all'erosione costiera e al rischio idrogeologico, confermando infatti l'importanza di tali temi e l'urgenza di programmare tali interventi espresse durante il processo partecipativo e dal Documento Strategico. Qui troviamo azioni strutturali dei Comuni e del Parco che sono autonome ma coordinate tra loro e finanziate da programmi nazionali o regionali. In proposito è rilevante evidenziare che gli interventi in oggetto sono finanziati da politiche che, attivate a livello centrale o regionale, hanno costruito un *framework* di coerenza che ha trovato risposta da parte di enti locali, consentendo quindi di perseguire obiettivi coordinati nel territorio. L'obiettivo relativo alla promozione turistica è principalmente affrontato da azioni di mobilità ciclabile e percorsi pedonali promossi dai Comuni, il che riflette il problema dell'accessibilità evidenziato in modo chiaro nel processo e la peculiarità del territorio dell'Agro Pontino che ben si presta a implementare una rete capillare di mobilità ciclabile. Infine è d'obbligo un commento sul tema della *governance*, che sebbene sia centrale per tutto l'impalcato in oggetto, e sebbene sia ben delineato attraverso le misure del Documento Strategico, appare poco sviluppato nel PdA e con risorse esigue per la gestione e monitoraggio del programma pluriennale. Questa debolezza sembra potersi leggere da un lato come una sottovalutazione, da parte degli attori locali istituzionali, della complessità del processo (Dodaro e Battisti, 2019), dall'altro come esito di una generale carenza di risorse umane ed economiche da destinare a processi di governance.

Tabella I | Corrispondenza tra il Documento Strategico e il Programma d'Azione del Contratto di Costa dell'Agro Pontino.
Fonte: elaborazione degli autori.

Documento Strategico (medio-lungo termine)		Programma d'Azione 2022- 2025		
Assi Strategici	Obiettivi	Misure	Azioni ⁶	Risorse complessive
Qualità e uso delle acque	Tutela e miglioramento della qualità delle acque superficiali e di falda	6	12 [9 SL, 3 L]	43.392.197 €

⁶ Le azioni sono quindi state aggregate nella tabella I in base al tipo e al livello territoriale del relativo soggetto responsabile: Regionale (R), Sovralocale (SL: Provincia, Confagricoltura, Acqualatina, Consorzio di Bonifica), Locale (L: Comuni); Associazioni (A).

	Uso sostenibile della risorsa idrica	5	7 [1 R, 6 SL]	1.085.700 €
Natura e biodiversità	Tutela dell'ecosistema costiero e marino	6	13 [1 R, 2 SL, 5 L, 5 A]	2.231.395 €
	Potenziamento e valorizzazione delle infrastrutture verdi e blu dell'Agro Pontino	3	12 [5 SL, 3 L, 4 A]	8.563.208 €
Cambiamenti climatici, desertificazione, incendi	Sensibilizzazione e monitoraggio del fenomeno del cambiamento climatico	2	1 [L]	60.000 €
	Incremento della resilienza ai cambiamenti climatici in ambito urbano, agricolo e turistico	3	4 [1 SL, 3L]	2.070.000 €
Rischio idrogeologico ed erosione costiera	Mitigazione del rischio di eventi franosi e alluvionali	2	3 [SL]	15.924.238 €
	Monitoraggio e mitigazione dell'erosione costiera	4	8 [4 SL, 4 L]	11.298.895 €
Turismo sostenibile	Miglioramento dell'accessibilità e fruizione sostenibile dell'area costiera, riducendo la pressione antropica	3	10 [9 L, 1 A]	6.720.067 €
	Diversificazione e destagionalizzazione dell'offerta e promozione della destinazione turistica Agro Pontino	5	12 [1 SL, 5 L, 6 A]	11.745.557 €
Paesaggio storico e culturale	Conservazione e valorizzazione del patrimonio paesaggistico, storico e naturalistico	2	2 [A]	170.000 €
Governance e pianificazione territoriale	Miglioramento della governance e della cooperazione locale per lo sviluppo sostenibile del territorio.	3	1 [SL]	160.000 €

3 | Il Programma d'Azione: attori, ruoli e risorse

Al fine di leggere il contributo dei diversi attori coinvolti, e il ruolo degli stessi nello sviluppo della visione strategica e delle azioni, nonché la loro capacità di fare rete e creare sinergie, la tabella II riporta le varie fasi del processo evidenziando la tipologia di attori coinvolti e le modalità di partecipazione/collaborazione.

Tabella II | Fasi, *output* e attori coinvolti nel processo del Contratto di Costa dell'Agro Pontino. Fonte: elaborazione degli autori.

Fase	Output	Attori chiave	Metodo di coinvolgimento
Fase preparatoria	Documento d'Intenti	Regione Lazio (promotore) Provincia di Latina, Comuni, Parco Circeo	Attivazione
	Analisi Conoscitiva	Provincia di Latina, Comuni, Parco Circeo, Associazioni ambientaliste e di categoria, cittadini	Consultazione e Partecipazione
Fase di sviluppo	Documento strategico	Regione Lazio, Provincia di Latina, Comuni, Parco Circeo, Agenzie servizi (Acqualatina e Consorzio di Bonifica), Associazioni ambientaliste e di categoria	Consultazione e Partecipazione
	Programma d'Azione	Provincia di Latina, Comuni, Parco Circeo, Agenzie servizi (Acqualatina e Consorzio di Bonifica), Associazioni ambientaliste e di categoria	Negoziazione e <i>Empowerment</i>

	Accordo	Provincia di Latina, Comuni, Parco Circeo, Agenzie servizi (Acqualatina e Consorzio di Bonifica), Associazioni ambientaliste e di categoria	Negoziazione e <i>Empowerment</i>
--	---------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------

La elaborazione del CdC ha visto la partecipazione di un ampio numero di attori sin dalla fase preparatoria avviata con la firma del Documento d’Intenti e sviluppata attraverso la definizione del quadro conoscitivo, degli obiettivi e del Documento Strategico. Il processo di governance collaborativa è stato efficace in modo particolare nella definizione della strategia per la gestione sostenibile e integrata del territorio costiero. Una serie di laboratori partecipativi (*roadshow* nell’ambito del progetto Interreg Med Coasting⁷) ha portato a definire scenari e strategie di intervento condivise nel breve e lungo periodo, in coerenza con il quadro pianificatorio e programmatico ai diversi livelli amministrativi.

L’analisi delle azioni e degli interventi del PdA confermano un’ampia partecipazione e coinvolgimento degli attori locali, infatti il programma prevede 82 interventi promossi da 22 soggetti e un impegno economico di circa 100 milioni di Euro. La tabella III mette in evidenza gli attori responsabili di un maggior numero di azioni e con un impegno economico e gestionale più rilevante.

Tabella III | Ruolo e impegni degli attori chiave. Fonte: elaborazione degli autori.

Attori chiave	Livello	Ruolo	Azioni	Risorse disponibili	Risorse da reperire
Provincia di Latina	SL	Coordinatore CdC e coordinatore Contratti Ambientali nel territorio provinciale	11	970.950 €	670.000 €
Acqualatina Spa	SL	Coordinatore di azioni	3	10.500.000 €	10.200.000 €
Consorzio di Bonifica	SL	Coordinatore di azioni	7	7.998.084 €	27.141.701 €
Parco Nazionale del Circeo	SL	Coordinatore di azioni	6	3.938.895 €	40.000 €
Confagricoltura Latina	SL	Coordinatore di azioni	3	205.700 €	2.500.000 €
Comune di Latina, Sabaudia, Terracina	L	Coordinatori di azioni	27	15.718.353 €	166.62.422 €

Questo quadro dimostra che gli attori territoriali chiave sono le amministrazioni di livello locale e provinciale e le agenzie territoriali che forniscono servizi (Consorzio di Bonifica e Acqualatina), che hanno dimostrato la capacità di agire a una scala vasta e di reperire risorse adeguate, e sono state in grado di promuovere e attuare *de facto* di una visione territoriale coerente con le necessità del territorio e con le principali policy attive a livello regionale e nazionale.

Tuttavia, l’analisi del PdA mette in evidenza che sono poche le azioni che vedono il coinvolgimento di più attori nell’ideazione ed elaborazione delle stesse, e che questo accade quasi esclusivamente nell’ambito di azioni appartenenti a progetti EU (Life Greenchange, Upper UIA). La gran parte delle azioni di tipo infrastrutturale sono proposte da singoli enti (amministrazioni locali e agenzie territoriali), e si prevede di attingere le risorse per l’attuazione da programmi regionali e nazionali (PNRR, PSR, POR FESR, ...).

Quanto emerge dall’analisi del processo nella sua interezza e del PdA è dunque che, se nella condivisione degli obiettivi e nella definizione delle strategie la collaborazione tra gli attori è stata effettiva e proficua, nell’identificazione delle azioni da realizzare gli attori hanno avuto difficoltà nel co-progettare e collaborare. Il CdC è stato, pertanto, utile per sistematizzare gli interventi in un quadro coerente, ma il processo collaborativo non è riuscito ad attivare sinergie tra gli attori coinvolti e nella sostanza si è persa l’occasione

⁷ Progetto Interreg Med Coasting “Coastal Integrated Governance for Sustainable Tourism”.

di puntare alla definizione «di strategie progettuali coraggiose e di ampio respiro» (Dodaro e Battisti, 2019).
Varie, secondo gli autori, sono le cause di questa carenza del processo di *governance*:

- scarsa consuetudine degli attori locali a promuovere un approccio collaborativo allo sviluppo di interventi alla scala territoriale;
- carenza di risorse umane per gestire un processo di collaborazione e co-progettazione;
- mancanza al tavolo di concertazione degli attori chiave (Regione, Autorità di Distretto) che gestiscono le risorse e gestiscono i bandi e i finanziamenti per la riqualificazione del territorio;
- i bandi e i finanziamenti per le opere infrastrutturali non promuovono e incentivano la collaborazione tra enti e molto spesso i tempi richiesti per la presentazione delle proposte non sono coerenti con quelli dei processi collaborativi.

4 | Prospettive future alla prova della nuova programmazione

La Provincia si è configurata come «un laboratorio per sperimentare l'integrazione tra diversi strumenti finalizzati alla pianificazione, attuazione e gestione delle infrastrutture verdi e blu» (Magaudda, 2019), ne sono la prova le relazioni tra il PRA e il finanziamento provinciale dei progetti per la qualità delle acque, come tra il Life Greenchange e i Contratti Ambientali.

Tale modello è messo adesso alla prova dalle opportunità che provengono dalla programmazione 2021-2027 e risulta dunque centrale esplorare le sue prospettive di adattabilità al fine di essere in grado di intercettare risorse finanziarie e coinvolgere gli attori chiave. Le sue potenzialità nell'attuare un effettivo processo di territorializzazione delle politiche e di capacitazione degli attori locali sono da considerarsi sia in relazione alle caratteristiche intrinseche dello strumento del Contratto Ambientale che al ruolo della Provincia di Latina nella sua funzione di coordinamento.

Il Contratto Ambientale è per definizione uno strumento flessibile e adattabile, e attraverso la combinazione tra Documento Strategico e PdA, permette di implementare interventi alla scala locale e territoriale, a loro volta coerenti con la pianificazione e programmazione in atto. Il PdA può poi essere implementato e aggiornato in modo continuo e incrementale e qui sta il potenziale di adattabilità dello strumento, che, adattato ai nuovi bandi di finanziamento e alle risorse disponibili riesce ad agire nel breve termine rimanendo allo stesso tempo coerente con la visione a lungo termine condivisa dagli attori territoriali. A conferma di quanto esposto, la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati (risoluzione n. 7-00555 del 18 novembre 2020) richiama la necessità di «sostenere un rafforzamento ed un'evoluzione attuativa dei CdF, a partire dall'assegnazione di un ruolo specifico all'interno della nuova programmazione europea 2021-2027 per il tramite delle Regioni interessate, attraverso premialità e incentivi nelle misure dei programmi FEARS-PSR, FESR, FSE».

L'implementazione e l'aggiornamento del PdA sono quindi fortemente legate alle possibilità di finanziamento che si aprono con la programmazione corrente, e se da un lato la sottoscrizione all'inizio di questo periodo dell'Accordo del CdC dell'Agro Pontino e il relativo Primo PdA sia un'occasione in termini di varietà e quantità di finanziamenti disponibili, allo stesso tempo questo ha fatto emergere la necessità di rafforzare il coordinamento tra gli attori chiave coinvolti. Tale necessità trova riscontro negli organi decisionali del Contratto Ambientale: il Comitato di Coordinamento e l'Assemblea di Bacino, che coinvolgendo gli attori territoriali in un sistema di sussidiarietà orizzontale e verticale, intendono configurare dei laboratori permanenti in grado di promuovere e sistematizzare collaborazioni e partenariati, con il fine ultimo di rispondere congiuntamente ai bandi di finanziamento. Tuttavia, l'efficacia di questi organi è legata alle effettive capacità del soggetto coordinatore che nel caso del CdC è la Provincia di Latina.

Come già accennato con il PRA e il Life+ Rewetland «la Provincia era stata in grado di superare la rigidità degli strumenti ordinari di pianificazione e di operare a partire da una visione strategica e condivisa» (Magaudda, 2019) ed era riuscita a sviluppare progetti attingendo a risorse non convenzionali e attraverso l'assistenza di enti di ricerca e professionisti di supporto. Adesso, nonostante abbia coordinato e promosso diversi processi di *governance* collaborativa (Contratti Ambientali e Patto per la Biodiversità) e firmato due Accordi, la Provincia non è ancora riuscita a mettere in piedi una struttura di *governance* effettivamente solida. Se da un lato l'Ente è stato finora in grado di assicurare sia la continuità dei processi, superando cambiamenti nel suo stesso assetto amministrativo e degli enti locali con cui collabora, sia il coordinamento degli stessi sulla base di una visione e di una pianificazione strategica propria, ad oggi le sue capacità di coordinamento risultano essere meno efficaci. Infatti, dopo la riforma delle Province (Legge Delrio L.56/2014), le competenze, l'organico e le risorse dell'Ente sono state fortemente ridimensionate e il depotenziamento della Provincia risulta essere un aspetto critico e da rimodulare per portare avanti il sistema di *governance* ambientale collaborativa impostato in questi anni e delineato nell'articolo. La Provincia, infatti, in quanto

ente intermedio è in una posizione chiave per sviluppare una *governance* efficace ed efficiente di lungo periodo, ma affinché questa sia strutturata, la Provincia deve disporre di risorse interne in termini di personale dedicato e di fondi dell'ente (INU, 2019).

In conclusione, con l'avvio del nuovo periodo di programmazione 2021-2027, un'evoluzione dell'attuale impostazione di *governance* appare necessaria per assicurare nel tempo il coordinamento tra i diversi attori territoriali, gli strumenti e il loro monitoraggio e aggiornamento. Più esplicitamente, gli autori evidenziano la necessità che tutti gli strumenti e i progetti attivi sul territorio, e quindi i fondi collegati, siano in sinergia tra loro attraverso collaborazioni di scopo e tra enti gestori o responsabili di reperire e recepire le risorse finanziarie.

Attribuzioni

La redazione della parte 2 è da attribuirsi a S. Muccitelli, la parte 3 a S. Magaudda e la parte 4 a C. Pozzi. La struttura dell'articolo, l'introduzione e l'abstract sono stati elaborati congiuntamente dagli autori.

Riferimenti bibliografici

Camera dei Deputati -7-00555 - 700569 - 7-00577 - Risoluzioni sulla necessità di promuovere maggiormente i contratti di fiume. Approvazione della risoluzione n. 8-00092, disponibile al link: <https://www.infoparlamento.it/tematiche/interrogazioni-interpellanze-risoluzioni-mozioni/camera-dei-deputati-700555-mozione-sulla-necessita-di-promuovere-maggiormente-i-contratti-di-fiume>

Cataldo S., Copiz R., Lorito A., Magaudda S., Parente S., Perotto C., Valle N. (a cura di, 2014), *Rewetland: un programma di area vasta per riqualificare le acque superficiali dell'Agro Pontino con le tecniche di fitodepurazione*, Edizioni Belvedere, Latina.

Dodaro, G., Battisti, C., 2019. "I Contratti di Fiume: un'opportunità per una gestione migliore dei territori fluviali", in *Reticula*, n. 22/2019, pp. 3-6.

INU 2019 - Documento unitario della delegazione INU che partecipa ai lavori Luglio 2019, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione Confronto Partenariale per la definizione degli elementi della programmazione del ciclo di politica di coesione 2021-2027, disponibile al link: http://europa.basilicata.it/2021-27/wp-content/uploads/2020/02/INU_contributo_20190721.pdf

Magaudda S., Muccitelli S., Pozzi C. (2019), "La governance ambientale dell'Agro Pontino: dalla rete ecologica ai Contratti di Fiume", in *Reticula*, n. 22/2019, pp. 57-67.

Magaudda, S., Muccitelli, S., Pozzi, C., Palazzini, C. (2021). "Collaborative governance for coastal landscape integrated management. The Agro Pontino Coast Contract", in *Landscape at risk*, Vol. 2, pp. 89-92, Luciano Editore, Napoli.

Ri-abitare i centri storici in qualità urbana e sicurezza: azioni pubbliche innovative e *life-line* per attivare percorsi di rigenerazione urbana

Luca Domenella

Università Politecnica delle Marche
DICEA: Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura
Email: l.domenella@staff.univpm.it

Giovanni Marinelli

Università Politecnica delle Marche
SIMAU: Dipartimento di Scienze e Ingegneria della Materia, dell'Ambiente ed Urbanistica
Email: g.marinelli@staff.univpm.it

Francesco Rotondo

Università Politecnica delle Marche
DICEA: Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura
Email: f.rotondo@staff.univpm.it

Abstract

La Regione Marche è un territorio costellato da quasi mille centri storici, insediamenti di poggio e crinale, caratterizzati da tessuti compatti e morfologicamente ancorati alla forma del territorio. A causa dell'espansione urbana accelerata del secolo scorso, caratterizzata da un sistema dell'abitare diffuso e maggiormente accessibile, questi Centri Storici hanno progressivamente registrato una crescente contrazione abitativa ed un indebolimento del loro ruolo di presidio sicuro per l'abitare storicamente assegnatogli e di nodo strategico identitario per il territorio.

I recenti eventi sismici che hanno colpito il Centro Italia (Sisma 2016), hanno evidenziato ulteriormente la fragilità di questo patrimonio storico identitario che costituisce l'identità del territorio regionale.

In questo quadro complesso, in cui fragilità ambientali e criticità socioeconomiche si sovrappongono, diviene quindi centrale riflettere su come i metodi e gli strumenti del processo di ricostruzione in atto possano tracciare una roadmap per la rigenerazione dei tessuti storici delle Marche.

Il contributo si concentra sull'attività di ricerca applicata sviluppata con il progetto "R(9) Marche, Rinnova Marche: Nove interventi per riabitare i centri storici in qualità urbana e sicurezza", definendo strategie e metodi per attivare percorsi di rigenerazione urbana per il recupero del valore socio-economico dei centri storici, coniugando qualità dell'abitare e maggiori livelli di sicurezza.

Parole chiave:

Qualità dell'abitare, Progetto della sicurezza, Struttura urbana minima

1 | Le Marche: tra fragilità ambientali e criticità socioeconomiche

La Regione Marche è un territorio costellato da quasi mille Centri Storici, insediamenti caratterizzati da tessuti compatti e morfologicamente ancorati alla forma del territorio. Nuclei urbani in cui si registrano rilevanti fenomeni di contrazione abitativa e una forte esposizione alle fragilità ambientali, prima tra tutte quella sismogenetica.

L'organizzazione insediativa del territorio marchigiano è il prodotto di un processo di accrescimento avvenuto prima per nuclei isolati e successivamente attraverso fenomeni progressivi di diffusione del tessuto urbanizzato, con una forte connotazione policentrica correlata alla sedimentazione di una evoluzione storica secolare delle relazioni città-campagna, secondo un ordine gerarchico equilibrato (Malfi, et. al., 2002).

In seguito al processo di trasformazione dell'economia regionale e della correlata espansione urbana accelerata – anni '60-'70-'80 –, questa struttura è entrata in crisi e ha innescato una drastica redistribuzione territoriale della popolazione, con il conseguente spopolamento di gran parte dell'area appenninica e di molte aree collinari interne.

L'assenza di un centro urbano "dominante" a livello regionale, in grado di orientare le scelte territoriali, ha prodotto inoltre una serie di modificazioni agli assetti territoriali con fenomeni aggregativi di "coalescenza

territoriale”, privi di una governance unitaria e di un efficace coordinamento intercomunale (Calafati, Mazzoni, 2008).

L'organizzazione spaziale nelle Marche risulta oggi caratterizzata da una contrapposizione tra "Aree Urbane Funzionali" - FUAs, che ricomprendono circa un terzo dei Comuni marchigiani – 93 su 246 – e dove vive circa il 70% della popolazione (Minetti, 2009), e uno spazio “rurale” con uno spiccato carattere urbano, nel quale si possono individuare sistemi territoriali con reti relazionali più o meno dense fra piccoli comuni.

Questa dicotomia ha progressivamente innescato una crescente contrazione abitativa nei Centri Storici e una migrazione della residenzialità verso un sistema dell'abitare diffuso maggiormente accessibile. Dinamica che ha indebolito il ruolo degli “insediamenti storici”, sia sotto l'aspetto di presidio primario dell'abitare, che di nodo strategico identitario per il territorio.

Gli eventi sismici del 2016 hanno coinvolto 4 regioni e un totale di 139 comuni, tra le regioni coinvolte le Marche sono risultate quella maggiormente colpita, con 86 municipalità ricadenti nel cratere sismico, 104.000 edifici danneggiati e 54.000 sfollati.

Il sisma ha danneggiato, e in alcuni casi raso al suolo, preziosissimi centri storici, evidenziando ulteriormente la fragilità di questi tessuti urbani e mettendo in discussione il loro ruolo di presidi sicuri per l'abitare storicamente assegnatogli. Complessivamente sono oltre trecento i nuclei insediativi danneggiati, tra capoluoghi, frazioni e centri storici minori; un patrimonio fragile che costituisce l'identità del territorio regionale e che non può essere perduto (Rotondo, et. al., 2022).

Il processo di emarginazione e il progressivo spopolamento dell'area appenninica marchigiana, hanno causato un uso e una protezione del territorio del tutto inadeguati, innescando una crescente domanda di sicurezza e posto al centro dell'attenzione pubblica i temi della prevenzione e della gestione del rischio sotto vari profili.

La debole efficacia di approcci circoscritti alla singola emergenza/criticità, ha evidenziato l'esigenza di un cambio di paradigma nell'affrontare il tema “rischio” in senso lato. Gli strumenti di prevenzione/gestione di eventi calamitosi e le strategie, a vari livelli, per il rilancio socioeconomico dei territori, si configurano e caratterizzano in funzione delle finalità e degli obiettivi settoriali perseguiti, risultando troppo spesso scarsamente integrati con quelli di pianificazione territoriale e paesistico-ambientale.

Lo studio e l'analisi delle esperienze pregresse evidenziano al contrario che il tema necessita di una vision complessiva e olistica, in grado di riconoscere la categoria “rischio” come nuovo valore e paradigma del piano e progetto contemporanei (Clementi, Di Venosa, 2012), mettendo in relazione i contesti insediativi, le morfologie dei territori, gli stili di vita e i milieu sociali.

Riscontrate queste risultanze, ci si è posti interrogativi circa le possibili strategie da mettere in campo per rispondere alla crescente domanda di sicurezza urbano-territoriale, e tutelare al contempo questo patrimonio storico culturale delle Marche.

In particolare, l'attività si è concentrata su come i metodi e gli strumenti del processo di ricostruzione in atto possano tracciare una roadmap per la rigenerazione dei tessuti storici, estendendo le buone pratiche della ricostruzione post sisma anche ai centri storici non lesionati a seguito del terremoto 2016, con l'obiettivo di innalzare i livelli della qualità urbana, di accessibilità e di sicurezza, prefigurando nella preparazione al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili, nei territori fragili sismogenetici del Centro Italia (Domenella, et. al., 2021).

2 | Ri-abitare i Centri Storici in qualità urbana e sicurezza

Il tema dell'analisi e della prevenzione del rischio sismico è in continua evoluzione, se in precedenza l'oggetto della prevenzione sismica era il solo edificio, dopo il terremoto del Friuli-Venezia Giulia lo diviene anche il sistema urbano nel suo complesso. Mutando l'oggetto d'indagine delle azioni di prevenzione sismica, l'accento si è spostato dalla tutela della “casa” come elemento simbolo e fulcro della vita sociale e collettiva, al preservare le molteplici dimensioni della città, che vanno dalla dimensione fisica, a quella dei sistemi economico, produttivo, comunitario e simbolico (Menoni, 2017).

Negli ultimi decenni si è assistito ad una progressiva concentrazione di servizi ed economie nei grandi centri urbani, un modello di sviluppo entrato progressivamente in crisi, anche a causa dell'emergenza pandemica Covid-19, con la conseguenza che il tema di riabitare i piccoli centri è divenuto di attualità (Cinieri, Garzulino, 2022).

Nonostante la crescente domanda, la sempre più diffusa consapevolezza dell'elevata vulnerabilità dei sistemi urbani del nostro Paese, in particolare dei nuclei urbani storici, sta frenando il processo di “riabitazione” di questi luoghi. Come sottolineato dalla Struttura di Missione “Casa Italia”, per riabitare i piccoli centri è necessario investire sulla competitività e sulla qualità di vita dei territori, attraverso un modello di sviluppo

fondato sulla promozione della sicurezza in senso lato, che non si limiti a prevenire o mitigare i danni derivanti da eventi calamitosi ed imprevisi (Struttura di missione Casa Italia, 2017).

L'entroterra marchigiano è ancora oggi un luogo con una limitata accessibilità ai servizi e con un ridotto livello di sicurezza urbano-territoriale, che rendono meno attrattivi i nuclei urbani storici. L'attenzione verso questi territori, e le aree interne più in generale, è ancora legata alla dicotomica e contrapposizione tra rurale-urbano, centri-periferie, ed è evidente che, anche in seguito alla pandemica, la riflessione sul rapporto città-campagna si sta evolvendo e richiede oggi nuove modalità di pianificare il territorio (Fenu, 2020).

Nelle Marche il tema della qualità urbana ha assunto un'importanza centrale nell'ultimo decennio. Sullo sfondo del cambiamento delle preferenze della società locale, della crisi ecologica e dell'internazionalizzazione della regione, si sta prendendo atto che la qualità urbana dei sistemi urbani marchigiani non è adeguatamente competitiva e sta ulteriormente diminuendo sotto l'effetto di diversi fattori di carattere strutturale come, tra gli altri:

- la bassa qualità della progettazione di nuovi edifici e spazi pubblici;
- il continuo aumento della dispersione insediativa;
- gli insufficienti investimenti di manutenzione sul capitale edilizio privato e pubblico, comprese le infrastrutture.

Questa condizione sta determinando profondi effetti negativi sia sull' "efficienza statica", che sull' "efficienza dinamica" dei principali sistemi urbani delle Marche. Per invertire questa tendenza, la diffusione del principio della qualità architettonica e funzionale dello spazio costruito deve assumere il ruolo di linea di azione pubblica prioritaria, con lo scopo di diffondere la cultura della qualità.

Per innescare questo cambiamento, è necessario ripartire dalle origini e dai luoghi identitari della memoria collettiva: i Centri Storici. Ma per ri-abitare questi complessi ambiti urbani, in cui fragilità ambientali e criticità socioeconomiche si sovrappongono, a parere di chi scrive, sono tre i requisiti fondamentali da soddisfare:

1. assicurare maggiori livelli di sicurezza urbano-territoriale riducendo la vulnerabilità dei tessuti insediativi compatti, rendendoli più resilienti a criticità che possono impattare sui territori senza possibilità di previsione, dotando lo spazio pubblico di presidi di sicurezza e di adeguati spazi sicuri, vie di fuga e aree di attesa dei soccorsi;
2. potenziare l'offerta dei servizi all'interno del centro storico, promuovendo forme innovative di recupero del patrimonio edilizio pubblico esistente, attraverso la sperimentazione di modelli abitativi con mix di usi, organizzazioni distributive e spaziali nuove, in grado di rafforzare i diversi milieu sociali che caratterizzano i contesti di intervento e prevedere l'innesto nel centro storico di nuove unità residenziali per categorie protette;
3. garantire adeguati livelli di accessibilità ai tessuti storici, rinsaldando il legame con i tessuti e le funzioni espulse negli anni dal centro storico, potenziando il disegno dello spazio urbano, l'abbattimento di barriere architettoniche e un disegno del suolo che possa migliorare la qualità urbana e favorire le risalite (accessibilità) ai centri storici (in quota) nell'ordinario della quotidianità e rappresentare al contempo adeguate life line (vie di esodo, aree di attesa, ecc.) in caso di improvvisi eventi calamitosi.

3 | R (9) Marche – Rinnova Marche: azioni innovative per attivare percorsi di rigenerazione urbana

L'attività di ricerca applicata sviluppata con il progetto "R (9) Marche, Rinnova Marche: Nove interventi per riabitare i centri storici in qualità urbana e sicurezza", ha attivato una rete di comuni di piccole-medie dimensioni per sperimentare azioni pubbliche innovative, orientate all'avvio di percorsi di rigenerazione urbana in nove centri storici dislocati sulle diverse province marchigiane.

Il progetto propone una specifica e definita strategia, che mira a dare risposte coerenti ai bisogni che caratterizzano in via generale gli oltre mille centri storici del territorio regionale e che costituiscono, insieme al patrimonio artistico diffuso, una delle principali risorse urbane e sociali delle Marche.

L'ambito di azione del progetto si articola in nove interventi strutturati e coordinati a scala regionale, che costituiscono casi emblematici nei quali iniziare ad applicare strumenti e politiche di welfare urbano per innalzare la qualità dell'abitare nei centri storici.

L'obiettivo alla base del progetto è lo sviluppo di un abaco di modalità di intervento, processi decisionali e pratiche pubbliche, che possano essere trasferite per gemmazione nei diversi territori della regione, e costituire di fatto una piattaforma di sperimentazione per la definizione di un manuale di riferimento a supporto delle amministrazioni locali.

La scelta di sviluppare questa attività in contesti urbani di piccola-media dimensione, trova ragion d'essere nella volontà espressa di individuare metodi e strategie replicabili, e superare al contempo la difficoltà ad innescare processi di rigenerazione urbana delle comunità e delle strutture amministrative minori, anche attraverso elementi di innovazione tecnica e amministrativo-procedurale come il permesso di costruire convenzionato, il ricorso agli usi temporanei e/o altre forme di accordo pubblico-privato.

Partendo da precondizioni comuni che caratterizzano il territorio, il progetto ha sviluppato nove interventi integrati, distribuiti sul territorio regionale e collocati in Aree Interne della strategia SNAI, nei territori del Cratere Sismico Centro Italia e ai margini delle Aree Urbane Funzionali (FUAs) del sistema costiero (Fig.1). I nove interventi sono stati selezionati come “casi progetto” per le loro specificità, e candidati come progetto complessivo “R(9) Marche, Rinnova Marche” alla call regionale per la selezione di proposte progettuali da presentare al bando PINQua – Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare.

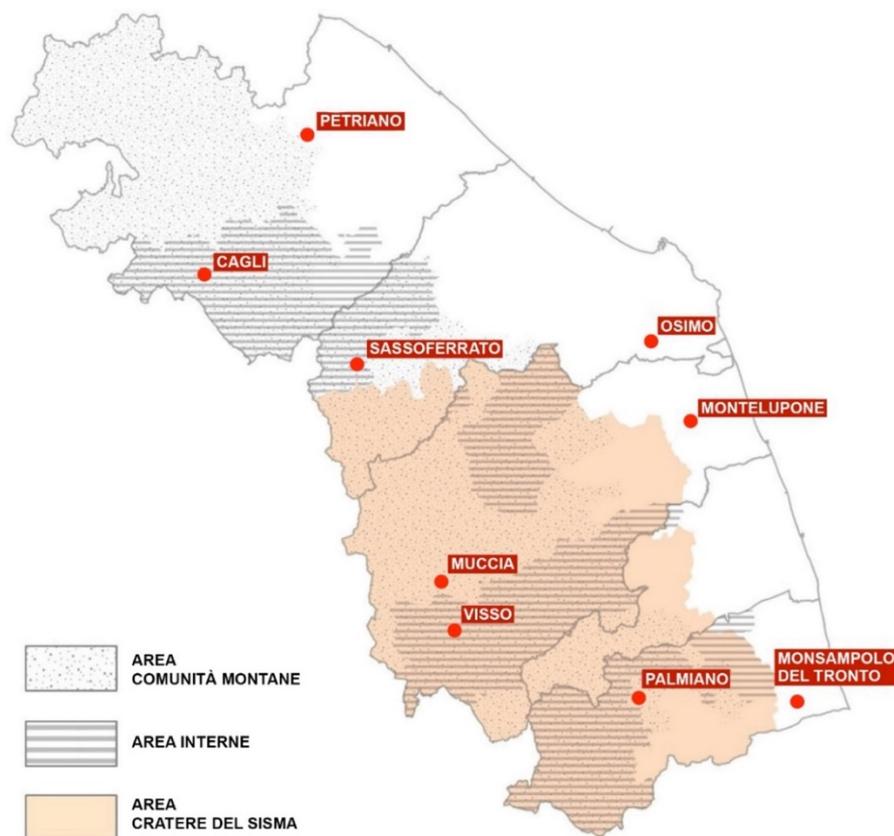


Figura 1 | Distribuzione territoriale a scala regionale e localizzazione dei comuni partners del progetto “R (9) Marche, Rinnova Marche: Nove interventi per riabitare i centri storici in qualità urbana e sicurezza”.
Fonte: Elaborazione degli autori.

Il progetto è stato selezionato dalla regione e poi candidato al bando nazionale, posizionandosi in graduatoria utile per l’accesso al finanziamento statale.

La regione Marche ha assunto il ruolo di soggetto aggregatore e affidato il coordinamento all’Università Politecnica delle Marche in collaborazione con ERAP Marche (Ente Regionale per l’Abitazione Pubblica). I 9 comuni partners del progetto sono: R1 PU Comune di Cagli; R2 AP Comune di Monsampolo del Tronto; R3 MC Comune di Montelupone; R4 MC Comune di Muccia; R5 AN Comune di Osimo; R6 AP Comune di Palmiano; R7 PU Comune di Petriano; R8 AN Comune di Sassoferrato; R9 MC Comune di Visso.

La Regione Marche ha selezionato il progetto con lo specifico scopo di sperimentare, in questi nove casi studio, interventi innovativi orientati ad innalzare il livello della qualità urbana dei centri storici e funzionali a definire a scala regionale una linea d’azione convergente tra:

- strategie e azioni di mitigazione delle criticità sociali, in termini di ricambio generazionale, longevità ed invecchiamento attivo;
- politiche e azioni di inclusione sociale, in termini di nuove cittadinanze, disabilità, contrasto all’emarginazione;

- strategie di sviluppo agganciate a specifiche politiche regionali di investimento, come forme innovative di trasporto pubblico nelle aree interne, multifunzionalità agricola, paesaggio produttivo e infrastrutture verdi innovative.

Come sottolineato precedentemente, per innalzare il livello di qualità urbana e avviare un processo di riabitazione dei centri storici è indispensabile affrontare il tema di un innalzamento della sicurezza urbano-territoriale di questi contesti. Per questo, uno degli aspetti che caratterizzano il progetto è rappresentato dallo sviluppo di una metodologia multiscalare che integra strumenti e componenti della sicurezza in un progetto complessivo.

Ad oggi, nella Regione Marche il “progetto della sicurezza” è affidato in via quasi esclusiva alla redazione della Condizione Limite di Emergenza (CLE), strumento che per definizione si configura come una verifica delle componenti del sistema di gestione dell'emergenza a scala comunale – edifici strategici, aree di emergenza, infrastrutture di connessione e accessibilità – (OPCM n.4007, 2012), e non come “progetto”, poiché trascura le componenti costitutive di un progetto: azioni/interventi e attuazione degli stessi.

Con l'intento di sperimentare possibili strategie per il superamento di questa erronea attribuzione, il progetto R (9) Marche, propone l'implementazione del concetto di Condizione Limite di Emergenza, integrando il framework per la risposta all'emergenza della CLE, con un progetto urbano di qualità, in un quadro di coerenza in grado di ridurre la suscettibilità al danneggiamento dell'ambito urbano di riferimento, e di ripensare lo spazio pubblico in esso ricompreso modificandone la percezione, associando alla parola “pubblico” la parola “sicuro” in una dimensione di spazio pubblico resiliente (Marinelli, 2021).

Per l'attuazione di questo paradigma, il progetto affida allo strumento progettuale della Struttura Urbana Minima (SUM) – codificato nell'Ordinanza n.39, Sisma 2016 – il ruolo di telaio guida per la definizione del quadro di coerenza tra azioni/interventi di mitigazione del rischio, politiche di contrasto allo spopolamento e strategie di tutela e valorizzazione dei centri storici.

Per definizione, la SUM si configura come uno strumento analitico-progettuale, connesso al concetto di valutazione della vulnerabilità urbana (Olivieri, 2013), motivo per cui le componenti costitutive della SUM devono necessariamente essere definite a valle di un processo di valutazione selettiva di quegli elementi urbani ritenuti essenziali per la sopravvivenza della società locale (Di Venosa, 2012).

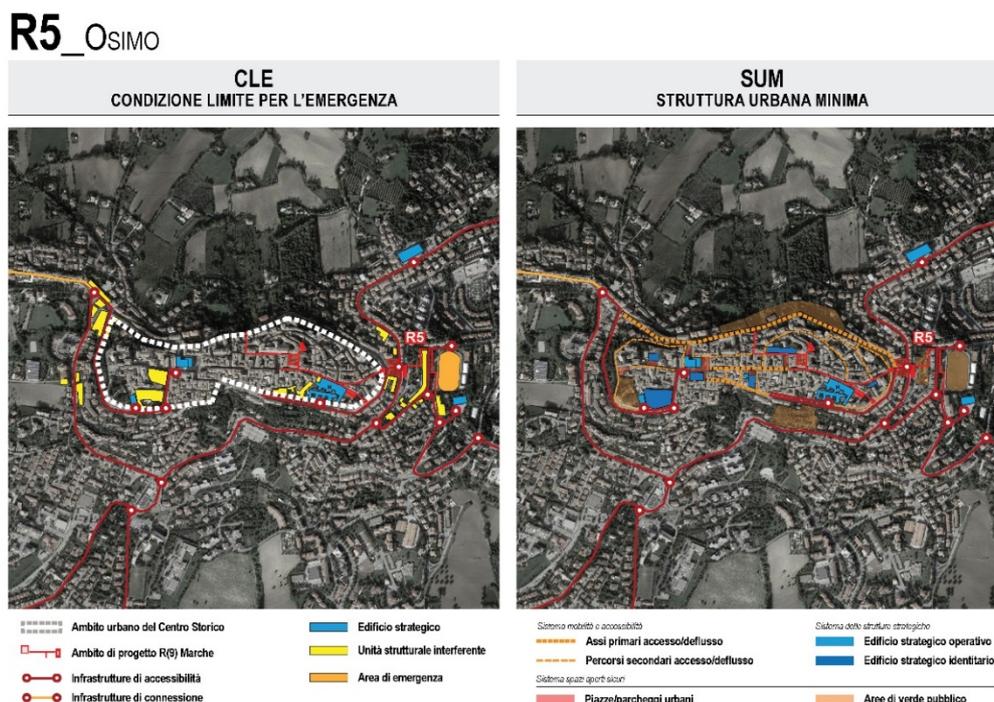


Figura 2 | Raffronto tra framework per la risposta all'emergenza della CLE e implementazione dello stesso strumento progettuale della Struttura Urbana Minima. Ambito d'intervento R5 – Comune di Osimo (AN).

Fonte: elaborazione di Luca Domenella.

Il Progetto sviluppa per ognuno dei 9 centri storici dei comuni partners, una Struttura Urbana Minima sulla quale incardinare l'azione pubblica (Fig. 2). Valutati i punti di forza e le debolezze dei contesti oggetto

d'intervento, il progetto ha definito le azioni e gli interventi prioritari da sviluppare, traducendo, in termini urbanistico-progettuali, obiettivi e contenuti di un piano di protezione civile.

Le SUM R(9) integrano gli elementi strategici della fase di emergenza con quelli essenziali per il funzionamento della struttura urbana nell'ordinario, con una strategia d'intervento in grado di far assumere alla "città pubblica" diversi significati e ruoli: funzionale, identitario e di sicurezza.

Dal punto di vista operativo-procedurale, ogni comune partner del progetto ha approvato con specifica delibera di Consiglio il progetto e inserito contestualmente nel rispettivo Programma Triennale delle Opere Pubbliche, gli interventi di competenza che verranno attuati per la mitigazione delle fragilità ambientali e per la tutela-valorizzazione del rispettivo centro storico.

Inoltre, l'azione coordinata tra i comuni coinvolti e ERAP Marche (Ente Regionale per l'Abitazione Pubblica) ha consentito il reindirizzamento di quota parte dei finanziamenti per la realizzazione di nuovi alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e Sociale (ERS), in favore di interventi sul patrimonio pubblico dismesso presente in questi centri storici. Obiettivo di questa strategia è incentivare l'insediamento di nuovi residenti nella città storica per contrastarne lo spopolamento, differenziarne i milieu sociali e innescare al contempo processi di rigenerazione urbana privati nelle aree limitrofe.

4 | Considerazioni conclusive: integrare la categoria "rischio" nel piano-progetto contemporaneo

L'attività sviluppata ha permesso di evidenziare i primi orientamenti che una strategia territoriale a scala regionale potrebbe e dovrebbe sviluppare, sia per dare risposte coerenti ai bisogni del territorio, sia per valorizzare il patrimonio storico identitario che caratterizza le Marche.

Il progetto R (9) Marche – Rinnova Marche sviluppa una metodologia integrata per rigenerare e ri-abitare i contesti storici delle Marche, in accordo con le amministrazioni comunali e con gli enti regionali, tracciando una *roadmap* di sviluppo per quei contesti posti da decenni ai margini delle dinamiche di trasformazione.

Le sperimentazioni come R (9) Marche, possono rappresentare un valido strumento di convergenza tra differenti politiche multilivello, integrando anche la componente del rischio nel progetto urbano territoriale e rappresentare al contempo laboratori territoriali per progetti integrati orientati ri-abitare in qualità e sicurezza i territori marginali.

Per ri-abitare e rigenerare i "Centri Storici", è necessario che la dimensione del Disaster Risk Reduction trovi sistematicamente la propria espressione concreta dentro le strategie territoriali, le normative regionali e più in generale negli strumenti di pianificazione, anche attraverso sperimentazioni e politiche "che non sottovalutino la cultura della natura", e che siano in grado di misurarsi con le catastrofi non solo a posteriori, ma a priori riducendo o eliminando gli effetti negativi che ne derivano (Campos Venuti, 1980).

La dimensione di un'appropriata gestione del "rischio di disastri", deve necessariamente essere affrontata con un approccio interdisciplinare e olistico, consapevoli che la gravità di un evento calamitoso di origine naturale è strettamente correlata alle scelte effettuate e che riguardano sia questioni puntuali di carattere individuale, che di rilevante estensione territoriale (UNDRR, 2015).

Attribuzioni

Il paper è il frutto di un lavoro congiunto tra gli autori. Il paragrafo n.1 a Francesco Rotondo, il paragrafo n. 2 a Giovanni Marinelli, i paragrafi n. 3 e 4 sono da attribuire a Luca Domenella.

Riferimenti bibliografici

Calafati A., Mazzoni F. (2008), *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano.

Campos Venuti G. (1980), "Non è possibile un'economia indifferente al territorio", in *Rinascita* n. 48.

Clementi A., Di Venosa M. (eds., 2012), *Pianificare la ricostruzione. Sette esperienze dall'Abruzzo*, Marsilio, Venezia.

Cinieri V., Garzulino A. (2022), "Emergenza sanitaria ed edilizia: una possibile opportunità per riabitare i piccoli centri", in *Territorio - Special Issue n.97*.

Di Venosa (2012), "Apprendere dall'esperienza. I piani di ricostruzione dell'area omogenea 5", in *AA. VV. XXXIII Conferenza AISRe*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Domenella, L., Galasso, M., Marinelli, G., Rotondo, F. (2021), "Reconstruction as an Opportunity to Promote Local Self-Sustainable Development of Shrinking Territories in Seismic Inner Areas in Central Italy", in Gervasi O. et al. (a cura di) *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2021, Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 12954, Springer.

- Fenu N. (2020), “Lezioni per le aree interne” in Fenu N. (a cura di) *Aree interne e covid*, Lettera Ventidue Edizioni, Siracusa.
- Malfi, L., Martellato, D., Calafati, A. G., Conti, S., Giaccaria, P., et. al. (2002), *Il capitale nello sviluppo locale e regionale*, Franco Angeli, Milano.
- Marinelli G., Vitillo P., Galuzzi P., Domenella L. (2021), “Territori fragili in transizione: Strategie, strumenti, metodi applicati nel processo di ricostruzione post sisma”, in AA.VV. *DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, vol. 04. p. 108-122, Planum Publisher - Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.
- Menoni S. (2017), “La ricostruzione in seguito a calamità naturali: linee guida per la pianificazione urbanistica e territoriale”, AA.VV., *Urbanistica è/è azione pubblica. La responsabilità della proposta*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Minetti A. (2009), “Ambiente e Consumo di Suolo nelle Aree Urbane Funzionali delle Marche. Informazioni inedite e temi per un nuovo governo del territorio”, in Assessorato alla tutela e risanamento ambientale servizio ambiente e paesaggio (a cura di) *Atlante n. 1 sul consumo di suolo nelle marche 1954-2007. Informazioni Territoriali e Beni Paesaggistici PF Aree protette, Protocollo di Kyoto, Riqualificazione urbana*, <http://www.ambiente.regione.marche.it/Informazione/Reportingambientale/> (accesso 31-05-2022).
- Olivieri M. (2013), “Regione Umbria. Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma: il caso di Nocera Umbra”, in Olivieri M. (a cura di) *Urbanistica Quaderni*, pp. 1-156.
- OPCM n. 4007 - Ordinanza Presidente del Consiglio dei Ministri n. 4007 (2012), *Contributi per gli interventi di prevenzione del rischio sismico*, Gazzetta Ufficiale n. 56 del 7 marzo 2012, finanziamento contributi per gli interventi di prevenzione del rischio sismico.
- Rotondo F., Marinelli G., Domenella L. (2022), “Traiettorie ed indirizzi per il progetto della sicurezza urbana nei Piani Urbanistici Attuativi e nei Programmi Straordinari di Ricostruzione” in Sargolini M., Pierantoni I., Polci V., Stimilli F. (a cura di) *Progetto Rinascita Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal Sisma del 2016*, Carsa Edizioni, Pescara.
- Struttura di Missione Casa Italia, (2017), *Rapporto sulla promozione della sicurezza dai rischi naturali del patrimonio abitativo*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <https://www.casaitalia.governo.it> (accesso 31-01-2022).
- UNDRR, (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>, (accesso 31-05-2022).

Vulnerabilità allo spopolamento ed empowerment territoriale

Paola Pittaluga

Università di Sassari

DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica

Email: pittaluga@uniss.it

Silvia Serreli

Università di Sassari

DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica

Email: serreli@uniss.it

Abstract

Partendo dall'analisi delle politiche e delle forme di governance per contrastare il fenomeno dello spopolamento che interessa molti territori italiani e europei, il contributo esplora un'alternativa alle politiche che considerano il declino come circolo vizioso, che perseguono una strategia espansiva, di manutenzione o di pianificazione del declino come accettazione della decrescita e riorganizzazione spaziale del contesto adeguata alle nuove dimensioni e capace di continuare a garantirne l'esistenza e la vivibilità. Questa alternativa non ha l'obiettivo di "smorzare" semplicemente gli effetti di disagio determinati dallo spopolamento: assume piuttosto la dimensione della vulnerabilità allo spopolamento come principio orientatore delle politiche: esistono infatti territori in cui la crisi demografica non è ancora così evidente o è comunque meno significativa rispetto ad altri. L'introduzione del concetto di vulnerabilità consente di pensare a strategie capaci di stimolare l'empowerment territoriale come capacità di risposta e resistenza dei territori ad un declino che può sembrare inesorabile. L'empowerment può concretizzarsi grazie a pratiche collaborative che favoriscono la continuità d'uso delle risorse ancora presenti, il senso di appartenenza, l'integrazione sociale e culturale per nuovi soggetti che se ne prendono cura attivando forme di gestione collettiva, il rafforzamento della capacità istituzionale attraverso una governance reticolare a geometria variabile in quanto può variare all'interno dello stesso contesto in funzione del bene da gestire.

Parole chiave: spopolamento, vulnerabilità allo spopolamento, governance reticolare

Strategie e politiche nei territori dello spopolamento

In Italia, come anche in altre parti d'Europa, lo spopolamento si concentra soprattutto nelle aree interne, più fragili e marginali rispetto a quelle costiere, in cui invece la presenza di attività rilevanti come quella del turismo diventano una sorta di protezione nei confronti dei processi di contrazione demografica.

Gli effetti di questa contrazione si legano a diverse forme di abbandono: un abbandono che produce spopolamento può essere sia fisico, sia virtuale quando non si lascia fisicamente un luogo ma lo si rimuove dalla propria sfera affettiva e di interesse; può essere sociale se dovuto alla riduzione progressiva di servizi alla persona; funzionale in seguito alla cessazione o spostamento di un'attività o di una funzione; politico come esito di un progetto governativo o economico che ne fa uso per controllare e gestire gruppi precisi di individui attraverso "zone di abbandono sociale" (Biehl, 2005).

Talvolta lo spopolamento è legato alle aspettative sociali e ai modelli culturali dominanti che hanno, come è noto, ridotto l'incremento naturale e favorito la perdita di popolazione attiva che si sposta alla ricerca di luoghi più adeguati in cui vivere, lasciando le popolazioni più anziane a presidio dei territori. Esistono inoltre aree in cui la crisi demografica non è ancora così evidente, o è comunque meno significativa rispetto ad altri territori (Keřcuku et al., 2020), per le quali si può parlare di rischio e di vulnerabilità allo spopolamento.

In simili situazioni la contrazione è molto lenta, soprattutto perché non dipende dalle stesse cause che la determinano nelle aree riconosciute, da tempo, in grave calo demografico. L'incapacità, la lentezza o il ritardo nel far fronte ai cambiamenti e alle sfide della contemporaneità è una di queste.

In letteratura le politiche e le esperienze che affrontano il tema dello spopolamento non hanno ancora una sistematizzazione vera e propria (Pallagst et al., 2017; Tietjen & Jørgensen, 2016).

Pallagst et al. (2017) riconoscono quattro tipologie di politiche per le aree in crisi demografica: declino come circolo vizioso, strategia espansiva, strategia di manutenzione e pianificazione del declino. La prima tipologia si riferisce all'assenza di politiche, la seconda prevede azioni come l'aggregazione sotto la municipalità principale di quelle minori, normative fiscali finalizzate ad attrarre popolazione, mentre quella di

manutenzione si traduce nell'inserimento di nuove economie capaci di riattivare il sistema territoriale e urbano. La pianificazione del declino accetta la decrescita e si concretizza in una riorganizzazione spaziale del contesto urbano adeguata alle nuove dimensioni e capace di continuare a garantirne l'esistenza e la vivibilità.

Anche Hospers (2014) individua 4 tipi di strategie nelle politiche per i territori in contrazione: minimizzazione, contrasto, accettazione e uso. Nella prima strategia il governo locale non modifica le politiche in atto, qualunque sia la percentuale di decremento della popolazione, perché si ritiene che il trend prima o poi si fermerà o invertirà la rotta e le conseguenze saranno limitate. La strategia di contrasto considera la perdita di popolazione un fenomeno temporaneo, da ridimensionare attraverso politiche di crescita in cui il marketing svolge un ruolo importante. L'accettazione richiede risposte di politica locale che mitigano le conseguenze negative dello spopolamento fino a quando non si raggiunge una fase stabile. La strategia d'uso vede nella perdita di popolazione certamente un problema, ma anche un'opportunità per risolvere altri problemi e quindi migliora la qualità complessiva di un territorio a prescindere dalle dinamiche demografiche.

Non sempre però queste strategie risultano efficaci, soprattutto in termini di governance.

È importante ricordare che tra i principali obiettivi della pianificazione urbana e territoriale, anzi forse tra le ragioni di esistenza, vi è quello del governo dell'espansione, della crescita e dello sviluppo conseguito o conseguibile grazie ad azioni di tipo economico definite a livello statale: questo mette in evidenza l'inadeguatezza di metodi e strumenti della disciplina per affrontare il fenomeno opposto (Seasons, 2017). Inoltre, la fragilità delle situazioni di declino demografico richiedono forme di governance alternative a quelle tradizionali, capaci di facilitare l'applicazione e la gestione delle politiche di livello statale a livello locale, essendo le più difficili da attuare in quanto implicano un cambiamento dei valori pubblici che le hanno ispirate (Pinilla & Sáez, 2021).

Alcune politiche prevedono forme di governance che tendono ad escludere il livello locale (Makkonen & Kahila, 2020; Ubels et al., 2019), che invece ha un ruolo cruciale: lo dimostra l'orientamento *place-based* delle più recenti politiche UE che assegnano maggiore importanza alle risorse locali, alla governance multilivello, alle reti relazionali endogene.

Dunque, strategie e politiche devono essere definite direttamente al livello locale e variano con le diversità dei contesti, perché anche all'interno di territori spopolati o che si stanno spopolando esistono situazioni differenti che richiedono, a loro volta, azioni differenti (Pinilla & Sáez, 2021): non esistono due società locali che vivono e reagiscono (o meno) nella stessa maniera (Mallach, 2010; Seasons, 2017).

Questo mette l'accento sul ruolo strategico degli abitanti soprattutto nei territori vulnerabili allo spopolamento: significa che possono contribuire attivamente ad applicare e gestire le politiche che li riguardano e quindi possono stabilire gli obiettivi, i livelli di servizi e le infrastrutture necessarie, le opportunità che vogliono garantirsi, la qualità della vita a cui aspirano per poter restare.

La vulnerabilità allo spopolamento si alimenta per questo di aspetti soggettivi, variabili da contesto a contesto e dipendenti dalle fasi della vita che attraversano coloro che restano (Dyrting et al., 2020).

Territori spopolati e vulnerabili allo spopolamento

Lo stato dell'arte brevemente tratteggiato evidenzia la necessità di declinare a livello locale sia le strategie, sia le forme di governance, e di attivare processi di empowerment che implicano il coinvolgimento degli abitanti dei territori caratterizzati dalla vulnerabilità allo spopolamento.

L'introduzione del concetto di vulnerabilità suggerisce che in presenza di territori soggetti a spopolamento o potenzialmente in decrescita è importante mettere l'accento sulla riduzione del rischio o attrezzarsi per il rischio.

Seguendo alcune teorie e analisi multidimensionali sulla vulnerabilità (Giolo & Pastore, 2018) sono state indagate nei territori "a bassa densità" (Spanedda, 2018) due differenti declinazioni del fenomeno dello spopolamento (Sanna & Serreli, 2020): i territori spopolati e quelli vulnerabili allo spopolamento.

La tabella mostra le differenze tra queste due declinazioni in termini di caratteristiche, valutazioni del fenomeno, politiche attuate e strategie.

Le politiche pubbliche che operano contrastando la "vulnerabilità allo spopolamento" – a differenza di quelle che tentano di mitigare lo spopolamento già in atto – possono essere adeguate se stimolano una capacità di risposta e resistenza dei territori. Non puntano sulla loro fragilità o sulla condizione di abbandono e marginalità, piuttosto supportano i territori ad affrontare il rischio di spopolamento intervenendo preventivamente con azioni efficaci che considerano la loro condizione un'opportunità di rigenerazione. La

posizione di vulnerabilità può diventare di resistenza per sperimentare forme alternative di sviluppo locale e di governo.

Tabella 1 – Declinazioni del fenomeno dello spopolamento.

	Territori interessati dallo spopolamento	Territori vulnerabili allo spopolamento
Caratteri	Esposizione ontologica al rischio di diminuzione del peso demografico di un luogo e conseguente perdita di capacità di promuovere sviluppo	Rischio effettivo di subire una perdita di capitale umano in dipendenza di una combinazione di particolari fattori o situazioni e della capacità di risposta in termini di gestione di questo rischio
Descrittori/Determinanti	Alta crescita della popolazione anziana Invecchiamento della forza lavoro Alti tassi di disoccupazione giovanile Pressione rilevante sul sistema sanitario e assistenziale Accessibilità territoriale sfavorevole	Diminuzione della popolazione attiva Decremento delle nascite Aumento della fruizione dei servizi (educativi, alla persona, ricreativi, ecc.) nei poli urbani di maggiori dimensioni Decremento delle politiche pubbliche a favore dei piccoli centri
Valutazione del fenomeno	valutazione ex post e statica	Valutazione ex ante e dinamica
Politiche pubbliche	Politiche focalizzate sul rapporto rischio-minaccia-protezione	Politiche capaci di misurarsi con le cause del rischio allo spopolamento Politiche che affrontano il rischio intervenendo preventivamente con politiche efficaci che considerano questa fragilità un'opportunità per ripensare i territori nella prospettiva di una rigenerazione
Strategie d'azione	Strategie atte a contrastare il fenomeno attraverso azioni di "mitigazione": es. sistemi di protezione, in particolare della popolazione anziana, che generano grave dipendenza dai poli urbani più forti Interventi atti a "smorzare" gli effetti di disagio determinati dallo spopolamento	Strategie focalizzate su politiche di prevenzione che possono agire sulle determinanti del rischio allo spopolamento. Sperimentazione di forme di "empowerment territoriale"

Governance, empowerment territoriale nei territori vulnerabili allo spopolamento

La vulnerabilità allo spopolamento ha dunque un carattere generativo (Casadei, 2018) e porta a ripensare le istituzioni, a riconfigurarle favorendo forme di empowerment territoriale. Queste forme possono concretizzarsi grazie a pratiche collaborative che favoriscono la continuità d'uso delle risorse ancora presenti, il senso di appartenenza, il rafforzamento della capacità istituzionale, l'integrazione sociale e culturale per attivare nuovi soggetti collettivi che si prendono cura di questi territori (Onni & Pittaluga 2020; Pollice et al., 2021). Infatti, laddove il pubblico non riesce più a garantire i servizi minimi, si può ricorrere alla capacità della società locale nel sopperire alla carenza o assenza dei servizi attraverso la gestione collettiva delle risorse locali, dei beni comuni, dei servizi.

Infatti, laddove il pubblico non riesce più a garantire i servizi minimi, si può ricorrere alla capacità della società locale nel sopperire alla carenza o assenza dei servizi attraverso la gestione collettiva delle risorse locali, dei beni comuni e, appunto, dei servizi.

Poiché i territori dello spopolamento sono marginali, spazi di indeterminazione, resilienti alle trasformazioni dell'urbano che li interessa, proprio per questo sono meno sensibili alle pressioni che si rilevano nelle aree più densamente abitate: si aprono alla sovversività, alla radicalità, all'innovazione. Sono laboratori per sperimentare politiche, forme di empowerment e governance alternative, stili di vita più attenti a garantire la sopravvivenza del nostro pianeta).

La diffusione di esperienze di gestione collettiva dimostrano che è possibile delineare strategie e forme di governance ibride, alternative a quelle di tipo top-down, che operano in una sfera intermedia tra Stato e mercato. In queste esperienze i cittadini, gli abitanti, hanno attuato e attuano una governance cooperativa dal basso dei propri *commons*: risorse ambientali, spazi o edifici, servizi per i cittadini.

Il modello di governance è fondamentale in queste esperienze: si tratta di una *governance* reticolare (Anzera & De Guglielmo, 2018), e a nostro avviso anche a geometria variabile in quanto può variare all'interno dello stesso contesto in funzione del bene da gestire.

Le istituzioni nella governance reticolare svolgono un ruolo cruciale perché hanno il compito di sostenere e facilitare l'azione collettiva di un gruppo di individui che operano in modo coordinato e congiunto per difendere e utilizzare correttamente una risorsa dalla quale dipendono.

Il ruolo delle istituzioni locali è in questo caso è molto più impegnativo, ma certo più appagante di quello di un attuatore di regole esterne: è quello di contribuire da una parte alla scelta di quale combinazione di beni materiali e “qualità della vita” le società locali desiderano consumare, trasformare, tutelare o conservare, e dall'altra di favorire la gestione collettiva delle risorse, siano esse ambientali, storiche o economiche (Ostrom et al., 1994).

Seguendo le strategie di Hospers, crediamo che la strategia di riuso opportunamente declinata, sia quella che consente di generare prospettive rilevanti per i territori soggetti allo spopolamento senza dover mettere in campo politiche calate dall'alto, troppo ambiziose per essere realizzate.

Una strategia di riuso che però prenda le distanze da quelle più ricorrenti in questi ultimi anni che per risolvere i problemi legati allo spopolamento puntano soprattutto sulla valorizzazione delle risorse locali a fini turistici nella convinzione che il turismo sia la panacea di tutti i mali.

Questo tipo di strategie tendono a trasformare i territori in oggetti utili a un'intensa attività mediatica e ideologica. Il patrimonio storico, culturale e paesaggistico, diventa oggetto di consumo, i luoghi diventano simulacri vuoti di contenuti e perciò pure immagini soggette a una percezione superficiale.

Le strategie diventano così effimere, in balia dei trend del momento e delle situazioni contingenti e imprevedibili che possono inficiarle.

Soprattutto nei territori vulnerabili allo spopolamento ogni strategia dovrebbe essere preventiva, quindi definita prima che si manifesti una reale condizione di spopolamento, e sottesa ad ogni progetto o processo decisionale che riguarda i territori a bassa densità insediativa. In essi, per ridurre l'esposizione al rischio di una contrazione demografica e dei servizi di base, sono necessarie politiche attive che affrontano in anticipo la perdita di benessere dei territori con azioni contestuali che agiscono sulle determinanti del rischio. Solo così si possono costituire nuove figure socio-territoriali che si confrontano con queste vulnerabilità in termini generativi, per ripensare le istituzioni, le alleanze con e tra gli abitanti e far emergere nuove forme di urbanità, alternative a quelle dei territori più densi.

Riferimenti bibliografici

- Anzera G., De Guglielmo C. (2018), “SNAI: Un approccio allo sviluppo tra governance multilivello e cambiamento istituzionale”, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 4, pp. 1-18.
- Biehl J. G. (2005), *Vita: Life in a Zone of Social Abandonment*, California University Press, Berkeley.
- Casadei T. (2018), “La vulnerabilità come prospettiva critica”, in Giolo O., Pastore B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, Roma.
- Dyrting S., Taylor A., Shalley F. (2020), “A Life-Stage Approach for Understanding Population Retention in Sparsely Populated Areas”, in *Journal of Rural Studies*, n. 80, pp. 439-451.
- Hospers G. J. (2014), “Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement”, in *European Planning Studies*, vol. 22, n. 7, pp. 1507-1523.
- Kerçuku A., Curci F., Lanzani A. (2020), “Le geografie emergenti della contrazione insediativa in Italia”, in *Crios*, n. 19, pp.10-21;
- Giolo O., Pastore B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, Roma.
- Makkonen T., Kahila P. (2020), “Vitality Policy as a Tool for Rural Development in Peripheral Finland”, in *Growth and Change*, vol. 52, n. 2, pp. 706-726.
- Mallach A. (2010), *Facing the Urban Challenge*, The Brookings Institution, Washington.
- Onni G., Pittaluga P. (a cura di) (2020), *Territori dell'abbandono: strategie di rigenerazione per contesti spaziali e sociali in crisi demografica*, FrancoAngeli, Milano.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J. M. (1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- Pallagst K., Mulligan H., Cunningham-Sabot E., Fol S. (2017), “The Shrinking City Awakens: Perceptions and Strategies on the Way to Revitalisation?”, in *The Town Planning Review*, vol. 88, n. 1, pp. 9-13.
- Pinilla V., Sáez L. A. (2021), “What do Public Policies Teach us about Rural Depopulation: The Case Study of Spain”, in *European Countryside*, n. 2, pp. 330-351.
- Pollice F., Rinella A., Epifani F. (2021), “Per una governance della restanza. Nuove prospettive per il paesaggio rurale meridionale”, in *Geotema*, Suppl. 2021, pp. 134-144.
- Sanna G., Serrelli S. (2020), “Progettare la città attraverso le sue vulnerabilità generative”, in Onni G., Pittaluga P. (a cura di), *Territori dell'abbandono: strategie di rigenerazione per contesti spaziali e sociali in crisi demografica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 34-49.

- Seasons M. (2017), “Communities in Transition: Planning for No-Growth, Slow Growth or Decline”, in Sotomayor L., Flatt J., Bradford N., Robinson D., Seasons M., Warkentin J. F., Zwick A. (eds.), *Leveraging Ontario’s Urban Potential: Mid-Sized Cities Research Series*, Evergreen Foundation, Toronto.
- Spanedda F. (2018), “Elementi di appropriatezza. Il progetto di architettura nei territori a bassa densità insediativa”, in Maciocco G., Lutzoni L., Valentino M. (a cura di), *Strutture generative e nuclei di urbanità*, FrancoAngeli, Milano.
- Tietjen A., Jørgensen G. (2016), “Translating a Wicked Problem: A Strategic Planning Approach to Rural Shrinkage in Denmark”, in *Landscape and Urban Planning*, n. 154, pp. 29-43.
- Ubels H., Bock B., Haartsen T. (2019), “An Evolutionary Perspective on Experimental Local Governance Arrangements with Local Governments and Residents in Dutch Rural Areas of Depopulation, in *Environment and Planning C*, vol. 37, n. 7, pp. 1277-1295.

Riconoscimenti

Il presente contributo è stato realizzato grazie al “Fondo di Ateneo per la ricerca 2020”, dell’Università di Sassari.

La mappatura della “marginalità intermedia”: uno strumento per finalizzare territorialmente le politiche regionali di sviluppo e coesione

Lucia Chieffallo

Università della Calabria
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: lucia.chieffallo@unical.it

Annunziata Palermo

Università della Calabria
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: annunziata.palermo@unical.it

Maria Francesca Viapiana

Università della Calabria
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: mf.viapiana@unical.it

Abstract

La pandemia da Covid-19 ha generato una crisi “sindemica”: l'emergenza sanitaria, interagendo negativamente con il *pattern* di disuguaglianze sociali ed economiche radicato nelle società contemporanee, ha acuito fortemente la vulnerabilità dei luoghi. La crisi ha spinto l'Unione Europea a formulare una risposta coordinata – congiunturale e strutturale – aprendo una stagione di investimenti pubblici senza precedenti che si offre a società e territori come straordinaria opportunità di rinascita e volano di cambiamento. Occorre, dunque, finalizzare gli indirizzi nei diversi ambiti territoriali in modo adeguato, ma anche garantire a particolari contesti, come i “territori intermedi”, di poter accedere a specifici finanziamenti che ad oggi li vedono esclusi. Riconosciuta, quindi, la necessità di differenziare i livelli di sviluppo negli ambiti regionali, gli autori hanno definito una metodologia di *clusterizzazione* tesa a valutare il livello di divario alla scala comunale che consente di individuare gli ambiti prioritari di intervento. In particolare, l'applicazione della metodologia, basata su tecniche di analisi geo-statistiche implementate in ambiente GIS, ha riguardato le otto Regioni del Mezzogiorno d'Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). Tale mappatura rappresenta uno strumento utile per sviluppare una visione territoriale strategica dove sperimentare innovative forme di *governance* multilivello per ripensare, quindi, alla dimensione spaziale entro cui collocare le politiche regionali di sviluppo e coesione.

Parole chiave: governance, cohesion, local development

1 | Recenti evoluzioni nel dibattito sui divari di sviluppo

Grazie al contributo di studiosi di diversa matrice scientifica e culturale, si è sviluppata, recentemente, una copiosa letteratura sui temi dei divari territoriali: uno dei maggiori ostacoli al progresso economico dell'Unione Europea (Spallone, 2020). I divari e le disuguaglianze, imputabili anche alla disuniforme distribuzione territoriale degli investimenti pubblici (Signorino e Arnone, 2020), colpiscono la complessiva esistenza di singoli individui e di intere collettività, per cui emerge la necessità di abbracciare ipotesi interpretative di ampio respiro che facciano riferimento, oltre ai parametri di natura economica, anche ad altri fattori, tra i quali il ruolo rivestito dal capitale sociale, dal livello di istruzione e dal patrimonio infrastrutturale (Santillo e Marino, 2021). Sebbene le disparità regionali siano state poste nuovamente al centro del dibattito pubblico a causa dell'impatto della crisi da Covid-19 che ha esacerbato i divari a svantaggio delle aree meno favorite, Gambardella e Fortunato (2020), indagando la condizione di divario nella prospettiva europea, hanno provato l'esistenza di una geografia dello sviluppo contraddistinta da uno squilibrio territoriale persistente e storicizzato. L'arretramento dell'Italia rispetto ai Paesi europei è iniziato a partire dagli anni Novanta e ha, dunque, almeno inizialmente, poco a che fare con la crisi da Covid-19. Tuttavia, proprio la crisi pandemica ha aperto una stagione di investimenti senza precedenti. Difatti, in Italia il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto una serie di misure, riforme e investimenti

pubblici, volte alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale e alla riduzione delle disuguaglianze locali, soprattutto tra le Regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Tuttavia, è necessario che, al fine di finalizzare le progettualità del PNRR, gli obiettivi generali dello stesso siano adeguatamente articolati territorialmente, costruendo strategie graduate in relazione alle condizioni di contesto. Occorre, dunque, finalizzare gli indirizzi nei diversi ambiti territoriali in modo adeguato, ma anche garantire a particolari contesti, come i “territori intermedi”, di poter accedere a specifici finanziamenti. In tale senso, la riflessione proposta muove da alcune osservazioni caratterizzanti la definizione della precedente Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) al fine di osservare “i divari nei divari” in un progressivo affinamento di scala, fino a quella sub-regionale, per intercettare eventuali condizioni di divario non ricomprese dalla mappatura SNAI e finalizzare gli investimenti prevedendo mirati interventi di rigenerazione territoriale in previsione dell’attuazione del PNRR, nonché dell’avvio del prossimo periodo di programmazione 2021-2027.

2 | Metodologia di clusterizzazione e caratterizzazione della mappatura

Riconosciuta la necessità di differenziare i livelli di sviluppo negli ambiti regionali, gli autori hanno definito una metodologia tesa a valutare il livello di divario alla scala comunale e mappare territorialmente gli ambiti svantaggiati. La metodologia, basata su tecniche di analisi geo-statistiche implementate in ambiente GIS, è stata oggetto della recente pubblicazione Chieffallo *et al.* (2022-a), alla quale si rimanda per la descrizione degli aspetti di carattere computazionale. Di seguito saranno illustrati i soli assunti necessari alla comprensione dei risultati per supportare il ripensamento delle politiche regionali di sviluppo e coesione. In particolare, il fenomeno di divario di sviluppo è quantificato in relazione a 5 specifiche dimensioni attraverso un sistema complessivo di 35 indicatori quantitativi (*Tabella I*), successivamente aggregati secondo il *Metodo delle penalità per coefficiente di variazione* (Mazziotta e Pareto, 2016) nei relativi indicatori tematici di divario.

Tabella I | Dimensioni di divario e relativo sistema di indicatori.
Fonte: Elaborazione degli autori.

Dimensioni di divario	Indicatori
Ambiente naturale Esprime la mancata responsabilità nell’uso e nella gestione delle risorse naturali che può generare diversificate condizioni di rischio.	<ul style="list-style-type: none"> • Indice di frammentazione del paesaggio urbano (m/mq) • Percentuale di superficie comunale a pericolosità da frana PAI elevata e molto elevata (%) • Percentuale di superficie comunale a pericolosità idraulica elevata (%) • Suolo consumato pro-capite (mq/ab) • Percentuale di superficie agricola utilizzata sul totale della superficie agricola (%) • Produzione pro-capite di rifiuti urbani (kg/ab. anno) • Percentuale di raccolta differenziata (%)
Patrimonio abitativo Esprime l’inadeguatezza delle condizioni abitative che può causare fenomeni di esclusione, disagio e scarsa qualità dell’abitare.	<ul style="list-style-type: none"> • Incidenza della popolazione residente nei nuclei e case sparse (%) • Indice di compattezza delle aree urbane (%) • Indice di sottoutilizzo delle abitazioni (%) • Indice di affollamento della popolazione (%) • Incidenza di edifici residenziali in pessimo stato di conservazione (%) • Indice di disponibilità dei servizi nell’abitazione (%) • Età media del patrimonio abitativo recente (anni di età)
Capitale sociale Esprime la differenza nei privilegi, nelle risorse e nei compensi considerata ingiusta e pregiudizievole per le potenzialità degli individui della collettività.	<ul style="list-style-type: none"> • Densità umana (pop/kmq) • Indice di vecchiaia (%) • Incidenza di coppie giovani con figli (%) • Posti letto ospedalieri ordinari per 10.000 abitanti (n/10.000 ab) • Incidenza della popolazione in condizione di affollamento (%) • Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (%) • Incidenza degli anziani soli (%)
Dinamismo economico Esprime la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza all’interno della popolazione.	<ul style="list-style-type: none"> • Indice di struttura della popolazione attiva (%) • Indice di ricambio occupazionale (%) • Numero di visitatori annui dei luoghi statali della cultura (n) • Tasso di disoccupazione (%) • Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e della formazione (%) • Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico (%) • Indice di Gini (index 0-1)
Accessibilità Esprime la difficoltà nel superare l’ostacolo fisico imposto dallo spazio al movimento di cose e persone anche per il raggiungimento di servizi essenziali.	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilità giornaliera per studio o lavoro (%) • Mobilità residenziale (%) • Indice di accessibilità stradale ai centri commerciali (ranking 0-4) • Indice di accessibilità alle stazioni ferroviarie (ranking 0-4) • Mobilità pubblica (%) • Mobilità lenta (%) • Classificazione SNAI in livelli di perifericità (ranking A-F)

La metodologia prevede di quantificare l'autocorrelazione spaziale per ogni indicatore tematico attraverso l'Indice di Moran (Anselin, 1995) e mappare la localizzazione spaziale dei valori di autocorrelazione attraverso i *Local Indicators of Spatial Association* (LISA), che consentono di valutare la similarità per ogni osservazione tra l'unità territoriale e gli elementi che la circondano. I *cluster*, intesi come insieme di Comuni contermini soggetti a simili condizioni di divario rispetto alle dimensioni concettuali individuate, coincidono con i cosiddetti *hotspots*, ovvero quelle unità territoriali caratterizzate da alti valori del fenomeno e alti livelli di similarità con il vicinato.

3 | I risultati

La metodologia è stata validata sul contesto regionale calabrese e successivamente estesa a tutte le Regioni del Mezzogiorno d'Italia. I risultati, presentati in forma aggregata in occasione della *1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management* svoltasi dal 17 al 19 gennaio 2022 presso l'Università Politécnica de Cartagena (Chieffallo *et al.* 2022-b), sono approfonditi, in questo contributo, in forma disaggregata, ovvero rispetto alle singole dimensioni di divario, per ancorare più esplicitamente le riflessioni sui divari territoriali nel contesto italiano meridionale e insulare.

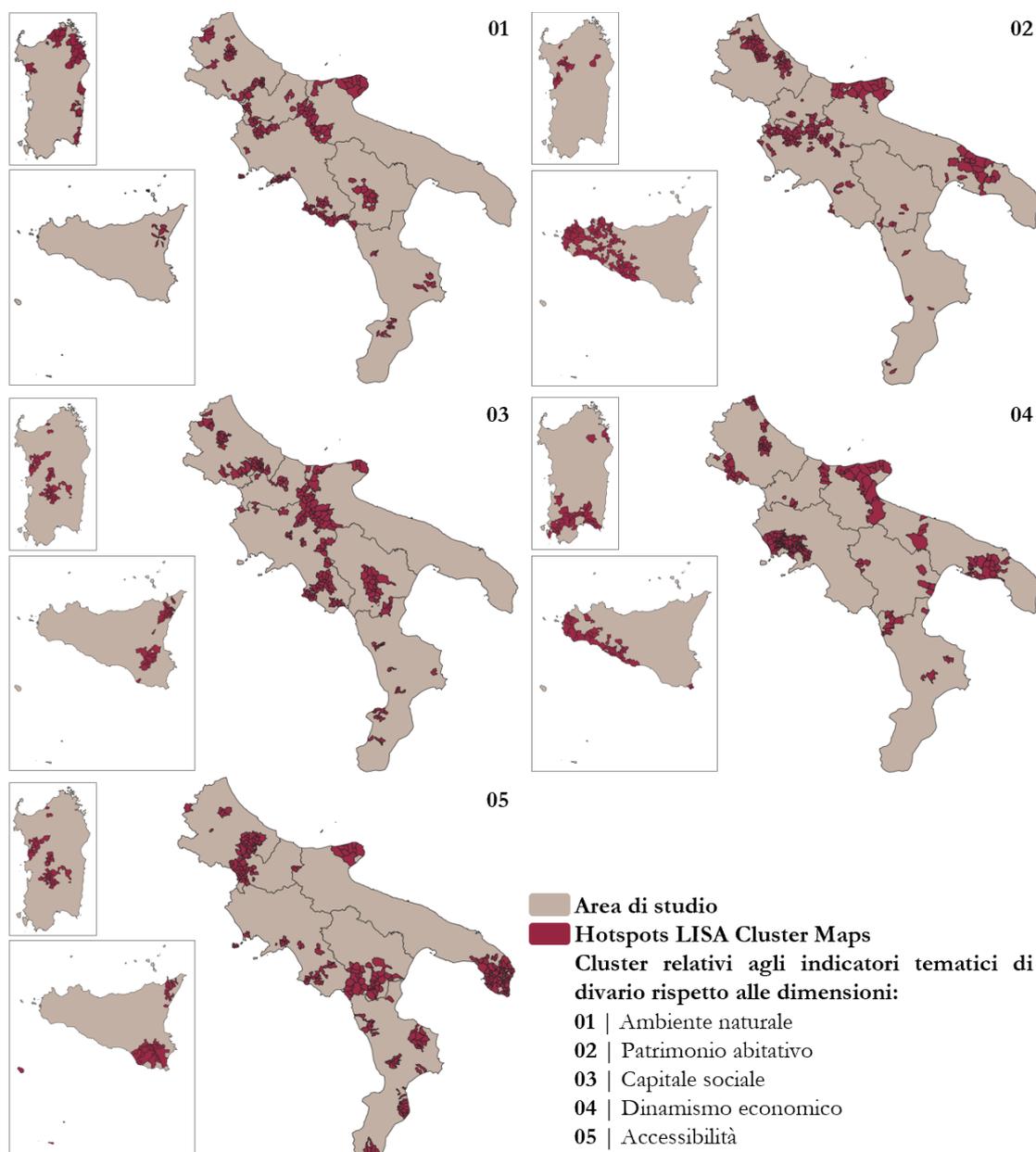


Figura 1 | Mappatura degli *hotspots* relativi agli indicatori tematici di divario per le dimensioni considerate.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Da un punto di vista applicativo, tutti i dati sono stati analizzati utilizzando il software Quantum GIS versione 3.10.14 e il software GeoDA versione 1.18. L'analisi della distribuzione territoriale dei *cluster* è utile ai fini rappresentativi per restituire le differenziazioni locali e, nello specifico, consente di valutare la concentrazione dei *cluster*¹. In particolare, dai risultati è emerso quanto riportato in *Tabella II* circa la presenza di *cluster* ad “alta” concentrazione.

Tabella II | Distribuzione territoriale dei *cluster* ad “alta” concentrazione.
Fonte: Elaborazione degli autori.

Dimensione di divario	ID Cluster	Numero Comuni interessati	Province interessate	Regioni interessate
Ambiente naturale	01_01	11	Nuoro, Sassari	Sardegna
	01_02	11	Matera, Potenza	Basilicata
	01_03	12	L'Aquila, Pescara	Abruzzo
	01_04	18	Chieti, L'Aquila	Abruzzo
	01_05	21	Benevento, Caserta	Campania
	01_06	23	Salerno	Campania
	01_07	23	Città Metropolitana di Napoli, Salerno	Campania
	01_08	26	Avellino, Campobasso, Foggia	Campania, Puglia
Patrimonio abitativo	02_01	15	Brindisi, Città Metropolitana di Bari, Taranto	Puglia
	02_02	15	Foggia	Puglia
	02_03	22	Chieti	Abruzzo
	02_04	32	Pescara, Teramo	Abruzzo
	02_05	52	Benevento, Campobasso, Caserta	Campania, Molise
Capitale sociale	03_01	11	L'Aquila, Pescara	Abruzzo
	03_02	11	Salerno	Campania
	03_03	14	Nuoro, Oristano, Sassari	Sardegna
	03_04	20	Catania, Messina	Sicilia
	03_05	21	Matera, Potenza	Basilicata
	03_06	23	Salerno	Campania
	03_07	31	Chieti, L'Aquila	Abruzzo
	03_08	31	Nuoro, Oristano, Sud Sardegna	Sardegna
	03_09	47	Avellino, Benevento, Foggia	Campania, Puglia
Dinamismo economico	04_01	12	L'Aquila	Abruzzo
	04_02	15	Chieti, Pescara	Abruzzo
	04_03	17	Foggia	Puglia
	04_04	24	Brindisi, Lecce, Taranto	Puglia
	04_05	30	Agrigento, Città Metropolitana di Palermo, Trapani	Sicilia
	04_06	37	Città Metropolitana di Cagliari, Sud Sardegna	Sardegna
	04_07	120	Città Metropolitana di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta	Campania
Accessibilità	05_01	10	Cosenza, Crotone	Calabria
	05_02	10	Oristano	Sardegna
	05_03	15	Nuoro, Oristano, Sassari	Sardegna
	05_04	17	Salerno	Campania
	05_05	17	Città Metropolitana di Messina	Sicilia
	05_06	18	Città Metropolitana di Catania, Ragusa, Siracusa	Sicilia
	05_07	23	Crotone, Reggio Calabria	Calabria
	05_08	30	Nuoro, Oristano, Sud Sardegna	Sardegna
	05_09	36	Matera, Potenza	Basilicata
	05_10	60	Chieti, Isernia, L'Aquila	Abruzzo, Molise
	05_11	68	Lecce	Puglia

¹ Nell'ambito di questo studio, indicato con *n* il numero di Comuni contenenti che costituiscono il *cluster*, per convenzione la concentrazione dei *cluster* viene definita “bassa” se $n \leq 5$, “media” se $5 < n < 10$ e “alta” se $n \geq 10$.

È evidente come i *cluster* ad “alta” concentrazione siano diffusi in tutte le Regioni considerate almeno rispetto a una delle dimensioni di divario. Essi delineano la geografia dei possibili ambiti territoriali di intervento che in alcuni casi, configurandosi per definizione come aree interne, sono sovrapponibili alle aree-pilota SNAI, e negli altri suggeriscono inedite delimitazioni nei contesti regionali e interregionali (come Campania, Puglia e Molise).

Dall’analisi dei dati sono state dedotte le informazioni sulla condizione di *divario multiplo*, sovrapponendo i *cluster* individuati per le singole dimensioni. In particolare, da un punto di vista meramente quantitativo è emerso quanto riportato in *Tabella III*.

Tabella III | Valori di frequenza relativa e assoluta per le classi di distribuzione delle dimensioni di divario.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Regione	n° totale di Comuni	Classi di distribuzione delle dimensioni di divario											
		Nessuna		Una		Due		Tre		Quattro		Cinque	
		%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°
Abruzzo	305	3,61	11	28,20	86	37,05	113	22,29	68	8,85	27	-	-
Basilicata	131	6,11	8	22,90	30	36,64	48	22,90	30	9,92	13	1,53	2
Calabria	409 *	5,62	23	23,47	96	34,96	143	24,94	102	10,76	44	0,25	1
Campania	551 *	6,53	36	29,04	160	34,30	189	19,06	105	10,35	57	0,72	4
Molise	136	8,09	11	27,20	37	36,76	50	20,59	28	5,15	7	2,21	3
Puglia	258 *	15,89	41	36,05	93	26,74	69	14,34	37	6,59	17	0,39	1
Sardegna	377	8,22	31	25,73	97	34,48	130	22,81	86	7,96	30	0,80	3
Sicilia	390	4,10	16	28,97	113	33,85	132	21,54	84	10,26	40	1,28	5

* Attualmente i Comuni sono 404 in Calabria, 550 in Campania e 257 in Puglia. Si fa riferimento alle suddivisioni amministrative per le quali è possibile campionare gli indicatori.

La diffusione del fenomeno di divario, dimostrata sia dalla numerosità dei *cluster* ad “alta” concentrazione (*Tabella II*) che dalle frequenze registrate per le classi di distribuzione delle dimensioni individuate (*Tabella III*), fa riflettere sulla necessità di intervento in tali ambiti al fine di superare la condizione generale di divario e attivare uno sviluppo sostenibile garante dei diritti di cittadinanza e capace di sprigionare il potenziale locale inespreso.

4 | Conclusioni e sviluppi futuri della ricerca

Le politiche comunitarie, congiuntamente a quelle di livello nazionale, avrebbero dovuto sostenere le Regioni del Mezzogiorno e condurle verso un maggiore progresso economico e sociale innescando un processo di convergenza verso le regioni europee più avanzate o, quantomeno, ridurre la condizione di divario interno (De Vivo, 2021). Tuttavia, soprattutto negli ultimi decenni i divari territoriali in quest’area geografica sono aumentati tanto da rendere la differenza tra le Regioni all’interno del Paese maggiori delle differenze tra Paesi. Recentemente, il PNRR ha previsto, sul piano della coesione territoriale, specifiche misure finalizzate a colmare il divario esistente tra Nord e Sud destinando alle Regioni del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse allocabili.

In questo quadro, la ricerca condotta ha inteso intervenire nel dibattito sui divari di sviluppo, estendendolo agli ambiti marginali intermedi la cui mappatura, soprattutto nel contesto italiano meridionale e insulare, rappresenta uno strumento utile di integrazione della mappatura SNAI finalizzato a sviluppare una visione territoriale strategica maggiormente inclusiva dove sperimentare innovative forme di *governance* multilivello e collocare le politiche regionali di sviluppo e coesione.

Se è vero che il PNRR rappresenta un banco di prova per la pianificazione territoriale e urbanistica, il mondo della ricerca ha il compito di guidare le progettazioni locali fornendo supporti *data-driven* ai processi decisionali. Il contributo di questa ricerca potrebbe, in questo senso, riguardare sia la fase attuativa che quella post-intervento del Piano.

In particolare, nella fase di attuazione, che si concluderà nel 2026, i risultati ottenuti dall’applicazione della metodologia proposta possono rappresentare uno strumento operativo utile a programmare le iniziative progettuali da candidare a finanziamento nell’ambito degli avvisi e dei bandi pubblici previsti dal PNRR, supportando gli Enti Locali nell’individuazione sia delle aree che delle misure di maggiore interesse contribuendo a una visione complessiva di sviluppo locale che limiti l’approccio talvolta settoriale adottato

dai Ministeri titolari delle diverse missioni del PNRR. A conclusione della fase attuativa del Piano, nel contesto “post intervento” l'applicazione della stessa metodologia potrà rappresentare, invece, uno strumento di analisi utile a valutare l'efficacia del PNRR in termini di contenimento delle condizioni di divario locale.

A tal proposito, in conclusione, occorre sottolineare quanto segue: se gli elementi innovativi della metodologia utilizzata sono da ricercare nel ricorso ad un apparato analitico multidimensionale e integrato quale dispositivo di conoscenza *desk-based* del territorio, a tale approccio è da riconoscere, tuttavia, la criticità relativa alla molteplicità dei soggetti detentori dei dati in *input* e, soprattutto, ai tempi di aggiornamento e conseguente pubblicazione che potrebbero essere incompatibili con le strette tempistiche imposte dal PNRR. Pertanto, gli sviluppi futuri della ricerca potranno riguardare l'integrazione del *data-set* con altre tipologie di dati non convenzionali e/o desunti da analisi “sul campo”, come l'attivazione di processi partecipativi volti al coinvolgimento della popolazione e degli attori del terzo-settore, per una verifica diretta dell'impatto delle progettualità previste o realizzate sul territorio.

Riferimenti bibliografici

- Anselin L. (1995), Local Indicators of Spacial Association – LISA, *Geographical Analysis*, 27: 93-115.
- Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M.F. (2022-a), Tecniche geo-statistiche per la mappatura territoriale di divari multipli. La “geografia” della Regione Calabria. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 133: 104-129.
- Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M. F. (2022-b), Spatial analysis for territorial marginality mapping. GIS-based application to the case of Southern and Insular Italy. In Garcia-Ayllon S., Miralles J.L. (editors) *Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management. Proceedings of the SUPTM 2022 conference. Cartagena 17-19 gennaio 2022. EdicionesUPCT*.
- De Vivo, P. (2021), Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione Europea. *Stato e mercato*, 41(2), 147-176.
- Gambardella D., Fortunato V. (2020), Sud e aree interne: lo scenario della nuova questione meridionale. Introduzione. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 7.
- Mazziotta M., Pareto A. (2016), On a generalized non-compensatory composite index for measuring socio-economic phenomena. *Social indicators research*, 127(3): 983-1003.
- Santillo M., Marino A. (2021), La questione delle disuguaglianze e dei divari socio-economici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 35(2-3), 469-485.
- Signorino G., Arnone M. (2020), Gli squilibri territoriali e la distribuzione territoriale degli investimenti pubblici. *LaborEst*, 21: 25-31.
- Spallone R. (2020), La concentrazione della spesa nella programmazione comunitaria. Il trade-off tra qualità e quantità degli interventi nelle Regioni del Mezzo-giorno. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 34(1): 193-220.

Il ruolo chiave delle Regioni nei processi di sviluppo urbano: il caso lombardo

Alberto Bortolotti

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU)

Email: alberto.bortolotti@polimi.it

Abstract

Nella cornice di governance dei fondi europei, un ruolo centrale è esercitato dalle Regioni, le quali rappresentano il principale organismo in grado di allocare risorse pubbliche tese alla coesione territoriale. La crisi pandemica ha indirizzato la Commissione Europea a promuovere l'utilizzo dei fondi POR 2021-2027 con l'obiettivo di favorire sussidiarietà e cooperazione tra le amministrazioni afferenti ai territori regionali. Nella prospettiva di assegnare un peso specifico a questi valori, la Regione Lombardia ha bandito una "Manifestazione di Interesse" per la selezione di strategie di sviluppo urbano sostenibile a valere sui fondi strutturali europei per il periodo 2021-2027, ovvero per i Comuni Capoluogo di Provincia e/o con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Questo strumento ha selezionato 14 Comuni che stanno procedendo alla redazione delle relative strategie definitive, attraverso un percorso di revisione dei programmi d'azione supervisionato dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) del Politecnico di Milano. Questo contributo si pone come obiettivo quello di illustrare il caso studio della programmazione POR FESR, FSE+ in Lombardia attraverso la trattazione dei criteri e delle modalità di elaborazione e attuazione delle strategie di sviluppo urbano, nonché della loro "territorializzazione" per una comprensione esaustiva dello strumento in grado di problematizzarne potenzialità e criticità.

Parole chiave: Cohesion, Urban policies, Governance

Introduzione e appunti sulla governance lombarda

Questo saggio si propone di inquadrare le politiche regionali della Lombardia con un affondo specifico sul Programma Operativo Regionale 2021-2027. Il caso studio fa riferimento all'attività di ricerca svolta dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) del Politecnico di Milano che sta supportando la Regione Lombardia nella supervisione delle strategie di sviluppo urbano dei 14 Comuni vincitori della relativa "Manifestazione d'Interesse". Nei seguenti paragrafi verranno dunque trattati il quadro delle politiche regionali in Lombardia, la programmazione POR a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (FSE+), e le strategie ad esse correlate, nonché alcune prime considerazioni correlate alla governance e alla "territorializzazione" delle politiche, in relazione alle loro potenzialità e criticità.

Nella governance lombarda vi sono almeno due macro-questioni che hanno un impatto determinante sulle modalità di allocazione dei fondi europei, nazionali e regionali: la frammentazione amministrativa delle politiche e il disegno dei confini amministrativi.

Per quanto concerne la prima questione, parallelamente all'estensione dei processi di globalizzazione, al governo delle politiche su scala vasta si è spesso frapposta la condizione di forte frammentazione amministrativa presente nel complesso e articolato panorama di enti locali (Dente, 1985: 23), un assetto che in Lombardia è sotteso dalla "logica autonomista" dei Piani di Governo del Territorio (PGT) locali. In particolare, la "logica autonomista" si rifa al criterio secondo cui i singoli Comuni debbano dotarsi dei propri PGT esercitando un forte indirizzo pianificatorio a discapito dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e del Piano Territoriale Regionale (PTR) anche in territori che non possono disporre in modo autonomo di servizi essenziali al cittadino (presidi socio-assistenziali, forze dell'ordine ecc.) (Bortolotti, 2020: 69). Il suddetto assetto urbanistico quindi, anziché favorire il dialogo tra amministrazioni comunali nell'identificazione di strategie di sviluppo territoriale multi-scalari e multi-attoriali comuni, ha generato significative divergenze di coordinamento nell'assegnazione dei fondi per lo sviluppo urbano regionale che si rivolgono a questo tipo di servizi. A questa condizione di strutturale frammentazione si aggiunge la scarsità di risorse destinate agli enti locali, sia in termini di progetti sia in termini di personale, in uno scenario politico nazionale che ha tendenzialmente sottostimato il valore delle politiche territoriali pubbliche. Al contrario, come poi vedremo, queste possono influenzare il potere "relazionale-strategico"

degli enti pubblici (Lagna, 2016: 168; Pike et al., 2019) intervenendo sui costi della logistica, favorendo fenomeni di agglomerazione, facilitando i contatti fra le persone e la circolazione delle idee, implementando la mobilità, o rafforzando le infrastrutture di collegamento (Viesti, 2021: 18).

In merito alla seconda questione invece, è necessario rilevare come i confini amministrativi regionali siano spesso nati nel solco di “astrazioni amministrative” non adiacenti alle identità culturali territoriali. Come si evince dal pensiero dei fautori dell’assetto regionale italiano Cesare Correnti (1852) e Pietro Maestri (1864), la ripartizione dell’Italia in compartimenti fu un esercizio difficile per il carico di pressione tra poteri locali (Correnti, 1855: 147). In questo senso, la *ratio* politico-costituzionale che si scelse fu quella di evitare che le identità locali potessero persistere nel tempo nella logica di evitare fratture future, arginando quindi l’eventuale riscatto autonomista nel solco di rivendicazioni antecedenti all’Unità d’Italia (Bettoni, 2004: 619). Sulla scorta di questo innesto amministrativo si sottolinea come le origini della “logica localista”, oggi riflessa nell’assetto di pianificazione territoriale e della programmazione delle politiche pubbliche, possa identificarsi nel “valore” di rivendicare quelle appartenenze storico-culturali venute meno nella perimetrazione amministrativa del territorio lombardo.

Sulla base di questo impianto di governance regionale affronteremo il ruolo chiave esercitato dalle Regioni, in particolare dalla Lombardia, nei processi di sviluppo urbano scaturiti dallo stanziamento di fondi pubblici, il cui funzionamento è fortemente condizionato dal senso stesso della definizione di governance, ovvero governare il consenso nella complessità di attori locali (Bettoni, 2004: 630), un carattere che è stato fortemente preso in considerazione della Manifestazione d’Interesse del Programma Operativo Regionale lombardo (POR) 2021-2027 proprio nella prospettiva di essere pensato in forma intersettoriale, multi-attoriale e multi-scalare tra i territori.

Il quadro delle politiche regionali in Lombardia

Nella fase di ricostruzione post-pandemica che stiamo attraversando è fondamentale il ruolo svolto dall’Unione Europea nel finanziamento diretto alle Regioni. Facendo leva sull’uso combinato di molteplici politiche come i Programmi Operativi Regionali (POR) (Commissione Europea, 2013) e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (Governo Italiano, 2020), la Regione Lombardia si è resa promotrice di azioni materiali e immateriali strategiche tese ad un cambio di paradigma nei processi di attuazione delle politiche pubbliche verso una logica di programma che mira all’allocazione di investimenti nel breve periodo secondo criteri di cooperazione multi-attoriale e multi-scalare integrati.

Nel quadro di governance dei fondi, un ruolo chiave è infatti quello esercitato dalle Regioni, le quali, in conformità ai principi di garanzia, prossimità e partenariato di cui l’attore regionale è attuatore, rappresentano il principale organismo in grado di allocare risorse pubbliche tese alla coesione territoriale. In questo senso, la crisi pandemica ha spinto la Commissione Europea a definire una cornice di spesa in conto di capitale (Viesti, 2021), in un quadro di regole più esigenti per l’assegnazione delle risorse mirando non solo a favorire obiettivi di lungo periodo come la sostenibilità ambientale, ma anche la cooperazione tra enti del territorio. In riferimento al caso lombardo, sono attualmente in vigore 5 strumenti di *policy* che stanno fortemente contribuendo alla ripresa della Regione: il PNRR, il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2018-2023, il Piano Lombardia, i Giochi Olimpici Invernali Milano-Cortina 2026 e la programmazione europea POR FESR e FSE+ 2021-2027 che tratteremo in seguito.

In relazione al PNRR si sottolinea che circa il 36% delle risorse PNRR (222,1 miliardi di euro) saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane (66 miliardi di euro nel PNRR in senso stretto a cui si sommano 80 miliardi di euro considerando il Fondo complementare). Di questi fondi, il coinvolgimento degli enti territoriali interessa l’inclusione, la coesione per i Comuni e la salute per le Regioni (Governo Italiano, 2021). Allo stato attuale ricadono sul territorio lombardo oltre 9,7 miliardi di euro a valere sul PNRR con progetti e strategie che sono inerenti alla rigenerazione urbana di Milano (732 milioni), l’edilizia carceraria (20 milioni), l’edilizia scolastica (547 milioni), la sanità (1 miliardo e 192 milioni), PINQUA (645 milioni), l’attrattività dei borghi (69 milioni), la rete ferroviaria (3 miliardi e 37 milioni) e le aree interne (13 milioni). A fronte della mole di azioni e investimenti, come per il caso dei fondi strutturali, Regione Lombardia sta monitorando le fasi di attuazione secondo una logica integrata che mira ad evitare la creazione di aree di sovrapposizione, a cui si aggiunge un diretto investimento nella task force “monitoraggio e performance” che per il solo PNRR vale 38 milioni di euro (Regione Lombardia, 2021a). In queste politiche, la Regione svolge talvolta il ruolo di soggetto attuatore beneficiario diretto delle risorse, in altri casi è invece soggetto garante della selezione dei progetti presentati da altri enti. Perciò è possibile rilevare che, in questa fase, la Regione Lombardia sia, allo stesso tempo, attore promotore e attore arbitro delle suddette politiche (Bobbio et al., 2017), in particolare quelle urbane e territoriali.

La programmazione europea POR 2021-2027 in Lombardia

La programmazione europea in vigore (2021-2027) è adottata a valere su due fondi, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con l'intento di favorire lo sviluppo equilibrato della Lombardia valorizzando l'innovazione, il tessuto di piccole-medie-imprese, la digitalizzazione e la connettività del territorio, e il Fondo Sociale Europeo (FSE), con l'obiettivo di sostenere i progetti favorendo il coinvolgimento del capitale umano presente nei Comuni. In Lombardia, il riparto preliminare dei fondi finanziari per le strategie scaturite dall'uso combinato di questi due fondi cuba 2 miliardi di euro da FESR e 1,5 miliardi di euro da FSE+ che la Regione si è prefissata di indirizzare in particolare sui servizi di cittadinanza, la transizione ecologica e la biodiversità (Regione Lombardia, 2021b; Regione Lombardia, 2022). A gennaio 2021 la Regione Lombardia ha bandito una "Manifestazione di Interesse" per la selezione di strategie di sviluppo urbano sostenibili localizzate nella "riserva delle città". Questa politica ha permesso di selezionare 14 Comuni Capoluogo e/o con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti (a fronte di 16 candidature) con un finanziamento di 15 milioni di euro ciascuno (esclusi eventuali co-finanziamenti) (Pasqui, 2022: 75), i quali stanno attualmente elaborando la forma definitiva delle strategie in vista della sigla del dell'Accordo di Programma (AdP).

In merito alla programmazione dei fondi strutturali europei in Lombardia, vi sono almeno due questioni fondamentali da sottolineare: il ruolo della Regione e la composizione delle strategie.

In primo luogo, il caso lombardo mostra che far leva sul POR FESR come punto di partenza accompagnandolo da FSE+, ovvero "forzando" l'utilizzo combinato di azioni materiali e immateriali previste nelle strategie, può generare una forte reazione agli effetti della pandemia, della crescita delle disuguaglianze e della marginalizzazione delle aree periferiche nei centri urbani. Sicché, il virtuoso rapporto tra Regione Lombardia e Politecnico di Milano ha sensibilmente favorito, sin dal processo di redazione del bando, un approccio innovativo dell'attore regionale allo sviluppo del territorio. In questo senso, la Regione sta rivestendo un ruolo di primo piano nella "messa a sistema" delle politiche, nonché nel coordinamento dei Comuni, ai quali è richiesto di costituire specifiche cabine di regia interdipartimentali per l'attuazione delle strategie. In altre parole, la centralità dell'attuazione, storicamente caratterizzata dall'allungamento delle procedure, nonché dalla carenza di competenze tecniche nella progettazione esecutiva da parte degli enti locali, viene affrontata facendo leva sulla sinergia multilivello tra Amministrazioni con un ruolo promotore e garante di Regione Lombardia.

In secondo luogo, la programmazione europea costituisce un'occasione per mettere in relazione diverse politiche e risorse avviando un indirizzo strategico urbano d'insieme nella composizione delle strategie, attraverso il quale i Comuni possono prevedere co-finanziamenti e coinvolgere gli attori del territorio. Dunque, l'obiettivo strategico generale della rigenerazione urbana sostenibile viene inquadrato nell'ambito dei contesti urbani caratterizzati da forti marginalità con l'obiettivo di migliorare le condizioni sociali di alcune popolazioni target: anziani, bambini e adolescenti, donne, fasce sociali fragili (Pasqui, 2022: 75).

La composizione delle strategie non ha dovuto solo dialogare con la scala urbana del Comune, ma anche con gli ambiti dei quartieri interessati dalle azioni materiali e immateriali, nonché con la perimetrazione degli interventi secondo una logica integrata (Pasqui, 2022: 75), localizzata e trans-scalare nell'approccio, in altre parole considerando le comunità locali, facendo perno sui servizi sociosanitari e assistenziali presenti e prevedendo spazi da riqualificare (edifici, piazze). In particolare, con riferimento agli interventi materiali, sono oggetto delle strategie interventi come la riorganizzazione degli spazi aperti, la riqualificazione delle scuole e la creazione di laboratori di comunità.

Alcuni primi risultati nell'elaborazione delle strategie di sviluppo urbano connesse ai fondi FESR e FSE+ hanno dimostrato che: la necessità di integrare azioni materiali e immateriali multisettoriali tra loro è riuscita a garantire un reale coordinamento verticale e orizzontale tra dipartimenti amministrativi, diversi "progetti bandiera" collocati nei Comuni possono essere modellizzati sul piano procedurale per elaborare futuri interventi, la condivisione d'intenti e la "messa a sistema" delle azioni ha sollecitato gli enti locali a fare rete con le comunità intervenendo in misura trasversale alle fragilità del territorio sotto la guida delle cabine di regia impostate dai Comuni.

Infine, tutte le strategie di sviluppo urbano dei 14 Comuni lombardi possiedono un forte carattere di "territorializzazione" degli interventi, in grado di saldare lo stanziamento delle risorse comunitarie ai variegati contesti urbani lombardi secondo un principio che "a cannocchiale" indirizza la coesione territoriale dalla scala europea sino a quella locale.

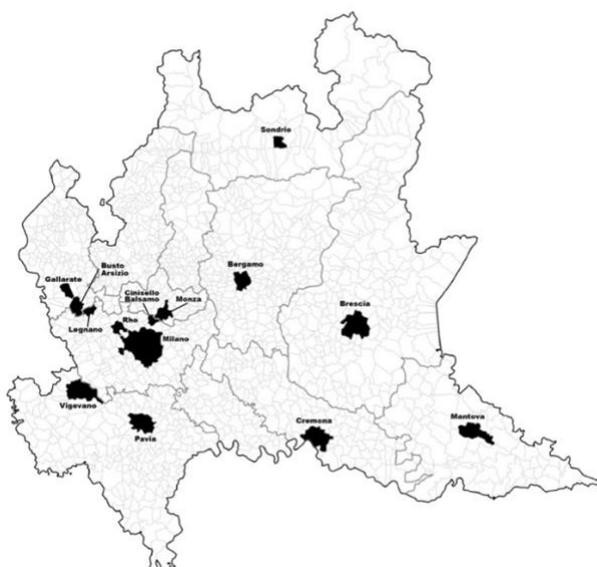


Figura 1 | I Comuni lombardi beneficiari dei fondi FESR, FSE+ per la programmazione europea 2021-2027.
Fonte: a cura dell'autore.

Conclusioni: potenzialità e criticità delle politiche regionali

Dal caso studio presentato emerge come la Lombardia rappresenti un territorio di rilevante interesse nell'indagine dell'interazione tra attori, piani, politiche e progetti secondo logiche d'innovazione amministrativa multi-scalare tese ad una maggiore efficienza della governance. Gli strumenti trattati si pongono nella direzione di cercare un nesso tra gli interessi di diversi livelli amministrativi, allineando le politiche di coesione verso una condizione di "convergenza" (Viesti, 2021) nello sviluppo regionale. A tal proposito, sebbene il quadro delle politiche territoriali lombarde invari in vari interventi secondo un macro-criterio di non-sovrapposizione, il caso della programmazione europea 2021-2027 dimostra proprio la necessità di riorganizzare assetti e strumenti di governo territoriale attraverso cabine di regia tese a coordinare i dipartimenti amministrativi degli enti pubblici, talvolta facendo leva su "interstizi amministrativi" che si rivelano necessari laddove vi siano condizioni emergenziali o problematiche nell'attuazione di PGT e PTCP. Sicché, il tema del mancato allacciamento tra coordinamento amministrativo e impalcatura delle politiche territoriali continua a rimanere rilevante, soprattutto per ricomporre i divari tra aree urbane forti e fragili (Coppola et al., 2020). In questo senso, le amministrazioni italiane hanno spesso avuto una tendenza "autarchica" nel gestire le risorse (Viesti, 2021: 352) e lo spazio (come avviene nei PGT), e questa criticità può essere compensata dall'azione di cabine di regia multilivello in grado di definire agende comuni tra Regioni, Città Metropolitane, Province e Aree Vaste, Città capoluogo e implementando le abilità degli attori in gioco (Pasqui, 2022: 76). In altre parole, possibili soluzioni ai problemi strutturali di sviluppo locale possono essere attuate solo nel solco di una stretta cooperazione, verticale e orizzontale, tra pubbliche amministrazioni e nella prospettiva di un forte rilancio del ruolo dello Stato, l'unico soggetto in grado di mitigare le condizioni di fragilità territoriale generate dal mercato finanziario globale (Pasqui, 2022: 55).

Riferimenti bibliografici

- Bettoni G. (2004), "Il territorio italiano oltre il federalismo" in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XII, vol. IX, pp. 617-632.
- Bobbio L., Pomatto G., Ravazzi S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori, Milano.
- Bortolotti A. (2020), "Modello Milano"? Una ricerca su alcune grandi trasformazioni urbane recenti, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Commissione Europea (2013), Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, Direzione Generale Presidenza.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F., (2020), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Correnti C. (1852), "Fisionomia delle regioni italiane", in *Il Nipote del Vesta Verde*, pp. 42-61.

- Correnti C. (1855), “Casa Nostra” in *Il Nipote del Vesta Verde*, pp. 138-163.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Governo Italiano (2020), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Governo Italiano (2021), *Relazione sullo stato d’attuazione del PNRR*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Maestri P. (1864), *Statistica del Regno d’Italia nell’anno 1863*, Firenze, Ministero dell’Agricoltura, Industria e Commercio.
- Lagna A. (2016), “Derivatives and the financialisation of the Italian state” in *New Political Economy*.
- Pasqui G. (2022), *Coping with the pandemic in Fragile Cities*, PoliMi Springer, Milano.
- Pike A., O’Brien P., Strickland T., Thrower G., Tomaney J., (2019), *Financialising City Statecraft and Infrastructure*, Elgar, Cheltenham.
- Regione Lombardia (2021), *Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER)*, Bollettino Ufficiale Regionale Lombardia (BURL), Milano.
- Regione Lombardia (2021), *Deliberazione di Giunta Regionale (DGR) 5106/2021*, Bollettino Ufficiale Regionale Lombardia (BURL), Milano.
- Regione Lombardia (2022), *Deliberazione di Giunta Regionale (DGR) 6214/2022*, Bollettino Ufficiale Regionale Lombardia (BURL), Milano.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI Secolo*, Laterza, Bari.

Riconoscimenti

Ringrazio il Professor Gabriele Pasqui per i consigli nella ricerca delle politiche regionali lombarde e per l’aiuto prestato nella redazione del presente documento.

Modelli di *governance* sottesi dal *Recovery Fund*: il ritorno dell'urbanista

Alessandra Casu

Università degli Studi di Sassari

Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica (DADU)

Email: casual@uniss.it

Abstract

Il lavoro propone una riflessione sull'azione e nel corso della stessa, rispetto all'esperienza legata ai bandi PNRR per i cosiddetti "Ecosistemi dell'innovazione" e il finanziamento delle infrastrutture a loro supporto, destinato alla "riqualificazione urbanistica" di contesti urbani degradati.

Nell'implementazione dell'ecosistema rivestono grande importanza la costruzione di reticoli cooperativi e di partenariati di progetto «in grado di sviluppare attività ad alta intensità di conoscenze»; il ruolo svolto da ogni singolo soggetto; la suddivisione e il trasferimento di *ownership*; la capacità di generare sinergie; la coerenza con atti programmatori e pianificatori in atto; uno sguardo "territoriale" ai processi economico-produttivi e alle grandi transizioni; la coerenza tra l'azione di riqualificazione infrastrutturale e la missione attribuita all'infrastruttura a conclusione dell'intervento di riqualificazione.

Emerge la figura dell'urbanista come soggetto capace di coordinare programmi e azioni «di riqualificazione urbanistica più ampia, già prevista all'interno di un piano urbanistico o altro strumento di pianificazione territoriale approvato»; emergono forme di cooperazione territoriale che spostano le responsabilità della stazione appaltante in capo anche ad un soggetto partner e non, necessariamente, al soggetto (organismo di ricerca) proponente; emerge l'effetto moltiplicatore degli investimenti che la strutturazione di un ecosistema può generare.

Parole chiave: urban regeneration, European policies, innovation

Introduzione: l'occasione

A fine settembre 2021 l'Agenzia per la Coesione Territoriale pubblica un *Avviso per la manifestazione di interesse per la candidatura di idee progettuali da ammettere ad una procedura negoziale finalizzata al finanziamento di interventi di riqualificazione e rifunzionalizzazione di siti per la creazione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno*¹.

Obiettivo è «la creazione di infrastrutture materiali o la rigenerazione di quelle abbandonate mirata a promuovere lo sviluppo di capitale umano altamente qualificato, la ricerca multidisciplinare, la creazione e l'attrazione di imprese innovative» (ACT, 2021a), attraverso «un'ampia collaborazione tra università, centri di ricerca, imprese, amministrazioni pubbliche e organizzazioni del terzo settore, valorizzando il ruolo di tutti gli attori coinvolti» (Ivi).

Un ecosistema dell'innovazione è definito come un «sistema in cui una pluralità di attori tra loro interconnessi – istituzioni, società civile, settore privato, università, singoli imprenditori e altri – lavorano insieme su base continuativa per generare, testare e sviluppare idee e soluzioni innovative basate su un'azione coordinata e collaborativa e sull'utilizzo di risorse complementari» (ACT, 2021a). Gli investimenti devono realizzarsi nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia e le attività sviluppate nelle infrastrutture dovranno ricadere in uno o più ambiti del PNR 2021-2027 (MUR 2020, CIPE 2021).

L'avviso dà un insieme di altre definizioni quale ad esempio la compagine di progetto, costituita da almeno un organismo di ricerca, in cooperazione con altri analoghi o con enti locali, imprese e altri soggetti pubblici o privati, in numero minimo di tre partner. La durata massima della realizzazione dei progetti è di 36 mesi e l'importo finanziabile, a copertura di tutti i costi sostenuti (incluse le spese tecniche, l'acquisto delle attrezzature per la ricerca e l'eventuale acquisizione del bene immobile) può variare da un minimo di dieci a un massimo di novanta milioni di euro.

La prima domanda che sorge è: questa fase del PNRR implica una *governance* peculiare?

¹ a valere sul *Recovery Fund* in attuazione del Decreto Legge n. 59 del 6 maggio 2021 e alla Scheda progetto *Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati*; l'Avviso prevede più fasi, con scadenza il 12 novembre per la prima e il 25 marzo per la seconda.

A dispetto delle definizioni puntuali e della predisposizione di formulari e modelli, la manifestazione di interesse suscita numerosi quesiti (oltre 150 a dieci giorni dalla scadenza), le cui risposte chiariscono quali contesti e localizzazioni sono candidabili, quali spese ammissibili, quali scadenze, quali stazioni appaltanti, quali figure (es.: RUP e responsabile di progetto) coinvolte nelle diverse fasi, la variabilità del partenariato, la disponibilità del bene da riqualificare, etc.

Una prima valutazione delle ipotesi di lavoro

Nella proposta e nell'implementazione dell'ecosistema riveste grande importanza la costruzione di reticoli cooperativi, di partenariati «in grado di sviluppare attività ad alta intensità di conoscenze» (ACT, 2021a).

Una seconda domanda che qui si pone è: che ruolo può svolgere l'urbanista nell'attuale fase di implementazione del PNRR?

In molte situazioni, stante l'opportunità di riqualificare siti e contesti urbani marginali o problematici, l'iniziativa parte da Enti Locali proprietari di immobili in stato di abbandono, che ne propongono ad Atenei e centri di ricerca la candidatura, spesso senza individuare un terreno comune di lavoro e di costruzione di un "ecosistema" economico-produttivo, né verificare il rispetto dei requisiti fissati nelle risposte ai quesiti posti all'Agenzia per la Coesione: è il caso di alcune proposte pervenute all'Università di Sassari, che ha dapprima formato un ufficio per la progettazione strategica e poi istituito una commissione, presieduta dal pro-Rettore vicario e costituita da tale ufficio e da delegati rettorali. Alcune ipotesi proponevano siti esterni ai "centri urbani" *ex lege* 865/71 e ai "centri abitati" ai sensi del Codice della Strada, o in zone agricole, o in zone produttive non contigue a centri abitati o urbani: un chiarimento a una FAQ richiedeva esplicitamente tali requisiti e la presenza di un'urbanista in commissione ha permesso di dirimere questioni ed effettuare una prima selezione.

Quali luoghi per la ricerca?

L'Università di Sassari ha un Dipartimento (Architettura, Design e Urbanistica - DADU) totalmente decentrato ad Alghero e alcuni corsi di studio in sedi gemmate: ad Olbia per discipline economiche e turistiche, a Nuoro per discipline forestali e ambientali, ad Oristano per discipline archeologiche e agro-alimentari. L'auspicabile contiguità tra luoghi della didattica, della ricerca e della c.d. terza missione appare ovvia per cui un investimento in progettazione è sensato in tali sedi, meno in altre: l'Ateneo agisce dunque come capofila ad Alghero, Olbia e Sassari e accetta proposte di partenariato a Nuoro. Tale sinergia evidentemente non sempre è considerata dalle rappresentanze istituzionali di alcuni territori: all'Ateneo pervengono richieste (per altro accettate) di partenariato per altri territori barbaricini; di fare da capofila a Bosa (dove l'Ateneo non ha attività stabilmente strutturate), ad Arborèa (presso una centrale lattiero-casearia con cui collaborano alcuni gruppi di ricercatori), ad Alghero (in competizione con l'infrastruttura già identificata e in un edificio – un palacongressi mai entrato in esercizio – disfunzionale e difficilmente recuperabile rispetto allo scopo).

Le prime due ipotesi sono accettate e candidate alla prima fase di valutazione, l'ultima solo come partner.

La posizione dell'urbanista, che ricerca le coerenze, è ovviamente favorevole alle ipotesi che non solo rispondano al bando, ma prevedano un percorso di rigenerazione urbana complessiva; prossimità, complementarità e sussidiarietà con strutture e infrastrutture di Ateneo già in essere; terreni di interazione coi sistemi produttivi locali; energia e mobilità più sostenibili; infrastrutture digitali a supporto.

What's going on?

La figura dell'urbanista si rivela utile anche per comprendere «cosa succede in città»:

- ad Alghero, grazie anche al DADU, in un quartiere popolare insiste un ex cotonificio oggetto di programmi a valle della pianificazione strategica, per farne un "polo della creatività". Il Comune ha ottenuto il finanziamento dello studio di fattibilità e poi della riqualificazione; la progettazione ha raggiunto la fase esecutiva, i lavori sono stati appaltati e avviati. Manca una strategia per la gestione e il DADU, che ha riaperto il corso di studi in Design, necessita di nuovi spazi per la didattica e la prototipazione. Il Consorzio Industriale vorrebbe completare il centro servizi nell'ASI, non candidabile perché esterna al centro urbano. Il direttore del Parco Regionale e dell'AMP di Porto Conte propone di candidare anche il Palacongressi. Entrambi gli Enti sono partner;
- ad Olbia, a ridosso dell'area portuale e ai margini della città il Consorzio Industriale (CIPNES) ha in corso di realizzazione una "Piattaforma Tecnologica Europea". Un capannone è in corso di allestimento e potrebbe ospitare i corsi di studio in economia, attualmente localizzati all'aeroporto, e

un insieme di attività e attrezzature di ricerca e servizio. A una localizzazione sensata in termini logistici e infrastrutturali corrisponde però un partenariato limitato a CIPNES e soggetti universitari;

- a Bosa l'Unione dei Comuni trova un'intesa per candidare l'ex seminario vescovile. Il Rettore in carica e un suo predecessore chiedono al direttore del DADU una proposta per candidarlo come infrastruttura di ricerca, dedicata ai beni culturali e ai materiali, con un partenariato costituito fondamentalmente da centri di ricerca esterni all'isola;
- ad Arborèa la cooperativa "3A" fra ex assegnatari della Riforma agraria ha lasciato la sede nel centro urbano realizzata dall'Ente di Riforma, facendone oggetto di un concorso di idee che non ha avuto seguito. L'Amministrazione Comunale assume la regia dell'operazione, proponendo un'infrastruttura parzialmente di ricerca e parzialmente a servizio delle imprese: il partenariato vede dunque l'Ateneo affiancato da un grande *player* internazionale del mercato e dalle istituzioni locali;
- Sassari, sede dell'Ateneo, non dovrebbe restare senza una proposta per la città: il Rettore individua l'ex Questura, molto prossima alla sede centrale di ateneo, facilmente raggiungibile coi mezzi pubblici. La sede è già impegnata e si avvia un'interlocuzione con il Sindaco, che propone di candidare alcuni siti dismessi di archeologia industriale: le aree proposte sono di proprietà privata e richiedono ulteriori interlocuzioni su più piani. A ridosso della scadenza della prima fase, si individua il complesso delle ex concerie Costa, a lato della linea ferroviaria e all'ingresso della città storica da nord, in prossimità di alcune sedi dell'Ateneo, dell'area produttiva e del futuro centro intermodale passeggeri. Sarà dedicato principalmente alle transizioni energetica e digitale.

Il nodo della rendita

L'Ateneo tende ad evitare la costituzione di soggetti consortili e gli equivoci nell'utilizzo dei beni, soprattutto per le difficoltà nella gestione dei lavori a valle dell'eventuale finanziamento: che deve essere eseguita da una stazione appaltante che sia parte della compagine di progetto e, allo stesso tempo, centrale unica di committenza per il PNRR.

Tutte le aree proposte rappresentano dunque un potenziale *vulnus* non solo dal punto di vista delle condizioni ambientali, territoriali e istituzionali, ma soprattutto dell'assetto proprietario, della loro "valorizzazione": intesa non tanto come riqualificazione e ri-significazione di oggetti dell'abbandono, quanto piuttosto come foriere di rendita, in alcuni casi parassitaria:

- ad Arborèa, al termine della prima fase di valutazione delle proposte e in prossimità della scadenza della seconda, cambiano il Consiglio di Amministrazione della 3A e gli indirizzi, volti verso una proposta di vendita di metà del complesso immobiliare senza cogliere i benefici presenti e futuri del finanziamento di un'infrastruttura che potrebbe essere concessa in comodato d'uso e ritornare in seguito nella disponibilità aziendale, con un valore superiore a quello realizzabile attualizzato: la proposta sarà declinata e questa infrastruttura non prosegue l'*iter*;
- a Sassari, l'area costituisce un asse ereditario di proprietà privata, frazionato in quote, che rende necessaria una valutazione da parte del Demanio a valle di un prezzo richiesto dalla proprietà per la vendita (per altro vincolata agli esiti della valutazione), dalla difficoltosa condivisione tra i diversi rami della proprietà e che appare non coerente alle complesse valutazioni esperte effettuate da ricercatori DADU;
- a Bosa, il seminario è di proprietà della Curia e sarà necessario coinvolgerla nel progetto e rendere il bene disponibile per la sua attuazione. Inoltre, nel periodo tra la scadenza della prima fase e quella della seconda cambia il presidente dell'Unione dei Comuni e sarà necessario redigere nuovi atti di delega;
- ad Alghero, l'ex cotonificio è sì di proprietà pubblica, ma della Regione che l'ha concesso in comodato al Comune: sarà dunque necessario un insieme di atti che permettano all'Ateneo il comodato d'uso del bene al termine dei lavori di riqualificazione;
- ad Olbia l'immobile resterà in capo al Consorzio Industriale (CIPNES), che lo concederebbe all'Ateneo in comodato d'uso gratuito.

What's going on, reloaded

Una fase in cui la figura dell'urbanista si rivela centrale è la costruzione del partenariato, che deve guardare non solo agli equilibri istituzionali e agli aspetti formali, ma soprattutto alle sinergie attivabili sul territorio, alle scale locali e di area vasta, per rispondere agli scopi del bando e – come emergerà in seguito – per generare "ecosistemi dell'innovazione" capaci di intercettare ulteriori finanziamenti alla ricerca e al trasferimento tecnologico.

Nel caso di Sassari, il cui progetto è in grande ritardo, si rivela fondamentale l'apporto del Consorzio Industriale, che riporta le interlocuzioni in corso nell'ASI di Porto Torres e le ipotesi di insediamento di infrastrutture di produzione e distribuzione energetica in aree dismesse dalle attività petrolchimiche: assieme alla consultazione delle parti sociali per l'istituzione di un corso di laurea in Ingegneria industriale, costituisce il perno intorno al quale ruota tutta la proposta, con la localizzazione di un insieme di laboratori e spazi per la didattica modulare:

- *Energy lab*, di ricerca applicata e di alta formazione, per sviluppo e sperimentazione di tecnologie emergenti e sostenibili in energia e combustibili, *testing* e certificazione di componenti e sistemi;
- *Innovation Centre*, per generazione e condivisione di idee e progetti, sviluppo delle conoscenze, attrazione di fondi e investimenti, creazione e supporto di *start-up*, attività di *engagement* e divulgazione;
- *Mobility hub*, di ricerca applicata alla mobilità sostenibile, all'organizzazione dei trasporti, alle applicazioni dedicate, al *mobility management*, in collaborazione con E.E.LL. territoriali, aziende di trasporto e di servizi avanzati;
- uffici, aule per attività didattiche frontali e laboratori didattici per *hands-on training*, tirocini formativi, incubazione di impresa, permettendo di riunire alcune attività ora disperse sul territorio, agganciarle alla *smart grid* in corso di realizzazione, ad alcune aziende innovative emergenti, alla Camera di Commercio (anch'essa partner di progetto, sia a Sassari sia ad Alghero e Olbia).

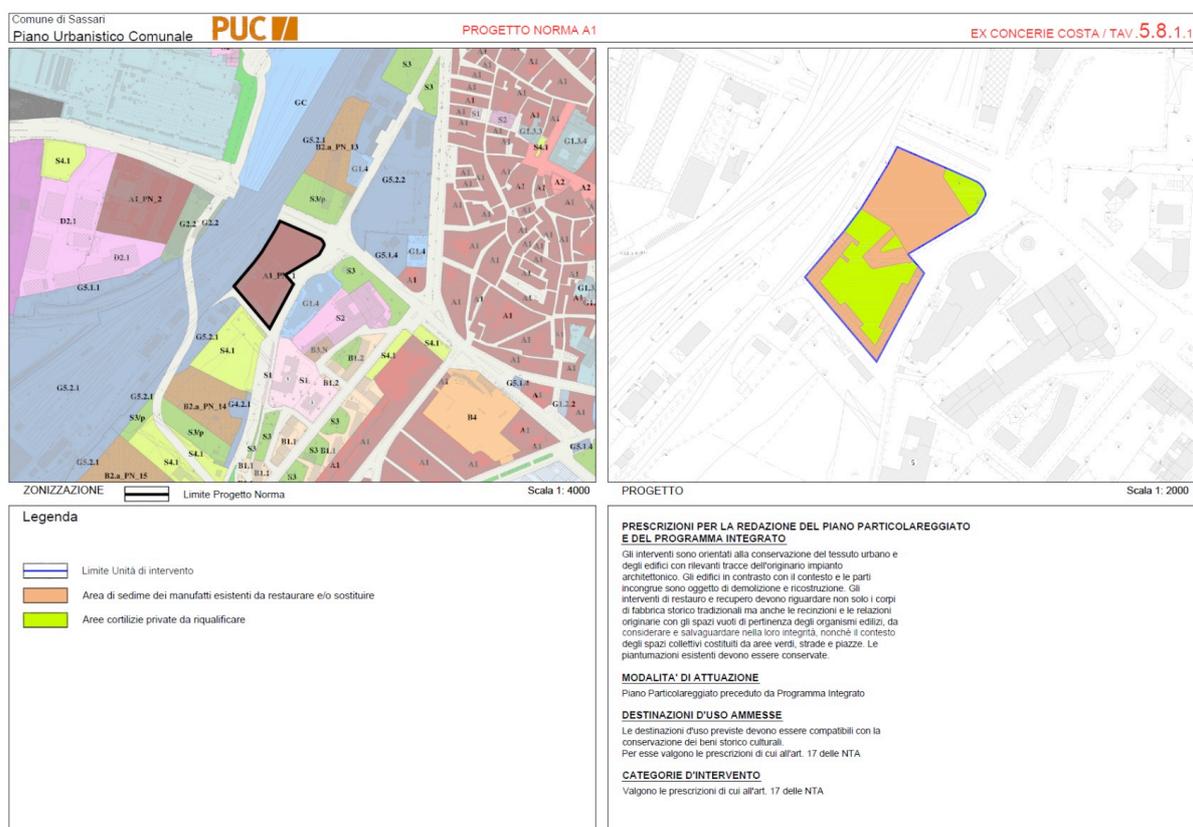


Figura 1 | Progetto norma per le ex concerie Costa nel PUC di Sassari.

Nella negoziazione inter-istituzionale, si ottiene anche – in caso di prosecuzione favorevole dell'*iter* procedurale – l'assegnazione del parcheggio a Sud classificato S4.1, attuale piazzale di sosta degli autobus extra-urbani, che dovrebbe essere rilocalizzato nel nuovo centro intermodale, dal lato opposto della strada che costeggia il complesso a Nord.

Nella graduatoria finale della prima fase (ACT2021b), fra le cinque candidate dall'Università di Sassari questa – per quanto redatta in condizioni emergenziali – è la proposta valutata più favorevolmente. Nonostante le interlocuzioni col sistema camerale e coi Consorzi Industriali siano intercorse anche per Alghero e Olbia, in cui la fase di progettazione è molto più avanzata e addirittura i lavori in corso, certamente la rigenerazione non è emersa con la stessa rilevanza e, probabilmente, non è emerso un potenziale ecosistema dell'innovazione altrettanto strutturato: nel caso di Olbia, l'intervento costituisce il

completamento di uno già in essere e non evidenzia sinergie altrettanto interessanti verso le grandi transizioni; nel caso di Alghero, il lungo percorso di rigenerazione non è forse reso abbastanza evidente e le sinergie con il mondo produttivo appaiono certamente più deboli, a dispetto del vasto insieme di servizi offerto al quartiere, alla collettività e al sistema delle piccole-medie imprese locali.

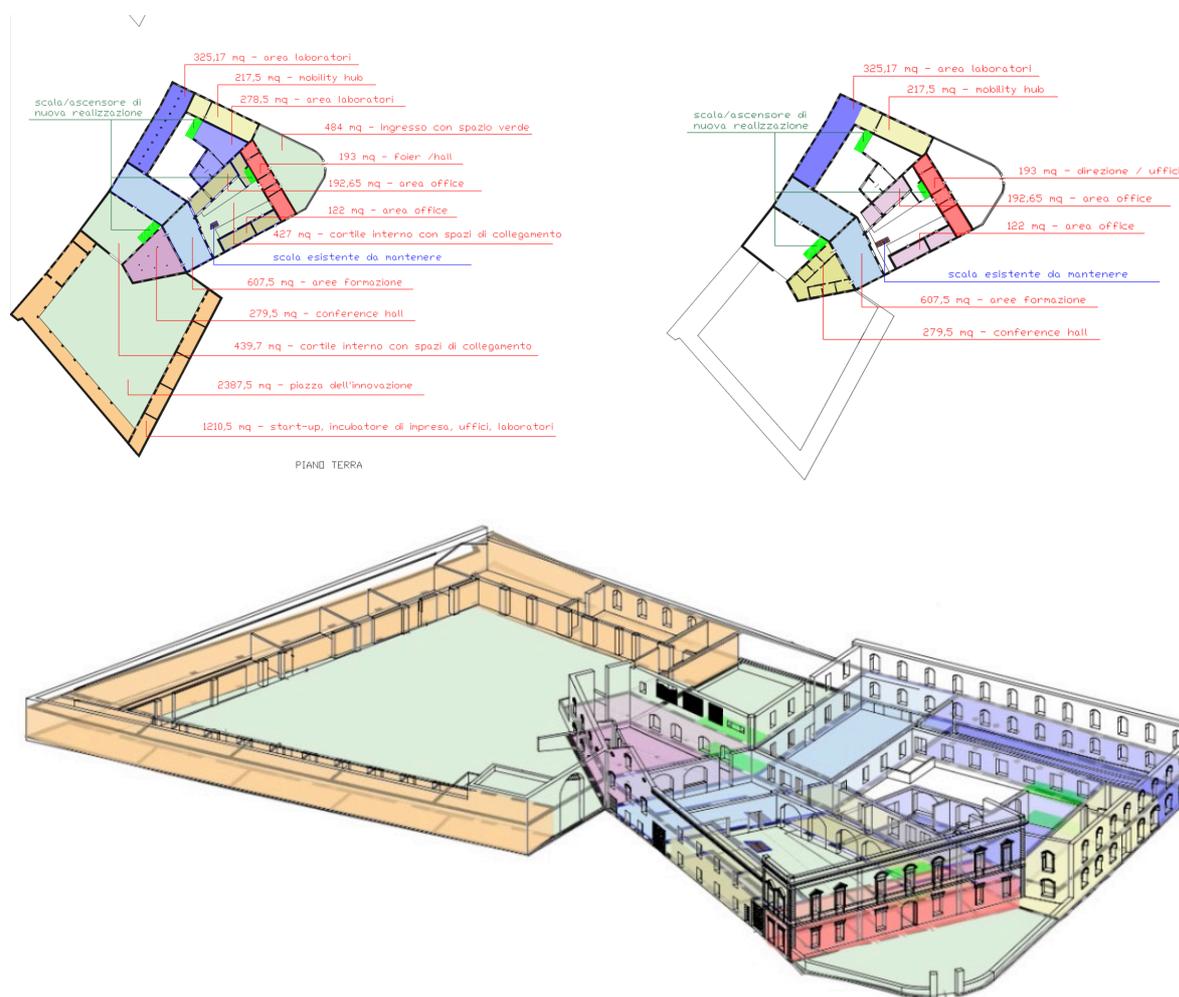


Figura 2 | Articolazione plani-volumetrica del programma funzionale nelle ex concerie Costa a Sassari.

La governance di progetto

Al termine della prima fase di valutazione, l'Agenzia per la Coesione Territoriale formula i requisiti di ammissione alla fase successiva, non noti in precedenza (ACT, 2021c):

- una nuova delega, individuale e collettiva, all'organismo di ricerca. In questa fase, è possibile estendere il partenariato e coinvolgere ulteriori soggetti;
- un livello di progettazione minimo allo stadio della fattibilità tecnico-economica, con valutazioni più favorevoli per i livelli di progettazione definitivo ed esecutivo;
- un'analisi costi/benefici e di rischio finanziario dell'investimento (ma quali benefici sono quantificabili in un'infrastruttura di ricerca?).

Mentre per Olbia e Alghero il problema principale è costituito dalla redazione delle analisi di rischio e costi/benefici, per Bosa e Sassari (il sito più problematico dal punto di vista della "cantierabilità") la progettazione dal punto di vista tecnico è completamente da allestire.

La figura dell'urbanista si rivela dunque utile per organizzare, mantenendo l'Ateneo il ruolo di capofila, una *governance* di progetto adattata alle differenti condizioni di contesto:

- ad Alghero e Olbia, poiché il livello di progettazione è già esecutivo e i lavori sono in corso, la *ownership* del progetto e della sua realizzazione in cantiere resterebbe in capo ai soggetti che già ce l'hanno, rispettivamente il Comune di Alghero e il CIPNES. Nel caso di Alghero, che non può essere Centrale Unica di Committenza per il PNRR (D.L. 77/21), resta da decidere se la stazione appaltante potrebbe

essere la Rete Metropolitana, partner del progetto dalla prima fase, cui Alghero aderisce: tale soluzione lascerebbe al DADU la direzione artistica e all'Ateneo le forniture di attrezzature mobili, liberando i suoi uffici da alcune responsabilità di procedimento;

- a Bosa, l'Amministrazione Comunale assume l'onere dello studio di fattibilità e dell'analisi costi/benefici, mentre è da stabilire se – in caso di esito favorevole – la stazione appaltante sarebbe l'Unione dei Comuni, che per il PNRR potrebbe costituire una Centrale Unica di Committenza (D.L. 77/21);
- a Sassari è operata una scelta inedita e originale, con un accordo tra l'Ateneo e la Soprintendenza ABAP che vede lo studio di fattibilità redatto e approvato dallo stesso Soprintendente (per altro docente presso il DADU). Resta, in caso di esito favorevole, da definire quale sarebbe la stazione appaltante; poiché però l'acquisto del cespite sarebbe a carico dell'Ateneo, questo probabilmente dovrebbe esercitare *in toto* il ruolo di soggetto beneficiario.

Per quanto attiene l'analisi costi/benefici, ad Olbia è affidata dal CIPNES a consulenti esterni, mentre per Sassari e Alghero è stata realizzata – in tempi brevissimi – con risorse interne².

Alcune considerazioni

Queste riflessioni nel corso dell'azione e sulla stessa (Locke, 1690; Dewey, 1910; Schön, 1983) tentano di rispondere a quale contributo può dare la cultura urbanistica alla capacitazione (Sen, 1999) degli attori istituzionali impegnati nei processi e nelle politiche di sviluppo e coesione.

Se gli effetti “diretti” della partecipazione al bando non sono quelli auspicati³, un effetto di quest'azione progettuale – inizialmente non previsto – consta delle coerenze e sinergie che ha dispiegato nella candidatura di un ecosistema regionale dell'innovazione⁴: le interlocuzioni nella costruzione del partenariato hanno permesso di raccogliere in breve tempo numerose adesioni, estendere la platea di soggetti coinvolti, costruire il percorso per i c.d. “bandi a cascata”, valorizzare le infrastrutture progettate a supporto dei diversi *spoke* proposti, dimostrare la coerenza tra i diversi progetti.

Si rivela fondamentale l'inclinazione dell'urbanista a costruzione, gestione e ampliamento di reti cooperative, così come la dimostrazione sintetica delle coerenze interne ed esterne delle proposte, sul versante sia “materiale” (infrastrutture) sia “immateriale” (sinergie, *network*).

Riferimenti bibliografici

Agenzia per la Coesione Territoriale (2021a), Decreto del Direttore Generale 29 settembre 2021 n. 204, *Avviso per la manifestazione di interesse per la candidatura di idee progettuali da ammettere ad una procedura negoziale finalizzata al finanziamento di interventi di riqualificazione e rifunzionalizzazione di siti per la creazione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno*.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2021b), *Decreto del Direttore Generale 30 dicembre 2021 n. 319*, Allegato 1, “Elenco delle idee progettuali valutate idonee”.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2021c), *Decreto del Direttore Generale 30 dicembre 2021 n. 319*, Allegato 3, “Invito rivolto ai Soggetti le cui idee progettuali sono state valutate idonee a partecipare alla seconda fase della selezione delle proposte progettuali da finanziare, con la relativa documentazione e modulistica”.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2022), Decreto del Direttore Generale 27 giugno 2022 n. 214, Allegato - graduatoria dei progetti presentati a seguito dell'Invito, rivolto ai soli soggetti Proponenti delle idee progettuali presenti nella lista approvata con decreto del Direttore Generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, alla presentazione di progetti da ammettere a finanziamento a valere sulle risorse dell'articolo 1, comma 2, lett. a), n. 4 del d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101, in seguito a procedura negoziale.

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (2021), Delibera 15 dicembre 2020, n. 74, “Approvazione del «Programma nazionale per la ricerca 2021-2027»”, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 18, 23 gennaio 2021.

Dewey J. (1910), *How We Think*, Heath & Co., Chicago.

² da un RTDA appena arruolato grazie al PON finanziato dal PNRR.

³ al termine della seconda fase, nessuna delle cinque proposte ammesse viene finanziata; quattro sono giudicate idonee e proprio quella che nella prima fase era stata giudicata migliore, Sassari, non sarà considerata idonea (ACT, 2022)

⁴ Bando emanato dal MUR a fine dicembre 2021, con scadenza il 24 febbraio 2022 (MUR, 2021). Sono state approvate dodici proposte, di cui 5 nel Mezzogiorno. L'ecosistema regionale sardo, con Sassari Ateneo capofila, in graduatoria è risultato al secondo posto nel Sud e al quinto in assoluto (MUR, 2022).

Locke J. (1690), *An Essay Concerning Humane Understanding*, vol. II, Thomas Bassett, London.
Ministero dell'Università e della Ricerca (2020), *Programma nazionale per la ricerca 2021-2027*.
Ministero dell'Università e della Ricerca (2021), *Avviso per la presentazione di proposte di intervento per la creazione e il rafforzamento di Ecosistemi dell'innovazione*, n. 3277, 30 dicembre 2021.
Ministero dell'Università e della Ricerca (2022), *Decreto direttoriale* 20 aprile 2022, n. 703, Tabella B.
Schön D.A. (1983), *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York.
Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford U.P., New York.

Riferimenti normativi

Decreto Legge 6 maggio 2021, n. 59, “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 108, 7 maggio 2021.
Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 129, 31 maggio 2021, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, *Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 181, 31 luglio 2021.
Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze 15 luglio 2021, Allegato 1 Scheda progetto “Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati”, Roma, pp. 1-2.

Per un'eziologia dell'inefficacia delle politiche: il caso del PNRR (1.0)

Giovanni Laino

Università di Napoli Federico II)

Dipartimento di Architettura

Email: laino@unina.it

Abstract

La profonda trasformazione che viviamo è documentata anche dall'intervento straordinario che l'UE ha progettato e implementato a seguito della pandemia. Molti degli attori impegnati nell'attuazione delle politiche pubbliche per trasformare il territorio, superare i divari, dal livello europeo e nazionale sino a quello locale, sono e saranno ancor più impegnati in una fase straordinaria per realizzare lavori pubblici, implementare riforme, rivedere complessivamente l'organizzazione dello stato e l'assetto dei territori. È indispensabile comprendere i caratteri di fondo di questo ampio programma, nelle sue articolazioni, per farne anche in corso d'opera una valutazione che risulti utile per aggiustare il tiro e prevedere gli esiti degli investimenti. Per le prossime generazioni italiane non sarà facile avere investimenti per oltre 200 Mlr di euro per realizzare le opere in cinque anni. Entro il 2030 dovremo certamente comprendere come Paese il senso dello stare in Europa e le prospettive dell'Unione in un contesto geopolitico in profonda trasformazione.

Parole chiave: european policies, P.N.R.R., efficacia

Premesse¹

Viviamo un passaggio d'epoca più che una transizione (Melucci, 1994; Beck, 2016). Tutte le dimensioni rilevanti dell'esistenza e della convivenza, sono agitate da intense, reiterate e durevoli turbolenze. Dalla fine del Novecento le più rilevanti dimensioni dell'esistenza sono in forte tensione trasformatrice: come produciamo, distribuiamo e consumiamo la ricchezza, l'energia, il cibo, la cultura, le informazioni. Già dagli anni Settanta sono in radicale trasformazione le catene del valore. Nei cambiamenti delle forme di convivenza e nelle relazioni fra generazioni emergono evidenti segni di un nuovo disagio della civiltà (Borrelli, De Carolis, Napolitano, Recalcati, 2013). La democrazia, nelle sue variegate realizzazioni, è il regime più ricercato ma quasi ovunque vi sono seri problemi d'inefficacia.

Le guerre e la crisi di governabilità dei paesi del Nord Africa, del Medio Oriente, del mondo Iranico, il populismo (Revelli, 2017) che ha condizionato diverse democrazie europee negli ultimi anni, le crisi dovute alla pandemia da Covid-19 e alla guerra in Ucraina sono considerabili come particolari manifestazioni di una turbolenza che sta cambiando i caratteri essenziali, geopolitici del sistema mondo. La Brexit in Gran Bretagna, la crescita di movimenti e partiti populistici in molti paesi europei, con crescita di orientamenti nazionalistici e una significativa disaffezione all'Unione Europea, hanno sollecitato quindi una diversa declinazione del modo di essere e comunicare dell'Unione Europea.

Rispetto a tutto questo, a partire dalla necessità di fare fronte alla crisi pandemica, la quale ha aggravato ulteriormente i processi di scivolamento in condizioni di povertà di alcuni ceti e l'aumento delle diseguglianze², nel 2020 fra i principali responsabili dell'Unione Europea è maturata la consapevolezza della necessità di un cambio di impostazione e di passo, per far percepire ai cittadini dell'Unione che si trattava di

¹ Questo paper è una prima nota di lavoro che l'autore fa circolare per il necessario confronto su un tema ampio e spinoso. Il lavoro avviato sul PNRR - cui ha collaborato Cristina Mattiucci - per Urban@it è più ampio e questo testo è solo una prima introduzione in cui l'autore riflette a voce alta, anche cambiando opinione nel corso dell'indagine. Oltre alla raccolta di un consistente corpus di materiali sul PNRR in generale e su alcuni casi più specifici da approfondire, l'indagine è realizzata anche con una serie di interviste a testimoni privilegiati (cfr. nota 10) per cogliere aspetti che non sempre emergono bene dai documenti.

² "Caritas Italiana, Fondazione Banco Alimentare, Action Aid e Save the Children hanno prodotto rapporti che indicavano l'aggravamento della situazione. L'ISTAT ha rilasciato il 4 marzo 2021 un'inedita anticipazione dei dati sulla povertà assoluta (...) a sottolineare ulteriormente la particolarità della situazione. I dati pubblicati segnalano l'ulteriore crescita della povertà assoluta nel nostro Paese. Oltre 2 milioni di famiglie povere, con un incremento di 335 mila unità rispetto al 2019, per un totale di 5,6 milioni di persone, vale a dire oltre un milione di persone in più rispetto all'anno precedente." (Caritas, 2021 p.9)

un modello di coesione e non solo di una unione monetaria che infliggeva oneri a partire dal rispetto del patto di stabilità e da una cessione di sovranità senza avere riscontri evidenti, ad esempio, sulle politiche di accoglienza dei migranti o sulle garanzie di equità sociale rispetto alle politiche fiscali o a quelle sulla concorrenza³.

I paesi europei, dal 2020, hanno impegnato molte risorse per fronteggiare la pandemia e solo con le risorse del bilancio comunitario, non ci sarebbe stato un cambio di passo. In realtà il cambio di strategia è stato frutto di una mediazione con esiti che andranno verificati nei prossimi anni. Condividendo l'approvazione del Recovery Resilience Facility⁴ i paesi "frugali" hanno posto alcune condizioni per la raccolta e distribuzione di risorse: l'approvazione di un processo straordinario di breve periodo (sino al 2016) e il rispetto di una serie di condizionalità che, secondo i vertici apicali che governano la politica finanziaria dell'Unione, sono necessarie per garantire un effettivo impatto dei nuovi investimenti. Questo con risorse reperite sul mercato finanziario dall'UE a condizioni ben più favorevoli di quelle possibili a paesi come l'Italia molto condizionata dal livello del debito pubblico⁵.

Da questa impostazione deriva direttamente un orientamento di fondo: trattandosi di fondi dati in conto capitale⁶, il loro impiego deve essere per nuove opere che restino come evidente arricchimento del capitale fisso sociale. Quindi solo una parte delle risorse sono state poi dedicate a spese per lo sviluppo umano. Uno sviluppo umano, che secondo la Commissione in Italia sarà possibile innanzitutto e solo grazie all'approvazione di un'ampia gamma di riforme (63, definite in modo abbastanza analitico nei contratti con la Commissione). Questa scelta di fondo chiarisce che il PNRR non è un programma di spesa ma un programma di investimenti e di galvanizzazione dell'azione Statale, dell'insieme dei soggetti istituzionali per dare il giusto spazio al mercato che potrà così dispiegare le capacità di rilancio del Paese.

Quindi l'Unione, con un parziale cambio di strategia,⁷ ha elaborato il Next Generation EU (NGEU) "*che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme. L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.*" (Governo It., p.3)

Il NgEu, deliberato nel luglio del 2020, è uno strumento europeo volto ad aiutare, attraverso investimenti di ampia portata, i paesi membri a seguito delle perdite dovute dalla crisi sanitaria. Ottocento miliardi di euro inseriti all'interno del bilancio europeo 2021-2027 destinati a tutti gli stati membri. Fra aprile e luglio del 2021 sono stati elaborati, concertati e approvati quasi tutti i piani nazionali⁸.

Come è noto i temi focali del piano sono la transizione ecologica, la transizione digitale; la stabilità macroeconomica e l'equità sociale e di genere. È altrettanto noto che il Pnrr italiano si articola in sei

³ È noto che nel 2022 la guerra in Ucraina mettendo in evidenza l'interdipendenza delle condizioni di vita e dei rischi per i diversi paesi nel mondo globalizzato, in merito alla disponibilità delle risorse di fonti di energia, di cibo e materie prime, come di sicurezza dei confini e vulnerabilità rispetto ai rischi di uso di armi nucleari, è maturata la necessità di un nuovo protagonismo dell'Unione Europea nella capacità di immaginare e realizzare politiche di coesione. Meno nota è una più profonda riflessione sull'efficacia dei motivi e delle modalità di allargamento dell'UE secondo il modello condotto a suo tempo da Romano Prodi.

⁴ Il Recovery and Resilience Facility è uno strumento "*performance based*", innovativo ed unico nel suo genere che fornisce un sostegno finanziario diretto agli Stati membri legato al raggiungimento di risultati. Infatti i fondi vengono erogati con quote semestrali a fronte dell'attuazione, entro il 2026, di riforme e investimenti concepiti per rispondere alle sfide che gli Stati membri devono affrontare. L'erogazione dei fondi del RRF è subordinata al soddisfacente raggiungimento di milestone e target, concordati ex-ante.

⁵ Questa differenza di costo del denaro è il motivo per cui i vertici apicali del Ministero del Tesoro hanno previsto una strategia che produca convenienze anche dal punto di vista finanziario nell'uso dei fondi di diversa provenienza.

⁶ In totale 191,50 Mrd composti da 68,9 Mrd. di Euro come sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 Mrd in prestiti cui poi l'Italia ha aggiunto altri 30Mrd di fondo complementare per opere pubbliche di particolare impatto.

⁷ In realtà secondo l'economista Piga (2022) il PNRR "*non è un piano keynesiano. È figlio di un'Europa e di una classe dirigente che non crede fino in fondo al ruolo dello Stato nell'economia. Non credendovi, non è basato, come avrebbe dovuto, sul reinventare una pubblica amministrazione competente per la nuova economia del XXI secolo e investirevi sopra. In tal senso, a mio avviso, è destinato a fallire nel salvare l'Ue, pur avendoci, per qualche anno, fornito l'ossigeno per sopravvivere momentaneamente*".

⁸ A giugno 2022 è stato approvato quello per la Polonia che ha dovuto dare rassicurazioni in merito a riforme per l'effettiva indipendenza della magistratura dal potere politico mentre non risulta ancora approvato quello per l'Ungheria cui sono state richieste riforme per l'effettivo rispetto dei diritti civili delle comunità LGBT.

missioni, traguardi da raggiungere attraverso i finanziamenti, che richiamano quelle presenti nel Next generation Eu⁹.

Da molti testi già disponibili e da diverse interviste fatte a testimoni diretti¹⁰ implicati a vari livelli nel processo di concertazione, costruzione e selezione dei progetti inseriti nel PNRR, si possono indagare i caratteri salienti dell'approccio, della razionalità soggiacente, delle mentalità che hanno dominato il disegno e l'attuazione del processo.

Innanzitutto è stato ed è ancora forte l'approccio direttivo da parte dei vertici apicali dell'Unione nella conduzione dei negoziati per la definizione dell'impostazione e dei principi guida del PNRR come degli accordi di partenariato. Come per i fondi per la coesione, destinati solo in piccola parte ai programmi di tipo place based (circa il 10 - 12%), anche in questo caso l'orientamento di fondo ripropone politiche verticali tematiche. In verità nella concertazione fra UE e Governo è stata delineata una griglia a maglie larghe riempita poi di contenuti seguendo soprattutto un paio di criteri: inserire interventi già programmati che avevano un documentato buon grado di fattibilità (e spesso coperture finanziarie già in essere), rispetto degli indicatori di realizzazione concordati con l'UE, molti bandi affidati ai Ministeri, significativo coinvolgimento (più a valle che a monte) delle città (più che delle Regioni). Città che saranno poi i soggetti attuatori che dovranno superare un particolare stress test, trovandosi spesso - soprattutto al Sud e nelle aree fragili - in condizioni difficili per carenza di personale e di competenze idonee. Tutto questo lasciando la responsabilità di una visione di tipo integrato, alle varie scale, a coloro che hanno proposto i progetti ma senza chiedere in modo serio e con condizionalità un effettivo grado di integrazione fra interventi di natura diversa. In pratica l'integrazione (territoriale, temporale, tematica e di senso) è stata lasciata tutta agli attori. In alcuni casi, come i piani PINQUA, la realizzazione di interventi per lo sviluppo umano, i servizi, è stata richiesta ma responsabilizzando gli attori a trovare le necessarie risorse da altre fonti di finanziamento. Nel caso dei Nidi e asili da costruire il Governo ha promesso uno stanziamento straordinario per alcuni anni per coprire le spese del personale.

Devoluzione del potere e limiti al processo democratico

Sullo sfondo vi è anche la problematica dello stile di devoluzione dei poteri da parte dei vertici del Governo italiano rispetto ai vertici apicali della Commissione. Già con l'avvio del Governo Monti era emerso in modo più evidente il forte condizionamento della Commissione rispetto alle possibili scelte del Governo italiano.

Con la concertazione condotta dal primo Governo Conte (fra giugno 2018 e settembre 2019), dal secondo Governo Conte (settembre 2019 febbraio 2021) e quindi con il Governo Draghi, (dal febbraio 2021) anche in assenza di lettere con specifiche richieste fatte ai capi del Governo italiano¹¹, la sensazione è che l'Italia, nei contenuti delle decisioni stabilite negli impegni sottoscritti, mentre ha ottenuto il rinvio (temporaneo) del rispetto del patto di stabilità e una significativa quota di risorse, ha assunto in pieno la logica di fondo che i vertici dell'UE hanno dato al PNRR: risorse erogate solo con la garanzia su due assi nevralgici: approvare riforme nodali e realizzare politiche di investimento come motore sostanzialmente prioritario e forse unico per fare fronte alla crisi, sempre con la massima attenzione al rapporto fra deficit e PIL con impegni molto onerosi di riduzione del debito da parte dell'Italia, ribadendo la devoluzione di potere verso l'UE sul governo dei fondamentali dell'economia del Paese. Altro carattere forse sottovalutato è la breve durata imposta dai paesi frugali: la data limite del 2026 è indicata negli accordi di livello apicale in modo da rendere ben difficoltosa una proroga cui già oggi molti operatori confidano. La scarsa probabilità della proroga è associata anche alla scadenza dei titoli con cui l'UE ha reperito le risorse nel mercato finanziario.

⁹ Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2: rivoluzione verde e transizione ecologica; 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4: istruzione e ricerca; 5: inclusione e coesione; 6: salute.

¹⁰ Per questa indagine sono stati già intervistati: Paolo Onelli, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Marco Rossi-Doria, Presidente dell'Impresa Sociale con i Bambini; Paolo Testa, ricercatore esperto ANCI, Laura Lieto, Assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli; Alberto Calderoli, ricercatore del DiArc consulente della Città Metropolitana di Napoli, Paola Casavola dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

¹¹ Il riferimento è alla lettera strettamente riservata inviata dalla Bce al Governo italiano datata 5 agosto 2011, firmata dal presidente Jean Claude Trichet e dal futuro numero uno dell'Eurotower, Mario Draghi, pubblicata dal Corriere della sera il 29.09.2011. Una missiva dettagliata in cui la banca centrale europea indica le misure antispeculazione da adottare «con urgenza» dall'Italia per «rafforzare la reputazione della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità del bilancio e alle riforme strutturali»: dalle liberalizzazioni alla riforma del mercato del lavoro e delle pensioni alla pubblica amministrazione.

Tab. I Il PNRR dell'Italia: Una panoramica di sintesi.

Fonte Italia domani, 2021.

6 Missioni	16 Componenti	197 Misure	63 Riforme	134 Investimenti *
527 Traguardi & Obiettivi		€ 191,5 Mld (di cui € 68,9 Mld di sovvenzioni) € 122,6 Mld di prestiti)		

* Considerando anche i sub-investimenti il numero sale a 235.

Le riforme

L'elaborazione del telaio base del PNRR italiano è stata l'occasione per i vertici apicali dell'UE, di condizionare il quadro istituzionale italiano con "Una strategia di riforme finalizzate a potenziare equità, efficienza e competitività del Paese." Il piano prevede tre tipi di riforme¹²: **orizzontali, abilitanti e settoriali**. L'effettiva approvazione di tali riforme secondo un certo cronoprogramma, è un vincolo per il Governo e per il Parlamento per ottenere le tranches successive al primo anticipo dei fondi. (<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/riforme.html>).

La necessità di approvare e soprattutto rendere esecutive alcune importanti riforme per l'Italia è una convinzione pluridecennale diffusa. Negli ultimi trenta anni il Parlamento e settori qualificati della società sono stati impegnati in commissioni, dibattiti, iniziative e referendum tutti motivati dalla necessità di approvare riforme di tipo costituente (le regole sulle regole). Un travaglio che ha prodotto alcune modifiche del Titolo V della Costituzione, alcune riforme della PA (Bassanini), la netta riduzione - dal 2023 - del numero di parlamentari, lo svuotamento delle Province trasformate fittiziamente in Città Metropolitane affidate al personale politico già eletto nei comuni; un travagliato dibattito sul federalismo differenziato che potrebbe determinare una cristallizzazione definitiva dei divari fra Nord e Sud, la possibilità per i diciottenni di votare anche per il Senato, mentre non è passata l'abolizione del bicameralismo e una qualche forma di presidenzialismo.

Imprenditori, operatori, opinionisti, stakeholder e responsabili politici, da anni, con una varietà di argomenti, associano l'alto livello di inefficacia delle politiche e della spesa pubblica alla burocratizzazione, all'eccessivo numero di leggi, al groviglio di vincoli da rispettare, alla durata dei procedimenti giudiziari insostenibile per un paese civile. L'effettiva corrispondenza fra le attese e le domande sociali (che sono anche espressione di interessi divergenti), i contenuti effettivi delle riforme che un Parlamento abbastanza balcanizzato riuscirà ad approvare, l'operabilità delle riforme e dei successivi decreti attuativi, come pure delle capacità di reale trasformazione dei modi di funzionare della PA, sono tutte questioni che restano abbastanza sospese, in un momento in cui nel paese non affiora una egemonia di una coalizione capace per numeri e competenze di guidare il Paese.

Il PNRR costituisce, entro un approccio tecnocratico, un tentativo di affrontare e superare una sfida, chiedendo al Governo italiano, in cambio di una serie di benefici economici offerti dall'UE, impegni molto stringenti sia sui contenuti che sui tempi. Una sorta di profonda grande riforma indotta dall'esterno più che maturata all'interno del Paese¹³.

Diverse analisi da anni sintetizzano le spinose questioni dei divari nel Paese secondo aggettivi che iniziano sempre con la lettera "g": *divari geografici, di genere e fra generazioni* (Del Boca, Rosina 2009). Complessivamente si può aggiungere anche un significativo divario di *giustizia sociale*¹⁴ che segna i limiti di effettiva esibigibilità dei diritti e delle opportunità da parte di ampie quote di popolazione in parte concentrata nelle mille periferie sociali e territoriali del Paese. Questo insieme ad una evidente inefficacia del sistema fiscale rispetto al

¹² Riforme orizzontali (Giustizia e Pubblica Amministrazione); abilitanti (Promozione della concorrenza; Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale, Semplificazione in materia di contratti pubblici, Miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, Federalismo fiscale, Riduzione del tax gap); settoriali: Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, Semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno, Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, Semplificazione e accelerazione di procedure per realizzare interventi per l'efficientamento energetico, Supporto tecnico alle autorità locali, Strategia nazionale per l'economia circolare.

¹³ Le dichiarazioni di Ursula von der Leyen entro un minor rigore monetarista esplicitato con l'autorizzazione degli scostamenti di bilancio, l'approvazione prima del SURE e poi del Nex Generation EU, segnano "il superamento verbale di un approccio spiccatamente neoliberista, seppure non privo di ambivalenze. Certo la stagione, non conclusa, dei populismi ha reso avvertiti anche i partiti moderati che le politiche di rigore, oltre a essere il frutto di un'ortodossia senza evidenze alla fede liberista, hanno rafforzato - se non prodotto - l'onda populista in Europa. Continuare in questa direzione avrebbe avuto l'effetto di un disimpegno del progetto europeista, messo in crisi in maniera evidente dalla Brexit". (Caritas 2021, p. 12)

¹⁴ Su questo fra i diversi contributi sono utili quelli prodotti dai componenti del Forum delle Disuguaglianze <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/>

suo previsto ruolo di riequilibrio previsto dall'Art. 53 della Costituzione come del sistema giudiziario che di fatto è molto più severo con i ceti più fragili e inefficace con i reati realizzati dai ceti più garantiti.

Una serie di analisti lamentano un'insufficiente coinvolgimento di titolari di competenze e rappresentanti di interessi che per buona parte della concertazione fra governo e UE sono stati sostanzialmente tenuti all'oscuro dei dati essenziali del PNRR nel corso della sua elaborazione. In verità risultano audizioni di commissioni ministeriali, coinvolgimento di vertici apicali di INVITALIA e di Cassa Depositi e Prestiti, ma fuori dalla cerchia di vertici apicali di Ministeri (che si sono man mano dotati di esperti di assistenza tecnica) e manager di stato, le scelte di fondo, il telaio di impostazione e i contenuti del PNRR sono stati ben poco dibattuti e tanto meno costruiti collettivamente (Caritas Italiana 2021; Scialdone e Parisi 2022)¹⁵. Alcuni di questi critici spiegano queste scelte fatte dai responsabili nazionali, che d'altra parte seguivano un orientamento coerente imposto dall'UE, come prova di una visione secondo la quale la crescita dell'Italia è determinabile da alcune importanti riforme e dalla liberazione dei processi ideativi e attuativi da alcuni vincoli burocratici. Liberando da tale vincoli la produzione di opere pubbliche la cui realizzazione va affidata all'intesa fra aziende pubbliche o parastatali e imprese private, il mercato di per se produrrà dinamizzazione della domanda, dell'economia, del mercato del lavoro, ricordando il vecchio motto: "*quand le batiment va, tout va*", affidando quindi tutto al risolutivo ruolo propulsore del settore delle opere pubbliche e delle costruzioni, a partire dai bonus per gli interventi edilizi alla centralità delle opere pubbliche infrastrutturali.

Alcuni studiosi¹⁶ che hanno criticato l'impostazione del PNRR si riferiscono alla mancanza di una visione complessiva del futuro del Paese, alle modalità di costruzione sociale del piano ben poco aperte al contributo di una varietà di soggetti espressione delle tante sensibilità della società italiana, quindi allo scarso ascolto dei territori e sostanziale indifferenza alle diverse condizioni di partenza, alla perdurante fiducia nell'assimilazione fra massiccio ampliamento della dotazione di opere pubbliche soprattutto di tipo fisico e infrastrutturale e crescita dei livelli di buon vita del paese: "*un'Italia un po' semplificata; un po' più digitalizzata, con qualche asilo nido e molti binari in più*" (Viesti, 2022).

In verità va anche detto che queste critiche, abbastanza ben argomentate nella letteratura degli (almeno) ultimi venticinque anni, non considerano una convinzione che a mio avviso ha orientato e guida i decisori apicali, sia europei che italiani. Il richiamo ad una impostazione generale, una visione strategica, una costruzione sociale del piano effettivamente plurale, come pure ad una impostazione obiettivamente e seriamente integrata degli interventi per superarne l'infrangibile settorialità sempre espressa dalla massima parte dei Ministeri e dei Comuni, (si pensi a raccomandazione di programmi europei come Urban sino al più recente PON Metro), negli ultimi venti anni di politiche urbane italiane, da un lato ha ottenuto sempre finanziamenti contenuti e a tempo e d'altra parte è stata considerata quasi in tutto il Paese un libro dei sogni incapace di realizzare esiti obiettivamente progressivi, apprezzabili, con buon tiraggio della spesa e indiscutibili indicatori di impatto.

Credo che tale valutazione da parte dei "tecnocrati" sia certamente condizionata dalla loro evidente fede neoliberalista, con forti perplessità rispetto al ruolo neo keynesiano che potrebbe svolgere lo Stato, ma credo che obiettivamente bisogna anche trovare il modo di fare fronte alla critica implicita che suppongo sia stata incidente nella costruzione e legittimazione dell'orientamento prevalente - certo non neutrale né privo di colpe - con cui sono stati immaginati e costruiti il telaio e poi le procedure del PNRR.

Su tutto il processo, in corso già da tre anni, è stata dominante un argomento noto quanto pericoloso, spesso messo in gioco nelle arene delle politiche: l'estrema urgenza. Argomento ambiguo perché accade quasi sempre, dopo dieci o quindici anni che, secondo valutazioni obiettive, proprio l'emergenza ha giustificato scelte che hanno poi avuto una responsabilità molto rilevante nel determinare orientamenti cui si possono associare scelte di fondo errate ed esiti del tutto insoddisfacenti. Un esempio emblematico è il progetto case approvato per l'Aquila dal Governo Berlusconi. Rilevanza data all'emergenza, al fare presto che, sia a livello nazionale che locale ha spinto gli attori a scegliere innanzitutto nel loro "parco progetti" le iniziative più coerenti con i vincoli posti dal Piano nazionale o dai bandi ministeriali, per rispondere alle richieste di presentare proposte progettuali con il vincolo dell'approvazione della loro fattibilità più che

15 La sollecitazione ad una qualche apertura dei processi decisionali è stata sollecitata anche dal Forum Disuguaglianze e Diversità <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/piano-di-ripresa-e-resilienza>. È interessante anche la Lettera inviata al presidente Draghi dalla Rete Per un Nuovo Welfare

Cfr. Lettera PNW al Presidente DRAGHI_revue 13dicembre 2021_ore18.00

¹⁶ Viesti, Felice e altri autori nella sezione della rivista Il Mulino dedicata al PNRR.

con una congiunta valutazione della loro utilità¹⁷. Tutto questo avendo da anni una penuria di risorse umane e competenze progettuali che siano ben commisurate alla complessità dei territori e delle questioni in campo.

Come risulta da analisi dettagliate, incrociando dati sulle spese desumibili da fonti ufficiali con quelli "forniti dal Ministro Franco nell'audizione del 23 febbraio, è possibile verificare che tra il 2020 e il 2021 sono state stimate spese relative al PNRR per un totale di 15 miliardi e 425 milioni di euro. Emerge chiaro perciò che uno scarto di 10 miliardi tra la spesa effettiva dichiarata dal Ministro Franco (5,1 miliardi) e la spesa prevista (15,425 miliardi). Il tasso di assorbimento dei fondi del PNRR ammonta quindi ad un terzo di quanto pianificato" (Piga G. 2022). Quindi anche se l'attenzione è stata posta tutta sugli indicatori di performance (*milestones* e *targets*) previsti in dieci semestri, già nel 2022, quando il Governo ha mostrato e assicurato il rispetto di tali indicatori di performance, affiora con evidenza lo spinoso nodo dell'effettiva capacità di spesa che mette in gioco molto di più le capacità dei Comuni e dell'insieme della filiera. Questo scontando anche il fatto che le spese iniziali sono state fatte anche da programmi già approvati precedentemente al loro essere poi inseriti nel PNRR e quindi con procedure di spesa antecedenti.

Conclusioni

Secondo gli usuali indicatori del benessere economico l'Italia, già prima del COVID, era in una condizione molto difficile, per venticinque anni è cresciuta meno degli altri paesi europei. Questo andamento del PIL, l'aumento del numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta, il persistente primato nel numero di ragazzi in condizioni NEET, il basso numero di laureati, il tasso di partecipazione delle donne al lavoro nettamente inferiore alla media europea, la persistente e crescente divergenza delle regioni meridionali e di alcune aree interne del centro nord, le difficoltà di integrazione che vivono i migranti e i loro ragazzi delle seconde generazioni, l'impatto degli eventi climatici, la condizione del suolo e delle coste, la diffusione del rischio sismico e idrogeologico, il livello di abusivismo edilizio e di consumo di suolo, la bassa produttività rispetto ai partner europei, i limiti di un tessuto produttivo con ampia presenza di imprese piccole e medie, il mancato avvio di una reale adozione massiccia delle tecnologie digitali nella PA e nelle imprese private, insieme ad un livello apicale del peso del debito pubblico rispetto al PIL, hanno co-determinato un quadro molto preoccupante. Evidentemente le diagnosi sono diverse fra coloro che mettono in evidenza indicatori tradizionali e quelli che sottolineano quelli riferibili all'effettiva esigibilità dei diritti. È ben noto infatti che si tratta di un paese con un livello elevato di evasione fiscale cronicizzata, quote molto ampie dell'economia con un carattere fondamentalmente informale, una crisi strutturale della sanità in alcune importanti regioni. Insieme alla crisi di alcuni grandi Comuni per debiti, difficoltà nell'assicurare in modo soddisfacente servizi di base (nidi e scuole per l'infanzia, trasporti, igiene urbana) in città ove le scuole a tempo pieno ben funzionanti sono ancora ben poche mentre soprattutto nei quartieri più fragili l'insuccesso scolastico e la dispersione arrivano a livelli apicali in Europa. Non si può poi tralasciare il dato della bassa capacità di spesa dei fondi strutturali di regioni come la Sicilia e la Campania. Un Paese che dal novembre del 2011 (Governo Monti) vede una crisi strutturale dei partiti politici e dei corpi intermedi che ha favorito la realizzazione di un sistema democratico misto (tecnocrazia e parlamentarismo), reso ancora più evidente con il Governo Draghi.

La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei (Draghi, 2021) quindi l'impostazione e i contenuti del PNRR condivisi fra i vertici dell'UE e del Governo italiano costituiscono di fatto un piano quinquennale straordinario inteso come una cura da cavallo, costruito da molte riforme ritenute indispensabili e una straordinaria massa monetaria di investimenti per finanziare un vero e proprio shock dell'economia. Uno straordinario programma multiattoriale che vede galvanizzata l'azione di Ministeri, Enti pubblici di livello nazionale, regionale e comunale, Università, grandi imprese dedite a lavori infrastrutturali. Molto di tutto questo però viene poi affidato alle capacità realizzative dei soggetti periferici che, già dal passaggio dalle idee progetto all'effettiva realizzazione di tutto l'iter procedurale, fanno prevedere un'ampia gamma di problemi anche molto gravi.

Nel 2021 sono stati raggiunti i 51 obiettivi previsti che sono cento per 2022. A giugno 2022 sono stati pubblicati oltre 150 bandi per un importo complessivo di circa 56 miliardi per realizzare opere (Franco, 2021).

I programmi sono "teorie incarnate" (Pawson, 2006), è quindi importante analizzarne e ricostruirne (almeno per un campione di iniziative) la logica, chi li ha costruiti e con quale cultura dello sviluppo e della

¹⁷ Bisogna tener presente che la predilezione per opere già preventivate e finanziate è stata funzionale anche ad una sorta di risparmio perché consentono l'uso di fondi già disponibili.

programmazione, per quali obiettivi attesi (dichiarati e non) e le modalità secondo cui dovrebbero realizzare il cambiamento sociale sperato.

Il PNRR è tanto ampio quanto variegato. Una straordinaria galvanizzazione delle strutture dedite alla realizzazione di processi ed opere pubbliche. Le risorse per lo "sviluppo umano" (tutto quello che non è strettamente finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche), non sono poche. Basti pensare ai fondi affidati alla sanità, al sistema universitario e della ricerca o quelle per politiche di contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica. In diversi casi però emerge un approccio che da un lato ripropone modalità che hanno già mostrato significativi limiti di efficacia (ad esempio l'adozione del sistema PON da parte del Ministero dell'Istruzione) e d'altra parte nelle schede progetto aleggia molta progettazione ideativa (molti programmi dei Comuni e delle Università) di cui si dovrà riscontrare bene l'efficacia, sempre con il tutto compreso dalla spinta a fare presto.

Il progetto politico culturale di fondo quindi assume i tradizionali principi della cultura dello sviluppo, nella convinzione che sia necessario e vada imposta una straordinaria accelerazione rispetto ai tempi italiani di realizzazione dei cicli degli investimenti pubblici. Per questo grande rilevanza viene data alle riforme anche se, come già si è visto nel 2022, si tratta di riforme in parte imposte con la forza dell'argomento: "è necessario per il conseguimento degli obiettivi del PNRR". Andrà poi verificata l'effettiva attuazione delle riforme nei processi reali considerando che l'Italia è stato giustamente considerato un "paese mancato" (Crainz 2005) anche per la particolare distanza fra norme scritte e agito dello Stato a tutti i livelli.

L'adozione di un approccio emergenziale in genere in Italia non è associabile a programmi che hanno poi avuto un buon grado di efficacia. Basta citare il caso delle Case costruite all'Aquila dopo il sisma.

La stessa politica per ora di maggior diffusione (i vari bonus per l'edilizia molto criticati anche da Draghi per gli effetti inattesi) fa sorgere molte perplessità in termini di efficacia coerente con gli obiettivi generali del PNRR.

Quindi volendo dare un contributo laico e obiettivo occorre approfondire l'indagine e dettagliare lo studio di un campione di politiche per trarne una valutazione critica quanto costruttiva.

Riferimenti bibliografici

Beck U. (2016), *La metamorfosi del mondo*, Laterza, Roma Bari.

Borrelli F., De Carolis M., Napolitano F., Recalcati M. (2013), *Nuovi disagi nella civiltà. Un dialogo a quattro voci*, Einaudi, Torino.

Caritas Italiana (2021), *Sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Contributo a un percorso di riflessione, analisi e proposta*, Dossier con Dati e Testimonianze, N. 65.

Crainz G. (2005), *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*.

Del Boca D., Rosina A. (2009) *Famiglie sole*. Il Mulino, Bologna.

Franco D. (2022), intervento del Ministro al seminario di Italiadomani - tappa a #Venezia- Dialoghi sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, <https://www.youtube.com/watch?v=qwMXhO5GQjU>

Governo Italiano (2020), *Piano Nazionale di ripresa e resilienza*. NextGenerationItalia. Italia Domani, p.3 <https://www.rivistailmulino.it/tag/pnrr>

Italia domani (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

Melucci A. (1994), *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*. Feltrinelli, Milano.

Palomba R., Paudice F. (2020), *Sure e Recovery fund: con i prestiti Ue, l'Italia risparmia 25 miliardi di Osservatorio Conti Pubblici Italiani in La Repubblica*, 31.10.2020,

Pawson R. (2006). *Evidence-Based Policy A Realist Perspective*. London: Sage Publications.

Piga G. (2022), *La discussione attorno al Pnrr solleva la questione del se e in che misura questo strumento sia sufficiente a garantire la stabilità dell'unione di popoli europei sotto la bandiera dell'Ue* <https://www.rivistailmulino.it/tag/pnrr>

Revelli M. (2017), *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino.

Scialdone A., Parisi A. (2022) *Messa in opera del PNRR e partecipazione della società civile. Precondizioni, logiche di azione, esercizi di monitorial citizenship*; Call della sessione n.29 della prossima Conferenza ESPAnet Italia Bari, settembre 2022.

Viesti G. (2022), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia ?*, <https://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia>

L'urbanistica e le potenzialità di una governance allargata. Il caso dei Contratti di fiume

Francesca Calace

Politecnico di Bari

DICAR - Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: francesca.calace@poliba.it

Abstract

Gli strumenti di programmazione strategica negoziata e partecipata di tipo pattizio, come quelli dei Contratti di fiume, di lago e di costa, comportano l'introduzione di nuove modalità collaborative tra gli attori territoriali, sia appartenenti alle istituzioni che espressioni delle comunità, nei processi di gestione della risorsa idrica e del territorio di riferimento. Attraverso l'analisi di una di queste esperienze, il paper vuole approfondire due aspetti: da un lato rilevare come questi processi, che si innestano in modo diverso nei contesti regionali, alimentandosi delle differenti capacità amministrative, consuetudini cooperazione e forme di partenariato, possano indicare alcuni percorsi per innovare la pianificazione, rinnovandola e adeguandola alle sfide attuali; dall'altro evidenziare come la postura propria dell'urbanistica possa rappresentare un valore aggiunto in questi processi, nei quali è decisivo costruire relazioni spaziali e di senso tra le componenti territoriali.

Parole chiave: Processi inclusivi, Innovazione, Progetti su larga scala

Introduzione

In coerenza con l'approccio introdotto dalle politiche europee fin dai primi anni 2000, per il quale la gestione integrata e il coinvolgimento delle popolazioni nel riconoscimento e nella gestione dei beni ambientali e del paesaggio rappresentano le chiavi di volta di una nuova generazione di politiche ambientali e territoriali, gli strumenti di programmazione strategica negoziata e partecipata di tipo pattizio, come quelli dei Contratti di fiume (Cdf), di lago e di costa, comportano l'introduzione di nuove modalità collaborative tra gli attori territoriali, sia istituzionali che espressioni delle comunità, nei processi di gestione delle risorse idriche e di rigenerazione e sviluppo sostenibile dei territori di riferimento.

I Cdf appartengono alla famiglia degli strumenti della *governance* multilivello, laddove, pur tra molte sfaccettature interpretative, si intende questa come espressione di processi mirati a realizzare finalità collettive attraverso specifiche configurazioni di istituzioni, organizzazioni e pratiche governative ed extra-governative (Jessop, 2004) che, oltre a determinare nuove forme di coinvolgimento di attori non governativi, inducono alla costituzione di nuove relazioni tra livelli territoriali di giurisdizione governativa (Gualini, 2006).

La diffusione dei Cdf in Italia segue una traiettoria di grande interesse, dapprima con alcune esperienze pilota, poi come buona pratica riconosciuta e diffusa in modo volontario e progressivamente fatta propria dalle istituzioni, fino alla sua codificazione legislativa¹. Da allora l'impulso istituzionale ad attuare queste forme di programmazione territoriale, accompagnato da una capillare disseminazione², ha fatto sì che nell'arco di poco più di un decennio le esperienze si moltiplicassero ben oltre i casi pilota dei primi anni 2000 e si diffondessero in tutto il paese.

Di recente i Cdf sono stati oggetto di attenzione nella formulazione della programmazione 2021-2027, visto che l'accordo di partenariato li include tra le politiche da promuovere in quanto contestualmente mirate alla tutela dell'ambiente e all'*empowerment* e alla responsabilizzazione delle comunità. Pertanto, possono essere considerati attuativi degli OP 2 e OP 5 della politica di coesione.

¹ Praticati fin dai primi anni 2000 con i casi pilota lombardi, con la formazione del Tavolo nazionale dei Cdf (2007), organo volontario che promuove la diffusione di un nuovo approccio alla gestione delle aree fluviali italiane ed elabora la Carta Nazionale dei Contratti di fiume (2012), si apre un dialogo ed un confronto con Ministeri, Autorità di bacino, Regioni, Comuni, Università, Associazioni, ma anche con singole Comunità locali, professionisti, imprenditori e cittadini. I Cdf entrano nel panorama normativo italiano nel 2015 con l'art. 68 bis del Codice dell'Ambiente.

² Si veda la Linea di intervento L6 – WP2 “Gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini idrografici” del Progetto CReIAMO PA, promosso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare e dall'Osservatorio Nazionale dei Cdf.

Molte sono le forme allo studio per inquadrare giuridicamente e operativamente queste forme di accordi collaborativi: dal Partenariato pubblico privato di cui al Codice dei contratti, a quella ampia famiglia di Progetti di comunità (quali la Strategia area interne, le Green community, le Comunità energetiche rinnovabili, le Cooperative di comunità), oggi al centro della transizione ecologica (TNCDF, 2022). Con il vantaggio che i Cdf hanno ormai consolidato una certa tradizione e pertanto possono fungere da apripista per nuovi processi.

Tuttavia questi processi si innestano in modo diverso nei contesti regionali, alimentandosi delle differenti capacità amministrative, consuetudini cooperazione e forme di partenariato; l'attuale diffusione anche al sud del paese si intreccia da un lato con le sue problematiche di governo del territorio, con una tradizione limitata di processi di *governance*, con le fragilità che esso cova e con l'acuirsi dei fenomeni del climate change, dall'altro con le importanti risorse delle politiche di coesione e dei fondi Pnrr di cui è destinatario: la congiuntura sembra rilevante e favorevole a delineare nuove traiettorie di sviluppo. Anche perché oggi i Cdf, insieme alla Snai, rappresentano politiche robustamente *place based* (Cotella et. alii 2021) rispetto ad un Pnrr che soffre, tra le sue principali carenze, di una scarsa territorializzazione e di una assenza di visione del sud (Viesti, 2021).

Se quindi si è già avviata una riflessione sul ruolo che essi possono assumere nella nuova programmazione, in questo contributo si proverà a comprendere da un lato come possano incidere sulla pianificazione nel suo complesso, rinnovandola e adeguandola alle sfide attuali, dall'altro quale sia o possa essere il contributo dell'urbanistica in questi processi.

Una esperienza sul campo e le questioni emergenti

Il contesto regionale della Puglia

L'intenso percorso di confronto, collaborazione ed elaborazione interdisciplinare che ha portato in due anni alla sottoscrizione del Contratto di Fiume del Canale Reale nella piana brindisina³ appare una utile occasione per riflettere sulla natura dello strumento del Contratto nel contesto territoriale, culturale e pianificatorio del meridione, sulle sue implicazioni per le comunità e per le istituzioni coinvolte, nonché infine sul rapporto tra gli strumenti di *governance* negoziati e volontaristici e la dimensione istituzionale del governo del territorio. Il contesto regionale nel quale l'esperienza è maturata si caratterizza per la compresenza di politiche territoriali diverse, debolmente connesse nella normale attività programmatica e amministrativa dell'ente, che tuttavia nell'esperienza descritta troveranno una sintesi operativa.

Da un lato, in attuazione del Codice dell'ambiente, la Regione si è dotata di strumenti istituzionali di gestione ambientale e della risorsa idrica. L'adesione al Tavolo nazionale dei Contratti di fiume e la successiva costituzione di un Tavolo tecnico regionale permanente di Coordinamento dei Contratti di fiume (tuttora non operativo) ha reso evidente che la principale sfida per l'ente dovesse essere l'apertura dell'istituzione regionale a forme collaborative e pattizie da integrare con le pianificazioni istituzionali, ma anche una più esplicita integrazione delle stesse.

Dall'altro è in vigore il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) adeguato al Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha assunto tra i suoi obiettivi l'equilibrio idrogeomorfologico dei bacini idrografici e ha delineato una strategia regionale multisettoriale mirata a recuperare la cultura dell'acqua. Il Pptr ha contemplato il Contratto di fiume come «strumento di programmazione negoziata volto all'adozione di un sistema condiviso di obiettivi e di regole, attraverso la concertazione e l'integrazione di azioni e progetti improntati alla cultura dell'acqua come bene comune» (Nta Pptr, art. 23); con la precisazione che si tratta di una *governance* «allargata» (Magnaghi 2000), ovvero che presta particolare attenzione alle rappresentanze degli attori più deboli e solitamente non rappresentati ai tavoli negoziali.

I molteplici ruoli assunti dal Cdf del Canale Reale

In questo contesto, e rinviando ai documenti del Contratto la restituzione analitica dell'intero percorso e i contenuti emersi⁴, lo sviluppo del processo di formazione del Cdf del Canale Reale ha consentito di mettere progressivamente a fuoco le funzioni e le potenzialità dello strumento in generale e di questo in particolare nel contesto territoriale di riferimento; le principali sono descritte di seguito.

³ Il Contratto di fiume del Canale Reale è stato sottoscritto il 15 luglio 2021 da 28 soggetti, tra cui: enti locali e associazioni no profit, l'IRSA-CNR, il Dipartimento di Scienze della Terra e Geoambientali dell'Università degli Studi di Bari, il Dipartimento di Beni Culturali dell'Università del Salento, la Vrije Universiteit di Amsterdam, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Brindisi e Lecce, l'ARPA e l'ASI di Brindisi. Oltre naturalmente la Regione Puglia e il Politecnico di Bari, promotori dell'iniziativa.

⁴ Presenti nel sito http://www.sit.puglia.it/portal/portale_cis/cdf/cdf_canale_reale

a. Il Contratto come costruttore di conoscenza condivisa: la costruzione di conoscenza è il frutto di un inteso lavoro di collaborazione tra il gruppo di consulenza del Politecnico di Bari e gli attori del contratto, prodotto di una adesione volontaria e incrementale, che nel tempo ha visto contribuire i singoli cittadini, le associazioni no profit e quelle di categoria, gli enti locali e le istituzioni pubbliche. Il suo Dossier ha integrato e sistematizzato le pur numerose conoscenze settoriali, mai viste in una visione complessiva del territorio: sicurezza idraulica, qualità delle acque ed ecosistema fluviale, ruralità, patrimonio storico-culturale, accessibilità e fruizione, sistema insediativo; componendo tra loro più forme di conoscenza, nella consapevolezza che tra conoscenza scientifica e sapere comune non c'è alterità, ma una relazione di scambio (Cognetti e Fava, 2017). Superare la settorialità, senza tuttavia perdere le specificità disciplinari, e rendere chiare a tutti le problematiche hanno reso intelligibile un ambiente fluviale misconosciuto: il Reale, stretto nei suoi argini cementizi e percepito come problema, si è lentamente rivelato anche serbatoio di natura, costruttore del paesaggio e potenziale supporto per sviluppo locale, aspetti che progressivamente sono affiorati e che diverranno il punto di partenza per una nuova immagine cui tendere.

b. Il Contratto come costruttore di comunità proattive: l'approccio dialogico e partecipato ha visto crescere la consapevolezza del vivere in un territorio attraversato da un fiume come primo indispensabile di un processo di *engagement* degli attori del territorio e di formazione di una "comunità di fiume" consapevole (Angelastro e Paparusso, 2021). Inoltre, su un tema cruciale quale quello della gestione delle acque – tradizionalmente trattato come un settore appannaggio della tecnica e gerarchicamente sovraordinato, ma allo stesso tempo caratterizzato da una elevata complessità nei processi decisionali (Dodaro e Battisti, 2020) – il coinvolgimento attivo e sistematico nei processi decisionali e nella gestione dei conflitti⁵ ha consentito ai cittadini e ai portatori di interessi di esercitare un ruolo proattivo e creativo nel comunicare conoscenza, proporre usi e soluzioni, comprendere soluzioni tecniche e valutare alternative possibili. I nuovi rapporti di cooperazione tra gli attori (Fig. 1) hanno comportato non solo una crescente capacità di auto-organizzazione di reti sul territorio, ma anche azioni innovative nella direzione del governo del fiume inteso come bene comune territoriale (Magnaghi, 2020). Si supera quindi l'idea che le comunità siano 'destinatari' della progettualità, divenendone parte attiva e consapevole.

c. Il Contratto come facilitatore del dialogo interistituzionale: l'approccio pragmatico ed ha costituito il presupposto per esercitare in modo inedito il dialogo non solo tra le istituzioni e il territorio, ma anche tra le istituzioni stesse ai diversi livelli. Come è noto, uno dei caratteri connotativi delle tradizionali politiche pubbliche è la settorialità dell'azione amministrativa, soprattutto quando esse riguardano discipline "dure" come quelle legate alla gestione dei rischi, spesso accompagnata da una scarsa consuetudine a adottare comportamenti improntati alla cooperazione interistituzionale. Enti i cui unici rapporti erano riconducibili a passaggi di atti o, al più, a Conferenze di servizi, hanno discusso e deciso attraverso uno scambio informale di punti di vista e di esperienze; ciò ha consentito di creare un nuovo collante tra istituzioni, fatto di "saperi dialoganti" e disponibili ad assumere punti di vista inediti.

⁵ Essi hanno riguardato soprattutto: le esigenze della manutenzione dell'alveo, condotte con modalità invasive e quindi a scapito degli habitat; il fabbisogno idrico connesso alle pratiche colturali, le quali tuttavia incidono sulla qualità degli stessi corpi idrici e sulla salinizzazione delle falde; la valorizzazione del patrimonio culturale in un territorio rurale ormai poco presidiato e quindi soggetto a degrado e abbandono.

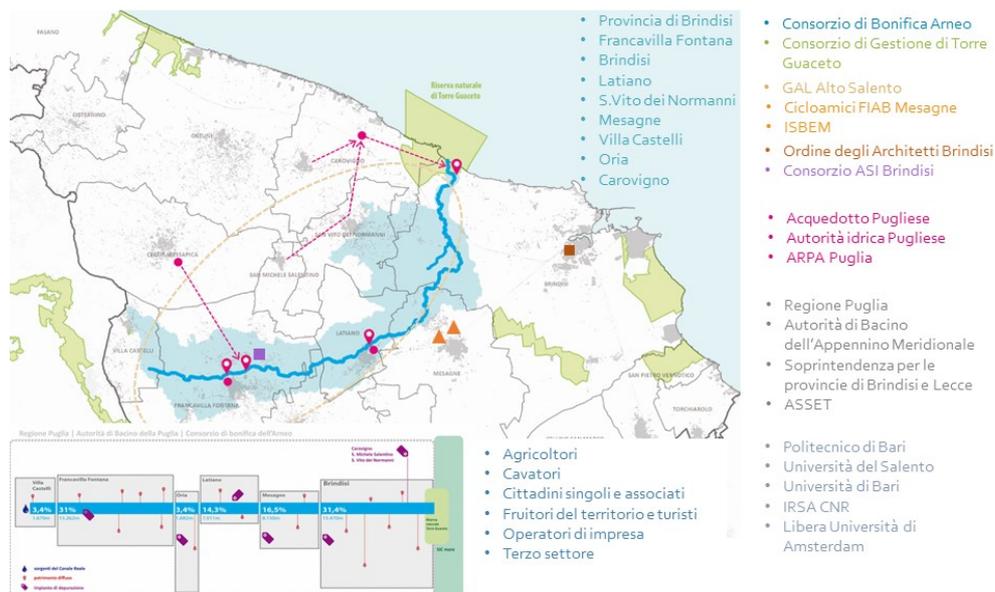


Figura 1 | Mappa degli attori coinvolti nel Contratto di fiume del Canale Reale.
Fonte: Segreteria tecnica del Cdf, Politecnico di Bari.

d. Il Contratto come visione strategica per il territorio: il territorio del Reale mancava di una visione strategica comune, in grado di orientare i comportamenti, le politiche, gli interventi, nonché di costruire legami solidali tra gli attori. Pertanto da un lato si è operata la contestualizzazione e il confronto delle visioni contenute nei piani regionali, primo fra tutti il Pptr; dall'altro si sono raccolte e sistematizzate conoscenze, pratiche d'uso, discipline e proposte degli attori locali, istituzionali e non. La costruzione di forme di dialogo e di interazione tra questi due livelli, basate su una attenzione costante ai punti di vista e alle esigenze di tutti (Bastiani, 2011), ha consentito di delineare obiettivi e strategie comuni, raccolte nel Documento Strategico. In esso lo Scenario strategico, con la sua Mappa (Fig. 2) che ne rappresenta la territorializzazione (Moccia e Voghera, 2019), definisce la visione di riferimento, gli obiettivi generali e specifici, i progetti integrati, le strategie territoriali e le azioni. La Mappa configura propriamente un "progetto di territorio" perché, territorializzando le azioni, consente di collocarle nei contesti locali che con esse interagiscono, di valutarne le sinergie e le possibili interferenze. Essa ha avuto anche un valore dimostrativo di come il territorio avesse in sé le risorse e le potenzialità per la sua riqualificazione e ha reso consapevoli gli attori del processo avviato e del futuro possibile, anche contribuendo a favorire quel delicato processo di costruzione di una identità di comunità attraverso il riconoscimento del proprio territorio, venuta meno con la deterritorializzazione degli ultimi decenni (Raffestin, 1984; Magnaghi, 2001).

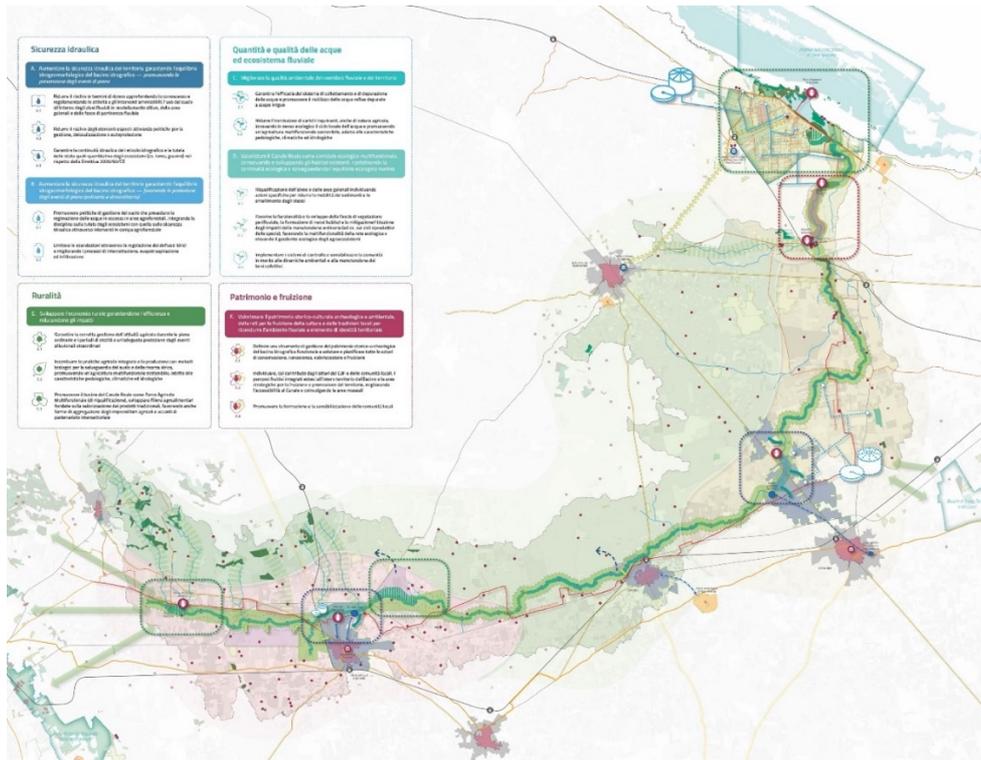


Figura 2 | Mappa del Contratto di Fiume del Canale Reale.
Fonte: Documento Strategico del Cdf del Canale Reale.

e. Il Contratto come attivatore di progettualità integrate: il Programma d'azione è stato lo strumento operativo che ha definito le azioni materiali e immateriali, finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dello Scenario strategico per il primo triennio di attuazione. Esso ha riguardato in particolare attività finalizzate alla gestione virtuosa del rischio, privilegiando la concertazione con il territorio, le intese e gli accordi, le attività di studio e ricerca, il monitoraggio e la partecipazione dal basso. Le azioni, alcune delle quali messe a fuoco già durante la fase di conoscenza, derivano dalla combinazione e razionalizzazione di progettualità già presenti ma scollegate e autoriferite, attuando così l'obiettivo del superamento della settorialità e della integrazione tra gli obiettivi (Fig. 3).

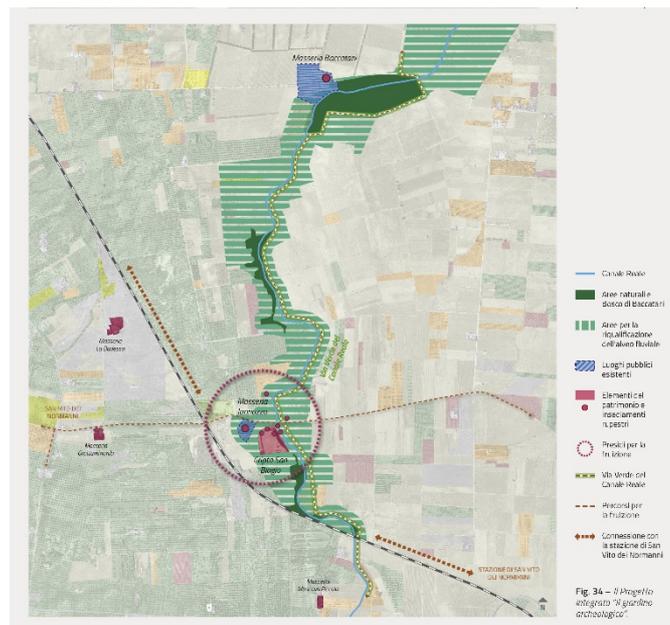


Figura 3 | Il Progetto integrato Giardino archeologico.
Fonte: Documento Strategico del Cdf del Canale Reale.

Utilizzare il potenziale innovativo del Contratto

I ruoli e i significati che il Cdf ha assunto nella esperienza descritta consentono alcune riflessioni, considerando che l'atto della sottoscrizione ha costituito uno snodo significativo del percorso, trasformando l'approccio volontaristico e informale in un vero e proprio patto di collaborazione con l'assunzione di impegni e di responsabilità connessi alla sfida dell'attuazione: costituzione di una struttura organizzativa, programmazione delle azioni, monitoraggio dei risultati, alimentazione del processo ...

Vi è il rischio che processi volontaristici come questo subiscano una sorta di irrigidimento e isterilimento una volta ingabbiati in atti formali, spesso burocratizzati e privi di quella agilità che ha caratterizzato la fase iniziale che ha costituito una conquista in termini di innovazione della *governance*. Si corre il rischio, in definitiva, che il Contratto possa essere visto come un ulteriore strumento nel già affollato sistema di pianificazione; e che il conformarsi ad esso sia inteso come un ulteriore inutile adempimento, rischio più volte sottolineato per il contesto tecnico-amministrativo regionale e non solo (Barbanente 2020).

Pertanto è necessario che l'attuazione e lo sviluppo del Contratto continuino a muoversi all'interno di una platea multiattore e multiobiettivo perseguendo un modello di sviluppo e di pianificazione integrata e multifunzionale (Bastiani, 2014) impostata su relazioni orizzontali e collaborative. Continuità e operatività della *governance* allargata sono due fattori chiave che possono configurare in concreto uno spazio nuovo anche per la pianificazione, in cui la multiattorialità e la partecipazione non sono "aggiuntive", bensì "costitutive" del processo. Ma non solo: il Contratto si configura come potenziale ispiratore per il rinnovamento delle pianificazioni anche per i contenuti e per i temi da affrontare, non più solo incentrati sugli aspetti di trasformazione urbana, ma sulla interdisciplinarietà e sulla multifunzionalità per alimentare il progetto degli spazi aperti e del paesaggio; per il territorio coinvolto, non più ritagliato sui confini amministrativi ma sulla più pertinente realtà fisica del bacino idrografico, che potrebbe rappresentare una vera e propria unità territoriale cui ancorare nuove forme di pianificazione così innovative (Moccia, 2021) superando l'angustia dei confini amministrativi.

D'altra parte, due sono gli aspetti per i quali il contributo del sapere proprio dell'urbanistica può giocare un ruolo decisivo. Un primo risiede nello stesso lo statuto disciplinare dell'urbanistica e nella sua propensione ad aggregare segmenti di sapere sedimentati entro altri campi disciplinari (Di Giovanni, 2019). Corollario di questo atteggiamento è la attitudine a muoversi nell'ambito di pratiche di natura multiattoriale e collaborativa, riconoscere e tessere relazioni nella complessità. Un secondo consiste nel riversarle nello spazio secondo un costrutto: una elaborazione specifica e propria dell'urbanistica, che contestualizza, differenzia, rende visibili e valutabili le politiche, superandone l'astrattezza. Il progetto di territorio dei CdF (Voghera e Regis, 2016) ha una natura interscalare – dalla visione territoriale ai luoghi specifici nei quali realizzare interventi integrati – e intersettoriale, affrontando in modo integrato tipologie di azioni che naturalmente sono appannaggio di strumenti separati.

Riferimenti bibliografici

- Angelastro C., Paparusso O.G. (2021), "Il Contratto di Fiume come processo di costruzione di Comunità proattive", *Urbanistica Informazioni* no. 293-294.
- Barbanente A. (2020), "Come allargare gli orizzonti di possibilità per il buon governo del territorio", in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet Studio, Macerata, pp. 25-36.
- Bastiani M. (2011) (a cura di), *Contratti di Fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Flaccovio, Palermo.
- Bastiani M. (2014), "Fermare la crescita delle città: il ruolo delle aree agricole di margine tra fiume e città nella difesa del territorio e nella riduzione del rischio idrogeologico", *Scienze del territorio*, n. 2.
- Cognetti F., Fava F. (2017), La città indisciplinata. Note per un'agenda di ricerca", *Tracce urbane*, n. 1, pp. 126-136.
- Cotella G., Vitale E., Voghera A. (2021), "I contratti di fiume e la strategia nazionale per le aree interne: un banco di prova per l'approccio place-based in Italia", *LaborEst* n. 22, pp. 21-27.
- Di Giovanni A. (2019), "Urbanistica come pratica di ricerca interdisciplinare. Note a partire da due esperienze di ricerca", *Tracce urbane*, n. 6, pp. 223-241.
- Dodaro G. Battisti C. (2019), "I contratti di fiume: un'opportunità per una gestione migliore dei territori fluviali", *Reticula*, no. 22.
- Gualini E. (2006), "Governance dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato", *Rivista italiana di scienza politica*, Fascicolo 1, pp. 27-55.

- Jessop B. (2004), “Multi-level Governance and Multi-level Meta-governance”, in Bache I. e Flinders M. (a cura di), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Magnaghi A. (2000), *Il Progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2001), “Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio”, in Magnaghi A. (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea Editrice, Firenze.
- Magnaghi A. (2020), *Il Principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Moccia F.D., Voghera A. (2019), “Contratti di Fiume”, in Properzi P. Ombuen S. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2019*, INU Edizioni, Roma.
- Moccia F.D. (2021), “La pianificazione d’area vasta per la rigenerazione territoriale tra istituzioni e disciplina”, *Urbanistica Informazioni*, no. 296.
- Raffestin C. (1984), “Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione”, in Turco A. (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Tavolo Nazionale dei Contratti Di Fiume, Audizione informale n. 627 “Problematiche connesse alla riforma della Politica agricola comune (PAC)”, presso la Commissione Agricoltura del Senato, 06.04.2022.
- Viesti G. (2021), “Il Sud alla sfida del PNRR”, Osservatorio Recovery Plan, 16.12.2021.
- Voghera A., Regis D. (2016), “Progetti per territori in trasformazione”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 117, pp. 137-156.

Sitografia

- https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/
- <https://politichecoesione.governo.it/it/>
- <https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-paesaggio/home>
- <https://www.osservatoriorecovery.it/>
- http://www.sit.puglia.it/portal/portale_cis/cdf

01 Innovazioni tecnologiche e qualità urbana

A CURA DI ROMANO FISTOLA, LAURA FREGOLENT, SILVIA ROSSETTI, PAOLO LA GRECA

02 Conoscenza materiale e immateriale e gestione delle informazioni

A CURA DI FRANCESCO MUSCO, CORRADO ZOPPI

03 La declinazione della sostenibilità ambientale nella disciplina urbanistica

A CURA DI ADRIANA GALDERISI, MARIAVALERIA MININNI, IDA GIULIA PRESTA

04 Governance territoriale tra cooperazione e varietà

A CURA DI GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO

05 Agire collettivo e rapporto tra attori nel governo del territorio

A CURA DI CHIARA BELINGARDI, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA, LAURA LIETO, GIUSY PAPPALARDO, LAURA SAIJA

06 Forme di welfare e dotazione di servizi, un'eredità in continua evoluzione

A CURA DI CAMILLA PERRONE, ELENA MARCHIGIANI, PAOLA SAVOLDI, MARIA CHIARA TOSI

07 La misura del valore del suolo e i processi di valorizzazione

A CURA DI CLAUDIA CASSATELLA, ROBERTO DE LOTTO

08 Agire sul patrimonio

A CURA DI FULVIO ADOBATI, LUCIANO DE BONIS, ANNA MARSON

09 Le Planning-Evaluation. Le valutazioni nel processo di pianificazione e progettazione

A CURA DI MARIA CERRETA, MICHELANGELO RUSSO

10 Il progetto di urbanistica tra conflitto e integrazione

A CURA DI MARCO RANZATO, BARBARA BADIANI

URBANISTI • SIU SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI • SIU SOCIETÀ ITALIANA
za Nazionale • XXIV Conferenza Nazionale • XXIV Conferenza Nazio
valore ai valori in urbanistica • Dare valore ai valori in urbanistica • D
Worthing values for urban planning • Worthing values for urban planni

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-46-2
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

