

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

06

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-60-8

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 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

06

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Bertools srl
siu2023@bertools.it

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 06:

“Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione”

Chair: Giuseppe De Luca

Co-Chair: Giancarlo Cotella

Discussant: Gilda Berruti, Alberto Budoni, Anna Laura Palazzo,
Simona Tondelli

Ogni paper può essere citato come parte di:

De Luca G., Cotella G. (a cura di, 2024), *Governance urbana e territoriale,
coesione e cooperazione, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU
“Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”, Cagliari, 15-16 giugno
2023*, vol. 06, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti,
Roma-Milano.

8 GIUSEPPE DE LUCA, GIANCARLO COTELLA

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

17 MARIELLA ANNESE, LETIZIA CHIAPPERINO, NICOLA MARTINELLI

Il superamento degli insediamenti abusivi dei lavoratori agricoli tra territorializzazione e costruzione di processi

22 MARIELLA ANNESE, NICOLA MARTINELLI, ILARIA LUCIA MEZZAPESA, NATALIA ROBERTO

La politica della rigenerazione e la questione della casa. Il caso di Foggia

31 CHIARA BARATTUCCI

Le ZAC francesi del XXI secolo viste dall'Italia

35 ERBLIN BERISHA, DONATO CASAVOLA

Programmazione a geografie variabili: quale ruolo per la pianificazione territoriale?

43 IVAN BLEČIĆ, ALESSANDRO SEBASTIANO CARRUS, EMANUEL MURONI, VALERIA SAIU, MARIA CARLA SALIU

Spazi in cerca di attività per attività in cerca di spazi. NeighbourHub: il caso dei quartieri di Is Mirrionis e San Michele a Cagliari

49 ALBERTO BUDONI

L'egemonia della Pianificazione strategica e le potenzialità della visione bioregionale

54 FRANCESCA CALACE

Territorio, acque, comunità tra interdisciplinarietà e approccio win-win

60 SARA CARAMASCHI, FRANCESCO CURCI, GIACOMO RICCHIUTO

Tra declino e polarizzazioni. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

69 LUCIA CHIEFFALLO, ANNUNZIATA PALERMO, MARIA FRANCESCA VIAPIANA

Sistemi territoriali integrati: un "dispositivo" per la cooperazione intercomunale

74 SARAH I. CHIODI

La concezione di giustizia spaziale sottesa alla politica di coesione territoriale: il caso delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile di Regione Lombardia

-
- 80 FRANCESCA COGNETTI, ALICE RANZINI
L'intervento minimo rilevante tra governance multiattoriale e cura del quotidiano. Accompagnare nuovi scenari di futuro per la centralità della casa pubblica
- 87 MARCO DEL FIORE, MAURO FONTANA
BEST PAPER La costruzione di ambiti territoriali tra soft planning e immaginari spaziali: il caso studio del Saluzzese e delle Terre del Monviso
- 94 ALESSIA FRANZESE, MARTA DE MARCHI, MARIA CHIARA TOSI
Sentinelle di biodiversità. La governance di un processo partecipato a supporto del Maritime Spatial Planning
- 100 MARTINA MASSARI, VALENTINA ORIOLI, ALTEA PANEBIANCO
L'Ecosistema Territoriale nella costruzione del Quadro Conoscitivo per il Piano di Area Vasta (PTAV) di Forlì-Cesena
- 106 ALESSANDRA MILESI, MARA LADU, GINEVRA BALLETO
Accessibilità e progetto di territorio. Il caso studio del Cammino Minerario di Santa Barbara (Sardegna, Italia)
- 116 ANNA LAURA PALAZZO, SHARON ANNA SOMMA
Tra città e campagna. Quando il limite è 'dentro': il caso di Roma Pietralata
- 123 ANGELA PILOGALLO, LUCIA SAGANEITI, LORENA FIORINI
PNRR e sviluppo sostenibile: l'impatto delle trasformazioni territoriali sulle strategie nazionali
- 130 ANNA RICHIEDEI, MICHÈLE PEZZAGNO
Uno sguardo multi-scalare tra strategie territoriali di sviluppo sostenibile e Agenda ONU 2030
- 136 SANDRO SANNA, SILVIA SERRELI
La dimensione territoriale nella programmazione dei fondi strutturali
- 142 ALICE SCALAS, CHIARA ORRÙ, STEFANIA ARU, SANDRO SANNA, ALESSANDRO SPANO
Fondi strutturali europei e sviluppo locale: criticità e opportunità nell'esperienza della Regione Sardegna
- 150 LORIS ANTONIO SERVILLO
La sfida dei territori a bassa intensità urbana: tra pianificazione strategica e processi di innovazione istituzionale nel progetto urbanistico
-

159 GIULIA SPADAFINA

L'urbanistica tattica come strumento di transizione verso la città di prossimità:
opportunità e criticità

165 FEDERICA VINGELLI, GIORGIA ARILLOTTA, DANIELA DE MICHELE, VERONICA ORLANDO

Esperienza di censimento dell'abitare informale nel processo di rigenerazione
urbana delle Vele di Scampia

Sentinelle di biodiversità. La governance di un processo partecipato a supporto del Maritime Spatial Planning

Alessia Franzese

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
afranzese@iuav.it

Marta De Marchi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
mdemarchi@iuav.it

Maria Chiara Tosi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
mrtoso@iuav.it

Abstract

Il contributo vuole presentare un processo di governance dal basso, costruito attraverso il progetto Interreg IT-HR “CREW” e confluito nella rete di un ulteriore Interreg “HATCH” che capitalizza dati, procedure di monitoraggio e buone pratiche sviluppate da precedenti programmi comunitari nell’area dell’arco Adriatico, a supporto del Maritime Spatial Planning. L’ipotesi che si propone è che, accanto alle azioni di monitoraggio marino più tradizionale, le forme di conoscenza e monitoraggio “macro” assumono un ruolo complementare: alcune trasformazioni fisiche e spaziali possono essere osservate anche con l’azione quotidiana dei cittadini che svolgono un ruolo di sentinelle dello stato di salute della biodiversità e dei rischi collegati al cambiamento climatico in un territorio fragile, come la laguna di Venezia. All’interno di un consorzio di progetti molto tecnici, l’azione di Iuav intende quindi integrare la governance di un territorio all’interfaccia tra terra e acqua, in grado di fornire forme innovative di citizen science, attraverso tre microstorie che ripercorrono luoghi-attori-pratiche.

Parole chiave: governance, citizen science, contratto di area umida

Partire da un luogo per descrivere un processo di governance che va a implementare la rete cooperativa di un progetto comunitario a supporto – a sua volta – di una politica di vasta scala, nazionale e transfrontaliera, è un esercizio che consente di tenere insieme progetti molto differenti tra loro e testare l’ibridazione della disciplina urbanistica con le nuove pianificazioni e politiche del mare.

Territorio molto conosciuto per la ricchezza e la fragilità del suo del suo patrimonio naturale, culturale ed ecosistemico, ma anche per la commistione conflittuale di usi e attività commerciali, produttive e turistiche, la laguna di Venezia diventa questa volta soggetto rappresentativo per testare il ruolo della governance dal basso nel governo del territorio, un esempio di coinvolgimento delle comunità locali all’interfaccia tra terra e mare, utile per la nascente pianificazione del mare.

1 | Progetti di grande scala per il policymaking

1.1 | Il governo e la gestione del mare come progettualità emergente. Il Maritime Spatial Planning

Il Maritime Spatial Planning (MSP) è un’attività che si propone l’obiettivo di preservare e proteggere l’ecosistema marino e, al tempo stesso, integrare la protezione di aree vulnerabili con gli usi e le attività economiche (*blue economies*) e ricreative, sviluppando sinergie reciproche attraverso uno sviluppo sostenibile che garantisca compatibilità di usi con la tutela dello stato ambientale, del paesaggio e del patrimonio culturale: «MSP is a way to create and establish a more rational organization of marine space use and interactions between its uses, to balance development needs with the need to protect marine ecosystems, and to achieve social and economic goals in open and planned way» (Ehler & Douvere, 2009). Esso è un’attività fortemente orientata al futuro, che vuole indirizzare un processo decisionale di breve termine

orientato verso obiettivi di lungo periodo. Il suo campo d'azione riguarda attività e obiettivi molto diversi tra loro, cercando di superarne i conflitti, come il trasporto marittimo e la difesa militare, la conservazione e protezione dell'ecosistema marino e le attività di pesca, di acquacoltura e di turismo, l'estrazione di combustibili fossili e l'energia rinnovabile.

Anticipato dalla Direttiva Europea 2014/89/EU che ne delinea il quadro di riferimento, è stato recepito in Italia dal DLgs 201/2016, a cui sono seguite linee-guida ministeriali al fine di dare uniformità di indirizzo alla pianificazione nascente¹. Il MSP si configura come il primo piano strategico e di indirizzo di livello nazionale a farsi carico dell'interazione tra acqua e terra, di quella tra processi naturali e attività antropiche, delle interazioni tra lo stato attuale e quello futuro e/o potenziale: agisce quindi non solo sulla tridimensionalità spaziale degli habitat, delle specie e degli usi marini, ma anche sulla quarta dimensione temporale, secondo tendenze passate, presenti e future. Il MSP agisce sulle coste, sulle acque e i fondali marini entro i confini di competenza giurisdizionale e necessariamente si confronta con i relativi piani delle regioni e/o nazioni europee con cui condivide i territori marini.

Nel 2021 il governo individua tre aree – Adriatico, Ionio-Mediterraneo Centrale, Tirreno – per la redazione dei Piani Territoriali Marittimi italiani che sono sviluppati parallelamente dal Comitato Tecnico Nazionale (5 ministeri, 15 regioni marittime, osservatori, esperti), sotto il coordinamento del MIT che coordina anche le consultazioni tra stakeholder e tra gli altri Paesi. Sono piani della durata decennale e sono sovraordinati a tutti gli altri strumenti di pianificazione, quindi vincolanti; sono integrati, intersettoriali e hanno il compito di coordinare le diverse politiche. La loro gestione è concorrente tra il livello nazionale e quello regionale per la gestione delle acque territoriali, e tra il livello regionale e locale per la pianificazione e gestione delle acque costiere. Si configura quindi una governance di co-pianificazione multilivello con un approccio multiscale. Questa nuova forma di pianificazione è ancora in progress, ad oggi il processo è giunto alla presentazione delle proposte di piano alle giunte regionali per l'approvazione, e nessun piano è stato ancora adottato. Inoltre, la natura dinamica e ricorsiva della pianificazione dello spazio marittimo richiederà un'attenzione costante alle evoluzioni e ai monitoraggi per intercettare nuove esigenze e trasformazioni delle condizioni contestuali, per adeguarne la pianificazione.

Per quanto riguarda la pianificazione strategica dell'Adriatico, il piano individua 9 sotto-aree suddivise in 86 unità di pianificazione (UP), che identificano e promuovono le vocazioni delle diverse aree, sia allo stato attuale che per il futuro². Se il trasporto marittimo è una vocazione prioritaria per molte UP dell'area adriatica settentrionale e centrale, l'obiettivo è quello di migliorare la sua regolamentazione e integrarla con la tutela ambientale per rafforzare le azioni di conservazione della biodiversità e degli ecosistemi marini, al fine di contribuire alla strategia europea che prevede di aumentare la superficie delle aree marine protette dall'attuale 12% al 30% entro il 2030. Infatti, 28 UP hanno vocazione di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali; 15 UP con priorità al paesaggio e al patrimonio culturale, 24 UP al turismo.

1.2 | HATCH, un progetto Interreg a supporto del MSP

In questo contesto si inserisce il progetto Interreg Italia-Croazia “HATCH - *Data Management, protocols harmonization, preparations of guidelines: cross-border tools for maritime spatial planning decision-makers*” che si propone di raccogliere, capitalizzare e armonizzare i dati e le forme di monitoraggio marino sviluppate in precedenti progetti Interreg, che riguardano i parametri chimici, fisici, microbiologici ed ecologici, i nutrienti, gli inquinanti e gli effetti sonori dell'area adriatica, per uno scambio e un'implementazione dei risultati sottoforma di buone pratiche e protocolli di monitoraggio. Le azioni di HATCH vogliono inoltre fornire uno strumento di supporto al MSP per l'area adriatica, facendo confluire il set di informazioni raccolte in un unico geo-database ad accesso pubblico, rispondendo così all'obiettivo del cluster 4 di migliorare le condizioni della qualità ambientale del mare e delle coste attraverso approcci e tecnologie innovative e sostenibili.

Il progetto³, finanziato dal FESR, è composto da un consorzio ampio di partner afferenti a Università, istituti di ricerca e istituzioni territoriali e regionali, e tiene insieme i risultati multidisciplinari di progetti

¹ il comitato interministeriale, composto da 11 ministeri sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il ruolo di preparazione delle linee-guida nazionali e della valutazione di coerenza dei piani con esse, monitora il processo nel suo complesso.

² stato degli usi e delle componenti ambientali, tendenze in atto, normative e piani in vigore, quadro delle competenze e del sistema di governance. Gli usi, presenti e pianificati, sono così classificati: 17 per uso generico; 60 per uso prioritario; 8 per uso limitato; 1 per uso riservato. cfr. Portale del Mare, www.sid.mit.gov.it

³ cod. PRJ-0204

Interreg Italia-Croazia recentemente conclusi (Adswin, Crew, Ecomap, Ecos, Saspas, Soundscape, Watercare).

Il progetto è strutturato in tre obiettivi specifici che riguardano, quindi, la raccolta e l'armonizzazione di dati – eterogenei per scale, ambiti e scopi di applicazione, così come di rappresentazione e formato – che confluiscono nella piattaforma Hadriaticum Data Hub (SO-1); la creazione di protocolli per l'uso dei dati a supporto di successive policy e dei policy-maker attraverso un piano di valorizzazione (SO-2); infine la raccolta dei casi studio e delle buone pratiche che coinvolgano e includano le comunità locali (SO-3).

Come sopra descritto, la gestione delle interazioni tra terra e acqua è alla base del MSP, alla ricerca di una continua coerenza in entrambi i domini. Il coinvolgimento di diversi attori assume un ruolo di fondamentale importanza: il dialogo tra le parti interessate – gli esperti, i responsabili politici e il pubblico in generale – è uno dei principi che guida il processo di co-pianificazione basato sulla conoscenza. Però, oltre al coinvolgimento “dall’alto” (istituzionale, politico e tecnico), la dimensione “dal basso” determinata dalla citizen science, con il coinvolgimento delle associazioni di terzo settore e dei singoli cittadini, diventa un tassello complementare da tenere in considerazione nel dinamismo del processo.

2 | Integrare progetti con specificità differenti: il caso di CREW

All'interno del consorzio di HATCH, l'Università Iuav di Venezia partecipa, come esperto esterno a supporto di Co.Ri.La., contribuendo con il progetto “CREW - *Coordinated Wetland management in Italy-Croatia cross border region*”⁴, incentrato sulla governance delle aree umide. Questo progetto Interreg Italia-Croazia, svoltosi tra il 2018 e il 2021, ha avuto come principale obiettivo quello di migliorare le condizioni di tutela ambientale di alcune aree umide costiere del Mare Adriatico, attraverso il coordinamento di processi di governance partecipata finalizzati alla costruzione di Contratti di Area Umida, con l'intento di integrare la tutela ambientale e gli usi antropici compatibili con l'equilibrio ambientale di queste aree, spesso intensamente abitate e trasformate dall'uomo.

Degli otto partner di progetto⁵, sette hanno implementato processi partecipativi in altrettante aree target (quattro lungo la costa italiana, tre lungo quella croata), mentre l'ottavo partner, l'Università di Camerino, ha raccolto dati e informazioni provenienti dalle aree target, organizzandoli in un database condiviso, costruendo la base di un Osservatorio⁶ transfrontaliero aperto e ad implementazione incrementale, che funge da supporto concreto per lo scambio di metodologie e strategie tra i partner italiani e croati. L'Osservatorio ha fatto (e sta facendo) emergere aspetti in comune e differenze tra gli ambiti nazionali e territoriali inclusi nel progetto CREW. La governance, infatti, ha aspetti fortemente situati e i Contratti si sono adattati, nella forma e nei contenuti, alle aree umide di riferimento, alle comunità insediate nei loro pressi, alle sfide specifiche che questi ambienti devono affrontare. I processi stessi che hanno portato alla formulazione dei Contratti e alla costruzione dei loro Programmi di Azione, sono stati molto diversi. In alcuni casi⁷, il processo è stato fortemente guidato dalle istituzioni, garantendo una certa continuità nelle varie fasi ma, al contempo, irrigidendo la struttura del Contratto all'interno di briglie istituzionalizzate, che hanno lasciato poco spazio all'interpretazione dello strumento Contratto. In altri casi⁸, la sfida maggiore è stata la costruzione di consapevolezza civile e ambientale tra i cittadini che abitano e vivono nei pressi delle aree sottoposte a tutela, poichè il tessuto associativo è piuttosto debole e le responsabilità sono interamente demandate alle istituzioni preposte. Infine, nei casi delle lagune di Venezia⁹ e Marano, l'ampia conoscenza e fruizione delle aree umide considerate ha spinto i facilitatori del processo partecipato a includere saperi e conoscenze diverse, spesso provenienti da forme associative, civili e professionali molto attive sul territorio e profondamente consapevoli delle criticità e potenzialità in gioco.

Risulta evidente come il progetto CREW si differenzia profondamente dagli altri progetti inclusi in HATCH, più orientati a monitoraggi ambientali molto tecnici e specifici, concentrati in particolare su aspetti microscopici dell'habitat marino e costiero dell'Alto Adriatico. Il ruolo e il contributo del progetto CREW, dunque, risultano diversi sia in termini metodologici che di contenuti. Il coinvolgimento degli abitanti di queste aree umide, supportato dallo strumento del Contratto, ha consentito in tutte le aree target di integrare i saperi tecnico-scientifici – e soprattutto i quadri conoscitivi – con i saperi situati dei soggetti coinvolti nei processi partecipati. Tali soggetti in molti casi hanno contribuito con la propria esperienza diretta e

⁴ <https://programming14-20.italy-croatia.eu/web/crew>

⁵ due università italiane, tre enti italiani di governo del territorio e tre istituzioni croate di gestione e tutela di aree protette

⁶ <http://crew-observatory.unicam.it/wordpress/>

⁷ come per la Riserva Sentina nelle Marche, o la foce dell'Ofanto in Puglia

⁸ come nelle aree croate

⁹ <http://www.contrattolagunavenezia.it/>

L'osservazione partecipante ai macro cambiamenti ambientali in atto, talvolta come forme inconsapevoli di citizen science. Queste forme di conoscenza e monitoraggio di scala "macro" assumono un ruolo complementare a quelle "micro" effettuate da scienziati in sedi tecniche: alcune trasformazioni fisiche e spaziali si possono monitorare anche con l'azione quotidiana dei cittadini, intesi come sentinelle dello stato di salute della biodiversità e dei rischi collegati al cambiamento climatico in territori fragili, come le lagune e le foci fluviali.

Al contempo, in relazione al più ampio campo del MSP, CREW si fa portatore di una esperienza fondamentale, molto ricca e variegata, quella dell'attivazione delle comunità insediate e del coinvolgimento dei cittadini in processi di responsabilizzazione e cura dei territori abitati. Questo aspetto risulta rilevante e quanto mai urgente, in un momento storico in cui tutta la pianificazione è stimolata a includere, nei processi decisionali e di costruzione di politiche e piani, anche i "soggetti pianificati", siano essi cittadini, imprese, ambienti naturali o specie non-umane. In questo senso, CREW fornisce un importante *know how* di attivazione e concertazione di forze dal basso, rappresentate da reti sociali consolidate o in essere.

3 | Esperienze sul campo. Tre microstorie dalla laguna di Venezia

Il progetto CREW è quindi coinvolto in HATCH prevalentemente per apportare il contributo dei processi di governance che confluiscono nella sottoscrizione dei Contratti di Area Umida, come buona pratica dell'interazione terra-acqua che vede il coinvolgimento di attori molto diversificati che agiscono su territori ecologicamente fragili.

Al fine di condividere questa esperienza con i partner di progetto, ma anche per disseminare conoscenze specifiche, estendere le progettualità locali ad altri territori (come quello marino) per una possibile replicabilità, Iuav e Co.ri.la hanno organizzato un evento in cui sono state raccolte esperienze dai territori del contratto della laguna nord di Venezia, voci e attori coinvolti nell'obiettivo comune di un uso consapevole e sostenibile dell'ecosistema lagunare, inteso come buona pratica e quindi applicazione concreta dell'approccio partecipativo ai fini della pianificazione all'interfaccia tra terra e acqua. In particolare, sotto forma di microstorie, si vogliono qui ripercorrere le tappe dell'itinerario di acqua e di terra nella laguna nord veneziana, tra le isole minori fino a Lio Maggiore sul fronte lagunare nord, e poi lungo la penisola di Jesolo e Cavallino Treporti fino al litorale di Punta Sabbioni. Il percorso è stato occasione per entrare in contatto con alcuni attori che agiscono in luoghi specifici della laguna, conoscere le loro storie, le loro attività di monitoraggio e produzione di conoscenza e consapevolezza dal basso.

Le tre esperienze di seguito riportate mettono a confronto persone e luoghi che rientrano nel Contratto di Area umida della laguna nord di Venezia; sono esperienze che fanno riferimento a istituzioni, ruoli, luoghi, azioni e obiettivi differenti tra loro e nei confronti delle attività e degli usi lagunari, ma sono accomunate dalla produzione di forme alternative di monitoraggio: per questo motivo sono riconosciute come sentinelle a tutela della biodiversità lagunare.

La prima microstoria è situata all'isola del Lazzaretto Nuovo, l'unica fra le isole minori dell'arcipelago veneziano a essere stata rigenerata dall'abbandono e riportata all'ampia collettività tramite un'iniziativa non profit. L'associazione ArcheoClub Venezia da decenni è impegnata nel recupero e valorizzazione del luogo, che oggi è un ecomuseo dedicato al territorio e alla sua comunità. La visita con i partner di progetto è stata occasione per percorrere l'unico sentiero delle barene accessibile in laguna, e conoscere le azioni di cura, salvaguardia e protezione della biodiversità lagunare grazie al racconto della presidentessa Giorgia Fazzini e della giovane Francesca Guarnotta. L'associazione è tra le più attive della rete nel portare avanti alcune attività del Contratto, legate all'educazione ambientale attraverso la creazione di itinerari di responsabilizzazione nell'uso consapevole di luoghi molto fragili (come alcune spiagge molto usate dalla comunità locale, o le saline), oppure nella valorizzazione del patrimonio storico a diverse scale (come i forti militari o i cippi lagunari). L'incontro è stato anche occasione per un possibile allargamento della rete degli attori del contratto, con la partecipazione di Davide Poletto, responsabile dell'associazione Venice Lagoon Plastic Free che ha presentato il progetto Horizon InNoPlastic, a cui partecipano con azioni di monitoraggio relativo all'inquinamento da plastiche e da altri derivati chimici nelle acque di Venezia e nello specifico sull'isola del Lazzaretto Nuovo, in collaborazione con istituti e centri di ricerca nazionali ed internazionali.

La seconda microstoria racconta dell'associazione Climact, gruppo informale di Cavallino Treporti che crea e appoggia iniziative contro il cambiamento climatico. Margherita Brondino, esponente del gruppo e ricercatrice presso l'Università di Verona, ci ha accolto in un orto "liberato" di Punta Sabbioni, uno spazio abbandonato che i volontari dell'associazione stanno recuperando con azioni di cura per pratiche agro-alimentari sostenibili (producendo vino e ortaggi), intendendo il luogo come un nuovo spazio pubblico di promozione dell'agricoltura come pratica di comunità (azione di cui è responsabile nel Contratto). Questa

seconda realtà è molto meno istituzionalizzata della prima, e agisce attraverso quelle forme di coinvolgimento e attivazione informale che la accomuna ai movimenti di gestione dei beni comuni¹⁰, diffusi sul territorio nazionale. L'incontro è stato occasione di confronto anche con Alberto Ballarin, assessore a Cultura e tradizioni locali, Turismo e Progetto strategico Lio Piccolo del Comune di Cavallino Treporti. La seconda microstoria si è quindi arricchita di un racconto istituzionale sul ruolo dell'amministrazione nel supportare realtà (come Climact), molto impegnate e coinvolte ma deboli, nella promozione di usi agricoli più consapevoli, e in generale nella salvaguardia del territorio fragile valorizzando al tempo stesso la vocazione turistica del luogo, che rimane la principale fonte economica.

L'ultima microstoria è invece ambientata alla Casa della Pesca, affacciata sulla laguna dal lungomare di Punta Sabbioni, dove Igor Coccato, in rappresentanza del primo Consorzio Ittico Veneziano, ha raccontato delle trasformazioni che stanno subendo le pratiche ittiche a causa dell'aumento della temperatura delle acque lagunari e marine con, ad esempio, l'introduzione di nuove specie ittiche molto invasive (come il granchio blu). Coccato è inoltre associato della Confraternita Serenissima, soggetto firmatario del Contratto, che si impegna a promuovere una serie di azioni legate a un'offerta turistica responsabile in acque lagunari, o alla classificazione delle specie edibili lagunari. Questo terzo incontro racconta una realtà ancora diversa, una cooperativa di lavoratori intesa come operatore economico, che agisce in maniera consapevole alla ricerca di un equilibrio tra la salvaguardia dell'habitat e gli interessi artigianali. Questo tipo di sensibilità emerge anche dal fatto che il Consorzio è gestore di un bene pubblico comunale (la casa della pesca) inteso come centro polivalente al servizio della comunità della piccola pesca artigianale, in cui promuove la tradizione ittica locale (attraverso un ittiturismo) e ospitando iniziative aperte alla comunità.

4 | La laguna di Venezia come esercizio di governance per il Maritime Spatial Planning

La Laguna di Venezia è un ambiente umido di transizione tra terra e mare; non è considerata un ambito costiero. Questo aspetto costituisce una fondamentale diversità tra gli esiti di ricerca del gruppo di lavoro Iuav e gli altri partner di progetto HATCH, che invece si sono occupati di monitoraggi in ambiente marino. Tuttavia, l'esperienza maturata nella Laguna Nord grazie al progetto CREW rappresenta un'importante buona pratica per il partenariato di HATCH.

L'obiettivo di costruzione di un processo di governance finalizzato alla firma del Contratto e l'approccio di ricerca-azione hanno stimolato l'implementazione del sapere esperto, il coinvolgimento come facilitatori nel processo partecipato si è nutrito di un continuo e fertile scambio tra i diversi soggetti coinvolti, arricchendo il bagaglio delle discipline del progetto di pratiche innovative poco conosciute o pubblicizzate. Ma ha anche ramificato e rafforzato le reti sociali e professionali con il territorio, al di fuori dell'accademia. Inoltre, la complessità (sociale, ambientale, economica e fisica) dell'oggetto di studio – la Laguna di Venezia – richiede necessariamente uno sguardo ecosistemico, andando oltre una visione specialista o funzionalista. Il processo di governance portato avanti da CREW rappresenta dunque una buona pratica per il network di HATCH anche in termini di metodologia della ricerca, perché insegna ad includere nei processi scientifici anche l'apporto dei processi di governance, sempre più richiesti nella costruzione di politiche di scala vasta, quale è il MSP.

L'esperienza condotta nella Laguna di Venezia ha poi fornito un ulteriore insegnamento, relativo alla scelta delle aree studio, che dovrebbero essere selezionate in modo da consentire di osservare una molteplicità di questioni, non solo ambientali, che caratterizzano i territori contemporanei.

La diversa estensione dell'area umida di riferimento così come i differenti livelli di complessità sono strettamente legate ai tempi di realizzazione del processo; non a caso, il gruppo di lavoro Iuav si è concentrato solo su una parte – quella nord – della laguna più estesa del Mediterraneo, alla luce della durata e del perseguimento degli obiettivi posti dal progetto Interreg. Oltre ai problemi di scala, la questione della complessità del caso studio veneziano è stata determinante, riconoscendo molteplici livelli tematici, legati: all'habitat lagunare mantenuto artificialmente nello stato attuale; all'articolazione istituzionale di suddivisione di responsabilità locali e nazionali; al contesto economico al tempo stesso così attraente per alcuni comparti imprenditoriali ed escludente per altri; all'associazionismo variegato e radicato che sostiene battaglie spesso in contrasto tra loro.

La scala e la complessità del sistema territoriale hanno sicuramente costituito una sfida per il processo di governance e gli attori coinvolti ma, al contempo, hanno consentito di operare un'indagine molto approfondita e più variegata, mettendo alla prova lo strumento del Contratto, che è stato interpretato ed adattato al contesto e alle esigenze contestuali. Ciò ha costituito un importante elemento di innovazione (cui

¹⁰ come è l'esperienza di "Mondeggi – fattoria senza padrone", nel cuore delle campagne fiorentine

la ricerca scientifica dovrebbe sempre tendere), non solo in termini di saperi e conoscenze, ma anche di reti sociali che si sono rafforzate, rinnovate e costruite ex novo tra le diverse parti sociali. Ciò non significa che il Contratto abbia pacificato tutte le frizioni sociali e politiche esistenti, ma ha avuto l'importante esito di favorire la collaborazione e il reciproco ascolto delle tante voci che abitano gli ambienti complessi.

Riferimenti bibliografici

- Bolgherini S., Klotz G. (2022), "I sindaci tra politica territoriale e vincoli di governance. Come le élite locali valutano gli strumenti di cooperazione orizzontale tra comuni", in *Regional Studies and Local Development*, vol. 3, pp. 69-116.
- Bottero M., Mondini G. (2019), "Valutazioni integrate per sistemi territoriali complessi", in Demeglio P. (a cura di), (2019). *Un paesaggio medievale tra Piemonte e Liguria: il sito di Santa Giulitta e l'Alta Val Tanaro*, All'insegna del Giglio, Sesto Fiorentino, pp. 265-268.
- Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M.F. (2022), "Tecniche geo-statistiche per la mappatura territoriale di divari multipli: la "geografia" della Regione Calabria", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 133, pp. 104-129.
- Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M.F. (2023), *Divari di sviluppo nei territori intermedi: Definizione e mappatura per l'evoluzione in Smart Land*, FrancoAngeli, Milano.
- Francini M., Chieffallo L., Palermo A., Viapiana, M.F. (2019), "Estimation of the Smart Land Index: application to the rural context of the Crati Valley", in *European Planning Studies*, no. 28, vol. 4, pp. 749-770.
- Giove S., Cruciani C. (2010), "La costruzione di un indice aggregato", in *Equilibri*, no. 14, vol. 1, pp. 34-41.
- Guerra M.P. (2017), "È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, no. 5, pp. 609-623.
- Huovila A., Bosch P., Airaksinen M. (2019), "Comparative analysis of standardized indicators for Smart sustainable cities: What indicators and standards to use and when?", in *Cities*, no. 89, pp. 141-153.
- Lentini A., Serati M. (2014), "100% Lombardia: 100 indicatori statistici a supporto delle attività di programmazione integrata dello sviluppo socio-economico territoriale di Regione Lombardia", in *Statistica & società (online)*, no. 3, vol. 2, pp. 29-39.
- Longhi L. (2019), "Stato dell'arte e prospettive della cooperazione intercomunale in Italia. Brevi note a margine di "L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia""", in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, no 1, pp. 219-226.
- Sachs I. (1999), "Social sustainability and whole development: Exploring the dimensions of sustainable development" in Becker E., Jahn T. (a cura di), *Sustainability and the Social Sciences: A Cross Disciplinary Approach to Integrating Environmental Considerations into Theoretical Reorientation*, Zed Books, Londra e New York.
- Seri E., Alaimo L.S., Malpassuti V.C. (2021), "BoD-min: Un intervallo per l'analisi di robustezza degli indicatori compositi e punto medio come metodo di aggregazione", in Alaimo L.S., di Bella E., Del Sarto S., Ivaldi E., Maggino F., Piscitelli A., Trapani M. (a cura di), *Atti del VII Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana per gli Studi sulla Qualità della Vita "Qualità della vita: ripartire dai territori"*, Genova University Press, Genova.

La concezione di giustizia spaziale sottesa alla politica di coesione territoriale: il caso delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile di Regione Lombardia

Sarah I. Chiodi

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

sarabisabella.chiodi@polimi.it

Abstract

Lo sviluppo urbano sostenibile integrato alla politica di coesione territoriale consolida la prospettiva europea sulla dimensione urbana, offrendo *una* specifica concezione di *just city*, sia in termini sostanziali che in termini procedurali. Questo contributo analizza il caso studio delle strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS) di Regione Lombardia (di seguito RL) sostenute dai PR FESR ed FSE+ 2021-2027, i principali strumenti della politica di coesione europea gestiti a livello regionale, alla luce della concezione di giustizia spaziale promossa da tale politica. In particolare, si fa riferimento ad alcuni elementi salienti di giustizia procedurale che caratterizzano questa concezione e le loro implicazioni nelle SUS di RL a confronto con altre regioni del nord Italia: (i) il principio di partenariato, secondo un approccio di governance multilivello e coerente con il principio di sussidiarietà; (ii) l'integrazione tra diversi settori di intervento e tra diverse fonti di finanziamento; e (iii) l'approccio *place-based* incentrato sulle peculiarità dei luoghi. L'argomentazione proposta è sostenuta da: (a) l'analisi del percorso di programmazione delle SUS di RL, cui ho preso parte come responsabile del coordinamento delle "Politiche di Sviluppo Territoriale 2021-2027: Aree Urbane ed Aree Interne" nel 2022; (b) da una ricerca del DAStU per conto terzi sulle politiche regionali per il territorio lombardo, cui ho partecipato nel 2023; (c) le prime risultanze di una indagine comparativa con altre regioni del nord Italia, svolta nell'ambito del progetto finanziato dall'U.E. "REGional governance and PLAnning processes dealing with social justice and the territorial Cohesion policy in Europe (REPLACE)", di cui sono il Principal Investigator.

Parole chiave: cohesion, strategic planning, governance.

1 | La politica di coesione come manifestazione del principio di giustizia spaziale

Il concetto di giustizia spaziale e il dibattito sulla *just city* a partire dagli anni Settanta¹ ad oggi sono stati ampiamente trattati dagli studi urbani (tra i più noti si citano: le monografie di E.W. Soja, 2010 e S.Fainstein, 2010; e le raccolte di saggi a cura di P. Marcuse, 2009 e A. Merrifield e E. Swyngedouw, 1996)², proponendo diverse interpretazioni e spunti di riflessione per la disciplina urbanistica: in termini "sostanziali", con il tentativo di ricostruire quadri teorici e scuole di pensiero (Frazer e Honneth, 2003; Perry and Atherton, 2017); in termini "metodologici", ponendo al centro il ruolo delle istituzioni (Moroni, 2019, 2018); in termini "valutativi e di misurazione" (Israel e Frenkel, 2018); in relazione alla politica europea di coesione territoriale (Madanipour A. et al., 2022; Jones R. et al., 2020; Dabinett G., 2010) ecc.

Senza entrare nel merito di tale dibattito, occorre tuttavia precisare la posizione di questo contributo, che offre *una* specifica concezione di giustizia spaziale riferita ad un caso studio. Tale concezione si inserisce nel quadro istituzionale della politica europea di coesione, il cui obiettivo è la riduzione delle disparità di sviluppo tra le regioni europee. Tale politica adotta una concezione di giustizia che sottende una logica "redistributiva" dei fondi strutturali e di investimento (SIE), basata per sommi capi sul principio rawlsiano di "differenziazione" dei territori, identificati sulla base dell'indice del loro sviluppo (che ad oggi, nonostante il copioso dibattito sui limiti³ di questo indicatore, è il Prodotto Interno Lordo): in sostanza vengono attribuite maggiori risorse alle regioni meno sviluppate secondo una logica di riequilibrio territoriale.

Accanto alla dimensione sostanziale di giustizia, ovvero di eguaglianza territoriale tra le regioni europee in termini di sviluppo (e benessere) quale obiettivo a cui tendere, la politica di coesione sottende anche una

¹ A partire dal celebre testo di D.Harvey (1973), *Social Justice and the city*.

² Un'ampia elencazione della letteratura in materia, a partire dagli anni 2000, è presente in Moroni (2019)

³ Ad es. a livello internazionale lo Human Development Index (HDI) e a livello nazionale gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Ma si considerino anche gli studi critici sull'impatto della politica di coesione e le diverse caratteristiche dei territori (Capitale Territoriale – Camagni, 2009) su cui impattano (Bachtrögler et al., 2020).

dimensione procedurale di giustizia. La dimensione procedurale inerisce il processo attraverso cui si intende raggiungere l'obiettivo-la decisione e per essere definito giusto dovrebbe essere equo, inclusivo e svolto nel rispetto delle differenze (di genere, di etnia, età, capacità ecc.)(cfr. M.Young, 1990). Di conseguenza la procedura "giusta" attraverso cui si attua la politica di coesione (attraverso i suoi strumenti principali, quali il cd. Accordo di partenariato tra stato e UE e i programmi operativi nazionali e regionali) concerne (i) un adeguato coinvolgimento del cd. "partenariato"⁴ che include tutti i portatori di interessi, compresa la società civile (eventualmente tramite organismi di rappresentanza), promuovendo l'inclusione sociale, la parità di genere e la non discriminazione. In particolare, nell'ambito delle strategie urbane, i partner andranno selezionati e coinvolti, in conformità ai principi di sussidiarietà e di governance multilivello, in coerenza con il livello territoriale pertinente; dunque, saranno individuati direttamente dalle autorità locali urbane in coerenza con i portatori di interessi nella strategia che intendono promuovere, con un atteso (talvolta mandatorio) coinvolgimento della società civile.

Sempre in termini di giustizia procedurale, nello specifico ambito dello "sviluppo urbano sostenibile"⁵ si evidenziano altri due aspetti caratterizzanti: (ii) l'*integrazione* tra diversi settori di intervento⁶ - che implica sia l'individuazione di progetti afferenti a diversi settori, sia l'integrazione tra i progetti stessi in una logica di consequenzialità o complementarietà - e tra fonti di finanziamento, integrando ai fondi dei PR fondi di diversa natura (ad es. i fondi dei PN, il PNRR, altre fonti di finanziamento, ivi incluse risorse autonome degli enti locali); (iii) e l'approccio *place-based*, derivato dal cd. rapporto Barca (2009), secondo il quale si riconosce che «le sfide urbane si manifestano con caratteristiche diverse a seconda dei luoghi» (Fioretti et al., 2020, p.16).

La concezione di giustizia illustrata inerisce il quadro normativo europeo e i suoi regolamenti⁷, e impone un determinato approccio e quadro normativo anche a livello nazionale e regionale, tuttavia, ciascuno stato europeo e poi ciascuna regione al suo interno, possono reinterpretare e orientare in modo differenziato le proprie politiche a livello amministrativo; seppure il principio di giustizia sopra descritto resti invariato nei suoi obiettivi sostanziali e nelle sue procedure regolamentari. Il caso studio delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile di Regione Lombardia e un suo breve confronto con altre tre regioni del nord Italia, ci permetteranno di approfondire tale interpretazione a livello istituzionale e amministrativo locale.

2 | La programmazione delle SUS lombarde

La politica di coesione dell'Unione Europea, come noto, si sviluppa lungo una programmazione temporale settennale e si struttura sulla base di accordi stipulati tra l'UE e i singoli Stati membri (cd. Accordi di Partenariato) nel rispetto di regole condivise (cd. pacchetto regolamentare), assegnando ad ogni ciclo di programmazione le risorse finanziarie dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) a cui si aggiungono quelle nazionali⁸. La programmazione 2021-27 si pone 5 Obiettivi strategici di Policy (OP)⁹ da perseguire attraverso i diversi fondi e programmi nazionali (10 in IT) e regionali (38 in IT); lo sviluppo urbano sostenibile si colloca nell'ambito dell'OP n.5, attraverso lo sviluppo di *strategie territoriali*¹⁰ riferite sia alle aree urbane¹¹, sia a quelle non urbane (ovvero le cd. aree interne, che non saranno analizzate in questo contributo).

Le strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS) di RL interessano 14 città¹² e sono finanziate sia dal PR FESR (nell'ambito del solo OP.5), sia dal PR FSE+ (a valere su vari OP, solo alcuni dei quali esclusivamente

⁴ Cfr. Regolamento UE n.240/2014

⁵ Si precisa che lo SUS è stato integrato nella politica di coesione a partire dalla sottoscrizione della Carta di Lipsia nel 2007 sulla scia dei primi Progetti pilota urbani degli anni '90 e poi dei due cicli di progetti Urban I (1994-1999) e II (2000-2006), che all'epoca non erano ancora parte integrante della politica di coesione. (Fioretti et al., 2020)

⁶ Per settori di intervento ci si riferisce alle tipologie di progetti indicati nelle SUS, quali, ad esempio, la ristrutturazione di edifici pubblici al fine dell'efficientamento energetico, la realizzazione di infrastrutture ciclistiche o la riqualificazione degli spazi pubblici ecc. In gergo tecnico, si riconducono ad un elenco puntuale di settori posti in relazione agli obiettivi strategici di policy (OP) che si ritrova nel Regolamento generale dei fondi UE n.1060/2021.

⁷ Ivi incluso il *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile* dello JRC, curato da Fioretti et al. (2020).

⁸ Si precisa che i fondi UE del ciclo 2021-2027 sono integrati da quelli statali e regionali, con percentuali rispettivamente pari al 40%, 42% e 18%.

⁹ Gli OP del ciclo 2021-2027 sono: 1. un'Europa più intelligente, 2. un'Europa più verde, 3. un'Europa più connessa, 4. un'Europa più sociale, e 5. un'Europa più vicina ai cittadini.

¹⁰ Come definite ai sensi dell'art.28 Reg. UE 1060/2021.

¹¹ In particolare, ai sensi dell'AP, almeno l'8% delle risorse FESR nazionali dev'essere destinato allo Sviluppo Urbano sostenibile.

¹² Le 14 città beneficiarie dei fondi per lo sviluppo delle SUS in RL sono: Cinisello Balsamo (MI), Rho (MI), Bergamo, Milano, Brescia, Legnano, Monza, Gallarate (VA), Mantova, Pavia, Sondrio, Busto Arsizio (VA), Vigevano (PV), Cremona. Il finanziamento

dedicati), sia da ulteriori fondi autonomi regionali, con una sovvenzione pari al 100% dei costi; e sono attivate mediante la forma degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) - forma alternativa allo Sviluppo Locale di tipo partecipativo (CCLD) o ad altri strumenti¹³ promossi dalle diverse regioni europee.

Le SUS lombarde, perseguendo una logica di sviluppo integrato, promuovono la rigenerazione sostenibile di contesti urbani caratterizzati da condizioni di fragilità, puntando ad aumentare l'inclusione sociale delle popolazioni più svantaggiate e a ridurre le disuguaglianze materiali ed immateriali dei territori, ponendo al centro le comunità locali. (Regione Lombardia, 2022)

RL è stata la prima regione d'Italia ad approvare tutte le SUS a seguito di un percorso che potremmo definire di co-programmazione¹⁴ dei PR avviato nell'inverno 2021, conclusosi con l'approvazione dei PR nell'estate del 2022), e un percorso di co-progettazione delle strategie con i comuni conclusosi nel dicembre 2022.

3 | La trasposizione del concetto di giustizia spaziale nelle SUS di Regione Lombardia a confronto con altre tre regioni del nord Italia.

Le SUS sono integrate nella politica di coesione quali strumenti attuativi di tale politica su scala urbana, accanto alle strategie promosse dal PN METRO+¹⁵. In termini sostanziali esse si relazionano alla medesima concezione generale di giustizia spaziale promossa dalla politica di coesione, in quanto si pongono l'obiettivo di sviluppare strategie atte a favorire lo sviluppo sostenibile degli ambiti in cui intervengono, concorrendo a migliorare il benessere regionale. Ciononostante, in termini procedurali, seppur nel rispetto dei principi regolamentari imposti dalle norme europee, l'amministrazione regionale ha promosso programmi e procedure specifiche che hanno caratterizzato in modo significativo, anche in termini di giustizia spaziale, il caso delle SUS di RL, specie a confronto con le principali regioni del nord Italia¹⁶ - qui faremo un breve confronto con l'Emilia-Romagna (di seguito RER), il Piemonte (RP) e il Veneto (RV).

A partire dal principio europeo del partenariato e il necessario coinvolgimento dei partner nell'elaborazione dei programmi e nelle strategie, RL sembra rappresentare un caso unico ed esemplare di coinvolgimento delle autorità urbane: ancora in fase di programmazione regionale, quando i PR FESR ed FSE non erano ancora stati approvati dalla Commissione, RL ha promosso una manifestazione di interesse rivolta ai potenziali beneficiari del finanziamento per le SUS, chiedendo loro di proporre un primo schema di strategia. Questa scelta ha comportato una sorta di tailorizzazione dei programmi per quanto concerne le parti riferibili alle SUS, a misura delle esigenze di sviluppo emerse dal basso: questa scelta amministrativa, non banale, ha portato alla non individuazione a priori dei settori di intervento riferiti alle strategie, con la conseguente libertà di scelta dei territori di investire nei settori ritenuti prioritari dalle loro stesse strategie. Approccio contrario, ad esempio, è quello di RV, che ha individuato a priori alcune categorie di intervento, chiedendo alle autorità urbane di sviluppare le proprie strategie in coerenza al quadro settoriale imposto. Ma bisogna considerare che nella programmazione delle SUS subentrano fattori regolamentari, anche in termini di vincoli di concentrazione tematica riguardo certi settori di intervento piuttosto che altri, i quali possono travalicare le intenzioni procedurali ritenute più "giuste", specie a fronte di procedure, come per lo sviluppo urbano sostenibile, non standardizzate e legate alle policies regionali e globali, oltre che europee.

In linea con la governance multilivello, il principio del partenariato non si applica solo a livello di programmazione (in questo caso regionale) delle SUS, ma anche a livello progettuale locale: le autorità urbane, come diversamente interpretate nelle varie regioni¹⁷, a livello regolamentare (art. 29 del Reg. UE

regionale prevede oltre 200 milioni di euro: 154 milioni di euro a valere sul PR FESR 2021-2027; 25,9 milioni di euro sul PR FSE+ 2021-2027 e 26,85 milioni di euro su risorse autonome.

¹³ Ad esempio, la Regione Piemonte non si avvale degli ITI ma degli Accordi di Programma Quadro, sulla scia della precedente programmazione 2014-2020.

¹⁴ Nel capitolo successivo sarà illustrato il significato della co-programmazione e il suo valore nel rispetto del principio di partenariato e di governance multilivello.

¹⁵ La compresenza di strategie territoriali urbane promosse sia dai programmi operativi regionali che da quelli nazionali è una caratteristica unica del caso italiano. Negli altri paesi europei, infatti, non sussiste questo doppio livello di programmazione regionale e nazionale in riferimento allo Sviluppo Urbano Sostenibile (Fioretti et al., 2020).

¹⁶ Una precisazione è dovuta rispetto allo stato di avanzamento della programmazione delle SUS nelle diverse regioni: RL è la prima regione d'Italia ad avere approvato tutte le SUS già nel dicembre 2022; in subordine la RER è giunta all'approvazione delle Agende Trasformative Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (ATUSS) a maggio 2023; RV, invece, sta sviluppando la fase di coprogettazione con le autorità urbane delle Strategie Integrate di Sviluppo urbano Sostenibile (SISUS), già pervenute all'AdG in forma preliminare e volte all'approvazione finale auspicabilmente entro l'estate; mentre RP ha pubblicato (con dead line ad aprile 2023) il bando di selezione dei soggetti capofila, i quali dovranno in seguito elaborare il primo progetto preliminare delle Strategie Urbane d'Area (SUA).

¹⁷ Esse possono infatti essere rappresentate da soli comuni capoluogo (il caso prevalente in RL) o da aggregazioni di più comuni (i casi di RV e RP) o da altre combinazioni tra questi (il caso di RER).

n.1060/2021) sono tenute a dimostrare il coinvolgimento degli stakeholder locali nella preparazione strategia, nonché come gestiranno la governance della SUS in fase di attuazione. In questo contesto, la partecipazione diretta dei cittadini attraverso adeguate forme di consultazione non è sempre vincolante ed è incoraggiata dalle Autorità di gestione dei programmi regionali con diversi gradi di intensità¹⁸ che potrebbero sottintendere livelli diversi di giustizia procedurale: forzando il ragionamento potremmo dire che una procedura pienamente giusta sarebbe quella che vede il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione e nell'attuazione della strategia, secondo le logiche del *collaborative planning*? Dipende.

Il caso di RL si caratterizza per aver scelto di investire risorse ulteriori (rispetto a quelle degli obiettivi dell'OS 5.1, e altri OP nel caso di RV e in parte di RER) per il sostegno della governance delle SUS: sono infatti state stanziare risorse aggiuntive¹⁹ dell'assistenza tecnica del PR FESR atte a finanziare azioni specifiche aventi ad oggetto la sola governance attuativa della SUS, a beneficio diretto dei comuni capoluogo. Altre regioni (RP e RV), invece, hanno scelto di investire ulteriori risorse offrendo una sorta di consulenza tecnico-scientifica finalizzata al miglioramento delle strategie (in un'ottica di supporto alla *institutional capacity*²⁰ dei comuni) piuttosto che con obiettivi specifici di supporto alla governance della strategia ovvero alla costruzione del partenariato locale; nonostante nulla apparentemente osti al fatto che tali risorse possano essere impiegate anche in tal senso.

Il secondo aspetto che caratterizza le SUS in termini di giustizia procedurale è il principio di integrazione dei settori di intervento e delle fonti di finanziamento delle SUS. Il principio di integrazione promosso dalla politica UE è interpretato in modalità differenti nei singoli territori/regioni, suggerendo procedure diversamente “giuste” in quanto integrate a diversi livelli. Nonostante, in generale, nelle quattro regioni indagate le SUS promuovano sia interventi in vari settori che correlati tra loro, sia l'integrazione di fondi FESR (a carattere prevalentemente infrastrutturale) con i fondi FSE+ (per servizi ed azioni di tipo sociale), nonché l'integrazione ovvero la complementarità con altre fonti di finanziamento; tuttavia, ogni regione propone geometrie variabili di integrazione, specie in relazione alle fonti di finanziamento e alle percentuali di sovvenzione. Il caso di RL propone una significativa integrazione dei fondi FESR con quelli dell'FSE, che contribuiscono per oltre il 12% al finanziamento totale delle SUS; similmente RER, contribuisce con circa il 9% di risorse FSE+; mentre il caso di RV vede una sola tipologia di intervento FSE+ ammessa a finanziamento e per importi pari a poco più del 3% degli stanziamenti complessivi.²¹

L'ultimo aspetto che abbiamo indicato in termini di giustizia procedurale nelle SUS si riferisce all'approccio *place-based*, che implica risposte diverse e specifiche per ogni territorio basandosi su risorse e capacità locali. Da questo punto di vista, ogni regione ha “giustamente” personalizzato le SUS (sia nei contenuti che nei processi) in relazione ai propri obiettivi strategici (seppur sempre in coerenza con gli OP), alle proprie risorse e alle proprie capacità, anche riferendosi a tipologie di aree urbane differenti.

In conclusione, e in relazione a questo ultimo aspetto, emerge un ulteriore importante tema che ha rilevanti implicazioni in termini di disuguaglianza territoriale: quello della cd. *institutional capacity*, sia a livello regionale per le istituzioni che gestiscono le SUS, sia a livello locale per le istituzioni beneficiarie. Nel caso di RL, ad esempio, per rafforzare la capacità interna dell'ente, soprattutto nella fase di progettazione delle SUS, sono state attivate collaborazioni con il DAStU del Politecnico di Milano (sia per le SUS che per le Aree Interne), con l'intenzione di promuovere altresì il processo di *capacity building* delle istituzioni beneficiarie attraverso l'offerta di seminari, workshop e altre attività di affiancamento degli enti. Ciononostante, la questione della *institutional capacity* è emersa come uno degli aspetti più salienti e critici nel processo di predisposizione delle SUS in RL, sia in relazione alla capacità degli enti di sviluppare strategie in coerenza con la programmazione europea, sia in relazione alla capacità di elaborare strategie integrate intersettoriali, guidate da una logica sistemica tra le operazioni. Come abbiamo accennato in precedenza, altre regioni hanno invece previsto forme di supporto diretto (o indiretto) alle istituzioni locali piuttosto che per sé stesse.

¹⁸ Ad esempio, la progettazione delle SUS di RL non ha imposto il coinvolgimento della società civile, seppure alcune SUS l'abbiano comunque promosso.

¹⁹ Le risorse aggiuntive, rispetto ai 15 milioni di euro ammissibili per ogni SUS, ammontano al massimo al 2% del budget di ciascuna SUS (che in certi casi è stato inferiore all'importo massimo ammesso).

²⁰ In riferimento a questo tema specifico si rimanda al capitolo successivo di questo articolo, ultimi paragrafi.

²¹ Per quanto riguarda la Regione Piemonte, al momento non è possibile identificare il contributo dei fondi FSE+ alle SUA, considerato che il bando di selezione dei comuni capofila non le contempla e dal PR FESR Piemonte sembrano riferirsi ad una fase di programmazione successiva e non attualmente integrata alla predisposizione delle SUA, ancora in fase di prima definizione

4 | Conclusioni

Nel primo capitolo abbiamo tentato di definire la concezione di giustizia spaziale sottesa alla politica di coesione territoriale, in termini generali e con specifico riferimento allo Sviluppo Urbano Sostenibile, promosso attraverso la politica di coesione a livello regionale e finanziato dai fondi strutturali. Abbiamo chiarito che in termini sostanziali il concetto di giustizia cui tende la politica di coesione è la riduzione delle disuguaglianze territoriali tra regioni in relazione al loro livello di sviluppo, mentre in termini di giustizia procedurale sono state identificate tre caratteristiche salienti: (i) il principio di partenariato, secondo un approccio di governance multilivello e coerente con il principio di sussidiarietà; (ii) l'integrazione tra diversi settori di intervento e tra fonti di finanziamento; (iii) e l'approccio *place-based* incentrato sulle peculiarità dei luoghi. Nei capitoli successivi abbiamo brevemente descritto la programmazione delle SUS lombarde, per poi analizzare in dettaglio il modo in cui il concetto di giustizia spaziale sia stato ivi interpretato, anche in virtù di un breve confronto con la programmazione delle SUS di altre tre regioni del nord Italia. Questa sorta di esercizio di lettura comparata della programmazione delle SUS di RL con i principi di giustizia procedurale caratterizzanti la politica di coesione, ci permette di aprire, tra gli altri, due importanti temi di dibattito relativi alla disciplina urbanistica. Da una parte, il ripensamento delle politiche urbane e della pianificazione ordinarie di fronte al consolidamento dell'approccio UE allo sviluppo urbano sostenibile, che richiede procedure "giuste", basate su un approccio partecipativo, integrato e strategico, secondo una logica transcalare; procedure che i territori stanno sperimentando in forme più o meno avanzate ed efficaci, anche in relazione ad obiettivi di giustizia sostanziale non immediatamente e facilmente verificabili (e qui si richiama il citato dibattito sugli indicatori di sviluppo territoriale). Dall'altra, la necessità di promuovere percorsi di *capacity-building* istituzionale volti a consolidare la capacità delle istituzioni di sviluppare tale approccio, sia in relazione alla programmazione europea che in relazione a quella ordinaria, innescando cambiamenti strutturali nel modo di programmare le politiche urbane e la pianificazione.

Riferimenti bibliografici

- Bachtrögl J., Fratesi U., Perucca G. (2020), "The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy", *Regional Studies*, vol. 54, no.1, pp.21-34.
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting EU challenges and expectations*. Disponibile alla pagina seguente. Disponibile al link: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (ultimo accesso 31/05/2023).
- Camagni R. (2009), "Territorial capital and regional development", in Capello R. e Nijkamp P., *Handbook of regional growth and development Theories*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 118-132.
- Dabinett G. (2010), "Spatial Justice and the Translation of European Strategic Planning Ideas in the Urban Sub-region of South Yorkshire".
- Fainstein S. (2010), *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. e Van Heerden, S. (cur.)(2020), *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, EUR 29990 IT, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, JRC118841.
- Fraser, N., Honneth, A. (2003), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, Verso, London.
- Harvey D (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London.
- Israel E., Frenkel A. (2018), "Social justice and spatial inequality: Toward a conceptual framework", *Progress in Human Geography*, Vol.42, Is. 5, pp. 647-665.
- Jones R., Goodwin-Hawkins B., Woods M. (2020), "From territorial cohesion to regional spatial justice: the Well-being of Future Generations Act in Wales", *International Journal of Urban and regional research*, pp. 894-912.
- Madanipour A., Shucksmith M., Brooks E. (2022), "The concept of spatial justice and the European Union's territorial cohesion", *European Planning Studies*, vol. 30. No. 5, pp. 807-824.
- Marcuse P., Connolly J., Novy J., et al. (eds) (2009), *Searching for the Just City*, Routledge, London.
- Merrifield A., Swyngedouw E. (1996), *The Urbanization of Injustice*, Lawrence & Wishart, London.
- Moroni S. (2018), "Constitutions, Laws and Practices: Ethics of Planning and Ethics of Planners", in W. Salet, *The Routledge Handbook of Institutions and Planning in Action*, Routledge, London, pp.185-195
- Moroni S. (2019), "The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice", *Planning Theory*, Vol. 19, Is. 3, pp. 251-267.

Perry B., Atherton M.ark (2017), “Beyond critique: the value of co-production in realising just cities? ”, *Local Environment*, vol. 22, no. S1, pp. 36–51.

Regione Lombardia (2022), *PR Lombardia FESR 2021-2027*. Disponibile al seguente link: https://www.ue.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e5a408a6-6441-4a2c-883f-93ea7e2d42ed/Allegato+B+-+PR+FESR+2021-2027.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-e5a408a6-6441-4a2c-883f-93ea7e2d42ed-ocsRKEG (ultimo accesso 31/05/2023)

Soja E (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.

Young, I. M. (1990), *Justice and the politics of difference*, Princ.Univ.Press, Princeton, NJ.

Riconoscimenti

Si ringraziano tutti gli enti territoriali che mi hanno permesso di acquisire gli elementi di conoscenza empirica alla base delle argomentazioni proposte in questo contributo: (i) Regione Lombardia, per la ricca esperienza lavorativa sulle politiche di sviluppo territoriale del ciclo 2021-2027 offertami presso la Direzione Generale Presidenza, Area Programmazione e Relazioni Esterne, Unità Organizzativa Attuazione del programma del Presidente e promozione socioeconomica correlata alle Olimpiadi 2026, Struttura Coordinamento Programmazione Comunitaria e gestione Fondo Sviluppo e Coesione, a partire da settembre 2021 fino a dicembre 2022, in particolare nelle persone di F. Marzuoli, S. Sammuri e A. Superti; (ii) Regione Veneto per l'opportunità concessami di approfondire, attraverso la ricerca-azione attualmente in corso, la programmazione delle Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile regionali; (iii) Regione Emilia Romagna (Direzione generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni - Settore Coordinamento politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione) e Regione Piemonte (Direzione Competitività del Sistema Regionale - Settore Programmazione sviluppo territoriale e locale) per avermi concesso alcune interviste riguardo la programmazione regionale dello sviluppo urbano sostenibile tra dicembre 2022 e aprile 2023.

L'intervento minimo rilevante tra governance multiattoriale e cura del quotidiano. Accompagnare nuovi scenari di futuro per la centralità della casa pubblica

Francesca Cognetti

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Francesca.cognetti@polimi.it

Alice Ranzini

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
aliceloredana.ranzini@polimi.it

Abstract

A partire da un'esperienza di accompagnamento al Comune di Milano svolta da un gruppo di ricerca multidisciplinare del Dastu - Politecnico di Milano nell'ambito del programma ministeriale PINQUA, il contributo riflette su possibilità e vincoli entro cui si pone l'intervento integrato nei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Il contributo in particolare propone una riflessione su tre questioni. La prima riguarda il senso del progetto integrato e il suo orizzonte di praticabilità; la seconda attiene agli orizzonti della governance degli interventi complessi in contesti fragili rispetto ai quali l'intervento fisico-spaziale appare riduttivo e incerto; la terza riguarda il ruolo della casa pubblica come perno dell'intervento sulla qualità dell'abitare. Il paper rielabora apprendimenti e riflessioni emerse contestualmente alla ricerca sul campo e propone una riformulazione dell'intervento integrato nei contesti fragili come "intervento minimo rilevante", un progetto sviluppato in modo incrementale e per parti, in grado di sviluppare interventi complessi ma gestibili dagli attori pubblici, tassello all'interno di percorsi e quadri di intervento più ampi che sviluppa e si nutre di sinergie multiscalari e multitematiche.

Parole chiave: intervento integrato; casa pubblica; governance

1 | Introduzione¹

Nell'ottobre del 2021 il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ha approvato 159 proposte di rigenerazione urbana in contesti di edilizia residenziale pubblica provenienti da amministrazioni regionali, comunali e delle città metropolitane italiane. Questi progetti, che si dovranno concludere entro il 31 marzo 2026, si collocano nella cornice del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) che con uno stanziamento complessivo di 2,82 miliardi di euro provenienti per la maggior parte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha dato nuovo impulso all'intervento integrato sui quartieri ERP (Fregolent, 2022). Il Programma prevede che gli interventi siano prioritariamente declinati sul tema della riduzione del disagio abitativo, ricollocando i contesti ERP in un quadro di intervento complesso, integrato e multitematico, sviluppando in particolare i temi della smart city, della sostenibilità ambientale e della prossimità in un'ottica di "città a 15 minuti" (MIMS, 2022).

Il programma ha previsto due tipologie di proposta: i progetti ordinari, finanziati con un massimo di 15 milioni di euro sulla base di un progetto preliminare di fattibilità tecnico-amministrativa da dettagliare in un secondo momento; i progetti "pilota ad alto impatto strategico" finanziati con un massimo di 100 milioni di euro sulla base del progetto definitivo.

Nella città di Milano, sono state finanziate quattro proposte: una promossa da Regione Lombardia e Aler Milano per il quartiere Gratosoglio²; tre realizzate dal Comune di Milano per i quartieri Niguarda, San Siro

¹ Il paper è frutto di un ampio confronto e lavoro comune tra le due autrici, ma si attribuisce la scrittura dei paragrafi 1 e 2 a Alice Ranzini, dei paragrafi 3 e 4 a Francesca Cognetti.

² Il progetto è stato nominato "Gratosoglio 2.0 Strategie Sostenibili per un grande quartiere pubblico"

e Lorenteggio-Giaggioli³. I progetti sui quartieri Lorenteggio-Giaggioli e Gratosoglio sono state finanziate come progetti pilota.

Il programma PINQUA offre l'occasione per proporre una riflessione su alcuni aspetti che riguardano le possibilità del progetto integrato in contesti di abitare fragile, guardando in particolare alla città di Milano, dove chi scrive ha potuto osservare da vicino la proposta "Move In San Siro", sviluppata dal Comune sul quartiere ERP di San Siro grazie a un'attività di consulenza avviata nella primavera del 2022.

Questi aspetti vengono osservati attraverso tre lenti.

Una prima questione attiene alle forme e al senso del progetto integrato e a un suo possibile rilancio anche a seguito dei fallimenti che negli anni Novanta e Duemila hanno punteggiato il quadro nazionale (Pasqui, 2011).

Una seconda questione riguarda la governance dell'intervento e il suo atterraggio in un contesto complesso sia dal punto di vista delle problematiche territoriali sia del quadro di attori e iniziative che insistono sul territorio in modi e a scale differenti.

Infine, ci sembra importante ragionare su come richiamare al centro dell'intervento sui territori della marginalità un discorso, prima che un'azione, sulla casa pubblica come cardine di una politica di rigenerazione urbana in grado di costruire prospettive di innovazione nella gestione del patrimonio pubblico.

2 | Un'occasione di ricerca: il progetto PINQUA per il quartiere ERP di San Siro

Nel marzo 2022 un gruppo di ricerca multidisciplinare⁴ afferente al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano ha affiancato il Comune di Milano – Direzione Casa, Area politiche per l'Affitto nella seconda fase di definizione della proposta "Move In San Siro" risultata vincitrice di un finanziamento di 15 milioni di euro. L'occasione è emersa in conseguenza dello storico radicamento del Politecnico di Milano nel quartiere di San Siro attraverso il presidio *Off Campus San Siro*⁵ che promuove processi di produzione di conoscenza inclusivi in grado di attivare le risorse locali entro percorsi di scambio e collaborazione con le istituzioni pubbliche. Questo incontro ha permesso da un lato di convogliare nella direzione del progetto un patrimonio di informazioni, conoscenze e relazioni con il territorio altrimenti di difficile reperimento da parte dell'istituzione proponente, dall'altro di mobilitare un team con competenze e sguardi disciplinari differenti – politiche urbane e progettazione architettonica – in grado di indagare dimensioni molteplici della trasformazione territoriale e costruire scenari di intervento complessi.

L'attività di supporto si è inoltre inquadrata nella più ampia cornice del percorso di collaborazione istituzionale avviato con la sottoscrizione nel 2021 di un Protocollo di intesa tra Comune di Milano, Regione Lombardia, Aler Milano e Prefettura di Milano per l'intervento congiunto nel quartiere. Da alcuni anni infatti San Siro è uno dei bersagli prioritari delle politiche pubbliche milanesi. Negli ultimi anni qui più che altrove si sono poste all'attenzione delle politiche urbane nuove questioni di abitabilità convivenza e riconoscimento di gruppi marginalizzati che nell'intersecarsi con i temi della povertà e dell'esclusione hanno connotato San Siro come "emergenza". In questo scenario vi è stata una mobilitazione straordinaria da parte delle istituzioni pubbliche locali che stanno concentrando sul territorio risorse e interventi. La ricerca si colloca pertanto in un contesto già denso di attori e interessi mobilitati rispetto al futuro del territorio la cui sinergia, non scontata, costituisce la posta in gioco principale rispetto all'efficacia dell'azione istituzionale. Infine, il terzo elemento di specificità della proposta "Move In San Siro" riguarda le relazioni e l'articolazione delle competenze tra i soggetti istituzionali coinvolti. Gli oltre 4.000 alloggi in regime di ERP di cui si compone il quadrilatero di San Siro afferiscono alla Regione Lombardia attraverso Aler Milano, ente proprietario e gestore del comparto edilizio. Il soggetto titolare della proposta è invece il Comune di Milano, che ha dunque una capacità limitata di intervento sul tema abitativo, priorità del programma, poiché non detiene diretta titolarità sul patrimonio immobiliare su cui la proposta intende incidere. Pur prevedendo la collaborazione di Aler Milano e Regione Lombardia, la cooperazione tra le due istituzioni, posizionate anche su schieramenti politici opposti, si pone come un'ulteriore elemento di complessità e incertezza rispetto alla realizzazione degli interventi sul tema della casa. Questa condizione, seppur sfidante, pone non pochi

³ Le proposte prendono rispettivamente il nome di: "MOVE IN Niguarda – Muovere gli immobili, integrare i servizi"; "MOVE IN San Siro – Muovere gli immobili, integrare i servizi"; "Milano, metropoli di quartieri".

⁴ Il gruppo di ricerca è stato composto da: Francesca Cognetti, Anna Delera Andrea Di Franco (responsabili scientifici) Gianfranco Orsenigo e Alice Ranzini (assegnisti di ricerca), Marianna Frangipane (dottoranda) e Maria Elena Ponno (laureanda in Architettura).

⁵ Off Campus San Siro è un presidio sperimentale di didattica e ricerca del Politecnico di Milano aperto nel quartiere ERP di San Siro nel 2019 nel quadro del programma di responsabilità dell'ateneo. Lo spazio è il primo di quattro sedi decentrate del Politecnico ed eredita il percorso decennale di ricerca azione del gruppo *Mapping San Siro*, coordinato da Francesca Cognetti con il supporto di Liliana Padovani.

interrogativi rispetto a come realizzare un intervento significativo e articolato di riattivazione di un patrimonio edilizio consistente e in maggioranza estremamente compromesso su cui insistono visioni molto diverse. Il Comune di Milano è invece responsabile dell'intervento sugli spazi pubblici aperti, affidato ad AMAT per la progettazione strategica e a Metropolitane Milanese per quella esecutiva, e sui servizi locali che afferiscono invece a Direzioni differenti dell'Amministrazione.

Il percorso di ricerca si è articolato attraverso cinque fasi consequenziali che hanno sviluppato una riflessione sia operativa, sulle modalità trattamento del tema della qualità dell'abitare nel quartiere, sia gestionale per l'implementazione degli interventi.⁶

La prima fase ha previsto la ricognizione minuta di politiche e progettualità in corso sul territorio ma anche di soggetti, pratiche e risorse spaziali restituite attraverso una serie di mappature di quartiere. Questa operazione ha avuto come obiettivo di ricostruire un quadro di contesto in cui collocare l'intervento facendo ordine nell'articolato panorama di progettualità che soggetti agenti a diversa scala stanno portando avanti in assenza di dispositivi di coordinamento e condivisione operativa delle informazioni.

Nella seconda fase sono state sviluppate alcune di "visioni al futuro". Una collezione di immagini evocative accompagnate da brevi testi, con una valenza essenzialmente retorica. Ciascuna di queste visioni riconosce una condizione oggi problematica per il territorio e prova a ribaltarne l'immaginario considerandola in chiave propositiva come una risorsa latente e opportunità di progetto.

La terza fase ha identificato alcuni "cluster di intervento integrato", parti di quartiere dove far atterrare in modo sinergico i temi cardine del progetto – casa, spazio aperto, servizi, attori locali – ricombinati in modalità differenti. La complementarietà tra questi elementi ha costituito sia il criterio per l'individuazione dei punti di possibile sviluppo progettuale, sia la modalità di definizione delle proposte. I cluster, inoltre, hanno suggerito connessioni dentro e fuori dal perimetro del quartiere ERP, superando il rischio di introversione del progetto d'area e ricollocando il quartiere in relazione con la città.

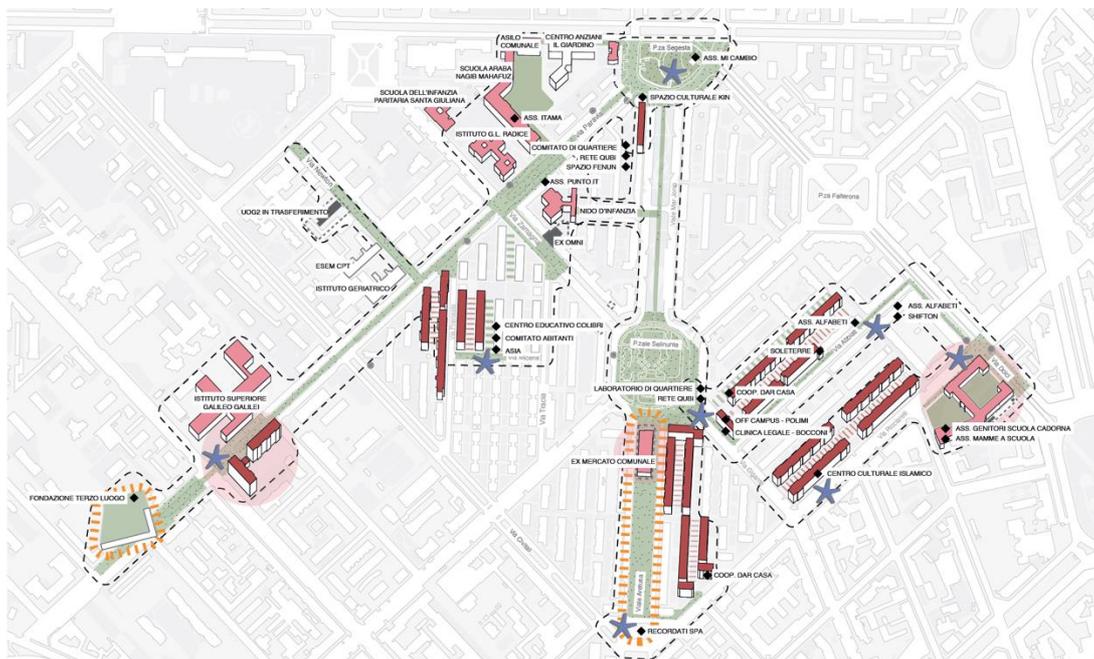


Figura 1 | I cluster integrati di intervento proposti per lo sviluppo del progetto "MOVE IN San Siro".

Infine, un'attività di interlocuzione con alcuni soggetti locali attivi in corrispondenza degli spazi pubblici e abitativi selezionati come recapiti prioritari del progetto, ha supportato lo sviluppo di ipotesi di intervento in una prospettiva "di prossimità", ovvero la cui trasformazione, uso e cura dello spazio comune non possono prescindere dalla presenza e dal coinvolgimento di realtà locali che li sono insediate.

⁶ Gli esiti della ricerca sono raccolti nel documento "Supporto alla definizione di quadri conoscitivi per la definizione di scenari di progettualità sul quartiere San Siro a Milano" a cura del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani - Politecnico di Milano, febbraio 2023.



Figura 2 | Interlocuzione con alcuni soggetti che presidiano gli spazi pubblici individuati come possibili recapiti di progetto

3 | Lavorare sull'ERP a scala di quartiere tra vincoli e opportunità

Consapevoli dei limiti, temporali e di risorse, imposti dalla cornice di finanziamento e dalla complessità gestionale e realizzativa dell'intervento sull'ERP, la ricerca ha cercato di alimentare le cornici di senso e operative dell'azione pubblica, assumendo una postura di consapevolezza rispetto al quadro articolato e spesso ambiguo di vincoli in cui si muovono gli attori pubblici oggi, riconoscendo e rielaborando il carattere limitante del processo come carattere specifico del progetto (Di Franco, 2021).

Ritornando sulla esperienza fatta, proponiamo tre nodi strategici per riflettere sulle potenzialità e i limiti del progetto per San Siro, e più in generale del programma Pinqua (pur da una prospettiva molto specifica che è offerta da questa "finestra locale").

I nodi attengono a: senso e forma per il progetto integrato in condizioni limitate; governance multiattoriale e il progetto come piattaforma di attori; la centralità del tema della casa.

Il senso del progetto: l'intervento minimo rilevante

Il contesto di San Siro e il programma Pinqua sollecita il progetto in quanto è chiamato a misurarsi da una parte con i limiti di: risorse materiali e di tempo molto limitate, difficoltà di cooperazione tra gli enti locali, grado di complessità della situazione che inibisce la modificazione. Dall'altra, con risorse quali: la presenza di diverse progettualità in corso, una buona rete di attori locali disponibili alla cooperazione anche grazie a una relazione solida con il gruppo del Politecnico, una certa attenzione pubblica e politica che in questo momento è dedicata al quartiere (ad esempio rappresentata da due importanti tavoli istituzionali attivati: il Protocollo di Intesa coordinato da Prefettura di Milano e il tavolo intersettoriale San Siro nato internamente al Comune di Milano).

Le condizioni di limite e di possibilità hanno portato quindi il nostro accompagnamento ad interrogarci sulle condizioni per un efficace supporto. Abbiamo agito in questa direzione su tre piani.

Il primo riguarda la costruzione di quadri conoscitivi che integrano progettualità materiali e di politiche, come diverse azioni e promotori: rispondono alla necessità di non disperdere il capitale conoscitivo, di risorse e sociale mobilitato da pratiche, operazioni e provvedimenti, e di costruire quadri strategici di intervento fortemente ancorati alle dinamiche in corso. Questo passaggio relativo alla produzione di quadri informativi chiari che costituiscono la base del progetto, spesso viene trascurato; nella nostra esperienza ha rappresentato una cornice entro cui è possibile per ciascun attore ricollocare la propria azione in relazione

a quella degli altri. Ragionando sulle possibili sinergie è inoltre possibile definire in modo più chiaro e condiviso il contributo dell'intervento rispetto al panorama di risorse già in campo.

Il secondo riguarda la costruzione di cornici strategiche, che divengono “rappresentazioni guida” che interrogano sul futuro del quartiere e sulle direzioni di sviluppo verso cui convergere. Si tratta di rappresentazioni articolate e inclusive che vanno ben al di là di quello che il programma Pinqua può fare, ma costruiscono un orizzonte di senso ampio. A questo proposito lo sviluppo di una dimensione strategico-narrativa dell'intervento può agire un ruolo sia destabilizzante rispetto alle visioni consolidate che ricompositivo entro un piano di senso condiviso (Weick, 1997), accompagnando gli attori a ragionare su un piano di lungo periodo rispetto al quale il progetto si connota come un tassello.

Il terzo riguarda la forma del progetto integrato, che abbiamo declinato in termini incrementali e per parti, attraverso una selezione strategica di ambiti di intervento, guidata dal livello di potenziale incisività del progetto in alcuni punti, e quindi anche della significatività come esperimento poi da replicare in altri comparti del quartiere.

Lo sviluppo del progetto di quartiere “per parti” ci sembra che permetta all'attore pubblico di ridurre la complessità di questioni che talvolta possono apparire scoraggianti rispetto alla possibilità di produrre un cambiamento significativo, e al contempo di non ridurre la complessità dell'intervento integrato a una sola dimensione, più praticabile ma meno efficace in termini trasformativi (solo gli alloggi, solo lo spazio pubblico, solo i servizi).

Il dispositivo individuato del “cluster di intervento minimo prioritario” propone una regola flessibile di messa in opera “passo dopo passo” (Delera, 2021) di interventi complessi in grado di produrre effetti di trasformazione visibile ma gestibile attraverso un procedere incrementale di articolazioni puntuali con un'estensione spaziale contenuta. L'esperienza condotta ha sollecitato una riflessione operativa sul dimensionamento “minimo” sufficiente affinché l'intervento possa risultare efficace, cioè produrre un cambiamento *pertinente* rispetto al quadro problematico definito, *percepibile* - anche quantitativamente - rispetto alla situazione di partenza e *controllabile* dagli attori coinvolti. Nel caso di San Siro, l'intervento minimo è stato declinato come:

- una concentrazione minima di alloggi da riqualificare contemporaneamente in uno stesso caseggiato, al fine di garantire una massa critica dell'intervento abitativo;
- una potenziale sinergia tra spazio della strada e presidi sociali e di servizio esistenti, in grado di orientare la progettazione dello spazio aperto come supporto alle pratiche dell'abitare quotidiano;
- la presenza di attori locali in grado di presidiare il processo di trasformazione degli spazi pubblici e abitativi, accompagnando l'atterraggio degli interventi e presidiando il corso della trasformazione.

Governance e cura del quotidiano

La complessità dei temi mobilitati dall'intervento e la potenziale articolazione del quadro degli attori coinvolti nella proposta di San Siro sollecita le forme di una potenziale multiattorialità all'interno di questo intervento, che significa anche distribuzione di responsabilità. Si tratta di interrogare il processo di “territorializzazione” dell'intervento entro un orizzonte di governance collaborativa plurale e multiscale.

Questo processo attiene al livello delle interazioni interistituzionali, sia tra Comune di Milano e Regione Lombardia, sia tra i diversi settori della amministrazione locale potenzialmente coinvolgibili in un intervento integrato. Da questo punto di vista Pinqua rischia di essere una occasione mancata, ancora molto spostato sull'intervento fisico e di regia dell'Assessorato Casa e Piano Quartieri. La ricerca non ha avuto modo di lavorare su questo piano della governance, che invece appare centrale per un programma di questa natura.

La ricerca ha invece introdotto una riflessione sul contributo degli attori locali al processo di rigenerazione del quartiere, riconoscendo come centrale il ruolo di cura del quotidiano che può essere promossa dalle reti locali, anche in termini di efficacia dell'intervento su spazi fisici e patrimoni residenziali (Caritas Italiana, 2022). Una decina di soggetti sono stati coinvolti nella co-progettazione degli interventi, che prevedeva la messa a valore all'interno del progetto delle conoscenze portate da questi soggetti, come d'altra parte ipotizzava un ruolo attivo per la cura e la co-gestione di nuovi beni comuni generati attraverso il progetto (rappresentati dalla casa e dallo spazio pubblico). L'esito è stata una riflessione intorno al “progetto minore” (Boano, 2022) inteso come apertura di un orizzonte di aggancio dell'intervento nel quotidiano del territorio attraverso un'azione di co-gestione di processi e interventi in grado di attivare anche meccanismi circolari virtuosi tra implementazione e monitoraggio.

Tuttavia il caso di San Siro mostra come il coinvolgimento del territorio sia ancora fortemente limitato da una mancanza di una solida cultura dell'integrazione, che non riduca l'attore pubblico alla sua espressione istituzionale ma lo interpreti come funzione aggregante e ricompositiva di soggetti, risorse e capacità intorno

ad una visione territoriale integrata che supporti al contempo l'abilitazione delle forme di protagonismo locale.

La casa pubblica come perno dell'intervento sulla qualità dell'abitare

Infine, il caso di San Siro ha messo in luce come le difficoltà di gestione e implementazione della politica discusse in precedenza abbiano determinato una deviazione significativa sull'obiettivo prioritario del programma PINQUA di ridurre il disagio abitativo attraverso degli interventi diretti sulla casa e sull'implementazione del patrimonio Erp. Nella sua versione iniziale la proposta finanziata si sviluppava intorno alla sperimentazione di un dispositivo di trattamento delle situazioni di emergenza abitativa che avrebbe mobilitato 120 alloggi attraverso la riconversione di un edificio per uffici e 20 alloggi ristrutturati nel quadrilatero ERP. Alcune verifiche successive all'approvazione della proposta hanno fatto emergere dei vincoli alla realizzabilità degli interventi nei tempi e con le risorse previste.

La ricerca ha provato a rilanciare il tema spostandolo sulla valorizzazione del patrimonio esistente (che vede una presenza molto consistente di alloggi vuoti oppure occupati senza titolo di proprietà di Aler-Regione Lombardia) all'interno di un progetto complesso sulla qualità dell'abitare che mobilita un panorama variegato di soggetti (enti proprietari, servizi sociali, gestori sociali e abitanti stessi) – e di strumenti di intervento (riqualificazione edilizia, presidio dei cortili e degli spazi semiprivati, accompagnamento all'abitare).

La proposta è stata quella di riarticolare un'azione di gestione integrata dell'abitare sul patrimonio pubblico, in una prospettiva di circuiti virtuosi di condivisione di competenze, spazi e risorse.

Il fuoco sulla casa è ancora in corso di definizione, ma rischia di vedere limitata la portata dell'intervento; inoltre, la proposta si è riarticolata seguendo altre priorità⁷, tra cui l'intervento guida pare essere un progetto fortemente rappresentativo e simbolico sullo spazio pubblico.

L'andamento della vicenda segnala un rischio di scarsa incisività dei PINQUA proprio sul tema su cui si sono prefigurati di intervenire in forma diretta e preferenziale, anche in mancanza di quadri nazionali chiari e sufficientemente vincolanti; si rischia così di disperdere di risorse importanti mancando l'occasione di ripensare i comparti ERP come perni di una politica per la qualità dell'abitare.

4 | Conclusioni

Benchè la stagione dei programmi complessi abbia mancato l'occasione di sedimentare sperimentazioni in procedure replicabili, vista anche dalla prospettiva locale del quartiere San Siro (Fianchini, 2012), la domanda di politiche urbane integrate non è certo superata. Una ampia letteratura sui territori periferici sta da tempo richiamando l'ineludibilità di un intervento multidimensionale e multistakeholder che assuma la complessità della marginalità territoriale come occasione per reimpostare temi e modalità delle politiche urbane come strumenti *place-based* di intervento su povertà ed esclusione, rifondando il patto sociale con cui gli attori pubblici governano il Paese (Laino, 2020). Questa riflessione rischia però di rimanere confinata ad un piano teorico se non confrontata operativamente con le possibilità e i vincoli della sua applicazione mancando nuovamente, se già non lo ha fatto, l'opportunità di fare la differenza per territori marginalizzati e di reimpostare modalità efficaci di gestione delle risorse pubbliche. Dall'esperienza condotta a ridosso del programma PINQUA quattro sembrano essere le dimensioni su cui il percorso di accompagnamento ha provato a lavorare, sebbene non sempre con successo.

La prima attiene al progetto come tassello all'interno di percorsi e quadri di intervento più ampi. Natura del finanziamento, tempi e risorse richiedono di superare una prospettiva di straordinarietà dell'intervento, ma costruire un quadro articolato di sinergie a diversa scala entro cui la proposta può lavorare amplificando la portata dei percorsi in atto. Una prospettiva che dovrebbe essere sollecitata con più puntualità già in fase di candidatura delle proposte, portando a valore la ricomposizione di un quadro strategico come garanzia di realizzabilità e pertinenza dell'intervento.

La seconda riguarda l'intervento come occasione per riaprire ragionamenti e discorsi sul ruolo della casa pubblica nella città contemporanea, inserendo il patrimonio ERP in un panorama aggiornato e ambizioso di interventi che promuovono una gestione articolata e condivisa dei diversi aspetti della qualità dell'abitare. In questo senso PINQUA pur indicando alcune direzioni costituisce un quadro di riferimento debole (Cellamare, 2022), la cui effettiva capacità di rilanciare l'intervento sulla casa pubblica potrà essere valutata solo a valle dell'implementazione dei progetti.

⁷ Con la Determina Dirigenziale 4316 del 23/05/2023 la Direzione Casa del Comune di Milano ha approvato la ridefinizione della destinazione dello stabile di via Newton 15 da servizio abitativo a Commissariato di Polizia.

La terza questione riguarda le prospettive del progetto integrato. La difficoltà degli attori pubblici di praticare una dimensione collaborativa richiede di individuare modalità di accompagnamento in grado di combinare gli attori entro setting nuovi - e neutrali - di riflessione per lo sviluppo di strategie d'area condivise, superando la giustapposizione di competenze e interventi.

Infine, la partecipazione dei territori e degli attori locali alla definizione e alla gestione degli interventi. Sebbene PINQUA non sollecitasse una prospettiva di governance multiscalare né finanziasse percorsi di attivazione di comunità (Rizzica, 2021), questa dimensione costituisce un elemento cruciale per la tenuta della trasformazione nel tempo. Una prospettiva che la ricerca può attivare colmando la distanza tra istituzioni e territori, ma che dovrebbe trovare radici come discorso più complessivo sulla governance.

Riferimenti bibliografici

- Boano C. (2020), *Progetto Minore. Alla ricerca della minorità nel progetto urbanistico ed architettonico*, Lettera Ventidue, Siracusa
- Caritas Italiana (2022), "Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive", *Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese*, 1
- Cellamare C. (2022), "PNRR: rigenerazione urbana e housing", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LIII, 135, pp. 183-201
- Delera A. (2021), "Progettare per ricostruire le periferie pubbliche procedendo 'passo dopo passo' ", in Fontanella A. (a cura di) *Rigenerare periferie fragili*, Lettera Ventidue, Siracusa, pp. 54-63
- Di Franco A. (2021) "Un progetto per luoghi orfani del progetto", in Fontanella A. (a cura di) *Rigenerare periferie fragili*, Lettera Ventidue, Siracusa, pp. 64-74
- Fianchini M. (2012), "La meteora dei Contratti di Quartiere nell'esperienza del San Siro a Milano" *Techne* 4, pp. 189-197
- Fregolent L. (2022), "Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'abitare (PINQuA) nel PNRR" [Online], *Dinamiche Territoriali*, n.1, 16 febbraio 2022
- Laino G. (2020) "Conclusione. Un programma di interventi economico-sociale per le periferie", in Urbanit, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna, pp.171-196
- Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili (2022) *PINQUA. Programma Innovativo Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Rapporto a cura di Brisku C., Capone G., Ciferri D., De Leo V., Liccardi S.
- Pasqui G. (2011) «Un ciclo al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato», *Territorio*, n. 57, pp. 147-154
- Rizzica C. (2021) "Tutti pazzi per PINQUA, la qualità dell'abitare alla prova della innovazione" [Online] Gli Stati Generali, 29 marzo 2021
- Weick K. E. (1997), *Senso e significato nell'organizzazione. Alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*, Raffaello Cortina Editore, Milano

La costruzione di ambiti territoriali tra *soft planning* e immaginari spaziali: il caso studio del Saluzzese e delle Terre del Monviso

Marco Del Fiore

Politecnico di Torino

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

marco.delfiore@polito.it

Mauro Fontana

Politecnico di Torino

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

mauro.fontana@polito.it

Abstract

Nel corso degli ultimi anni, il fenomeno del *re-scaling* ha reso necessario, ai singoli comuni e ai territori, la costruzione di ambiti territoriali entro cui definire strategie e attuare politiche, inducendo pratiche di sperimentazione dal basso. Questo fenomeno è connesso da una parte alle riforme istituzionali che hanno destrutturato gli enti intermedi e dalla progressiva “europeizzazione” delle politiche di sviluppo, e dall'altra dalla crescente consapevolezza riguardo alla necessità di adottare una prospettiva territoriale differente, legata ad azioni di sviluppo *place-based* costruite sulle caratteristiche e sul capitale territoriale dei luoghi.

Questione aperta nel dibattito politico e scientifico sono le modalità e gli strumenti con il quale un territorio – nei suoi aspetti amministrativi, istituzionali e socioculturali – possa costruire uno o più ambiti geografici dal basso entro cui attuare diverse politiche. In tal senso, i dibattiti intorno alla questione della *soft planning* e degli immaginari spaziali sono il quadro epistemologico utile a studiare i dinamismi che caratterizzano i processi negoziali e strategici della costruzione degli ambiti territoriali a geometrie variabili. Questi aspetti vengono discussi a partire dal caso studio del territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso, in provincia di Cuneo, che nel corso degli ultimi anni ha dimostrato dinamicità strategica e attivismo tale da renderlo un soggetto esemplificativo del panorama italiano.

Parole chiave: fragile territories, strategic planning, spatial planning

Introduzione

Le questioni relative alle rappresentanze e agli enti territoriali sono argomenti ciclicamente dibattuti in ambito politico e scientifico, sia per quanto riguarda il raggiungimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, sia per le questioni di pianificazione territoriale. Inoltre, la riforma istituzionale del 2014 (Legge 56/2014, detta Riforma Delrio) ha sollevato non poche discussioni nell'ambiente accademico (ad esempio, Barbieri, Giaimo, 2014; Vandelli, 2014). In ambito montano la riforma ha portato al passaggio dalle comunità alle unioni di comuni, destrutturando la presenza degli enti intermedi e scaturendo una profonda crisi istituzionale, in particolare legata alle questioni relative alla rappresentanza territoriale, alla continuità dei servizi pubblici e all'efficacia della governance locale.

Il tema di riordino territoriale è di emergente interesse generale a livello sia internazionale che nazionale (il cosiddetto *re-scaling*: sia territoriale che funzionale) a cui viene dedicata particolare attenzione negli ultimi anni, quantunque sia presente nell'agenda delle politiche pubbliche da decenni (Bramanti, Rosso, 2019).

La questione della definizione di ambiti territoriali intermedi è un argomento dibattuto sia in ambito politico che scientifico sin dall'istituzione delle regioni negli anni '70. Un importante atto di quel periodo è rappresentato dalla sperimentazione dei comprensori, considerata una prima “unità di base” per la programmazione territoriale, ente intermedio tra comuni e regione, e con esso la sperimentazione di una governance locale fondata sulla condivisione degli obiettivi e degli strumenti per il loro raggiungimento. Tuttavia, abbandonata l'esperienza dei comprensori e trasferite una serie di funzioni alle province, si consolida sempre più la consapevolezza della necessità della cooperazione territoriale finalizzata alla costruzione di politiche efficaci. In questo contesto, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, nel quadro delle politiche territoriali in Italia, si è dato avvio a un insieme di iniziative che ha inaugurato un diverso orientamento sia nei contenuti teorici che negli aspetti pratici nell'approccio allo sviluppo locale.

Il ciclo di riforme volte alla promozione dell'efficienza amministrativa e all'applicazione del concetto di sussidiarietà, così come la progressiva "europeizzazione" delle politiche di sviluppo, hanno contribuito a porre al centro della sperimentazione strumentale la dimensione territoriale intermedia, attraverso l'applicazione di strumenti quali i Progetti integrati territoriali, i Patti territoriali e gli Accordi di programma quadro.

Attualmente, il processo di *downscaling* (ridimensionamento verso il basso della dimensione del comune) in corso in Italia, è reso ancora più evidente dal contemporaneo fermento economico e progettuale legato alle numerose iniziative di finanziamento relative all'attuazione del PNRR, così come dei fondi strutturali, e dei finanziamenti nazionali ed europei. Questo, mostra come la definizione degli ambiti territoriali entro cui costruire strategie e attuare politiche venga affidato spesso ai singoli comuni, in una logica di costante contraddizione. Mentre all'interno dei bandi viene chiesto ai comuni di farsi concorrenza per vincere i finanziamenti, contemporaneamente viene chiesto loro di collaborare in forme di cooperazione intercomunali più o meno strutturate.

In questo contesto, i territori sono chiamati a rispondere con pratiche di sperimentazione dal basso utili alla definizione di ambiti territoriali capaci di attrarre risorse economiche da una parte, e di proporre un sistema adeguato ed integrato di offerta di servizi al cittadino dall'altro.

Il concetto di costruzione degli ambiti territoriali rappresenta dunque un argomento di rilevanza cruciale, oggetto di dibattito. Attualmente, esiste una crescente consapevolezza riguardo alla necessità di adottare una prospettiva territoriale differente, legata ad azioni di sviluppo *place-based* costruite sulle caratteristiche e sul capitale territoriale dei luoghi (Barca, 2009).

Il lavoro presentato si inserisce nel dibattito attuale con alcune interpretazioni analitiche a partire dal caso studio di Saluzzo e delle Terre del Monviso, in provincia di Cuneo. Si tratta di un territorio che sta sperimentando nuove forme istituzionali e di governance in cui è possibile leggere con chiarezza processi di re-scaling territoriale e di costruzione di ambiti. Il quadro teorico entro cui si posiziona il paper è quindi legato alla dimensione attiva della pianificazione territoriale, al dibattito sulla *soft planning* e sulla costruzione di ambiti territoriali dal basso, anche a partire dagli immaginari spaziali.

1 | *Soft planning* e immaginari spaziali

La dimensione *place-based* delle politiche necessiterebbe in ogni caso il *re-scaling* della governance e dell'organizzazione territoriale. Si tratta di un processo che comporta il trasferimento di potere e risorse dai livelli più alti (Europa o Stati) ai livelli politico-amministrativi regionali e locali (unioni e/o unioni di comuni). Tuttavia, come accennato precedentemente, in un contesto istituzionale frammentato e privo di enti intermedi, il *re-scaling* influenza inevitabilmente la definizione delle strategie spaziali e degli ambiti territoriali entro cui applicarle.

Elementi utili in mani ai territori sono i concetti di *soft planning* e di immaginari spaziali. I primi permettono la sperimentazione di politiche territoriali al di fuori delle già predefinite geometrie politiche ed istituzionali, mentre, i secondi, canalizzano l'affermazione politica e sociale attraverso la rappresentazione figurata ed evocativa utile a dare una direzione al processo di pianificazione e trasformazione del territorio.

1.1 | Re-scaling e *soft planning*

L'effetto del re-scaling territoriale non deve essere considerato solamente uno spostamento dell'accento sulle scale esistenti del sistema di pianificazione legalmente istituito (*hard planning*), ma piuttosto come l'inserimento di nuove scale per l'intervento di pianificazione, inizialmente almeno attraverso geometrie con *fuzzy boundaries* (Brenner, 2004; Jessop, 1997; Jessop, 2000). Mentre alcune tipologie di pianificazione hanno ancora necessità di rimanere ancorate ai confini amministrativi e politici stabiliti per i piani formali, se si vuole riflettere sul tema relazionale più complesso dei rapporti associativi che si estendono su una serie di geografie, la costruzione degli ambiti territoriali deve operare anche attraverso altri spazi, ed è a questi che viene data la definizione di *soft spaces* (Allmendinger, Haughton, 2009b).

Le autorità pubbliche cercano nuovi modi di trattare lo spazio e i luoghi, e sempre di più lo fanno attorno a questo nuovo concetto di pianificazione, definita intorno alle nozioni di *soft spaces* e *fuzzy boundaries* (Allmendinger, Haughton 2009b; Haughton et al., 2010) dichiarando come «i chiari confini geografici e professionali della pianificazione, e i modi di comportamento gerarchici e a cascata sono già storia della pianificazione» (Allmendinger, Haughton, 2009b).

In questo tipo di pianificazione, gli spazi e i confini non sono stabili né nel tempo né nello spazio, ma costituiscono per un certo periodo di tempo il fulcro dell'attuazione delle politiche per quanto riguarda, ad

esempio, abitazioni, infrastrutture, sviluppo economico, ambiente o coesione territoriale (Waterhout, 2010). I *soft spaces* rappresentano quindi un tentativo deliberato di inserire nuove opportunità per il pensiero creativo, soprattutto in quelle aree che scontano di un blocco o di un rallentamento rispetto alla maggior parte di nuovo sviluppo. I nuovi spazi di governance della *soft planning* non vanno però a sostituirsi a quelli istituzionalmente riconosciuti, ma essi sono reciprocamente costituiti, creando opportunità complementari e potenzialmente concorrenti su cui concentrare le attività di sviluppo (Haughton et al, 2010). Infatti, si tratta spesso di costruzione di regioni su misura per le politiche (Servillo, 2019), esito di processi di *region-building*, ampiamente trattati in letteratura sia per quanto concerne le questioni di radicamento politico e di spazi relazionali e territoriali (ad esempio Allen, Cochrane, 2007; MacLeod, Jones, 2007; Addie, Keil, 2015), sia per quanto riguarda il ruolo dei confini e dell'identità (ad esempio Paasi, 2002; Passi, 2009; Messely et al., 2014; Vainikka, 2015). La definizione su misura di un territorio, con i suoi confini arbitrari, e la selettività degli attori coinvolti sono i principali elementi costitutivi dell'approccio di pianificazione strategica (Albrechts, 2006) sostenuta dalla narrativa *place-based* (Barca, 2009), da cui sono nati anche gli approcci LEADER prima e CLLD poi (De Bruijn, Servillo, 2018).

1.2 | Gli immaginari spaziali per la costruzione degli ambiti territoriali

Come precedentemente menzionato, i *soft spaces* sono forme relazionali e negoziabili che comprendono processi, reti e dibattiti politici che si sviluppano sia all'interno che al di là dei confini territoriali e istituzionali. (Allen, Cochrane, 2010; Cochrane, 2012; Goodwin, 2013; Jonas, 2012; Jones, 2009; Paasi, 2010; Painter, 2010). A tal fine, il concetto di "immaginari spaziali" (ad esempio, Hage, 1996; Jessop, 2012; Watking, 2015; Davoudi, 2018) entra nella discussione soprattutto per molti dei processi di *soft planning* capaci di costruire ambiti territoriali attraverso un approccio *place-based* e di costruzione di governance dal basso. Gli immaginari spaziali, infatti, entrano spesso nelle strategie territoriali, o più in generale nei concetti di pianificazione, attraverso veri e propri processi di istituzionalizzazione, quando sono capaci di entrare in piani, politiche e progetti, o di radicamento culturale, quando invece influenzano il modo in cui la pianificazione e le azioni vengono comprese e attuate (O'Brien, 2019). Inoltre, gli immaginari spaziali rappresentano momenti dirompenti che contrastano la stagnazione istituzionale, proponendo alternative che mettono in discussione e sfidano il significato istituzionale preesistente (Dembski, 2015).

Gli immaginari spaziali sono spesso il risultato di metafore politiche che si combinano con visioni di futuri alternativi. Questi riproducono rappresentazioni simboliche e concettuali dello spazio che vanno oltre la mera descrizione geografica e fisica, e offrono una narrativa simbolica utile a strutturare un significato e a dare una direzione al processo di pianificazione e trasformazione del territorio, con l'obiettivo di trasformare gli immaginari in politiche.

Gli immaginari spaziali comportano inoltre ampie negoziazioni politiche e culturali, e riguardano la costruzione sociale e geografica di un territorio. Per questo, la costruzione di immaginari spaziali non va intesa come un tema geografico passivo, ma come una dimensione geografica attiva della pianificazione.

2 | Il caso studio del Saluzzese e delle Terre del Monviso

Il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso, situato nella parte nordoccidentale della provincia di Cuneo, ha dimostrato un notevole dinamismo nell'ultimo decennio nell'ambito della pianificazione territoriale a partire da alcuni immaginari spaziali. L'abilità di costruire iniziative territoriali a partire dal basso è tuttavia la conseguenza di due dimensioni: la prima riguarda le questioni legate alla marginalità territoriale in termini di accessibilità, legata alla lontananza dalle grandi infrastrutture di trasporto, come rete autostradale e ferroviaria; la seconda riguarda invece quei processi di spopolamento delle aree montane a favore delle dorsali di urbanizzazione diffusa nelle aree di bassa valle e pedemontane. Per far fronte a queste dinamiche, il territorio ha lavorato alla definizione di alcuni ambiti connessi a politiche, progetti e iniziative territoriali, intrecciandosi con le costruzioni di governance multi-scalari in cui politiche locali, nazionali ed europee si potessero intersecare ed influenzare reciprocamente.

Dal punto di vista scientifico, il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso risulta una piattaforma interessante all'interno del quale indagare processi trasformativi a partire da alcuni ambiti territoriali, come quello transfrontaliero legato alla programmazione Interreg ALCOTRA, e quello "metromontano" legato a progettualità come la Green Community sperimentale, la candidatura di Saluzzo Monviso 2024 a Capitale della Cultura e l'elaborazione di un preliminare di piano strategico. Si tratta di iniziative di tipo *place-based* che favoriscono il coinvolgimento e l'empowerment dei soggetti coinvolti, esito tuttavia di contrattazioni politiche.

2.1 | L'ambito transfrontaliero

L'immaginario spaziale che fa riferimento all'ambito territoriale transfrontaliero fa riferimento storicamente, culturalmente e politicamente al gruppo montuoso del Monviso, ed è legato storicamente a due elementi: l'Occitania, la regione storica dell'Europa occidentale e meridionale in cui l'occitano era storicamente la lingua principale parlata e il *Département de la Stura*, legato al Primo impero francese. Un immaginario che si è concretizzato nel corso degli ultimi anni nel Piano Territoriale Integrato (PITER) Terres Monviso all'interno del programma di cooperazione transfrontaliera INTERREG ALCOTRA. Attraverso la cooperazione tra i territori francesi e italiani lungo l'arco alpino, il programma mira infatti a promuovere la mobilità, l'inclusione sociale e l'integrazione delle regioni, favorendo lo scambio e lo sviluppo economico tra i territori. Nel corso della precedente programmazione (2014-2020), il Piano si è concretizzato sul territorio con quattro progetti specifici, di cui i primi tre legati ai servizi e allo sviluppo locale e l'ultimo legato al turismo, in linea con il dibattito culturale e politico sui territori marginali e sulle aree interne.



Figura 1 | Territorio transfrontaliero.

Rappresentazione del territorio coinvolto nel PITER Terres Monviso

Fonte: Sito web Terres Monviso: <https://visit.terresmonviso.eu/>

Inoltre, dall'esperienza di costruzione di un ambito transfrontaliero, si apre la possibilità di esplorare l'implementazione di un organo di gestione del territorio e dei soggetti coinvolti. Per rafforzare la cooperazione, è in corso di valutazione l'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), struttura giuridica europea che facilita la pianificazione e l'attuazione di progetti comuni. Rappresenta una forma di governance e allo stesso tempo una piattaforma istituzionale, multinazionale e multilivello, che permette alle parti interessate di collaborare in modo più strutturato ed efficace, superando le sfide amministrative e legali associate alla cooperazione transfrontaliera.

2.2 | L'ambito metromontano

La seconda dimensione utilizzata nella costruzione di un ambito territoriale deriva invece da un immaginario spaziale "metromontano" (Dematteis, 2018; Barbera, De Rossi, 2021). Come per l'immaginario transfrontaliero, anche questo deriva da una configurazione storica, nello specifico relativo al Marchesato di Saluzzo, esistito dal 1142 al 1548, che ha inciso culturalmente e politicamente sull'intero territorio e sulle sue relazioni socioeconomiche. Un immaginario che, in linea con il dibattito italiano sullo sviluppo territoriale delle aree interne e montane, unisce due immagini geografiche contrastanti sotto un'unica dimensione geografica. Secondo Dematteis e Corrado (2021), fanno parte di questa dimensione sia le interazioni materiali (servizi ecosistemici, risorse produttive, filiere del cibo, lavoro e servizi, reti infrastrutturali) sia le interazioni immateriali, come le immagini progettuali, gli scambi e le ibridazioni culturali città-montagna. La metromontagna implica inoltre il ripensamento di alcuni ambiti di connessione tra urbano e montano, come la governance, l'economia fondamentale, la materialità del territorio, la decostruzione degli immaginari e la costruzione di un nuovo paradigma (Barbera, De Rossi, 2021). Una visione metromontana, che per sua natura è un immaginario spaziale, passa inevitabilmente dalla costruzione di nuovi ambiti territoriali che guardino ai rapporti di cooperazione e beneficio reciproco tra aree urbane e rurali, tra aree pedemontane e montane.

In questo ambito il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso ha elaborato diverse agende di lavoro. La Candidatura di Saluzzo Monviso 2024 a Capitale della Cultura può considerarsi un tentativo di costruzione di un piano di lavoro innovativo connesso alla costruzione di un ambito territoriale. La definizione della candidatura è infatti avvenuta come progetto di territorio capace di coinvolgere un'ampia area geografica e di porre al centro del dibattito le aree interne, rurali e montane, e le loro relazioni con la dorsale urbanizzata pedemontana. Inoltre, il processo è stato accompagnato dalla partecipazione attiva della cittadinanza, facendo dell'ascolto e della cooperazione tra i comuni coinvolti un elemento chiave nella fase di progettazione. I risultati di questo processo, raccolti all'interno del dossier di candidatura, forniscono una chiara visione del territorio i cui risvolti si sono dimostrati utili per la pianificazione e lo sviluppo del territorio stesso, indipendentemente dall'esito della candidatura stessa.

A partire da quell'esperienza, il territorio ha continuato a lavorare sull'ambito portando parallelamente avanti due azioni distinte: da un lato la Green Community (riconosciuta come una delle prime tre sperimentali a livello nazionale), dall'altro l'elaborazione di un documento strategico, da intendersi come un preliminare di piano strategico, elaborato dal gruppo di ricerca del Centro interdipartimentale FULL del Politecnico di Torino, intitolato "Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano". Si apre in questo modo la possibilità di generare una struttura di governance legata alla *soft planning* che può permettere di gestire in maniera integrata e strategica diverse questioni territoriali, da quelli legati alla cultura e al turismo a quelli relativi al welfare e all'accessibilità ai servizi.



Figura 2 | Territorio metromontano

In ordine: territorio della Candidatura di Saluzzo Monviso 2024 a Capitale della Cultura, Terre del Monviso – scenari strategici metromontani e territorio della Green Community Terre del Monviso.

Fonte: Elaborazione propria.

Conclusioni

L'efficacia strategica e politica (e quindi economica, legata ai finanziamenti che riescono a portare sul territorio) che stanno dimostrando di avere i due ambiti territoriali costruiti dal territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso ci pongono di fronte ad una riflessione sulla capacità di costruzione di strategie di sviluppo locale in mancanza di un ente intermedio detentore di tale scopo. Il caso studio analizzato mostra infatti come la mancanza degli enti intermedi non sempre si configuri come vincolo allo sviluppo di strategie di area vasta. Al contrario, lo spazio residuale derivante dalla sua mancanza, apre ai singoli territori la possibilità di costruire ambiti territoriali non predefiniti, attraverso la definizione di geometrie variabili che permettono di modulare un "territorio giusto" a seconda del tipo di politica e azione da implementare. I due ambiti mostrano anche l'efficacia dei relativi immaginari spaziali, propriamente definiti, che hanno permesso la definizione raffigurativa utili a definire una narrativa simbolica relativa al processo strategico di processo di pianificazione e trasformazione del territorio.

La dinamicità strategica e l'attivismo sociopolitico dimostrati del territorio delle Terre del Monviso è tale da renderlo un soggetto esemplificativo del panorama italiano. Molto distante, invece, risulta la maggior parte dei territori, che, senza un ente intermedio preposto a farlo, si trovano impreparati nella definizione di ambiti territoriali. Gli spazi istituzionali lasciati vuoti dal fenomeno del *re-scaling*, quindi, si dimostrano un'opportunità per quei territori in cui la negoziazione politica e culturale porta a un modello di governance tale da riuscire a sperimentare la costruzione di politiche e progetti audaci. Al contrario, i territori legati a visioni ordinarie spesso non riescono a comprendere le potenzialità del *re-scaling* ma anzi ne subiscono le criticità.

Riferimenti bibliografici

- Addie J.-P.D., Keil R. (2015), “Real existing regionalism: the region between talk, territory and technology”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 2, vol. 39, pp. 407–414.
- Albrechts A (2006), “Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects”, in *European Planning Studies*, n. 10, vol. 14, pp. 1487-1500.
- Allen J., Cochrane A. (2007), “Beyond the territorial fix: regional assemblages, politics and power”, in *Regional Studies*, n. 9, vol. 41, pp. 1161–1175.
- Allen J., Cochrane A. (2010), “Assemblages of state power: Topological shifts in the organization of government and politics”, in *Antipode*, n. 5, vol. 42, pp. 1071–1089.
- Allmendinger P., Haughton G. (2009a), “Critical reflections on spatial planning”, in *Environment and Planning A*, n. 41, pp. 2544–2549.
- Allmendinger P., Haughton G. (2009b), “Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway”, in *Environment and Planning A*, n. 41, pp. 617–633.
- Barbera F., De Rossi A. (a cura di, 2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Barbieri C.A., Giaimo C. (2014), “Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia”, in *Urbanistica*, n. 153, pp. 90-93.
- 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.
- Bramanti A, Rosso P. (2019), *Strategie di sviluppo, enti locali, capitale umano. Le sfide dell'innovazione per il futuro degli enti locali: il caso del Friuli Venezia Giulia*, Centro OCSE di Trento per lo Sviluppo Locale, Trento.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces*, Oxford University Press, Oxford.
- Cochrane A. (2012), “Making up a region: The rise and fall of the ‘south East of England’ as a political territory”, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, n. 1, vol. 30, pp. 95-108.
- Davoudi S. (2018), “Policy and Practice Spatial imaginaries: Tyrannies or transformations?”, in *Town Planning Review*, n. 2, vol. 89, pp. 97-124.
- De Bruijn M., Servillo L. (2018), “From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options”, in *European Structural and Investment Funds Journal*, n. 3, vol. 6, pp. 223-233.
- Dematteis G. (2018), “La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino”, in *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, n. 2, vol. 106.
- Dembski S. (2015), “Structure and imagination of changing cities: Manchester, Liverpool and the spatial in-between”, in *Urban Studies*, n. 9, vol. 52, pp. 1647-1664.
- Di Ielsi G., Porcelli F., Zanardi A. (2016), “La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard” in *Economia Pubblica*, n. 1, vol. 43, pp. 37-59.
- Goodwin M. (2013), “Regions, territories and relationality: Exploring the regional dimensions of political practice”, in *Regional Studies*, n. 8, vol. 47(8), pp. 1181-1190.
- Hage, G. (1996), “The spatial imaginary of national practices: Dwelling-Domesticating /Being-Exterminating”, in *Environment and Planning D: Society and Space*, n. 4, vol. 14, pp. 463-485.
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. (2010), *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, London
- Jessop B. (1997), “A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes”, in Lauria M. (a cura di), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Londra, Sage, pp. 51-73.
- Jessop B. (2000), “The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 24, pp. 323–360.
- Jessop B. (2012), *Cultural political economy, spatial imaginaries, regional economic dynamics*, CPERC Working Paper.
- Jonas A. E. (2012), “Region and place: Regionalism in question”, in *Progress in Human Geography*, n. 2, vol. 36, pp. 263-272.
- Jones M. (2009), “Phase space: Geography, relational thinking, and beyond”, in *Progress in Human Geography*, n. 4, vol. 33, pp. 487–506.
- MacLeod G., Jones M. (2007), “Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a ‘Regional World?’”. In *Regional Studies*, n. 9, vol. 41, pp. 1177–1191.
- Messely L., Schuermans N., Desein J., Rogge, E. (2014), “No region without individual catalysts? Exploring region formation processes in Flanders (Belgium)”, in *European Urban and Regional Studies*, n. 3, vol. 21, pp. 318–330.

- O'Brien P. (2019), "Spatial imaginaries and institutional change in planning: the case of the Mersey Belt in north-west England", in *European Planning Studies*, n. 8, vol. 27, pp. 1503-1522.
- Paasi A. (2002), "Bounded spaces in the mobile world: deconstructing 'regional identity'", in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n. 2, vol. 93, pp. 137-148.
- Paasi A. (2009), "Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory", in *Journal of Power*, n. 2, vol. 2, pp. 213-234.
- Paasi A. (2010), "Regions are social constructs, but who or what 'constructs' them? Agency in question", in *Environment and Planning A*, n. 10, vol. 42, pp. 2296-2301.
- Painter J. (2010), "Rethinking territory", in *Antipode*, n. 5, vol. 42, pp. 1090-1118.
- Servillo, L. (2019), "Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda", in *European Planning Studies*, n. 4, vol. 27, pp. 678-698.
- Vainikka J.T. (2015), "Reflexive identity narratives and regional legacies", in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, n. 5, vol. 106, pp. 521-535.
- Vandelli L. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Waterhout B. (2010), "Soft spaces and governance: the transformation of planning", in *24th AESOP Annual Conference, Finland, 7 - 10 July 2010 Track 6: Global Challenges and Local Responses*.
- Watkins J. (2015), "Spatial Imaginaries Research in Geography: Synergies, Tensions, and New Directions", in *Geography Compass*, n.9, vol. 9, pp. 508-522.

Riconoscimenti

Alcune considerazioni fanno riferimento alla ricerca «Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano», a cui gli autori hanno preso parte, sviluppata nell'ambito del contratto stipulato tra il Centro interdipartimentale FULL del Politecnico di Torino e il Comune di Saluzzo con la supervisione scientifica di Antonio De Rossi e Loris A. Servillo.

Sentinelle di biodiversità. La governance di un processo partecipato a supporto del Maritime Spatial Planning

Alessia Franzese

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
afranzese@iuav.it

Marta De Marchi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
mdemarchi@iuav.it

Maria Chiara Tosi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
mrtosi@iuav.it

Abstract

Il contributo vuole presentare un processo di governance dal basso, costruito attraverso il progetto Interreg IT-HR “CREW” e confluito nella rete di un ulteriore Interreg “HATCH” che capitalizza dati, procedure di monitoraggio e buone pratiche sviluppate da precedenti programmi comunitari nell’area dell’arco Adriatico, a supporto del Maritime Spatial Planning. L’ipotesi che si propone è che, accanto alle azioni di monitoraggio marino più tradizionale, le forme di conoscenza e monitoraggio “macro” assumono un ruolo complementare: alcune trasformazioni fisiche e spaziali possono essere osservate anche con l’azione quotidiana dei cittadini che svolgono un ruolo di sentinelle dello stato di salute della biodiversità e dei rischi collegati al cambiamento climatico in un territorio fragile, come la laguna di Venezia. All’interno di un consorzio di progetti molto tecnici, l’azione di Iuav intende quindi integrare la governance di un territorio all’interfaccia tra terra e acqua, in grado di fornire forme innovative di citizen science, attraverso tre microstorie che ripercorrono luoghi-attori-pratiche.

Parole chiave: governance, citizen science, contratto di area umida

Partire da un luogo per descrivere un processo di governance che va a implementare la rete cooperativa di un progetto comunitario a supporto – a sua volta – di una politica di vasta scala, nazionale e transfrontaliera, è un esercizio che consente di tenere insieme progetti molto differenti tra loro e testare l’ibridazione della disciplina urbanistica con le nuove pianificazioni e politiche del mare.

Territorio molto conosciuto per la ricchezza e la fragilità del suo del suo patrimonio naturale, culturale ed ecosistemico, ma anche per la commistione conflittuale di usi e attività commerciali, produttive e turistiche, la laguna di Venezia diventa questa volta soggetto rappresentativo per testare il ruolo della governance dal basso nel governo del territorio, un esempio di coinvolgimento delle comunità locali all’interfaccia tra terra e mare, utile per la nascente pianificazione del mare.

1 | Progetti di grande scala per il policymaking

1.1 | Il governo e la gestione del mare come progettualità emergente. Il Maritime Spatial Planning

Il Maritime Spatial Planning (MSP) è un’attività che si propone l’obiettivo di preservare e proteggere l’ecosistema marino e, al tempo stesso, integrare la protezione di aree vulnerabili con gli usi e le attività economiche (*blue economies*) e ricreative, sviluppando sinergie reciproche attraverso uno sviluppo sostenibile che garantisca compatibilità di usi con la tutela dello stato ambientale, del paesaggio e del patrimonio culturale: «MSP is a way to create and establish a more rational organization of marine space use and interactions between its uses, to balance development needs with the need to protect marine ecosystems, and to achieve social and economic goals in open and planned way» (Ehler & Douvere, 2009). Esso è un’attività fortemente orientata al futuro, che vuole indirizzare un processo decisionale di breve termine

orientato verso obiettivi di lungo periodo. Il suo campo d'azione riguarda attività e obiettivi molto diversi tra loro, cercando di superarne i conflitti, come il trasporto marittimo e la difesa militare, la conservazione e protezione dell'ecosistema marino e le attività di pesca, di acquacoltura e di turismo, l'estrazione di combustibili fossili e l'energia rinnovabile.

Anticipato dalla Direttiva Europea 2014/89/EU che ne delinea il quadro di riferimento, è stato recepito in Italia dal DLgs 201/2016, a cui sono seguite linee-guida ministeriali al fine di dare uniformità di indirizzo alla pianificazione nascente¹. Il MSP si configura come il primo piano strategico e di indirizzo di livello nazionale a farsi carico dell'interazione tra acqua e terra, di quella tra processi naturali e attività antropiche, delle interazioni tra lo stato attuale e quello futuro e/o potenziale: agisce quindi non solo sulla tridimensionalità spaziale degli habitat, delle specie e degli usi marini, ma anche sulla quarta dimensione temporale, secondo tendenze passate, presenti e future. Il MSP agisce sulle coste, sulle acque e i fondali marini entro i confini di competenza giurisdizionale e necessariamente si confronta con i relativi piani delle regioni e/o nazioni europee con cui condivide i territori marini.

Nel 2021 il governo individua tre aree – Adriatico, Ionio-Mediterraneo Centrale, Tirreno – per la redazione dei Piani Territoriali Marittimi italiani che sono sviluppati parallelamente dal Comitato Tecnico Nazionale (5 ministeri, 15 regioni marittime, osservatori, esperti), sotto il coordinamento del MIT che coordina anche le consultazioni tra stakeholder e tra gli altri Paesi. Sono piani della durata decennale e sono sovraordinati a tutti gli altri strumenti di pianificazione, quindi vincolanti; sono integrati, intersettoriali e hanno il compito di coordinare le diverse politiche. La loro gestione è concorrente tra il livello nazionale e quello regionale per la gestione delle acque territoriali, e tra il livello regionale e locale per la pianificazione e gestione delle acque costiere. Si configura quindi una governance di co-pianificazione multilivello con un approccio multiscale. Questa nuova forma di pianificazione è ancora in progress, ad oggi il processo è giunto alla presentazione delle proposte di piano alle giunte regionali per l'approvazione, e nessun piano è stato ancora adottato. Inoltre, la natura dinamica e ricorsiva della pianificazione dello spazio marittimo richiederà un'attenzione costante alle evoluzioni e ai monitoraggi per intercettare nuove esigenze e trasformazioni delle condizioni contestuali, per adeguarne la pianificazione.

Per quanto riguarda la pianificazione strategica dell'Adriatico, il piano individua 9 sotto-aree suddivise in 86 unità di pianificazione (UP), che identificano e promuovono le vocazioni delle diverse aree, sia allo stato attuale che per il futuro². Se il trasporto marittimo è una vocazione prioritaria per molte UP dell'area adriatica settentrionale e centrale, l'obiettivo è quello di migliorare la sua regolamentazione e integrarla con la tutela ambientale per rafforzare le azioni di conservazione della biodiversità e degli ecosistemi marini, al fine di contribuire alla strategia europea che prevede di aumentare la superficie delle aree marine protette dall'attuale 12% al 30% entro il 2030. Infatti, 28 UP hanno vocazione di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali; 15 UP con priorità al paesaggio e al patrimonio culturale, 24 UP al turismo.

1.2 | HATCH, un progetto Interreg a supporto del MSP

In questo contesto si inserisce il progetto Interreg Italia-Croazia “HATCH - *Data Management, protocols harmonization, preparations of guidelines: cross-border tools for maritime spatial planning decision-makers*” che si propone di raccogliere, capitalizzare e armonizzare i dati e le forme di monitoraggio marino sviluppate in precedenti progetti Interreg, che riguardano i parametri chimici, fisici, microbiologici ed ecologici, i nutrienti, gli inquinanti e gli effetti sonori dell'area adriatica, per uno scambio e un'implementazione dei risultati sottoforma di buone pratiche e protocolli di monitoraggio. Le azioni di HATCH vogliono inoltre fornire uno strumento di supporto al MSP per l'area adriatica, facendo confluire il set di informazioni raccolte in un unico geo-database ad accesso pubblico, rispondendo così all'obiettivo del cluster 4 di migliorare le condizioni della qualità ambientale del mare e delle coste attraverso approcci e tecnologie innovative e sostenibili.

Il progetto³, finanziato dal FESR, è composto da un consorzio ampio di partner afferenti a Università, istituti di ricerca e istituzioni territoriali e regionali, e tiene insieme i risultati multidisciplinari di progetti

¹ il comitato interministeriale, composto da 11 ministeri sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il ruolo di preparazione delle linee-guida nazionali e della valutazione di coerenza dei piani con esse, monitora il processo nel suo complesso.

² stato degli usi e delle componenti ambientali, tendenze in atto, normative e piani in vigore, quadro delle competenze e del sistema di governance. Gli usi, presenti e pianificati, sono così classificati: 17 per uso generico; 60 per uso prioritario; 8 per uso limitato; 1 per uso riservato. cfr. Portale del Mare, www.sid.mit.gov.it

³ cod. PRJ-0204

Interreg Italia-Croazia recentemente conclusi (Adswin, Crew, Ecomap, Ecos, Saspas, Soundscape, Watercare).

Il progetto è strutturato in tre obiettivi specifici che riguardano, quindi, la raccolta e l'armonizzazione di dati – eterogenei per scale, ambiti e scopi di applicazione, così come di rappresentazione e formato – che confluiscono nella piattaforma Hadriaticum Data Hub (SO-1); la creazione di protocolli per l'uso dei dati a supporto di successive policy e dei policy-maker attraverso un piano di valorizzazione (SO-2); infine la raccolta dei casi studio e delle buone pratiche che coinvolgano e includano le comunità locali (SO-3).

Come sopra descritto, la gestione delle interazioni tra terra e acqua è alla base del MSP, alla ricerca di una continua coerenza in entrambi i domini. Il coinvolgimento di diversi attori assume un ruolo di fondamentale importanza: il dialogo tra le parti interessate – gli esperti, i responsabili politici e il pubblico in generale – è uno dei principi che guida il processo di co-pianificazione basato sulla conoscenza. Però, oltre al coinvolgimento “dall’alto” (istituzionale, politico e tecnico), la dimensione “dal basso” determinata dalla citizen science, con il coinvolgimento delle associazioni di terzo settore e dei singoli cittadini, diventa un tassello complementare da tenere in considerazione nel dinamismo del processo.

2 | Integrare progetti con specificità differenti: il caso di CREW

All'interno del consorzio di HATCH, l'Università Iuav di Venezia partecipa, come esperto esterno a supporto di Co.Ri.La., contribuendo con il progetto “CREW - *Coordinated Wetland management in Italy-Croatia cross border region*”⁴, incentrato sulla governance delle aree umide. Questo progetto Interreg Italia-Croazia, svoltosi tra il 2018 e il 2021, ha avuto come principale obiettivo quello di migliorare le condizioni di tutela ambientale di alcune aree umide costiere del Mare Adriatico, attraverso il coordinamento di processi di governance partecipata finalizzati alla costruzione di Contratti di Area Umida, con l'intento di integrare la tutela ambientale e gli usi antropici compatibili con l'equilibrio ambientale di queste aree, spesso intensamente abitate e trasformate dall'uomo.

Degli otto partner di progetto⁵, sette hanno implementato processi partecipativi in altrettante aree target (quattro lungo la costa italiana, tre lungo quella croata), mentre l'ottavo partner, l'Università di Camerino, ha raccolto dati e informazioni provenienti dalle aree target, organizzandoli in un database condiviso, costruendo la base di un Osservatorio⁶ transfrontaliero aperto e ad implementazione incrementale, che funge da supporto concreto per lo scambio di metodologie e strategie tra i partner italiani e croati. L'Osservatorio ha fatto (e sta facendo) emergere aspetti in comune e differenze tra gli ambiti nazionali e territoriali inclusi nel progetto CREW. La governance, infatti, ha aspetti fortemente situati e i Contratti si sono adattati, nella forma e nei contenuti, alle aree umide di riferimento, alle comunità insediate nei loro pressi, alle sfide specifiche che questi ambienti devono affrontare. I processi stessi che hanno portato alla formulazione dei Contratti e alla costruzione dei loro Programmi di Azione, sono stati molto diversi. In alcuni casi⁷, il processo è stato fortemente guidato dalle istituzioni, garantendo una certa continuità nelle varie fasi ma, al contempo, irrigidendo la struttura del Contratto all'interno di briglie istituzionalizzate, che hanno lasciato poco spazio all'interpretazione dello strumento Contratto. In altri casi⁸, la sfida maggiore è stata la costruzione di consapevolezza civile e ambientale tra i cittadini che abitano e vivono nei pressi delle aree sottoposte a tutela, poiché il tessuto associativo è piuttosto debole e le responsabilità sono interamente demandate alle istituzioni preposte. Infine, nei casi delle lagune di Venezia⁹ e Marano, l'ampia conoscenza e fruizione delle aree umide considerate ha spinto i facilitatori del processo partecipato a includere saperi e conoscenze diverse, spesso provenienti da forme associative, civili e professionali molto attive sul territorio e profondamente consapevoli delle criticità e potenzialità in gioco.

Risulta evidente come il progetto CREW si differenzia profondamente dagli altri progetti inclusi in HATCH, più orientati a monitoraggi ambientali molto tecnici e specifici, concentrati in particolare su aspetti microscopici dell'habitat marino e costiero dell'Alto Adriatico. Il ruolo e il contributo del progetto CREW, dunque, risultano diversi sia in termini metodologici che di contenuti. Il coinvolgimento degli abitanti di queste aree umide, supportato dallo strumento del Contratto, ha consentito in tutte le aree target di integrare i saperi tecnico-scientifici – e soprattutto i quadri conoscitivi – con i saperi situati dei soggetti coinvolti nei processi partecipati. Tali soggetti in molti casi hanno contribuito con la propria esperienza diretta e

⁴ <https://programming14-20.italy-croatia.eu/web/crew>

⁵ due università italiane, tre enti italiani di governo del territorio e tre istituzioni croate di gestione e tutela di aree protette

⁶ <http://crew-observatory.unicam.it/wordpress/>

⁷ come per la Riserva Sentina nelle Marche, o la foce dell'Ofanto in Puglia

⁸ come nelle aree croate

⁹ <http://www.contrattolagunavenezia.it/>

L'osservazione partecipante ai macro cambiamenti ambientali in atto, talvolta come forme inconsapevoli di citizen science. Queste forme di conoscenza e monitoraggio di scala "macro" assumono un ruolo complementare a quelle "micro" effettuate da scienziati in sedi tecniche: alcune trasformazioni fisiche e spaziali si possono monitorare anche con l'azione quotidiana dei cittadini, intesi come sentinelle dello stato di salute della biodiversità e dei rischi collegati al cambiamento climatico in territori fragili, come le lagune e le foci fluviali.

Al contempo, in relazione al più ampio campo del MSP, CREW si fa portatore di una esperienza fondamentale, molto ricca e variegata, quella dell'attivazione delle comunità insediate e del coinvolgimento dei cittadini in processi di responsabilizzazione e cura dei territori abitati. Questo aspetto risulta rilevante e quanto mai urgente, in un momento storico in cui tutta la pianificazione è stimolata a includere, nei processi decisionali e di costruzione di politiche e piani, anche i "soggetti pianificati", siano essi cittadini, imprese, ambienti naturali o specie non-umane. In questo senso, CREW fornisce un importante *know how* di attivazione e concertazione di forze dal basso, rappresentate da reti sociali consolidate o in essere.

3 | Esperienze sul campo. Tre microstorie dalla laguna di Venezia

Il progetto CREW è quindi coinvolto in HATCH prevalentemente per apportare il contributo dei processi di governance che confluiscono nella sottoscrizione dei Contratti di Area Umida, come buona pratica dell'interazione terra-acqua che vede il coinvolgimento di attori molto diversificati che agiscono su territori ecologicamente fragili.

Al fine di condividere questa esperienza con i partner di progetto, ma anche per disseminare conoscenze specifiche, estendere le progettualità locali ad altri territori (come quello marino) per una possibile replicabilità, Iuav e Co.ri.la hanno organizzato un evento in cui sono state raccolte esperienze dai territori del contratto della laguna nord di Venezia, voci e attori coinvolti nell'obiettivo comune di un uso consapevole e sostenibile dell'ecosistema lagunare, inteso come buona pratica e quindi applicazione concreta dell'approccio partecipativo ai fini della pianificazione all'interfaccia tra terra e acqua. In particolare, sotto forma di microstorie, si vogliono qui ripercorrere le tappe dell'itinerario di acqua e di terra nella laguna nord veneziana, tra le isole minori fino a Lio Maggiore sul fronte lagunare nord, e poi lungo la penisola di Jesolo e Cavallino Treporti fino al litorale di Punta Sabbioni. Il percorso è stato occasione per entrare in contatto con alcuni attori che agiscono in luoghi specifici della laguna, conoscere le loro storie, le loro attività di monitoraggio e produzione di conoscenza e consapevolezza dal basso.

Le tre esperienze di seguito riportate mettono a confronto persone e luoghi che rientrano nel Contratto di Area umida della laguna nord di Venezia; sono esperienze che fanno riferimento a istituzioni, ruoli, luoghi, azioni e obiettivi differenti tra loro e nei confronti delle attività e degli usi lagunari, ma sono accomunate dalla produzione di forme alternative di monitoraggio: per questo motivo sono riconosciute come sentinelle a tutela della biodiversità lagunare.

La prima microstoria è situata all'isola del Lazzaretto Nuovo, l'unica fra le isole minori dell'arcipelago veneziano a essere stata rigenerata dall'abbandono e riportata all'ampia collettività tramite un'iniziativa non profit. L'associazione ArcheoClub Venezia da decenni è impegnata nel recupero e valorizzazione del luogo, che oggi è un ecomuseo dedicato al territorio e alla sua comunità. La visita con i partner di progetto è stata occasione per percorrere l'unico sentiero delle barene accessibile in laguna, e conoscere le azioni di cura, salvaguardia e protezione della biodiversità lagunare grazie al racconto della presidentessa Giorgia Fazzini e della giovane Francesca Guarnotta. L'associazione è tra le più attive della rete nel portare avanti alcune attività del Contratto, legate all'educazione ambientale attraverso la creazione di itinerari di responsabilizzazione nell'uso consapevole di luoghi molto fragili (come alcune spiagge molto usate dalla comunità locale, o le saline), oppure nella valorizzazione del patrimonio storico a diverse scale (come i forti militari o i cippi lagunari). L'incontro è stato anche occasione per un possibile allargamento della rete degli attori del contratto, con la partecipazione di Davide Poletto, responsabile dell'associazione Venice Lagoon Plastic Free che ha presentato il progetto Horizon InNoPlastic, a cui partecipano con azioni di monitoraggio relativo all'inquinamento da plastiche e da altri derivati chimici nelle acque di Venezia e nello specifico sull'isola del Lazzaretto Nuovo, in collaborazione con istituti e centri di ricerca nazionali ed internazionali.

La seconda microstoria racconta dell'associazione Climact, gruppo informale di Cavallino Treporti che crea e appoggia iniziative contro il cambiamento climatico. Margherita Brondino, esponente del gruppo e ricercatrice presso l'Università di Verona, ci ha accolto in un orto "liberato" di Punta Sabbioni, uno spazio abbandonato che i volontari dell'associazione stanno recuperando con azioni di cura per pratiche agro-alimentari sostenibili (producendo vino e ortaggi), intendendo il luogo come un nuovo spazio pubblico di promozione dell'agricoltura come pratica di comunità (azione di cui è responsabile nel Contratto). Questa

seconda realtà è molto meno istituzionalizzata della prima, e agisce attraverso quelle forme di coinvolgimento e attivazione informale che la accomuna ai movimenti di gestione dei beni comuni¹⁰, diffusi sul territorio nazionale. L'incontro è stato occasione di confronto anche con Alberto Ballarin, assessore a Cultura e tradizioni locali, Turismo e Progetto strategico Lio Piccolo del Comune di Cavallino Treporti. La seconda microstoria si è quindi arricchita di un racconto istituzionale sul ruolo dell'amministrazione nel supportare realtà (come Climact), molto impegnate e coinvolte ma deboli, nella promozione di usi agricoli più consapevoli, e in generale nella salvaguardia del territorio fragile valorizzando al tempo stesso la vocazione turistica del luogo, che rimane la principale fonte economica.

L'ultima microstoria è invece ambientata alla Casa della Pesca, affacciata sulla laguna dal lungomare di Punta Sabbioni, dove Igor Coccato, in rappresentanza del primo Consorzio Ittico Veneziano, ha raccontato delle trasformazioni che stanno subendo le pratiche ittiche a causa dell'aumento della temperatura delle acque lagunari e marine con, ad esempio, l'introduzione di nuove specie ittiche molto invasive (come il granchio blu). Coccato è inoltre associato della Confraternita Serenissima, soggetto firmatario del Contratto, che si impegna a promuovere una serie di azioni legate a un'offerta turistica responsabile in acque lagunari, o alla classificazione delle specie edibili lagunari. Questo terzo incontro racconta una realtà ancora diversa, una cooperativa di lavoratori intesa come operatore economico, che agisce in maniera consapevole alla ricerca di un equilibrio tra la salvaguardia dell'habitat e gli interessi artigianali. Questo tipo di sensibilità emerge anche dal fatto che il Consorzio è gestore di un bene pubblico comunale (la casa della pesca) inteso come centro polivalente al servizio della comunità della piccola pesca artigianale, in cui promuove la tradizione ittica locale (attraverso un ittiturismo) e ospitando iniziative aperte alla comunità.

4 | La laguna di Venezia come esercizio di governance per il Maritime Spatial Planning

La Laguna di Venezia è un ambiente umido di transizione tra terra e mare; non è considerata un ambito costiero. Questo aspetto costituisce una fondamentale diversità tra gli esiti di ricerca del gruppo di lavoro Iuav e gli altri partner di progetto HATCH, che invece si sono occupati di monitoraggi in ambiente marino. Tuttavia, l'esperienza maturata nella Laguna Nord grazie al progetto CREW rappresenta un'importante buona pratica per il partenariato di HATCH.

L'obiettivo di costruzione di un processo di governance finalizzato alla firma del Contratto e l'approccio di ricerca-azione hanno stimolato l'implementazione del sapere esperto, il coinvolgimento come facilitatori nel processo partecipato si è nutrito di un continuo e fertile scambio tra i diversi soggetti coinvolti, arricchendo il bagaglio delle discipline del progetto di pratiche innovative poco conosciute o pubblicizzate. Ma ha anche ramificato e rafforzato le reti sociali e professionali con il territorio, al di fuori dell'accademia. Inoltre, la complessità (sociale, ambientale, economica e fisica) dell'oggetto di studio – la Laguna di Venezia – richiede necessariamente uno sguardo ecosistemico, andando oltre una visione specialista o funzionalista. Il processo di governance portato avanti da CREW rappresenta dunque una buona pratica per il network di HATCH anche in termini di metodologia della ricerca, perché insegna ad includere nei processi scientifici anche l'apporto dei processi di governance, sempre più richiesti nella costruzione di politiche di scala vasta, quale è il MSP.

L'esperienza condotta nella Laguna di Venezia ha poi fornito un ulteriore insegnamento, relativo alla scelta delle aree studio, che dovrebbero essere selezionate in modo da consentire di osservare una molteplicità di questioni, non solo ambientali, che caratterizzano i territori contemporanei.

La diversa estensione dell'area umida di riferimento così come i differenti livelli di complessità sono strettamente legate ai tempi di realizzazione del processo; non a caso, il gruppo di lavoro Iuav si è concentrato solo su una parte – quella nord – della laguna più estesa del Mediterraneo, alla luce della durata e del perseguimento degli obiettivi posti dal progetto Interreg. Oltre ai problemi di scala, la questione della complessità del caso studio veneziano è stata determinante, riconoscendo molteplici livelli tematici, legati: all'habitat lagunare mantenuto artificialmente nello stato attuale; all'articolazione istituzionale di suddivisione di responsabilità locali e nazionali; al contesto economico al tempo stesso così attraente per alcuni comparti imprenditoriali ed escludente per altri; all'associazionismo variegato e radicato che sostiene battaglie spesso in contrasto tra loro.

La scala e la complessità del sistema territoriale hanno sicuramente costituito una sfida per il processo di governance e gli attori coinvolti ma, al contempo, hanno consentito di operare un'indagine molto approfondita e più variegata, mettendo alla prova lo strumento del Contratto, che è stato interpretato ed adattato al contesto e alle esigenze contestuali. Ciò ha costituito un importante elemento di innovazione (cui

¹⁰ come è l'esperienza di "Mondeggi – fattoria senza padrone", nel cuore delle campagne fiorentine

la ricerca scientifica dovrebbe sempre tendere), non solo in termini di saperi e conoscenze, ma anche di reti sociali che si sono rafforzate, rinnovate e costruite ex novo tra le diverse parti sociali. Ciò non significa che il Contratto abbia pacificato tutte le frizioni sociali e politiche esistenti, ma ha avuto l'importante esito di favorire la collaborazione e il reciproco ascolto delle tante voci che abitano gli ambienti complessi.

L'Ecosistema Territoriale nella costruzione del Quadro Conoscitivo per il Piano di Area Vasta (PTAV) di Forlì-Cesena

Martina Massari

Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
m.massari@unibo.it

Valentina Orioli

Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
valentina.orioli@unibo.it

Altea Panebianco

Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
altea.panebianco2@unibo.it

Abstract

Il mutato quadro normativo della Regione Emilia-Romagna relativo alla pianificazione territoriale regolato dalla L.R n.24/2017 ha determinato nuovi scenari e nuovi strumenti operativi per affrontare le sfide spaziali e climatiche in maniera integrata. Tra questi il PTAV, uno strumento strategico con il compito di definire uno scenario di lunga portata capace di superare la frammentarietà delle trasformazioni nel territorio. Un piano che orienta le scelte locali, attraverso criteri e linee guida, su obiettivi di qualità riconosciuti e condivisi, permettendo di attuare molte delle indicazioni delle agende europee e nazionali sui temi della sostenibilità e della transizione ecologica attraverso la promozione di intese territoriali e la concertazione tra interessi pubblici e privati.

In questo panorama si inserisce il lavoro di redazione del Quadro Conoscitivo del PTAV per la Provincia di Forlì-Cesena, i cui macro-orientamenti sono: la multiscalarità delle scelte di Piano e la volontà di rendere la varietà dei contesti territoriali la matrice dei processi di transizione, attraverso la costruzione di nuovi modelli di governance inclusivi e partecipativi, per evitare la produzione di nuove forme di diseguglianza socio-spaziali.

Parole chiave: public policies, strategic planning, settlements

Premessa

Il contributo nasce dal lavoro in fieri che il gruppo di lavoro del Laboratorio CARTA dell'Università di Bologna sta svolgendo per il Quadro Conoscitivo del PTAV della Provincia di Forlì-Cesena relativo al Sistema Insediativo. Allo stato attuale il documento costituisce una base finalizzata ad avviare un primo confronto sui contenuti del Piano con gli attori del territorio in particolare con i Comuni e le loro Unioni, in un'ottica partecipativa e consultiva prevista dalla legge regionale 24/2017. Questo a valle di un percorso di condivisione della visione, dell'impostazione della Forma-Piano e delle linee strategico/progettuali tra Università, Provincia e il gruppo di lavoro che ha curato i contributi specialistici del Piano: CREN - Centro Ricerche Ecologiche e Naturalistiche per la "Mappatura e Valutazione dei Servizi Ecosistemici", ANTARES - Centro di Ricerche Economiche, Politica Industriale e Territoriale per "Analisi del contesto strategico territoriale e componente socio-economica" e Associazione professionale Principi Attivi che ne cura il percorso partecipativo. Ma non solo, nel contesto dell'Accordo Quadro il contributo di ricerca dell'Università si è esplicitato anche nell'esplorazione dei contenuti del quadro conoscitivo del PTAV, attraverso strumenti "esplorativi" propri dell'attività didattica. Già in questo anno accademico 2022-2023 il Laboratorio di Urbanistica - corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Architettura dell'Università di Bologna, sede di Cesena, ha lavorato sul territorio provinciale con lo scopo di fornire alla Provincia ulteriori strumenti conoscitivi di supporto.

Durante la scrittura del presente contributo stiamo assistendo alla devastante alluvione che sta colpendo l'Emilia Romagna, ed in particolare il territorio che da Bologna arriva fino al riminese, con gli effetti più devastanti nelle province di Ravenna e di Forlì-Cesena. Un evento atmosferico 'eccezionale' (circa 160 mm caduti nell'arco di 24 ore) la cui frequenza è destinata ad aumentare. Le piogge di questi giorni hanno chiaramente mostrato la geografia della fragilità territoriale, con la pianura finita sott'acqua e le aree interne devastate da frane che ne hanno «stravolto la cartografia»¹ e gli effetti dei cambiamenti climatici in un territorio fortemente urbanizzato. Il lavoro di redazione del Quadro Conoscitivo del PTAV dovrà quindi ripartire dagli avvenimenti che stanno colpendo la provincia e le sue valli fluviali, sollecitando con ancora più urgenza un percorso di azione e coordinamento forte sulla messa in sicurezza del territorio.

L'AREA VASTA COME RIFERIMENTO TERRITORIALE

La legge 56/2014 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma degli enti locali, la costituzione delle Città Metropolitane e la definizione delle Province come enti di Area Vasta con una ridefinizione delle funzioni ad esse spettanti². Alle funzioni fondamentali previste dalla stessa legge, la nuova legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna 24/2017 prevede per i soggetti di area vasta «la funzione di pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni e loro Unioni che incidano su interessi pubblici che esulano dalla scala locale». Interessi pubblici che nel quadro più ampio della LR 24/17, art. 1, devono essere tutelati puntando alla preservazione del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile produttore di servizi ecosistemici essenziali, alla rigenerazione urbana e territoriale aumentando l'adattabilità dei sistemi territoriali rispetto ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, alla valorizzazione delle risorse ambientali e storico culturali diffuse, alla «sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico e il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione e al lavoro».

Il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) è quindi tra i nuovi strumenti operativi previsti dalla L.R per affrontare le sfide spaziali, climatiche e sociali in maniera integrata, uno strumento strategico e di coordinamento delle scelte urbanistiche di comuni e unioni che hanno un rilievo sovracomunale, che permette di valutare aspetti, ambientali ma anche funzionali, eccessivamente frammentati alla scala locale e operare nell'ambito di una generale azione di riequilibrio territoriale. La costruzione del Piano per la Provincia di Forlì-Cesena rappresenta un'opportunità per intercettare e interpretare le nuove esigenze e sensibilità sviluppate anche in seguito alla recente crisi pandemica, alla crisi climatica e dell'approvvigionamento delle risorse e per individuare i temi di carattere sovra-provinciale che possano dare forza propulsiva a strategie di pianificazione condivisa e cooperativa con le altre realtà della «città multipolare romagnola» (Gabellini, 2012: 58). Entrambe le istanze d'altronde riconoscono l'interdipendenza della varietà di scale e territori e la necessità di un'equa distribuzione dei costi e dei benefici nell'interesse del territorio, in questo caso provinciale, per favorire una transizione «socio-ecologica» (Armiero, 2021), attenta a non produrre nuove disuguaglianze.

“ECOSISTEMA TERRITORIALE” FORLÌ-CESENA

L'orizzonte verso cui tende la provincia di Forlì-Cesena vede la definizione di un Ecosistema Territoriale, capace di tenere insieme visione relazionale tra sistema ambientale/società umana e visione strategica, ancorandole alla struttura fisica dei suoi 'Territori'. Il Quadro Conoscitivo parte proprio dall'individuazione di quattro 'Territori', che costituiscono i modelli insediativi caratterizzanti il territorio provinciale, in cui è possibile leggere le dinamiche ivi in atto: il Territorio dell'abitare, il Territorio della produzione e della logistica, il Territorio rurale e del comparto agroalimentare, il Territorio del turismo. La lettura trasversale

¹ In un'intervista rilasciata all'ANSA (21 Maggio 2023, Alluvione in Emilia-Romagna, 36mila gli evacuati. Meloni attesa nella Regione) da Paride Antolini, Presidente dell'Ordine dei Geologi dell'Emilia Romagna.

² Nello specifico, le funzioni fondamentali sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali
- c) programmazione provinciale della rete scolastica
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

orientata alla definizione di indirizzi strategici ha per obiettivo il contenimento del consumo di suolo e la maggiore regolazione dei suoi usi, la rigenerazione sia fisica che sociale degli insediamenti umani e dei loro metabolismi come soluzioni per l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, la produzione di servizi eco-sistemici, il ripensamento della mobilità in un'ottica più sostenibile e inclusiva, l'innovazione attraverso la digitalizzazione e la promozione territoriale come sistemi per superare distanze non solo fisiche tra parti di territorio. Queste sollecitazioni costituiscono i Temi Trasversali: Metabolismo Territoriale, Innovazione e Promozione, Mobilità Sostenibile e Servizi Ecosistemici. Per ogni Territorio e Tema Trasversale sarà necessario riconoscere le diverse forme di concretizzazione in considerazione delle differenti geografie socio-demografiche, morfo-tipologiche e ambientali in cui si vanno ad inserire, indirizzando le prospettive di intervento ad intenzionalità e intensità da adottare a seconda dei contesti individuati. La transizione, come detto, deve essere sostenibile anche in termini sociali ed avvenire attraverso una riduzione delle disuguaglianze territoriali e l'ampliamento dei diritti di cittadinanza, promuovendo nuovi investimenti pubblici in settori quali le reti di approvvigionamento di acqua e cibo, l'energia, la gestione dei rifiuti, la mobilità, l'accesso alla manutenzione e l'articolazione nel territorio di beni e servizi.

La pianificazione in questo contesto opera attraverso un processo integrato e partecipativo che tiene conto delle interconnessioni tra i territori, definisce obiettivi comuni, promuove la cooperazione tra attori diversi e adatta i confini territoriali alle esigenze contemporanee. Di conseguenza, la governance dei territori interconnessi richiede un approccio basato su policy dialoganti, condivise e cooperative. Questo significa che le autorità locali, gli attori del terzo settore, le imprese e le comunità devono collaborare nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle strategie di pianificazione.

Territori. Obiettivi specifici.

La pianificazione del Quadro Conoscitivo del PTAV inizia con un'analisi multilivello della provincia. Questo processo coinvolge una serie di livelli, dal livello 1 con l'analisi di base alla definizione di livello 2 con mappe di sintesi e livello 3 con l'identificazione di policy, linee guida e progetti pilota. Questa analisi fornisce una visione completa delle dinamiche territoriali e delle sfide che devono affrontare. I "Territori", rappresentano i modelli insediativi caratterizzanti il territorio provinciale di Forlì-Cesena e si concretizzano in maniera differente in base a delle macro-aree di distribuzione: il sistema litoraneo, la pianura romagnola, il sistema della via Emilia, il sistema delle aree collinari e dell'Appennino Forlivese-Cesenate.

- Territorio dell'Abitare. E delle infrastrutture della vita quotidiana (scuole, strutture socio-sanitarie, spazi pubblici e aree verdi, luoghi della cultura e dello sport), della mobilità pubblica e del digitale, fondamentali per perseguire l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze territoriali. Il PTAV può produrre un quadro ricognitivo delle attrezzature e delle infrastrutture che evidenzia al contempo le criticità, le specializzazioni locali e le possibili relazioni e complementarità, puntando al loro rinnovamento e potenziamento.
- Territorio della Produzione e della Logistica. Per il quale si riconfermano le linee di indirizzo del PTCP riguardo al contenimento della dispersione insediativa e la concentrazione in ambiti puntando sulla logica del riuso e del recupero dell'esistente e sull'incentivazione di relazioni di simbiosi con attività già insediate;
- Territorio Rurale e dell'Agroalimentare. Per il quale il PTAV rappresenta un'occasione per innovare uno strumento urbanistico che oltre valorizzare la funzione dello spazio rurale può ripensare il quadro di soggetti coinvolti attraverso il sostegno a Reti di cooperazione per lo sviluppo di sistemi alimentari locali sostenibili affermando modelli sostenibili di produzione, distribuzione e consumo alimentare e attraverso la realizzazione di un Bio-Distretto Provinciale.
- Territorio del Turismo. La cui natura trasversale può fornire un importante sostegno economico ai territori che ne sono interessati ma risulta ormai evidente quanto sia fondamentale prevederne i fattori che possono avere effetti negativi sulla sostenibilità sociale e ambientale del fenomeno. Attraverso il PTAV si vuole orientare il territorio verso la valorizzazione delle peculiarità e potenzialità delle sue diverse aree, la creazione di sinergie tra settori economici e culturali, la destagionalizzazione dell'offerta e l'implementazione di servizi, pensati in un'ottica trasversale tra turismo e abitare.

Temi trasversali. Linee di innovazione del Piano.

I "Territori" su detti si intrecciano poi ad una serie di temi trasversali che costituiscono le linee di innovazione del Piano: il Metabolismo territoriale (Pasini, 2022), la Mobilità Sostenibile, l'Innovazione e la Promozione del territorio provinciale. I Servizi Ecosistemici rappresentando, in una gerarchizzazione degli obiettivi, la

base della visione generale del Piano volta al raggiungimento della «funzionalità ecosistemica» (Morri, Santolini, Scolozzi, 2012) costituiranno la cartografia di base su cui analizzare tutti i «Territori» per valutarne interferenze e benefici, e analizzarne le vulnerabilità climatiche (precipitazioni intense, temperature estreme).

Come per i servizi ecosistemici, anche la volontà di integrare tematiche metaboliche all'interno della pianificazione, risponde all'esigenza di rileggere gli insediamenti umani in una chiave circolare puntando a ridurre sia l'estrazione di risorse naturali che l'emissione di rifiuti, per renderli più resilienti e autonomi. Attraverso la costruzione di un quadro conoscitivo del Metabolismo Territoriale, il PTAV punta a innalzare l'efficienza energetica degli insediamenti che strutturano il territorio e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ad una gestione sostenibile dei rifiuti ed a una riduzione dei consumi, soprattutto per quanto riguarda le risorse.

Vi è poi il tema della Mobilità Sostenibile, in quanto appare ormai evidente come l'organizzazione delle reti della mobilità, l'accessibilità e i trasporti incidano, insieme con le differenti morfologie territoriali e sociali, nel definire disuguaglianze e quanto sia necessario prevedere una loro estensione e potenziamento soprattutto nelle aree a bassa densità insediativa e in contesti territoriali fragili. Il Piano punta quindi ad: - Incentivare e migliorare i sistemi di trasporto pubblico anche puntando sull'innovazione per facilitare la pianificazione di viaggi multimodali e l'emissione di biglietti attraverso i servizi digitali; - Attivare nodi a vocazione intermodale e recapiti strategici (grandi aziende, università, ospedali); - Sviluppare reti capillari di percorsi pedonali e ciclabili e/o prevederne il completamento.

Tra le condizioni necessarie per il potenziamento dell'accessibilità diffusa in tutto il territorio provinciale e la sua promozione vi è quello dell'accessibilità ai servizi digitali. Impegnarsi per lo sviluppo di reti digitali diffuse ad alta efficienza che consentano al contempo lavoro e apprendimento a distanza, accesso a beni e servizi presenti online, *sharing mobility*, accessibilità indiretta a servizi socio-sanitari e fungano da reti di supporto a forme di Innovazione e Promozione dei «Territori» per: la promozione delle filiere locali e la messa in rete di itinerari fruitivi; il potenziamento e la creazione di Hub e distretti culturali, Centri di Ricerca, incubatori di startup e Fiere di settore; la realizzazione di HUB di Distretto per il potenziamento della Valorizzazione dei rifiuti e della loro reintroduzione nei cicli produttivi.

Forma e processo del Piano.

In sintesi di quanto detto (Fig.1), l'approccio metodologico fin qui adottato per il Quadro Conoscitivo relativo al Sistema Insediativo ne struttura l'elaborazione per livelli progressivi di studio:

- Livello 1, Analisi di base in forma sintetica, il Quadro Conoscitivo. Rispecchia un approccio più tradizionale nell'organizzazione e classificazione dei dati, integrando tuttavia gli aspetti conoscitivi con il tema dei Servizi Ecosistemici, che stanno alla base della Visione generale del Piano. I sistemi indagati in questo caso sono i quattro «Territori» e i 4 «Temi trasversali».
- Livello 2, Mappe di sintesi orientate ad evidenziare temi di interesse pubblico con i relativi obiettivi, il Quadro Conoscitivo Diagnostico. Questo tiene conto delle inter-relazioni, e della sovrapposizione di più fattori nel definire le dinamiche di un territorio, e quindi la sovrapposizione e la sintesi tra i «Territori» e i «Temi Trasversali».
- Livello 3, Esempificazione delle indicazioni di policy, Linee guida e/o Progetti Pilota. Identificazione di concreti terreni di sperimentazione per ognuno dei 4 sistemi insediativi di riferimento in cui «mettere alla prova» una o più linee strategiche (progetti in corso, cantieri esistenti, processi avviati).

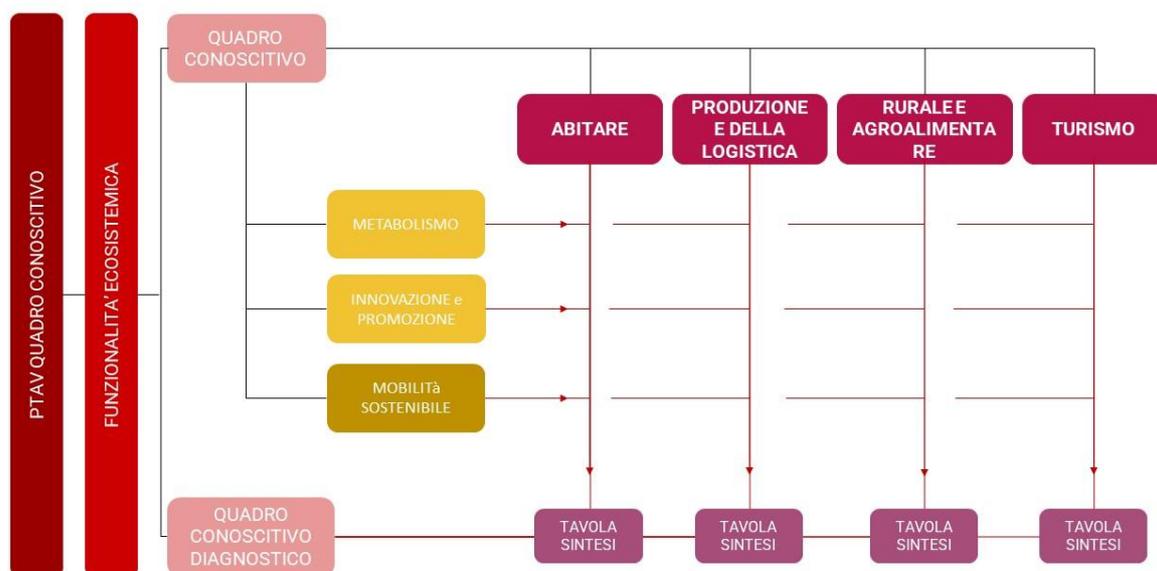


Figura 1 | Schema concettuale della relazione tra il Quadro Conoscitivo e il Quadro Conoscitivo Diagnostico

CONCLUSIONI – Verso il Quadro Conoscitivo Diagnostico

Il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) assume un ruolo fondamentale come "mappa di navigazione" per generare politiche di sistema che coinvolgono diversi attori e rispondono a sfide territoriali complesse. Questo approccio integrato permette di fornire orientamenti chiari e basati su dati concreti ai decisori pubblici, tra cui la provincia, le unioni e i comuni, consentendo loro di prendere decisioni informate e coerenti con una visione strategica condivisa, anziché operare in modo frammentato basandosi esclusivamente su interessi locali. Allo stesso modo, offre una guida preziosa per il settore privato e l'economia in generale, delineando le direzioni in cui le imprese possono investire e operare in modo sostenibile, promuovendo sinergie tra il settore pubblico e privato per il benessere comune.

Il coinvolgimento attivo dei cittadini e delle associazioni nel processo di pianificazione è essenziale per costruire una visione comune e per garantire che le politiche rispecchino le esigenze della comunità (Orioli e Massari 2023). Il PTAV crea un ambiente in cui il dialogo tra tutti gli attori è incoraggiato e valorizzato. Inoltre, il PTAV riconosce che le sfide territoriali, come gli eventi climatici o le crisi pandemiche, non si fermano ai confini amministrativi dei comuni. Pertanto, promuove il superamento della "polverizzazione decisionale" (Ambrosi, 2023) relativa ai piani urbanistici comunali nella gestione delle trasformazioni del territorio.

Il PTAV mira anche a rinforzare la dipendenza reciproca tra i territori, consentendo ai comuni di lavorare insieme per affrontare sfide comuni e sfruttare opportunità sinergiche. Inoltre, la "ridefinizione" dei confini comunali, in senso figurato, indica la volontà di superare le divisioni tradizionali e di promuovere una visione integrata del territorio.

Infine, questo approccio offre l'opportunità di ripensare al ruolo della provincia come ente federatore. Le province possono svolgere un ruolo cruciale nel costruire valore comune, facilitando la collaborazione tra comuni e promuovendo una gestione più strategica e sostenibile delle risorse territoriali.

In conclusione, il PTAV rappresenta una risposta innovativa alle sfide territoriali contemporanee, promuovendo la cooperazione, la visione condivisa e l'integrazione tra i diversi attori interessati al territorio. Questo approccio all'urbanistica e alla pianificazione favorisce una governance più adatta a un mondo interconnesso, in cui la capacità di adattamento e la resilienza sono fondamentali per il benessere delle comunità locali e l'equilibrio dei sistemi territoriali.

Riferimenti Bibliografici

- Ambrosi E. (19 Maggio 2023), *L'intervista a Paolo Pileri*, in Il Fatto Quotidiano, n. 136, pp. 3.
 Armiero M., (2021), *L'era degli scarti. Cronache dal Wastocene, la discarica globale*, Einaudi, Torino.

- Colaninno N., De Toni A., Felloni F., Franchina A., Labrozzi E., Magoni M., Morello E., Prevedello E., Radaelli R., (2022), *Sostenibilità e progettualità adattiva nelle aree produttive: il progetto di ricerca "Aree Produttive, Aree Pro-Adattive"*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 301, pp. 21-27.
- Collettivo per l'economia fondamentale, (2019), *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*, Einaudi, Torino.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F., (a cura di, 2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Gabellini P., (a cura di, 2012), con Di Giovanni A., Gfeller C., Mareggi M., *Immagini del cambiamento in Emilia-Romagna*, Editrice Compositori, Bologna.
- Morri E., Santolini R., Scolozzi R., (2012), *Pianificare territori sostenibili e resilienti: la prospettiva dei servizi ecosistemici*, in *Territorio*, n. 60, pp. 167-175.
- Orioli, V., e Massari, M. (2023). *Praticare l'urbanistica. Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione*. Franco Angeli, Milano.
- Pasini R., (2022), *Metabolismo territoriale paesaggistico e futuri scenari spaziali*, in Montedoro L., Russo M., *Fare urbanistica oggi. Le culture del progetto*, Donzelli, Roma.
- Susi Botto I., (2022), *Comunità metropolitane e reti di prossimità. L'esperienza della Città metropolitana di Milano*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 305, pp. 17-19.

Sitografia

- Redazione ANSA (21 Maggio 2023), *Alluvione in Emilia-Romagna, 36mila gli evacuati. Meloni attesa nella Regione*: https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/05/20/alluvione-in-emilia-romagna-36mila-gli-evacuati-meloni-attesa-nella-regione_fc086b6-ce6c-4538-85d1-d74396911de2.html (consultato giorno 21/05/2023)

Accessibilità e progetto di territorio. Il caso studio del Cammino Minerario di Santa Barbara (Sardegna, Italia)

Alessandra Milesi

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
alessandra.milesi@gmail.com

Mara Ladu

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
mara.ladu@unica.it

Ginevra Balletto

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
balletto@unica.it

Abstract

Le nuove sfide imposte dal Green Deal europeo impongono a tutti i governi la definizione di politiche per guidare la transizione ecologica nei diversi contesti territoriali, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra richiede un impegno comune nell'affermazione di sistemi di trasporto e mobilità sostenibile, non solo negli ambiti urbani ma anche nei contesti rurali. In questi ultimi, cresce la domanda di forme di turismo lento ed esperienziale, supportata dallo sviluppo di più complesse strategie volte alla realizzazione di infrastrutture verdi e alla valorizzazione dei servizi ecosistemici. In questo senso, i cammini, che hanno avuto ampio sviluppo negli ultimi anni, sia in Italia che in Europa, divengono occasione di riscoperta dei luoghi, attraverso sistemi di mobilità sostenibile, nelle diverse forme: a piedi, in bici e a cavallo.

All'interno di questo quadro, il contributo propone un approccio metodologico per valutare l'accessibilità interna, propria del cammino, ed esterna, relativa alle connessioni con i principali nodi di trasporto da e per la Sardegna, assumendo come caso studio il Cammino Minerario di Santa Barbara (CMSB), nel Sulcis-Iglesiente-Guspinese (Sardegna, Italia).

Parole chiave: turismo lento, accessibilità, mobilità sostenibile

1 | Introduzione

Il tema della rigenerazione dei territori e di una nuova fruizione dei luoghi è ampiamente dibattuto tra ricercatori e istituzioni alla luce della crisi economica e sociale dovuta alla recente pandemia di Covid-19. Il turismo è il settore economico che maggiormente ne ha risentito, soprattutto quando diversi Paesi sono stati costretti a sospendere le proprie relazioni interne e transfrontaliere. Le elevate restrizioni e l'insicurezza generale generate dalla pandemia hanno scoraggiato i viaggi, ma hanno aumentato il desiderio di evasione e svago spingendo i potenziali viaggiatori verso luoghi caratterizzati da una forte identità in cui vivere esperienze all'aperto con un maggiore contatto con la natura (Brundu et al., 2021; Sharma et al., 2021). In linea con le politiche europee che da decenni sono orientate a migliorare gli equilibri territoriali e a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità e coesione, diverse destinazioni hanno sviluppato strategie di sviluppo locale che uniscono turismo e mobilità sostenibile (Balletto et al., 2022). Maggiore attenzione è rivolta alla rivitalizzazione delle aree a bassa densità demografica ed attrattività economica, pur in presenza di significative risorse paesaggistiche, culturali ed ambientali (EU, 2019). Fanno parte di questi territori le aree marginali, un tempo palinsesto di fiorenti attività industriali e che, con la crisi del settore, si sono trovate a dover gestire un vasto patrimonio archeologico industriale a cui ridare nuova vita.

I cammini, in particolare quelli minerari, rappresentano un'opportunità di sviluppo turistico per questi territori spesso esclusi dai principali circuiti turistici internazionali, dove il paesaggio e l'uso stesso del territorio diventano il principale oggetto di interesse e curiosità (Battino et al., 2018).

Il turismo dei cammini è quello che meglio si adatta alle caratteristiche di questi territori, soprattutto grazie alla sensibilità degli utenti e alla loro curiosità nei confronti della cultura materiale e immateriale dei paesaggi stratificati, ancora vitali (Amoruso & Salerno, 2019) o dismessi (Sloan, 2018). In Italia esiste una fitta rete di percorsi che si attesta intorno ai settemila chilometri, organizzati sempre di più in itinerari tematici: cammini religiosi, culturali, enogastronomici, minerari, ecc. (Majdoub, 2010; Corinto, 2017). Anche in Sardegna, dove l'offerta turistica è sbilanciata verso un turismo stagionale di tipo balneare, ci si sta orientando verso un turismo più sostenibile e la recente istituzione del Cammino Minerario di Santa Barbara (Pinna, 2017), nel territorio del Sulcis Iglesiente, ne è un esempio di particolare rilievo, al punto da stimolare la nascita di altri itinerari turistici nel territorio regionale (Figura 1).



Figura 1 | Vista lungo la TAPPA 29 - DA PORTOSCUSO A BACU ABIS. Fonte: A. Milesi, 2023

Tuttavia, la buona riuscita dei progetti dei cammini dipende in buona parte dal livello di accessibilità garantita. Da un lato l'accessibilità interna, legata principalmente alle caratteristiche intrinseche dell'infrastruttura (lunghezza, difficoltà di percorrenza, presenza di punti di sosta e accoglienza), dall'altro l'accessibilità esterna, legata alla distanza della destinazione turistica dai principali nodi di trasporto, al tipo di offerta di trasporto, al tempo e ai costi del viaggio e che, per le regioni insulari come la Sardegna, continua a rappresentare una questione aperta, centrale nel dibattito civile e strettamente funzionale alle dinamiche di sviluppo, non soltanto del settore turistico.

All'interno di questo scenario, il contributo approfondisce il contesto storico e culturale della regione storica del Sulcis Iglesiente, nella Sardegna sud-occidentale, che ha visto maturare il progetto per il Cammino Minerario di Santa Barbara (Sezione 2) e la nascita di nuovi cammini (Sezione 2.1), sviluppa un approccio metodologico per valutare l'accessibilità interna ed esterna dei cammini sulla base di una serie di indicatori intrinseci ed estrinseci e ne propone una prima applicazione (Sezione 3). Le discussioni e le riflessioni conclusive sono riportate in chiusura (Sezione 4).

2 | Il Cammino Minerario di Santa Barbara

La regione storica del Sulcis Iglesiente Guspinese Arburese rappresenta l'area mineraria più vasta della Sardegna che per decenni ha vissuto di un'economia basata esclusivamente sull'attività estrattiva, essendo il centro più importante dell'attività mineraria nazionale ed internazionale per la produzione di piombo e zinco. Con la crisi del settore si è trovata a dover gestire un patrimonio immobiliare dismesso e ad attuare una serie di politiche per rigenerare, dal punto di vista sociale, ambientale ed economico, un vasto territorio.

Lo sfruttamento dei minerali è iniziato già dal II secolo a.C. ed è proseguito negli anni fino a raggiungere l'apice della produzione negli anni '50, grazie all'innovazione dei metodi di coltivazione e alla modernizzazione degli impianti. L'attività estrattiva è stata la fonte economica principale della Sardegna, la crisi del settore e la successiva chiusura delle miniere negli anni '90 ha richiesto di ripensare il territorio, prendendo coscienza delle possibilità che potevano scaturire dal rilancio turistico di un'area che unisce aspre e millenarie foreste dell'interno a tratti di costa di particolare bellezza (Balletto et al., 2019). La storia mineraria ha segnato in maniera indelebile questo territorio, lasciando un immenso patrimonio infrastrutturale seme per un rinnovato sviluppo turistico (Beretić, Đukanović & Cecchini, 2019). In questo contesto si inserisce l'istituzione del Parco Geominerario Storico e Ambientale della Sardegna (Parco Geominerario, homepage), nato con il fine di tutelare, recuperare e valorizzare il vasto patrimonio minerario presente in Sardegna oltre agli aspetti geologici, storici e ambientali ad esso legati. È suddiviso in 8 aree che interessano 81 Comuni della Sardegna, per una superficie complessiva di circa 3800 Km² e l'area 8 del Sulcis Iglesiente, situata nella Sardegna sud-occidentale, rappresenta l'area più estesa, dove la cultura mineraria è maggiormente radicata sia nella memoria popolare e sia nel paesaggio.

Grazie all'attività del Parco che ha riconosciuto il valore di questi luoghi e ha attivato numerosi interventi di valorizzazione del patrimonio archeologico industriale, sono stati recuperati e messi a disposizione della collettività edifici e impianti, adibiti a musei, centri culturali, biblioteche etc. Questo processo di riqualificazione è avvenuto in maniera puntuale secondo il principio di riuso "miniera - museo" (Preite & Maciocco, 2000) che non ha sortito gli effetti sperati. Con l'istituzione del cammino di Santa Barbara si passa dal concetto di nodo al concetto di rete attraverso la valorizzazione di percorsi esistenti, che rafforza le relazioni tra individuo e paesaggio (Pileri et al, 2018) ed offre ai fruitori l'opportunità di compiere un'esperienza diversa, di conoscere e interpretare storia, cultura e memorie dei luoghi, di acquisire maggiore consapevolezza del processo di trasformazione sociale, economica e ambientale ancora in corso e di leggerlo in costante rapporto con il territorio.

Il progetto del Cammino Minerario di Santa Barbara (CMSB) è nato dall'idea dei volontari dell'Associazione ONLUS Pozzo Sella, successivamente portata avanti dall'omonima Fondazione Cammino Minerario di Santa Barbara (FCMSB) (Pinna, 2017), in risposta alla crisi dell'industria estrattiva che, già a partire dai primi anni '60, ha interessato tutta l'Europa.

L'obiettivo è quello di tramandare la memoria della tradizione mineraria della Sardegna attraverso iniziative volte a promuovere forme di turismo lento attraverso le quali riscoprire gli antichi tracciati minerari sulle orme dei minatori e del materiale estratto e seguendo il culto di Santa Barbara, patrona dei minatori. Lungo il tracciato sono ricorrenti i luoghi di culto dedicati a Santa Barbara, dai siti ai villaggi minerari, che testimoniano quanto il culto sia ancora molto sentito e praticato dalle popolazioni locali.

Il CMSB del Sud Ovest è un percorso ad anello che si sviluppa nella Sardegna Sudoccidentale, e attraversa le regioni storiche del Sulcis Iglesiente Arburese Guspinese. Il Cammino si estende per una lunghezza di 500 km - che diventano quasi 600 se consideriamo anche le varianti - suddivisi in 30 tappe aventi una lunghezza variabile da 8 a 23 km, con una media di circa 16 km, e un'altitudine che va dallo zero sul livello del mare, sino a raggiungere 900 metri di quota.

Il tracciato nasce per essere percorso a piedi, a cavallo e in bicicletta, attualmente è percorribile il percorso a piedi e, in parte, quello in bicicletta mentre è in fase di definizione quello a cavallo. Le 30 tappe del percorso a piedi sono state definite sulla base dei seguenti parametri: lunghezza (km), difficoltà di percorrenza e disponibilità di strutture ricettive. Il paesaggio attraversato è caratterizzato da un complesso patrimonio geologico e di archeologia industriale - giacimenti minerari, scavi e discariche minerarie ed edifici - da un importante patrimonio archeologico antico - domus de nuraghi, pozzi sacri, ecc. - e da un rilevante patrimonio naturalistico (spiagge, scogliere, lagune, ecc.). Tutti questi elementi evidenziano l'importanza delle attività minerarie svolte nei principali siti (Monteponi, San Giovanni, Masua, Porto Flavia). Lungo il percorso è inoltre presente un numero significativo di punti di interesse storico-culturale e naturalistico, nonché strutture per l'accoglienza e il ristoro.

Grazie alle sue particolari caratteristiche, il CMSB è stato inserito nel registro regionale dei sentieri storico-religiosi della Sardegna dal 2013. Successivamente, nel 2017 il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo lo ha inserito nel primo 'Atlante dei Cammini d'Italia'.

2.1 | Il progetto dei nuovi cammini

L'esperienza del CMSB del Sud Ovest, nel Sulcis Iglesiente, è stata riconosciuta come un modello virtuoso per promuovere altre iniziative locali. Infatti, il coinvolgimento attivo della popolazione e degli operatori locali, unito al crescente numero di fruitori (Tabella I) ha portato l'Associazione Pozzo Sella Onlus ad avviare

un'intensa attività volta a verificare l'esistenza di condizioni favorevoli alla realizzazione di nuovi cammini in altri contesti della Sardegna, caratterizzati da un simile patrimonio storico, culturale, ambientale e religioso ereditato dall'attività mineraria.

Tabella I | Presenze nel CMSB Sud Ovest dal 2018 al 2021 (A. Milesi, 2023).

Anni	Presenze
2018	80
2019	350
2020	700
2021	1015

Tali studi hanno portato allo sviluppo della proposta per l'istituzione di altri tre itinerari dedicati a Santa Barbara (Balletto et al., 2022), al fine di valorizzare gli antichi percorsi legati alla passata attività mineraria e alle altre vicende antropiche che caratterizzano il territorio: il CMSB del Nord-Ovest, nella Nurra; il CMSB nel Centro-Sud, nel Sarcidano, Barbagia di Seulo e Belvì; il CMSB del Sud-Est, nell'area del Sarrabus Gerrei (Figura 2).

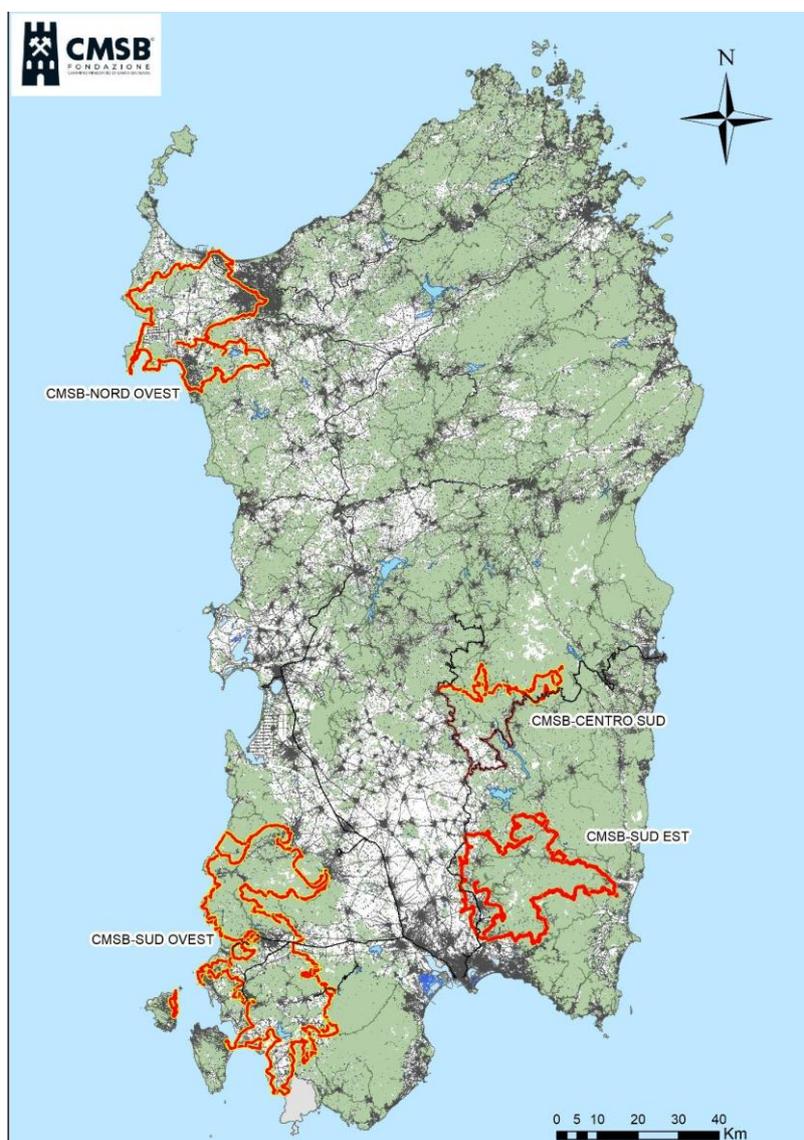


Figura 2 | Inquadramento dei quattro CMSB in Sardegna (A. Milesi, 2023).

Il CMSB del Nord-Ovest è un percorso ad anello di circa 240 km che ripercorre gli antichi percorsi minerari della Nurra - regione storica nel Nord-Ovest della Sardegna, attraversando i centri abitati di sette comuni. Il cammino è composto da 11 tappe, aventi una lunghezza media di circa 19 km, che si snodano su terreni per il 60% sterrati. I punti tappa sono stati scelti, per quanto possibile, in corrispondenza dei siti minerari dimessi. Il senso di percorrenza del cammino è unico ed è in senso orario. Tuttavia, benché il pellegrino possa iniziare l'esperienza da qualsiasi punto tappa, il cammino è stato pensato per avere come punto di partenza e di arrivo, coincidente con il centro di Olmedo. La caratteristica di questo cammino è la possibilità, per chi arriva in Sardegna in aereo, di percorrere una tappa partendo direttamente dall'Aeroporto di Alghero, per dirigersi poi verso Olmedo.

Il CMSB del Centro-Sud, nel Sarcidano, Barbagie di Seulo e Belvì, ripercorre le antiche vie minerarie dell'Ogliastra Barbagia di Seulo Sarcidano - regione storica della Sardegna Centro-meridionale - sviluppandosi ad anello per una lunghezza di circa 230 km, coinvolgendo 5 Comuni. La particolarità di questo cammino consiste nel fatto che si percorre per una parte, lunga circa 120 km a piedi e per una parte con il trenino verde (la ferrovia turistica della Sardegna). Le tappe con il trenino verde sono due e rappresentano il tratto iniziale e il tratto finale dell'anello. Il Cammino è composto da 8 tappe a piedi più due tappe con il trenino verde. La lunghezza media delle tappe a piedi è di circa 17 km.

I punti tappa coincidono quasi sempre con i centri abitati tranne nel caso della tappa che si ferma all'ex miniera di Funtana Raminosa, dove è possibile ospitare i pellegrini nella ex foresteria e nella tappa che attraversa la Foresta di Montarbu dove sarà possibile alloggiare negli alloggi messi a disposizione dalla Forestale.

Il CMSB del sud-est, nell'area del Sarrabus Gerrei e Trexenta si sviluppa in un contesto caratterizzato dalla presenza di numerosi siti minerari dismessi, sentieri antichi e recenti che consentono di raggiungere a piedi gli stessi siti e i luoghi di culto dedicati a Santa Barbara. Il progetto prevede la realizzazione di un cammino ad anello di lunghezza pari a circa 300 km, avente come punto di partenza e di arrivo la chiesa di Santa Barbara nel centro urbano di Sinnai, e suddiviso in 13 tappe di lunghezza media di circa 25 km. Il tracciato si sviluppa per il 75% su sentieri, mulattiere e strade rurali, mentre il 25% su strade asfaltate e/o pavimentate. Sebbene molti punti tappa siano localizzati nei principali comuni attraversati, altre strutture ricettive e/o punti sosta potranno essere previsti grazie al recupero delle strutture miniere abbandonate, per migliorare la fruizione dell'intero percorso.

3 | Metodo comparativo

Il progetto dei cammini per favorire forme di turismo lento è stato analizzato nell'ambito di precedenti ricerche condotte dalle autrici finalizzate allo sviluppo di indici e metodi comparativi a supporto della realizzazione di nuovi progetti (Balletto et al., 2020; Battino et al. 2022; Ladu et al., 2023). In questa prospettiva, il presente studio propone un metodo per valutare l'accessibilità interna ed esterna dei cammini, sulla base dei seguenti indicatori:

Indicatori accessibilità interna

- lunghezza media delle tappe del cammino (Km);
- numero modalità di percorrenza (walk, bike, horse) (n.);
- tempo di percorrenza (h);
- difficoltà (bassa, media, alta);
- numero punti tappa per ciascuna tappa - alloggio pellegrini e altri servizi di supporto - (n.).

Indicatori accessibilità esterna, relativi al percorso dal nodo di trasporto principale (aeroporto/porto/stazione) al cammino

- distanza minima del percorso (km)
- numero cambi mezzo di trasporto pubblico (n.);
- tempo di percorrenza complessivo (min.);
- costi del servizio del trasporto pubblico (€).

Mentre la valutazione dell'accessibilità interna è stata oggetto di precedenti studi, che hanno considerato le caratteristiche intrinseche delle singole tappe (lunghezza, difficoltà, durata) per calcolare l'indice di camminabilità (Walkability Index-WI), e le caratteristiche estrinseche (punti di interesse, strutture ricettive, punti di ristoro) per calcolare l'attrattività (Attractivity Index-AI), il presente studio si focalizza sulla definizione di indicatori, range e pesi, funzionali alla valutazione dell'accessibilità esterna (Accessibility Index - AIE), che considerano i diversi aspetti delle alternative di viaggio riferite al percorso dal nodo di trasporto principale (hub aeroporto, portuali e ferroviari) alla destinazione (il cammino) (Tab. II).

Tabella II | Accessibilità esterna. Indicatori, range, pesi. Fonte: M. Ladu e A. Milesi, 2023.

Accessibilità esterna		
Indicatori	Range	Peso
Distanza minima (km)	0-50	1
	51-100	2
	101-200	3
Numero mezzi di trasporto (n)	0-1	1
	2-3	2
	4-5	3
Tempo di percorrenza (min.)	0-30	1
	31-60	2
	61-100	3
Corso del servizio TPL (€)	0-5	1
	6-15	2
	16-25	3

L'Indice di Accessibilità esterna (AIE), è dato dalla media pesata degli indicatori di accessibilità esterna (We), secondo la seguente formula:

$$Aie = 1 - \left[\frac{1}{n} \left(\frac{\sum_{i=1}^n i * We}{\sum_{i=1}^n We} \right) \right]$$

Dove i = indicatore (distanza minima, numero cambi mezzo di trasporto, tempo di percorrenza, costo del servizio, ...n);

Dove $1 \leq We \leq 3$

Dove $1 - 1/n$ è fattore di normalizzazione per rappresentare $0 \leq AIE \leq 1$

Il peso (W), che varia da 1 a 3, viene attribuito in ordine crescente, dalla condizione più favorevole a quella meno favorevole. In definitiva:

Se $0,65 \leq AIE \leq 1$, l'accessibilità esterna rientra in uno scenario positivo;

Se $0,35 \leq AIE \leq 0,64$, l'accessibilità esterna rientra in uno scenario mediamente positivo;

Se $0 \leq AIE \leq 0,34$, l'accessibilità esterna rientra in uno scenario negativo.

In particolare, i più alti livelli di accessibilità esterna si registrano in una condizione caratterizzata da una distanza del punto di inizio del cammino dai principali nodi di trasporto inferiore ai 50 km, dalla possibilità di raggiungerlo attraverso un unico mezzo di trasporto o nessuno (a piedi), in un tempo di percorrenza

inferiore ai 30 minuti e con un costo non superiore ai 5 euro. Inoltre, poiché si prediligono sistemi di trasporto sostenibili (trasporto pubblico/sharing), il peso attribuito al numero dei mezzi di trasporto viene decurtato di 0,5 se, nel caso di uno o più mezzi, vi sia anche il mezzo di trasporto privato.

In questo senso, l'AIe si configura come un utile strumento di governance per guidare la pianificazione urbana, integrata a quella dei sistemi di trasporto (Cherchi e Meloni, 2004; Rodrigue, 2020), al fine di migliorare l'offerta di trasporto multimodale sostenibile da/per gli aeroporti della Sardegna e nel territorio regionale, all'interno della rinnovata concezione della mobilità come servizio - Mobility as a Service (MaaS) - (Arias-Molinares & Garcias-Palomares, 2020; Zhang et al., 2021).

4 | Applicazione del metodo

A titolo esemplificativo si riporta l'applicazione del metodo per il CMSB del sud-ovest, per il quale si considera come punto di partenza e di arrivo la città di Iglesias (Provincia del Sud Sardegna), che dista circa 50 km dall'Aeroporto di Elmas (Città metropolitana di Cagliari) e poco meno di 60 km dal Porto di Cagliari (Fig. 3).

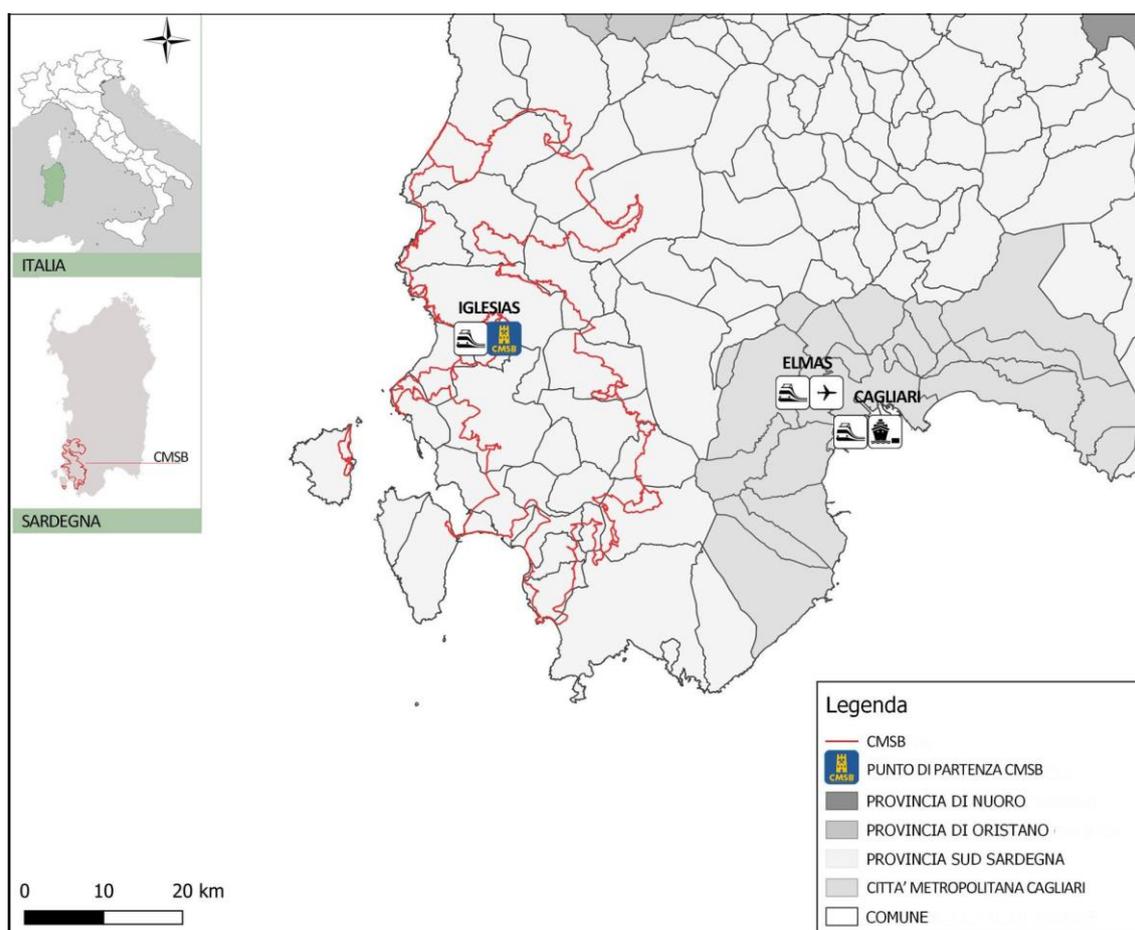


Figura 3 | Il CMSB, il punto di partenza nella città di Iglesias (TAPPA 01 – DA IGLESIAS A NEBIDA), e i principali nodi di trasporto. Fonte: Aeroporto di Cagliari Elmas; Porto di Cagliari; Stazione. M. Ladu, 2023.

Il CMSB è raggiungibile con il treno sia dalla città di Cagliari (Stazione Cagliari - Stazione Iglesias), sia dall'Aeroporto di Cagliari Elmas "Mario Mameli" (Stazione Elmas Aeroporto - Stazione Iglesias), in circa 50 minuti e con un costo non superiore ai 5 euro. La stazione ferroviaria di Cagliari è facilmente raggiungibile anche dal Porto di Cagliari (Molo Rinascita) (14 minuti a piedi) (Figura 4). Considerata la similitudine delle due alternative (per i passeggeri aerei e marittimi), questo studio riporta solo i dati relativi al percorso Aeroporto - CMSB (Tabella III). La distanza minima del percorso Aeroporto - CMSB, riportata nella Tabella III, corrisponde alla distanza tra le città di Cagliari e Iglesias, passando per la Strada Statale 130 Iglesiente, ossia 59,7 km, valore approssimato a 60 km.

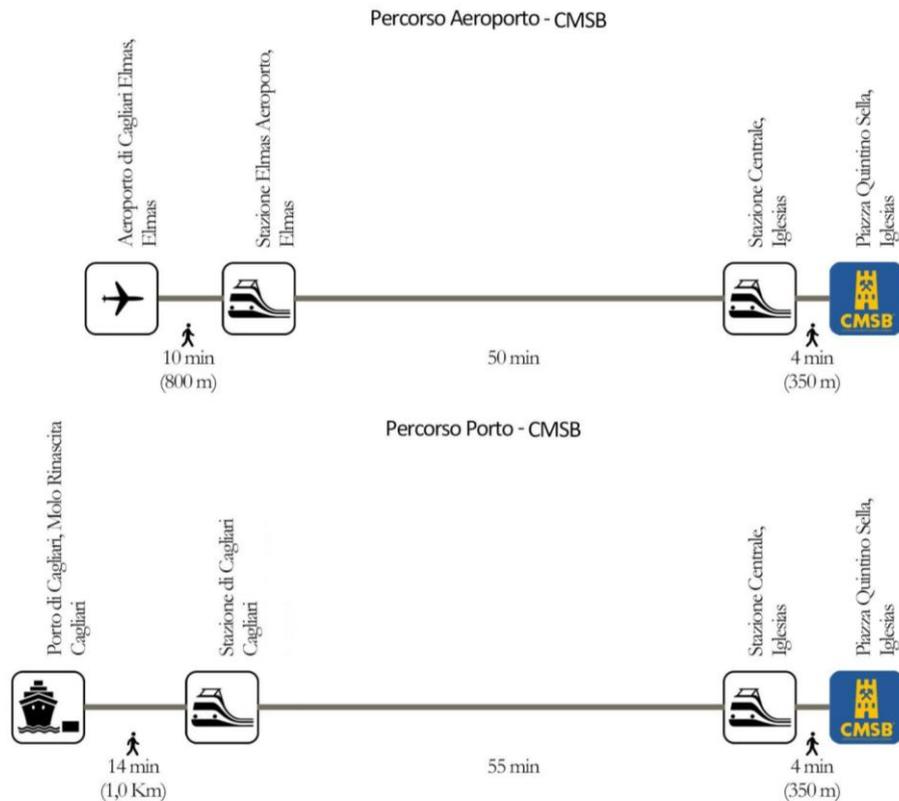


Figura 4 | Alternative di viaggio Aeroporto-CMSB e Porto-CMSB. Fonte: M. Ladu, 2023.

Tabella III | Accessibilità esterna del CMSB. Fonte: M. Ladu e A. Milesi, 2023-

Accessibilità esterna		
Indicatori	Range	Peso
Distanza minima (km)	60	2
Numero mezzi di trasporto (n)	1	1
Tempo di percorrenza (min.)	50	2
Corso del servizio TPL (€)	4,8	1

L'Aie per il CMSB del sud-ovest risulta pari a 0,55. Pertanto, l'accessibilità esterna rientra nello scenario intermedio, mediamente positivo.

5 | Conclusioni

L'indice di accessibilità esterna (Aie) si configura come un utile strumento di governance per guidare la pianificazione urbana e dei sistemi di trasporto, al fine di migliorare l'offerta di trasporto multimodale sostenibile da/per gli aeroporti della Sardegna e nel territorio regionale.

In particolare, l'indice proposto rappresenta un'informazione molto utile in fase di progettazione di un cammino, dove le modalità e i tempi necessari per raggiungere il punto di partenza a piedi non sono particolari trascurabili, soprattutto in situazioni di insularità. Proprio la condizione di insularità della Regione Sardegna ha richiesto una più approfondita riflessione sull'accessibilità delle infrastrutture per il turismo lento dai principali nodi di trasporto, ossia gli aeroporti e i porti.

I futuri step della ricerca saranno dedicati all'applicazione del metodo al progetto dei tre nuovi cammini portato avanti dalla FCMSB nella Regione Sardegna, al fine di valutare la condizione attuale e, quindi, attivare le misure necessarie per garantire alti livelli di accessibilità esterna.

Inoltre, la ricerca sarà orientata all'implementazione del set di indicatori finalizzata all'applicazione del metodo ad altri cammini localizzati in altri contesti regionali, anche non insulari, dove distanze, tempi di percorrenza, numero di mezzi di trasporto e costi del servizio variano significativamente.

Attribuzioni

Il contributo è frutto del lavoro condiviso delle due autrici. Più precisamente, la redazione della Sezione 1 è di Ginevra Balletto, la redazione della Sezione 2, 2.1 e 4 è di Alessandra Milesi e Mara Ladu. La redazione della Sezione 3 e 5 è di Alessandra Milesi, Mara Ladu e Ginevra Balletto.

Riferimenti bibliografici

- Amoruso, G., & Salerno, R. (2019). *Cultural landscape in practice*. Springer International Publishing.
- Arias-Molinares, D., & Garcías-Palomares, J. (2020). The Ws of MaaS: Understanding mobility as a service from literature review. *LATSS Research*, 44(3), 253-263.
- Balletto, G., Milesi, A., Ladu, M., & Borruso, G. (2019, July). Le reti per la reinvenzione del passato. Il caso del Cammino di Santa Barbara (Sardegna, Italia). In *Proceedings of the 23rd IPSAPA/ISPALEM International Scientific Conference*, Napoli, Italy (pp. 4-5).
- Balletto, G., Milesi, A., Ladu, M., & Borruso, G. (2020). A dashboard for supporting slow tourism in green infrastructures. A methodological proposal in Sardinia (Italy). *Sustainability*, 12(9), 3579.
- Balletto, G., Ladu, M., Milesi, A., & Battino, S. (2022). Walkability, digital technologies, and internal area tourism. In AAVV (Eds.), *SUPTM 2022: 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management* (pp. 1-4). MDPI, Switzerland.
- Balletto, G., Borruso, G., Ladu, M., & Milesi, A. (2022, February). Smart and slow tourism. Evaluation and challenges in Sardinia (Italy). In *Innovation in Urban and Regional Planning: Proceedings of the 11th INPUT Conference-Volume 2* (pp. 175-182). Cham: Springer International Publishing.
- Battino, S., Balletto, G., Borruso, G., & Donato, C. (2018). Internal areas and smart tourism. Promoting territories in Sardinia Island. In Gervasi, O., et al. (Eds.), *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2018. Lecture Notes in Computer Science, 10964* (pp. 44-57). Springer, Cham.
- Battino, S., Balletto, G., Milesi, A., & García, A. A. (2022, July). Rural tourism and walkability. Compare Sardinia and Gran Canaria models. In *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022 Workshops: Malaga, Spain, July 4–7, 2022, Proceedings, Part V* (pp. 211-221). Cham: Springer International Publishing.
- Beretić, N., Đukanović, Z., & Cecchini, A. (2019). Geotourism as a development tool of the geo-mining park in Sardinia. *Geoheritage*, 1-16.
- Brundu, B., Battino, S., & Manca, I. (2021). The sustainable tourism organization of rural spaces. The island of Sardinia in the era of "staycation". In *Proceedings of ICC2021 - 30th International Cartographic Conference* (pp. 14-18). Florence, Italy.
- Cherchi, E., & Meloni, I. (Eds.). (2004). *Pianificazione dei sistemi di trasporto: Modelli quantitativi, congestione e scelte di viaggio, politiche e decisioni sugli investimenti*. Milano: Hoepli.
- Corinto, G. L. (2017). Food and gastronomic tourism for developing rural areas around the Via Francigena in Tuscany. *Almatourism*, 7, 106-122.
- European Union. (2019). *Methodological manual on territorial typologies/2018 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ladu, M., Battino, S., Balletto, G., & Amaro García, A. (2023). Green infrastructure and slow tourism: A methodological approach for mining heritage accessibility in the Sulcis-Iglesiente bioregion (Sardinia, Italy). *Sustainability*, 15(5), 4665.
- Majdoub, W. (2010). Analyzing cultural routes from a multidimensional perspective. *Alma Tourism*, 2, 29-37.
- Pileri, P., Giacomel, A., Giudici, D., Munno, C., Moscarelli, R., & Bianchi, F. (2018). *Ciclabili e cammini per narrare territori*. Ediciclo edizioni.
- Pinna, G. (2017). *Il cammino minerario di Santa Barbara. A piedi in Sardegna tra storia e natura*. Milano: Terre di Mezzo.
- Preite, M., & Maciocco, G. (2000). *Da miniera a museo. Il recupero dei siti minerari in Europa*. Editore Alinea.
- Rodrigue, J. P. (2020). *The geography of transport systems*. Routledge.
- Sharma, D. G., Thomas, A., & Paul, J. (2021). Reviving tourism industry post-COVID-19: A resilience-based framework. *Tourism Management Perspectives*, 37, 100786.
- Sloan, K. E. (2018). Re-awakening 'ghost towns': Alternative futures for abandoned Italian villages.

Zhang, H., Song, X., & Shibasaki, R. (Eds.). (2021). *Big data and mobility as a service*. Elsevi

Sitografia

Parco Geominerario, homepage

<https://parcogeominerario.sardegna.it/>

Acknowledgments

This study was carried out within the “e.INS – Ecosystem of Innovation for Next Generation Sardinia” funded by the Italian Ministry of University and Research under the Next-Generation EU Programme (National Recovery and Resilience Plan – PNRR, M4C2, INVESTMENT 1.5 – DD 1056 of 23/06/2022, ECS00000038). This manuscript reflects only the authors’ views and opinions, neither the European Union nor the European Commission can be considered responsible for them.

Tra città e campagna. Quando il limite è ‘dentro’: il caso di Roma Pietralata¹

Anna Laura Palazzo

Università degli Studi Roma TRE
Dipartimento di Architettura
annalaura.palazzo@uniroma3.it

Sharon Anna Somma

PhD Student Arch.
Università degli Studi Roma TRE
Dipartimento di Architettura
sharonanna.somma@uniroma3.it

Abstract

La trasformazione dei territori contemporanei si confronta con spazi irrisolti, di dimensioni variabili, spesso anche all'interno della città consolidata. Nel caso di Roma, ciò è particolarmente evidente per gli ampi lembi a ridosso dell'anello ferroviario del quadrante Est e al sistema di stazioni attestate lungo di esso. Oltre questa cesura, fisica e percettiva, si estende una fascia di spazi aperti, estranea al ritmo urbano prevalente, caratterizzata da degrado e da una situazione di sospensione temporale: spazi debolmente urbanizzati e appropriati da pratiche spontanee in attesa di essere risignificati (Amin e Thrift, 2002; Brighenti, 2009; Turner, 1967).

La testata settentrionale di questo sistema di spazi, che ricalcano il perimetro del mai attuato sistema direzionale orientale, risulta adiacente ma separata dalla città da un 'vallo' rappresentato dal fascio di binari presso la Stazione Tiburtina e dalla Tangenziale. Pietralata è una 'zona urbanistica', denominazione con cui l'amministrazione romana designa i quartieri, caratterizzata da una eterogeneità di situazioni sociali e spaziali al proprio interno: porzioni urbanizzate intensivamente si intervallano ad ambiti dismessi e degradati e a lembi di naturalità compromessa da usi incongrui, ricadenti nella Riserva Naturale della Valle dell'Aniene.

A valle delle aspettative suscitate da un Progetto urbano ai sensi dell'art. 15 delle NTA del NPRG di Roma, i programmi e progetti recapitati sull'area e sul suo intorno hanno, se possibile, ulteriormente complicato la leggibilità e vivibilità di questa porzione di città messa recentemente alla prova dalla previsione del nuovo Stadio della Roma.

Nell'ambito della letteratura sui temi della qualità urbana alla piccola scala, declinata intorno alla definizione di modelli sostenibili di sviluppo facenti perno su iniziative legate alla sostenibilità ecologica, all'innovazione digitale, alla valorizzazione paesaggistico-culturale, questo contributo ritiene prioritario affrontare il tema della conformazione di Pietralata come spazio di prossimità e orizzonte del quotidiano per gli oltre 30.000 abitanti insediati.

Sullo sfondo di una lettura alla grande scala, che incorpora la possente ma non valorizzata infrastruttura dell'anello ferroviario e la pausa naturalistica dell'Aniene, il ripensamento in chiave di *ecoquartiere* è sollecitato dall'erigendo ecosistema dell'innovazione *Rome Technopole* sostenuto dai fondi PNRR, che raccoglie le principali università e centri di ricerca del Lazio per promuovere innovazione e il 'fare impresa'.

Nel caso romano, gli strumenti urbanistici scontano inevitabili disassamenti rispetto ai tempi e ai modi in cui la domanda di rigenerazione urbana si esprime. Sotto tale profilo, la L.R. n. 24/17 della Regione Emilia-Romagna, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", che ha dato avvio a sperimentazioni di programmazione multi-scalare per assicurare le coerenze alle diverse scale in funzione della qualità urbana, costituirà un possibile riferimento per le riflessioni da svolgere nel prosieguo della ricerca, in particolare attraverso la messa a punto di una ipotesi di Schema Urbanistico di Assetto.

Parole chiave: spatial planning, urban form, urban regeneration, urban metabolism, *grey* e *green infrastructure*

1 | Introduzione

Il presente contributo si incentra sulla condizione ibrida della metropoli contemporanea, in cui episodi edilizi, densi o rarefatti, si alternano a trame agricole residue e a 'luoghi irrisolti', come spazi di attesa, di

¹ Questo contributo rientra nelle attività del Progetto ECS 0000024 Rome Technopole, -CUP F83B22000040006, PNRR Missione 4 Componente 2 Investimento 1.5, finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU.

dismissione, occupati temporaneamente o in abbandono: tutto ciò configura delle soluzioni di continuità che agiscono come detrattori dello spazio aperto e della sua fruibilità.

Alla luce del deficit pregresso di qualità urbana e in previsione delle sfide ineludibili in termini di rigenerazione sostenibile, la riflessione che segue si incentra sul quartiere di Pietralata, caso di particolare interesse nella realtà romana anche in relazione al quadro previsionale messo a punto dall'attuale Giunta capitolina, che ha recentemente deliberato la realizzazione del nuovo Stadio della Roma.

Nonostante le imponenti cesure morfologiche e funzionali, per origine, collocazione e ruolo, Pietralata intrattiene intensi scambi con i quartieri limitrofi; e il suo metabolismo dovrà essere alimentato dall'interno, rafforzando il palinsesto urbano attraverso la valorizzazione delle permanenze e delle tracce persistenti legate alle trame della bonifica e ai residui di naturalità, ma anche dall'esterno ponendo fine alla condizione di separatezza e dando trattamento ai possibili *gateway* che ne consentono l'accesso pedonale e carrabile, con un particolare focus sulle *grey* e *green infrastructure*: il sistema della mobilità su ferro e su gomma e la grande pausa ambientale dell'Aniene.

2 | Tra campagna e città. Un gradiente problematico

Roma si presenta oggi come un mosaico di pattern differenti, che ha conosciuto un vertiginoso processo di sviluppo dopo l'Unità d'Italia (1870), quando ospitava una popolazione di appena 170.000 anime entro la cinta muraria di età imperiale. All'esterno, nell'immenso Agro le cui condizioni sanitarie erano precarie per la presenza della malaria, dimoravano stanzialmente circa 3.000 abitanti: un vulnus tanto per lo sviluppo insediativo che per l'opera di riforma strutturale delle campagne cui lo Stato liberale avrebbe dedicato un impulso particolare nel cinquantennio successivo.

Il 1883 segna per Roma l'inizio di una sfida urbanistica volta all'espansione della *città borghese*. Contestualmente all'attuazione delle previsioni dei primi piani urbanistici (1873 e 1883) la città affronta una lunga crisi edilizia, in cui si verifica un aumento notevole dei canoni d'affitto. La formazione di nuclei spontanei fuori porta avviene con la realizzazione dei primi *Borghetti*. Il limite storico viene oltrepassato, e i primi grumi edilizi si dispongono lungo le vie consolari.

Nel primo Novecento la città ospita circa 525.000 abitanti, 100.000 in più rispetto alle previsioni del piano del 1883. Questi anni rappresentano anche il *terminus post-quem* per l'opera di modernizzazione delle economie della Capitale, contesa tra redenzione per scopi agricoli e intensivizzazione per usi urbano-industriali. La *Carta dell'Agro* di Pompeo Spinetti (1914) riporta i differenti regimi amministrativi, giuridici e fiscali della Capitale, tra cui la cinta daziaria, reintrodotta dallo Stato italiano nel 1887 e oggetto di progressivi ampliamenti (1905, 1910, 1913, 1917), e il limite dello sviluppo insediativo inscritto in un orizzonte venticinquennale: si tratta del Piano regolatore del 1909, la cui delimitazione è funzionale tanto alla regolamentazione urbanistica che all'applicazione della tassa sulle aree fabbricabili. E' indicato anche il limite 'programmatico' delle aree sottoposte a bonifica obbligatoria, racchiuse nel cerchio del raggio di 10 km con centro nel miliario aureo, nonché il margine molto frammentato tra Suburbio e Agro. A questa data, le aree tra le Mura aureliane e il perimetro del Piano sono riservate ai primi 15 quartieri suburbani, mentre il limite esterno del Suburbio resta invariato: tutta la fascia suburbana nord-orientale della città, tra il Tevere e la via Prenestina, viene sacrificata (Fig. 1)².

Esternamente al perimetro del Piano regolatore, rappresentato da una imponente infrastruttura viaria di 70 metri di sezione, è ammessa la possibilità di «[...] costruzioni isolate, quando il Comune ne riconosca la opportunità e la convenienza, sotto la condizione che gli imprenditori assumano a loro carico, e con le più serie garanzie, la sistemazione della viabilità e delle opere [...], nonché la manutenzione [...]. Nell'intento di favorire la costruzione di sobborghi fuori della periferia del Piano regolatore, il Comune si riserva di determinare caso per caso, e sottoporre all'approvazione del regio Governo, le condizioni tipiche di tali borgate, ed anche di esonerare in parte o in tutto gli imprenditori di cui è parola nell'art. 5 del presente regolamento, ossia dall'impegno altrimenti prescritto di provvedere alla costruzione delle strade per il pubblico uso, alla fognatura ed alla provvista e distribuzione di acqua potabile, presentando al Comune i relativi progetti»³.

² La vicenda della bonifica si dipana con continuità sino alla vigilia del secondo dopoguerra, a partire dalla Legge n. 4642 dell'11 dicembre 1878 che assicura la libera commerciabilità dei terreni agricoli, sollecitando la nascente imprenditoria borghese a subentrare ai soppressi enti ecclesiastici.

³ Art. 3 del Regolamento edilizio speciale, approvato dal Consiglio comunale il 7 giugno 1912.

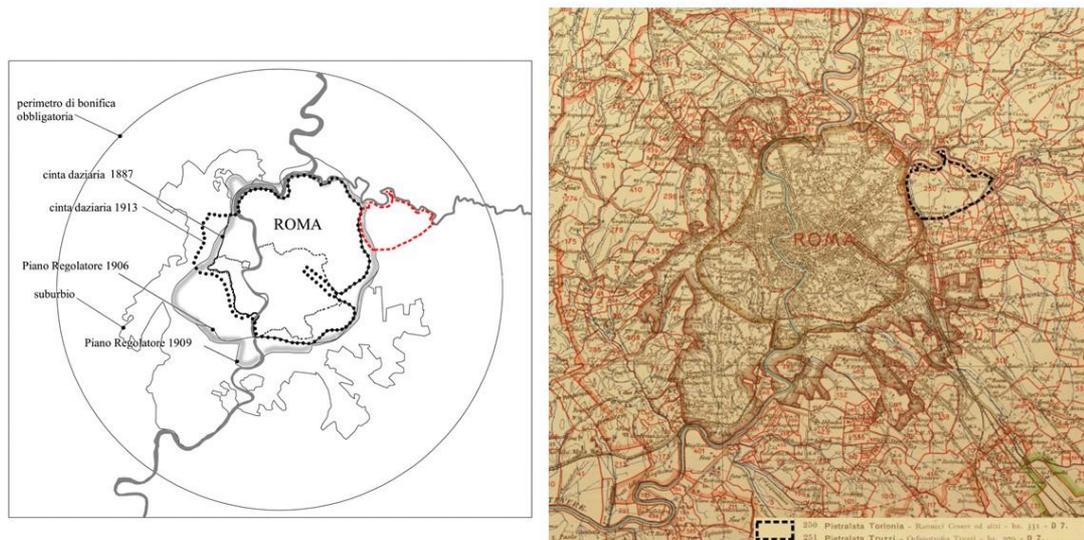


Figura 1 | Pompeo Spinetti, Carta dell'Agro romano in quattro fogli in scala 1:75.000, Roma, Tipografia Bertero, 1914.

Progressivamente, nelle aree esterne al Piano regolatore si registreranno problematiche interferenze tra le 'borgate' ammesse da questa regolamentazione compiacente, le nuove borgate rurali consustanziali al programma di bonifiche di matrice statale e le future borgate governatoriali (Acqua Bullicante, Gordiani, Pietralata, Tor Marancia ecc.), programmate per contenere la crisi originata dallo sblocco dei fitti e raccogliere la popolazione immigrata che affollava gli insediamenti spontanei di baracche (L. Villani, *Le borgate del Fascismo*, Ledizioni, 2012).

La Figura 2 pone a confronto nell'area compresa tra Via Nomentana e Via Tiburtina, ove si colloca Pietralata, gli assetti proprietari al 1914 con le iniziative di frazionamento e intensificazione agraria (appoderamenti e centri di colonizzazione per trattenere una popolazione residente) effettuate all'inizio del decennio successivo: iniziative in concomitanza con le prime attestazioni industriali, in particolare lungo Tiburtina e a Tor Cervara⁴.



Figura 2 | Tra campagna e città - Confronto tra la Carta dell'Agro romano e lo Stato dei lavori di bonificamento obbligatorio nell'Agro romano al 31 dicembre 1922⁵ _ elaborazione di Pompeo Spinetti e Ministero dell'economia nazionale

⁴ Il toponimo Pietralata designa qui due tenute dell'Agro (Pietralata Torlonia e Pietralata Truzzi) comprese/comprese tra l'Aniene, a Nord, e il tracciato dell'anello ferroviario ad Ovest: qui la fascia suburbana risulta completamente erosa. Le tenute sono nella disponibilità di enti ecclesiastici non soppressi, della nobiltà e di una emergente borghesia anche nel ruolo di enfiteuta.

⁵ In rosso le borgate rurali (378-Settecamini, parzialmente), in rosso tratteggiato tenute in corso di frazionamento in piccoli lotti (250-Pietralata Torlonia, 251-Pietralata Truzzi, 312-Rebibbia, 319-La Rustica); in verde gli appoderamenti già eseguiti (i 5 Lotti di Grotta di Gregna); in verde tratteggiato i centri di colonizzazione in corso di esecuzione (107-Cervara, parzialmente).

Dal 1924 al 1937 si avvia la realizzazione delle cosiddette 'borgate ufficiali', insediamenti di edilizia popolare, destinate ai residenti di porzioni del centro storico soggette a sventramenti e ristrutturazioni.

Nell'immediato dopoguerra viene realizzato il primo nucleo della borgata di Pietralata che accoglie circa quattromila persone, in gran parte ex combattenti della guerra di Libia e dedite all'agricoltura, che ottengono un terreno a prezzi di favore dall'Opera Nazionale Combattenti.

Questa vocazione agricola coesiste con il richiamo nel settore Nord-Est di attività produttive grazie alla presenza di fattori localizzativi favorevoli: da una rilevazione del 1937, ben il 50% delle industrie romane risultano collocate nel quadrante urbano tra Porta Maggiore e S. Giovanni, e ai due estremi della Tiburtina, a S. Lorenzo e a Tivoli. La concentrazione locale di un sottoproletariato urbano frammisto a un ceto agricolo, la persistente condizione di accentramento fondiario in mani di pochi, la forte vocazione produttiva richiamata dalla presenza dell'Aniene e della ferrovia Roma-Tivoli, ne sono le cause principali, cause che indurranno il Regime fascista a decretare la creazione della *II Zona industriale di Roma* su un'area di 1.500 ettari resa appetibile dalle esenzioni fiscali e particolari forme di gestione per iniziative industriali che completassero e consolidassero l'insediamento⁶.

Nel secondo dopoguerra, il quadrante urbano ospita imprese innovative nel settore farmaceutico come la fabbrica Leo di penicillina, o la Voxson nel settore elettronico. In questa fase, l'espansione urbana che non conosce distinzione tra residenza e 'attività' si appoggia alle direttrici radiali (le vie consolari di epoca romana), prolungandosi nei territori agricoli, ma muove anche in forma episodica, erodendo parzialmente le tenute, tessere di un mosaico sempre più frammentato. Sono all'opera meccanismi differenziati di colonizzazione nello spazio e nel tempo, che tendono generalmente a concludersi con lottizzazioni a carattere urbano, soprattutto nel quadrante est. Tuttavia, tra predisposizione insediativa determinata dalle urbanizzazioni ed effettivo sviluppo non vi è ovunque e comunque una relazione di causa-effetto, a dimostrazione della complessità dei fenomeni.

Nell'arco di un secolo si è così compiuto il passaggio di un vasto lembo di campagna a periferia urbana, con ampi tratti di *terrains vagues*, spazi temporaneamente o definitivamente occupati da attività residuali, insediamenti precari, discariche abusive, specie nei pressi del fiume Aniene; ma anche un tessuto commerciale e artigianale spesso minimalista ma lesivo dei valori ambientali e di decoro urbano, di cui la regolamentazione urbanistica non sembra accorgersi astenendosi dal varare norme specifiche e accomunando il produttivo nella categoria di Zona L-Industrie.

Quanto peserà questa trasformazione sulla città di Roma? In che modo sarà possibile restituire qualità alla periferia?

3 | Un limite non definito – Pietralata zona urbanistica o quartiere?

Gli eventi che hanno inciso sulle trasformazioni del quadrante orientale della città dalla redazione del PRG del 1962 ad oggi, e in particolare del quartiere di Pietralata, mostrano le criticità del processo decisionale, o meglio, dei processi decisionali di vario segno, che hanno manifestato stalli, contraddizioni, inversioni di rotta che tuttora rendono problematica un'azione di rigenerazione alla scala del quartiere (Cremaschi, 2010; Nigris, 2023).

Se la difficile attuazione delle previsioni e il cambio di direzione delle politiche urbane hanno indotto Roma Capitale a intraprendere percorsi informati dall'Agenda 2030 in una prospettiva di sostenibilità ambientale, il clima dell'opinione appare diviso e sconcertato dalle ricadute possibili di un quadro previsionale affastellato di iniziative non attuate e non revocate e poco esplicito sulle ricadute sullo spazio urbano, in particolar modo sull'aspetto paesaggistico ed ecologico di Pietralata.

L'esigenza di riqualificazione è in particolar modo riferita alle aree periferiche ed interstiziali investendo tutti gli elementi che costituiscono il tessuto urbano, in riferimento allo spazio pubblico ma anche all'edificazione privata che costituisce l'elemento di maggior incidenza e debolezza dei processi di rigenerazione.

Pietralata si presenta oggi come un mosaico scomposto, in cui campeggiano tessere di edilizia non finite, isolate, degradate. Stando ai limiti censuari, la zona urbanistica risulterebbe accogliere oltre 30.000 abitanti non uniformemente distribuiti su una superficie di 2.23 kmq. Il sistema della mobilità principale è organizzato, a livello urbano, attorno alla via di Pietralata, che costituisce con via dei Monti Tiburtini un fondamentale collegamento trasversale fra le consolari Nomentana e Tiburtina. I collegamenti interni al

⁶ L. 6 febbraio 1941, n. 346, Norme per la creazione e l'esercizio della nuova Zona industriale di Roma. Cfr. G. Doti, *La II Zona industriale e il suburbio orientale tra le due guerre, "Roma moderna e contemporanea"*, VIII, 2000, 1/2, pp. 143-189. Cfr. anche A. Parisella, "Quando la storia si fa economia". *Agro Romano 1783-1963: Discussioni, riflessioni, progetti, realizzazioni*, in A. Parisella e S. Passigli (a cura di), *Antologia dell'Agro, Volume V, Dibattiti e relazioni parlamentari*, p. 208-246.

quartiere sono sottodimensionati e spesso poco funzionali, con strade a volte prive di spazi di relazione e urbanizzazione primaria.

La morfologia territoriale definisce delle grandi cesure tra la città consolidata e l'area peri-urbana, mentre lo spazio pubblico, che nel progetto urbanistico sarebbe chiamato a un ruolo strutturante e socialmente inclusivo, risulta di scarsa qualità.

Il riferimento va ad esperienze estere, dove piani e programmi urbanistici coinvolgono sui temi della qualità urbana la partecipazione della cittadinanza e partenariati pubblico-privati per garantire la fattibilità realizzativa (Bult-Spiering, Dewulf, 2006; Hodge, Greve, 2007). Il programma Rome Technopole, finanziato dal PNRR che accoglie al suo interno importanti attrattori ed aree dismesse, potrebbe in tale ottica essere occasione di ripensamento di un ambito urbano lungo la 'linea del ferro', entro un sistema più ampio di quartieri in trasformazione.

4 | Discontinuità e limiti come spazi di connessione?

Un rapporto delle Nazioni Unite nel 2018 fornisce la seguente definizione di urbano: *“The urban dimension refers to the various aspects of urban areas, including their physical, social, economic, and environmental characteristics. [...] The urban dimension also includes the environmental impacts of urbanization, such as air and water pollution, waste management, and the depletion of natural resources”*.

Di fatto, la città contemporanea sollecita azioni progettuali diversificate, sia per quanto riguarda la dimensione della trasformazione sia per gli elementi che compongono i luoghi. In quest'ottica è cruciale il ruolo dello spazio aperto, che incorpora spazio diffuso ed enclave nel tessuto urbano o in zone che hanno subito delle modificazioni ambientali, da intendersi come green infrastructure, elemento di continuità che favorisce la mobilità lenta degli umani e quella delle specie animali e vegetali.

La metodologia che si intende applicare, nel ribaltare il rapporto fondo-figura, proverà ad analizzare le rotture di cui il quartiere è costituito, connettendo in un progetto di suolo gli spazi interstiziali, i luoghi di scarto, e i gateway che lo compongono. Questi luoghi, già fragili, vengono identificati dal punto di vista percettivo e funzionale, come 'paesaggi di scarto': la definizione fornita da Alan Berger ne esplora il potenziale di riqualificazione, riutilizzo e rigenerazione di spazi residuali e relitti di economie sorpassate in grado di rispondere ad una domanda di trasformazione e uso nella città diffusa. Questi *drandscape*, che mediante un continuo metabolismo hanno la capacità di adattarsi alle nuove dinamiche della pianificazione urbanistica (Gasparrini, 2017), necessitano di un approccio multi-scalare con il coinvolgimento diretto e indiretto dei fattori ambientali in stretta collaborazione con l'intenzionalità del progetto che lavora sui tempi e le temporalità delle azioni, i ritmi urbani e le durate dei cicli di vita dei materiali, degli spazi, degli edifici e di parti di città (*up, sub e hypercycle*), governando contestualmente le ricadute relazionali in termini di qualità nel tempo.

Questo approccio appare particolarmente promettente per Pietralata, dove urbano, periurbano e suburbano si confondono, l'assenza di una visione strategica, l'appetibilità dei grandi vuoti, l'abusivismo e la presenza di una infrastruttura blu non valorizzata, si riverberano sulla rete idrografica superficiale, sui suoli agricoli, lungo i margini infrastrutturali o nelle dilatazioni prodotte dalle grandi infrastrutture, sulle aree residuali e marginali degli insediamenti. Nella fig. 3 sono riportati valori e disvalori di matrice antropica che caratterizzano l'area di studio.



Figura 3 | Individuazione dei Cluster Urbani dell'ambito di Roma Est. – elaborazione di Sharon Anna Somma.

L'analisi è stata effettuata mediante l'individuazione dei *Cluster urbani* categorizzati per tipologia (antropica e ambientale), al fine di individuare, in primis, le relazioni tra questi agglomerati di funzioni e lo spazio aperto, e comprenderne la rilevanza alla scala di quartiere.

Per quanto riguarda i cluster di tipo antropico, è stata svolta un'analisi per l'individuazione di elementi attrattori (servizi, terziario, produttivo) e detrattori (aree dismesse, smorzi) classificati in funzione del grado di qualità urbana degli effetti diretti e indiretti che producono dal punto di vista percettivo per gli abitanti. Per sottrazione, questa mappatura restituisce un ulteriore disegno che riguarda l'aspetto ambientale: essa individua un pattern di aree comprese/comprese tra il tessuto edificato definibili come *pause urbane*; ad oggi questi vuoti, non riconducibili a nessuna delle due??? categorie, possono diventare l'elemento di connessione, il filo conduttore, dell'ambito attivandosi come dotazioni territoriali. I vuoti individuati corrispondono spesso a discontinuità morfologiche naturali (e artificiali), rendendo difficile la loro fruizione. Ne sono esempio l'area a ridosso della linea ferroviaria Roma-Tivoli ed alcune aree a ridosso del fiume Aniene.

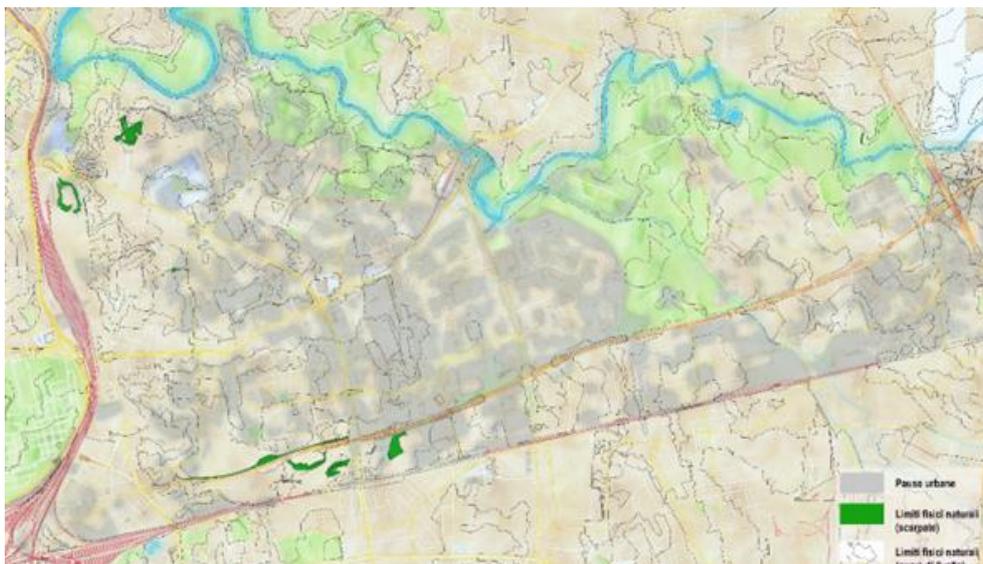


Figura 4 | Individuazione delle Pause Urbane – elaborazione di Sharon Anna Somma.

Una progettazione mirata per il superamento delle cesure socio-economiche e morfologiche corrisponde (anche) alla finalità di una fruizione continua dello spazio aperto entro un sistema unitario che soddisfi i requisiti di adattabilità, sostenibilità e qualità urbana.

5 | Conclusioni

Nel panorama delle innovazioni urbanistiche, figura lo strumento dello 'Schema di assetto' introdotto dalla L.R. n. 24/17 della Regione Emilia-Romagna, concepito come intelaiatura portante delle qualità e dei valori formali, sociali e funzionali più rilevanti, di cui è interessante tanto l'aspetto dell'attuazione per parti sulla base di una strategia condivisa governabile anche nelle sue ricadute che quello del coinvolgimento di partenariati pubblico-privati.

La duplice sfida di Pietralata, chiamata a guardarsi dentro ma anche a protendersi all'esterno verso la città consolidata con cui intrattiene rapporti intensi attraverso il predominio assoluto dei flussi veicolari, consisterà nella messa a punto di una strategia multidisciplinare e interscalare con delle performance espresse in target quantitativi da trascrivere in un progetto di suolo, con ruolo di principale layer di uno schema di assetto flessibile e rimodulabile.

Questa riflessione si colloca in una fase di accelerazione del cambiamento non supportata a parere di chi scrive da adeguati 'presupposti' che tengano insieme e facciano dialogare qualità morfologica, strutturale e simbolica del quartiere: la trascrizione nell'agenda urbana del Tecnopolo di Pietralata come ecosistema dell'innovazione e dello Stadio della Roma pone l'obbligo di una non più rinviabile visione d'insieme che ponga a sistema progetti, strategici e inclusivi attraverso il filtro della sostenibilità. Il riferimento, già collaudato nel caso romano, va alla visione di un quartiere strutturato per Centralità: un sistema primario di servizi pubblici e privati e di spazi pubblici pedonali o a prevalenza pedonale che abbia qualità di accoglienza, di urbanità e di bellezza (P. Colarossi 2018).

Riferimenti bibliografici

- Amin, A., & Thrift, N. (2002). *Cities: Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.
- Berger, A. (2006). *Drosscape: Wasting Land Urban America*. Princeton Architectural Press.
- Bult-Spiering, M., & Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public Private Partnerships: An Alternative Perspective*. London: Blackwell Publishing.
- Clementi, A., & Perego, F. (Eds.). (1983). *La metropoli spontanea: Il caso di Roma*. Laterza.
- Colarossi, P., & Latini, A.P. (Eds.). (2008). *Elementi di estetica urbanistica*. In P. Colarossi & A.P. Latini (Eds.), *La progettazione urbana. Metodi e materiali* (pp. 71-430). Milano: Il Sole 24 Ore.
- Colarossi, P., Cappuccitti, A., Rossi, P. O., Piroddi, E., Lenci, R., & Mattogno, C. (Eds.). (2021). *La città è fatta anche di quartieri*. In *Roma Contemporanea tra Architettura e Urbanistica*. Roma: Gangemi Editore.
- Cremašchi, M. (Ed.). (2010). *Atlante e scenari del Lazio Metropolitan*. Alinea.
- Cuccia, G. (1991). *Urbanistica edilizia infrastrutture di Roma capitale 1870-1990*. Laterza.
- Gasparrini, C. (2017). *Dross City: Metabolismo urbano e progetto di riciclo dei drosscape*. Trento: List.
- Hodge, G.A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Longobardi, G., Piccinato, G., & Quilici, V. (Eds.). (2009). *Campagne romane*. Alinea.
- Lugli, P.M. (1998). *Urbanistica di Roma: Trenta planimetrie per trenta secoli di storia*. Roma: Bardi Editore.
- Marcelloni, M. (2003). *Pensare la città contemporanea: Il nuovo piano regolatore di Roma*. Laterza.
- Montuori, L. (2022). *Anello Verde: Roma Paesaggio con figure*. Libria Editore.
- Nigris, E. (2023). *Sulla produzione sociotecnica dello spazio urbano*. Roma: Roma Tre Press.
- Pietrangeli, G. (2017). *La più grossa fabbrica di Roma: Dirigenti tecnici e operaie alla Voxson*. Venezia.
- Palazzo, A.L. (Ed.). (2004). *Campagne urbane: Paesaggi in trasformazione nell'area romana*. Roma: Gangemi.
- Secchi, B. (1986). Progetto di suolo. *Casabella*, 520-521, 19-23.
- Tocci, W. (2009). Utopie ed eterotopie dell'accessibilità. In R. Secchi (Ed.), *Future GRA Prospettive*. Retrieved from <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/16953/0/124/>

Sitografia

Print di pietralata

<https://printpietralata.it/>

United Nations. (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Retrieved from

<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report>

PNRR e sviluppo sostenibile: l'impatto delle trasformazioni territoriali sulle strategie nazionali

Angela Pilogallo

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

angela.pilogallo@univaq.it

Lucia Saganeiti

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

lucia.saganeiti@univaq.it

Lorena Fiorini

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

lorena.fiorini@univaq.it

Abstract

Lo scopo della ricerca è analizzare le relazioni tra le trasformazioni territoriali, previste dalla programmazione regionale dell'Abruzzo e incentivate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo sviluppo sostenibile e le strategie nazionali.

Con la spazializzazione degli interventi del PNRR si vuole evidenziare come l'attuazione di Missioni e Componenti possano influire sulla sostenibilità delle trasformazioni territoriali, incidendo sulle economie locali, sulle dinamiche socio-demografiche e sull'offerta di servizi. A tale scopo, il lavoro propone una duplice analisi dei cluster basata sul numero di progetti e sui finanziamenti previsti da ciascuna Missione per i comuni della Regione Abruzzo. Una lettura critica delle modalità di erogazione di tali finanziamenti proviene dall'analisi dei risultati dal punto di vista delle Aree Interne, per le quali emerge una divergenza tra i bisogni evidenziati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e la capacità del PNRR di soddisfare le esigenze specifiche dei territori più marginali.

Parole chiave: Trasformazioni territoriali; PNRR; Aree interne

1 | Introduzione

Il quadro complessivo previsto dal PNRR si articola in 3 assi strategici: transizione digitale e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale e riequilibrio territoriale. Conformemente ai 6 pilastri del Next Generation EU, agli assi strategici afferiscono le azioni previste dalle 6 missioni del PNRR. Il quadro complessivo degli investimenti e delle riforme si pone l'ambizioso obiettivo di dare inizio a processi trasformativi che riformulino l'attuale modello di sviluppo, riguardando diversi aspetti relativi agli assetti sociale, produttivo e territoriale (Crupi, 2022).

In particolar modo per quanto riguarda gli interventi materiali, il potenziamento delle attrezzature pubbliche, il rafforzamento dell'offerta di assistenza sanitaria territoriale, l'infrastrutturazione relativa alla mobilità sostenibile, le azioni afferenti alla tutela del territorio e gli interventi volti a rafforzare la coesione territoriale sono aspetti che, ai fini di una valutazione, necessitano di essere integrati all'interno di un più ampio quadro degli strumenti della pianificazione territoriale. L'efficacia di tali interventi è legata a temi quali l'accessibilità ai servizi e alle infrastrutture, i trend demografici, le dinamiche che caratterizzano l'evoluzione del sistema insediativo, le sinergie con le strategie e i programmi di sviluppo già in essere.

Le trasformazioni territoriali derivanti da tali investimenti, come già evidenziato (Tocci, 2023), dovranno quindi essere un'opportunità per il miglioramento delle condizioni socio-economiche ed ambientali (Bonavero, Cassatella & Luciana, 2022) soprattutto per le realtà maggiormente caratterizzate da spopolamento, marginalità socio-economica e fragilità ambientali. In quest'ottica un'utile valutazione degli impatti potenziali può essere fatta attraverso il confronto con la SNAI.

La spazializzazione degli interventi previsti dal PNRR rappresenta il primo passo per impostare un quadro di valutazione complessivo (Marchigiani, 2022), consentendo gli approfondimenti necessari alla verifica di

coerenza non solo con la SNAI ma anche con gli altri piani di governo del territorio adottati alle diverse scale per rispondere a diversi obiettivi generali come, ad esempio, le strategie nazionali di sviluppo sostenibile e di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il presente lavoro analizza il caso studio della Regione Abruzzo con riferimento a: numero di progetti già validati per ogni missione del PNRR e finanziamenti degli stessi progetti per ogni comune. I dati sono stati analizzati mediante un'analisi cluster al fine di individuare similitudini e differenze nella distribuzione dei progetti e di finanziamenti. Tali risultati sono stati contestualmente sovrapposti con i perimetri delle aree interne ed il confronto con la classificazione dei comuni secondo la SNAI ha fatto emergere ulteriori considerazioni. In Abruzzo sono presenti 5 Aree Interne che interessano 103 Comuni, ovvero circa un terzo del totale, e coprono il 32% della superficie regionale (3.460 kmq rispetto ai complessivi 10.763 kmq).

2 | Materiali e metodi

2.1 | Il dataset

Il dataset è derivato dal Catalogo Open Data, validato mensilmente in ReGiS, il sistema informativo sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per garantire l'assolvimento degli obblighi previsti in merito al monitoraggio delle opere pubbliche. In particolare, esso contiene l'intera struttura del PNRR consentendo la corretta rappresentazione delle misure, dei soggetti responsabili, delle dotazioni finanziarie nonché la verifica dello stato di avanzamento dei singoli progetti anche in riferimento ai milestone e ai target nazionali ed europei e agli attributi anagrafici che caratterizzano le singole misure (es: tag climatico e digitale).

Nell'ambito di questo lavoro, sono stati analizzati e spazializzati i dati contenuti nel dataset "Localizzazione del PNRR" che associa a ciascun progetto (identificato tramite CUP) le informazioni relative a Missione (di seguito M) e componente di riferimento del PNRR. La data di aggiornamento progetti relativi alla Regione Abruzzo varia tra il 17 e il 28 Febbraio 2023.

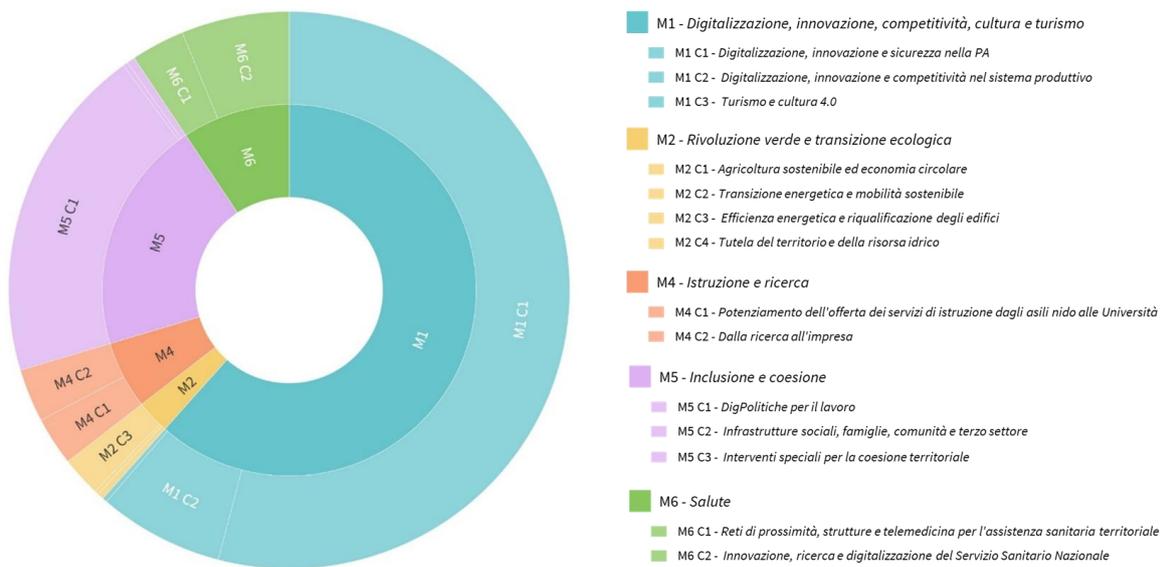


Figura 1 | Numero di progetti nell'ambito di ciascuna Missione in riferimento alla Regione Abruzzo

Complessivamente, il dataset si compone di 2136 progetti suddivisi tra tutte le Missioni. Il dataset non include alcun progetto afferente alla M3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) in quanto interventi di rilevanza nazionale relativi all'ammodernamento e alla messa in sicurezza delle reti ferroviaria e stradale (es: Alta Velocità Roma – Pescara, Velocizzazione Pescara - Foggia – Brindisi, interventi lungo A24-A25).

Come si vede dalla Figura 1, la gran parte dei progetti riguarda interventi volti alla digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni (PA) (M1C1: 1155 progetti) tramite il rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione IO, il potenziamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale e dell'Anagrafe nazionale, l'adozione del Servizio Civile Digitale e l'abilitazione al cloud. Particolarmente rilevante è anche il numero di progetti candidati nell'ambito della sottomissione M5C1 (17) e al potenziamento del servizio civile universale (401).

Ulteriori sottomissioni rilevanti per numerosità di progetti candidati (154), riguardano la M1C2 soprattutto per la riattivazione del Fondo progetti 394/81 gestito da SIMEST per l'internazionalizzazione delle PMI, e la M6C2 (133 progetti) con l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale, e il miglioramento strutturale degli edifici ospedalieri ai fini delle norme in materia di costruzioni in area sismica.

Degna di nota, è l'esiguità dei progetti nell'ambito della M2. Ne risultano infatti 8 per la M2C1 con investimenti previsti sulle "green communities" e 5 per la M2C2 con progetti relativi alle ciclovie urbane e turistiche nonché al rinnovo del parco ferroviario regionale. La maggior parte degli investimenti (49 progetti) afferisce infine alla sottomissione M2C4 con progetti relativi alle infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico.

2.2 | L'analisi dei cluster

L'analisi dei cluster è stata condotta mediante il k-means (Hartigan, 1975), un algoritmo non supervisionato finalizzato a suddividere un campione di dati in k cluster in modo che all'interno di ciascuno di essi si ottenga il massimo grado di somiglianza e, contemporaneamente, risulti massimo grado di dissomiglianza tra gli elementi appartenenti a cluster diversi (Wu, Fa-you, Yang, Yan & Kang, 2023). L'algoritmo, applicato su un numero configurabile di iterazioni, parte dalla scelta casuale di k centroidi e prosegue assegnando ogni elemento del campione al centroide più vicino, considerando un criterio di dissimilarità euclidea (Arthur & Vassilvitskii, 2007). Al termine di ogni iterazione, si assume quale nuovo centroide la media dei punti assegnati allo specifico cluster, il processo prosegue dunque per convergenza dei centroidi.

Un elemento chiave nell'esecuzione dell'analisi è costituito dalla scelta del numero di cluster, solitamente proporzionale alla popolosità del dataset iniziale. Nell'ambito del presente lavoro, viene assunto arbitrariamente pari a 6, risultando un giusto compromesso tra la minimizzazione della varianza complessiva e la rappresentatività della distribuzione spaziale dei cluster ottenuti. L'analisi è stata ripetuta due volte considerando rispettivamente il numero di progetti e l'importo complessivo dei finanziamenti suddivisi per Missione.

3 | Risultati

L'analisi dei cluster sulla base del numero di progetti presentati nell'ambito di ciascuna Missione (Figura 2) mette in evidenza che alcune delle tendenze che hanno caratterizzato l'adesione al PNRR sono condivise tra comuni limitrofi. Il primo cluster è quello più numeroso, includendo 252 comuni dislocati prevalentemente nell'entroterra abruzzese che, nella gran parte dei casi, hanno candidato progetti riguardanti esclusivamente la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

Il secondo cluster racchiude un'aggregazione di 25 comuni dislocati nella parte meridionale del territorio regionale che hanno sottomesso un numero molto esiguo di progetti, di cui la maggior parte ancora afferenti alle M1 e M2. Nonostante la geografia restituisca un'immagine unitaria dei comuni appartenente a questo cluster, all'interno risulta un'elevata variabilità in termini di posizione (alcuni sono costieri, altri ubicati nell'entroterra), di estensione territoriale e di popolazione residente, variabile tra gli 800 abitanti circa di Civitella Messer Raimondo (CH) agli oltre 10 000 di Atesa (CH).

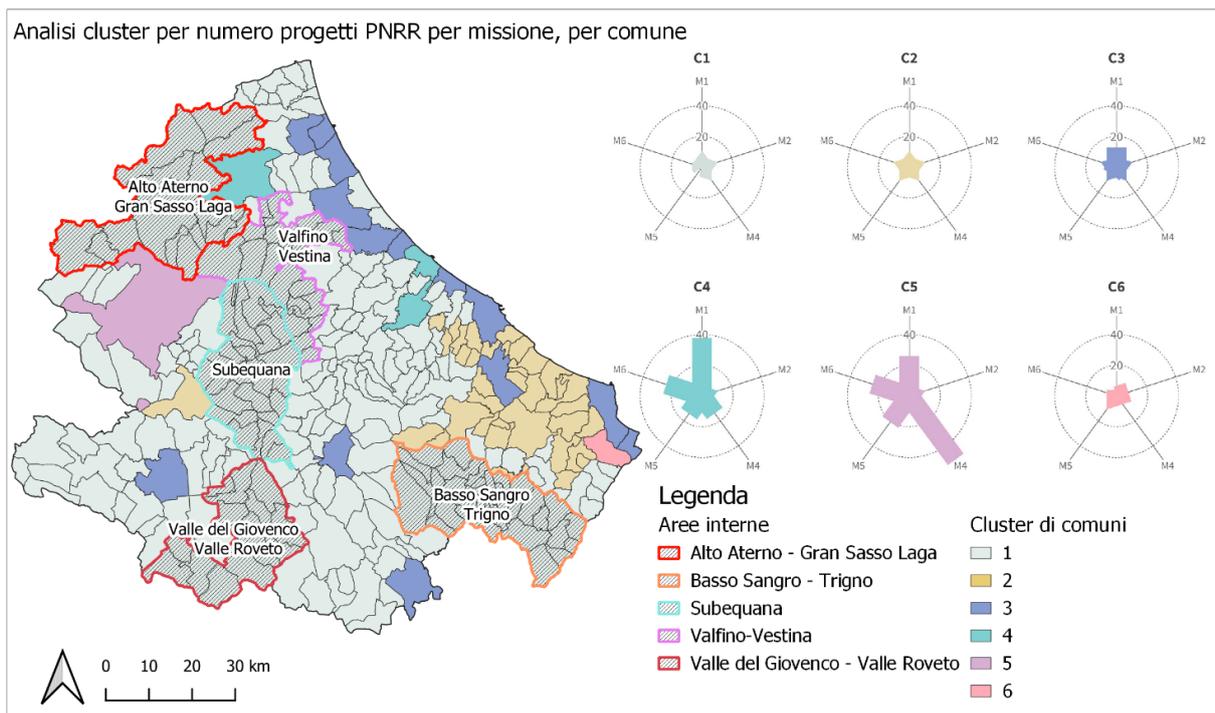


Figura 2 | Cluster di comuni ottenuti sulla base del numero di progetti presentati per ciascuna Missione PNRR. Sulla sinistra, la loro geografia; sulla destra, la suddivisione del numero di progetti per Missione

Il cluster numero 3 include 14 comuni la maggior parte dei quali compresi entro una distanza di circa 15 km dalla linea di costa. Fanno eccezione, in quanto comuni interni, Castel di Sangro (AQ), Sulmona (AQ) e Avezzano (AQ).

La localizzazione dei progetti mette in evidenza la partecipazione di questi comuni soprattutto alle componenti sulla digitalizzazione delle PA e nel sistema produttivo (M1C1 e M1C2), sulle politiche per il lavoro (M5C1) nonché ad entrambe le componenti della M6.

Il quarto cluster individua i comuni che si distinguono per numerosità di progetti candidati, evidenziandone il ruolo di capoluoghi di Provincia: Chieti (66), Pescara (126) e Teramo (86). Sebbene la maggior parte dei progetti riguardi la M1, un numero cospicuo afferisce alla M6 (mediamente 24 progetti) e alle M4 e M5 (mediamente 14 progetti).

Il quinto cluster costituisce un'eccezione rispetto agli altri in quanto è l'unico a non evidenziare la preferenza per la M1. Esso isola il solo capoluogo di regione, il comune dell'Aquila, per cui risultano 123 progetti di cui quasi la metà (51) afferenti alla M4, a cui seguono un numero confrontabile di progetti relativi alle M1 (26), M5 (21) e M6 (25).

L'ultimo cluster individua, infine, il solo comune di Cupello (CH) che ha candidato complessivamente 12 progetti investendo esclusivamente sulle M2 (8) e M1 (4). Tale comune, caratterizzato da una popolazione residente di meno di 5000 abitanti, si distingue per aver sottomesso 7 progetti relativi all'agricoltura sostenibile e all'economia circolare (M2C1) ed uno relativo alla tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4), oltre a quelli relativi alla digitalizzazione per le PA (M1C1).

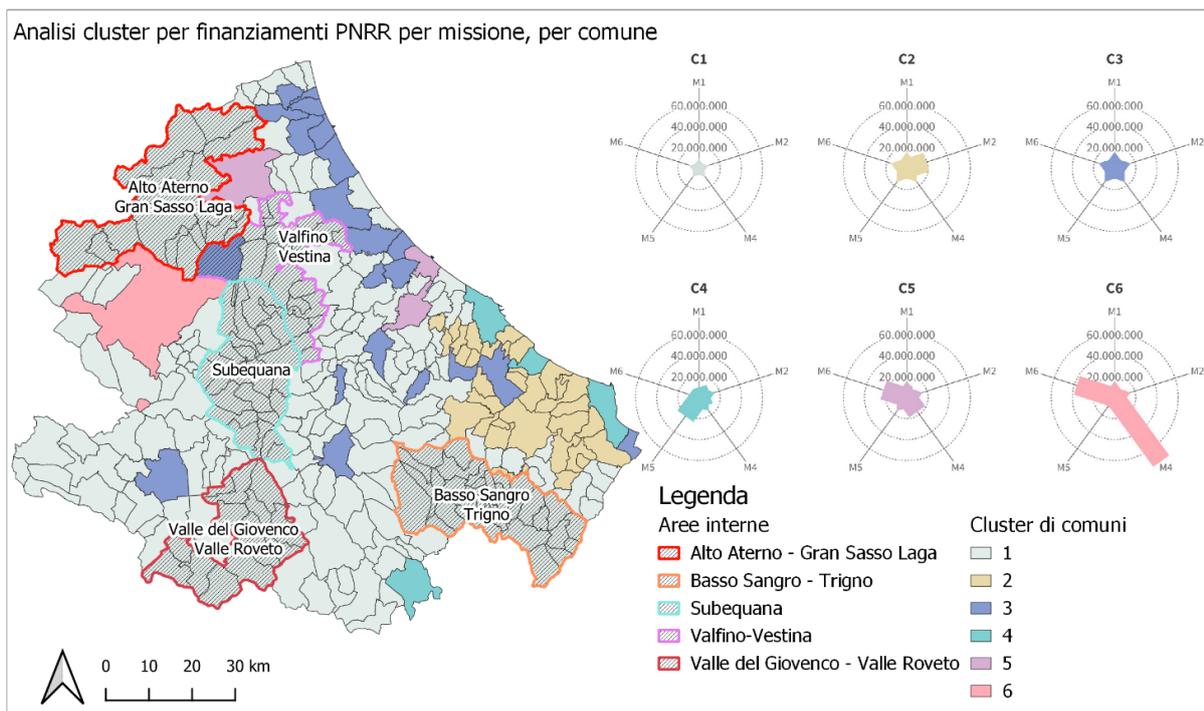


Figura 3 | Cluster di comuni ottenuti sulla base dei finanziamenti per ciascuna Missione PNRR. Sulla sinistra, la loro geografia; sulla destra, la suddivisione dei finanziamenti per Missione

Per quanto riguarda l'analisi cluster sulla base dei finanziamenti (Figura 3), si rinvengono alcune similarità con i risultati precedenti. Anche in questo caso, ad esempio, il cluster 1 include la maggior parte dei piccoli comuni abruzzesi (245 comuni per un totale di circa mezzo milione di abitanti), dislocati prevalentemente nell'entroterra appenninico della regione, ad eccezione di tre comuni disposti invece lungo la fascia costiera (Martinsicuro (TE), Pineto (TE), Silvi (TE) e Francavilla al Mare (CH)). La popolazione media di questi comuni è di poco superiore a 2000 abitanti e la maggior parte di essi rientra tra i comuni intermedi e periferici secondo la classificazione della SNAI. Per tali comuni la maggior parte dei finanziamenti richiesti riguarda la M5 (mediamente circa 615 000 euro) e a seguire le M1 e M6 con progetti per un ammontare medio di circa 120 000 euro.

Il secondo cluster corrisponde ad un'area ubicata nella parte sud-orientale del territorio regionale e costituita da 31 comuni la maggior parte dei quali disposti in modo adiacente. Per tali comuni e merge nettamente sulle altre, la richiesta di finanziamenti relativi alla M2 per un ammontare medio dei progetti di circa 20 milioni di euro.

Il terzo cluster comprende un totale di 21 comuni di media grandezza (popolazione media superiore a 15000 abitanti) alcuni dei quali caratterizzati da una forte identità territoriale (es: Sulmona (AQ)) e da un buon livello di collegamenti e di servizi. Tale cluster si caratterizza per un importo mediamente variabile tra 1 e 3 milioni di euro allocato sulle M1, M2, M5 e M6 mentre notevolmente inferiore risulta il finanziamento relativo alla M4 (circa 180 000 euro).

Il cluster numero 4 non trova alcuna corrispondenza spaziale, essendo costituito da 4 comuni dislocati in diverse aree della regione: Ortona (CH), Vasto (CH), Fossacesia (CH) e Castel di Sangro (AQ). Esso si caratterizza per l'assenza di finanziamenti relativi alla M4 e la prevalenza degli importi di finanziamento relativamente alle M2 (circa 10,5 milioni di euro) e M5 (circa 22 milioni di euro).

Esattamente come avveniva per la prima analisi un cluster, il numero 5, individua i tre capoluoghi di provincia (Teramo, Pescara e Chieti). In tal caso risultano nettamente prevalenti gli importi allocati sulle M4 (circa 17 milioni di euro) e M6 (circa 23 milioni di euro) mentre variano tra 4 e 9 milioni di euro le medie relative ai progetti candidati nell'ambito delle altre missioni.

L'ultimo cluster risulta infine quello del capoluogo di regione che si contraddistingue per un valore nullo di importi riferiti alla M2 e una netta prevalenza delle M4 (circa 75 milioni di euro) e M6 (circa 38 milioni di euro).

Tabella 1 | Relazione tra i cluster individuati per numero di progetti e finanziamenti con la classificazione SNAI dei comuni.

Classificazione SNAI		CLUSTER											
		1		2		3		4		5		6	
		Num. Progetti	Finanziamenti										
Comuni	Ultraperiferico	31	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Periferico	66	69	6	13	2	1	0	1	0	0	1	0
	Intermedio	94	88	18	17	3	8	0	2	0	0	0	0
	Cintura	59	55	1	1	5	8	0	1	0	0	0	0
	Polo intercomunale	2	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0
	Polo	0	0	0	0	2	2	3	0	1	3	0	1
	Totale comuni	252	245	25	31	14	21	3	4	1	3	1	1

In entrambe le classificazioni, il primo cluster è quello più esteso includendo una popolazione di oltre mezzo milione di abitanti residenti in piccoli comuni (popolazione media di circa 2000 abitanti) la maggior parte dei quali classificati come intermedi e periferici rispetto alla SNAI (Tabella 1). Per questi comuni il numero prevalente di progetti afferisce alla M1 anche se la richiesta di finanziamenti maggiori risulta allocata sulla componente M5C1.

3 | Discussioni e conclusioni

I risultati ottenuti offrono diversi spunti di riflessione. I cluster in sovrapposizione alle cinque aree interne dell'Abruzzo fanno emergere come queste abbiano poco investito su progetti vanificando quasi l'occasione di rilancio offerta dal PNRR. Un fattore da non sottovalutare è che nelle aree interne risiede una percentuale di popolazione anziana (over 65) generalmente maggiore della media nazionale e regionale (Dastoli & Pontrandolfi, 2022; Lanza et al., 2022). In queste aree, quindi, dovrebbe essere forte l'interesse per la realizzazione o potenziamento di strutture di assistenza per gli anziani e per servizi dedicati alle cure mediche, (Musso & Angioni, 2022) ossia tutto ciò che è sintetizzato nella M6 del PNRR. Nei comuni delle aree interne, invece, i progetti sulla M6 sono molto pochi, solo 8 comuni sui 102 delle aree interne hanno presentato progetti riguardanti la M6. Spesso questi comuni non hanno le risorse e le forze necessarie per rispondere a questi bandi molto stringenti che si trasformano, quindi, in finanziamenti "a pioggia" per i pochi comuni in possesso del know-how necessario. Questi sono anche gli effetti di una pianificazione degli investimenti poco attenta alle dinamiche socio-demografiche, ai processi di trasformazione dei territori e ad i reali bisogni (differenti per ogni contesto) dei territori.

In aggiunta ai risultati ottenuti dall'analisi di spazializzazione degli interventi previsti dal PNRR e relativa clusterizzazione, andrebbero presi in considerazione gli interventi previsti dai fondi complementari. Infatti, relativamente alla Regione Abruzzo, non poca importanza è data all'incidenza del Fondo Complementare Aree Sisma 2009-2016 nell'ambito di azione della Macromisura B "Rilancio economico e sociale" del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC) al PNRR. I fondi complementari rivestono un ruolo fondamentale per i comuni del cratere ma, inglobati e assimilati dalle misure del PNRR rischiano di perdere la loro originale vocazione, ossia quella della ricostruzione, andando a de-naturalizzare anche gli interventi di ripresa e resilienza previsti dalle varie misure del PNRR.

Riferimenti bibliografici

- Bonavero F., Cassatella C., & Luciana D. E. (2022). "La sfida della compatibilità ambientale: piani, strategie e strumenti per attuare la sostenibilità e la resilienza in Città metropolitana di Torino", in URBANISTICA INFORMAZIONI, n.306, pp. 52-54.
- Crupi F. (2022). "Programmazione economica e organizzazione territoriale. PNRR, nuove strategie e strumenti per città inclusive, sostenibili e resilienti", in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 306, pp.198-200.
- Dastoli P.S., Pontrandolfi P. (2022) "Methods and Tools for a Participatory Local Development Strategy", in New Metropolitan Perspectives, Springer, Cham. n. 482.

- David A., Vassilvitskii S. (2007). "k-means++: The Advantages of Careful Seeding", in SODA 07, Proceedings of the Eighteenth Annual Acm-Siam Symposium on Discrete Algorithms, pp. 1027–35.
- Lanza G., Pucci P., Carboni L., & Vendemmia B. (2022) "Impacts of the Covid-19 Pandemic in inner areas", in *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, pp. 73-89.
- Marchigiani, E. (2022) "Regenerating cities through spatialized social and health welfare. Learning from Microareas in Trieste", in *Territorio*, pp. 2021-97.
- Musso F., Angioni M. (2022) "Quale modello di Senior Cohousing per la popolazione delle aree interne", in *AeA INFORMA*, n. 3, pp. 11-39.
- Wu Y. F., Fa-you A., Yang C., Yan S. Q., Kang X. B. (2023) "Accuracy Improvement of Different Landslide Susceptibility Evaluation Models through K-Means Clustering: A Case Study on China's Funing County", in *Mathematical Problems in Engineering*, n. 2023.
- Hartigan J. A. (1975). *Clustering Algorithms*. New York: Wiley
- Tocci G. (2023) "Enhancement of Italian small towns and the National Recovery and Resilience Plan: the experience of smart villages.", in *Eastern Europe and the Mediterranean Basin "Come Back Home"* IARC-ETQA Publishers, pp. 52-52.

Uno sguardo multi-scalare tra strategie territoriali di sviluppo sostenibile e Agenda ONU 2030

Anna Richiedei

Università degli Studi di Brescia
DICATAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
anna.richiedei@unibs.it

Michele Pezzagno

Università degli Studi di Brescia
Centro di Ricerca e documentazione per l'Agenda dello sviluppo sostenibile 2030 (CRA2030)
DICATAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
michele.pezzagno@unibs.it

Abstract

A fronte di obiettivi globali derivanti dalla costruzione di visioni comuni a livello internazionale, si rilevano grandi difficoltà a declinare tali obiettivi per i territori che li dovranno raggiungere. Le spinte dell'Agenda ONU 2030 verso la territorializzazione dei Sustainable Development Goals (SDGs) aprono il dibattito sul significato attribuito al termine "territorializzazione" nelle politiche ed in particolare in quelle urbane. Esso, infatti, può assumere differenti accezioni: la declinazione a diversi livelli territoriali propria della disciplina urbanistica, la suddivisione per settori o le ricadute all'interno di settori economici che tali obiettivi implicano, e ancora la molteplicità degli strumenti e contributi necessari per dare attuazione agli obiettivi (pubblici e privati). Il contributo intende proporre una riflessione sulle reali dinamiche nella costruzione della pianificazione strategica evidenziando le difficoltà di bilanciamento tra i poteri, la dimensione amministrativa ed economica dei territori e gli ambiti all'interno dei quali si possono realizzare azioni effettivamente coerenti con gli obiettivi strategici (geometria variabile) tipicamente di tipo ambientale e sociale. Da questa lettura possono derivare spunti sulle dinamiche esistenti e possibili azioni correttive per superare, ad esempio, la mancanza di coordinamento tra i diversi enti coinvolti e all'interno degli stessi per raggiungere gli obiettivi. D'altra parte, la "revisione volontaria" intesa come rilettura critica del processo, tipicamente prevista nelle strategie nazionali, è occasione utile per aprire a opportunità di miglioramento delle *governance* già intraprese.

Parole chiave: governance, strategic planning, sustainability

1 | Introduzione

Nonostante la diffusione di molteplici piani e politiche incentrati sui cambiamenti climatici, come l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (Agenda 2030) per lo sviluppo sostenibile, e la chiara rilevanza del livello locale nel raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), la *governance* territoriale per la sostenibilità fatica ancora a intraprendere azioni tangibili che considerino le interazioni olistiche tra clima, ambiente e società.

L'Agenda 2030 fa esplicito riferimento alla necessità di coinvolgere tutti i livelli territoriali internazionali, nazionali e regionali (Fenton et al., 2017; Perry et al., 2021). Di conseguenza, gli obiettivi internazionali di sostenibilità sono stati declinati sia a livello nazionale che regionale, attraverso le Strategie Nazionali e Regionali per lo Sviluppo Sostenibile (rispettivamente SNSvS e SRSvS). Tuttavia, l'importanza della localizzazione degli SDGs a livello di città è stata espressa dalla stessa Agenda 2030 (Goal 11) e dalla legislazione ambientale (ovvero il Codice Ambientale Italiano L. 152/2006) in modo che i governi locali siano riconosciuti come cruciali per il successo dell'attuazione degli SDGs (Perry et al., 2021; Breuer et al., 2019; Krantz, e Gustafsson; 2021; Bardal et al., 2021), anche perché oltre il 65% degli SDGs riguarda direttamente le comunità locali.

Nel contesto italiano, le strutture centrali di coordinamento esistenti per lo sviluppo sostenibile sono rappresentate da comitati interministeriali, come i Comitati Interministeriali per la Transizione Ecologica (CITE) e per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS). Il loro lavoro e il complesso iter di consultazione con le amministrazioni centrali, le Regioni, la società civile e il mondo della ricerca hanno portato alla definizione anche della SNSvS (MASE, prima versione 2017) e solo parzialmente delle varie SRSvS (a giugno 2023, solo 13 sono state approvate a fronte di 19 Regioni e 2 Province autonome). Come la SNSvS sta diventando un riferimento per la definizione delle strategie di sviluppo

sostenibile del territorio, grazie ai tavoli di dialogo con Regioni e Province Autonome (OECD, 2021), così le SRSvS possono rappresentare il riferimento per Province e Comuni per definire i propri programmi. Tuttavia, diversi studi hanno riportato che molteplici fattori ostacolano l'attuazione di queste strategie, così come l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nelle politiche locali, ad esempio:

- l'instabilità e la sovrapposizione dei mandati governativi, che si traduce in frammentazione delle politiche e riconfigurazione amministrativa (Perry et al., 2021);
- l'assenza di chiare responsabilità e risorse (per personale e programmi) devolute alle autorità locali (Perry et al., 2021; Bardal et al., 2021);
- lo scarso coordinamento intergovernativo/interregionale delle pubbliche amministrazioni, che deve essere rafforzato in tutte le autorità centrali e locali (Krantz, e Gustafsson; 2021; Bardal et al., 2021; Guarini et al., 2022; OECD, 2021; Soberón et al., 2020).

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e il Ministero per la Transizione Ecologica (MiTE, recentemente rinominato Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE), durante il progetto di revisione della SNSvS italiana, hanno individuato aree prioritarie per lo sviluppo di capacità e processi di *governance* per migliorare lo sviluppo sostenibile. In particolare, le raccomandazioni dell'OCSE sulla coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile indicano la necessità di meccanismi istituzionali che (OECD, 2022):

- consentano una pianificazione e visione strategica a lungo termine,
- affrontino le interazioni politiche tra i settori,
- allineino le azioni tra i diversi livelli di governo.

Poiché vi è consapevolezza della scarsa capacità delle amministrazioni locali di affrontare le politiche ambientali, ovvero di gestire procedure complesse, comunicare e cooperare tra le strutture (PON, 2022), appare necessario rafforzare sia la capacità amministrativa che le risorse (in termini di tempo, personale dedicato e risorse finanziarie) (Krantz, e Gustafsson; 2021; Bardal et al., 2021; Guarini et al., 2022). Le risorse finanziarie al momento sono potenzialmente disponibili - si pensi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - ma necessitano della messa in capo di tutti gli altri aspetti. Il decentramento della responsabilità per l'attuazione degli SDG a livello di governo locale può richiedere la creazione di strutture aggiuntive (Breuer et al., 2019), come un dipartimento per la sostenibilità o un'unità di coordinamento strategico con mandato e poteri intersettoriali sufficienti (Krantz, e Gustafsson; 2021). Questo sforzo aiuterebbe a implementare una *governance* multilivello per affrontare sfide olistiche e integrate (Fenton e Gustafsson, 2017; Perry et al., 2021; Soberón et al., 2020; Meuleman, 2019) e per migliorare il coordinamento tra i diversi settori (Krantz, e Gustafsson; Guarini et al., 2022). Ne è un esempio il Quadro di riferimento e gli strumenti programmatici per sostenibilità e cambiamenti climatici (Figura 1).

In Italia il dialogo e il coordinamento tra settori e multilivello tra le Regioni e le amministrazioni locali variano significativamente. Cercando di implementare un approccio intersettoriale per raggiungere obiettivi strategici per la sostenibilità, molte città e regioni italiane incontrano barriere legate alla loro struttura organizzativa altamente settorializzata, la cosiddetta struttura "in silos" (OECD, 2021).

Considerando che la *governance* territoriale in Italia è spesso basata sul principio di sussidiarietà delle funzioni, che comunemente comporta decisioni prese a diversi livelli, la complessità di un coordinamento multilivello diventa esponenziale.

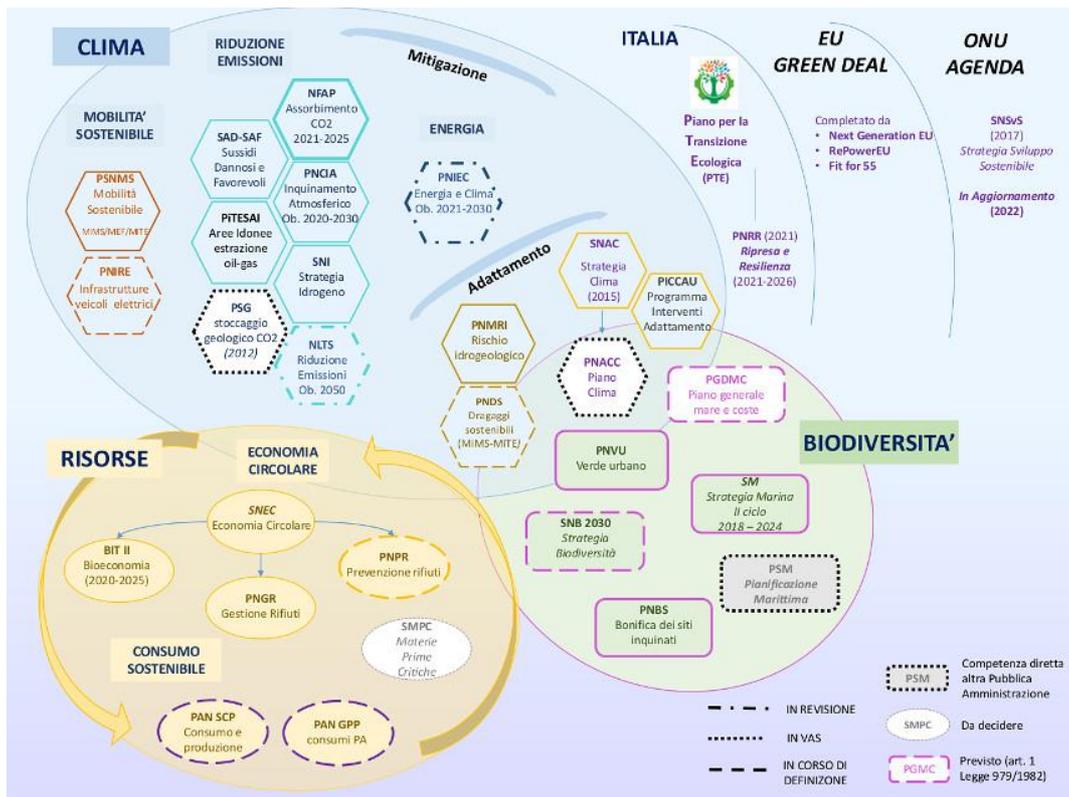


Figura 1 | Quadro di riferimento e gli strumenti programmatici per sostenibilità e cambiamenti climatici
Fonte: MASE, 2023.

2 | Considerazioni sui fenomeni di territorializzazione

Il quadro giuridico sull'adattamento ai cambiamenti climatici di fonte internazionale, dell'Unione Europea e nazionale si presenta perlopiù come privo di efficacia vincolante. Se dal 1992 al 2015 gli atti dei protocolli e degli accordi internazionali nel campo dell'ambiente e del clima sono stati ratificati con atti giuridici vincolanti dalle parti, successivamente si è passati a intenti e strategie fondamentali non esitate in regole e norme di livello nazionale (ad es. Agenda ONU 2030, Nuova Agenda Urbana, Dichiarazioni UNESCO su etica e cambiamenti climatici, Strategie della FAO sui cambiamenti climatici). La carenza di precisi riferimenti normativi e la debolezza di sanzioni scaturenti dal loro inadempimento possono condizionare il processo, anche se non pregiudicano – di fatto – il rilievo che le misure di adattamento e l'adozione di una strategia e/o di un piano assumono nel quadro della attività delle Regioni e degli enti locali. Tali strategie non possono comunque non essere inserite nell'agenda politica del singolo ente.

Si rileva, inoltre, una mancanza di coerenza verticale data dalla volontarietà nella costruzione di piani e programmi territoriali. L'Agenda 2030 prevede obiettivi, target e indicatori per valutarne il raggiungimento che tuttavia non sono utilizzati direttamente nella SNSvS. Analogamente talvolta le SRSvS si riferiscono genericamente all'Agenda 2030 e alla SNSvS e individuano obiettivi diversi connessi ad azioni sito-specifiche con sistemi di monitoraggio adatti a queste ultime e non al monitoraggio di obiettivi generali e d'interesse nazionale (se non in alcuni rari casi in cui il posizionamento della Regione viene fatto utilizzando gli SDGs o parte di essi) (Richiedei e Pezzagno, 2022).

La territorializzazione degli SDGs prevede infatti che le azioni per raggiungere gli obiettivi dipendano dal territorio che li attua, ma il modo comune di misurarli ed il fine condiviso a cui tendere non dovrebbero essere deviati a causa delle dinamiche di processo del piano o della strategia locale. I differenti modi in cui il termine "territorializzazione" viene declinato può portare a sguardi profondamente diversificati (spaziale ed economico ad esempio) con il rischio di una perdita di coerenza rispetto agli obiettivi di sostenibilità. Anche la declinazione a diversi livelli territoriali, propria della disciplina urbanistica, rende efficacemente l'idea, ma la libertà nell'elaborazione di tutte le fasi del piano può condurre all'utilizzo di parametri di misura autoreferenziali e incoerenti rispetto agli SDGs. La suddivisione per settori può portare all'iperspecializzazione che perde di vista la visione d'insieme che gli SDGs enfatizzano. Le ricadute all'interno di settori economici che tali obiettivi implicano sono necessarie, ma non tutto può essere valutato in termini monetari soprattutto in campo ambientale e sociale. Negli stessi campi, *policy* a geometria variabile

sono spesso necessarie per dare risposte concrete agli obiettivi di sviluppo dell'Agenda 2030 che si confrontano con le dinamiche reali dei territori a prescindere dal confine amministrativo. Infine, la molteplicità di strumenti e contributi per dare attuazione agli obiettivi (pubblici e privati) rendono la complessità del sistema difficile da governare (ne è un esempio nuovamente la Figura 1).

3 | Barriere e driver: tra *governance* dei territori e dinamiche di mercato

L'analisi della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia e i risultati delle analisi condotte sull'organizzazione degli enti territoriali e locali (cfr. progetto INTEGRA - Integrazione modellistica a supporto della *governance* e della strategia regionale di sviluppo sostenibile¹) mostrano una significativa disomogeneità organizzativa dovuta all'autonomia gestionale degli enti stessi. La pianificazione per la sostenibilità richiede, come già anticipato, un'azione coordinata che vada ben oltre i limiti amministrativi dei territori, motivo per cui una coerenza dei macrosettori nei quali gli enti sono organizzati internamente rispetto agli obiettivi della SRSvS potrebbe facilitare non solo l'operato degli uffici regionali, ma anche quello degli enti che governano i territori alle scale sotto-ordinate.

È possibile individuare delle connessioni tra le competenze degli uffici delle Direzioni Generali della Regione e le Macroaree Strategiche definite della SRSvS. Un driver per superare questo limite strutturale interno all'ente potrebbe essere la definizione di tavoli di lavoro intersettoriali per la costruzione collaborativa di azioni strategiche integrate e per facilitare così il processo decisionale su temi a carattere fortemente trasversale. Il risultato conseguente dovrebbe essere un riallineamento delle scelte pianificatorie negli strumenti di programmazione e pianificazione. Ne consegue una crescente necessità di orientare in modo diverso le risorse pubbliche affinché il processo decisionale diventi coerente sia con gli obiettivi di sostenibilità, sia con gli interventi di profilo regolatorio relativi agli assetti organizzativi e le modalità di azione degli operatori economici pubblici e privati (rif. TAR Abruzzo – Pescara, Sez. I, sentenza n. 206 del 6 settembre 2019).

Analizzando invece le modalità con le quali sono eseguite le Valutazioni Ambientali Strategiche dei piani urbanistici territoriali (Piano Territoriale Regionale, Piani Territoriali Regionali d'Area e Piani di Coordinamento Provinciali) in Lombardia (cfr. progetto INTEGRA¹), al fine di valutare in che modo a livello pratico venisse garantito lo sviluppo sostenibile nei piani stessi, emerge quanto vi siano diverse interpretazioni di natura operativa. Il monitoraggio – ad esempio – è considerato azione meramente obbligatoria, ma poco utile alla costruzione di traiettorie di governo del territorio e al raggiungimento degli obiettivi dei piani. Tale azione, se adeguatamente definita e valorizzata, potrebbe consentire di individuare problematiche, rallentamenti ed accelerazioni nel percorso di attuazione dei piani, indirizzando l'ente verso soluzioni perseguibili per ricalibrare il piano stesso. Un elemento eclatante riguarda ad esempio la tassonomia: un unico linguaggio standardizzando nei sistemi di monitoraggio delle VAS di piani e programmi alle diverse scale sarebbe auspicabile, ma non è previsto. Come pure un set di indicatori selezionabili (con apposito elenco, descrizione e metadati di riferimento) per far sì che il contesto di riferimento del piano sia considerato e misurato nello stesso territorio allo stesso modo. Inoltre, gli obiettivi generali di sostenibilità della VAS potrebbero essere integrati con gli obiettivi della SRSvS.

Tali azioni potrebbero innescare:

- il graduale allineamento degli obiettivi di sostenibilità e delle azioni dei piani urbanistici territoriali agli obiettivi della SRSvS;
- la progressiva coerenza dei set di indicatori definiti dalle VAS per il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi del Piano con i set di indicatori utilizzati dalla SRSvS.

Le dinamiche di mercato sono fortemente condizionate dalla presenza/assenza di decisioni politiche di livello nazionale o comunitario. In materia di sostenibilità in questo momento i mercati sono maturi per accettare la transazione, ma l'incapacità della politica di decidere regolamentando blocca l'evoluzione del mercato medesimo (ad esempio ne è un caso emblematico il contenimento del consumo di suolo).

In un sistema di mercato unitario e globale alcuni temi non possono essere affrontati a livello regionale e si rende necessaria un'unica linea di governo nazionale/europeo. Finché non avviene la decisione politica con la messa in campo delle conseguenti regolamentazioni, infatti, il mercato tende a fare pressione per il mantenimento dello *status quo*, generando un divario anche economico tra stati più efficienti nella transizione rispetto ad altri. Ad esempio, in un'ottica di assunzione di una responsabilità precisa, in Danimarca esiste

¹ Bando del Ministero per la Transizione Ecologica per la promozione di progetti di ricerca a supporto dell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ed in particolare come esposto nel seminario del progetto INTEGRA del 18/03/2022

una legge sul clima (*Danish Climat Agreement for Energy and Industries* del 2020) che rende il tema non più un fatto strategico, ma legislativo che prevede di ridurre 3,4 milioni di tonnellate CO₂ equivalenti entro il 2030 mettendo a disposizione risorse per poterlo fare (tramite bandi).

4 | Ruolo e valore delle coalizioni nell'attivazione e nel mantenimento delle dinamicità

Vi è una crescente letteratura (Schmid et al., 2020; Byskov e Kammermann, 2021; Schwanitz et al., 2023) che studia a vario titolo il fenomeno delle “coalizioni” intese come gruppi di pressione e luoghi di convergenza di interessi tra attori differenti tesi alla costruzione di risposte innovative a problematiche emergenti derivanti dalle dinamiche territoriali in atto. Ad esempio, a livello comunitario e ministeriale sono presenti varie coalizioni di pressione sui temi della transizione climatica e della sostenibilità, il progetto 2ISECAP - *Institutionalized Integrated Sustainable Energy and Climate Action Plans* indaga le coalizioni energetiche (Tasopoulou et al. 2022; Hasanov and Zuidema, 2022) ed è ben noto il fenomeno delle “*technology-specific advocacy coalition*” (Jacobsson and Lauber, 2006; Kammermann and Ingold, 2019).

Le coalizioni nel tempo modificano i soggetti coinvolti, si costituiscono in diverse forme legali assumendo un ruolo diverso a seconda delle necessità legate al cambiamento. Risulta emblematica l'attività svolta dalle coalizioni nelle fasi di transizione. La loro dinamicità continua a evolversi nel tempo per guidare (Jacobsson and Lauber, 2006) il sistema in transizione fino al raggiungimento della nuova stabilità. La coalizione si attiva dando forza a idee e mercati innovativi, ma ha bisogno di una fase di accompagnamento dell'azione politica che trasformi la *governance* positiva in azione di governo (es. tramite modifiche normative, incentivi, ecc.) (WGS, 2018). Questo effetto di “*waving*” (Richiedei e Pezzagno, 2023) consente di gestire le asimmetrie di potere (Bartolo, 1983) derivanti dal *regime* nel quale i diversi attori privati (es. industriali) esercitano il loro potere nel mantenimento dello *status quo*. Le soluzioni proposte dalle coalizioni, essendo poi riconosciute a livello istituzionale, riescono a coinvolgere gli attori forti, anche privati, che per mantenere la loro competitività modificano il loro atteggiamento tradizionale/conservatore attuando così la transizione.

Un altro risvolto di natura dinamica può essere individuato nell'atteggiamento degli enti locali di sottoporre i propri strumenti strategici a revisioni volontarie - coalizione di processo - soprattutto nel caso in cui siano strettamente connessi al raggiungimento degli obiettivi globali come nel caso dell'Agenda 2030. La “revisione volontaria” intesa come rilettura critica del processo, tipicamente prevista nelle strategie nazionali (SNSvS – MiTe, MAECI 2022), è una doverosa azione di *critical practice* rispetto al posizionamento dell'Italia nel contesto internazionale. Lo stesso tipo di approccio critico può e dovrebbe essere introdotto anche dagli enti sotto-ordinati (caso emblematico è la *Voluntary Review* svolta per la SRSvS della Regione Lombardia) come occasione utile per aprire a opportunità di miglioramento dei processi di *governance* già intrapresi. Questo sguardo multi-scalare è intrinseco nella transizione che inevitabilmente porterà anche ad una riorganizzazione interna degli enti (superando l'attuale assetto “a silos”) dove l'interdisciplinarietà degli approcci e delle competenze è ormai ineludibile, sia a supporto delle fasi di gestione di pianificazione (costruzione della visione strategica), sia nelle fasi ordinarie.

Attribuzioni

La struttura del contributo è di entrambe le autrici. La stesura dei § 1 e 2 è di Anna Richiedei mentre di § 3 e 4 è di Michele Pezzagno.

Riferimenti bibliografici

- Bardal K. G., Reinart M. B., Lundberg A. K., Bjørkan M. (2021), “Factors facilitating the implementation of the sustainable development goals in regional and local planning-experiences from Norway”, in *Sustainability*, 13.
- Bertolo A. (1983) *Potere, autorità, dominio: una proposta di definizione*, «Volontà», n. 2, disponibile su https://eleuthera.it/Bertolo_Anarchici-e-orgogliosi-di-esserlo/Bertolo_8-5.html
- Breuer A., Leininger J., Tosun, J. (2019), *Integrated policymaking: choosing an institutional design for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs)*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS): Bonn, Germany.
- Byskov Lindberg M., Kammermann L., (2021). “Advocacy coalitions in the acceleration phase of the European energy transition”, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*. Volume 40, pp. 262-282.
- Fenton P., Gustafsson S. (2017), “Moving from high-level words to local action - governance for urban sustainability in municipalities”, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Elsevier, 26-27, pp. 129-133.

- Guarini E., Mori E., Zuffada E., (2022), “Localizing the Sustainable Development Goals: a managerial perspective”, in *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 34, no. 5, pp. 583-601.
- Hasanov M., Zuidema C., (2022), “Local collective action for sustainability transformations: emerging narratives from local energy initiatives in The Netherlands”, in *Sustainable Science*, 17, pp. 2397-2410.
- Jacobsson S., Lauber V., (2006), “The politics and policy of energy system transformation - explaining the German diffusion of renewable energy technology”, in *Energy Policy*, 34, pp. 56-276.
- Kammermann L., Ingold K., (2019). “Going beyond technocratic and democratic principles: stakeholder acceptance of instruments in Swiss energy policy”, in *Policy Sciences*, 52, pp. 43-65.
- Krantz V., Gustafsson S., (2021), “Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: early experiences from a Swedish forerunner”, in *Journal of Environmental Planning and Management*, 64, no.14, pp. 2641-2660.
- MASE – Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, (2023) *Piano per la Transizione Ecologica*, <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica>
- MASE (2017) *La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, <https://www.mite.gov.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>
- Meuleman L., (2019), *Metagovernance for Sustainability. A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*, Routledge, London and New York
- MiTE, MAECI 2022. *Voluntary National Review. Italy*, disponibile su <https://hlpf.un.org/countries/italy/voluntary-national-review-2022>.
- Schmid N., Sewerin S., Schmidt T.S., (2020), “Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback”, in *Policy Studies Journal*, Vol. 48, No. 4, doi: 10.1111/psj.12365
- OECD (2021), *Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development*, Disponibile su: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.
- Perry B., Diprose K., Taylor Buck N., Simon D., (2021), “Localizing the SDGs in England: Challenges and Value Propositions for Local Government”, in *Frontiers in Sustainable Cities*, 3.
- Pezzagno M., Richiedei A., Frigione B.M., Tira M. (2023), “Barrier and Accommodation Factors for Local Energy Coalitions in Urban Areas” in *Energy policy*, (pre-print).
- PON (2022), *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. CREAMO PA - Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della P.A.* Disponibile su: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/creiamo-pa-competenze-e-reti-per-lintegrazione-ambientale-e-per-il-miglioramento-delle-organizzazioni-della-pa/> (06/12/2022).
- Richiedei A., Pezzagno M. (2022), "Territorializing and Monitoring of Sustainable Development Goals in Italy: An Overview", in *Sustainability*, 14, no. 5: 3056.
- Schwanitz V.J., Wierling A., Arghandeh Paudler H., von Beck C., Dufner S., Knutsdotter Koren I., Kraudzun T., Marcroft T., Mueller L., Zeiss J.P., (2023). “Statistical evidence for the contribution of citizen-led initiatives and projects to the energy transition in Europe”. in *Scientific Reports*, 13, 1342.
- Soberón M, Sánchez-Chaparro T., Urquijo J., Pereira D., (2020). “Introducing an organizational perspective in sdg implementation in the public sector in Spain: The case of the former ministry of agriculture, fisheries, food and environment”, in *Sustainability*, 12, no. 23, pp. 1-19.
- Tasopoulou A., Zuidema C., Fernández Maroto M., Tourkolia C., Giannouli I., Spijkerboer R., Christidou C., (2022), “A methodological approach for developing institutionalized integrated sustainable energy and climate action plans: The 2ISECAP project”, in: Gospodini A. (ed) *2i & Socio-economic Dimensions*. Corfu Island, Greece, June 20-25, 2022.
- World Government Summit - WGS (2018), *Government in 2071: Guidebook. Preparing for new frontiers*, Ministry of Cabinet Affairs and The Future, United Arab Emirates, disponibile su <https://www.worldgovernmentsummit.org/docs/default-source/gov2071/government-2071-ence529b1ea7c6578b2f8ff0000a7ddb6.pdf>

Riconoscimenti

Progetto INTEGRA - Integrazione modellistica a supporto della governance e della strategia regionale di sviluppo sostenibile (Bando del Ministero per la Transizione Ecologica per la promozione di progetti di ricerca a supporto dell’attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile)

Progetto Europeo Horizon 2020 2ISECAP – “Institutionalized Integrated Sustainable Energy and Climate Action Plans” (UNIBS - CUP: D85F21000520006; grant number No #8101033752)

La dimensione territoriale nella programmazione dei fondi strutturali

Sandro Sanna

Regione Autonoma della Sardegna
Centro Regionale di Programmazione
Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
ssanna@regione.sardegna.it

Silvia Serreli

Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
serreli@uniss.it

Abstract

La politica di coesione europea investe la dimensione territoriale di un'importanza estremamente rilevante, anche per la sua capacità di portare la programmazione dei fondi strutturali al livello più vicino ai cittadini e rendere così gli obiettivi strategici dell'Unione europea meglio aderenti alle specificità locali e alle esigenze dei territori.

Tale importanza assume per il periodo di programmazione 2021-2027, attualmente in fase di avvio in tutto il territorio nazionale dopo i ritardi conseguenti agli effetti della pandemia di Covid, un significato più evidente ed esplicito, con la declinazione di un obiettivo di policy interamente dedicato, appunto, all'Europa più vicina ai cittadini.

In questo quadro, il contributo illustra gli esiti e le sfide della territorializzazione dei programmi europei, in particolare in Sardegna, anche in riferimento alle necessità di localizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile evidenziati dalla strategia regionale di sviluppo sostenibile. Si apre dunque per i territori una stagione di grandi opportunità per lo sviluppo locale, che dovrà essere in grado di cogliere le sfide del cambiamento climatico, della transizione energetica e delle trasformazioni sociali.

Con il presente contributo, si intende proporre una riflessione sul legame tra la dimensione territoriale della programmazione dei fondi europei, gli strumenti di pianificazione e le diverse forme di governance che possono contribuire al raggiungimento di esiti efficaci per lo sviluppo dei territori.

Parole chiave: planning, local development, european policies

1 | Sfide della territorializzazione

Se le politiche per la coesione territoriale hanno lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo (crescita e inclusione sociale) degli abitanti di un contesto - traendo fondamento e legittimazione nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea nonché dalla Costituzione Italiana (Barca 2011)¹ - l'efficacia di queste opportunità dovrebbe essere misurata nella capacità effettiva di rimuovere gli squilibri economici e sociali dei territori. La coesione, che tra i suoi significati richiama "la proprietà dei corpi di resistere a ogni azione che tenda a staccarne una parte dall'altra, in virtù di forze attrattive", è una forma di resistenza alla rottura, evoca il termine "struttura" e organizzazione, una interdipendenza tra le diverse parti di cui un testo si compone. E quindi una sfida per i territori.

Nell'ambito dei processi di pianificazione urbana e territoriale una valutazione sugli effetti che si generano in un contesto grazie alle forze di coesione presenta elevati gradi di complessità. Quali energie tengono insieme le parti di un sistema territoriale "coeso" e attraverso quali strumenti le politiche di sviluppo sono realizzate per favorire una qualità dell'abitare duratura. Le scelte di policy dell'Accordo di Partenariato 2021-2017 per l'Italia sottolineano la "privilegiata attenzione ai territori e contesti più fragili dal punto di vista socio-economico e geografico (aree marginali, periferie urbane, quartieri disagiati, aree di montagna, insulari, aree esposte a rischi naturali, aree di transizione industriale), alle categorie e persone più vulnerabili, alla piena valorizzazione delle energie dei giovani e delle donne, al contrasto di ogni forma di discriminazione e alla promozione della partecipazione responsabile delle imprese con investimenti indirizzati a percorsi di sviluppo sostenibili e in grado di fornire occasioni di lavoro di qualità"².

¹ Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale 2011.

² https://www.dropbox.com/s/zw65s8lpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0

Coesione ed equità economica, sociale e territoriale sono quindi strategie che si confrontano con la fragilità e vulnerabilità dei contesti dell'abitare ed esprimono l'urgenza di un coordinamento e di una organizzazione strutturata per far fronte al costante rischio di impoverimento e desertificazione dei territori³.

Il confronto tra gli approcci dei diversi cicli di programmazione con i quali si articola la politica di coesione territoriale offre la possibilità di una riflessione che parte da queste premesse. Un primo aspetto che sembra opportuno affrontare riguarda gli esiti della programmazione dei Fondi Strutturali nei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, che hanno messo in luce la complessità del rapporto tra la formulazione di politiche di sviluppo e le modalità di attuazione di interventi efficaci per la loro governo. Comprendere l'"anello mancante" tra la visione politica, l'attuazione delle scelte strategiche e i risultati materiali e immateriali sul territorio (Imperial 2021)⁴ è dunque l'obiettivo della nostra riflessione. Politiche e modalità d'azione sono tradizionalmente concepite e condotte con approcci di tipo *top-down* che non sempre hanno raggiunto i risultati attesi. Il richiamo alla "rinnovata attenzione alle modalità attuative", all'innovazione metodologica" per l'azione "rimediale" a favore dei ritardi strutturali e dei divari territoriali configura l'agenda della politica per la coesione territoriale che ha introdotto specifiche risorse per la crescita e l'inclusione sociale. Le ragioni dei cosiddetti gravi ritardi nella programmazione, la necessità di innalzare la qualità della spesa pubblica e la proposta di costante "riprogrammazione e rilancio incentrato nelle Regioni Convergenza", hanno forse maturato nei territori una perdita di fiducia e di operatività verso un'idea di rilancio efficace dei processi di sviluppo.

Una valutazione sui contenuti delle scelte progettuali proposte e compiute nella regione Sardegna può offrire un primo quadro per una riflessione. La territorializzazione della programmazione dei fondi europei è una sfida per gli enti territoriali ad agire "in modo orientato ai luoghi", ossia tenendo delle differenze dei cosiddetti "potenziali di applicazione", al fine di promuovere competizione e solidarietà fra territori. L'ultima relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale⁵, nel richiamare l'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea, evidenzia il permanere di divari profondi tra le regioni del Mezzogiorno, meno sviluppate, e quelle più sviluppate del centro-nord, già denominate rispettivamente Regioni "Convergenza" e Regioni "Competitività", che, contrariamente alle aspettative, dimostra una tendenza all'aumento delle disparità. I divari sono "relativi ad alcune condizioni essenziali della vita dei cittadini. Si tratta di condizioni largamente influenzate dalla qualità ed efficacia di servizi collettivi fondamentali: istruzione, giustizia, sicurezza, cura per gli anziani, cura per i bambini, servizi sanitari, reti e società digitali, reti ferroviarie e trasporto locale su ferro, servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti urbani, servizi alle imprese". Tuttavia uno dei nodi cruciali sembra ancora essere legato alla complessità degli impianti programmatori e gestionali che in particolare per le regioni significa l'attuazione dei propri programmi regionali. La consapevolezza che i ritardi siano legati inoltre alla maggiore "focalizzazione sui processi anziché sui risultati in termini di qualità della vita dei cittadini" fa emergere i significati profondi del divario e i circoli viziosi. Ma il dato più rilevante per questa riflessione è a nostro avviso la "difficoltà di mobilitazione dei cittadini stessi e delle reti sociali dei territori nella rivendicazione dei propri diritti?". Forse questo punto incita a esplorare la territorializzazione oltre alla valutazione e alla misura degli indicatori e delle performance.

2 | Cicli e linguaggi

All'interno del quadro descritto, possono essere indagate e discusse le principali esperienze e i risultati della programmazione territoriale nella Regione Sardegna nel periodo recente.

A partire dalla programmazione 2000-2006, la Regione Sardegna⁶ ha avviato le prime significative esperienze nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) con la progettazione integrata dei Progetti Integrati Territoriali (PIT)⁷.

³ "Gli obiettivi del Green Deal europeo possono essere conseguiti solo senza lasciare indietro nessuno e in modo equo ed inclusivo, si sosterranno le persone e le comunità più vulnerabili ed esposte agli effetti sociali ed economici della transizione" AP

⁴ <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1750#RelatedArticles>

⁵ <https://politichecoesione.governo.it/media/3073/relazione-politica-di-coesione-2014-2020.pdf>

⁶ Nella programmazione 2000-2006 la Sardegna è inquadrata nell'Obiettivo 1 (promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni -come la Sardegna- il cui prodotto interno lordo pro-capite risulta inferiore al 75 % della media dell'Unione europea).

⁷ Cfr. Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 i progetti integrati sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una "massa critica" adeguata.

Come riportato nel rapporto finale di esecuzione del POR⁸, la modifica al Titolo V della Costituzione, entrata in vigore nel 2001, ha contribuito a consolidare il coinvolgimento attivo di partenariati socio-economici e istituzionali - anche nella fase attuativa, mettendo in pratica il principio di sussidiarietà tale nuovo orientamento, corrispondente a un mutamento sostanziale di indirizzo della programmazione regionale. L'impostazione strategica del Programma approvato nel 2000, rivista dopo la valutazione intermedia per dare maggiore rilevanza alla contestualizzazione delle scelte operate a fronte della peculiarità della posizione della Sardegna nel contesto del Mezzogiorno, ha inoltre messo l'accento sugli strumenti con cui perseguire l'obiettivo della coesione delle aree interne con una maggiore condivisione dei soggetti responsabili dell'attuazione. L'esperienza della programmazione territoriale avviata nel 2001 ha portato qualche anno dopo all'approvazione di 13 PIT (sui 19 proposti dai territori alla Regione), con risultati inferiori alle aspettative nonostante il tentativo successivo di "ottimizzazione": un livello di integrazione delle proposte insoddisfacente, un insufficiente livello di coerenza con *l'idea guida*; una concentrazione esclusiva su opere infrastrutturali, una scarsa attenzione ai fabbisogni formativi, una totale assenza delle iniziative degli operatori economici privati (RAS, 2006).

La valutazione dell'efficacia dei PIT ha mostrato dunque come a fronte di un'ampia domanda di piccole opere pubbliche, l'esperienza non ha introdotto una progettualità soddisfacente finalizzata allo sviluppo economico e sociale, registrando altresì un insufficiente coinvolgimento dei privati⁹.

L'esigenza di individuare modelli procedurali efficaci per "una effettiva integrazione tra azioni di marketing territoriale e l'incremento sostenibile dell'attività produttiva" si è concentrata in quegli anni sulla ricerca di un maggiore coinvolgimento partenariale dei soggetti-investitori privati, senza esiti positivi.

L'avvio del processo di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, ha favorito per la Sardegna una nuova fase di progettazione integrata, con un più diretto coinvolgimento dei territori a livello istituzionale e degli attori privati locali sia per la costruzione delle necessità sia per l'individuazione delle prospettive. Alcuni elementi sono stati ritenuti prioritari: la definizione delle funzioni e degli ambiti di competenza in termini di programmazione territoriale e settoriale; la scelta delle metodologie e degli strumenti di programmazione per garantire la qualità e la coerenza della programmazione regionale con le politiche di coesione nazionali ed europee; le modalità e il livello di coordinamento e di integrazione territoriale (regionale, provinciale, locale) e settoriale dei processi di programmazione.

Nel nuovo ciclo di programmazione concentrazione e integrazione degli interventi sono stati due requisiti prioritari per sostenere con efficacia i processi di coesione interna e la competitività dei sistemi locali (turistici, rurali, urbani, manifatturieri produttivi, etc.)¹⁰. Il complesso lavoro di costruzione dei Partenariati di Progetto a regia regionale ha prodotto, a partire dal 2006, circa 200 progetti che hanno promosso esperienze di progettazione integrata, strategica e territoriale con gli obiettivi focalizzati sulla creazione di reddito e di nuova occupazione, e sul rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale e di partenariato tra gli attori dello sviluppo locale¹¹.

Una peculiarità di questo ciclo di programmazione, fortemente influenzato dall'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del 2006, riguarda gli *Aspetti specifici di sviluppo a carattere territoriale*, per rilanciare il ruolo dei piccoli comuni dell'interno, e promuovere azioni di riequilibrio demografico, economico e sociale fra aree costiere e zone interne del territorio regionale. L'approccio strategico della programmazione, condiviso con gli indirizzi del PPR, proponeva un allentamento delle attività di nuova edificazione sulle coste e nelle città per aprire "corridoi" di interazione con i paesi dell'interno, attraverso il loro rilancio strategico, la ristrutturazione architettonica e urbanistica, in una prospettiva di accoglienza turistica e organizzazione produttiva. Su scala regionale sono stati impostati due obiettivi specifici per le aree costiere e quelle interne del territorio, in un'ottica di riequilibrio degli attrattori economici e produttivi (potenziali ed esistenti): il primo dedicato ai sistemi metropolitani e ai centri urbani di maggiori dimensioni, il secondo

⁸ POR Sardegna 2000-2006 – Rapporto finale di esecuzione al 30 giugno 2009, approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 16 giugno 2010.

⁹ In particolare, la valutazione intermedia e rilevava come il passaggio ad un modello top-down avrebbe potuto portare ad una migliore allocazione territoriale delle risorse destinate ai PIT, anche attraverso strumenti atti a garantire una loro eventuale tempestiva riprogrammazione, compatibilmente con i termini dei regolamenti comunitari, come pure una loro riduzione finanziaria, anche adottando meccanismi premiali in favore dei soggetti più efficienti, con maggiori chances nel raggiungimento dell'obiettivo di ridurre gli svantaggi delle aree non ancora sviluppate, ricorrendo, in caso di carenza di risorse sulle singole misure, a procedure di selezione concorsuali per l'individuazione delle operazioni prioritarie da finanziare.

¹⁰ Complemento di Programmazione del POR, approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 21 dicembre 2004

¹¹ Non va trascurato il fatto che in questo ciclo di programmazione 2007-2013 la Sardegna entra a far parte delle regioni del cosiddetto Obiettivo competitività regionale e occupazione, come regione in *phasing-in*, cioè un territorio che pur avendo superato la soglia del 75% del PIL pro-capite comunitario, presentava ancora ritardi sia nei livelli di dotazione infrastrutturale a supporto del sistema produttivo e delle famiglie sia nelle caratteristiche della struttura produttiva e delle imprese operanti nella regione.

rivolto alle aree svantaggiate e ai comuni minori. Inoltre, la localizzazione delle politiche urbane in Sardegna non ha concentrato l'attenzione sulle dimensioni demografiche (grandi, medi e piccoli centri), ma ha considerato la presenza di funzioni determinanti per la qualità della vita urbana (centri di reali o potenziali distretti produttivi, erogatori di servizi esclusivi, di ricerca e formazione, culturali, ecc.). Nondimeno, i territori di progetto sono stati articolati secondo geografia che richiama le categorie tradizionali dell'analisi territoriale: *poli di sviluppo urbano* (dotati di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzati da concentrazioni di funzioni diversificate, fornitori di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di significativo rilievo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale); *sistemi territoriali urbani* (rilevanti sotto il profilo economico-funzionale e istituzionale, composti da centri urbani caratterizzati da aree bacino per servizi a scala territoriale); *sistemi territoriali dei centri urbani minori* (costituiti da reti di comuni minori, in contiguità tra di loro, costituenti un sistema locale di almeno 5 comuni e di almeno 3 comuni con una popolazione non inferiore a 10.000 abitanti, caratterizzati da una strategia condivisa di sviluppo, da perseguire in forma associata)¹².

Anche sulla scorta dell'esperienza maturata nel ciclo precedente di programmazione, il POR nel 2007-2013 imposta la programmazione operativa degli enti locali secondo un approccio strategico, che vede la predisposizione di strumenti strategici - i Piani Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) per le aree urbane e i rinnovati PIT per le reti dei centri minori - e l'avvio di un'azione di stimolo nei confronti delle istituzioni locali per orientarle ad operare in una logica di programmazione unitaria delle risorse, comprese quelle "ordinarie".

Ed è proprio sulla base di questa esperienza che il Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 sancisce il cambio di paradigma che eleva gli interventi legati allo sviluppo territoriale a livello di strategia, attribuendo loro un ruolo centrale che conferma il percorso di territorializzazione delle politiche di sviluppo avviato nel 2007-2013. Attraverso il nuovo approccio territoriale integrato ed unitario introdotto dal PRS e fatto proprio da tutti i programmi operativi regionali - di tipo *bottom-up* - basato sull'auspicata partecipazione degli attori locali pubblici e privati per la condivisione delle scelte strategiche del territorio, la Regione abbandona definitivamente l'idea di un processo competitivo mirando al rilancio di tutte le aree della Sardegna che trova fondamento nella valorizzazione con un approccio di tipo *place-based* delle vocazioni e delle potenzialità proprie di ciascun territorio, sia in ambito urbano sia per le aree interne e rurali.

La programmazione territoriale del POR dà dunque attuazione alle strategie di sviluppo territoriale per le "città" e le "aree interne" prevedendo il ricorso allo strumento degli investimenti integrati territoriali (ITI) nelle aree urbane¹³ e la realizzazione di diversi modelli di intervento nelle aree interne: la strategia nazionale per le aree interne (SNAI), attuata nei territori individuati dal Ministero dello Sviluppo Economico e dalla Regione Sardegna¹⁴, e un'analoga strategia regionale attuata su tutto il territorio regionale (SRAI), attraverso le Unioni di Comuni e le Comunità Montane, nonché ulteriori specifici piani di sviluppo territoriale legati alle Aree di Rilevanza Strategica identificate nel Programma¹⁵ e a ulteriori aree di crisi e territori svantaggiati chiaramente identificate¹⁶. Tale processo, risulta peraltro fortemente condizionato ed indirizzato dalla riforma degli enti locali avviata con la L.R. n. 2/2016 recante "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna".

La programmazione, e in particolare i modelli di indagine territoriale su cui si fonda, in questo senso sembra tuttavia non tener conto di una dinamica urbana che esula dalle convenzioni e categorizzazioni e che interpreta gli svantaggi geografici e naturali come differenza, resistenza all'omologazione e alla standardizzazione. Nonostante gli sforzi di orientare le strategie europee per colmare i divari territoriali, i linguaggi della programmazione (marginalità, svantaggio, regioni convergenti e regioni competitive, performance finanziarie) accentuano le vulnerabilità di regioni ambientali e storiche in cui viceversa il carattere di *esternità* (Maciocco 2008, Maciocco, Sanna, Serreli 2011) può essere considerato una diversità cruciale.

3 | Esiti e prospettive

Circoscrivendo l'interpretazione della progettualità e dei suoi esiti alla programmazione territoriale (urbana e non urbana) emerge una sensibile difficoltà nella di realizzazione degli interventi programmati (e quindi di spesa) soprattutto nelle aree definite non urbane.

¹² I "Comuni svantaggiati" di cui ai bandi di finanziamento nazionale e regionale sono gli enti locali aventi simultaneamente le caratteristiche di: essere esposti a rischio di spopolamento; soffrire di deprivazione sociale; avere un livello di redditi della popolazione residente basso (inferiore al primo quartile della distribuzione dei comuni italiani).

¹³ Cagliari, Olbia e Sassari

¹⁴ l'Unione dei Comuni Alta Marmilla e la Comunità Montana Gennargentu Mandrolisai

¹⁵ Area Marina Protetta Penisola del Sinis – Isola del Mal di Ventre, Parco Regionale di Tepilora e Su Sercone

¹⁶ Piano straordinario per il Sulcis e Piano di rilancio del Nuorese

Programmazioni e riprogrammazioni del POR in Sardegna hanno peraltro di fatto “inseguito” i ritardi nell’attuazione e nella temuta rendicontazione delle spese, mantenendo sul Programma solo gli interventi più performanti.

Ciò nonostante, permane, comunque, un’incidenza significativa delle allocazioni totali del POR in capo agli enti locali, a testimonianza del ruolo significativo mantenuto dai territori nell’utilizzo dei fondi europei. Su un totale di 2.509 progetti selezionati dal POR Sardegna FESR 2014/2020 al 31 dicembre 2022, ben 837 hanno come beneficiari enti locali, prevalentemente rappresentati dalle amministrazioni comunali (oltre l’80%); i Comuni sono beneficiari di interventi di monitoraggio ambientale ai fini della sicurezza dei territori (Asse II), di efficienza energetica (Asse IV), di mitigazione del rischio idrogeologico (Asse V). L’effetto delle politiche di programmazione territoriale invece dispiega i suoi effetti principalmente negli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale (Asse VI) per i quali è evidente la destinazione prevalente delle risorse gestite dalle Unioni di Comuni.

Il ciclo di programmazione 2014-2020, nell’ambito della programmazione territoriale in ambito non urbano (PT), evidenzia dunque come la figura delle Unioni di Comuni sia stata protagonista nella proposta di progetti intercomunali (quasi il 60% delle proposte). Tuttavia per gli enti territoriali coinvolti nella programmazione i dati di monitoraggio del POR FESR registrano un avanzamento della spesa, all’ultimo anno di programmazione, pari in media a circa il 32%, rilevando di fatto criticità strutturali connesse alla capacità tecnico-amministrativa degli attori pubblici, con persistenti problematiche legate all’attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti.

Non sembra tuttavia esserci una correlazione diretta tra la capacità di spesa e le diverse tipologie di intervento sostenute, anche se è evidente la difficoltà correlata all’esecuzione di appalti di lavori pubblici, in tutti i settori.

Appena migliore, ma non certamente ottimale, la lettura dei dati relativi alla programmazione territoriale in ambito urbano (ITT) ove la spesa dichiarata dai Comuni supera di poco il 50% dell’ammontare complessivo degli interventi.

Le sfide della territorializzazione sembrano allo stato attuale affidate ad azioni di rafforzamento amministrativo e costituiscono uno degli obiettivi prioritari della politica di coesione 2021-2027. Il coordinamento efficace tra le istituzioni, l’attivazione di percorsi in grado di “aumentare in maniera apprezzabile e misurabile la capacità amministrativa a tutti i livelli di governo coinvolti nelle politiche di coesione e, in generale, di investimento pubblico”, è una direzione su cui concentrare le forze per influenzare l’impatto delle politiche di sviluppo del prossimo ciclo di programmazione.

Il contributo agli Obiettivi di Policy della programmazione europea (richiamato dai diversi documenti a livello nazionale e regionale) attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa si concentra non solo su azioni di affiancamento di attori locali e beneficiari pubblici e sulla integrazione funzionale degli interventi attraverso “tabelle di marcia” e percorsi partecipativi generici.

Nella nuova programmazione si dovrebbe forse puntare in primo luogo a mettere in campo progetti che stimolano una maggiore co-responsabilità degli attori pubblici e privati nella scelta delle priorità d’azione, nelle strategie di sviluppo locale, nella difesa dai rischi ambientali e affidare loro compiti precisi per trasformare obiettivi politici territoriali in azioni efficaci.

Progettualità come i Contratti di Fiume (o di laguna), ad esempio, si muovono in questa direzione, anche se mal si conciliano con un’azione a geometria prefissata, quali le Unioni di Comuni o loro associazioni. Essi attivano obiettivi politico-territoriali trasversali alle singole strategie settoriali (difesa dal rischio connesso alle alluvioni, qualità e quantità delle acque, tutela della natura, paesaggio, agricoltura e uso del territorio...) per promuovere uno sviluppo integrato e sostenibile dei territori, per affrontare le diverse e interconnesse necessità, le sfide territoriali e locali rispondendo alle esigenze dell’ambiente e dei cittadini¹⁷.

Il processo decisionale che si concentra su questi obiettivi programmatici richiede strutture o reti di attuazione composte da diversi livelli di governo sia in senso verticalmente (all’interno di una stessa organizzazione) sia orizzontale (tra diverse organizzazioni). Questo non implica necessariamente un approccio *bottom-up* ma si integra con quello *top-down* ponendo in primo piano l’obiettivo di un’efficace attuazione inter-organizzativa delle politiche di gestione delle necessità dei territori. La costruzione di reti di partenariato pubblico-privato capaci di far dialogare obiettivi collettivi promossi dai soggetti pubblici con le necessità e gli interessi in gioco posti da soggetti privati è una delle sfide della territorializzazione. L’implementazione di una politica pubblica, tuttavia, non è affatto lineare né tantomeno prevedibile.

¹⁷ Tale potenziale sinergia ha trovato recentemente spazio in Italia anche all’interno ACCORDO DI PARTENARIATO 2021 – 2027: “Considerando che gli obiettivi del Green Deal europeo possono essere conseguiti solo senza lasciare indietro nessuno e in modo equo ed inclusivo, si sosterranno le persone e le comunità più vulnerabili ed esposte agli effetti sociali ed economici della transizione. Saranno valorizzate, inoltre, le iniziative progettuali di tutela ambientale fondate su strumenti partecipativi (ad es. i Contratti di Fiume o altri strumenti volontari) in quanto in grado di responsabilizzare operatori e comunità locali nella corretta gestione delle risorse naturali.”

L'azione pubblica è sempre incerta, spesso ambigua nei suoi esiti e conseguenze. Per questa ragione gli studi sui processi implementativi in relazione alla pianificazione strategica di un territorio hanno spostato l'attenzione dalla individuazione di modelli prefissati attraverso un disegno razionale di soluzioni, alla predisposizione di strumenti pianificatori più agili capaci di prevedere elementi e dispositivi di verifica, correzione e apprendimento nei processi.

Strutturare possibili reti attive e latenti di governance istituzionale con lo scopo di far acquisire ai soggetti pubblici e privati maggiore consapevolezza della propria responsabilità nella gestione delle risorse primarie (le risorse dell'ambiente) e delle necessità delle comunità locali è per questo una priorità.

4 | Conclusione

La breve riflessione proposta in questo articolo, esito di attività di sperimentazione nel campo della programmazione regionale in Sardegna e degli approcci teorici e delle pratiche in seno alla pianificazione territoriale, offre la possibilità di rafforzare l'interpretazione dei limiti con i quali sono stati attivati i diversi cicli di programmazione europea, e di concentrare l'attenzione sulle prospettive e quindi sulle modalità di attuazione delle politiche di gestione di problemi complessi che i territori mettono in luce.

I cicli di programmazione sono la lente con la quali possono emergere le disfunzioni connesse alla distanza tra obiettivi ed esiti, alle difficoltà di coinvolgimento e di azione sinergica dei partenariati, agli ostacoli dare forma a idee e visioni, i rallentamenti e le resistenze nel raggiungimento dei risultati.

Permane la necessità di indagare ulteriormente sulle ragioni della distanza tra visioni generali e obiettivi operativi (Peters 2014), nonché di approfondire le forme di governance che possono essere più appropriate per minimizzare il cosiddetto deficit di attuazione (o implementation gap). Ridurre quindi lo scostamento tra le indicazioni normative dei diversi livelli di governo (europeo, nazionale e regionale), le visioni politiche e gli effetti concreti sul territorio è uno degli esiti attesi per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 perché possano diventare davvero il fulcro dei processi di pianificazione territoriale e urbana e quindi della qualità degli spazi dell'abitare e della solidarietà tra i territori. Senza nuove etichette e linguaggi separativi.

Attribuzioni

Entrambi gli autori hanno contribuito alla stesura di tutto l'articolo.

Riferimenti bibliografici

- Aru, S., Murru, M., Naseddu, M., & Sanna, S. (2019). Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria. In A. S. Corsale, Sardegna. Geografie di un'isola. Milano: Franco Angeli.
- Aru, S. & Sanna, S. (2019). The territorial planning of European funds as a tool for the enhancement and sustainable development of natural areas. In C. Gargiulo & C. Zoppi (Eds.), Planning, nature and ecosystem services (pp. 375-384). Napoli.
- Barca F. (2011) Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale 2011.
- Maciocco G. (2008) Fundamental trends in city development, Heidelberg, Springer
- Maciocco G., Sanna G., Serreli S. (2011) Urban Potential of external territories, Milano FrancoAngeli.
- Imperial M. (2021) "Implementation Structures: The Use of Top-Down and Bottom-Up. Approaches to Policy Implementation", Oxford Research Encyclopedia of Politics. 28. Oxford University Press. 2021. Date of access 20 May. 2023,
- Peters G., (2014) Implementation structures as institutions. Public Policy and Administration, 29(2), 131–144.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. OECD. (2021). SRSS/S2019/036 Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale. *Piani di Rafforzamento Amministrativo. Fondi di Sostegno alla Progettazione. Strategie di Sviluppo Territoriale.*
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. OECD. (2021b). Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale.
- RAS, (2006) P.O.R. SARDEGNA 2000 – 2006 Progetti Integrati Territoriali (P.I.T.) Stato di Attuazione
- RAS (2023) POR Sardegna FESR 2014-2020. Relazione Annuale di Attuazione 2022.

Fondi strutturali europei e sviluppo locale: criticità e opportunità nell'esperienza della Regione Sardegna

Alice Scalas

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali
alice.scalas@unica.it

Chiara Orrù

Università degli Studi di Cagliari
c.orrù49@studenti.unica.it

Stefania Aru

Regione Autonoma della Sardegna
Centro Regionale di Programmazione
staru@regione.sardegna.it

Sandro Sanna

Regione Autonoma della Sardegna
Centro Regionale di Programmazione
Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, design e urbanistica
ssanna@regione.sardegna.it

Alessandro Spano

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali
spano@unica.it

Abstract

I Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) attuano la Programmazione Unitaria 2014-2020 della Regione Sardegna, secondo un modello di governance multilivello, orientato ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale sanciti in Costituzione e caratterizzato dal rafforzamento di rapporti interistituzionali e coinvolgimento di attori locali.

In questo articolo, si riportano i risultati di un'indagine condotta su sette dei ventidue PST programmati nel periodo indicato. Tramite interviste semi strutturate ai protagonisti della Programmazione Territoriale (PT), si rilevano punti di forza ed elementi di criticità dell'attuazione dei PST. Tra i principali punti di forza, emergono la co-progettazione e il supporto da parte della Regione ai soggetti attuatori nell'elaborazione e applicazione delle strategie di sviluppo locale, attraverso un approccio inclusivo e volto alla responsabilizzazione dei territori. Tra le criticità, rilevano carenze nella capacità amministrativa, la mancanza di una visione condivisa per il rafforzamento di una strategia di sviluppo locale sovracomunale e la limitata partecipazione degli attori locali, soprattutto delle imprese.

L'articolo riporta alcuni suggerimenti per il miglioramento dei successivi periodi di programmazione, a partire dalle esperienze maturate e dai suggerimenti degli attori coinvolti.

Parole chiave: governance, local development, european policies

1 | Il ruolo dei Fondi Strutturali Europei nello sviluppo di modelli di policy *place based* non competitivi nella Programmazione 2014-2020 della Regione Sardegna

Le politiche di sviluppo territoriale integrato, avviate dalla Regione Sardegna (RAS) in attuazione della Strategia 5.8 del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019¹, promuovono il coinvolgimento dei territori nella definizione e co-progettazione delle strategie di sviluppo locale attraverso la programmazione unitaria delle risorse regionali, nazionali ed europee².

¹ Introdotto con L.R. n. 11 del 2/08/2006 il PRS della XV Legislatura viene approvato dal Consiglio Regionale con Risoluzione n.6/5 del 24.2.2015

² Deliberazione Giunta Regionale n. 9/16 del 10.03.2015 "Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020"

Caratterizzate da un approccio *place based* (Angelini & Bruno, 2016; Barca, 2009), trovano nel Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 (POR FESR) una delle leve finanziarie per l'attuazione, la valorizzazione delle specificità locali e l'individuazione di un nesso fra sviluppo economico e dinamiche territoriali. L'approccio della Programmazione Territoriale non interpreta unicamente il territorio come «risorsa», ma ambito di relazioni sociali, economiche e culturali spazializzate (Dematteis & Magnaghi, 2018; Magnaghi, 2020). Il coinvolgimento dei beneficiari nella costruzione di strategie di sviluppo locale rappresenta un approccio che valorizza una «conoscenza multidisciplinare del territorio» e delle sue «regole di trasformazione» unita alla «coscienza di luogo delle comunità locali» (Dematteis & Magnaghi, 2018, p. 15). La Strategia Regionale per le Aree Interne (SRAI), attuata nella PT dalla RAS³, affianca all'analoga Strategia Nazionale (SNAI)⁴ una propria declinazione per lo sviluppo delle aree interne che realizza le priorità espresse nel PRS (lotta allo spopolamento, concentrazione delle risorse, identificazione di temi prioritari) secondo logiche non competitive. Il protagonismo dei nuovi soggetti istituzionali individuati nella parallela Riforma degli Enti Locali⁵, ha garantito alle Unioni di Comuni (o loro aggregazioni) e Comunità Montane pari opportunità di accesso (non riservate alle sole aree di interesse strategico originariamente individuate nel POR)⁶, anticipando le indicazioni per una coesione inclusiva della Commissione Europea per la Programmazione 2021-2027 (Aru & Sanna, 2019a).

La PT contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo di una «Europa più vicina ai cittadini» (Commissione Europea, 2022) attraverso il rafforzamento di processi di governance multilivello nell'ottica dell'efficienza ed efficacia, per promuovere azioni di sviluppo locale ispirate ai principi costituzionali di sussidiarietà verticale, orizzontale e di leale collaborazione (artt. 118, 114 Cost.).

La PT introduce un'innovazione di metodo caratterizzata dalla concentrazione delle risorse finanziarie e specializzazione dei territori nei termini di obiettivi comuni per un'efficace risposta a problemi locali ed integrazione di fondi su base tematica e territoriale.

I soggetti attuatori per concretizzare il proprio progetto di sviluppo, fondato sull'individuazione dei *driver* di crescita, sono vincolati ad impiegare le risorse secondo le regole dei fondi di riferimento, in particolare quelle disciplinanti l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei (Fondi SIE).

Tale politica ribalta la connessione tra individuazione degli ambiti territoriali e obiettivi della Programmazione europea in favore di Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) espressione dei fabbisogni e desiderata locali rispetto ai quali i fondi comunitari fungono da leva di attuazione.

La PT si realizza attraverso il connubio tra strumenti amministrativo-procedurali e approcci di tipo partecipativo. Il documento di programmazione, all'interno del quale sono rappresentate le priorità di sviluppo dei territori, è il PST.

Dal punto di vista amministrativo, ogni PST è parte integrante di un Accordo di Programma Quadro (AdP) siglato dalle parti interessate, a seguito di una fase negoziale, e approvato con Delibera di Giunta Regionale. Con successiva Convenzione attuativa viene regolamentato il trasferimento di fondi al soggetto attuatore, in base ai cronoprogrammi procedurali e finanziari delle singole operazioni. L'idea di progetto viene costruita tra questi due atti formali come incontro tra strategia e azioni definite e finanziabili.

Gli elementi caratterizzanti l'intero processo sono l'utilizzo di tecniche partecipative per la co-progettazione e l'accompagnamento costante da parte della RAS ai territori tramite il Centro Regionale di Programmazione (CRP). La governance territoriale esterna dei PST è in capo alla RAS con il CRP responsabile dell'AdP e il coinvolgimento degli assessorati competenti. L'attuazione e il conseguimento degli obiettivi sono affidati al soggetto attuatore unico, Unione di Comuni o Comunità Montana, che, a dimostrazione della capacità tecnico – amministrativa nella gestione delle risorse erogate, istituisce al suo interno una struttura di coordinamento, l'Ufficio unico di progetto.

Si tratta di un processo in divenire integrato e modificato da Atti aggiuntivi: l'Atto aggiuntivo alla Convenzione attuativa per la rimodulazione di Fondi e integrazione di azioni e l'Atto aggiuntivo all'AdP che introduce dei correttivi per l'aggiornamento e l'ottimizzazione della strategia territoriale originaria.

2 | Una proposta per la valutazione della governance dei progetti di sviluppo territoriale

Le evidenze riportate scaturiscono da un'indagine sull'attuazione dei PST effettuata su un campione di sette sui ventidue territori interessati dalla SRAI (Figura 1), individuati per la rappresentatività di casistiche

³ Deliberazione G.R. n. 9/22 del 10.03.2015 "Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale"

⁴ Per approfondimenti si veda (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2023).

⁵ Legge Regionale n. 2 del 04.02.2016 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna"

⁶ Deliberazione G.R. n.19/9 del 27.5.2014

ricorrenti: valorizzazione dell'unicità territoriale, attivazione di processi partecipativi autonomi, approcci top-down, aree di rilevanza strategica e coinvolgimento delle imprese locali.

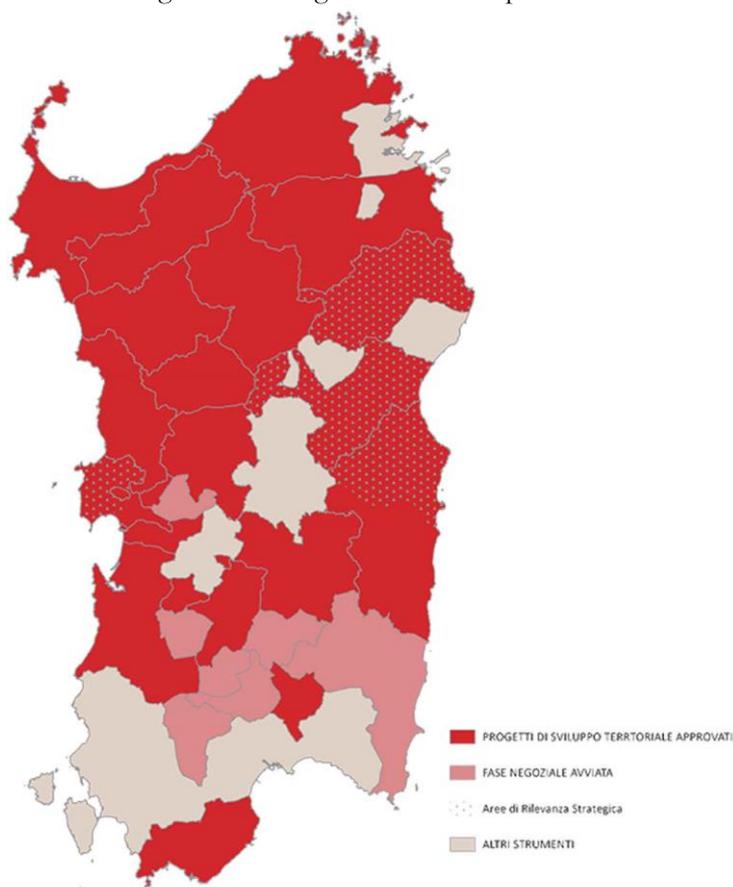


Figura 1 | Mappa dei progetti di Sviluppo Territoriale approvati dalla Giunta regionale Fonte: sito Sardegna Programmazione

A partire dall'analisi degli AdP sottoscritti, sono evidenziati i processi normativi e i passaggi significativi che li caratterizzano, per ricostruire il percorso progettuale di ciascun PST e individuare elementi di correlazione o difformità tra i diversi territori nel loro approccio alla co-progettazione.

La metodologia di ricerca, di tipo quali-quantitativa, è applicata attraverso interviste semi strutturate dirette ai protagonisti della PT⁷: referenti territoriali, funzionari della RAS-CRP, referenti per i territori, amministratori locali, enti che si occupano di incubazione di impresa (Figura 2).

⁷ L'indagine è stata condotta nell'ambito delle attività del Master sulla Governance Multilivello presso l'Università degli Studi di Cagliari nell'A.A. 2021-2022.

ENTE COINVOLTO	PERIODO DELL'INTERVISTA	DURATA	MODALITA	RUOLO DEI SOGGETTI INTERVISTATI
Unione Di Comuni Del Partecolla E Basso Campidano	Gennaio 2023	53 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 1: Amministratore Comunale
		15 Minuti	Telefonica	Intervistato 2: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
		43 Minuti		Intervistato 3: Partner Tecnico
Unione Dei Comuni Valle Del Pardu E Dei Tacchi Ogliastra Meridionale	Gennaio 2023	25 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 4: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Unione Dei Comuni Alta Gallura	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Zoom	Intervistato 5: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Unione Dei Comuni Parte Montis	Gennaio 2023	36 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 6: Responsabile Dell'ufficio Unico Di Progetto
		70 Minuti		Intervistato 7: Amministratore Locale
Unione Dei Comuni Del Mont'albo	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 8: Coordinatore Con Funzione Di Raccordo Dell'ufficio Unico Di Progetto
Comunità Montana Nuorese Gennargentu Sopramonte Barbagia	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 9: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Unione Di Comuni Costa Del Sinis Terra Dei Giganti	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 10: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Regione Autonoma Della Sardegna Centro Regionale Di Programmazione	Tra Novembre E Gennaio 2023	4 Incontri Da Circa 15 Minuti	In presenza	Intervistato 11: Funzionario
		4 Incontri Da Circa 15 Minuti	In presenza	Intervistato 12: Funzionario
		10 Minuti	In presenza	Intervistato 13: Referente Per I Territori
		10 Minuti	In presenza	Intervistato 14: Responsabile Gdl

Figura 2 | Descrizione del campione intervistato e caratteristiche delle interviste

Ai fini di individuare elementi integrativi per la reingegnerizzazione degli interventi della PT per la nuova Programmazione 2021-2027, è stato costruito un sistema di valutazione dell'attuazione dei PST del ciclo 2014-2020 che scaturisce dal confronto fra:

1. le dimensioni analitiche della governance desunte dall'analisi della letteratura pertinente;
2. la valutazione quantitativa dell'attuazione fondata sul monitoraggio amministrativo, fisico e finanziario dell'impiego dei fondi FESR a sostegno di parte degli interventi dei PST;
3. le risultanze emerse dall'indagine sui protagonisti dell'attuazione dei PST.

Le tre componenti individuate si influenzano in un rapporto autopoietico per costruire un sistema di valutazione nel quale siano presenti le dimensioni della governance, le sottodimensioni correlate ed elementi di analisi emersi dal confronto con gli intervistati. Questa combinazione permette una valutazione preliminare che necessita di un ulteriore approfondimento non solo attraverso l'elaborazione di strumenti di misurazione puntuali (indicatori), ma anche tramite l'adozione di un approccio alla ricerca quale «percorso cognitivamente aperto» (Calandra, 2023).

Sono ripresi nei loro aspetti generali e riadattati alle esigenze di analisi «gli schemi concettuali» propri della letteratura sulla misurazione della qualità della governance che, seppur applicati ad ambiti specifici quali le «politiche riguardanti le risorse ambientali in ambito rurale su scala locale» (Franceschetti, Da Re, & Secco, 2012: 3), veicolano un approccio che valorizza la multidimensionalità della governance costituito da elementi chiave (Bezzi, 2007) quali «efficacia, sostenibilità, capacità e responsabilità, efficienza, partecipazione e trasparenza» (Franceschetti, Da Re, & Secco, 2012:2-3).

DIMENSIONE DELLA GOVERNANCE	DESCRIZIONE DEGLI AMBITI DI ANALISI
Efficacia	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la relazione tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti, la capacità di attivare processi multilivello, l'efficacia delle azioni condotte in termini di cambiamenti prodotti e l'adeguatezza delle risorse finanziarie.
Sostenibilità	Si indagano, in fase di attuazione dei PST, l'attenzione alla misurazione degli impatti ambientali, sociali ed economici degli interventi e la durabilità i progetti di sviluppo territoriale oltre il sostegno fornito dalla Programmazione Territoriale Integrata.
Capacità e responsabilità	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, in che modo supportare e/o integrare le competenze e le professionalità fornite dai soggetti attuatori e come l'organizzazione amministrativa influisca sull'esito dei progetti di sviluppo territoriale
Efficienza	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la capacità amministrativa dimostrata dai territori in rapporto agli strumenti forniti nell'ambito della Programmazione Territoriale Integrata. In particolare, viene considerato, in rapporto alle sue caratteristiche e mezzi, l'operato dell'Ufficio Unico di Progetto.
Partecipazione	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la capacità dei soggetti attuatori di attivare processi partecipati, di favorire il coinvolgimento di attori locali e imprese, di creare e gestire reti territoriali
Trasparenza	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la capacità di realizzare un'efficace comunicazione interna ed esterna sui Progetti di Sviluppo Territoriale, di raccogliere eventuali feedback da parte degli attori locali, di documentare in maniera chiara l'intero processo

Figura 3 | Le dimensioni di analisi della governance riprese dalla letteratura e adattate al caso di studio

Il sistema di valutazione proposto si inserisce nel dibattito sul tema (Martini et al 2006; Spina & Espa, 2011; Canto & Sperti, 2021) e si configura quale strumento di analisi di politiche territoriali attraverso un crescente coinvolgimento dei destinatari nei processi di *decision making*. Restituisce la complessità dei processi multilivello e delle interconnessioni fra attori istituzionali e non (CE, 2002) nell'ambito di una tendenza al decentramento delle funzioni statali secondo l'asse «Stato-società» (Piattoni, 2015). Contribuisce, infine, all'introduzione di strumenti a sostegno dell'azione della PA, a partire dal legame tra «legittimazione ed efficacia amministrativa» che si esplica non solo con l'attuazione della programmazione, ma anche in riferimento alla capacità di soddisfare «bisogni collettivi» (Martini et al, 2006).

3 | Le risultanze dell'indagine: i suggerimenti dei protagonisti dell'attuazione dei progetti di sviluppo territoriale per l'ottimizzazione della governance dei PST

L'Accordo di partenariato per la Programmazione 2021-2027 evidenzia le criticità più volte riscontrate in Italia dalla Commissione Europea in relazione alla capacità istituzionale-amministrativa, sottolineando l'esistenza di una grande disparità fra regioni (CE, 2017). Dal confronto con i soggetti attuatori della PT 2014-2020 emergono alcune criticità che interferiscono con l'attuazione dei PST:

- la carenza nella capacità amministrativa dei territori, soprattutto per le Unioni di Comuni prive di un proprio organico o di nuova costituzione;
- il prevalere di logiche campanilistiche a fronte della necessità di rafforzare una strategia territoriale sovracomunale con benefici condivisi;
- le difficoltà per un'effettiva partecipazione degli attori territoriali soprattutto imprese locali e tecnici comunali;
- i difetti di comunicazione interna sugli interventi tra la parte politica e la parte tecnica e mancanza dell'attivazione di un processo di promozione territoriale dei PST da parte dei soggetti attuatori.

Per gli intervistati, la capacità amministrativa risulta l'ambito a cui si legano le difficoltà nell'attuazione dei PST. In particolare, si sottolinea l'incidenza dei limiti normativi sulla dotazione organica delle Unioni dei Comuni. L'Ufficio unico è composto prevalentemente da personale tecnico-amministrativo dagli enti locali, in comando all'Unione per un limitato monte orario settimanale in rapporto alla numerosità e complessità degli interventi. Secondo la normativa⁸, le Unioni non possono avere pianta organica propria, se non precedentemente dotate. Il limite alla capacità di assunzione influisce negativamente sull'attuazione e gestione dei PST.

Si ravvisa la necessità di intervenire sul rapporto numerosità degli interventi del PST/ carenza di risorse umane intesa quale scarsità di figure tecniche con competenze specifiche (*project, programme e communication*

⁸ Legge regionale n.18 del 4.08.2011 "Unioni di Comuni: modifica all'art 3 delle L.R. del 2 agosto 2005, n.12"; Legge regionale n.2 del 04.02.2016 "Riordino delle autonomie locali della Sardegna"

manager) e trasversali (esperti legali, esperti in animazione territoriale) a supporto del personale dell'Ufficio Unico.

Gli elementi correttivi, introdotti in corso d'opera a livello regionale⁹, dimostrano la consapevolezza maturata dalla RAS sulle criticità illustrate. Dall'altra parte, come emerso dall'indagine, gli stessi soggetti attuatori hanno un approccio propositivo rispetto all'ottimizzazione dell'attuazione e forniscono alcuni suggerimenti riferiti alle dimensioni di analisi della governance dei PST

Vengono riportate, a titolo esemplificativo, alcune proposte incentrate su aspetti generali e sul concreto funzionamento dell'Ufficio unico:

- superare la logica dell'intervento puntuale a fronte di una messa a sistema degli interventi in promozione e marketing;
- limitare il livello di complessità in fase di progettazione: privilegiare un numero più basso di interventi e realizzare verifiche preventive sulla fattibilità rispetto ai beni oggetto di intervento;
- diminuire la percentuale di interventi volti alla realizzazione di opere pubbliche in favore di investimenti in servizi e azioni immateriali (promozione);
- introdurre vincoli alle amministrazioni che intendano attuare il PST unicamente attraverso la realizzazione di opere pubbliche;
- coinvolgere nella fase di programmazione e definizione di obiettivi e azioni dei PST i tecnici degli uffici che andranno a realizzare materialmente gli interventi;
- analizzare l'attuazione degli interventi, valutarne gli impatti, identificare la correlazione tra obiettivi e risultati e monitorare l'andamento della strategia.
- introdurre la previsione puntuale e misurabile dei risultati (in termini di benchmark) che si intendono raggiungere con l'intervento e loro quantificazione attraverso un sistema codificato condiviso integrato dalla valutazione di impatto
- costruire offerte sovracomunali di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e storico dei territori.
- programmare interventi sostenibili dal punto di vista finanziario;
- supportare i territori nell'alimentazione dei sistemi di monitoraggio, renderli più intuitivi e favorirne l'evoluzione in senso gestionale verso una maggiore standardizzazione e interoperabilità.

In relazione alla composizione dell'Ufficio Unico, sono emersi una serie di elementi a corollario delle competenze specifiche che dovrebbero essere presenti:

- la previsione di figure minime necessarie (esperti in progettazione, monitoraggio e rendicontazione, esperti in bandi e gare), da integrare in maniera flessibile in ogni territorio con figure calibrate rispetto alle caratteristiche proprie di ciascun PST;
- l'inserimento di figure trasversali che monitorino, sul campo e in cantiere, la concreta realizzazione degli interventi, che raccolgano e analizzino dati aggiornati e numerici sui progetti;
- la dotazione di personale amministrativo di supporto, (categoria C) al fine di evitare un sovraccarico sui RUP e l'allungamento dei tempi.

Si tratta di considerazioni già attenzionate dalla RAS, emerse sia durante le consultazioni del partenariato e della società civile per la definizione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSVS) – in un processo in stretta sinergia con quello di preparazione della Programmazione 2021-2027 – sia nell'ambito della preparazione del Piano di Rigenerazione Amministrativa (PRigA)¹⁰ che ha accompagnato la preparazione del Programma Regionale FESR 2021-2027.

All'interno del CRP si sono avviate delle riflessioni sulle modalità più idonee per assicurare un miglioramento della struttura organizzativa capace di realizzare una governance più efficiente ed efficace dei PST e di rafforzare la capacità amministrativa dei territori e della struttura regionale.

4 | Conclusioni

La Programmazione Territoriale ha introdotto delle innovazioni di metodo e di approccio nella progettazione, gestione e attuazione dei processi di sviluppo locale che trovano i soggetti attuatori concordi nell'apprezzare il percorso alla costruzione di strategie territoriali sovracomunali.

⁹ Deliberazione G.R. n.25/21 del 02.08.2022; Deliberazione G.R. 26/36 dell'08.08.2022

¹⁰ Deliberazione G.R. n. 30/37 del 30.9.2022 "Programma Regionale FESR 2021-2027. Presa d'atto dello stato del negoziato con la Commissione europea e approvazione del Piano di Rigenerazione Amministrativa (PRigA)".

I risultati di questa politica si dipanano su un orizzonte che non necessariamente coincide con i tempi del ciclo di programmazione. In ambito regionale la sfida per la costruzione di una strategia, oltre la logica del finanziamento, è stata colta attraverso il collegamento tra la Programmazione dei fondi e la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile che si estende fino al 2030 e poi, grazie al *Green Deal*, al 2050. La sfida per la Programmazione 2021-2027 sarà portare questo approccio su scala sub-regionale, al livello dei territori, in primo luogo con gli amministratori per una gestione operativa oltre che politica; sviluppare un dibattito con le comunità locali; ragionare su geometrie territoriali differenti rispetto a quelle finora considerate.

L'indagine ha fatto emergere come, nei territori oggetto di analisi, si sia avviato un percorso di cambiamento verso l'attuazione di politiche sovracomunali. Gli elementi di analisi raccolti hanno permesso una valutazione multidimensionale della qualità della governance dei PST.

Nelle sue intenzioni la PT recepisce le indicazioni dettate dal Libro bianco sulla Governance Europea e dalla Carta della Partecipazione per una maggiore qualità ed efficacia dell'azione pubblica che supporti l'attuazione delle politiche e restituisca la complessità dei processi di governance multilivello attivati.

Nella prossima Programmazione, la costruzione di strategie territoriali di medio e lungo termine si lega all'ottimizzazione della capacità amministrativa e alla facilitazione dei processi.

L'indagine mette in evidenza la consapevolezza della Regione delle criticità attuative del processo, ivi comprese le tempistiche, delle necessità e, in parte, degli strumenti da introdurre per superarle.

Dal punto di vista dei territori emerge una valutazione positiva nei confronti dell'approccio introdotto dalla PT che rappresenta una sfida, anche professionale, per i soggetti attuatori e apporta risorse significative ai piccoli territori nell'ottica di una strategia integrata di sviluppo delle aree interne (SRAI).

Tuttavia, questo strumento non è esente da criticità. L'approccio non competitivo che conferisce a tutti i territori risorse per lo sviluppo territoriale non sempre ha effetti positivi. Le situazioni di partenza dei territori costituiscono differenze significative che incidono sugli esiti dell'attuazione dei PST. Per sostenere l'innovatività di una politica partecipativa e inclusiva, bisognerà introdurre dei correttivi nonché adattare gli strumenti alle specificità locali in maniera ancora più profonda di quanto già fatto nella Programmazione 2014- 2020.

L'indagine condotta, ha dunque evidenziato la disponibilità di Regione e Territori nell'apportare dei miglioramenti ad un processo di cambiamento in itinere rispetto al quale non si può e non si vuole più prescindere nell'ottica di favorire strategie di sviluppo territoriale di lungo periodo, sostenibili e durature.

Attribuzioni

La redazione del § 1 è attribuita alla Dott.ssa Stefania Aru e all'Ing. Sandro Sanna; la redazione del § 2 è curata dalla Dott.ssa Alice Scalas; la redazione del § 3 è attribuita alla Dott.ssa Chiara Orrù. La redazione delle Conclusioni è scaturita dal confronto tra gli autori. L'intero documento è oggetto di revisione e integrazioni da parte del prof. Alessandro Spano

Riferimenti bibliografici

- Angelini, A., Bruno A. (2016). *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Franco Angeli, Milano.
- Aru, S., Murru, M., Naseddu, M., & Sanna, S. (2019a) "Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria" in A. S. Corsale *Sardegna. Geografie di un'isola*. Franco Angeli, Milano, pp.369-388.
- Aru, S. & Sanna, S. (2019b) "The territorial planning of European funds as a tool for the enhancement and sustainable development of natural areas" in C. Gargiulo & C. Zoppi (Eds.), *Planning, nature and ecosystem services* FedOAPress, Napoli, pp. 375-384.
- Barca (2009), Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea, disponibile su Scienze politiche.unical.it
- Bezzi, C. (2007). *Cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Calandra, L. M. (13 febbraio 2023) "Ascoltare i luoghi, dare voce ai territori: una proposta metodologica per riscoprire/ricostruire la centralità dei margini". Intervento al Convegno *Meno marginali come e per chi. Ipotesi e proposte della Geografia per il recupero delle «marginalità» territoriali in Italia*, Roma.
- Commissione Europea. (2002), Libro Bianco sulla Governance Europea, disponibile su Eur-lex.europa.eu
- Commissione Europea (ottobre 2017), Accordo di Partenariato 2014-2020. Italia. Sezione1A disponibile su Opencoesione.gov.it.
- Commissione Europea. (luglio, 2022). Accordo di partenariato dell'Italia 2021-2027 disponibile su Agenziacoesione.gov.it.

- Dematteis, G., & Magnaghi, A. (2018) "Patrimonio territoriale e coraltà produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali" in *Scienze del territorio. Le economie del territorio bene comune*, n.6, pp. 12-25.
- Franceschetti, G., Da Re, R., & Secco, L. (2012, settembre), "Misurare la buona governance dei territori rurali: un possibile set di indicatori" in *Agri Regioni Europa*, n.30, pp.1-11.
- Magnaghi, A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Martini, A., Mo Costabella, L., & Sisti, M. (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*. Formez. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. Ufficio stampa ed editoria, Roma.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. OECD. (2021). SRSS/S2019/036 Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale. *Piani di Rafforzamento Amministrativo. Fondi di Sostegno alla Progettazione. Strategie di Sviluppo Territoriale*.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.
- Piattoni, S. (2015), "Multi-Level Governance: Underplayed Features, Overblown Expectation and Missing Linkages Multi-Level Governance: The Missing Linkages in *Critical Perspectives on International Public Sector Management*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, vol.4, pp. 321-342.

Sitografia

- Strategia Nazionale Aree Interne, disponibile su Agenzia per la Coesione Territoriale, SNAI, anno 2023, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>
- Commissione Europea. (2017, ottobre)

La sfida dei territori a bassa intensità urbana: tra pianificazione strategica e processi di innovazione istituzionale nel progetto urbanistico

Loris Antonio Servillo

Politecnico di Torino - Future Urban Legacy Lab / DIST

loris.servillo@polito.it

Abstract

L'emergere di un'attenzione politica ed accademica nei confronti dei territori a basso grado di urbanizzazione, o comunque strutturati su aree urbane di piccole e medie dimensioni, e spesso in relazione con il tema dei 'territori che non contano', sta iniziando a generare agende politiche sempre più strutturate con lo scopo di perseguire azioni mirate ad innestare politiche di sviluppo locale e di risposte ad eventuali forme di marginalizzazione territoriale. Contestualmente, si stanno sviluppando agende investigative sulla validità ed efficacia fattiva nei luoghi oggetto di intervento. Tuttavia, è meno evidente come questo fiorire di iniziative ed attenzioni abbia fatto emergere, in maniera abbastanza diffusa a livello europeo, processi di innovazione che toccano aspetti cruciali della pianificazione e dei suoi quadri istituzionali, altrimenti spesso ai margini del dibattito più consolidato.

Se le strategie di sviluppo territoriale e il perseguimento di forme di innovazione sociale e di sviluppo locale sono state in prima linea nel dibattito progettuale e politico da molti anni, queste hanno sofferto un forte pregiudizio urbano-centrico. Resta meno esplorato il modo in cui questi aspetti sono stati perseguiti in territori a diverso grado di urbanizzazione, caratterizzati da piccoli e medi centri e intrecciati con aree rurali.

Facendo riferimento ad una serie di studi e dibattiti (tra cui le attività redazionali per il lavoro "Handbook of territorial and local development strategies" nel quadro delle iniziative del Joint Research Center, 2022), il contributo riflette su tre questioni.

In primo luogo, indaga sulla convergenza tra la pianificazione territoriale strategica e l'approccio place-based, e sulle implicazioni che un approccio challenge-oriented comporta per l'ideazione e la gestione di un'agenda politica in questi territori.

In secondo luogo, riflette sulla complessità della progettazione urbanistica in territori funzionali, intersecando il pragmatismo delle scelte politiche con l'interpretazione dei luoghi in relazione alle sue sfide strategiche.

In terzo luogo, come gli studi sulle dimensioni istituzionali e di governance multilivello si sporgano fino a definire processi innovativi che riflettono su nuove arene politiche e processi di democrazia deliberativa.

Il contributo si conclude concependo una cornice d'insieme per comprendere le dimensioni che caratterizzano i processi di innovazione che avvengono in territori a vario grado di urbanizzazione.

Parole chiave: Pianificazione strategica, innovazione istituzionale, aree funzionali

La genesi di una prospettiva strategica

I territori intermedi (Kercuku et al., 2023), e/o caratterizzati da diversi gradi di bassa urbanizzazione, intrecciati con insediamenti rurali e ampie porzioni di aree agricole e naturali, richiedono una rafforzata capacità strategica di indirizzo di politiche di sviluppo locale dedicate (Espon, 2014). In parte, negli ultimi decenni, si è visto una forte sperimentazione di questo atteggiamento, spesso con una matrice politica di impianto europeo, sebbene con ancora forti limiti. Il contesto generale che inquadra questa condizione può essere articolato in alcuni aspetti generali.

In primo luogo, la varietà dei contesti e delle condizioni locali rende molto difficile avere modi simili di articolare un'agenda politica per/in questi territori. Paradossalmente, le grandi città tendono a raggruppare tipi di opportunità e minacce che sono più convergenti tra loro. Ciò si riflette nelle somiglianze tra le politiche urbane diffuse a livello internazionale e dalla circolazione di *best practice* disponibili in vari circuiti accademici e politici. Al contrario, la varietà delle condizioni naturali, geografiche, socio-culturali ed economiche, delle relazioni funzionali e della capacità amministrativa locale, dipinge i territori a basso grado di urbanizzazione come un variegato caleidoscopio di luoghi e condizioni (Dijkstra et al., 2013). Sono caratterizzati da un capitale territoriale specifico che richiede e acconsente modalità diverse per strutturare possibili strategie di sviluppo locale (Pertoldi et al., 2022).

In secondo luogo, questi territori sono interessati perlopiù da politiche regionali, nazionali e comunitarie organizzate principalmente in modo settoriale (il cosiddetto “approccio a silos”). Sia la comprensione delle loro dinamiche socio-economiche e territoriali che le misure politiche dedicate, sono spesso confinate in relazione ai loro principali punti di forza o questioni settoriali: politiche agricole, sussidi per le strategie di riconversione industriale, gestione delle coste e iniziative di supporto ad attività ittiche, conservazione delle risorse naturali risorse e patrimonio, ecc. Questi sono supporti vitali, ma una tale strutturazione operativa non riesce ad avere visioni alternative e coerenti, capaci di affrontare le sfide della contemporaneità, e quindi invertire macro-tendenze di arretramento, registrabili in maniera diffusa su tutto il territorio europeo negli ultimi decenni. Inoltre, la gestione settoriale dei fondi tende a essere distribuita attraverso meccanismi consolidati di sussidio, che possono generare dinamiche di scambio per il sostegno elettorale con le élite locali incombenti (Barca, 2019). Questo processo, a lungo termine, può causare un atteggiamento di *business as usual* e una mancanza di flessibilità nel perseguire politiche innovative.

In terzo luogo, negli ultimi decenni è cresciuta una maggiore sensibilità, sia accademica che politica, nei confronti di questa grande varietà di territori dell'UE, che tendono ad apparire marginalizzati (Pike et al, 2023). Cresciuta in parte anche con la consapevolezza dell'esistenza di territori trascurati e con il crescente rischio di atteggiamenti anti-establishment (Rodríguez-Pose, 2018), che colpiscono soprattutto luoghi al di fuori delle principali aree metropolitane, ha imposto un'agenda di indagine verso le aree in ritardo e i processi di emarginazione spaziale, seguita da diversi tentativi di elaborare raccomandazioni per agende politiche alternative (ESPON 2014, 2017, 2020). Da un punto di vista politico, negli ultimi tre decenni dei discorsi dell'UE si può riscontrare una crescente attenzione verso la complessità spaziale e un modo di incanalare le risorse dell'UE e nazionali più mirato verso le specificità dei luoghi. Di questo, l'introduzione dell'obiettivo della coesione territoriale è stata salutata all'inizio del nuovo secolo una formalizzazione importante di questa missione, così come la rinnovata Agenda territoriale 2030 dell'UE ha rafforzato la ricerca di percorsi di sviluppo adeguati alle esigenze territoriali.

In quarto luogo, un nuovo atteggiamento è scaturito dalle aspre critiche alla cecità spaziale della politica di coesione, con un forte orientamento verso la pianificazione strategica. Il Rapporto Barca (2009) è stato una pietra miliare nel mostrare il limite del *'one size fits all'* e degli atteggiamenti a silos. Gli approcci *place-based* che sostengono lo sviluppo dei luoghi, usandone il loro potenziale non sfruttato (McCann e Rodríguez-Pose 2011), ha promosso un importante spostamento verso un maggiore investimento in processi di pianificazione strategica, con forme di coinvolgimento di ampi settori della popolazione e di attori territoriali.

Come parte di questa svolta politica, una fiorente letteratura ha affrontato l'importanza di valorizzare gli ecosistemi di innovazione locali come premesse per le strategie di sviluppo. Tuttavia, hanno preso di mira soprattutto le grandi aree urbane, perdendo le sfide delle aree non metropolitane e la complessità di trasferire politiche di innovazione pensate principalmente per le grandi aree urbane e la presenza non garantita di adeguate capacità e competenze nella gestione di programmi complessi.

Infine, la recente evoluzione del dibattito internazionale e delle attività delle organizzazioni sovranazionali (ONU, OCSE, UE, ecc.) ha fornito un ampio portafoglio di discorsi e agende politiche, che offrono interessanti direzioni strategiche. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, l'agenda territoriale dell'UE, il Green Deal dell'UE, i nuovi orientamenti per l'agenda rurale mondiale dell'OCSE, la visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE (Bock e Krzysztofowicz, 2021) sono i più importanti di una vasta produzione di orientamenti politici. Tutti insieme, questi discorsi e programmi politici costituiscono le direzioni politiche generali per concepire azioni strategiche basate sulle specificità locali.

All'interno di questo quadro più ampio, emerge quindi l'importanza di sostenere una dimensione strategica nelle agende politiche per i territori con vari gradi di urbanizzazione. Abbiamo visto una svolta in tal senso nella programmazione 2014-2020 della politica di coesione, e successivamente con una conferma in quella attuale, attraverso la quale l'UE ha favorito un approccio più integrato nei confronti dei territori di diversa caratteristica. Questa è stata recepita solo in minima parte dalla legislazione e dalla programmazione italiana (Servillo, 2019).

Ciò è particolarmente evidente nell'introduzione di nuovi strumenti. Insieme alla misura di Sviluppo Urbano Sostenibile specificatamente dedicata alle aree urbane, che genera in Italia i vari PON metropolitani, vanno citati due ulteriori strumenti fondamentali: l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) e i Community Led Local Development (CLLD). Sono indicati come *'territorial delivery mechanism'* altresì traducibili in "meccanismi di erogazione territoriale" e sono concepiti per intervenire in varie forme di territori con la possibilità di mobilitare la Politica di Coesione secondo diverse modalità. Se il primo è concepito come uno strumento per integrare le risorse finanziarie con un'agenda locale specifica, e nell'attuale programmazione

2021-27 diventerà lo strumento tecnico con il quale aggiornare la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), il secondo riconferma la programmazione LEADER per progettare un processo strategico di intervento basato sulle capacità locali, non solo nelle aree rurali o marittime settoriali, ma per una grande varietà di aree, i.e. dai quartieri delle grandi città ai territori funzionali che affrontino la dimensione urbano-rurale (Servillo, 2019).

È all'interno di questa cornice che è importante riflettere il modo in cui i territori con vari gradi di urbanizzazione possono affrontare efficacemente le grandi sfide della società e come una dimensione strategica può essere realmente implementata.

La struttura strategica per “territori di scopo”

Un cambiamento di paradigma nelle politiche pubbliche, in linea con la svolta rappresentata dall'approccio place-based, si fonda su due proposizioni chiave (Morgan, 2019): la rilevanza del contesto geografico e l'importanza della conoscenza e del potere nel progettare un'iniziativa territoriale.

Nel primo caso, la progettazione territoriale richiede la comprensione delle caratteristiche locali e l'adattamento di una strategia alle risorse e alle capacità del luogo, identificando il territorio giusto, con un'estensione spaziale adeguata, per avere la massa critica e mobilitare in modo coerente le risorse giuste. Tuttavia, la ricchezza e la varietà dei territori al di fuori delle grandi aree urbane si accompagnano alla difficoltà di disegnare un territorio coerente, al di là dei tradizionali confini amministrativi. Se le singole autorità locali sono troppo piccole per essere in grado di affrontare sfide più grandi della loro portata amministrativa e delle loro capacità, le regioni sono troppo ampie per articolare iniziative selettive basate sulla coerenza socio-spaziale. La mancanza delle istituzioni intermedie, smantellate sistematicamente nel corso degli ultimi anni, a partire dalle Comunità montane per arrivare alle province, ha esasperato queste condizioni.

In seconda battuta, *la conoscenza e il potere* contano nella progettazione e nell'attuazione delle politiche territoriali. Se nessun singolo livello di governo ha una conoscenza onnicomprensiva sufficiente per sapere cosa funziona, dove, e perché, e di conseguenza la capacità di agire con efficacia, l'interrelazione tra i vari livelli di governo diventa cruciale. La conoscenza è diffusa in varie città dei territori rurali, costieri o montani, sia nelle loro autorità locali che nei loro attori locali. Le loro conoscenze esplicite e tacite, radicate nelle attività quotidiane in loco, sono risorse vitali. Allo stesso tempo, il potere è distribuito lungo i livelli di competenza del governo, e tra autorità diversamente inclini a cooperare e capaci di pensare propositivamente.

Queste dimensioni vedono nel crescente approccio strategico la capacità operativa per sfruttare le potenzialità dei territori, sviluppando capacità lungo il quadro di governance multilivello che caratterizza il disegno delle politiche.

Questo ha un significato particolare per i territori con diversi gradi di urbanizzazione. Ad esempio, l'adozione di un approccio "orientato alla sfida" (Mazzucato e Perez, 2015) significa abbracciare l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze economiche geografiche e costruire uno sviluppo più equo e sostenibile. Dipende dalla varietà e dalle condizioni locali: se le aree non urbane sono chiuse nella trappola del sottosviluppo, significa fornire il potere e la conoscenza per espandere la loro "libertà sostanziale sostenibile" migliorandone l'accesso e la qualità servizi essenziali e promuovendo l'opportunità di innovare, riducendo così le disuguaglianze economiche, sociali e di riconoscimento, come affrontato dal dibattito sul concetto di *economia fondamentale* (Heslop et al., 2019).

Per definire gli elementi fondamentali dell'approccio strategico, la definizione di Louis Albrechts rimane fondativa, quando lo descrive come un "processo socio-spaziale trasformativo e integrativo, (preferibilmente) guidato dal settore pubblico attraverso il quale si producono una visione, azioni coerenti e mezzi per l'attuazione che modellano e inquadrano ciò che un luogo è, e potrebbe diventare" (Albrechts, 2006, p.1491). La forte inclinazione a definire processi trasformativi inquadrati nell'alveo dell'agire pubblico si sposa con la definizione di obiettivi socio-spaziali rilevanti in un quadro temporale limitato, sulla base di un patto sociale e di azioni che mettono in comune gli sforzi e le risorse degli attori.

È un atteggiamento che dev'essere *pragmatico* (Healey, 2009). La strategia non può risolvere tutti i problemi di sviluppo in una volta, e se da un lato è importante affrontare questioni e problemi strategicamente selettivi, deve avere anche l'ambizione di fornire un ambiente di apprendimento efficace e il banco di prova per sviluppare e verificare visioni e principi. L'adozione di una strategia implica il controllo del processo decisionale e operativo, in cui azioni e progetti reali discendono da un immaginario spaziale condiviso relativo al territorio in gioco. È il risultato dell'interazione tra governi di livello superiore e locali e si basa

sulla mobilitazione di attori chiave della società civile e del settore privato in un processo dinamico, continuo e consensuale di costruzione di visioni e politiche.

Al fine di chiarire questi presupposti e comprendere come funzionano in territori con diversi gradi di urbanizzazione, la Figura 1 visualizza le dimensioni chiave di un approccio strategico che può essere applicato in questi contesti.

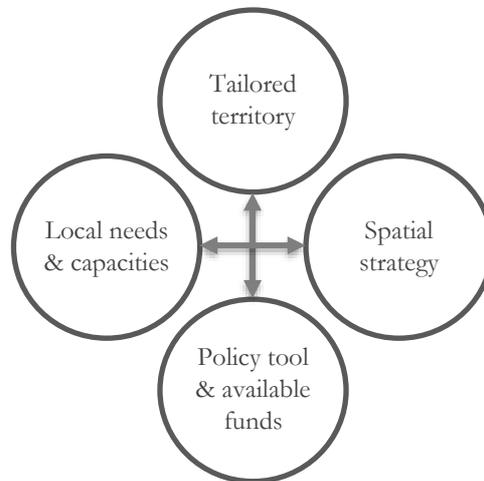


Figura 1 | Rapporto tra strategia e luoghi

Ci sono due dimensioni principali per garantire l'efficacia (*nello schema: i collegamenti centrali tra i quattro elementi circolari*): un territorio su misura per sviluppare un'attuazione coerente degli strumenti politici e dei fondi disponibili; e la corrispondenza perseguita tra la strategia spaziale e le esigenze locali e le capacità endogene dell'area in gioco.

La prima evidenza come l'area interessata dalla strategia dovrebbe essere pragmaticamente in linea con le possibilità offerte dagli strumenti e dagli strumenti di policy e dai fondi disponibili. La “regione di scopo” dovrebbe garantire un'area funzionale coerente per le iniziative politiche. Questo racconta anche una verità forse scomoda, ossia che non esistono aree funzionali di per sé, ma che lo sono solo in relazione agli strumenti che ne permettono un'azione operativa e trasformativa.

La seconda relazione postula che una strategia spaziale dovrebbe essere adeguata alle esigenze locali e alle capacità endogene del luogo, per garantire la reale possibilità di raggiungere gli obiettivi previsti. La sperimentazione di possibili percorsi di sviluppo non ha possibilità di essere efficace se non è radicata nel capitale territoriale di un luogo e se non si basa sul coinvolgimento degli attori locali e sulla comprensione di diversi (anche difficili da ascoltare) voci.

Allo stesso tempo, l'efficacia dell'approccio strategico è garantita dal perseguimento di quattro dimensioni operative (*nello figura 2: i quattro grafici che collegano a due a due gli elementi circolari*).

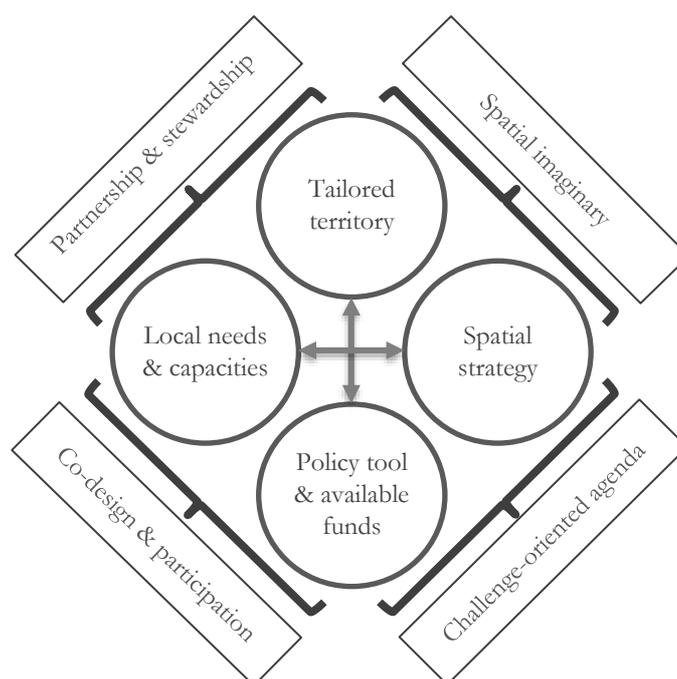


Figura 2 | Approccio strategico e dimensioni operative.

Primo, gli strumenti politici dovrebbero essere affrontati attraverso un'agenda **animata da una sfida territoriale**, che consente una strategia spaziale convincente, pragmaticamente attuabile all'interno dello schema di finanziamento disponibile.

L'identificazione di sfide specifiche va di pari passo con la mobilitazione delle risorse locali nel tentativo di impostare una strategia che organizzi in modo selettivo una serie di misure che affrontino problemi locali o questioni chiave. È importante plasmare l'iniziativa all'interno dei confini istituzionali e operativi offerti dallo strumento e dai finanziamenti a disposizione, considerando anche la possibilità di sovrapposizione tra potenziali strumenti. Il CLLD e gli ITI sono risorse primarie per questo tipo di approccio, ma anche altri strumenti (o una loro combinazione) possono servire allo scopo, come ad esempio la Strategia italiana per le aree interne, come indicato da Fig.3.

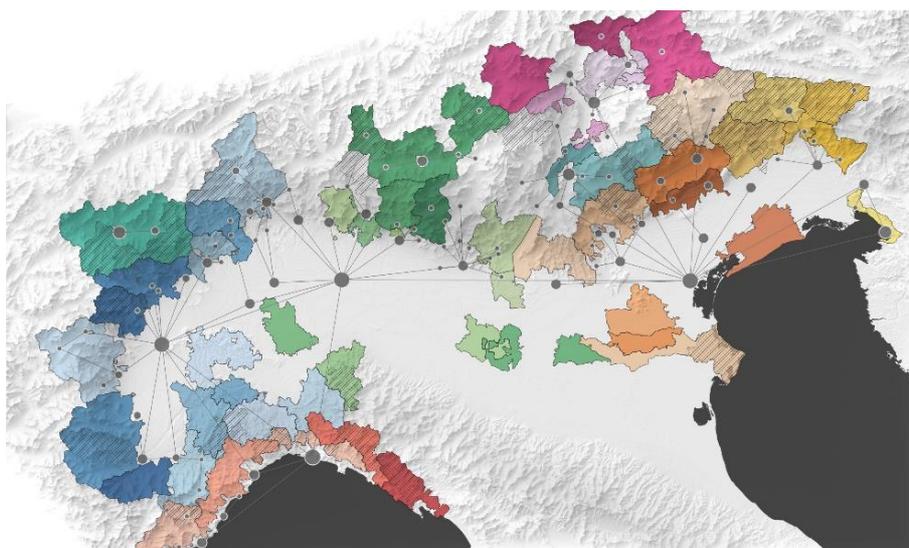


Figura 3 | Immagine della sovrapposizione tra GAL e Aree interne nella precedente programmazione.
Fonte: Servillo e Fontana, 2021.

Un **immaginario spaziale** della “regione di scopo” è la sintesi di una immagine culturale che va costruita nei luoghi, e che diventa il riferimento guida per progetti sperimentali basati su obiettivi strategici.

Un immaginario spaziale riassume il futuro desiderato in immagini accattivanti ed espressioni forti che riflettono l'ambiente naturale, il patrimonio locale e il contesto spaziale, l'ambiente costruito e la specificità culturale e sociale unica di ogni luogo: ad esempio, una costellazione di isole, un territorio intorno un delta fluviale, un gruppo di città lungo un'importante infrastruttura, una valle (o un insieme di esse), gli insediamenti intorno a una foresta e simili.

Contestualmente, riflette un desiderio aspirazionale di trasformare il luogo secondo una visione concertata. Un immaginario condiviso richiede un'intensa coproduzione che coinvolga vari attori, non sempre inclini a collaborare tra loro. Pertanto, le pratiche di esclusività e separazione settoriale tra diverse amministrazioni, discipline professionali e organizzazioni sociali dovrebbero essere sostituite da una forte interazione e responsabilità condivise come un vero motore per lo sviluppo locale.

Il processo di **co-progettazione e partecipazione** (all'interno l'arruolamento dello strumento politico o rafforzato da una misura dedicata) è forse la parte più convincente e consolidata. Sono molto diffuse pratiche di rilevazione di bisogni e di capacità locali, così come di attivazione delle disponibilità degli attori locali. Le competenze esterne e interne possono supportare la comprensione condivisa e nuove conoscenze, svelando potenzialità nascoste.

Il caso dei GAL offrirebbe ampie praterie di sperimentazione, se affrontati secondo i principi indicati dalle linee di programmazione UE. L'insieme delle norme CLLD prescrive un processo dal basso che parte dall'interazione delle principali parti interessate e dall'indagine delle caratteristiche e delle potenzialità dell'area (sulla base di un'analisi SWOT), per poi concludersi con l'elaborazione di una strategia che guiderà la selezione dei progetti per l'attuazione del programma. Lo stesso vale per gli ITI e per le SNAI, seppur con modalità diverse. Il caso di living lab in ambito rurale (Edwards-Schachter et al, 2012) indica una possibile via virtuosa per affrontare le azioni di co-valutazione e co-disegno, con approcci metodologici innovativi.

Infine, la letteratura sulla pianificazione strategica insegna come la strategia debba essere garantita da un **partenariato** tra attori, che diventano i **custodi** del programma territoriale. Gli accordi politici sono infatti una componente chiave del processo e la formalizzazione attraverso 'patti', dinamici, orientati ai risultati, negoziati tra tutte le parti responsabili e integrati nel quadro istituzionale dell'autorità locale può assumere la forma di un piano strategico formale. Questo prodotto consiste in una visione dello sviluppo locale, un concetto spaziale e un programma d'azione. Gli enti locali, o una loro associazione temporanea, come il GAL, svolgono un ruolo fondamentale nell'organizzazione di questo processo. Attraverso questo legame, l'identità spaziale e la capacità di cooperare sono rafforzate, perché la strategia per il territorio su misura è radicata nella cultura, nei bisogni e nelle capacità locali. Su questo si assiste sempre più ad un ruolo crescente dei centri di ricerca e delle università, capaci di definire schemi di cooperazione più estesi, ad quadrupla elica (Miller et al., 2018).

Le dimensioni dell'innovazione

Alcune questioni appaiono necessarie in relazione alle questioni di innovazione che politiche di questo tipo hanno bisogno di affrontare.

Innanzitutto, per essere efficaci, questi territori richiedono *l'innovazione dei metodi di lavoro* nel settore pubblico. Questo aspetto è vitale nelle regioni in ritardo di sviluppo, dove la capacità istituzionale può non essere all'altezza di questo cambio di mentalità. Una richiesta normativa di muoversi in questa direzione rischia di fallire per la possibilità che gli attori locali si mettano in cerca di rendita e di occasioni opportunistiche.

In luoghi che sono "lasciati indietro" o in ritardo, la cattiva qualità delle istituzioni locali e l'inadeguata capacità delle élite locali possono ostacolare il processo. Come sostiene Barca (2019), “le élite locali sono parte del problema e parte della soluzione”. Allo stesso tempo, le amministrazioni di settore, a livello nazionale e regionale, pur rispettando a parole i concetti di partecipazione e democrazia deliberativa, sono sorde alle voci della gente comune quando si tratta di elaborare politiche.

Per sfuggire a questa trappola, strumenti politici come CLLD o ITI possono innescare il cambiamento endogeno che le forze economiche e politiche interne di un luogo non sono riuscite a produrre. Alle autorità elette a livello locale e alle parti interessate raggruppate in partenariato deve essere affidata la responsabilità di progettare la strategia. Allo stesso tempo, l'autorità esterna prevalente può presidiare il processo e contrastare ogni tentativo di frenare il dibattito pubblico, o di restringerlo agli addetti ai lavori, o in generale

di impedire l'innovazione e trasformare gli interventi di policy nel finanziamento di trasferimenti compensativi e progetti preesistenti. Un aspetto rilevante è quello di investire nelle risorse umane, anche a livello di Autorità di Gestione (vedi riquadro sottostante).

Inoltre, è importante la creazione di un ecosistema dell'innovazione adattata alle specificità dei luoghi coinvolti. In letteratura, c'è una forte enfasi sui sistemi di innovazione regionale (RIS) insieme ad altri modelli di innovazione territoriale, come i distretti industriali, l'ambiente innovativo, i cluster tecnologici e le regioni di apprendimento e, più recentemente, la specializzazione smart, che è l'ultima forma di innovazione regionale politica dell'innovazione nell'UE (Asheim e Gertler, 2005; Moulaert e Sekia, 2003). Tuttavia, questi approcci, appropriati alle regioni più dinamiche, rischiano di essere insensibili ai problemi dei contesti non urbani dove l'ambiente istituzionale è meno incline e attrezzato per co-progettare e implementare forme collaborative di innovazione (Morgan, 2019).

Al centro della prospettiva di sviluppo locale nelle piccole città, nelle aree rurali e periferiche vi è la necessità di disporre di un sistema di sostegno all'innovazione su misura. Richiede investimenti nel ruolo di attori e istituzioni chiave – imprese, le loro filiere, governi, università e simili – e la loro capacità di lavorare di concerto per trovare soluzioni congiunte a problemi comuni in un “quadro di interazioni strategiche”. Questa è la sfida più difficile nella fase di attuazione della specializzazione intelligente nell'UE, soprattutto nel contesto delle regioni in ritardo di sviluppo in cui vi è stata poca o nessuna tradizione di tale collaborazione (Barzotto et al, 2020).

Le specificità dei luoghi richiedono una specifica combinazione della conoscenza scientifica con l'esperienza locale. L'obiettivo è quello di stimolare e sostenere “l'imprenditoria locale” – che non si basa su spin-off, imprese unicorno e così via –, ma piuttosto cooperative, reti di solidarietà, innovatori nella fornitura di servizi, ecc., che nella maggior parte delle situazioni sono probabilmente a un livello fase piuttosto embrionale. A tal fine, è rilevante sostenere le imprese sociali e le relative forme di imprenditorialità. Il Piano d'Azione per l'Economia Sociale della UE può essere di grande aiuto.

È sempre più evidente che le reti di città di piccole e medie dimensioni possono utilizzare strategie di compensazione e sfruttamento per innovare e diventare ecosistemi di innovazione di successo (Morrison & Mayer, 2021; Eder & Tripl, 2019; Roundy, 2017). Nonostante i loro limiti, queste aree possono offrire alcuni vantaggi specifici. Ad esempio, possono aggiungere reti sociali più dense e risorse specifiche del luogo (come costi di manodopera e alloggio inferiori) allo sviluppo di vivaci comunità imprenditoriali (Roundy, 2017). Inoltre, a causa delle loro fitte reti sociali e delle dotazioni più deboli, gli SMST possono offrire più margine di manovra istituzionale nella creazione di un ambiente di supporto durante la fase di nascita di un ecosistema imprenditoriale (Eder & Tripl, 2019).

Infine, è importante avere la possibilità di sviluppare un *approccio sperimentale*, per il quale agli attori locali – come le autorità pubbliche – viene data l'opportunità di sperimentare soluzioni, con la possibilità di attivare un progressivo processo di apprendimento. Dovrebbe consentire anche percorsi meno fruttuosi del previsto e imparare dagli errori. Queste indicazioni devono essere prese con alcuni avvertimenti. Le aree rurali e i piccoli luoghi sono ecosistemi fragili, che potrebbero non essere propensi a sperimentare cambiamenti o sopportare l'incertezza dei risultati. È necessario rispettare l'inerzia (Böhme e Lüer, 2021), trovando modi adeguati e non dirompenti per superarla. Ciò può comportare il rafforzamento dell'immaginazione della società, l'empowerment delle persone e il consentire loro di discutere e modellare il futuro desiderato dal basso verso l'alto.

Più concretamente, queste dimensioni dell'innovazione possono essere sintetizzate operativamente in principi chiave: place making, arena istituzionale, ecosistema dell'innovazione, luogo coesivo e adattivo. La tabella 1 li sistematizza, offrendo un portafoglio di risposte alla sfida di come favorire l'innovazione anche al di fuori delle aree centrali urbane. L'innovazione si articola in quattro macro-dimensioni che possono essere identificate soprattutto nei territori non urbani: la definizione dei **luoghi**, la legittimazione della sua **arena istituzionale (ad hoc)**, il rafforzamento **dell'ecosistema dell'innovazione** e l'inclusività di un **luogo coeso** sono associati a *fattori e valori chiave*. Infine, sono indicati alcuni dei possibili *meccanismi* che possono supportare e attivare tali dinamiche di innovazione.

Tabella I | Dimensioni dell'innovazione

Dimensione dell'innovazione	Fattore chiave	Valore/ambito	Meccanismo
PLACE-MAKING	Costruzione della coalizione	Correlazione	Creare le condizioni per rinnovare la relazione finalizzata a sostenere il benessere. È importante che riunioni ed eventi si svolgano in luoghi diversi (non sempre in un luogo centrale)
	Comprensione condivisa	Identità locale	Local sense-making attraverso iniziative che sostengono i luoghi culturali collettivi e valorizzano i valori dei luoghi.
ARENA ISTITUZIONALE	Autonomia	Legittimità	Creare le condizioni locali per azioni autonome, ad esempio mettendo in comune le risorse e creando mercati condivisi
	Disegno istituzionale	Decisione	Definire la possibilità di attivare aggregazioni di attori locali e nuove arene politiche, basate sull'interazione e l'impegno locale.
ECOSISTEMA DI INNOVAZIONE	Sviluppo delle capacità	Competenza	Valorizzazione, sviluppo e condivisione di abilità e competenze locali attraverso la sperimentazione e l'apprendimento sul campo.
	Condivisione della conoscenza e traduzione	Consapevolezza	Comprendere le circostanze locali ed espandere le idee tra le comunità locali. Aumentare l'accesso a risorse e informazioni.
LUOGO COESO E ADATTABILE	Sperimentazione e apprendimento congiunti	Resilienza	Attingere alle reti locali e rafforzarne le capacità; potenziamento delle strategie di coping; condividere e imparare dai reciproci fallimenti e sfide; attingendo alle risorse di un contesto più ampio.
	Integrazione sociale	Solidarietà	Progettare progetti e interventi spaziali tenendo conto di altri che sono generalmente invisibili o trascurati, costruendo sulle reti esistenti di solidarietà e giustizia ambientale.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. (2006) Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects, *European Planning Studies*, 14 (10), pp. 1487-1500
- Asheim, B.T. Gertler M.S. (2006) 'The geography of innovation: regional innovation systems'. in J. Fagerberg, D.C. Mowery and R.R. Nelson (ed.), *The Oxford handbook of innovation*, Oxford: Oxford University Press, 291-317.
- Barca, F. (2009) *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report to the European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Barca, F. (2019) Place-based policy and politics. *Renewal: A Journal of Labour Politics*, 27(1), 84-95.
- Barzotto, M., Corradini, C., Fai, F., Labory, S., Tomlinson, P. R. (2020) Smart specialisation, Industry 4.0 and lagging regions: some directions for policy. *Regional Studies*, 7(1). 318-332.
- Bock, A.K., Krzysztofowicz, M. (2021) *Scenarios for EU Rural Areas 2040*. Contribution to European Commission's long-term vision for rural areas, EUR 30755 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg,
- Böhme, K., Luer, C. (2021) *Radical ideas on territorial cohesion and 'a future for all places'?*. Available at: <https://steadyhq.com/it/spatialforesight/posts/d140aff2-2c9d-49c4-821e-32e82f73d3e0>
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., McCann, P. (2013) The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities. *European Planning Studies*, 21(3), 334-354.
- Eder, J., Trippel, M. (2019) Innovation in the periphery: Compensation and exploitation strategies. *Growth and Change*, 50(4), 1511-1531.

- Edwards-Schachter, M. E., Matti, C. E., & Alcántara, E. (2012). Fostering quality of life through social innovation: A living lab methodology study case. *Review of policy research*, 29(6), 672-692.
- ESPON (2020), *ESCAPE - European Shrinking Rural Areas Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*. Final report, ESPON, Luxembourg. Available at: <https://www.espon.eu/escape>
- ESPON (2017), *PROFECY - Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest*. Final report, ESPON, Luxembourg. Available at: <https://www.espon.eu/inner-peripheries>
- ESPON (2014), *TOWN – Small and Medium-Sized Towns*. Final report, ESPON, Luxembourg. Available at: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN_Final_Report_061114.pdf
- Healey, P. (2009). The pragmatic tradition in planning thought. *Journal of planning education and research*, 28(3), 277-292.
- Heslop, J., Morgan, K., Tomaney, J. (2019). Debating the foundational economy. *Renewal: A journal of social democracy*. 2019. 27.
- Kercuku A, Curci F, Lanzani A, Zanfi F. (2023) *Italia di mezzo: The emerging marginality of intermediate territories between metropolises and inner areas*. REGION. 10(1):89-112.
- Mazzucato, M., Perez, C. (2015), Innovation as growth policy. *The Triple Challenge for Europe*, 229-64.
- McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2011) *Why and when development policy should be place-based*. OECD Regional Outlook. 203-213.
- Miller, K., McAdam, R., McAdam, M. (2018) A systematic literature review of university technology transfer from a quadruple helix perspective: toward a research agenda. *R&D Management*, 48(1), 7-24.
- Morgan K. (2019) *Experimental Governance and Territorial Development*. OECD.
- Morisson, A. & Mayer, H. (2021) An Agent of Change Against all Odds? The Case of Ledger in Vierzon, France. *Local Economy*.
- Moulaert, F. Sekia F. (2003) 'Territorial innovation models: a critical survey', *Regional Studies* 37(3). 289-302.
- Pertoldi M, Fioretti C, Guzzo F, Testori G, de Bruijn M, Ferry M, Kah S, Servillo LA, Windisch S. (2022) *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*. Joint Research Centre (Seville site).
- Pike, A., Béal, V., Cauchi-Duval, N., Franklin, R., Kinossian, N., Lang, T., Leibert, T., MacKinnon, D., Rousseau, M., Royer, J. and Servillo, L., (2023). “Left behind places’: a geographical etymology’. *Regional Studies*, pp.1-13.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)’. *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.
- Roundy, PT. (2017) “Small town” entrepreneurial ecosystems: Implications for developed and emerging economies. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies* 9(3). 238–262.
- Servillo L. (2019) Tailored polities in the shadow of the state’s hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda, *European Planning Studies*, 27:4, 678-698.
- Servillo L., Fontana M. (2021) Il welfare metromontano: nuovi ambiti politici, funzionali, e istituzionali. In: Barbera F., De Rossi A. (eds) *Metromontagna. Un progetto per riabitare l’Italia*. Roma: Donzelli.

L'urbanistica tattica come strumento di transizione verso la città di prossimità: opportunità e criticità

Giulia Spadafina

Politecnico di Bari
Dipartimento ArCoD
giulia.spadafina@poliba.it

Abstract

Le espansioni urbanistiche dell'ultimo secolo hanno strutturato le città secondo una forte funzionalizzazione e polarizzazione delle aree urbane (commerciale, residenziale, ospedaliero, scolastico, terziario). Il risultato di questo processo è una "città delle distanze" in cui l'accesso ai servizi minimi e quotidiani non è garantito in tutte le aree residenziali ed è spesso subordinato ad uno spostamento automobilistico. Nell'ultimo decennio, grazie anche a una maggiore consapevolezza ambientale e a un forte progresso tecnologico, questo modello urbano fortemente polarizzato è stato messo in crisi in favore di un modello di città fondato sulla prossimità spaziale e sociale. La complessità di questa transizione è il coinvolgimento di numerosi settori tecnici e disciplinari: dal welfare alle politiche abitative, dalla mobilità al commercio. Le declinazioni più interessanti ed emblematiche di questi processi di trasformazione urbana sono quelle attuate nelle città di Parigi, Barcellona e Milano.

Una delle strategie utilizzate per attuare la transizione verso una città più prossima è quello della cosiddetta urbanistica tattica: interventi leggeri, spesso temporanei utili alla riappropriazione dello spazio urbano da parte dei cittadini. Inoltre, in Italia, attraverso i dispositivi governativi emanati a seguito della pandemia da Covid-19, come il DL 76/2020, vengono resi possibili e semplificati, interventi leggeri sulla mobilità ciclistica e pedonale da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il contributo proverà ad approfondire questi interventi "leggeri" nell'ambito di interventi di rigenerazione urbana. Verrà analizzato il caso studio delle Superilles di Barcellona e si proverà a valutare il caso di "Bari Open Space", il Programma sulla mobilità sostenibile e sullo spazio pubblico per l'attuazione delle misure di distanziamento legate all'emergenza Covid19 presentato dall'Amministrazione Comunale nel 2020. L'obiettivo del contributo è quello di valutare opportunità e criticità dell'urbanistica tattica all'interno del processo di transizione verso un modello di città di prossimità.

Parole chiave: prossimità, urbanistica tattica, rigenerazione urbana

Introduzione

Le città del Novecento si sono sviluppate secondo un'idea di massimizzazione dell'efficienza che si è basata sulla iperspecializzazione e sulla polarizzazione delle funzioni, facendo sì che alcune aree della città assumessero caratteristiche monofunzionali: l'area del lavoro, quella del commercio, quella dell'università, quella della sanità, quella della residenza e così via. Ciò che è derivato da questa tendenza in funzione del progresso è una città che si basa sull'utilizzo dell'auto privata e che si può definire città delle distanze (Manzini, 2021).

Negli ultimi anni la maggiore sensibilità ambientale, un nuovo modo di pensare al mondo del lavoro e le opportunità tecnologiche che si stanno sviluppando hanno messo fortemente in crisi il modello della città delle distanze. A questo scenario si è aggiunta la pandemia da Coronavirus nel 2020 che ci ha mostrato l'enorme fragilità delle nostre città in termini di servizi socioeconomici e spazi pubblici e ha amplificato le preesistenti disuguaglianze sociali, spaziali ed economiche presenti nelle nostre città.

Questa situazione ha posto un nuovo interrogativo nella ricerca di soluzioni capaci di trasformare i modelli di crescita economica e sviluppo urbano come risultato di un ripensamento nella gestione dei servizi, del commercio e delle attività produttive e del lavoro, con una particolare attenzione alla loro configurazione spaziale (Lara-Valencia & Laine, 2022).

Il modello urbano che si è delineato per ripensare la configurazione spaziale dei centri urbani è quello della prossimità. Viene definita prossimità la condizione di essere fisicamente vicini nello spazio. Un modello urbano di prossimità promuove la vitalità dei quartieri, valorizza lo spazio pubblico trasformandolo in spazio di relazione, disincentiva l'uso del mezzo proprio, non più strettamente necessario quotidianamente, crea un *network* di vicinato, il tutto attraverso una riorganizzazione spaziale e funzionale delle aree urbane.

La transizione verso un modello urbano della prossimità rende necessari interventi e ripensamenti dello spazio urbano pubblico che deve necessariamente essere adattato e modificato. Nella letteratura più recente è possibile rintracciare una definizione per questi interventi puntuali, inseriti in un quadro strategico, di rigenerazione di aree urbane sia di tipo *bottom-up* che *top-down* ossia sia promosse da un'azione spontanea dei cittadini che promosse da un'istituzione o amministrazione locale: questo termine è urbanistica tattica. Dunque, in un contesto territoriale in cui si assiste a una forte ritrazione e modifica degli usi del territorio si assiste a una modifica del concetto di *temporary urbanism*, termine storicamente riferito a quelle azioni puntuali promosse da cittadini e residenti che si appropriano di spazi per rimodularne le funzioni attraverso interventi autocostruiti e a basso costo.

In letteratura è stata proposta una categorizzazione del concetto di urbanistica tattica in quattro categorie, in base alla natura di questi interventi e ai loro soggetti promotori e attuatori. La prima categoria fa riferimento a quelle azioni promosse dai cittadini o associazioni che sono per la maggior parte illegali e che vengono sanzionate o ignorate dalle amministrazioni, la seconda categoria riguarda quelle azioni promosse da cittadini o associazioni e per le quali l'amministrazione riconosce una pubblica utilità e ne sostiene la realizzazione, la terza categoria è rappresentata da quegli interventi nati su iniziativa di cittadini o associazioni che hanno poi spinto l'amministrazione a modificare i propri piani o programmi di intervento per l'area interessata e, infine, l'ultima categoria sono caratterizzati dall'inserimento di attività temporanee all'interno dei programmi delle amministrazioni (Alberti et al., 2018).

È a quest'ultima categoria, quella degli interventi temporanei e tattici proposti dalle amministrazioni con una modalità *top-down*, su cui si focalizza il contributo. Nello specifico verrà analizzato il programma urbano delle Superilles promosso a partire dal 2015 dalla sindaca Ada Colau a Barcellona e il programma Bari Open Space promosso nel 2020 dall'amministrazione del Comune di Bari, in Puglia. L'analisi, metodologicamente, non ha valore comparativo, essendo i due programmi non comparabili, nella scala e nello stato di avanzamento ma vuole attivare una riflessione sul tema dell'urbanistica tattica come strumento di rigenerazione urbana e transizione verso il modello della prossimità evidenziandone potenzialità e criticità.

Il caso delle Superilles di Barcellona

Uno dei casi più noti di transizione verso il modello urbano della prossimità e che si è realizzato anche tramite pratiche di urbanistica tattica proposte dall'amministrazione comunale è quello delle Superilles di Barcellona. Il progetto è diventato il modello di trasformazione stradale della città con l'obiettivo di ridurre lo spazio dedicato al trasporto privato automobilistico per destinarlo ai cittadini sotto forma di spazio pubblico.

Il programma ha l'obiettivo di creare una rete di macro isolati, le Superilles (o *Superblocks*) realizzati fondendo nove isolati (3x3) della griglia urbana progettata da Cerdà. Sul confine di ciascuna Superilla vi sono le strade ad alto scorrimento per il trasporto veloce e le reti del trasporto pubblico, le strade interne invece permettono esclusivamente la circolazione lenta, in favore della mobilità pedonale e ciclabile.

L'idea non è recentissima, è di Salvador Rueda e risale a oltre trent'anni fa: la prima sperimentazione è stata fatta nel Barrio del Born nel 1993 e successivamente nel Barrio Gracia nel 2005. A partire dal 2015 la sindaca Ada Colau ha deciso di portare avanti il programma, in maniera molto ambiziosa, estendendolo a tutta l'area dell'Eixample, ossia tutta la parte centrale della città. Tutta la fase più recente del programma delle Superilles si è svolta in modalità di co-progettazione con i cittadini. Alle attività di co-progettazione degli spazi pubblici e dei servizi hanno partecipato tutti gli attori sociali coinvolti: amministrazione, residenti, commercianti e organizzazioni afferenti al Terzo Settore¹, inoltre a supporto di questo processo si è utilizzata una piattaforma digitale chiamata Decidim e sviluppata dall'amministrazione. L'esecuzione della trasformazione degli spazi si è sostanzialmente svolta in due fasi, in coerenza con il carattere sperimentale dell'azione e utilizzando una modalità "tattica": nella prima fase gli interventi vengono realizzati in forma reversibile ed economicamente utile a permettere l'uso della nuova area lasciando spazio ai cittadini di intervenire e confrontarsi sui possibili miglioramenti che vengono, quindi, realizzati nella seconda, e definitiva, fase (Manzini, 2021).

¹ Il terzo settore (o settore non-profit) è l'insieme di quegli enti privati che perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.



Figura 1 | Cartografia del piano delle Superilles a Barcellona con la localizzazione degli interventi.
Fonte: Adjuntament de Barcellona

Bari Open Space, una prova di urbanistica tattica

A fine maggio 2020, in piena emergenza pandemica, il Sindaco di Bari, Antonio Decaro, ha presentato Bari Open Space il programma di interventi sulla mobilità sostenibile e sullo spazio pubblico. Il programma promuove azioni pilota di salvaguardia della salute, vista l'emergenza pandemica in corso, e rivitalizzazione economica per mitigare il rischio.

Per quanto riguarda la parte di programma relativa alla mobilità sostenibile, e denominata “a muoversi”, il piano sfrutta il cosiddetto *Decreto semplificazioni*² il quale rende possibili interventi in modalità “leggera”, snellendo i processi e minimizzando i tempi di realizzazione. Il programma punta, infatti, soprattutto sulla possibilità di realizzare piste ciclabili in sede stradale, per un totale di 57 nuovi chilometri, utilizzando esclusivamente la segnaletica orizzontale e non intervenendo sulla struttura dei luoghi, velocizzando notevolmente sia la fase di appalto dell'opera che la sua realizzazione. Rispetto al sistema del trasporto pubblico locale, invece, il programma prevede l'ampliamento delle ZSR³, l'attivazione dello sharing di micromobilità elettrica, la ridefinizione del piano delle zone 30, 20 e 10 km/h per moderare il traffico e disincentivare l'uso dei mezzi privati. Gli interventi di realizzazione delle piste ciclabili “leggere” sono stati solo parzialmente realizzati rispetto a quelli previsti, in particolare risultano realizzate le piste ciclabili su Corso Vittorio Emanuele, sul Lungomare Nazario Sauro e sul Lungomare Starita. Gli interventi sono stati possibili su infrastrutture di dimensioni consistenti, in cui la sottrazione dello spazio carrabile a favore di pedoni e ciclisti risulta poco traumatico, diversa la situazione per il tessuto delle espansioni novecentesche a griglia (Cariello et al., 2021).

² D.L. 76/2020

³ Zone a Sosta Regolamentata

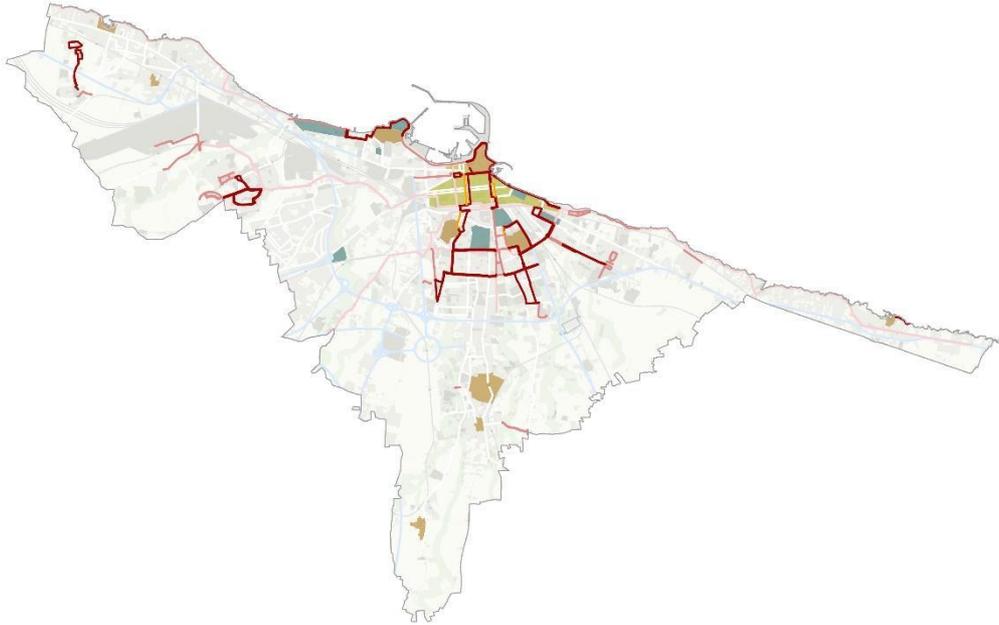


Figura 2 | Il piano di interventi di Bari Open Space sulla rete di piste ciclabili e zone 10,20,30. Fonte: Comune di Bari

Per ciò che riguarda la parte di programma relativa allo spazio pubblico sul territorio cittadino, e denominata “a stare”, il programma prevede 30 interventi distinti con l’obiettivo di aumentare la dotazione di spazi pubblici e il miglioramento di quelli esistenti, soprattutto nei contesti periferici e carenti di spazi aperti. Gli interventi prevedono l’allestimento, attraverso lo strumento degli interventi “tattici”, di spazi aperti urbani per renderli spazi di aggregazione culturale, sportiva, ludica.

Gli interventi della parte di programma “a stare” sono stati suddivisi in cinque sottocategorie:

- Spazio pubblico è cultura: allestimento di arene temporanee per spettacoli all’aperto
- Spazio pubblico è sport: allestimento di spazi pubblici come palestre a cielo aperto
- Spazio pubblico è educazione: nuovi luoghi di relazione per i più piccoli durante i mesi estivi
- Spazio pubblico è sostegno all’economia locale: allestimento di spazi aperti per la consumazione di cibi e bevande a distanza di sicurezza
- Spazio pubblico è ecologia urbana: pedonalizzazione di strade in quartieri poveri di spazio pubblico

Anche per questa parte del programma, che si segnala tutt’ora in corso, gli interventi realizzati alla data di scrittura del contributo sono parziali. Interessanti sono le operazioni partecipate di verniciatura della pavimentazione stradale ad uso pedonale di Largo Giannella sul Lungomare Araldo di Crollalanza, l’area pedonale antistante il faro del Lungomare Starita e il piazzale antistante la chiesa di Santa Maria del Fonte. È invece interessante notare come su alcune delle aree urbane interessate dal programma Bari Open Space abbiano recentemente visto la luce attraverso l’azione di associazioni del Terzo Settore attive sul territorio. L’area in Via Turati destinata ad area sport è stata affidata alla cooperativa Operamica che con il progetto “Il giardino della biodiversità per ri...trovare le radici” finanziato dal programma Rigenerazioni Creative⁴ ha potuto attivare orti di comunità, pet therapy e attività ludiche. Il programma del Comune di Bari Rigenerazioni Creative ha finanziato l’APS Genitori Marconi per il progetto “Ciak! In arte giardino” in una delle aree interessate dal programma “a stare”: il comprensorio Eleonora Duse e nello specifico la scuola Marconi nel quartiere San Cataldo. Il progetto prevede la realizzazione di un cinema nel cortile della scuola aperto a tutti i residenti. Inoltre, nello stesso plesso scolastico è stata finanziata, nell’ambito del progetto del Comune “open air education” la realizzazione di un giardino delle arti e svolgimento di laboratori educativi, artistici e ambientali in accordo con l’APS Genitori Marconi e l’associazione Retake Bari.

⁴ Programma Operativo Complementare Città Metropolitane 2014-2020 (azione I.3.1 - Progetto POC_BA_I.3.1.e - CUP 92I19000010001

Nell'area della Pineta Romita al quartiere San Paolo, anch'essa inserite nel programma "a stare" nella sezione dello sport è stato attivato il progetto "PASSA!"⁵. Il progetto, finanziato da Fondazione con il SUD consentirà a circa 400 tra adulti e minori, anche con disabilità, di praticare gratuitamente un'attività sportiva tra ciclismo, karate, basket, pallavolo, calcetto, aerobica, ballo, danza. A realizzarlo saranno associazioni sportive dilettantistiche, polisportive, cooperative sociali e associazioni attive sul territorio.



Figura 3 | Il piano di interventi di Bari Open Space sullo spazio pubblico. Fonte: Comune di Bari

Conclusioni

La transizione verso il modello urbano della prossimità, negli ultimi anni, è entrata a fare parte delle agende politiche di un gran numero di città italiane. La pandemia da Covid-19 è stata una sorta di rivelatore dei limiti della configurazione spaziale e funzionale di gran parte delle aree urbane, soprattutto nelle medie e grandi città, modificando tra l'altro le abitudini quotidiane dei cittadini e modificando tipologia e modalità di attività svolte in casa e fuori casa (Fatmi, 2020). Anche la sensibilità verso i cambiamenti climatici ha messo in crisi il ruolo dell'automobile privata nella vita di tutti i giorni; le automobili private infatti, che nel 2020 erano al 95% della tipologia benzina o diesel, con il loro rilascio di CO₂ rappresentano il mezzo di trasporto più inquinante, se si considera la quantità di trasferimenti quotidiani fatti mediante l'automobile. Alla luce di queste considerazioni, dunque, un modello urbano di prossimità, che permetta ai residenti di raggiungere servizi e attività commerciali senza utilizzare l'automobile e abitando lo spazio urbano invece di attraversarlo solamente, risulta una strategia efficace.

La transizione delle nostre città verso un modello di questo tipo è complessa, in quanto le dimensioni della prossimità sono multiple e afferiscono a differenti ambiti disciplinari (Boschma, 2004). Altra complessità è rappresentata dal cambiamento di atteggiamento dei residenti e nella capacità dell'Amministrazione di rispondere effettivamente alle necessità di chi quei luoghi li abita.

L'urbanistica tattica promuove soluzioni temporanee che possono costituire un banco di prova per configurazioni urbane permanenti; in questo senso essa risulta essere una grande occasione per le Amministrazioni (Silva, 2016) che stanno attuando processi di rigenerazione urbana.

Le opportunità di utilizzare dunque lo strumento dell'urbanistica tattica, nella sua modalità di accezione *top down*, come descritto nella tassonomia vista all'inizio del contributo (Alberti et al., 2018), sono molte. Il caso delle Superilles di Barcellona ne è un esempio, l'amministrazione infatti ha utilizzato proprio lo strumento degli interventi leggeri, economici e temporanei per sperimentare la transizione delle infrastrutture stradali destinate a diventare spazio pubblico pedonale. Fondamentale per la buona riuscita di questo processo è stato il coinvolgimento dei residenti, sia nella fase programmatica, con la piattaforma *Decidim*, che nella fase sperimentale, attraverso l'uso vero e proprio dei nuovi spazi urbani.

Il caso di Bari risulta essere una sperimentazione interessante nell'ambito della ricerca di modalità per generare spazio pubblico di qualità in contesti periferici. In questo esempio però, la partecipazione dei

⁵ Partecipazione e Aggregazione tra Sport e Salute

residenti è stata presente nella sola fase realizzativa degli interventi del programma “a stare”. Altresì interessante è, invece, come, nelle aree interessate dal programma si siano realizzati progetti attraverso la cooperazione tra Amministrazione e Associazioni del Terzo Settore. Questo aspetto sottolinea l'importanza del coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente attivi sul territorio quando si tratta di immaginare, pianificare e realizzare progetti di trasformazione urbana.

In un'ottica, dunque, di transizione verso il modello della prossimità, è evidente come l'azione isolata degli attori (residenti, Terzo Settore, commercianti, Amministrazione...) risulta debole e probabilmente destinata ad avere vita breve. Dunque, è solo grazie a una interazione forte tra quelle che sono le realtà molecolari (associazioni, singoli individui, operatori economici) e le realtà istituzionali (Manzini, 2021) che i processi urbani di transizione verso il modello della prossimità potranno essere efficaci, duraturi ed efficienti per migliorare la qualità urbana, ambientale e sociale nelle nostre città.

Riferimenti bibliografici

- Alberti, F., Scamporrino, M., & Rizzo, A. (2018). Promuovere l'azione tattica. La temporaneità nella pratica urbanistica / Promoting tactical actions. Temporary uses and Urban Planning. *Urbanistica*, 157, 16–21. <http://www.thiswildlifestyle.com>
- Boschma, R. (2004). Proximité et innovation. *Economie Rurale*, 280(1), 8–24.
- Cariello, A., Ferorelli, R., & Rotondo, F. (2021). Tactical urbanism in Italy: From grassroots to institutional tool. assessing value of public space experiments. *Sustainability (Switzerland)*, 13(20).
- Fatmi, M. R. (2020). COVID-19 impact on urban mobility. *Journal of Urban Management*, 9(3), 270–275.
- Manzini, E. (2021). *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti* (Egea, Ed.).
- Silva, P. (2016). Tactical urbanism: Towards an evolutionary cities' approach? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(6), 1040–1051.

Esperienza di censimento dell'abitare informale nel processo di rigenerazione urbana delle Vele di Scampia

Federica Vingelli

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
federica.vingelli@unina.it

Giorgia Arillotta

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
arillottagiorgia@yahoo.com

Daniela De Michele

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
daniela.demichelle@unina.it

Veronica Orlando

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
veronica.orlando@unina.it

Abstract

Le esperienze contemporanee delle periferie di città come Milano, Roma e Napoli dimostrano come l'abitare informale abbia travalicato i bordi della città formale/pubblica e come l'occupazione a scopo abitativo di alloggi ERP sia una componente ormai costante nei meccanismi di accesso alla casa. La condizione di uso informale del patrimonio abitativo pubblico può mettere a dura prova l'attuabilità di politiche di rigenerazione urbana che necessitano di dati affidabili per dimensionare gli interventi, e della ricucitura dei rapporti di fiducia tra abitanti e Istituzioni per attuare la trasformazione. Utilizzando gli strumenti propri dell'intervento sull'edilizia residenziale pubblica, gli attuali Piani Urbani Integrati finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza offrono la possibilità alle città di intervenire su questi territori complessi. La presenza di comunità spesso fragili che abitano gli alloggi ERP, e la necessità di includerle nei processi in atto, diventa l'occasione per sperimentare metodi e approcci volti a rispondere alle istanze informative, sociali e procedurali della rigenerazione di questi quartieri. Da queste premesse, il contributo propone una riflessione sul tema attraverso il caso studio del progetto di rigenerazione del quartiere ERP delle Vele di Scampia, che prevede la riqualificazione dell'area mediante la demolizione di due dei tre edifici e il rialloggiamento degli abitanti in un nuovo Eco-quartiere sostitutivo. In particolare, si riportano i primi risultati della progettazione ed esecuzione sul campo del Censimento della popolazione residente nelle Vele.

Parole chiave: social housing, mapping, urban regeneration

1 | Introduzione: governance comunitaria, rigenerazioni locali. Strategie per il patrimonio residenziale pubblico nel PNRR

A partire dal decentramento delle competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica dallo Stato alle regioni, e dalle strategie di dismissione del patrimonio residenziale pubblico iniziato negli anni '90, le politiche per la casa, in Italia, sono andate diversificandosi e indebolendosi; in linea con i tratti caratteristici di quello che Allen et al. (2004) definiscono modello sud-europeo, dove la proprietà della casa costituisce l'elemento più diffuso: oggi, in Italia, il solo 5% del patrimonio abitativo è costituito da patrimonio ERP, contro una media europea pari quasi al doppio (Adorni et. al., 2017). E questo, sia esso di proprietà delle aziende autonome che dei comuni, è ancora caratterizzato, in troppi casi, da gravi condizioni di degrado e problemi di manutenzione e riqualificazione (Federcasa, 2015). L'invecchiamento del patrimonio si è accompagnato a una contrazione della produzione di edilizia pubblica e sociale finendo col non riuscire a garantire la produzione di nuove abitazioni accessibili per i ceti meno abbienti. In tale contesto frammentato relativo alle politiche per la casa, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può costituire uno strumento

per riallineare, raccordare e sperimentare pratiche innovative di intervento sul patrimonio residenziale pubblico. Tale piano si candida infatti a colmare un vuoto delle politiche e azioni locali, anche perché in grado di mobilitare grandi flussi finanziari, rispetto alle disponibilità degli organi regionali che attualmente governano le politiche per la casa in Italia.

Il dettagliato report della Caritas “Casa e abitare nel PNRR” mette tuttavia in luce come anche il PNRR non definisca, per quanto riguarda il tema casa, un unitario ambito di applicazione o strategia di finanziamento ma attivi in merito tre diverse missioni, delle cinque che complessivamente costituiscono il piano:

- La Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, per quanto riguarda l’Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l’efficienza energetica e la sicurezza degli edifici per € 13.950 mln;
- Missione 4 – Istruzione e ricerca, per studentati e alloggi per studenti per € 1.000 mln;
- Missione 5 – Inclusione e coesione, che comprende le misure per gli anziani non autosufficienti, per le persone senza fissa dimora e disabili, contro i ghetti dei lavoratori agricoli stagionali e per il riuso dei beni confiscati, insieme al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare, e ai Piani Urbani Integrati.

Per la specificità di ambito di intervento e capacità dei finanziamenti, i PUI rappresentano un connubio tra le misure direttamente rivolte all’efficientamento del patrimonio ERP, al contrasto alle fragilità sociali e alla rigenerazione urbana, e quindi un elemento di interesse per questo studio.

Anche dal punto di vista della frammentazione e segmentazione delle competenze, il Piano non propone però un assetto unitario ma una pluralità di soggetti, basti pensare che, appunto, i fondi per il Programma innovativo per la Qualità dell’Abitare e quelli per i Piani Urbani Integrati, siano distinti tra loro e abbiano distinte amministrazioni titolari di riferimento: rispettivamente il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS) per il PINQuA e il Ministero dell’Interno per i PUI, come retaggio della competenza prefettizia sugli enti locali (Caritas Italiana, 2022). Il tema dell’ERP è affrontato nel Piano attraverso gli obiettivi della rigenerazione urbana, ambito anche esso appannaggio della legislazione regionale, nonostante le Regioni non rivestano nel PNRR un ruolo centrale nella ripartizione dei fondi o gestione dei progetti. Questo si traduce, sul piano quantitativo, in un’attenzione maggiore verso la riqualificazione degli alloggi esistenti piuttosto che alla realizzazione di nuovi, e sul piano delle procedure, in iter estremamente differenziati di pianificazione e attuazione degli interventi. Sia nel momento di pianificazione e candidatura dei progetti ai finanziamenti del PNRR, che nella fase di attuazione degli stessi, è quindi richiesto ai comuni italiani un ruolo fondamentale di raccordo tra le diverse scale territoriali, i diversi attori, e le richieste e regole di accesso ai fondi che hanno rilievo per le politiche dell’abitare (Caritas Italiana, 2022). In un tale contesto di azione, segnato anche dalle esigenze legate agli stretti tempi di presentazione (tre mesi per i PUI) e attuazione dei progetti (da concludersi entro il 2026), assumono grande rilevanza per l’efficacia delle amministrazioni e i progettisti coinvolti la conoscenza del patrimonio esistente, la consistenza e attualità della pianificazione territoriale, nonché la capacità di coinvolgere gli attori in grado di informare e sostenere il processo di rigenerazione.

Una delle questioni che i progetti devono affrontare per lavorare alla rigenerazione della città pubblica, insieme con i suoi abitanti, è la diffusa condizione di informalità di uso del patrimonio abitativo pubblico (Savino, Fregolent, 2023; Federcasa, 2019). Questa si registra in misura strutturale specialmente nei grandi centri urbani come Roma, Napoli, Palermo e Catania (Belotti, Annunziata, 2017) e, benché abbia storicamente funzionato come canale informale di accesso all’alloggio per gruppi sociali marginali, può oggi rappresentare un elemento di conflitto e di complessità per l’attuabilità, nei tempi prestabiliti, delle azioni di rigenerazione sui quartieri ERP dettati dai finanziamenti europei. La permanenza informale di comunità che risiedono nel patrimonio ERP propone infatti diverse sfide a chi si occupa di pianificarne la rigenerazione: può minare la stima dei fabbisogni dei piani in base alla reale domanda di abitazioni e alle specifiche necessità degli abitanti; incide sulla conoscenza dello stato di occupazione attuale delle costruzioni, e quindi della possibilità di eseguire i lavori (e demolizioni) nei tempi stabili, fino ad aprire domande radicali sui temi della giustizia spaziale e del diritto alla casa. In questa sede, il contributo si concentra sugli strumenti e i metodi a disposizione dei pianificatori e delle amministrazioni per conoscere e governare l’informale nelle fasi di progettazione degli interventi sui quartieri ERP, in sistemi di governance complessi e tempi scanditi, non volendo rinunciare a perseguire una pianificazione inclusiva, adattiva ed efficace, seppur nella stagione della rincorsa al PNRR.

Il paper affronta la questione attraverso il caso studio del progetto di rigenerazione del quartiere ERP delle “Vele” di Scampia, a Napoli, nell’ambito del Piano Urbano Integrato “Restart Scampia”, che prevede la riqualificazione dell’area mediante la demolizione di due delle tre “Vele” e il trasferimento degli abitanti in

un nuovo Eco-quartiere sostitutivo e integrato con parco e attrezzature. In particolare, si riportano i primi risultati della progettazione ed esecuzione sul campo del Censimento della popolazione, a cui le autrici hanno presto parte nell'ambito dell'Accordo Quadro stipulato tra il Comune di Napoli e l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

2 | Il caso studio: premesse per un metodo collaborativo per la rigenerazione delle Vele di Scampia

Il progetto del Censimento è nato con lo scopo di colmare il vuoto informativo relativo ai circa 700 alloggi ERP distribuiti nei tre edifici denominati: Vela B (Celeste), Vela C (Gialla), Vela D (Rossa). A fronte di un movimento interno degli abitanti – dovuto all'abbattimento della Vela Verde nel 2020 e a nuove occupazioni per condizioni di indigenza – e della diffusa condizione di informalità dell'abitare, il numero complessivo degli alloggi abitati e la reale consistenza dei nuclei familiari erano infatti completamente sfuggiti al controllo dell'Autorità Pubblica. Sebbene si tratti di alloggi ERP e quindi di proprietà Pubblica, al loro interno si sono verificati processi e condizioni che, non trattati e gestiti dalle politiche per lungo tempo, hanno portato all'evolversi e cronicizzarsi di situazioni totalmente opache.

In questo contesto il reperimento di un dato realistico e aggiornato è diventato oggetto di negoziazione e mediazione con i differenti attori che in assenza dell'Istituzione hanno assunto ruoli di gestione, controllo e rappresentanza della popolazione. La sfiducia dei residenti nei confronti delle Istituzioni e della politica è stata arginata con una lunga e complessa fase preliminare di interlocuzione tra diversi soggetti: uffici comunali, Polizia Locale di Napoli Unità - Operativa Tutela Patrimonio (UOTP), Prefettura e comitati locali. Questo ha fatto sì che si costrissero rapporti di fiducia essenziali a garantire l'accesso agli alloggi al fine di verificare lo stato dei luoghi e la rispettiva composizione dei nuclei familiari. Una volta terminata la fase preliminare di interlocuzione e contrattazione, il lavoro si è concentrato sull'organizzazione del processo di Censimento. Questo è stato caratterizzato da 3 fasi: una prima fase di elaborazione della strumentazione di base (piante, scheda di censimento), una seconda fase di lavoro sul campo della durata di circa venti giorni, e una fase finale di gestione ed elaborazione dei dati. In questo contributo verranno presentate unicamente le prime due fasi del processo in quanto la terza è ancora in corso

2.1 | Il processo di censimento: costruzione del database

La prima fase ha richiesto la progettazione della struttura di un geodatabase efficiente che, a conclusione del censimento, potesse consentire di avere una panoramica completa sul sistema di distribuzione delle unità abitative in relazione ai dati della popolazione insediata (stato di occupazione degli alloggi, caratterizzazione anagrafica dei nuclei familiari, caratteristiche socio demografiche delle famiglie) e sulle alterazioni esistenti che hanno modificato parzialmente e/o totalmente le caratteristiche tipologiche e architettoniche delle Vele. Il processo di costruzione del geodatabase è frutto di un lavoro di ricerca e analisi dei dati in possesso dell'amministrazione, reso possibile dall'attivazione di una rete collaborativa multi-stakeholder composta dagli Uffici di Napoli Servizi, Servizio Tecnico Patrimonio e l'Assessorato all'Urbanistica. Tramite il lavoro congiunto di Napoli servizi S.p.A e dell'Ufficio Tecnico Patrimonio, sono stati recuperati gli elenchi dei codici IBU (sistema di identificazione univoco attribuito ad un bene immobile) con i quali è stato possibile identificare le unità abitative e quantificare precisamente il numero di alloggi presenti all'interno degli edifici. Al contrario, in assenza di materiale cartografico, non è stato possibile stabilire la localizzazione esatta delle unità abitative tramite codice IBU, ma questa è stata verificata successivamente durante il lavoro sul campo. Per superare il problema della frammentazione e della mancanza di dati si è rivelata necessaria la collaborazione tra diversi Uffici.

La ricostruzione delle planimetrie è iniziata con lo studio della documentazione a disposizione dell'Assessorato all'Urbanistica relativa al progetto di abbattimento della vela A (verde) che riportava indagini e rilevamenti degli schemi strutturali degli edifici B, C, D non soggetti ad opere di abbattimento. In particolare, tramite il progetto di recupero della Vela B (celeste), corredato di prospetti e sezioni, è stato possibile realizzare una prima ipotesi delle piante tipologiche degli edifici e delle relative unità abitative suddivise per piano. Inizialmente a ciascun interno doveva essere abbinato il corrispettivo codice IBU, per individuare precisamente gli alloggi. Vista la difficoltà di procedere con tale operazione, a causa della non completezza dei dati, è stato creato un nuovo sistema numerico che identifica l'unità abitativa nelle piante riportando: il numero dell'interno, il piano e l'orientamento (nord o sud). L'obiettivo era ottenere uno schema che orientasse il rilevamento e potesse facilitare la segnalazione delle presenze e/o dei vuoti identificati durante l'attività di censimento.

In parallelo è iniziata la strutturazione delle schede per interviste profonde agli abitanti delle Vele. I dati richiesti sono stati aggregati per sezioni tematiche, la prima individua i dati anagrafici e identificativi per

singolo abitante censito, la seconda riporta dati inerenti alla localizzazione del censito (orientamento dei ballatoi, numero del piano e dell'interno) e la consistenza dell'unità abitativa. La terza sezione rileva la composizione dei nuclei familiari, le relative caratteristiche socio demografiche (es. presenza di minori, over 65, malattie invalidanti), il possesso di certificazioni sanitarie, bollettini di pagamento del canone di locazione e dati inerenti al reddito.

2.2 | Il processo di censimento: il lavoro sul campo

Nella seconda fase, con il supporto della strumentazione di base, si è iniziato il lavoro di censimento sul campo. Le condizioni specifiche del contesto hanno reso necessaria la costruzione di un gruppo di lavoro con competenze e ruoli specifici: da una parte la Polizia locale di Napoli, dall'altra il personale tecnico incaricato dal Comune. Nell'ambito dei diversi reparti della Polizia locale, la squadra preposta era composta da agenti con familiarità e dimestichezza con le Vele di Scampia, soprattutto per le azioni di tipo giudiziario svolte in sito, oltre che esperienza nello svolgimento dei censimenti e nell'interazione con soggetti che vivono in condizioni di fragilità. È stato quindi certamente fondamentale il loro ruolo di facilitatori dell'accesso e garanti del tranquillo svolgimento delle attività di rilievo e raccolta dei dati in quello che è un ambiente storicamente percepito come violento. Allo stesso tempo, la complessità dell'articolazione dell'architettura delle Vele (piani sfalsati, distribuzione a ballatoio asimmetrica e irregolare, presenza di più vani scale) e dello stato attuale delle alterazioni (autocostruzioni, modifiche degli accessi e della distribuzione interna degli alloggi, degrado strutturale), ha richiesto di integrare il gruppo di lavoro con competenze specifiche proprie del Dipartimento di Architettura e, in particolare, ha visto il coinvolgimento nelle attività di censimento di tre ricercatrici. L'incarico iniziale era quello di affiancamento e supporto alle squadre dell'UOTP per facilitarne l'orientamento e l'individuazione di tutti gli alloggi da censire, previa identificazione della loro effettiva occupazione. Gli alloggi vuoti sono stati preventivamente segnalati per evitare che venissero occupati in un secondo momento da persone che non alloggiavano realmente nelle Vele. Il confronto con la complessità del contesto ha richiesto, poi, la riorganizzazione del lavoro. In una prima fase di rilievo sono state rielaborate le piante che da un lato presentavano una difformità rispetto alla ricostruzione tipologica ipotizzata e dall'altro non tenevano conto delle modifiche informali di alcuni alloggi. Si è proceduto all'identificazione, dove presente, di una numerazione univoca degli interni degli alloggi e contemporaneamente all'assegnazione di numeri in successione per le autocostruzioni. In questo modo è stata definita una modalità di orientamento chiara e facile da seguire anche per soggetti non abituati alla lettura delle piante. Questa operazione si è svolta in un clima collaborativo con gli abitanti che spesso hanno fornito informazioni e indicazioni utili alla lettura del contesto. Il metodo di lavoro flessibile e la capacità di rimodularlo in base alle situazioni complesse che di volta in volta si sono verificate, insieme alla costante collaborazione tra i soggetti, ha permesso di ridurre al minimo il margine di errore e la perdita di informazioni e dati fondamentali.

3 | Conclusioni

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tra i recenti fondi comunitari di finanziamento per le politiche urbane, può rappresentare un'occasione per sperimentare nuove strategie di pianificazione in grado di incidere sulla questione della casa attraverso gli strumenti della rigenerazione urbana, inclusiva e sostenibile. Il confronto con i metodi, e soprattutto i tempi, di accesso a tali fondi richiede però alle amministrazioni di poter attingere a un quadro chiaro della pianificazione ai diversi livelli territoriali e settoriali, a una conoscenza aggiornata dello stato del patrimonio pubblico, e al supporto di una rete collaborativa di attori. Questi aspetti possono rappresentare un ostacolo nei casi di intervento sui quartieri ERP dove sono consolidati fenomeni di informalità diffusa che sfuggono alle amministrazioni, dal canto loro non ancora del tutto coinvolte nel processo di informatizzazione delle procedure e dei database. Il caso del recente censimento degli abitanti delle Vele di Scampia diventa, da un lato, l'occasione per sperimentare metodi e approcci volti a rispondere alle istanze informative, sociali e procedurali della rigenerazione urbana, dall'altro occasione per l'Amministrazione di ricostruire un processo di normalizzazione, di controllo del territorio, di riconoscimento per quella fetta di popolazione vulnerabile che ha trovato nelle maglie dell'abbandono di edifici pubblici, una casa. La riconoscibilità è una questione sostanziale legata alla necessità della pianificazione di calibrare piani e progetti sulla reale domanda di abitazioni, sui bisogni della popolazione, con ricadute in termini di accesso ai diritti. Al tempo stesso è evidente che i dati raccolti dalle operazioni di censimento, seppur accurati, possono restituire solo parzialmente la complessità dello svolgersi della vita in contesti informali. Ciononostante, il dato resta uno strumento imprescindibile per orientare il processo che va arricchito con approcci metodologici che attingano alle discipline liminali delle scienze sociali, alla

gestione di database e alla mediazione dei conflitti. Interviste mirate che indaghino lo stato di precarietà e indigenza delle famiglie che risiedono in contesti di edilizia sociale, la condivisione delle informazioni su database aggiornati e implementabili, possono restituire un quadro d'insieme multidimensionale dei fenomeni sociali e urbani e soprattutto evitare processi discriminatori nei sistemi di assegnazione. Per concludere, il censimento ha offerto la possibilità di sperimentare nuovi approcci multiattoriali all'interno dell'Amministrazione e innovare le modalità con cui l'Università entra a far parte dei processi di rigenerazione urbana promossa dai fondi PNRR.

Riferimenti bibliografici

- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. London: Blackwell Science.
- Adorni, D., D'Amuri, M., & Tabor, D. (2017). *La casa pubblica. Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino* (Vol. 243). Roma: Viella.
- Belotti, E., Annunziata, S. (2017). *Governare l'abitare informale. Considerazioni a partire dai casi di Milano e Roma*. *Urban@ It* (a cura di), Terzo Rapporto sulle città. Main the gap. Il distacco tra politiche e città. Il Mulino, Bologna
- Caritas Italiana (2022). *Casa e abitare nel Pnrr. Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese*. Numero 1, Marzo 2022.
- Federcasa (2015). *Edilizia Residenziale Pubblica: Elemento Centrale della Risposta al Disagio Abitativo e all'Abitazione Sociale*. Roma: Federcasa.
- Federcasa (2019). *Dimensione Del Disagio Abitativo Pre E Post Emergenza Covid-19. Numeri E Riflessioni Per Una Politica Di Settore*. Roma: Federcasa.
- Savino, M., Fregolent, L. (2023). *PNRR e la grande trasformazione del Paese* Introduzione al dibattito-sezione monografica. *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, 53(135), 161-216.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di un lavoro comune. La redazione del paragrafo 1 è di Federica Vingelli. La redazione del paragrafo 2 è di Daniela De Michele, quella del paragrafo 2.1 è di Giorgia Arillotta e Daniela De Michele, la redazione del paragrafo 2.2 è di Veronica Orlando e quella delle conclusioni è collettiva.

Riconoscimenti

Si ringrazia l'Amministrazione del Comune di Napoli, tutti gli uffici e il personale coinvolto: il gruppo di ricerca del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETO

11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-60-8
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

