

**SAGGI DONZELLI**

**Natura e artefatto**  
(ultimi volumi pubblicati)

**Cristina Bianchetti**  
*Spazi che contano.*

*Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*

**Susanna Caccia e Carlo Olmo**  
*La villa Savoye.*  
*Icona, rovina, restauro (1948-1968)*

*Fuori Raccordo.*  
*Abitare l'altra Roma*  
**a cura di Carlo Cellamare**

*Città tra sviluppo e declino.*  
*Un'agenda urbana per l'Italia*  
**a cura di Antonio G. Calafati**

**Carlo Olmo**  
*Città e democrazia.*  
*Per una critica delle parole e delle cose*

**Bernardo Secchi**  
*Il futuro si costruisce giorno per giorno.*  
*Riflessioni su spazio, società e progetto*

**Serie Urbanistica che cambia**

a cura della Società italiana degli urbanisti

*L'urbanistica italiana nel mondo.*  
*Contributi e debiti culturali*  
**a cura di Alessandro Balducci e Luca Gaeta**

**Francesco Curci, Enrico Formato, Federico Zanfi**  
*Territori dell'abusivismo. Un progetto*  
*per uscire dall'Italia dei condoni*

*Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo.*  
*Radici, condizioni, prospettive*  
**a cura di Stefano Munarin e Luca Velo**

**Gabriele Pasqui**  
*Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*

*Urbanistica per una diversa crescita.*  
*Progettare il territorio contemporaneo*  
**a cura di Michelangelo Russo**

In copertina: Parco dei murales, Ponticelli (Napoli).

Gli insediamenti urbani e territoriali stanno attraversando un periodo turbolento di cambiamenti materiali e immateriali, morfologici e sociali, tutti segnati da una progressiva erosione dei confini tra urbano e suburbano, tra centro e periferia, tra città e campagna, nonché da una crescente differenziazione (culturale, sociale, funzionale, simbolica) del territorio ex-periferico che ha portato alla diffusione di stili di vita urbana a scala territoriale. Diventa doveroso quindi interrogarsi, e questo libro prova a farlo in un'articolata sequenza di saggi e contributi, sulle conseguenze della transizione in corso sulla forma e sul metabolismo dei territori e degli insediamenti urbani.

Esistono ancora le città, secondo le modalità in cui siamo stati abituati tradizionalmente a definirle? Quale forma e quale metabolismo assumono i processi di urbanizzazione a scala regionale e planetaria? In che modo i cambiamenti climatici – e la ribellione della terra – agiscono sull'immenso lavoro di costruzione dei luoghi dell'abitare? Come continuare a garantire alle popolazioni il diritto alla città, al movimento, alla coesione sociale, alla giustizia spaziale? Come estendere questi diritti a tutti gli esseri viventi, anche oltre il perimetro delle esistenze umane? Come operare una ricostruzione degente dei luoghi di vita, in un processo di transizione che sta trasformando in profondità i sistemi insediativi?

Il libro – che raccoglie i contributi della XXI Conferenza nazionale della Società italiana degli urbanisti – ruota intorno a questi interrogativi complessi, provando a suggerire progetti, strumenti di pianificazione e politiche di governo per le città e i territori in trasformazione, indicando, inoltre, alcune direzioni di cambiamento nel lavoro di progettisti, di pianificatori e di studiosi dell'urbano.



Camilla Perrone è professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica dell'Università di Firenze, dove insegna Politiche urbane e Urbanistica. Ha recentemente contribuito a *Oltre la metropoli* (2017) e *Post-Metropolitan Territories* (2017), curati da A. Balducci, V. Fedeli e F. Curci.

Giancarlo Paba è stato professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica e presidente del corso di laurea magistrale in Pianificazione e progettazione della città e del territorio dell'Università di Firenze. Ha pubblicato, tra gli altri, *Luoghi comuni* (1998), *Movimenti urbani* (2003) e *Corpi urbani* (2010).



www.donzelli.it

€ 30,00

ISBN 978-88-6843-977-4



9 788868 439774

CONFINI, MOVIMENTI, LUOGHI



Camilla Perrone  
Giancarlo Paba



Politiche e progetti  
per città e territori  
in transizione

**CONFINI,  
MOVIMENTI, LUOGHI**  
a cura di Camilla Perrone e Giancarlo Paba

DONZELLI EDITORE

**Contributi di**

Francesco Alberti, Sandra Annunziata, Roberto Bobbio, Alain Bornadel, Massimo Bricoli, Massimo Carta, Carlo Cellamare, Marco Cremaschi, Luciano De Bonis, Lidia Decandia, Giuseppe De Luca, Matteo di Venosa, David Fanfani, Romeo Farinella, Valeria Fedeli, Mauro Francini, Luca Gaeta, Adriana Galderisi, Dominique Gauzin-Müller, Maria Rita Gisotti, Francesca Governa, Valeria Lingua, Fabio Lucchesi, Philippe Madec, Alberto Magnaghi, Nicola Martinelli, Mario Morrica, Stefano Munarin, Giancarlo Paba, Maria Federica Palestrino, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Paolo Pileri, Daniela Poli, Paola Pucci, Maddalena Rossi, Michelangelo Russo, Laura Saija, Paola Savoldi, Filippo Schilleci, Christian Schmid, Mimi Sheller, Elena Tarsi, Paola Viganò, Michele Zazzi, Iacopo Zetti, Corrado Zoppi.

Questo volume fa parte della serie  
**Urbanistica che cambia**  
a cura della Società italiana degli urbanisti

Volumi pubblicati:

*Urbanistica per una diversa crescita.*  
*Una discussione della Società italiana degli urbanisti*  
a cura di Michelangelo Russo

*L'urbanistica italiana nel mondo.*  
*Contributi e debiti culturali*  
a cura di Alessandro Balducci e Luca Gaeta

*Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo.*  
*Radici, condizioni, prospettive*  
a cura di Stefano Munarin e Luca Velo

Gabriele Pasqui  
*Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*

Francesco Curci, Enrico Formato, Federico Zanfi  
*Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*

*Urbanistica e azione pubblica*  
a cura di Giovanni Caudo e Daniela De Leo

**CONFINI, MOVIMENTI, LUOGHI**

Politiche e progetti per città e territori in transizione

a cura di Camilla Perrone e Giancarlo Paba

DONZELLI EDITORE

## Indice

- P. Transizioni dell'urbanistica contemporanea  
Michelangelo Russo
- Confini, movimenti e luoghi: politiche e progetti per le città  
e i territori in transizione  
di Camilla Perrone e Giancarlo Paba

### Parte prima.

#### Dialoghi su confini, movimenti e luoghi

- I. Analizzando l'urbanizzazione estesa: un approccio territoriale  
di Christian Schmid
- II. Dialogando sui confini. Il ruolo del territorio nell'analisi  
dei *pathways* di urbanizzazione  
di Camilla Perrone
- III. *Mobility justice* e le mobilità come bene comune  
di Mimi Sheller
- IV. Dialogando sui movimenti. La mobilità come capitale spaziale  
di Paola Pucci
- V. Luoghi, patrimonio, paesaggio  
di Alberto Magnaghi
- VI. Dialogando sui luoghi. Manifesto per una frugalità felice  
e creativa  
di Dominique Gauzin-Müller, Alain Bornarel, Philippe Madec

© 2019 Donzelli editore, Roma  
via Mentana 2b  
INTERNET [www.donzelli.it](http://www.donzelli.it)  
E-MAIL [editore@donzelli.it](mailto:editore@donzelli.it)

ISBN 978-88-6843-977-4

### III. Governance, coordinamento iter-istituzionale e pianificazione per governare il territorio con successo

di Giuseppe De Luca, Valeria Lingua

Come governare il territorio con successo è la domanda centrale cui cercano di rispondere pratiche di pianificazione che s'inseriscono in contesti di governance inter-istituzionale e cooperativa. La domanda allude a due campi di riflessione quasi opposti: uno è legabile al rapporto tra la costruzione delle politiche locali inserite in strumenti di pianificazione urbanistica e la dimensione territoriale cui necessariamente la maggior parte di esse s'inscrivono (governare il territorio); l'altro all'esito a valle che fa scattare il giudizio finale positivo (con successo) che una politica, un programma, un progetto ha avuto nel suo adagiarsi al suolo e produrre effetti economici e sociali.

La domanda parte dal presupposto che le trasformazioni fisiche sul territorio, prima di essere realmente attivate, devono essere certificate e quindi direttamente autorizzate in uno strumento urbanistico (variamente definito), che ne istituzionalizzi l'utilità sociale. Senza questo passaggio, stante la normativa attualmente vigente, nessuna trasformazione fisica è possibile in Italia. Ma nonostante questo passaggio, spesso il successo (altresì denominato «performance» o «efficacia») dello strumento, è spesso legato, più che ai tradizionali meccanismi di pianificazione attuativa o d'intervento diretto, a pratiche di carattere anche informale, derivate da input esterni (dall'applicazione delle linee guida dell'Oecd alla necessità di rispondere a bandi regionali, nazionali o europei con modalità cooperative di scopo).

La cooperazione tra territori può anche essere non istituzionale, cioè non imposta da norme, ma più libera e aperta, legata alla cooperazione volontaria per definire anche atti di pianificazione e di programmazione sul modello proposto da tempo dall'Unione europea, cioè una cooperazione di scopo. Questi atti non necessariamente si tramutano in strumenti disciplinari, ma spesso sono pratiche che prendono corpo nella società e costituiscono parte del tessuto connettivo delle comunità; sono questi tessuti che stanno alla base della tenuta dei territori della contemporaneità.

Questa domanda scaturisce dunque dalle pratiche, nonché dalla tesi che una delle innovazioni più significative che sembrano emergere per superare l'arcigno modello organizzativo della pianificazione di sistema, e la deriva procedurale che lo caratterizza, sia quella della cooperazione inter-istituzionale, specialmente nella versione della cooperazione tra territori. Cooperazione che stava manifestando i suoi primi elementi pulviscolari: «complice, da un lato, la ricaduta delle politiche comunitarie e lo stesso recente dibattito sui fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 (che obbligano a definire strategie cooperative tra enti per accedere a canali finanziari comunitari) e, dall'altro, il continuo restringimento delle risorse pubbliche locali che, indirettamente, stanno portando a forme di ristrutturazione forzata del classico sistema auto-organizzativo delle autonomie locali (anche attraverso l'esperienza della cosiddetta pianificazione strategica), almeno nelle aree urbane più complesse e dinamiche. Questa doppia tenaglia sta aprendo una nuova stagione rispetto a quella auspicata nel Testo Unico sulle autonomie locali del 2000 che, in maniera forse troppo burocratica, aveva posto il problema dell'Unione dei Comuni, quantomeno per identificare in maniera volontaria il «giusto» ambito territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo economico e sociale e politiche di governo del territorio. Un auspicio che andava anche nella direzione di cercare di superare o per lo meno di attenuare, seppur in forma volontaristica, la notevole frammentazione dei comuni italiani. Gli auspici sono rimasti tali e le Unioni realmente definite ed operative davvero poche» (De Luca 2011, p. 280).

A un lustro dalla riforma Delrio, questo auspicio ha trasformato le città metropolitane in entità cooperative obbligatorie, con una serie di limiti, mentre le Unioni e fusioni realmente definite e operative sul fronte della pianificazione intercomunale sono ancora poche; mentre le province dopo il referendum sono rimaste entità intermedie di secondo livello dalle competenze e dal futuro incerto.

In una fase di governo debole (almeno in diversi scenari europei), con scarse risorse finanziarie da destinare a investimenti ordinari, e con agende incomplete o scarse, sono le pratiche sperimentali e minute – ma attive perché esplorano territori e modalità di azione empiriche – che spesso danno senso all'operare amministrativo. Un operare in cui emergono nuove forme di governance capaci di uscire dalle retoriche del locale, che sono molto frequentate, ma fomentano il campanilismo, per abbracciare territori più ampi e problematiche maggiormente complesse; forme che superano il tradizionale coordinamento inter-istituzionale con agende che usano anche vocabolari e

narrative nuove, capaci di coinvolgere pubblico e privato in pratiche cooperative reali ed efficaci.

Nel panorama di riflessioni e pratiche, emergono alcune grandi linee di ricerca:

interdipendenze e sovrapposizioni tra pianificazione strategica, territoriale, locale, in una concezione dei rapporti verticali e inter-scalari che superi la gerarchia verso modalità operative di filiera, anche improntate su pratiche cooperative sancite da patti e contratti che esulano dalla pianificazione di sistema (azzurro);

relazioni tra pianificazioni settoriali e tematiche (paesistiche, ambientali, portuali) in cui alcuni temi come il consumo di suolo e la valutazione dell'efficacia, non possono essere ricondotti a parametri puramente quantitativi (indicatori, abachi), ma richiedono approcci basati sulla performance e sul valore aggiunto di approcci cooperativi (verde);

il tema della rigenerazione come approccio olistico, capace di integrare temi classici (Ers, abbattimento del consumo di suolo) con riflessioni contemporanee inerenti la resilienza e l'adattività del sistema urbano complessivo, intesi come strategie raggiungibili attraverso episodi tattici di rigenerazione (arancione).

#### 1. *Pianificazione strategica e di sistema, territoriale e locale: interdipendenze e sovrapposizioni.*

Il processo di riforma istituzionale che ha coinvolto l'Italia a partire dalla legge Delrio n. 56 del 2014, e che ha avuto una battuta d'arresto nel referendum del dicembre 2016, ha determinato la necessità di riallineare i livelli istituzionali, e i relativi strumenti e politiche, ai processi spaziali intervenuti nel corso del tempo, determinando interessanti riflessioni sulle strutture e ripartizioni territoriali, nonché l'esigenza di individuare assetti istituzionali e funzionali più coerenti con le rinnovate dinamiche economiche per governare il territorio in una prospettiva integrata e multi-scalare.

Ne derivano importanti mutamenti delle pratiche che sopperiscono a rigidità strutturali e organizzative delle istituzioni, finalizzati a una maggiore efficienza, efficacia e legittimazione nel governo del territorio in tutti i suoi aspetti, dalla gestione dei servizi alla pianificazione territoriale e urbana, dalle politiche ambientali e per lo sviluppo economico a quelle tecnologiche e infrastrutturali. Tali mutamenti si esprimono attraverso processi di *rescaling* della governance in cui la dimensione d'area vasta emerge quale livello strategico per esplorare modalità

nuove di approcciare i temi della sussidiarietà, della cooperazione inter-istituzionale e del sostegno dello sviluppo locale.

In questo contesto, la riforma Delrio ha comportato mutamenti degli assetti istituzionali e del sistema di governo del territorio, istituendo la «città metropolitana» e ridisegnando il ruolo e i compiti degli enti locali. L'individuazione delle città metropolitane e delle unioni di piccoli comuni come nuove geografie istituzionali, ma ricalcate sui confini delle vecchie province e comunità montane, ha comportato il ripensamento delle modalità di governo del territorio, sia per le città metropolitane chiamate a redigere specifici piani strategici, sia per i piccoli comuni, in quanto nell'unione per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali non sempre è contemplata anche la pianificazione urbanistica.

Al di fuori di queste unioni di carattere coercitivo, l'indebolimento del ruolo delle province ha delineato la necessità di un maggiore ricorso alla pianificazione intercomunale o coordinata, e a forme di collaborazione intercomunale, dovute a un generale indebolimento della pianificazione territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp). Quest'ultima infatti, pur persistendo, assume forme differenziate: al di fuori delle città metropolitane, permane il Ptcp, ma in un regime amministrativo depotenziato di funzioni e risorse amministrative e finanziarie. Nelle città metropolitane il piano strategico si sovrappone e/o si affianca al nuovo strumento obbligatorio del Piano Territoriale Metropolitan, determinando una riflessione sulla coesistenza e reciprocità dei due strumenti.

In termini generali, simili processi generano un considerevole dibattito in relazione a una serie di questioni: in primo luogo, la relazione tra processi di pianificazione tradizionale e di sistema e processi di governance a geografie variabili, che interessano politiche e strumenti definite in modo diversi: patti per lo sviluppo, pianificazione inter-istituzionale di sviluppo, «smart governance», sono formule di cooperazione che investono modalità di intervento finalizzate non soltanto al governo del territorio, ma anche alla sua gestione economico-fiscale (forme di fiscalità ambientale, intercomunale, di scopo, ecc.). Tali forme implicano necessariamente il ripensamento dei modelli di governance su cui si ancora la pianificazione tradizionale.

## *2. Pianificazione generale versus pianificazioni settoriali e tematiche: dalla quantità alla performance.*

Per perseguire obiettivi di sostenibilità, resilienza e smartness, le città italiane (e in particolar modo, le città metropolitane) con la rifor-

ma Delrio hanno ottenuto un significativo ampliamento delle competenze in alcuni settori, come quello della pianificazione strategica e territoriale, delle infrastrutture e reti di comunicazione, servizi di pubblico interesse in ambito metropolitano, la definizione di sistemi coordinati di servizi pubblici d'intesa con i comuni, mobilità e viabilità, sviluppo economico, informatizzazione e digitalizzazione. Tra questi, l'estensione (a far data dal decreto del 4 agosto 2017) della pianificazione dei trasporti (pubblici e privati) dalla città capoluogo all'intera città metropolitana, attraverso l'obbligo della redazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (già obbligatorio per le città al di sopra dei 100 000 abitanti).

I temi della mobilità s'intersecano necessariamente con quelli della mitigazione delle emissioni in atmosfera, della CO<sub>2</sub> e delle polveri sottili, tema centrale delle politiche del Patto dei Sindaci fin dal suo lancio nel 2008, e che – dopo due lustri di sperimentazioni – convergono dal 2015 verso il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici, con la fusione con Mayors Adapt e la nuova definizione di Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, cui corrisponde il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (Secap). Intersecandosi con problematiche inerenti la prevenzione di disastri legati al cambiamento climatico e al rischio idrogeologico, queste politiche richiedono un approccio trasversale ai cambiamenti climatici, attraverso azioni di mitigazione e adattamento verso la transizione energetica che, pur non essendo espressamente rivolte ad ambiti regionali, richiede – per la natura stessa delle tematiche affrontate – un ampliamento della scala geografica dell'azione territoriale verso la dimensione metropolitana.

Alla base di queste politiche è necessaria sicuramente la definizione di una metodologia strutturata per la costruzione di un quadro analitico-conoscitivo capace di mettere a sistema aspetti integrati (ambientali fisico-chimici, ecologici, culturali, socio-economici e di sviluppo in generale) per la definizione di un impalcato di obiettivi di sostenibilità volti all'adattività.

Ma ancor più emerge la necessità di approcci operativi cooperativi di scopo, in grado di integrare processi di pianificazione che sono per loro natura strategici ma tematici, con una concezione olistica del governo del territorio. Per questo motivo le più recenti esperienze (come l'osservatorio Oecd di Bergamo) propongono modalità e approcci in cui l'indicatore non è il fine ultimo, ma solamente uno dei termini della discussione in un processo in cui la governance cooperativa è il presupposto per attivare modalità integrate di governo del territorio e azioni condivise finalizzate a sviluppare un accordo di governance inclusiva

per coordinare lo sviluppo e la realizzazione di una strategia di sviluppo comune.

### 3. Un approccio olistico al tema della rigenerazione.

Oltre all'integrazione tra politiche settoriali, il tema del governo del territorio «che abbia successo» passa necessariamente attraverso la rigenerazione urbana, intesa come politica di rinnovamento urbano, culturale e sociale delle città, investendo tanto quartieri periferici quanto centri storici e aree della città consolidata, secondo una *vision* strategica incentrata sui concetti di inclusione, sostenibilità e partecipazione.

Le recenti esperienze della Puglia e del Veneto presentano un quadro di esperienze che vanno verso sempre maggiori adesioni, inserendosi all'interno di nuove politiche urbane che, investendo parti di città o di sistemi urbani, sono intese come azioni più robuste e durevoli rispetto ai tradizionali interventi di recupero e riqualificazione urbana. Processi che interessano non solo la riqualificazione fisica, ma le comunità, inducendole a riappropriarsi della città e a prendersene cura attraverso processi d'inclusione sociale, promozione dello sviluppo economico e valorizzazione del patrimonio culturale (Lingua 2007).

Il panorama regionale, che si affianca a quello nazionale del progetto periferie, evidenzia un approccio alla rigenerazione urbana ancora strutturato su finanziamenti *ad hoc*: stenta ad affermarsi, al contrario, un approccio di ordinarietà che preveda approcci «strutturali», non attraverso singoli (purtuttavia ampi e consistenti) interventi integrati, ma con l'attivazione di una strategia complessiva, tesa a considerare gli spazi della rigenerazione come spazi opportunità, che s'innescano attraverso approcci integrati dati da coaguli di azioni che prevedano, oltre alla riqualificazione, l'integrazione con il sistema della mobilità e dell'accessibilità, la riconnessione ecologica, e la rivitalizzazione dell'ambito urbano di riferimento.

### 4. Alcune conclusioni.

Una lettura delle vicende italiane connesse al riassetto istituzionale alla luce dei cambiamenti nel sistema istituzionali e di pianificazione in corso, permette di individuare temi e problemi del riassetto istituzionale in un contesto complesso e frammentato, delineando esiti e sfide comuni per la pianificazione territoriale.

Nello scenario post-referendum le vicende pianificatorie delle aree metropolitane sembrano tracciate, anche se con molte sovrapposizioni (piano strategico, piano territoriale di coordinamento metropolitano, piani strutturali intercomunali, piani settoriali). Resta invece incerto il futuro del livello intermedio esterno alle aree metropolitane, affetto da un generale depotenziamento di risorse e competenze: se da un lato, assume nuova enfasi la pianificazione intercomunale; dall'altro queste pratiche s'intersecano necessariamente con pratiche di pianificazione «soft», dai confini variabili e ancorate a specifici temi e finanziamenti.

L'elaborazione di specifici modelli di governance atti a gestire forme nuove dell'urbano (smart, adattivo ecc.) ha due principali caratteristiche: da un lato, questi accordi hanno valenze di tipo imprenditoriale, inseriti in dinamiche che sono al tempo stesso locali e globali e che riconoscono nella partnership pubblico/privata la strategia su cui plasmare le proprie forme istituzionali e di finanziamento degli interventi; dall'altro lato attribuiscono alla comunità un ruolo che non è mai stato così centrale, perché coinvolgono in qualità di attori protagonisti dei processi decisionali con ruoli diversi e che in passato erano spesso in antitesi: dalle imprese e gli istituti di credito alle associazioni culturali, i gruppi di volontariato e di cittadinanza attiva. La partnership tra questi attori permette di affrontare in modo condiviso tematiche anche differenziate che vanno dalla gestione della smart city alla rendicontazione ambientale, dalla pianificazione dei parchi alla ri-definizione del rapporto di reciproca interdipendenza del sistema città-porto.

L'integrazione di questi partenariati nella pianificazione di sistema, attraverso il coagulo d'interessi su grumi di progetti condivisi, è la vera sfida per definire una reale integrazione tra pianificazione di sistema e pianificazione strategica.

### Riferimenti bibliografici

- De Luca, G. 2011  
*Nuove forme di governance cooperativa*, in *Urbanistica e politica*, a cura di F. D. Moccia, Esi, Napoli.
- Gabellini, P. 2018  
*Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma.
- Lingua, V. 2007  
*Rigenerazione Urbana alla Prova*, Alinea, Firenze.
- Secchi, B. 2008  
*La città del XX secolo*, Laterza, Roma-Bari.