



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CATANIA

DOTTORATO DI RICERCA IN

**“ORGANIZZAZIONE DEL TERRITORIO E SVILUPPO
SOSTENIBILE IN EUROPA”**

XXIV CICLO – 2008/2011

Claudio Novembre

**Trasformazioni urbane e sviluppo locale. Elementi
di competitività tra città**

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

Tutor:
Char.mo Prof. Luigi Scrofani

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Vittorio Ruggiero

Indice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Introduzione | 4 |
| 1. L'interpretazione delle trasformazioni urbane e sviluppo nelle città del XXI secolo | » 7 |
| 1.1 Trasformazioni, riqualificazioni e sviluppo locale: primi approcci | » 7 |
| 1.2 La città compatta per uno sviluppo urbano sostenibile | » 15 |
| 1.3 Nuovi scenari urbani tra paure e frammentazione | » 22 |
| 1.4 I temi della <i>governance</i> urbana e i nuovi orientamenti strategici | » 28 |
| 2. Il ruolo dell'Unione Europea nell'evoluzione delle politiche urbane | » 34 |
| 2.1 La scoperta delle politiche urbane nella nuova dimensione europea | » 34 |
| 2.1.1 Il Quadro d'Azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea | 35 |
| 2.1.2 Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo | 41 |
| 2.1.3 Il Trattato di Maastricht e il valore di una politica territoriale europea | 43 |
| 2.1.4 Il partenariato dal basso: la nascita di alleanze tra città per uno sviluppo urbano sostenibile | 46 |
| 2.2 L'esperienza Urban e la marcia di avvicinamento alla fase di programmazione 2007-2013 | » 51 |
| 2.2.1 L'iniziativa comunitaria Urban: i risultati e le lezioni per il futuro | 51 |
| 2.2.2 L'avvicinamento alla fase di programmazione 2007-2013 e i nuovi orientamenti europei | 56 |
| 2.3 Il futuro delle politiche urbane europee e il contributo della fase di programmazione 2007-2013 | » 62 |
| 3. La trasformazione urbana e l'attivazione di nuovi percorsi di sviluppo locale in Europa | » 73 |
| 3.1 Interventi di riqualificazione e di rigenerazione nelle città europee: temi di fondo e caratteristiche principali | » 73 |
| 3.2 Il valore della dimensione culturale e ambientale nelle pratiche di rigenerazione urbana delle città europee | » 81 |
| 3.3 Esperienze di rigenerazione urbana in quattro città europee: Amburgo, Helsinki, Oslo, Rotterdam | » 88 |
| 3.3.1 Amburgo | 89 |
| 3.3.2 Helsinki | 97 |
| 3.3.3 Oslo | 104 |
| 3.3.4 Rotterdam | 111 |
| 4. Politiche e trasformazioni urbane in Italia tra innovatività e fattori critici | » 117 |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 4.1 Sviluppo urbano in Italia: aspetti istituzionali ed evoluzione dei modelli insediativi | » | 117 |
| 4.2 Gli anni Novanta e le nuove politiche urbane: le radici, i temi, gli attori | » | 122 |
| 4.3 I programmi complessi di riqualificazione e rigenerazione urbana | » | 132 |
| 4.3.1 Introduzione | | 132 |
| 4.3.2 I programmi complessi simbolo di una stagione di rinnovamento: PRU, PRUSST, Urban | | 134 |
| 4.3.3 La Progettazione Integrata Territoriale e le aree urbane del Mezzogiorno d'Italia | | 141 |
| 4.4 La crisi delle nuove politiche urbane: una possibile chiave interpretativa | » | 146 |
| 5. Il Mezzogiorno d'Italia: città tra trasformazioni fisiche e deboli percorsi di sviluppo. I casi di Palermo e Bari | » | 150 |
| 5.1 Le città del Mezzogiorno e il tema della rigenerazione urbana | » | 150 |
| 5.2 Palermo | » | 157 |
| 5.3 Bari | » | 166 |
| Conclusioni e sviluppi futuri | | 177 |
| | » | |
| Bibliografia | » | 182 |

Introduzione

In questo lavoro di ricerca si presentano i risultati di un'analisi che si è occupata della città e delle relazioni che intervengono tra i percorsi di trasformazione urbana e i processi di sviluppo socio-economico a livello locale.

Si è cercato *in primis* di analizzare le tendenze contemporanee dominanti riguardanti lo sviluppo urbano e le reali dinamiche che stanno alla base dei cambiamenti intervenuti nell'assetto urbano soprattutto negli ultimi trent'anni. Cambiamenti economico-sociali a livello internazionale, infatti, hanno influenzato pesantemente l'evolversi e il dispiegarsi della dimensione urbana e questo lavoro, partendo proprio dall'analizzare questi cambiamenti, propone dapprima un quadro teorico e interpretativo della realtà urbana che cambia (a livello internazionale ed europeo) e successivamente si concentra sull'Europa e sull'Italia, e il suo Sud in particolare, al fine di indagare aspetti istituzionali, indicazioni normative, modelli insediativi, politiche pubbliche adottate ed esempi di pratiche realizzate, che sono intervenuti sulle trasformazioni urbane e sui relativi processi di sviluppo avviati.

Il presente lavoro si articola in cinque differenti capitoli. Il primo presenta una disamina di punti di vista teorici sui temi della trasformazione urbana e dello sviluppo locale, utili ad indagare aspetti diversi dell'evoluzione urbana contemporanea: la crescita dei fattori di competizione tra città a livello internazionale e l'imporsi di politiche urbane attrattive e orientate al *marketing*; la città e il progetto di territorio alla luce di teorie dello sviluppo locale come quella di Albert Hirschman; la definizione di modelli di sviluppo urbano sostenibile all'interno delle contraddizioni poste dalla globalizzazione economico-finanziaria mondiale; il concetto della frammentazione e della paura all'interno della città metropolitana contemporanea; i nuovi orientamenti strategici legati alla dimensione della *governance* urbana.

Il secondo capitolo focalizza il suo obiettivo sul continente europeo e sul ruolo che ha avuto l'Unione Europea nel favorire politiche e strumenti operativi capaci di promuovere una politica urbana europea e un processo comune di sviluppo dello spazio europeo, sostenendo l'applicazione di prassi a livello regionale e locale orientate ad un modello di sviluppo urbano cosiddetto sostenibile, in cui risultano essere molto rilevanti i temi della competitività urbana (soprattutto in

chiave di innovazione tecnologica e di società della conoscenza) e della qualità ecologico-ambientale degli spazi urbani.

Gli orientamenti, le direttive e gli strumenti finanziari adottati dall'Unione Europea hanno influenzato in maniera rilevante sia il dibattito culturale e scientifico in materia che l'adozione concreta di politiche urbane a livello locale nell'intero continente. Nel terzo capitolo, infatti, si raccontano le esperienze di rigenerazione urbana realizzate in quattro città europee come Amburgo, Helsinki, Oslo e Rotterdam. Si sono indagati i processi di trasformazione urbana che hanno investito queste città del Nord Europa in quanto esempi emblematici di progetti di consolidamento di modelli di città competitive e sostenibili, sostenuti da prassi di *governance* urbana innovative. Il racconto di queste esperienze rappresenta per il lavoro di ricerca un riferimento empirico per comprendere come sono stati applicati i principi di competitività e di sostenibilità nelle più efficienti realtà urbane europee e quindi per metterle a confronto con quanto avvenuto nella realtà italiana e del Mezzogiorno in particolare.

Il quarto capitolo, a tal proposito, si occupa dell'Italia e dell'evoluzione delle politiche di sviluppo urbano nel nostro Paese, a partire dai primi anni Novanta del XX secolo, quando si sono affermate nuove politiche e nuovi strumenti d'intervento in sintonia con gli indirizzi comunitari e con il dibattito internazionale sui temi della rigenerazione e della trasformazione urbana. Nel quarto capitolo, nello specifico, si analizzano, gli aspetti istituzionali che hanno determinato l'approccio alla questione urbana in Italia sino agli anni Novanta e l'evolversi dei modelli insediativi nelle città da un punto di vista storico; le radici socio-economiche e politiche che hanno contribuito ad innescare il cambiamento nelle politiche urbane e l'adozione di nuovi strumenti d'intervento; la descrizione puntuale dei programmi complessi di riqualificazione e rigenerazione urbana che hanno segnato un processo di rinnovamento; una prima analisi sui possibili motivi che hanno portato invece a risultati poco entusiasmanti nelle diverse realtà urbane in termini di realizzazioni pratiche e di attivazione di processi reali e duraturi di sviluppo locale.

Il quinto capitolo, infine, descrive come le città del Mezzogiorno d'Italia hanno interpretato e vissuto la stagione delle nuove politiche urbane e quali elementi sono stati fattori di successo o di crisi nell'attuazione più o meno efficace di queste politiche in chiave locale. In particolare si è deciso di analizzare il caso di

due città meridionali come Palermo e Bari. Raccontando le esperienze di rigenerazione urbana di Palermo e Bari, due esempi di città del Sud caratterizzate nello stesso tempo da analogie e differenze, si è cercato di raccogliere indicazioni di dettaglio, che potessero avere una valenza generale, sulle modalità operative messe in atto e sugli indirizzi politico-amministrativi adottati all'interno dei processi di riqualificazione urbana che hanno investito il Mezzogiorno a partire dai primi anni Novanta.

Capitolo 1

L'interpretazione delle trasformazioni urbane e sviluppo nelle città del XXI secolo.

1.1 Trasformazioni, riqualificazioni e sviluppo locale: primi approcci

A partire dai primi anni '90 del secolo scorso, la città è tornata al centro dell'attenzione delle politiche europee e nazionali e di nuove teorie dello sviluppo urbano ispirate dal tema della riqualificazione e della nuova centralità di parti di città come, per esempio, la "città storica".

Si sono concretizzati infatti in molti contesti urbani, soprattutto dei paesi economicamente avanzati, percorsi sperimentali di nuove pratiche di intervento sulla città e di contenuti inediti che hanno contribuito alla revisione di pratiche consuete proprie di una lettura della città e del territorio incentrata soprattutto su due temi chiave: l'organizzazione funzionale e la necessità di soddisfare un fabbisogno abitativo sempre crescente.

L'arresto della grande crescita urbana, in Italia così come in molti paesi europei, ha prodotto, già a partire dagli anni '70, un'inversione di tendenza nell'uso del territorio. Come scrive Giuseppe Dematteis nell'articolo *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, pubblicato su *La Storia d'Italia* Einaudi, parlando del caso italiano: "se prima le attese e lo scontro di interessi ruotavano attorno all'espansione esterna dei centri urbani e dei maggiori agglomerati assiali e costieri, ora l'attenzione si sposta verso il ricupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio già esistente, cioè sul fronte interno dell'ambiente edificato"¹.

Questa dinamica comincia lentamente a farsi realtà dopo un processo diffuso di edificazione massiccia che ha visto crescere enormemente, in tutta Europa, quelle che possiamo definire "periferie" ovvero aree sempre più grandi e sempre più anonime, private molto spesso anche del senso di identità collettiva (Ruggiero, Scrofani, Novembre, 2010).

Il percorso accidentato che conduce le città dalla fase dell'edificazione

¹ Giuseppe Dematteis, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 1995 (pp.666-705)

massiccia ad una fase nuova fatta di pratiche di riqualificazione e di trasformazione dell'esistente si inserisce all'interno di in una tendenza alla deconcentrazione e alla frammentazione territoriale, che farà dire a Bernardo Secchi a metà degli anni '80 (Casabella, 1985, n.512, p.19) che "oggi il territorio ci appare teatro di eventi tra loro irriducibili, che la prossimità spaziale non vale a collegare, articolare e spiegare. Il quartiere abusivo, il Peep, il borgo storico, l'impianto industriale e il frutteto; il cambiamento di scala e di misura; il nomadismo turistico e del pastore; l'enorme quantità di aree interstiziali, ognuna residuo di una storia diversa; la parzialità dell'edificazione, dell'infrastrutturazione, dell'utilizzazione; l'uso solo d'estate, solo di giorno, solo nei giorni feriali, per alcune ore; la frequentazione dei luoghi da parte di popolazioni e gruppi tra loro estranei. Mai come oggi il territorio ci è apparso discontinuo".

Proprio le parole chiave discontinuità, frammentazione, flessibilità, riqualificazione, trasformazione sono le parole che segnano l'evoluzione urbana degli anni '80 e che simboleggiano anche il passaggio dal paradigma del recupero e del riequilibrio a quello contemporaneo dell'abbinamento tra riqualificazione e competitività in chiave promozionale oppure, per usare un altro concetto in voga, in chiave di *marketing* territoriale (Ruggiero, Scrofani, Novembre, 2010).

Va considerato infatti che, proprio a partire dalla metà degli anni '80, il moltiplicarsi delle interdipendenze del sistema economico globale ha favorito un processo di competizione crescente tra città a livello internazionale e di conseguenza un rinnovamento delle politiche urbane che hanno cominciato a fare propri approcci di tipo imprenditoriale, detti anche *entrepreneurial urban policy* (Luca Ruggiero, 2003). Si sono cominciate a sperimentare scelte orientate alla promozione del territorio e al rilancio complessivo dell'immagine della città. Queste operazioni sono state sostenute da strumenti e tecniche di *marketing* urbano e territoriale. In molti casi, quindi, le politiche urbane si sono imprenditorializzate, promuovendo aspetti legati alla "realizzazione di un clima economico favorevole tramite la realizzazione di infrastrutture, controllo della mano d'opera locale e agevolazioni fiscali" (Luca Ruggiero, 2003).

La competitività economica tra città quindi è un fatto nuovo soprattutto se legato agli strumenti con cui si decide di competere. Si comincia a parlare di "politiche economiche urbane" e le istituzioni urbane si organizzano per

incrementare il capitale di innovazione e creatività presente in città, per ottimizzare la qualità del capitale umano, per promuovere la vitalità imprenditoriale e per valorizzare il *comfort* dei quartieri residenziali al fine di attrarre nuova residenzialità qualificata e ad alto reddito. Si fanno politiche attrattive al fine di realizzare effetti di spiazzamento a discapito di altre città presenti sullo scacchiere internazionale.

Al fenomeno della crescente competizione economica tra città si associa il fallimento delle politiche urbane tradizionali nelle grandi città, simboleggiato dall'evidente degrado delle periferie, che ha portato in tanti che si occupano di città e di pianificazione urbana a pensare che può risultare più utile e più conveniente intervenire sulla città esistente e/o degradata, anche abbattendo e costruendo del nuovo, piuttosto che continuare ad edificare una città infinita e dai confini indefiniti.

Nella profonda evoluzione delle dinamiche urbane non si possono tacere due fattori nuovi sempre più determinanti: il ruolo delle grandi società di capitale e l'impatto crescente dei flussi migratori. Entrambi questi fattori influiscono sulle iniziative delle Amministrazioni pubbliche e dei privati, che si indirizzeranno, a seconda dei casi: 1) al contenimento dello *sprawl* urbano mediante la rigenerazione di interi quartieri e la riscoperta dei vantaggi della città compatta (riqualificazione socio-economica e dei servizi, miglioramento della mobilità pubblica e il risparmio energetico); 2) alla riqualificazione delle periferie e al consolidamento del modello di "metropoli multicentrica" (modello che evita la «ghettizzazione» e insicurezza delle periferie). L'acquisizione di una nuova centralità delle periferie si associa infatti assai spesso all'acquisizione di nuove infrastrutture per il trasporto e la viabilità e per attività di carattere culturale e ricreativo, capaci di dialogare con la città e dar vita a nuovi luoghi d'incontro e della vita sociale, alternativi al centro storico. (Ruggiero, Scrofani, Novembre, 2010).

Alla base della trasformazione dei processi di sviluppo urbano in Europa, a partire dalla metà degli anni '90, vi sono soprattutto le dinamiche della trasformazione degli assetti insediativi così come le pratiche innovative di pianificazione e progettazione del territorio. L'innovatività dei progetti e delle pratiche di pianificazione urbana parte dall'affrontare situazioni comuni di disagio come l'emergenza ambientale o crisi economiche e/o occupazionali che

investono la città ma ogni contesto territoriale si caratterizza per espressioni peculiari che segnano, quindi, un legame inestricabile tra sviluppo locale e trasformazioni urbane e una capacità di reazione al cambiamento totalmente differente da area d'intervento ad area d'intervento.

L'aspetto delle città negli ultimi decenni, in Europa come in Italia, è cambiato e ad un continuo decremento demografico delle grandi aree urbane si è associato uno sviluppo crescente di centri urbani di medie dimensioni. Tale fenomeno ha incrementato la dispersione insediativa. La dispersione insediativa è rilevabile tanto nelle periferie urbane che nei territori non urbani caratterizzati dalla presenza di alcune funzioni metropolitane come centri commerciali e luoghi di divertimento.

I grandi centri urbani e metropolitani però, pur non crescendo demograficamente, hanno riconquistato capacità di attrazione e si sono rafforzati nella localizzazione di funzioni sempre più qualificate e ad alto contenuto professionale, tecnologico e decisionale. In compenso hanno perso attività economiche cosiddette banali che invece sono andate ad insediarsi in una periferia sempre più estesa che va a formare un sistema urbano dilatato dove regna l'intramezzo tra città e campagna, dove vengono abbattuti i confini amministrativi e dove si vengono a configurare nuove realtà territoriali bisognose di nuovi interventi urbani e di nuove forme di *governance* territoriale.

In risposta ai cambiamenti nel tessuto economico e sociale della società europea ed italiana così come in risposta alle modifiche intervenute nei sistemi insediativi, le politiche urbane hanno invertito la rotta e hanno cercato di progettare soluzioni per affrontare i grandi problemi della città contemporanea: la dotazione di infrastrutture e servizi, la qualità della vita, la trasformazione economica di parti significative di città in seguito ad un processo diffuso di de-industrializzazione.

Le politiche urbane sostanzialmente si sono poste il problema di affrontare queste problematiche attraverso il rilancio della capacità attrattiva della città secondo la logica del rafforzamento della competitività economica territoriale (attrazione di investimenti, insediamenti produttivi, turismo, nuova residenzialità, etc.) e del coinvolgimento di nuovi operatori economici utili al reperimento di risorse finanziarie funzionali al processo di trasformazione della città. A questi due elementi se ne aggiunge un terzo: la sperimentazione di nuove forme di

intervento sulla città che rivedono in chiave di sostenibilità ecologica le tradizionali azioni di trasformazione delle aree urbane.

Questi ultimi vent'anni, quindi, in Italia e in Europa sono stati anni in cui il tema della riqualificazione urbana ha rappresentato da una parte il principale fattore di rinnovamento delle politiche urbane e del governo delle città in generale e dall'altra la conseguenza dei cambiamenti avvenuti nel tessuto socio-economico e spaziale delle città e quindi nell'idea stessa di sviluppo urbano. La riqualificazione è stata anche la risposta a forme di degrado fisico-infrastrutturale sempre più evidente e ai cosiddetti "vuoti urbani" disseminati all'interno delle nostre città.

Il tema della riqualificazione e della trasformazione agisce laddove il vivere in città risulta ai più insoddisfacente: pochi servizi e carenza di infrastrutture; poco decoro; bassa qualità urbana; senso di sicurezza precario.

La riqualificazione quindi viene intesa non solo come azione di recupero dell'esistente ma come innovazione nella progettazione delle politiche, negli strumenti tecnici utilizzati, nel coinvolgimento delle forze economiche e sociali. Un'azione di riqualificazione urbana che dà risultati importanti se, oltre che all'attivazione di una nuova funzione spaziale (un museo; una nuova stazione; etc.), riesce a far sedimentare un nuovo modo di progettare, attento agli interessi pubblici e privati presenti sul territorio e alla capacità di mediazione tra grandi interessi pubblici e singoli interessi di natura particolare. Un'azione quindi che interseca il tema dello spazio con il tema degli interessi, dell'economia e dello sviluppo.

Un'azione di trasformazione della città, attraverso interventi di riqualificazione, quindi, altro non è che un "progetto di territorio" (Palermo, 2004). Un "progetto di territorio" che negli ultimi decenni non si presenta più come semplice opera di tutela e di progettazione fisica ma bensì, per dirla con Pier Carlo Palermo, come "opportunità di ristrutturazione di uno spazio e delle funzioni insediate nell'area, con finalità di valorizzazione competitiva, grazie alla riqualificazione ambientale e insediativa, al potenziamento del capitale fisso e sociale, allo sviluppo della capacità produttiva e di innovazione". Da queste parole appare del tutto evidente il nesso fortissimo tra trasformazione urbana e sviluppo locale così come si è manifestato nelle pratiche concrete territoriali e nella strumentazione delle nuove politiche urbane.

Come afferma ancora Pier Carlo Palermo: “rispetto al concetto di trasformazione, la nozione di sviluppo evidenzia in modo specifico che un valore aggiunto è prodotto, come incremento della capacità insediativa, infrastrutturale, produttiva, di generare beni comuni. Un valore aggiunto generalmente qualitativo: non si tratta solo di una crescita di quantità”.

Il legame quindi tra trasformazione di un dato territorio e lo sviluppo locale è chiaro nella misura in cui si riconosce che quel determinato luogo rappresenta un fattore della competizione, che il “locale” è una risorsa strategica utile ad accrescere i livelli di benessere, che la coesione sociale sostiene a sua volta le capacità di sviluppo. E, inoltre, si riconoscono le politiche di intervento pubblico come una fattore influente di sviluppo locale perché costruiscono quei legami artificiali (Palermo, 2004) che promuovono la cooperazione tra soggetti diversi che agiscono sulla medesima area.

Il contributo sostanziale che azioni importanti di trasformazione e di riqualificazione urbana possono dare all’attivazione di percorsi di sviluppo economico locale può essere ben esemplificato attraverso i fondamenti della teoria dello sviluppo di Albert Hirschman².

Hirschman nella sua opera evidenzia come l’avvio di un percorso di sviluppo non è determinato esclusivamente dalla dotazione dei fattori (risorse naturali, dotazione di capitale, risorse umane, capacità imprenditoriale, sistemi di valori, etc.) ma dipende in via principale dalla capacità di fare il primo passo, di accendere quella scintilla che può mobilitare opportunità e risorse locali sino a quel dato tempo poco impiegate e quindi poco produttive. Si tratta, quindi, dell’avvio di un percorso di sviluppo dinamico, in movimento, determinato dall’individuazione strategica di quei meccanismi in grado di generare sviluppo in quel dato contesto territoriale.

Messa così quindi il problema non è di allocazione di risorse scarse né di ostacoli da superare bensì di “capacità di liberare energie positive” (Palermo, 2004). Gli effetti del percorso secondo Hirschman non sono definiti e poca utilità hanno i modelli; la strada si scopre facendo o come ebbe a dire Danilo Dolci di fronte ai problemi del Mezzogiorno d’Italia nel secondo dopoguerra “la via si crea con l’andare”.

Una teoria dello sviluppo di questo tipo non è compatibile con la tesi di

² The strategy of economic development, 1958; Development projects observed, 1967

uno sviluppo pianificato e anzi Hirschman descrive l'avvio di un processo di sviluppo come una continua sequenza di squilibri in cui il ruolo dell'attore pubblico è quello di creare beni comuni ed esternalità positive, attraverso strumenti di intervento e regolazione, al fine di incidere positivamente sulle dinamiche di sviluppo iniziali. In questo caso il ruolo dell'ente pubblico è quello di sviluppare progettualità, di generare opportunità positive per lo sviluppo, di correggere quelle distorsioni del processo che possono presentarsi in contrasto con l'interesse generale di perseguire il bene comune.

Detto ciò, risulta evidente come questa concezione dello sviluppo trova delle forti convergenze con il potenziale ruolo che può svolgere un'azione integrata di trasformazioni urbane nell'innescare l'avvio di percorsi nuovi e inediti di sviluppo territoriale da una parte e di *governance* del territorio dall'altra.

Così come è avvenuto in molti casi pratici, guardando alla realtà europea e in parte anche alla realtà italiana, un quadro d'azioni integrate e coordinate di trasformazioni che incidono sugli aspetti urbani, sia fisici che immateriali, tenuto insieme da una visione comune e da una *mission* condivisa, spesso determina quella scintilla di cui parla Hirschman; l'occasione, quindi, da cui far scaturire l'avvio di un processo di sviluppo territoriale nuovo, in grado di sostenere il futuro socio-economico di quei contesti urbani negli anni a venire nonché il momento in cui, in molti casi per la prima volta, si mobilitano risorse sottoimpiegate e in questo caso, invece, capaci di liberare quelle energie positive tanto utili allo sviluppo di un territorio.

Il concetto di sviluppo, legato ai temi della trasformazione urbana, trova la sua dimensione pratica nel territorio; il territorio, quindi, come snodo tra strategie e politiche di diverso orientamento, come luogo di scontro e di mediazione degli interessi privati e generali, come spazio in cui interagiscono anche progetti di sviluppo differenti. Da qui quindi la validità del concetto di territorialità come dimensione essenziale per lo sviluppo in cui lo sviluppo stesso si prende cura della dimensione spaziale e morfologica del "progetto di territorio" (Palermo, 2004).

Un "progetto di territorio" che potrebbe avere delle forti affinità con gli arnesi attualissimi della pianificazione strategica territoriale laddove per pianificazione strategica intendiamo "una costruzione collettiva di una visione condivisa di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione discussione,

ascolto; un patto tra amministratori, attori, cittadini e *partners* diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia; ed infine come il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti” (Camagni, 2003).

Il nesso tra trasformazioni urbane e processi di sviluppo locale richiama però, oltre che gli aspetti evidenziati da Hirschman sulle modalità di avvio dello sviluppo economico, anche opzioni e scelte di fondo sulle modalità di rigenerazione dei valori territoriali in relazione alla sfera dell'economia.

Da questo punto di vista sempre più forte è l'attenzione sulla cosiddetta sostenibilità dello sviluppo e, quindi, su un meta modello di rigenerazione e di trasformazione urbana e territoriale basata sulla capacità locale di garantire processi di sviluppo autonomi e coerenti con i principi della sostenibilità. In altre parole diventa centrale l'idea di uno sviluppo locale auto-sostenibile, così come definito da Alberto Magnaghi³.

Questo meta modello richiama alcuni orientamenti pratici come la cura dei sistemi locali messi a dura prova dai processi di modernizzazione economica; l'attenzione all'identità storica di un territorio; la valorizzazione del saper fare locale; un richiamo forte alla società locale al fine di auto-organizzarsi per rispondere in maniera virtuosa ai processi decisionali esogeni e sovraordinati che possono incidere sulla trasformazione di quel dato territorio; un uso dello spazio decisamente orientato alla salvaguardia e alla promozione dello spazio pubblico, inteso come luogo di interazione sociale, contro un'idea di spazio ridotto soltanto a strumento di funzioni economiche oppure a strumento di mobilità di transito.

La condivisione di questi orientamenti spesso si scontra però con una realtà dominante che accettando acriticamente i principi della competitività economica su scala globale si rapporta ai luoghi secondo un principio di indifferenza territoriale (Palermo, 2004). Le scelte spaziali d'investimento e le logiche economiche sottostanti le grandi trasformazioni urbane corrono il rischio di non concedere nessuna attenzione a quelle che sono le ragioni dei luoghi, la loro natura, la loro storicità, la loro molteplice identità stratificata. Questo conduce sovente ad accrescere le divisioni sociali e territoriali e a costruire parti separate e autoreferenziali all'interno, per esempio, del contesto urbano.

3 Magnaghi A. (2000), Il progetto Locale, Bollati e Boringhieri, Torino

1.2 La città compatta per uno sviluppo urbano sostenibile

Oggi le città a livello mondiale si presentano come punti di intersezione di flussi di capitali, di merci, di lavoratori, di commerci, di viaggiatori. Dopo il dominio dello stato-nazione nel corso del XX secolo che aveva regredito il ruolo delle città a puri centri di gestione amministrativa, le città riscoprono la loro centralità come stretta conseguenza di alcuni grandi cambiamenti avvenuti a livello globale sia da un punto di vista economico che da un punto di vista politico-culturale.

Come ha scritto la sociologa Saskia Sassen in un articolo del 2006: “Se gli stati rimangono ancora gli attori globali principali essi hanno almeno perso una parte del terreno economico, politico e simbolico a favore di altri attori: le aziende globali e le città globali. Le aziende globali hanno trasferito nelle loro mani funzioni e capacità di governo che appartenevano agli stati nazionali, tanto che le cento aziende più ricche sono più ricche di tutti gli stati a eccezione dei venti stati più ricchi. I principali flussi internazionali di persone che in passato possono aver dominato un'intera epoca (crociati, eserciti, funzionari coloniali) erano un tempo coordinati dallo stato. Oggi è più probabile che i principali flussi internazionali siano costituiti da emigranti, professionisti transnazionali e turisti. In molte parti del mondo e in molti gruppi di popolazione la cultura urbana è attualmente un'immagine molto più avvincente della cultura nazionale e sempre più vissuta come parte di un'urbanità transnazionale”.

Seguendo il ragionamento di Saskia Sassen potremmo dire anche che le economie nazionali possono essere pensate come città-regioni policentriche (Hall, 1995) o come “nodi di interconnessione tra reti globali e territori” (Dematteis, 1997). In questo quadro globale e globalizzato il ruolo del “locale” e della “territorialità” paradossalmente assume ancora maggiore valore all'interno delle dinamiche dello sviluppo economico. Contemporaneamente si assiste ad un'importanza sempre più ampia dei livelli di governo locali e dei processi socio-economici su scala globale, a discapito del ruolo dei poteri pubblici nazionali. Il paradigma dominante è quello della “glocalizzazione”, secondo la felice definizione del sociologo Zygmunt Bauman.

Il successo di una città, inserita all'interno di flussi globali, quindi, viene a determinarsi grazie soprattutto a fattori territoriali e alle relative strategie impiegate per valorizzare tali fattori. Nello specifico, la capacità attrattiva di una

città verso l'esterno (nuovi residenti, nuovi visitatori, nuovi investitori, nuova localizzazione di imprese) dipende sempre di più da alti livelli di qualità della vita. Scrive Hall, infatti, nel 1998: "In a globalised world, cities compete openly with each other to attract tourists, to attract businesses, to attract residents. Quality of life, whether measured mundanely by the safety of the streets or the efficiency of the public transport system or more exaltedly by opera or concerts performances, becomes crucial".

In questo scenario, teso alla ricerca di una maggiore qualità della vita in ambito urbano, la competitività e l'innovazione diventano elementi chiave che spiegano il successo economico di molti contesti territoriali e in questo molte città nel mondo si presentano come luoghi favorevoli allo sviluppo di economie altamente competitive ed altamente innovative proprio perchè luoghi ad alta qualità del vivere. Le città competitive tendono così a concentrare competenze, infrastrutture e risorse finanziarie di alta gamma necessarie per una competizione globale sempre più intensa dove le città si trovano a svolgere il ruolo di *competitors* globali.

Le città a livello mondiale sono diventate, quindi, i luoghi della competizione economica ma anche i luoghi in cui si possono manifestare in maniera più evidente le contraddizioni e i limiti della globalizzazione economica e finanziaria e di quello che Giorgio Ruffolo ha definito "turbo capitalismo"⁴. Le città, infatti, sono i luoghi in cui diventano tangibili le nuove e grandi disuguaglianze sociali, le emergenze ambientali, gli effetti generati dai fenomeni migratori, i problemi di convivenza sociale tra gruppi appartenenti a diverse nazioni e/o etnie, le tematiche di una qualità del vivere in alcuni casi sempre più compromessa.

La competitività delle città quindi da sola non basta e il tema di una migliore qualità della vita e di un migliore contesto ambientale non può e non deve riguardare solo gruppi limitati di abitanti che si avvantaggiano da politiche urbane segnate dai concetti di imprenditorialità e di *deregulation*. La realtà delle città globali ci dice, invece, che oltre al nesso competitività-qualità della vita bisogna intervenire sulla realizzazione di un maggiore equilibrio tra gli obiettivi dell'efficienza e quelli dell'equità sociale, partendo sempre dall'accrescimento della qualità ambientale dei luoghi.

4 Ruffolo G. (2001), *I paradossi della crescita nell'era del turbo capitalismo* in Lettera Internazionale, n.67/2001

Da qui emerge quindi la necessità di lavorare sulla rigenerazione dei sistemi urbani, affrontando il tema dello sviluppo urbano sostenibile e l'obiettivo futuro di una città della qualità che si interseca con l'idea di uno sviluppo maggiormente sostenibile anche da un punto di vista sociale. Una città equa e della qualità che si trova a fare i conti con il tema della densità demografica e della compattezza spaziale.

Come scrivono Silvia Gaddoni e Filippo Pistocchi⁵ il tema della densità demografica, a tal proposito, è diventato centrale nel dibattito sulla crescita della città. La densità demografica, infatti, agisce sulle prospettive di progettazione urbana sostenibile, sui temi riguardanti la qualità della vita e un uso più razionale dello spazio urbano che vada incontro alle esigenze sociali delle popolazioni che vivono in città. Gaddoni e Pistocchi, facendo l'esempio della città di Barcellona, evidenziano come quest'ultima ha accolto un numero crescente di persone attraverso lo sviluppo edilizio del centro e il riuso di edifici dismessi come soluzione alternativa all'edificazione di aree libere situate in periferia. La città densa, quindi, può diventare sinonimo di città che usano meno energia e producono meno inquinamento così come città che presentano quartieri ben progettati con una maggiore accessibilità degli spazi pubblici e una maggiore qualità dei sistemi di trasporto.

Il tema della densità lo incontriamo soprattutto se parliamo della città europea e delle sue caratteristiche storiche e di organizzazione dello spazio. La città europea, infatti, così come ci descrive Dematteis, storicamente si presentava tendenzialmente come una città compatta, densa e a sviluppo concentrico. Caratteristiche che si sono perse nel corso del tempo a favore di modelli insediativi a bassa densità e ad alta frammentazione della forma urbana, che hanno condotto a situazioni di scarsa vivibilità e di scarsa accessibilità.

I grandi progetti di riqualificazione urbana in Europa, però, negli ultimi dieci anni si sono mossi verso il riaffermare il valore della città densa e compatta e le progettazioni hanno riguardato soprattutto il tema del riuso di edifici e il tema della forte interconnessione tra le diverse parti della città. Queste operazioni favoriscono il perseguimento di possibili strade per uno sviluppo urbano ecologicamente sostenibile di cui molte città europee sicuramente già oggi sono

⁵ Gaddoni S., Pistocchi F. (2007), *La città nello scenario mondiale* in Leone U. (a cura di), *Produrre, consumare, comunicare. Temi di geografia economica*, Giappichelli Editore, Torino

all'avanguardia a livello mondiale.

Una città della qualità e del benessere, che sconfigge le contraddizioni del turbo capitalismo è una città pedonale, rispettosa dell'ambiente, creatrice di nuovi paesaggi della qualità, laboratorio economico di nuove economie locali fortemente interconnesse con i temi dell'ecologia e dell'innovazione, curiosa di interrogare il mondo e le sue molteplici culture. Una città, come ci dice Saskia Sassen, aperta, dalla cittadinanza cosmopolita, capace di internazionalizzare le genti e le culture. Una città che, riprendendo il testo *Gli usi del disordine. Identità personale e vita nelle metropoli* di Richard Sennett, sconfigge il desiderio di rifuggire la città riparandosi in ambienti separati della periferia suburbana.

Una città, quindi, che si interroga sul tema di nuove dimensioni urbane, tendenzialmente più piccole e definite. L'architetto Renzo Piano, intervenendo su questi temi in una intervista⁶, afferma che la cintura urbana va ristretta anziché allargata e che al suo interno vanno creati sempre più spazi di socialità condivisa a livello di quartiere e che gli abitanti devono spostarsi con mezzi di trasporto pubblico rientranti in una rete infrastrutturale ben funzionante. Renzo Piano afferma che la città della qualità nel prossimo futuro sarà la città che saprà rinunciare quasi completamente all'utilizzo massiccio dell'automobile.

6 Intervista a "La Repubblica" rilasciata in data 12 Aprile 2011 (pp. 41-43)



Fig. 1 Immagine del quartiere "verde" di Vauban, Friburgo, Germania - 5.300 abitanti; 350 automobili; 2.000 appartamenti autosufficienti da un punto di vista energetico – (Fonte: www.sustainablecities.dk)

L'opzione per una città compatta come forma di una città sostenibile deve però tenere conto di quella che è stata la realtà dominante della forma urbana nel tempo presente.

Il fenomeno dominante, che ha contraddistinto l'evoluzione delle forme urbane dagli anni '70 del secolo scorso ad oggi, è stato l'estensione delle città sul territorio, l'*esplosione* delle città secondo modelli a bassa densità insediativa. Questo è avvenuto soprattutto per il decadere della qualità del tessuto urbano in "centro città" e per l'alto valore fondiario dei terreni.

La frammentazione delle funzioni urbane poi, così come ci evidenzia Roberto Camagni, si è accompagnata ad altri tipi di frammentazione. *In primis*, la frammentazione del mercato del lavoro (riduzione del lavoro salariato, crescita dei lavori autonomi e precari, aumento della disoccupazione) e la frammentazione sociale ovvero il crescere delle disuguaglianze spaziali. Quello che emerge è, infatti, una città spaccata in due, una città dei poveri e una città dei ricchi, caratterizzata da una fenomeno che sempre Camagni definisce "segregazione dissociata", cioè la presenza di sacche di povertà e di

emarginazione localizzate casualmente all'interno di quello che chiama "tessuto urbano discontinuo" o che raffigura come un arcipelago.

A queste frammentazioni vanno aggiunte altre due problematiche della crescita infinita a bassa densità: il forte ampliamento dei bacini di mobilità, tanto negli spostamenti casa-lavoro che per gli spostamenti dovuti al tempo libero, e l'allentamento dei confini amministrativi con la naturale conseguenza della sovrapposizione di decisori che agiscono nell'ambito del governo della città.

Queste molteplici frammentazioni frammentano anche i modelli di vita degli abitanti della città. A tal proposito Camagni scrive: "l'individuo si costruisce una città *à la carte* mentre tende a scomparire il menu standardizzato della città o della metropoli fordista".

Una città quindi individualizzata che genera costi sociali e conseguenze sul benessere collettivo. La città estesa e suburbanizzata vede ridurre così l'intensità dei rapporti sociali e i valori fondiari del centro città; vede crescere le esternalità negative scaricate sulle zone circostanti e i costi di un modello basato interamente sul basso costo della mobilità privata. Modello che crea forti diseconomie e aggrava i problemi della vivibilità delle aree urbane.

I temi quindi per rilanciare le città, disegnando un nuovo paesaggio urbano più compatto e dando coerenza al rapporto tra nuovi insediamenti e infrastrutture della mobilità su ferro, possono essere esemplificati in sei punti ripresi da un articolo di Roberto Camagni del 2003⁷.

I sei punti sono:

- organizzazione policentrica a rete dei sistemi urbani metropolitani e regionali;
- spazi aperti e verdi a carattere continuo, attorno (*green belts*), dentro (*green hearts*) e lungo le principali direttrici dell'insediamento compatto;
- ripolarizzazione del tessuto esistente attorno a luoghi di alto valore simbolico o attorno a borghi storici;
- contenimento dei nuovi insediamenti all'interno di brevi percorsi di mobilità;
- privilegiare la cosiddetta *mixité* funzionale al fine di integrare le diversità;

⁷ R. Camagni, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, in «NSL Network City and Landscape - DISP on line», 02.07.2003, pp. 26-31, disponibile sul sito www.orl.arch.ethz.ch.

- privilegiare gli interventi di mobilità su ferro per il collegamento delle polarità metropolitane.

Queste impostazioni di fondo, fatte proprie nelle pratiche concrete di rigenerazione urbana da molte città europee, devono fare però i conti anche con un concetto di città contemporanea difficile da rappresentare. Infatti come evidenziano Ash Amin e Nigel Thrift nel loro libro *“Città. Ripensare la dimensione urbana”*, la città oggi chiede forme nuove di rappresentazione e la costruzione di un nuovo immaginario. La città, secondo i due autori, non può più essere pensata ormai come un oggetto spaziale definito oppure come una struttura unitaria identificabile per opposizione al suo contrario (la campagna), ma va configurata piuttosto come un'entità mobile in continua evoluzione attraversata da una molteplicità di flussi, che sembra ormai sfuggire a ogni tentativo di fissarne confini e caratteri permanenti.

Una realtà quindi che è sì una realtà fisica ma anche o soprattutto una realtà immateriale. Realtà che per essere colta appieno necessita che l'attenzione venga riposta sulle pratiche urbane a trecentosessanta gradi: da quelle classiche della vita quotidiana alle attività economiche e imprenditoriali; dalle dinamiche del potere politico e amministrativo all'osservazione dei conflitti sociali, dalle richieste di partecipazione democratica attiva alle esperienze creative, artistiche, culturali e musicali.

Questi problemi di natura interpretativa e rappresentativa ci richiedono un metodo nuovo di lettura della città nelle sue molteplici forme ma nello stesso tempo rafforzano lo sforzo di elaborare proposte che possano condurre ad un ripensamento complessivo delle basi su cui poggia lo sviluppo urbano, con l'obiettivo prioritario di mitigare il principio dominante del conseguimento dell'efficienza economica a tutti i costi. Così come esplicitato da autori italiani che partono da punti di osservazione molto diversi (Alberto Magnaghi; Roberto Camagni; Luca Ruggiero), si evince la necessità per una città che vuole essere:

- sostenibile da un punto di vista urbano
 - compatta
 - equilibrata nel perseguire obiettivi di efficienza e di equità sociale
- di concentrarsi non solo sul miglioramento del contesto ambientale ma anche sulla rivitalizzazione complessiva del contesto insediativo, sociale, culturale ed

economico, associando al progetto di città sostenibile quello di società sostenibile (Luca Ruggiero, 2003).

1.3 Nuovi scenari urbani tra paure e frammentazione

All'interno dei nuovi scenari urbani che contraddistinguono la città contemporanea ci sono due aspetti che meritano di essere approfonditi: le paure e le insicurezze generate dalla nuova vita urbana; la città parcellizzata fatta di tante isole diverse e il ruolo dei cosiddetti *in-between spaces*.

Per quanto riguarda il primo aspetto un importante studioso dello sviluppo urbano contemporaneo come Nan Ellin ha affermato che la città "da spazio relativamente sicuro, ha finito per essere associata, soprattutto nel corso dell'ultimo secolo, più al concetto di pericolo che al concetto di sicurezza".

Secondo il sociologo Zygmunt Bauman, invece, "si può dire che le fonti di pericolo si siano spostate nel cuore stesso della città..... La guerra all'insicurezza, ai pericoli e ai rischi si combatte ormai dentro la città, ed è qui che si delimitano campi di battaglia e si tracciano fronti"⁸.

A tal proposito, quella che sempre Bauman definisce "l'architettura della paura e dell'intimidazione" spadroneggia negli spazi privati attraverso la costruzione di centri residenziali ad accesso riservato spesso controllati da guardie in divisa e dilaga anche nello spazio pubblico.

Sempre Nan Ellin fa l'esempio della città di Copenaghen che ha deciso di togliere tutte le panchine dalla stazione centrale ferroviaria e di multare chiunque si sieda per terra in attesa del treno nonché l'esempio della città di Los Angeles che ha installato nei parchi cittadini delle panchine a forma di botte munite di gettiti d'acqua per non far riposare i barboni.

La città della paura e dell'insicurezza è anche una città che pratica l'estraniamento. Estraniamento per esempio praticata dai grandi gruppi multinazionali che all'interno di molte città europee (Copenaghen, Amsterdam, etc.) si insediano in enormi immobili, controllati agli ingressi, lontani dal centro città e assolutamente autosufficienti data la presenza all'interno di negozi, ristoranti, attrazioni per il tempo libero.

⁸ Bauman Z. (2005), *Vita liquida*, Editori Laterza, Bari-Roma

Paura, senso di insicurezza, estraniamento che mettono in discussione lo stesso concetto di spazio pubblico. A proposito di questo Bauman fa delle considerazioni illuminanti. Scrive nel suo libro *Vita liquida*: “Uno spazio è pubblico in quanto coloro cui è consentito accedervi non sono predefiniti. Non occorrono permessi di accesso, né vengono registrati i nomi di chi entra e di chi esce. La presenza nello spazio pubblico è dunque anonima; inevitabilmente, perciò, coloro che sono presenti nello spazio pubblico tendono a essere estranei sia tra loro, sia per coloro alla cui responsabilità è affidato quello spazio.....Gli spazi pubblici, per queste ragioni, sono luoghi dove attrazione e repulsione si trovano a confronto, con risultati che cambiano costantemente e rapidamente. Essi sono pertanto luoghi vulnerabili...ma sono anche gli unici luoghi nei quali l’attrazione abbia qualche possibilità di vincere o eguagliare la repulsione. Essi sono, in altri termini, i luoghi dove è possibile scoprire, apprendere e praticare, prima che altrove, i modi e i mezzi di una vita urbana gratificante. E’ proprio nei luoghi pubblici che il futuro della vita urbana (e con esso, visto che la maggioranza crescente della popolazione umana abita in città, il futuro della coabitazione planetaria) si decide, esattamente ora”.

I luoghi pubblici però per essere tali devono riscoprire il valore, per citare Don Tonino Bello, della “convivialità delle differenze”; lo spazio pubblico infatti così come scrive Ellin “consentendo alla diversità (di persone, di attività, di idee) di prosperare rende possibile l’integrazione senza annullare le differenze ma anzi esaltandole. La paura e l’insicurezza vengono attenuate dalla conservazione della differenza e dalla possibilità di spostarsi liberamente per la città”.

La depauperazione dello spazio pubblico in ambito urbano può portare a vivere quest’ultimo come uno spazio sterile o meglio come un passaggio tra uno spazio privato e un altro spazio privato. Pertanto l’attenzione delle scienze urbane e dell’urbanistica necessita di uno spostamento di sforzo progettuale dagli spazi privati agli spazi pubblici, al fine di sviluppare comunità integrate da un punto di vista sociale e luoghi che favoriscano l’interazione, l’incontro tra le diversità e la salvaguardia della vivibilità e della bellezza.

Le azioni di trasformazione urbana e i processi di riqualificazione dell’esistente in differenti contesti europei si sono concentrati infatti sullo spazio pubblico come luogo sperimentale di progettazione e di pianificazione strategica. Le logiche di fondo non sempre però hanno mantenuto viva l’ambizione della

valorizzazione e dell'estensione della socialità degli spazi e in molti casi ha prevalso la soddisfazione di grandi interessi immobiliari insieme ad un fenomeno di separazione sociale che ha perpetuato la realtà della città duale (la città dei vincenti contro la città dei perdenti).

L'opera di trasformazione urbana deve tendere quindi a fare dello spazio pubblico uno spazio che non sia di ostacolo all'interazione umana ma sia da stimolo a processi aggregativi, per evitare che lo spazio pubblico diventi spazio inutilizzato oppure esclusivamente spazio causa di conflitti.

Bauman in *Vita liquida* riprende anche un pensiero di John Manning della *South African Ikemeleng Architects* che risulta molto efficace a riguardo. Manning scrive: "In questo spazio sterile, l'interazione umana è limitata al conflitto tra chi è in auto e chi va a piedi, tra chi ha e chi non ha (e chiede l'elemosina e vende oggetti ai semafori), agli incidenti d'auto, al pericolo di investire chi imprudentemente attraversa la strada, ai furti con scasso, agli scippi. Le interfacce tra sfera pubblica e spazi privati sono costituite solo dalle vetrine dei negozi o dai complessi meccanismi difensivi per tenere a distanza il prossimo – portinerie, muri, filo spinato, recinzioni elettriche".

Per evitare che le città siano sempre più luoghi di piccole e grandi conflittualità è importante quindi che le azioni di riqualificazione urbana siano orientate alla costruzione di città che prima di porsi l'obiettivo di sviluppare nuovi edifici si pongano il problema di sviluppare nuove comunità e nuovi ambienti di vita.

La logica della paura così come la logica dello spazio conflittuale chiamano in causa direttamente i profondi processi di trasformazione delle dinamiche urbane legate al dominio della globalizzazione economica a livello internazionale che ha riguardato soprattutto le grandi aree metropolitane.

Uno degli aspetti più evidenti di questi processi è il fenomeno urbano della frammentazione territoriale, già richiamato in precedenza nell'analisi di Roberto Camagni. La frammentazione territoriale conduce, da un punto di vista spaziale, ad una città rappresentata da tante isole distinte, di cui alcune efficacemente connesse tra loro e invece altre o poco connesse oppure completamente marginalizzate. L'immagine che ne consegue, quindi, non è quella del mosaico in cui le parti fanno parte di un unico disegno ma bensì quella di un arcipelago in cui le singole isole spesso sono mal collegate tra loro.

La frammentazione dello spazio si collega naturalmente in maniera evidente alla stratificazione del valore dei suoli che genera conseguenze spaziali di isolamento oppure di auto-isolamento: si va dall'isolamento forzato dei quartieri ghetto all'auto-isolamento per esempio tipico del fenomeno americano delle cosiddette *gated communities* (comunità di gente facoltosa blindata e rinchiusa in spazi controllati e inaccessibili per paura della contaminazione con il pericolo e con le diversità).



Fig. 2 Gated Community, Checkpoint all'entrata, Seagate, Coney Island, Brooklyn, New York (Fonte: Flickr.com)

Queste tendenze vengono accentuate ed acute dal rafforzamento vicendevole della dimensione del globale e del locale che spesso conduce i cittadini, nei loro quotidiani comportamenti urbani, a vivere una crisi di identità e di rappresentatività collettiva, spesso dovuta all'incrinazione e/o alla definitiva rottura dell'identificazione tra il singolo individuo, il territorio che si vive e la comunità a cui dovrebbe appartenere. La crisi del senso di appartenenza, a sua volta, genera paura e insicurezza portando i comportamenti sociali dell'individuo

verso un modello iper-individualistico o, se così possiamo dire, di chiusura verso il mondo esterno e verso le sue molteplici espressioni, ovvero verso il concetto stesso di differenza e di diversità.

Al fenomeno della frammentazione, così come in parte abbiamo già visto, si associa il fenomeno dei flussi, ovvero la città come luogo attraversato da molteplici flussi e quindi il territorio urbano come spazio attraversato da reti di natura sia materiale che immateriale. Questi temi sono stati egregiamente interpretati e illustrati da due grandi sociologi contemporanei come Manuel Castells e Saskia Sassen.

La città per frammenti e per flussi ha modificato anche la strumentazione tecnica utilizzata per intervenire sulla città e sulla modifica dei suoi spazi. Un ruolo sempre più spinto del valore della competitività economica tra territori e un affidarsi sempre più esplicito al supporto del mercato nella strutturazione di piani d'intervento sulla città, ha indebolito molto l'idea di intervento complessivo, olistico e unificante nell'ambito delle prospettive urbane di cambiamento degli spazi e ha di contro rafforzato, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, un intervento sulla città "per progetti"⁹. Interventi sulla città, trasformazioni, riqualificazioni che si fanno "per pezzi"; interventi spesso svincolati da coerenze complessive ma che comunque tendono al rinnovamento di città, come quelle europee, anche nel senso di una maggiore qualità della vita e di una rifunionalizzazione di spazi e immobili in disuso o sottoutilizzati.

In questa città che si ridisegna "per pezzi" e "per progetti", oltre che le aree centrali e quelle caratterizzate da processi di de-industrializzazione, assumono grande interesse gli spazi ancora liberi dallo *sprawl* metropolitano; spazi per lo più segnati da situazioni di degrado fisico-ambientale e sociale nonché da fenomeni di marginalizzazione spaziale e quindi da fattori evidenti di esclusione dai flussi e dalle reti onnipresenti nella città contemporanea.

Questi spazi, in molte aree urbane italiane ed europee, sono molto spesso anche aree di economie e di residenzialità "informale", luoghi privilegiati di insediamento da parte di senza casa, esclusi, immigrati, etc. In queste aree quindi la città "per progetti" si confronta anche con i temi sociali della percezione della paura e del senso di insicurezza. Queste, quindi, sono vere e proprie aree

⁹ Scoppetta C. (2010), *Gli in-between spaces. Elementi caratterizzanti della metropoli contemporanea*, in Paper – Cittalia Fondazione and Ricerche – Maggio 2010

residuali, luoghi che segnano il passaggio e anche il confine tra un'isola e l'altra della frammentazione della città. Come dicevamo, spazi dell'informalità ma anche spazi dell'illegalità, di occupazioni abusive e di economie non troppo chiare.

La sfida per le politiche urbane, rispetto a questi interstizi urbani e sociali, è rappresentata dalla sfida dell'integrazione, ovvero integrare queste aree con i relativi soggetti sociali, dentro il gioco della città emersa e della città legale, sollecitando la progettualità degli "abitanti temporanei" di questi luoghi in un processo collettivo di riqualificazione fisico-ambientale e sociale e di connessione con le altre parti della città e con i suoi cittadini.

Si tratta quindi di sconfiggere il degrado di questi luoghi ispirandosi ai principi della sostenibilità ambientale e della riqualificazione del paesaggio urbano, così come sta avvenendo a livello europeo, ispirandosi tanto alla Convenzione Europea del Paesaggio quanto al Quadro d'Azione Europeo per lo Sviluppo Sostenibile (*importante documento di indirizzo di cui parleremo in maniera approfondita all'interno del secondo capitolo*).

Questa opzione conduce ad alcune scelte di fondo a livello di politiche urbane:

- favorire l'emersione e il consolidamento di pratiche sociali già esistenti di trasformazione degli spazi nello spirito della qualità urbana e della sostenibilità ambientale;
- potenziamento del trasporto collettivo pubblico e privato e riduzione degli sprechi energetici;
- la limitazione dell'uso di suolo perturbano e/o extraurbano per nuovi usi insediativi;
- pianificazione strategica di area vasta, al fine di regolamentare l'uso del suolo, promuovendone un utilizzo virtuoso e coerente con l'idea del contenimento spaziale.

Più in generale, ancora una volta emerge la scelta e la necessità di lavorare più sul recupero della città e dei suoi spazi piuttosto che su quel fenomeno che è stato definito *urban renewal*. Quello che avviene all'interno delle dinamiche della città diffusa porta alla conclusione che i processi che le politiche urbane devono sostenere e orientare sono quelli invece favorevoli ad una città compatta. Una

città compatta, quindi, come pre-condizione per una città espressione di migliori condizioni e relazioni sociali, migliore vivibilità, maggiore attrattività.

1.4 I temi della *governance* urbana e i nuovi orientamenti strategici

Il nuovo ruolo che hanno assunto le città, soprattutto nell'ultimo decennio, ha evidenziato le crescenti difficoltà di governare le aree urbane, dato l'alto grado di complessità delle relazioni che si vanno a determinare tra le diverse funzioni economiche, sociali e culturali. Inoltre l'elevata competizione in atto tra le diverse città mette in risalto il valore della qualità delle infrastrutture, dei servizi, del capitale umano, delle condizioni sociali della popolazione che ci vive.

In questo scenario contraddistinto dalla complessità delle relazioni tra le diverse funzioni urbane e da un'attenzione sempre più forte agli aspetti qualitativi della vita in città, emerge con forza l'importanza di definire forme istituzionali e strumenti adeguati di governo del territorio che siano in grado di portare avanti una concezione condivisa delle traiettorie di sviluppo della città e delle sue diramazioni metropolitane. Insieme alla visione vanno messi, inoltre, in campo azioni di gestione e controllo dei progetti in divenire, capacità di acquisizione e gestione di finanziamenti pubblici e privati, costruzione di forme quanto più estese ed efficaci di partenariato locale sociale ed economico.

Tutto ciò si lega, così come emerge dall'analisi e dalle considerazioni riportate nei paragrafi precedenti, alla problematica della necessaria sovra-comunalità dei problemi del governo del territorio soprattutto in ambito metropolitano. Emerge la necessità di una visione condivisa di area vasta, che superi il limite dei confini amministrativi e tenti di governare in modo comune la cosiddetta "area metropolitana". Il non farlo provoca, così come risulta evidente ai nostri occhi, esternalità negative derivanti dalla non corrispondenza territoriale tra "localizzazione dei bisogni, ambiti di decisione politica e disponibilità di risorse pubbliche". Quello che si verifica di fatto è una separazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e luoghi di transito che non fa altro che rompere l'unità del "circuito fiscale" (Camagni, 2003).

In una realtà così fatta e rappresentata da sistemi territoriali che sempre più funzionano come una rete di reti, emerge il tema dell'identificazione di forme di governo del territorio metropolitano rispondenti a queste esigenze di

complessità, ovvero “forme istituzionali più aperte e flessibili, dalle frontiere più sfumate in particolare per quanto concerne i confini fra pubblico e privato dove attori di tipo differente si coordinano a monte delle grandi decisioni invece di affrontarsi sterilmente a valle” (May et al., 1998).

Quello che emerge dall'analisi che fa Roberto Camagni sul governo del territorio è la necessità che le forme istituzionali che vanno a sovrintendere il processo di governo rispettino alcune esigenze fondamentali. Tra queste:

- l'esigenza di legittimazione politica nel senso di: - rafforzare il senso di appartenenza del cittadino alla metropoli attraverso lo sviluppo di prassi partecipative e di ascolto dei bisogni; - garantire con il voto democratico l'adesione ad una scala più larga di quella strettamente municipale;
- l'esigenza di partenariato e negoziazione sia nella fase di programmazione e progettazione di interventi che nella fase propria della costruzione istituzionale dell'“area vasta”;
- l'esigenza di forme istituzionali di governo del territorio non dimensionate, nel senso che non esiste una dimensione ottimale di territorio per il governo metropolitano e che quindi differenziate possono essere le forme istituzionali che guidano i processi. Si fa riferimento all'esempio francese in cui vengono siglati accordi intercomunali sovvenzionati da incentivi regionali e nazionali oppure la strada americana “dal basso” in cui sono gli stessi cittadini a realizzare forme inedite di governo su vasta scala.

Quello di cui si necessita quindi è la costruzione di forme di governo urbano e metropolitano che possano garantire la costruzione di una visione unica del territorio e la *governance* complessiva dell'area metropolitana sia in termini socio-economici che in termini di pianificazione territoriale. Per fare questo però c'è bisogno che il governo metropolitano acquisti autorevolezza nei confronti delle singole autorità municipali tanto da poter gestire una dotazione di risorse pubbliche (in parte derivanti anche dai governi comunali) utili al perseguimento degli obiettivi comuni a scala sovra-comunale. Inoltre è importante realizzare un metodo di governo del territorio in cui i cittadini siano stabilmente chiamati ad esprimersi rispetto alle scelte che li riguardano da vicino e in cui i rappresentanti di interessi differenti e contrastanti siano continuamente consultati. Questo

metodo di governo è importante non solo sul versante dell'efficacia e della coerenza della gestione ma anche sul versante della sensibilizzazione rispetto al tema della qualità urbana e della sostenibilità dello sviluppo al fine di far crescere nuovi valori condivisi e di poterli trasformare così in pratiche e progetti concreti di trasformazione dell'esistente. Il tema da affrontare quindi non è solo quello di una migliore e più efficiente politica gestionale dei processi di sviluppo urbano ma bensì un intervento anche sugli assetti istituzionali di governo delle aree metropolitane così come vengono individuate tanto in Italia quanto in Europa. Questo è tanto più vero perché come scrive sempre Camagni: "la città non è solo sistema complesso di *stock* e di flussi, non solo macchina per vivere e produrre, non solo *hub* di rapporti di mercato, ma anche formazione sociale complessa in continua evoluzione (o regressione), laboratorio collettivo di costruzione dei valori (o disvalori) che pervadono l'intera società civile".

Le prassi di governo del territorio, di aree urbane e metropolitane in particolare, richiamano anche l'interesse delle politiche urbane per la città intesa come ambiente interattivo di produzione delle politiche (Gelli, 2009).

Nella città infatti si osservano sovrapposizioni e connessioni molteplici tra livelli di governo, coalizioni di attori pubblici e privati, iniziative e progetti, percorsi di partecipazione attiva dal basso. In questo quadro così delineato la città diventa l'arena del confronto delle differenze (così come abbiamo visto in precedenza esaminando la lettura di Bauman sulla "società liquida") dall'esito non prevedibile: la convivenza oppure il conflitto. Sia la convivenza che il conflitto derivano appunto dall'interazione di idee, interessi, stili di vita, culture, appartenenze diverse. Questo vale tanto per i singoli quanto per la società civile organizzata.

Se la città è un campo di relazioni complesse è naturalmente anche un luogo di costruzione di politiche e prassi del cambiamento e della trasformazione che agiscono sia sugli aspetti del visibile (edifici, spazi, luoghi, etc.) che sugli aspetti istituzionali e sociali. Il processo politico urbano quindi non è altro che una costruzione sociale nel senso che è il risultato di interazioni sociali e studiare le politiche urbane significa cimentarsi con le tecniche del *social problem solving* (ovvero trovare soluzioni razionali e utili alla correlazione tra abitanti, *city users* e spazi).

Tutto ciò si inserisce in un tempo, il nostro tempo, in cui per governare la complessità urbana non è più sufficiente l'adozione di strumenti tecnici adeguati

o di modelli di gestione e organizzativi efficaci ed efficienti; il problema si posta su un campo più *soft*. Risulta essere fondamentale per esempio la capacità di mettere in relazione e in rete gli attori potenzialmente protagonisti di un percorso di rigenerazione urbana piuttosto che attivare risorse e conoscenze decisive per garantire il necessario consenso alle azioni in corso. Consenso che va sempre di più costruito nella trasparenza e nella sensibilizzazione ad una partecipazione attiva e consapevole da parte degli abitanti dello spazio urbano.

A riguardo è interessante notare come molte politiche pubbliche urbane falliscono all'interno dei cosiddetti "quartieri difficili", quelli a maggior rischio di marginalizzazione e di povertà. In questi ambiti di intervento si riscontrano spesso i grandi limiti della pianificazione urbana e territoriale di tipo integrale che punta sulla costruzione razionale del piano, sul coinvolgimento delle popolazioni e sull'anticipazione e gestione dei potenziali conflitti.

La realtà ci racconta che in questi contesti esistono fattori fortissimi di resistenza al cambiamento fatti di pregiudizi consolidati oppure di appartenenze identitarie e modalità di organizzazione della quotidianità che non vuole essere stravolta. Di qui l'importanza, al fine di garantire percorsi di trasformazione urbana che agiscono sul cambiamento dei comportamenti sociali e individuali, di adottare una strategia di partecipazione che si ponga l'obiettivo di "riorientare la definizione del problema per incidere sui processi di decisione e aumentare l'efficacia della politica, lavorando alla destrutturazione e successiva ristrutturazione dei *frames*, valorizzando le forme di conoscenza interattiva (dal *problem solving* al *problem setting*)" (Gelli, 2009). Questo significa portare ad un livello micro le situazioni problematiche che si devono affrontare e le soluzioni prospettate, cercando di veicolare messaggi che siano insieme sia indicazioni operative che orientamenti valoriali, così come teorizzato da Donald Schon già nel lontano 1978.

Queste considerazioni ci aprono anche un'altra riflessione importante: agendo sulle politiche urbane si ha la possibilità di agire su strumenti concreti che possono contribuire alla riduzione delle disuguaglianze e alla gestione di conflitti sociali espressi o latenti, oppure di costruire un senso di comunità laddove esso manca o è fortemente indebolito.

Affrontando la questione degli strumenti utilizzati, è interessante notare come nella pratica di governo delle città gli approcci pianificatori di tipo strategico

svolgano ormai un ruolo preferenziale. Una delle caratteristiche della pianificazione di tipo strategico è la multisettorialità e la convinzione che lo sviluppo della città debba essere promosso nelle sue molteplici funzioni. Dal punto di vista delle tematiche l'approccio strategico tende a tenere insieme in modo sinergico la questione della riqualificazione e della valorizzazione ambientale con i temi dello sviluppo socio-economico nonché della valorizzazione dei servizi e delle infrastrutture presenti all'interno dell'area urbana.

La pianificazione di tipo strategico è, da una parte, la risposta alla crisi degli strumenti tradizionali di pianificazione, ritenuti troppo rigidi e poco funzionali ad intercettare le mille sfaccettature dei nuovi percorsi di sviluppo urbano, dall'altra è il tentativo di costruire una visione larga sulle traiettorie di sviluppo della città attraverso il metodo della rete nel medio-lungo periodo. Questa modalità di pianificazione infatti include due aspetti fondamentali:

- la costituzione di un organo di governo con poteri decisionali sull'attuazione di progetti strategici, frutto del coinvolgimento a rete dei soggetti pubblici e privati portatori d'interesse;
- l'adozione di strumenti di partecipazione attiva dei cittadini affinché possano esprimere una propria indicazione sul progetto complessivo di trasformazione della città e quindi siano espressione di un consenso consapevole e informato.

I paradigmi di fondo del modello strategico di pianificazione sono riconducibili a due *items* classici dell'era della "glocalizzazione": la competitività e la *governance* circolare (in contrapposizione al *government* gerarchico).

La competitività è tema forte di riferimento in quanto la pianificazione strategica non fa altro che collocare in uno scenario condiviso di futuro su scelte che riguardano la riqualificazione e la trasformazione urbana, anche in termini di assetti socio-economici, il ruolo della città all'interno delle dinamiche della competizione territoriale su larga scala; la *governance* circolare, invece, intesa come negoziazione aperta degli interessi in gioco e metodo per integrare una rete di attori rappresentativi di interessi collettivi e individuali nel gioco delle decisioni, diventa il modo ritenuto più efficace per costruire mete condivise ed

elevare il livello di responsabilità della comunità locale organizzata in quanto tale.

Nelle pratiche concrete di pianificazione strategica, che hanno visto casi di successo in città europee avanzate come Francoforte, Lione, Barcellona, Glasgow, per citarne alcune, emerge il binomio inscindibile tra sostenibilità (in senso ecologico e sociale) e promozione (marketing urbano; promozione all'esterno dell'immagine della città e dei suoi valori simbolici).

Si può affermare, quindi, che in qualche modo, l'orientamento della pianificazione strategica fa propria la convinzione che una città sostenibile da un punto di vista urbano (nel miglioramento del contesto ambientale e della qualità della vita così come nel contributo ad una riduzione delle segregazioni spaziali e delle disuguaglianze economiche e di opportunità) è una pre-condizione per realizzare una pratica di promozione competitiva, attraverso sofisticate tecniche di marketing urbano e territoriale, utili a rilanciare a livello internazionale l'attrattività della città da un punto di vista economico-produttivo, residenziale e turistico.

Il forte legame tra pianificazione strategica e *marketing* urbano è dettato anche dal fatto che, così come evidenzia Luca Ruggiero¹⁰, tale relazione “si dimostra funzionale all'impostazione di una pianificazione non più fondata sull'offerta ma rivolta alla domanda, dovendo creare, nell'ottica di una maggiore competitività e sostenibilità del territorio, le necessarie connessioni tra le esigenze delle diverse categorie di *city users*, che dovranno essere monitorate costantemente, e l'offerta territoriale”.

Nelle politiche urbane su scala europea nell'ultimo decennio è quindi individuabile un modello di *governance* urbana, altamente flessibile, orizzontale e partecipata, che lavora intensamente, attraverso la strumentazione e i principi della pianificazione strategica, su sostenibilità dello sviluppo e marketing urbano.

Principi della pianificazione strategica, e non necessariamente l'adozione di un piano strategico, che attraverso forme flessibili di *governance*, fortemente affidate ad attori locali individuali e collettivi, perseguono l'obiettivo di una “città sostenibile”, ancorata ai valori del *milieu* locale.

10 Ruggiero L. (2003), *La programmazione strategica e le politiche urbane* in Zinna S., Ruggiero V., Grasso A. (a cura di), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Franco Angeli, Milano, 2003

Capitolo 2

Il ruolo dell'Unione Europea nell'evoluzione delle politiche urbane

2.1 La scoperta delle politiche urbane nella nuova dimensione europea

Così come abbiamo visto nel primo capitolo gli ultimi due decenni del XX secolo hanno segnato un ritorno di attenzione sia politica che culturale nei confronti del tema della città. Città raccontata nelle sue nuove forme e indagata per quanto concerne i modelli di governo utili e funzionali a governare una realtà urbana sempre più complessa: dalle nuove forme istituzionali a livello locale agli strumenti tecnici più adeguati per intervenire sulle problematiche crescenti proprie del vivere in un contesto urbano.

Dei temi della città, quindi, sono venuti via via interessandosi tanto le istituzioni a livello locale quanto organismi nazionali ed internazionali e, per quanto riguarda la realtà europea nello specifico, l'Unione Europea con le sue diverse articolazioni istituzionali: la Commissione Europea, il Parlamento Europeo, il Consiglio d'Europa. L'interesse delle istituzioni comunitarie al tema della città e più in generale dello sviluppo urbano si è concretizzato soprattutto in studi, atti di indirizzo, comunicazioni agli Stati membri nonché nella promozione di programmi di co-finanziamento *ad hoc* incentrati sui temi della riqualificazione urbana (uno su tutti il programma Urban). Un'azione di portata europea sulla città si è imposta in forme più o meno efficaci nonostante i Trattati vincolanti dell'Unione Europea non prevedono esplicitamente l'intervento in materia di politiche urbane da parte delle istituzioni comunitarie.

Tali "politiche urbane europee", se così vogliamo chiamarle, trovano il loro momento di origine nella presentazione da parte della Commissione Europea di due documenti fondamentali: il *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea* del 1998 e lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, approvato nella riunione dei Ministri territoriali dell'Unione Europea a

Potsdam nel 1999.

Tali documenti sono il compimento di ampie riflessioni fatte dalla Commissione Europea a partire dai primi anni '90, in cui si riconosceva il ruolo centrale delle città nel percorso di integrazione europea, sottolineando che circa i tre quarti della popolazione comunitaria è concentrata in aree urbane e che le città europee sono contemporaneamente sia luoghi di opportunità per lo sviluppo economico e l'innovazione tecnologica ma anche luoghi di congestione, inquinamento, esclusione sociale e declino industriale. Si è fatta strada quindi l'idea secondo la quale, pur in assenza di una specifica politica urbana comunitaria, fosse necessario intervenire con azioni che affrontassero le problematiche urbane. Tra i vari documenti a carattere culturale possiamo ricordare per esempio il Libro Verde sull'Ambiente Urbano del 1990; la comunicazione della Commissione del 1994 intitolata *Community activities in urban matters*; il documento *European Sustainable Cities* del 1995 e successivamente pubblicato nel 1997.

2.1.1 Il Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea

Il *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea* (Comunicazione 605 del 28.10.1998) rappresenta l'atto successivo dell'importante comunicazione della Commissione Europea del 1997 intitolata *Towards an urban agenda in European Union*, documento con cui la Commissione avvia una fase di interesse nei confronti delle politiche per la città a livello sovranazionale e riconosce quali problemi delle città europee la disoccupazione, l'emarginazione sociale, gli squilibri nel sistema urbano europeo, la qualità dell'ambiente, l'indebolimento della partecipazione ai processi della democrazia locale; e inoltre elenca le azioni condotte a livello europeo in relazione ai temi dello sviluppo urbano, prospettando la necessità, così come scrive Carla Tedesco "che le politiche di competenza dell'Unione adottino una prospettiva urbana, ossia contribuiscano allo sviluppo delle città"¹¹.

11 Tedesco C. (2002), *L'analisi delle politiche urbane europee: alcuni frame emergenti* in *Foedus* n.4/2002

Nel 1998, quindi, con il *Quadro d'Azione* la Commissione sottolinea, per la prima volta, come le politiche comunitarie hanno un'importante rilevanza a livello urbano e che quindi questo aspetto non può essere ignorato dalle istituzioni comunitarie. L'obiettivo generale del Quadro d'Azione è quello di rendere maggiormente efficaci le politiche comunitarie previste dai Trattati, accrescendone la sensibilità nei confronti delle problematiche urbane affinché tali politiche siano funzionali ad uno sviluppo urbano integrato e sostenibile. Il *Quadro d'Azione* non definisce o specifica nuove responsabilità istituzionali in materia di sviluppo urbano a livello europeo ma funge da atto di indirizzo e da quadro di riferimento per orientare da una parte le politiche dei Trattati europei e dall'altra l'adozione di politiche da parte di Stati nazionali e autorità locali.

Il documento prende avvio dalla riflessione che le città europee, pur nella loro complessa diversità, si trovano ad affrontare la sfida comune per uno sviluppo urbano sostenibile e a misurare il livello di efficienza e di efficacia delle proprie politiche in funzione di tre grandi temi: la prosperità economica e l'occupazione, l'integrazione sociale e il miglioramento delle condizioni ambientali. Questi tre temi sono complementari e si rafforzano l'un l'altro e secondo il documento necessitano di azioni volte a perseguire alcune finalità chiare.

Tali finalità, così come enunciate all'interno del documento della Commissione nella versione in lingua italiana, sono:

- “- migliorare la vitalità economica delle città, soprattutto nelle regioni il cui sviluppo è in ritardo, incentivando l'innovazione, aumentando la produttività e sfruttando nuove fonti di occupazione sia nelle città medio-piccole sia nelle grandi città, allo scopo di promuovere lo sviluppo di un sistema urbano europeo policentrico e equilibrato;
- assicurare un'equa ripartizione dei benefici derivanti dalla crescita della produttività e della competitività, ridurre l'emarginazione sociale e aumentare la sicurezza; l'emarginazione infatti può distruggere la vita di chi n'è colpito e rappresenta un minaccia per l'integrazione sociale, la competitività e la sostenibilità delle città;
- rendere le città più sostenibili in termini ambientali, evitando di accollare l'onere dello sviluppo alle rispettive immediate periferie, alle zone rurali circostanti, alle regioni, all'intero pianeta o alle generazioni future;

- □incentivare l'innovazione e la flessibilità a livello di processi decisionali e istituzioni urbane, allo scopo di estendere la partecipazione e integrare le azioni dei partner nel settore pubblico, privato e associativo, dal livello europeo a quello locale, e rafforzare la sinergia e la cooperazione tra le risorse e i processi istituzionali esistenti”.

Il documento ribadisce che la responsabilità di avviare azioni volte al perseguimento degli scopi su descritti spetta in via principale agli Stati membri e agli enti locali e regionali, ma sostiene che, dal momento in cui le politiche comunitarie hanno importanti conseguenze a livello urbano, l'Unione Europea deve rendere le sue strategie d'azione quanto più efficaci nell'affrontare le problematiche che interessano le aree urbane. Questo è facilmente riscontrabile nella fitta relazione che interviene, per esempio, tra le problematiche urbane e le politiche di coesione economica e sociale e le politiche di tutela dell'ambiente espressamente previste dai Trattati dell'Unione Europea.

Il *Quadro d'Azione*, per la prima volta, mette in luce come il compito dell'Unione sia quello di favorire l'adozione di strategie integrate di gestione urbana a livello locale, per superare l'ipersettorialità degli interventi insieme alla frammentazione delle responsabilità ai vari livelli delle amministrazioni nazionali, locali e regionali. Inoltre sottolinea come sia compito proprio dell'Unione quello di favorire, con propri strumenti legislativi, regolamentari o incentivanti sul piano finanziario, una corretta e trasparente gestione urbana per far sì che le aree urbane europee siano “luoghi ove sia più piacevole vivere e lavorare”. Tutto ciò ha un valore in quanto una corretta gestione a livello urbano garantisce una migliore attuazione delle politiche comunitarie, per esempio nel campo della coesione economica e sociale, così come gli impegni internazionali in materia di ambiente e sviluppo sostenibile. Come conseguenza di tutte queste considerazioni il *Quadro d'Azione* individua formalmente quattro obiettivi interdipendenti in grado di garantire un'azione comunitaria in tema di sviluppo urbano sostenibile. I quattro obiettivi interdipendenti sono:

- migliorare la prosperità economica e l'occupazione della città;
- promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento delle aree urbane;
- tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale;
- contribuire ad un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali.

Rispetto al primo obiettivo la Commissione sottolinea “la necessità di migliorare l’efficienza del contributo dei Fondi strutturali, introducendo una dimensione urbana esplicita nella pianificazione regionale” nonché la necessità di prestare particolare attenzione “allo sviluppo di una più consistente dimensione urbana nelle politiche per l’occupazione, mediante il rafforzamento della partecipazione locale e del sostegno alle iniziative locali in materia di sviluppo e occupazione”. Inoltre si dà centralità alle “strategie nel settore dei trasporti in grado di ridurre la congestione del traffico”.

All’interno del secondo obiettivo invece la Commissione riconosce la particolare concentrazione dei fenomeni di discriminazione ed emarginazione all’interno delle aree urbane, il valore del contrasto di tali fenomeni così come espresso dal Trattato di Amsterdam del 1997 e sollecita “una strategia territoriale integrata per il rinnovamento delle aree urbane depresse” nell’ambito della Politica di Coesione e del relativo impiego dei cosiddetti Fondi Strutturali, “in grado di integrare gli aspetti economici, sociali, culturali, ambientali, nonché gli aspetti relativi ai trasporti e alla sicurezza”.

Con il terzo obiettivo, la Commissione sottolinea “l’importanza delle strategie integrate di gestione ambientale e del contributo che possono offrire i Fondi Strutturali per garantire un ambiente urbano più sostenibile”. Il quadro d’azione, inoltre, riconosce la necessità di estendere il sistema del marchio di qualità ecologica e il sistema di gestione ecologica e *audit* (EMAS), allo scopo di migliorare l’efficienza in termini ambientali del settore pubblico e privato e rilancia la tassazione dei prodotti energetici ai fini della tutela ambientale, soprattutto per gli effetti benefici che questo provvedimento può avere all’interno di contesti urbani e metropolitani.

Infine, con il quarto obiettivo la Commissione prevede l’adozione di azioni di sensibilizzazione e di rafforzamento delle capacità dei poteri locali al fine di favorire l’implementazione a livello locale e regionale di strategie di sviluppo urbano largamente innovative, mirate al conseguimento di risultati in termini di corretta gestione urbana, adeguatezza dei modelli di *governance* urbana e tutela della sicurezza nella città.

Tab. 1. Obiettivi interdipendenti e azioni del Quadro d'Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile dell'Unione Europea

| OBIETTIVI | AZIONI |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Migliorare la prosperità economica e l'occupazione della città</p> | <p>Azione 1. Programmazione urbana esplicita per il contributo dei Fondi Strutturali</p> <p>Azione 2. Una più consistente dimensione urbana nelle politiche in materia di occupazione</p> <p>Azione 3. Sostegno ai Poli Europei della Conoscenza</p> <p>Azione 4. Promozione della cooperazione interurbana</p> <p>Azione 5. Promozione di trasporti urbani attraenti</p> <p>Azione 6. Sviluppo delle conoscenze e scambio di esperienze in materia di efficienza economica nelle aree urbane</p> |
| <p>2. Promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento delle aree urbane</p> | <p>Azione 7. Cooperazione nella lotta alla discriminazione e all'emarginazione sociale</p> <p>Azione 8. Contributo dei Fondi Strutturali alle azioni territoriali integrate di rinnovamento urbano</p> <p>Azione 9. Scuole della seconda opportunità (di formazione e di apprendimento)</p> <p>Azione 10. Sviluppo delle conoscenze e scambio di esperienze in materia di discriminazione, emarginazione e rinnovamento urbano</p> |
| <p>3. Tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale</p> | <p>Azione 11. Migliorare l'attuazione a livello urbano della legislazione ambientale in vigore</p> <p>Azione 12. Ulteriori norme in materia di rifiuti, qualità dell'aria e dell'acqua, inquinamento acustico</p> <p>Azione 13. Rafforzare la lotta all'inquinamento e azioni di risanamento delle città</p> <p>Azione 14. Contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti urbani</p> <p>Azione 15. Gestione sostenibile dell'energia urbana</p> <p>Azione 16. Protezione del clima</p> <p>Azione 17. Estendere il sistema del marchio di qualità ecologica (Ecolabel) e il sistema di ecogestione e audit (Emas)</p> <p>Azione 18. Il sostegno dei Fondi Strutturali per la tutela e il miglioramento dell'ambiente urbano</p> |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Azione 19. Sviluppo delle conoscenze e scambio di esperienze in materia di ambiente urbano |
| 4. Contribuire ad un'efficiente gestione urbana e alla delega dei poteri a livello locale | Azione 20. Sensibilizzazione, scambio di esperienze e capacità d'agire per uno sviluppo urbano sostenibile Azione 21. Strategie innovative in materia di sviluppo urbano Azione 22. Migliorare la sicurezza promuovendo la prevenzione della criminalità urbana Azione 23. Migliorare la qualità dell'informazione comparativa sulla situazione delle zone urbane Azione 24. Contributo all'iniziativa degli Stati membri sugli scambi sulle problematiche urbane |

In definitiva, così come ha scritto Roberto Camagni, in riferimento agli obiettivi del *Quadro d'Azione*: "il fondamento per un intervento più diretto dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è individuato nel fatto che, agendo sull'armatura urbana, è possibile direttamente incidere sulla possibilità di raggiungere tre obiettivi fondamentali del Trattato di Maastricht:

- l'obiettivo della coesione, attraverso l'intervento sulle aree di esclusione e povertà, che si concentrano ampiamente nelle città;
- l'obiettivo della competitività, migliorando l'efficienza delle città, la loro accessibilità esterna, la loro attrattività per gli investitori (specie esterni all'Unione), costituendo le città le punte avanzate dei rispettivi territori e le porte della loro internazionalizzazione;
- l'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo, da raggiungere attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica delle città e in generale dell'efficienza nell'uso di risorse scarse (fra le quali il suolo e gli spazi aperti)".

Per quanto riguarda, invece, l'obiettivo di favorire una efficace *governance* urbana nonché la possibilità di partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla gestione urbana, va evidenziato come il rafforzamento dei modelli partecipativi viene introdotto nel documento come antidoto alla iperburocrazizzazione di molte pratiche comunitarie per la preparazione di programmi inerenti, per esempio, i Fondi strutturali e come sottolinea sempre Camagni al fine di prevenire "il rischio di un nuovo centralismo regionale" nella gestione dei Fondi stessi.

Questi ultimi elementi del *Quadro d'Azione* risultano molto interessanti in quanto già nel 1998 si intravedevano alcuni rischi che di fatto hanno caratterizzato la gestione dei Fondi Strutturali della Politica di Coesione nelle diverse fasi di programmazione concluse (1994-1999; 2000-2006) e che, a quanto sembra, stanno ulteriormente caratterizzando l'attuale fase di programmazione 2007-2013.

2.1.2 Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo

Il secondo documento, promosso dalle istituzioni comunitarie, che rappresenta l'ingresso della territorialità e dell'urbanità all'interno del discorso pubblico europeo è il cosiddetto *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE), documento sottoscritto a Potsdam nel 1999 da parte dei ministri dell'Unione che hanno competenze in materia di sviluppo urbano e territorio.

Lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (ESDP) è un documento di indirizzi che non ha valore vincolante ma che ha contribuito a costruire, citando il documento stesso, "una visione del territorio europeo proiettata nel futuro" nonché a gettare le basi per individuare i possibili ambiti di cooperazione tra le diverse politiche di settore dell'Unione che hanno rilevanti impatti in ambito territoriale; cooperazione auspicata tra ambiti settoriali della complessa organizzazione comunitaria ma anche tra Stati, enti regionali ed enti locali.

Lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (ESDP) scaturisce dalla convinzione che il territorio europeo, così come si è andato a strutturarsi nel corso dei secoli, rappresenta un *unicum* e un fattore di identità variegato e complesso (costituito da valori paesaggistici, culturali, economici, ambientali) che merita un approfondimento importante rispetto alle politiche territoriali che dovrebbero insistere su tale spazio geografico; politiche territoriali che necessitano di un approccio integrato e di principi guida comuni, fissati a livello europeo.

L'obiettivo generale, quindi, del ESDP è quello di sostenere uno sviluppo sostenibile degli ambiti territoriali europei, riconducendo ad unità alcuni obiettivi prioritari delle politiche europee così come individuati dai Trattati fondamentali dell'Unione, ovvero: la coesione economica e sociale; la competitività economica e lo sviluppo; la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali.

Questo documento di indirizzo fa propri alcuni concetti chiave nella definizione di quale processo di sviluppo dovrebbe investire il territorio europeo: il documento sostiene, per esempio, un'organizzazione degli insediamenti attenta al consumo di suolo e al rapporto tra città e campagna e una attenta tutela di quei territori ad alto valore ambientale e naturalistico; facendo questo sollecita l'Unione, gli Stati e gli enti locali all'adozione di politiche integrate e coordinate che vadano in questa direzione operativa.

Roberto Camagni introduce in un suo saggio¹² un interessante riflessione sull'importanza del ESDP anche da un punto di vista scientifico. Camagni infatti sostiene che lo ESDP riveste un'importanza fondamentale perché acquisisce alle pratiche del *policy-making* due concetti nuovi dell'elaborazione scientifica in materia di studi territoriali. Il primo fa riferimento alla città inteso come strumento di competizione territoriale in epoca di globalizzazione (concetto già approfondito nel capitolo precedente); il secondo, invece, riguarda le cosiddette "reti di città", ovvero l'idea, elaborata da geografi come Dematteis, che uno sviluppo di natura policentrica a diversi livelli (regionale; nazionale e continentale) possa garantire uno sviluppo equilibrato dal punto di vista dell'equità spaziale e della coesione territoriale; tale concetto si adatta tanto a reti regionali di città ma anche direttamente al contesto metropolitano e sottende un'idea di organizzazione dello spazio che può permettere, per esempio, ad una rete di città di piccole o medie dimensioni di competere territorialmente facendo leva soprattutto su concetti quali economie di rete e di specializzazione e relative complementarità che si andranno a definire tra i nodi stessi della rete.

Lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (ESDP) si è rivelato un documento molto utile al fine di avviare una riflessione sulle potenziali politiche territoriali comuni da adottare a livello europeo ma nello stesso tempo ha prodotto esigui risultati pratici.

Nel 1999 a Tampere, in Finlandia, i ministri europei competenti in materie territoriali hanno sottoscritto un piano d'azione e di attuazione dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE); questo documento è intitolato *ESDP Action Programme* e individua tre linee d'azione molto generali così riassumibili: promuovere una dimensione spaziale nelle politiche nazionali e comunitarie;

12 R. Camagni, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, in «NSL Network City and Landscape - DISP on line», 02.07.2003, disponibile sul sito www.orl.arch.ethz.ch.

migliorare la conoscenza e la ricerca sulle dinamiche evolutive del territorio europeo; attrezzarsi, in termini conoscitivi e di politiche, al futuro allargamento del territorio di competenza dell'Unione. Detto ciò nel documento si trovano pochi suggerimenti operativi e soprattutto non si individuano mezzi e strumenti necessari per sostenere e implementare in termini di politiche comunitarie quello che si è sostenuto in termini di analisi e di proposta.

L'aspetto sostanziale su cui focalizzarsi è l'invito che il documento fa di utilizzare e orientare parti consistenti dei Fondi Strutturali della Politica di Coesione per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità urbana indicati sia dal Quadro d'Azione che dal ESDP. Sarà questa infatti l'evoluzione del discorso urbano e territoriale a livello comunitario: all'interno dei Fondi Strutturali (soprattutto attraverso il FESR – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) si individueranno assi, obiettivi e azioni volte al perseguimento di obiettivi di sostenibilità in ambito urbano e inoltre l'Unione adotterà programmi specifici di intervento in ambito urbano come i Progetti Pilota Urbani prima e il Programma d'Iniziativa Comunitaria Urban dopo oppure inserirà gli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile all'interno degli obiettivi da raggiungere attraverso i progetti di cooperazione territoriale propri del Programma Interreg.

2.1.3 Il Trattato di Maastricht e il valore di una politica territoriale europea

Come abbiamo già sottolineato, a partire dagli anni'90 cresce l'attenzione, soprattutto da parte della Commissione Europea, nei confronti dei temi della città e della necessità di trovare forme di raccordo tra le problematiche urbane e il processo di integrazione europea.

Tale attenzione porterà infatti la Commissione a formulare una proposta articolata affinché il tema del declino urbano fosse inserito all'interno della definizione degli obiettivi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nel momento in cui, nel 1991, si procedeva alla revisione dei Trattati dell'Unione (Tedesco, 2002). Questa proposta fu rigettata dal Consiglio europeo e infatti il Trattato di Maastricht del 1992 non assegna un compito specifico all'Unione in termini di politiche urbane. Tuttavia, così come abbiamo accennato, la dimensione urbana si è imposta all'attenzione dell'agenda comunitaria e soprattutto la Direzione Generale della Commissione Europea "Politica

Regionale” si è resa promotrice di proposte d'intervento nell'ambito delle città europee. Il ruolo di questa Direzione Generale è stato molto importante sia nella promozione dei documenti che abbiamo analizzato in precedenza (Quadro d'Azione e ESDP) che nella progettazione e adozione di iniziative d'intervento come il Programma d'Iniziativa Comunitaria Urban (finanziato proprio dai Fondi Strutturali).

Va evidenziato, inoltre, come, nonostante il *niet* del Consiglio europeo ad introdurre le politiche urbane all'interno del Trattato di Maastricht, relevantissime sono le implicazioni territoriali ed urbane derivanti dalla strategia complessiva definita da Maastricht e dal successivo Libro Bianco “Crescita, competitività, occupazione” curato da Jacques Delors.

Nel momento in cui uno dei capisaldi di Maastricht è il perseguimento di una strategia volta a garantire una maggiore coesione economica e sociale all'area dell'Unione, accrescendo da una parte la competitività delle regioni più deboli e dall'altra garantendo sistemi universali di protezione sociale, è evidente come le implicazioni di natura territoriale sono innumerevoli e che pertanto perseguire, così come dice il Trattato, uno sviluppo armonioso, che riduce il divario sia tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee sia tra i gruppi sociali, non possa prescindere da azioni, strumenti e politiche che intervengano su aspetti, per esempio, legati ai processi di organizzazione territoriale.

Da questo punto di vista, infatti, i documenti già analizzati (Quadro d'Azione e ESDP) così come un documento preparatorio della Commissione del 1995 intitolato *Europa 2000 +. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, evidenziano i due aspetti attraverso i quali le città europee, in accordo con l'obiettivo della coesione economica e sociale fissata da Maastricht, possono ridisegnare il proprio ruolo. Il primo aspetto è legato alla capacità di accrescere la competitività delle città europee a livello globale; il secondo è quello di perseguimento della coesione all'interno delle città e, in particolare, di lotta ai fenomeni di esclusione sociale. Questi due aspetti sono tenuti insieme dalla tesi sposata dall'Unione Europea che l'aumento della competitività contribuisce alla riduzione degli squilibri regionali e territoriali esistenti e di conseguenza agisce positivamente sulla coesione interna delle città.

Questa tesi però in letteratura è stata messa a dura critica, così come emerge dalle riflessioni di Carla Tedesco¹³, dal lavoro di Cheshire che in maniera netta afferma che “la competizione territoriale riguarda l’efficienza economica (concepita meramente a livello locale) e non l’equità spaziale”; Cheshire afferma ciò partendo da una definizione di competitività territoriale che interpreta questo concetto come “un processo attraverso il quale gruppi di attori economici a scala regionale o sub-regionale cercano di promuovere un’area per la localizzazione di attività economiche, in competizione esplicita o implicita con altre aree”.

Guardando alla realtà dei fatti, Cheshire fa notare che il processo di integrazione europea spesso ha rafforzato, almeno sino alla fine degli anni '90, i vantaggi esistenti per le città più forti, alimentando il proprio ulteriore rafforzamento che, al massimo, si estende nelle immediate vicinanze. Questo stato delle cose rende quindi assai problematico il rapporto, così come sottolinea Carla Tedesco, tra l'obiettivo europeo del rafforzamento della competitività territoriale e l'obiettivo europeo della lotta all'esclusione sociale (dove per esclusione sociale non si intende solo povertà di denaro e di mezzi materiali ma anche l'estromissione di fasce di popolazione da dinamiche di tipo economico, politico, sociale e culturale). La problematicità di tale rapporto emerge anche dal fatto che fenomeni importanti di esclusione sociale, così come definita in precedenza, caratterizzano anche molte città europee altamente competitive a livello internazionale.

In questa prima fase di scoperta del problema urbano e territoriale da parte dell'Unione Europea si può dire che le città meno competitive a livello europeo non si sono rafforzate e che invece è rimasto di difficile soluzione il tema del perseguimento parallelo del duplice obiettivo dell'accrescimento della competitività insieme alla promozione di uno sviluppo urbano che si distingue per la capacità di generare percorsi di equità spaziale e socio-economica. Possiamo affermare che dove questa ambizione politica e programmatica si è perseguita non molto grande è stato il contributo degli strumenti messi a disposizione dall'Unione Europea per questa causa.

Accennando, infine, alcune questioni che affronteremo più avanti nel lavoro, possiamo affermare che da questa intensa fase di elaborazione e di

13 Tedesco C. (2002), *L'analisi delle politiche urbane europee: alcuni frame emergenti* in *Foedus* n.4/2002

proposta (dal 1990 al 2000) è scaturito il risultato di inserire obiettivi di politica urbana all'interno della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 ma che, nello stesso tempo, la scelta di restringere solamente ai quartieri in crisi l'ambito di azione dei Fondi, così come l'ambito del programma Urban, ha limitato di molto l'ambizione europea e inoltre non si è dato seguito alle prospettive molto più ampie individuate dal *Quadro d'Azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea*.

Da queste argomentazioni emerge chiaramente quindi come una politica urbana europea di orientamento e indirizzo, efficace e stringente, è molto importante e assume un valore altamente positivo nel momento in cui è capace di mobilitare le risorse locali e i livelli di governo a livello regionale e locale. Il rafforzamento della responsabilità dei livelli di governo inferiori nel perseguire i principi e gli atti di indirizzo dell'Unione è più forte e più efficace di strumentazioni farraginose e iperburocratiche che sovente non contribuiscono a produrre i risultati sperati. Il compito fondamentale dell'Unione e dei livelli sovranazionali in genere dovrebbe essere quello di sviluppare conoscenza e approfondimento sulle tendenze in atto e sulle buone prassi da mutuare e adottare, coniugandole a meccanismi finanziari semplici e fortemente incentivanti nell'adozione di comportamenti virtuosi, coerenti con i quadri legislativi e amministrativi in vigore a livello nazionale e locale.

2.1.4 Il partenariato dal basso: la nascita di alleanze tra città per uno sviluppo urbano sostenibile

La collaborazione tra città europee in forma di reti e associazioni ha dato un forte contributo all'attuazione di principi e di pratiche orientate alla promozione di un modello di sviluppo urbano sostenibile.

Questo percorso prende avvio dall'adozione da parte di ottanta amministrazioni locali il 27 maggio del 1994 della *Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile*, comunemente conosciuta come *Carta di Aalborg* (dalla città danese in cui fu firmata). La Carta è stata promossa dalla Commissione Europea insieme all'organismo internazionale ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*).

La Carta ha avuto il compito di definire le responsabilità a cui vanno incontro e gli impegni che gli enti locali europei, che volontariamente aderiscono all'iniziativa, devono adempiere per praticare un modello di vita sostenibile per le proprie città e per i propri abitanti. La Carta, infatti, si divide in tre parti. La prima contiene le dichiarazioni di principio a cui si ispirano le città firmatarie del documento. Nelle diverse dichiarazioni di principio ce ne sono alcune particolarmente attinenti al tema dello sviluppo urbano; tra esse viene ribadito, per esempio, la consapevolezza che le città rappresentano unità geografiche e amministrative in grado di affrontare gli squilibri urbani (architettonici, sociali, economici, politici e ambientali) così come la scala più piccola alla quale i problemi possono essere risolti in modo integrato e sostenibile. Inoltre si ribadisce la necessità di integrare i principi della sostenibilità nelle rispettive politiche e di partire dalle risorse delle singole città per costruire appropriate strategie locali.

La Carta riconosce il valore della risoluzione dei problemi attraverso soluzioni negoziate e un'economia urbana orientata ai valori della sostenibilità ambientale e sociale (es. migliorare l'efficienza dell'uso finale dei prodotti, ad esempio utilizzando edifici efficienti dal punto di vista energetico e modalità di trasporto urbano non nocive per l'ambiente). Aspetto molto importante, inoltre, è il riconoscimento da parte della Carta e delle relative amministrazioni locali promotrici, della relazione stretta tra sviluppo urbano sostenibile ed equità sociale. Nelle dichiarazioni di principio si afferma infatti che i poveri costituiscono le principali vittime dei problemi ambientali (inquinamento acustico ed atmosferico causato dal traffico, carenza di spazi ricreativi, abitazioni malsane, carenza di spazi all'aperto) e che l'ineguale distribuzione della ricchezza è causa di comportamenti insostenibili e, al tempo stesso, della rigidità a modificarli. Il compito degli enti locali quindi è imparare dalle esperienze di stili di vita sostenibili in modo da poter agire per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini piuttosto che favorire semplicemente una massimizzazione dei consumi.

Altri elementi da sottolineare sono gli impegni che la Carta si assume in termini di usi del territorio e di mobilità urbana. Nella definizione degli usi del territorio virtuosi si sposa l'idea della città densa affermando che nell'attuazione di programmi di restauro urbano nelle aree cittadine, sia nella pianificazione di nuovi quartieri, si punterà a sviluppare molteplici funzioni in modo da ridurre il

bisogno di mobilità; si riconosce il valore della valutazione ambientale strategica all'interno delle politiche di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali e si promuove il concetto di interdipendenza regionale al fine di consentire un giusto equilibrio dei flussi tra città e campagna e non un mero sfruttamento della città nei confronti delle aree limitrofe e circostanti.

Per quanto riguarda la mobilità urbana la Carta evidenzia chiaramente come l'obiettivo per una città sostenibile sia la riduzione *tout court* della mobilità per migliorare sia l'accessibilità che il benessere sociale e gli stili di vita urbani. Lo sforzo a cui sono chiamati gli enti locali, quindi, è quello di ridurre l'uso eccessivo di veicoli a motore e sostenere l'utilizzo di forme di trasporto ecologicamente compatibili (pedonabilità, uso della bicicletta, mezzi pubblici collettivi) insieme ad una pianificazione del sistema dei trasporti che alimenti l'intermodalità e la combinazione tra i diversi mezzi.

Dal punto di vista della *governance* è importante sottolineare come il documento punti congiuntamente:

- sulla capacità dei rappresentanti democraticamente eletti degli enti locali di assumersi la responsabilità di guidare il percorso di sviluppo della città verso un modello di sostenibilità;
- sul grado di diritti di autogoverno riconosciuti a livello locale in conformità al principio di sussidiarietà (poteri di governo sufficientemente ampi);
- su una base finanziaria solida;

come condizioni essenziali per governare un percorso di cambiamento della città verso modelli più equi e sostenibili di crescita urbana.

Al di là delle dichiarazioni di principio, importanti ancora oggi nel definire una traccia di lavoro per le città a livello mondiale, la Carta di Aalborg ha assunto un ruolo importante sia nella promozione della campagna europea per le città europee sostenibili (promozione e comunicazione; scambio di buone prassi; attività informative e di studio e conoscenza; supporto tecnico-pratico alle città

aderenti in ordine all'attuazione di politiche per la sostenibilità) che nell'attuazione del percorso di Agenda 21 Locale¹⁴ in moltissimi contesti urbani europei.

Grazie anche al contributo della "città europee sostenibili" e alla Carta di Aalborg nel 2001 erano impegnati in processi relativi ad Agenda 21 locale circa 6.500 governi locali a livello mondiale (secondo il Secondo Rapporto su Agenda 21 Locale elaborato dal Dipartimento di Economia e Affari Sociali delle Nazioni Unite).

Nel 1996 a Lisbona si è tenuta la seconda Conferenza Europea sulle Città e i Comuni Sostenibili, conferenza che ha valutato l'impatto della Carta di Aalborg ed ha elaborato un nuovo piano d'azione che ha portato alla terza conferenza di Hannover del 1999, che si è conclusa con il celebre Appello di Hannover. L'Appello di Hannover è un documento in cui i governi locali si appellano appunto agli organismi internazionali, alle istituzioni europee e ai governi nazionali affinché adottino subito azioni specifiche orientate ad uno sviluppo urbano sostenibile.

Il lavoro per la promozione della Campagna delle Città Europee Sostenibili è continuato nel corso degli anni sino a giungere alla sesta edizione della Conferenza che si è tenuta nel maggio del 2010 a Dunkerque in Francia e che ha assunto un ruolo internazionale grazie alla partecipazione di città e istituzioni di ogni parte del mondo.

La Campagna per le Città Europee Sostenibili ha ottenuto un forte sostegno e quindi anche una grande diffusione, grazie soprattutto al lavoro di altre reti di città e di organizzazioni internazionali impegnate sui temi della città e dell'ambiente. Tra queste vanno ricordate il CEMR (*The Council of European*

14 Agenda 21 è l'insieme di principi, strategie, obiettivi e azioni finalizzati alla costruzione di un modello di sviluppo sostenibile e durevole per il XXI secolo, attraverso un utilizzo equilibrato delle risorse naturali, umane ed economiche. L'Agenda 21, definita nel 1992 nel corso della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (*Earth Summit*) tenutasi a Rio de Janeiro e sottoscritta da 180 Governi, invita le autorità locali di tutto il mondo a dotarsi di una propria Agenda 21 locale. Agenda 21 locale si configura come un processo di partnership attraverso il quale gli Enti Locali operano in collaborazione con tutti i settori della comunità locale per definire piani di azione che perseguano la sostenibilità a livello locale, ossia il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo economico e la salvaguardia dell'ambiente.

Municipalities and Regions), *Eurocities*, UTO (*United Towns Organization*), WHO (*World Health Organization's Healthy Cities Project*).

Le reti di città, il partenariato dal basso, quindi, in questa prima fase di scoperta dell'urgenza di affrontare la questione delle politiche urbane in chiave di sostenibilità, competitività ed equità a livello europeo, hanno avuto un ruolo determinante nell'incidere sul comportamento e sulle azioni intraprese da parte delle istituzioni comunitarie (Commissione in testa).

Tra i *network* più attivi che hanno rivestito un ruolo da protagonisti a livello europeo in questa prima fase si è distinta soprattutto la rete *Eurocities*.

Eurocities è un'associazione storica nata nel 1986 ed ha un interesse specifico sui temi della sostenibilità urbana, dei problemi climatici e dell'inclusione sociale. *Eurocities* offre anche un supporto tecnico alle città aderenti (circa 140 città in 30 paesi) nel reperimento di fondi. Sostanzialmente il compito di *Eurocities* è sia un'opera di sensibilizzazione sul tema delle politiche urbane europee presso le istituzioni affinché venga riconosciuto sempre più il ruolo delle città all'interno delle politiche europee che un'opera di circolazione di informazioni, saperi e buone pratiche tra le diverse città aderenti.

A partire dalla metà degli anni'90, sull'esempio di *Eurocities* e delle Città Sostenibili Europee, molte sono le reti di città a livello europeo che sono nate come gruppi di pressione o come spazi di condivisione di tematiche e che ancora oggi svolgono un ruolo utilissimo nel far emergere questioni e problematiche urbane di grande interesse e nel rivendicare ruoli, poteri e finanziamenti per l'attuazione di azioni progettuali innovative a livello locale. Tra le tante possiamo menzionare *Euromedcity* (rete delle città euro-mediterranee) e *Metrex* (rete delle regioni e delle aree metropolitane europee).

2.2 L'esperienza Urban e la marcia di avvicinamento alla fase di programmazione 2007-2013

Il *Quadro d'Azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea* così come lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (ESDP)* hanno creato le condizioni per includere le tematiche urbane all'interno della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006. In questo modo anche l'iniziativa comunitaria Urban, attuata già nel precedente periodo di programmazione 1994-1999 e battistrada delle azioni europee in materia di politiche urbane, aderisce a questa prospettiva e all'obiettivo di integrare le azioni di Urban con i Fondi Strutturali opportunamente dedicati alle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana e gestiti dalle singole regioni europee.

L'iniziativa comunitaria Urban, sin dal 1994, ha avuto il merito di indicare, attraverso pratiche e progetti realizzati, la strada per la programmazione delle politiche di sviluppo urbano dell'Unione Europea e inoltre ha fortemente influenzato i contenuti e le metodologie della fase di programmazione dei Fondi Strutturali sia 2000-2006 che 2007-2013. Dall'esperienza di Urban, quindi, si sono disegnate le nuove traiettorie di sviluppo delle politiche integrate sui temi urbani e territoriali a livello comunitario.

2.2.1 L'iniziativa comunitaria Urban: risultati e lezioni per il futuro

Il primo programma Urban, denominato Urban I, è stato lanciato nel 1994 con l'ambizione di intervenire sui problemi che affliggono la maggior parte delle città europee: ambiente fisico degradato, disoccupazione, rischi di esclusione sociale.

Dal punto di vista programmatico Urban si configura come una Iniziativa Comunitaria e quindi gestita dalla Commissione Europea in maniera diretta (anche nell'erogazione dei fondi) e caratterizzata da elementi trasversali come la promozione di scambi di esperienza transnazionali, l'adozione di approcci metodologici innovativi, l'integrazione di buone prassi all'interno delle politiche nazionali, regionali e locali.

Urban I ha finanziato 118 programmi (selezionati attraverso avviso pubblico) per un totale di 900 milioni di euro di finanziamento, ricadente per l'83%

sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e per il 17% sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui è corrisposto un investimento complessivo di 1,8 miliardi di euro a favore di 3,2 milioni di persone in tutta Europa, per una spesa pro capite di 560 euro. Il livello reale di spesa è stato di 721,4 milioni di euro¹⁵.

Urban I è intervenuto soprattutto in aree periferiche delle città (il 38% degli interventi) e in settori vari del centro urbano (32%). Solo il 19% degli interventi si è concentrato invece all'interno dei centri storici. Quasi il 40% del totale della spesa messa a disposizione dell'Unione Europea è intervenuta sulla rigenerazione fisica e ambientale dei quartieri delle città coinvolte; il restante 60% è stato suddiviso tra attività a supporto di occupazione e nuova imprenditorialità, iniziative volte a favorire l'inclusione sociale, azioni di assistenza tecnica.

L'avviso pubblicato con cui si è lanciata l'iniziativa Urban I indicava dei requisiti precisi di partecipazione: il progetto doveva agire in un contesto urbano segnato da una popolazione residente minima di 100.000 abitanti; l'area di intervento si doveva caratterizzare per problemi di degenerazione del tessuto urbano, alta disoccupazione, carenza di servizi e infrastrutture, condizioni abitative non adeguate. Urban I quindi interviene in quartieri caratterizzati da problematiche urbane importanti e da situazioni di crisi legate tanto agli aspetti fisico-ambientali che agli aspetti socio-economici.

Una larga percentuale di programmi sono stati considerati tecnicamente riusciti dalla Commissione Europea (circa il 72%), soprattutto in termini di efficacia. Naturalmente non tutti i programmi hanno ottenuto gli stessi risultati in termini di impatto territoriale e di efficienza.

Tra i fattori critici di successo, per esempio, che la Commissione ha individuato per evidenziare le *best practices*, ritroviamo la capacità di integrare Urban I con altri programmi di rigenerazione urbana già operanti sui territori; l'introduzione all'interno del progetto Urban I in un dato contesto urbano di singole azioni coerenti e sinergiche tra loro; la partecipazione attiva della comunità locale alle fasi di implementazione e di gestione dell'iniziativa. D'altro canto, i principali ostacoli al successo di alcuni programmi si possono identificare nello scarso coinvolgimento del settore privato all'interno delle dinamiche economiche di attuazione del programma; nella mancanza di partecipazione

15 Documento Commissione Europea (2003): "Ex-post evaluation Urban Community Initiative (1994-1999)"

della comunità locale alle fasi di implementazione e gestione del programma; nelle difficoltà di adozione e di comprensione delle procedure amministrative comunitarie da parte dei responsabili e degli addetti ai lavori a livello locale.

Uno degli effetti maggiormente positivi di Urban I è stato quello di introdurre e far maturare un nuovo approccio alla rigenerazione urbana, non più incentrato su un lavoro di tipo settoriale ma bensì focalizzato sul concetto di integrazione e sul coinvolgimento di diversi attori e di diversi settori nell'attuazione del programma. Dal punto di vista finanziario, invece, il programma è risultato essere esiguo rispetto ai bisogni potenziali ma è stato importante invece in termini di miglioramento di capacità e conoscenze da parte dei soggetti locali chiamati a gestire e attuare le iniziative. Uno dei punti deboli di Urban I da segnalare è certamente il campo di applicazione degli interventi eleggibili; sono stati esclusi dagli interventi ammissibili iniziative legate al problema degli alloggi, alla prevenzione del crimine così come alla mobilità e ai trasporti urbani.

La valutazione ex-post realizzata dalla Commissione Europea nel 2003¹⁶ dà suggerimenti importanti sui necessari cambiamenti che l'Unione Europea dovrebbe apportare nello stanziamento di risorse specifiche a favore di interventi urbani. Prima di tutto si afferma che la programmazione delle risorse dei Fondi Strutturali dovrebbe prevedere interventi specifici in aree urbane e che questi interventi dovrebbero essere coordinati direttamente dalle autorità locali; si raccomanda che il campo di applicazione sia molto più ampio di quello individuato da Urban (passare dall'intervento su quartieri in crisi a visioni più ampie legate ai concetti di promozione di nuovi modelli di sviluppo urbano sostenibile così come di città creativa e innovativa) e che trovi maggiore rispondenza alle esigenze della competitività urbana. Inoltre viene visto come prioritario il sostegno ad interventi volti a sviluppare la conoscenza a livello locale per realizzare questi programmi. Viene, infine, auspicato un sostegno al fine di promuovere lo sviluppo delle capacità e lo scambio transnazionale di pratiche positive.

Anche il precedente documento della Commissione del 2002 intitolato *“La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa*

16 Commissione Europea - Direzione Generale - Politica Regionale (2003); *Ex-post evaluation Urban Community Initiative (1994-1999)*

Urban” riconosceva l'efficacia di Urban nel fornire suggerimenti alle strategie di attuazione delle politiche europee di coesione economica e sociale. Tra gli elementi di Urban ritenuti particolarmente utili dalla Commissione troviamo: la concentrazione degli interventi su aree non molto grandi in termini di estensione territoriale al fine di massimizzare l'impatto progettuale; l'integrazione tra azioni fisico-infrastrutturali, ambientali e socio-economiche per intervenire sull'evoluzione dello sviluppo urbano di quell'area; il forte rilievo attribuito al partenariato locale sia istituzionale che sociale (associazionismo culturale, enti no profit, associazioni di categoria, etc.)

Roberto Camagni in un suo saggio descrive bene i meriti fondamentali di Urban nell'evoluzione delle politiche urbane europee e nei relativi effetti nei confronti di cittadini e autorità nazionali, regionali e locali, con riferimento anche alla situazione italiana (di cui in questo lavoro ne parleremo nei capitoli successivi) . Camagni scrive: “L'Iniziativa URBAN ha avuto a mio avviso tre meriti fondamentali. Ha innanzitutto portato l'Europa e le politiche europee più vicino ai cittadini, dando loro visibilità ed accrescendo l'autorevolezza delle autorità locali incaricate di promuoverle e gestirle. In secondo luogo, ha mostrato come, dal coinvolgimento degli enti locali nelle politiche europee e dalla cooperazione verticale fra istituzioni, possano venire numerosi vantaggi in termini di solidità dell'impianto e del metodo degli interventi, progettualità effettiva, efficacia e innovatività delle politiche; dopo alcune comprensibili difficoltà nella fase di avvio, si sono potute realizzare esperienze di successo come, per ricordarne solo alcune, quelle di Siracusa, di Cosenza, di Salerno, e più recentemente di Bari. Infine ha fatto toccare con mano un limite chiaro della cultura tradizionale di pianificazione nel nostro paese, che potrei sintetizzare nel termine di settorialità: non esisteva una cultura diffusa e una prassi consolidata di programmi integrati per parti di città, in cui gli strumenti dell'urbanistica e del controllo delle trasformazioni fisiche si sposassero con gli incentivi economici alle attività produttive e agli interventi a carattere sociale, in una visione strategica e condivisa”.

Urban I si conclude nel 1999, proprio nella fase in cui il *Quadro d'Azione per uno sviluppo sostenibile nell'Unione Europea* e lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (ESDP)* danno una svolta alle problematiche e alle politiche urbane e territoriali a livello europeo. E' in questo nuovo clima che la

Commissione si trova ad operare, a partire dal 1998, per programmare la nuova fase dei Fondi Strutturali 2000-2006. Nei documenti di orientamento strategico per il periodo 2000-2006 la Commissione dice che l'iniziativa Urban non sarà rifinanziata in quanto avendo dato ottimi risultati si può passare dalla fase della sperimentazione alla fase della ordinarietà. In altre parole si invitano i paesi membri a portare avanti politiche urbane nel solco di Urban con mezzi finanziari propri. La Commissione giustifica questa presa di posizione in quanto l'alta complessità delle problematiche urbane non si può racchiudere nel concetto di degrado urbano su cui invece era intervenuto Urban e per questo sollecita un cambio di passo e una strategia differente.

Questa posizione però non troverà d'accordo moltissime città europee che ritengono utile proseguire l'esperienza di Urban e non troverà d'accordo nemmeno il Parlamento Europeo che chiederà alla Commissione la reintroduzione di Urban all'interno delle Iniziative Comunitarie.

La Commissione accetta la proposta del Parlamento e inaugura l'Iniziativa Comunitaria Urban II. Urban II ha apportato diverse innovazioni esemplificate principalmente da modalità di gestione più snelle, l'inclusione delle città di piccole e medie dimensioni, l'istituzione di un programma di rete per lo scambio di esperienze e buone pratiche e la cosiddetta gestione monofondo (in Urban II interviene solo il Fondo FESR e non anche il Fondo FSE come per Urban I). Inoltre si deve sottolineare il fatto che Urban II ha fatto registrare conseguenze minori sulle trasformazioni fisiche del paesaggio urbano, in quanto è stato maggiormente orientato a pratiche di rivitalizzazione socioeconomica sostenibile dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città, come si evince dagli stessi criteri di ammissibilità delle aree¹⁷ (soltanto il 40% della spesa prevista infatti è stata destinata alla riqualificazione ambientale e materiale). In Europa, per quanto riguarda la zonizzazione degli interventi, 31 programmi Urban II hanno riguardato quartieri del centro storico, 27 zone periferiche, 4 zone miste e 8 intere città, segnando una controtendenza rispetto

¹⁷ URBAN II ha definito ammissibili le aree urbane che potessero soddisfare almeno tre dei seguenti criteri: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; scarsa attività economica; notevole povertà ed emarginazione; esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; basso livello d'istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; elevata criminalità; andamento demografico precario; ambiente particolarmente degradato.

ad Urban I (molto più concentrato sui quartieri periferici). In totale quindi sono stati finanziati 68 interventi (anziché i 118 di Urban I) e la dotazione finanziaria complessiva messa a disposizione dall'Unione Europea è stata di 728 milioni di euro (inferiore rispetto ai 900 milioni di euro di Urban I). Va notato però che in media l'ammontare di ogni singolo progetto è stato più elevato: si passa da circa 7,5 milioni di euro a progetto per Urban I ai 10,7 milioni di euro a progetto per Urban II. Questo fa risaltare come la scelta della Commissione sia stata quella di concentrare la spesa per favorire impatti di trasformazione maggiormente significativi.

Infine possiamo dire che l'esperienza Urban ha segnato le strategie europee in termini di politiche urbane perchè per la prima volta è stata riconosciuta, programmaticamente e finanziariamente, la dimensione urbana nelle politiche comunitarie e perchè, a partire dalla fase 2000-2006 (Urban II), è stata valorizzata la necessità dell'integrazione con gli interventi finanziati a livello regionale dai Fondi Strutturali in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, introdotti proprio con Agenda 2000 e il periodo di programmazione 2000-2006 (nei documenti di programmazione regionali dei Fondi Strutturali è stato introdotto l'Asse "Città" come priorità strategica).

La vicenda di Urban, quindi, in tutta la sua complessità e in tutte le sue molteplici sfaccettature e possibili letture, ha però segnato in concreto due principi guida per l'Unione Europea ovvero:

- l'introduzione delle politiche urbane all'interno delle tematiche europee bisognose di sostegno economico, promozione scientifico-culturale e attenzione istituzionale;

- la necessità di agire sui temi dello sviluppo urbano operando un giusto equilibrio tra diverse priorità complementari: la sostenibilità ambientale e la qualità della vita; la competitività economica; l'inclusione sociale.

2.2.2 L'avvicinamento alla fase di programmazione 2007-2013 e i nuovi orientamenti europei

Il percorso di avvicinamento iniziato nel 2000, volto alla definizione dei criteri guida della nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, segna la fine delle cosiddette Iniziative Comunitarie tra cui Urban e quindi la

relativa relazione diretta tra Unione Europea e singole città. Questo però non ha significato una minore attenzione dell'Unione rispetto ai temi dello sviluppo e della riqualificazione urbana. Si è confermata invece l'importanza degli interventi a favore della città, intesi soprattutto come leva per innescare processi di promozione della crescita economica e sociale, inseriti però dentro i Programmi Operativi, gestiti e attuati direttamente dalle regioni europee rientranti nei tre obiettivi della Politica di Coesione (*obiettivo Convergenza* per le aree in ritardo di sviluppo; *obiettivo Competitività* per le aree che devono intervenire per riqualificare e innovare i propri percorsi di crescita e i propri processi produttivi; *obiettivo Cooperazione territoriale europea* per incentivare progettazione comune tra le diverse regioni d'Europa).

A prova di quanto detto, citando la *“Terza relazione sulla politica di coesione”* del Febbraio 2004, si afferma che più del 10% del contributo totale dell'Unione per gli obiettivi Convergenza e Competitività saranno assegnate direttamente o indirettamente al finanziamento di interventi legati alle aree urbane e si individua il campo dello sviluppo urbano sostenibile come asse di riferimento dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea. In Italia già con la programmazione dei Fondi 2000-2006, avendo inserito all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno l'Asse V “Città”, si sono anticipati gli orientamenti dei nuovi documenti comunitari che raccomandano in tema di politiche urbane: la promozione di progetti integrati attuati da più comuni; il forte coinvolgimento del partenariato locale; la promozione di strategie urbane per rafforzare la competitività e combattere il disagio sociale.

Inoltre, la riunione dei Ministri territoriali che si è tenuta a Rotterdam nel novembre del 2004, attraverso la redazione del documento *“Documento Quadro per la futura politica urbana comunitaria”*, sancì l'impegno ad integrare la competitività economica, l'inclusione sociale e la qualità ambientale nelle politiche urbane a livello europeo e individuò nella stretta cooperazione tra soggetti locali in ambito urbano, soggetti regionali, nazionali e comunitari la chiave di volta per avvicinarsi a modelli di sviluppo urbano sostenibile. Ciò fu determinato nel rispetto degli obiettivi dei principi stabiliti dalla *Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione (2000)* che spingevano per un'agenda politica urbana a livello europeo. Secondo la Strategia le città, nella loro dimensione territoriale, rappresentano uno dei contesti locali in cui far emergere

uno sviluppo equilibrato attraverso la creazione di comunità attente ai valori della sostenibilità.

Altra tappa importante è la presentazione a Bristol nel 2005, in occasione del Consiglio dei ministri europei in materia di politiche regionali, del documento *“Politica di coesione e città: il contributo delle aree urbane alla crescita e alla occupazione nelle regioni”*. In questo documento sono inserite proposte, suggerimenti e integrazioni alle *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013* al fine di poter incidere nei contenuti della sua versione definitiva.

Nello specifico viene sollecitata la promozione di un approccio maggiormente integrato a livello europeo in materia di sviluppo urbano e la stretta connessione tra sviluppo urbano sostenibile e miglioramento dei servizi pubblici urbani in ambiti e settori differenti ma complementari come: accessibilità e mobilità; ambiente naturale e fruizione degli spazi urbani; cultura; imprenditorialità, servizi a supporto delle imprese e promozione di *start up* d'impresa; innovazione, ricerca e conoscenza; occupabilità e istruzione; inclusione sociale e pari opportunità; processi di partecipazione attiva; partenariato pubblico-privato. Dalla lettura di questo documento emerge un'impostazione molto efficace che individua nella capacità di migliorare, innovare e accrescere la qualità e la quantità di servizi pubblici la chiave per intraprendere un approccio virtuoso ai temi dello sviluppo urbano sostenibile. Molte delle indicazioni del documento, infatti, saranno successivamente recepite all'interno della stesura definitiva delle Linee Guida per il 2007-2013.

Con l'incontro di Bristol, inoltre, la presidenza di turno britannica dell'Unione Europea lancia il concetto di “comunità sostenibili” ovvero l'idea di ambiti territoriali in grado di bilanciare gli interessi sociali, economici ed ambientali in un quadro coerente che integra finanziamenti pubblici e privati al fine di produrre benessere per i cittadini e luoghi in cui c'è una buona qualità della vita, un ambiente sano e buoni livelli di occupazione e, pertanto, invita la Commissione Europea a fare uno sforzo per integrare sempre di più gli ambiti di competenze di diverse Direzioni Generali al fine di rendere coerenti e unitarie le politiche abitative, della pianificazione, dei trasporti, della formazione, della rigenerazione urbana.

Il documento finale *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, raccogliendo quindi indicazioni da più parti, individua sostanzialmente due priorità che dovrebbero caratterizzare l'ambiente urbano: da un lato il miglioramento della competitività e dall'altro il raggiungimento di un maggior equilibrio di crescita tra le città economicamente forti e il resto della rete urbana di riferimento. Le Linee Guida ribadiscono come il perseguimento di questi obiettivi passi dalla risoluzione di problematiche gravi della vita urbana come il disagio sociale, il degrado fisico-infrastrutturale, la scarsa qualità della vita e dell'ambiente naturale, la sicurezza. Per fare ciò, da un punto di vista metodologico, si individuano le strategie partecipative (riguardanti tanto i singoli cittadini quanto gli attori socio-economici) come le più idonee per sostenere un processo di sviluppo della comunità urbana nel suo complesso nonché per promuovere nuove dinamiche imprenditoriali e occupazionali. Viene colta infine la priorità degli interventi di riqualificazione e di rigenerazione dell'ambiente fisico urbano, in quanto premessa e pre-condizione per avviare le altre politiche territoriali, dove per interventi sull'ambiente fisico urbano si intendono opere di riqualificazione di aree insediative e produttivo-industriali e azioni di valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale. Si sottolinea infine come al recupero dell'ambiente fisico va sempre affiancata un'opera costante di salvaguardia della coesione sociale, in termini di reddito e di accesso ai servizi della città. Le Linee Guida individuano la pianificazione strategica, anche nella versione ambientale dei piani per il risanamento urbano, come la strumentazione più adeguata e più innovativa da adottare a livello di governi locali.

Quello che si evince dalla lettura di questi documenti è quindi la volontà dell'Unione Europea di svolgere un ruolo guida nella definizione di strategie e nel miglioramento delle conoscenze e delle informazioni sui temi dello sviluppo urbano; l'Unione è entrata nei dettagli fornendo indicazioni puntuali sugli approcci progettuali da seguire come sulle modalità d'azione da adottare al fine di rendere efficaci gli interventi di recupero, risanamento, riqualificazione e rigenerazione in ambito urbano e ha spinto moltissimo sul valore della partecipazione e della condivisione delle progettualità così come sullo scambio di pratiche ed esperienze tra le città europee.

Questa importante opera meritoria fa però il pari con la scarsa rappresentanza degli interessi della città a livello europeo in quanto nei vari

documenti fondamentali dell'Unione viene fortemente privilegiato il ruolo delle Regioni a discapito della possibilità delle città di diventare interlocutori privilegiati dell'Unione nell'attuazione delle strategie europee per le politiche urbane. Questo dato è confermato anche dal fatto che persino all'interno, per esempio, del testo del progetto della cosiddetta Costituzione Europea (definitivamente accantonato poi dall'Unione nel 2009 dopo il fallimento dei referendum confermativi in Francia e Olanda) veniva inserito solo un generico riferimento al sistema delle autonomie locali.

Le città hanno trovato la forza di rappresentanza e di interlocuzione a livello europeo grazie soprattutto, come abbiamo già visto, alla propria capacità di fare rete e di costituire associazioni di città che perseguono determinati interessi e obiettivi di politica pubblica e creano opinione pubblica in Europa soprattutto sui temi della sostenibilità urbana, della qualità della vita e del ruolo delle città europee nei confronti di aree geografiche limitrofe (es. città euro-mediterranee). Reti di città che sviluppano azioni di *lobbying* con lo scopo di influenzare i processi di *decision-making* e che hanno dimostrato di poter esercitare una certa influenza nella definizione delle politiche urbane europee attraverso l'elaborazione di analisi e indirizzi congiunti. L'obiettivo è quello di fare in modo che le istituzioni sovraordinate elaborino strategie più rispondenti a quelli che sono i reali bisogni e le reali peculiarità delle diverse aree urbane che contraddistinguono il vasto territorio europeo.

Questo porta le città ad essere inserite all'interno di una fitta rete di relazioni che presuppone l'elaborazione di complessi modelli di *governance*.

Così come ha scritto Paolo Perulli: "Il fenomeno delle reti suggerisce che sia avvenuto un rafforzamento del fenomeno del peso politico delle città e soprattutto della loro influenza strategica e negoziale, mediante forme di coordinamento tra municipi, ma anche di relazione con le altre entità come regioni, stati, imprese e la stessa Unione europea".¹⁸

Il rafforzamento reticolare, per così dire, delle città europee si inserisce in un contesto nuovo che riguarda il ruolo della città nella nuova fase di programmazione dei fondi europei 2007-2013. Con l'inaugurarsi di questa nuova fase le città diventano sempre più, per indicazione esplicita della Commissione Europea, soggetti deputati a gestire le risorse con l'obiettivo di sviluppare

18 Perulli P. (2004), *Piani Strategici. Governare la città*, Franco Angeli, Milano

progettualità nella propria area urbana, dopo che gli Stati membri abbiano sviluppato a livello nazionale, in coerenza con gli orientamenti comunitari, le strategie di sviluppo urbano e le Regioni abbiano coordinato le attività di erogazione dei fondi. Questa nuova impostazione viene inserita all'interno degli obiettivi della politica di coesione e riguarda, grazie all'attivazione di programmi nuovi, la totalità dei territori europei coinvolti nei tre Obiettivi dei Fondi Strutturali: Convergenza; Competitività; Cooperazione Territoriale Europea.



Fig. 3 – Fondi Strutturali 2007-2013. Aree Obiettivo Convergenza (in rosso; di cui in rosa le regioni in phasing-out) e aree Obiettivo Competitività (in azzurro; di cui in blu le regioni in phasing-in).

Questa è una grossa novità che, insieme all'obiettivo strategico di favorire lo scambio di buone prassi in materia di sviluppo urbano tra città europee, contraddistingue la fase 2007-2013.

Infatti, due programmi europei che segnano questo passaggio e di cui accenneremo nel prossimo paragrafo, sono *Jessica* (*Joint European Support for*

Sustainable Investment in City Areas) e Urbact II (programma che facilita lo scambio di buone prassi tra città e naturale sviluppo della Rete Urbact I, nata dalla collaborazione tra alcune città interessate dai programmi Urban I e Urban II).

2.3 Il futuro delle politiche urbane europee e il contributo della fase di programmazione 2007-2013

L'attuale fase di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 ha visto il passaggio del coordinamento delle politiche urbane europee direttamente alle regioni d'Europa e quindi la politica urbana assimilata alle politiche regionali. Come abbiamo visto in precedenza, le città in questa fase, in assenza di Urban, gestiscono direttamente i progetti sul territorio e le Regioni individuano all'interno dei documenti di programmazione sia le priorità di politica urbana che le aree urbane di intervento.

Le città, in questa nuova fase, vengono considerate dall'Unione Europea dei soggetti attivi e strategici nell'attuazione della *Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione*. Le città europee, quindi, individuate come aree principali in cui andare a realizzare gli orientamenti della Strategia e dove verificarne *in primis* il raggiungimento dei risultati.

La Strategia di Lisbona individua i suoi obiettivi da perseguire in: uno sviluppo durevole ed ecologicamente sostenibile, in una crescita di competitività delle imprese e dei territori, nel potenziamento delle infrastrutture fisiche e immateriali, nella qualificazione del capitale umano, nella qualificazione dei servizi e in un potenziamento della loro offerta, nel moltiplicare le occasioni di cooperazione a livello internazionale. In altre parole le città, nell'ottica dell'Europa, diventano il luogo deputato ad accrescere la competitività del sistema facendo fronte nello stesso tempo alle sfide sociali e ambientali che si presentano di fronte ai governi e alle comunità locali in tempi di internazionalizzazione dei processi sociali, economici e informativi.

L'Europa è caratterizzata da una struttura policentrica di città grandi e medio-piccole dove le città medio-piccole svolgono un ruolo molto importante e sono numericamente forti rispetto ai contesti americani e asiatici; molte di queste città danno vita ad aree metropolitane più o meno vaste e in altri casi invece una

città può rappresentare anche l'unica area urbana di riferimento nell'intera regione.

Nella pur differente taglia ed estensione e pur nel diverso ruolo che le singole città svolgono a livello regionale o sovraregionale, rappresentano comunque nel contesto europeo il luogo in cui si concentra la grande maggioranza di posti di lavoro, di imprese e di strutture utili allo sviluppo della conoscenza, della formazione superiore e dell'innovazione. Le città europee, quindi, come motori della crescita economica del continente; una crescita economica che, nel rispetto della Strategia di Lisbona, deve far leva su di una grande qualità dello sviluppo urbano (considerato come fattore di attrattività) e su un *mix* di azioni e misure volte a ridurre le povertà, combattere l'esclusione sociale, affrontare le problematiche della qualità ambientale.

Possiamo affermare, quindi, che l'Unione Europea con questi orientamenti traccia la strada per tutte le città europee che si imbattono in processi complessi di trasformazione urbana nell'ottica di incremento dei fattori di sviluppo locale. Trasformazioni urbane e percorsi di sviluppo locale che identificano nella qualità dello sviluppo urbano una pre-condizione per realizzare percorsi di sviluppo delle comunità locali e di crescita economica, altamente competitivi, socialmente responsabili ed ecologicamente sostenibili.

Le proposte e i temi che la Commissione Europea individua per la Politica di Coesione 2007-2013 possono rappresentare un *vademecum* di riferimento e una mappa d'azione utile alle città europee per definire visioni di pianificazione strategica e fasi programmatiche del proprio percorso di sviluppo urbano. Visioni e programmi coerenti e funzionali all'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dell'Europa con i Fondi Strutturali ma anche per realizzare progetti autonomi finanziati con altre risorse di natura pubblica e/o privata.

Gli orientamenti della Commissione per una città europea competitiva e sostenibile da un punto di vista sociale e ambientale potremmo sintetizzarli in cinque grandi aree tematiche:

- la città attrattiva;
- la città dell'innovazione e della conoscenza;
- la città della qualità e dell'occupazione;
- la città che combatte le disuguaglianze sociali;
- la città della partecipazione.

In altre parole la Commissione fa propria l'idea secondo cui una città competitiva e sostenibile (socialmente ed ecologicamente) è una città attrattiva, che investe nel campo dell'innovazione, della conoscenza e della creatività, che si adopera per un'occupazione buona e di qualità, che combatte tenacemente le disuguaglianze sociali e che promuove strumenti democratici di partecipazione attiva.

In questa riflessione, secondo noi, è racchiuso il filo logico da seguire in ambito urbano per raggiungere obiettivi di competitività territoriale e di sviluppo locale nel quadro dei processi di trasformazione urbana che investono la città o che vengono programmati per riqualificare parti di città da parte di soggetti pubblici e privati. La trasformazione fisica della città deve essere guidata da azioni e strumenti applicativi che orientano la direzione dello sviluppo urbano verso obiettivi di attrattività, di innovazione, di qualità, di giustizia sociale e di partecipazione. Una città competitiva è un'area urbana che fa della qualità il proprio paradigma di azione.

La Commissione declina le cinque aree tematiche elencate sopra (*la città attrattiva; la città dell'innovazione e della conoscenza; la città della qualità e dell'occupazione; la città che combatte le disuguaglianze sociali; la città della partecipazione*) in ipotesi di strategie operative a cui le città dovrebbero tendere per essere competitive nel contesto regionale, nazionale, europeo ed internazionale.

La città attrattiva, per esempio, è una città che agisce su alcune questioni chiave come l'accessibilità in termini di trasporti e mobilità, l'accessibilità ai servizi, l'ambiente fisico e naturale, la vita culturale, al fine di migliorarne gli aspetti qualitativi e di allargarne la platea dei potenziali fruitori.

Per quanto riguarda i trasporti e la mobilità significa investire su collegamenti veloci con gli aeroporti più importanti e gli assi principali di comunicazione delle reti europee di trasporto, rendere i trasporti pubblici in città più accessibili e più efficienti, favorire la mobilità pedonale, ciclopedonale e a basso impatto energetico, pianificare un sistema di trasporti che tenga conto delle fasce di popolazione più vulnerabili e con più esigenze come anziani, bambini o coloro che non possiedono un mezzo di trasporto privato.

L'accessibilità ai servizi sociali, della salute, di formazione, della pubblica amministrazione in generale, dovrebbero essere facilmente esigibili, raggiungibili e accessibili da parte di tutti, compresi anziani, immigrati, gente che vive in quartieri periferici, gente in condizioni di indigenza. Per fare ciò può venire in soccorso un saggio utilizzo delle nuove tecnologie al fine di migliorare i servizi *on line* oppure i servizi domiciliari.

L'ambiente fisico e naturale va tutelato attraverso politiche di pianificazione territoriale che abbiano l'obiettivo di rinnovare gli spazi pubblici e di riqualificare, per esempio, quartieri degradati e zone industriali abbandonate per renderli attrattivi; attraverso politiche ambientali conformi alla più recente legislazione comunitaria in materia di trattamento dei rifiuti, qualità dell'aria e dell'acqua; attraverso investimenti importanti per ridurre il fabbisogno energetico della città ovvero attraverso la promozione di azioni e politiche pubbliche volte al risparmio energetico (forniture pubbliche, tecniche costruttive, etc.).

L'ultimo aspetto della città attrattiva è la qualità della vita culturale. Una città attrattiva è una città che dispone di un buon numero di centri culturali, musei, biblioteche, teatri, poli scientifici e che adotta politiche attive di valorizzazione del patrimonio storico e culturale. La città è sollecitata ad investire in programmi culturali destinati ai più giovani e allo sviluppo della creatività in generale. Questi elementi rafforzano l'attrattività della città sia per i residenti che per i visitatori o per soggetti economici interessati ad investire in quell'area. Inoltre rafforza l'immaginario, il senso di identificazione e il senso civico e determina lo sviluppo di un settore economico come quello del turismo culturale.

La seconda area tematica individuata dalla Commissione è la città dell'innovazione e della conoscenza. E' compito di chi governa la città, in una logica di cooperazione con i soggetti sociali ed economici, creare un ambiente favorevole allo sviluppo di economie locali strettamente legate ai settori dell'innovazione tecnologica e della conoscenza (ricerca, università, creatività, informazione, comunicazione, etc.). Un ambiente favorevole richiede il miglioramento delle infrastrutture (trasporti, edilizia, accessibilità, etc.) nonché la promozione di incubatori d'impresa, parchi industriali, servizi di supporto al mondo delle imprese. Organizzarsi come sistema-città per offrire servizi di supporto alle imprese significa da una parte assistere le imprese nei loro percorsi di avvio, per esempio, di parchi scientifici, centri di comunicazione, incubatori di

impresa e dall'altra garantire fasi di accompagnamento nell'intrapresa di attività di marketing, logistica e selezione del personale. Altra misura importante è quella di sostenere la condivisione del rischio delle imprese locali e dei soggetti in fase di *start-up* attraverso, per esempio, forme di microcredito, con il coinvolgimento di enti no profit, associazioni, soggetti pubblici, fondazioni.

Compito della città competitiva è quello anche di attrarre forza lavoro legata ai settori dell'innovazione e della conoscenza; qui entra in gioco la capacità dei sistemi-città di garantire un'offerta adeguata in materia di alta formazione, ricerca e sviluppo, sistema universitario di eccellenza, anche attraverso forme di collaborazione con soggetti pubblici e privati operanti in altri contesti territoriali (soprattutto a livello internazionale).

La terza area tematica riguarda la città della qualità e dell'occupazione. In questa area rientrano le varie azioni che le città possono mettere in campo per creare buona occupazione e alleviare il problema della disoccupazione, soprattutto per soggetti deboli sul mercato del lavoro come giovani, donne, anziani, immigrati e diversamente abili. Le città, per esempio, possono favorire investimenti in formazione di alta qualità coerenti con i percorsi di sviluppo locale, possono incoraggiare la modernizzazione dei sistemi e della qualità della formazione professionale, possono migliorare le infrastrutture utili alla formazione, possono intraprendere programmi di integrazione e di ammissione (o riammissione) nel mondo del lavoro per soggetti svantaggiati, possono promuovere percorsi finalizzati all'autoimprenditorialità.

Il quarto tema che le città devono affrontare è quello della crescita del fenomeno delle disuguaglianze all'interno della città. La città che combatte le disuguaglianze sociali, quindi, è una città che ragiona in termini di quartieri e di spazi, in quanto sempre più diffuso nelle città è il fenomeno della localizzazione delle disuguaglianze. Grandi quartieri di città medio-piccole così come di città grandi, presentano situazioni di particolare disagio economico e sociale. In determinate aree ben definite si concentra un elevato tasso di disoccupazione insieme a situazioni di disagio abitativo, condizioni ambientali e di salute precarie, alte percentuali di abbandono scolastico, scarsa presenza di servizi pubblici e privati, alto tasso di criminalità diffusa.

Di fronte a queste problematiche le città devono operare sia sul fronte della promozione dell'inclusione sociale e delle pari opportunità che sul fronte di azioni e politiche locali per garantire la sicurezza dei cittadini.

La promozione dell'inclusione sociale e delle pari opportunità può passare dall'adozione di azioni di integrazione per la popolazione immigrata e in particolare per le donne immigrate, azioni di sostegno, accompagnamento e formazione per i giovani "a rischio", azioni di rafforzamento delle competenze dei soggetti svantaggiati per facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro, azioni di sostegno a situazioni di disagio abitativo, percorsi di facilitazione per la creazione di microimprese locali.

Le politiche di sicurezza, invece, innanzitutto richiamano le città ad avere un'attenzione particolare nei confronti di un processo di miglioramento della pianificazione e della manutenzione degli spazi pubblici. Strade, parchi e spazi aperti ben progettati, con una buona manutenzione ordinaria, ben illuminati, ricchi di attività sociali e di relazione, svolgono un forte ruolo di prevenzione e di contrasto dei fenomeni criminali. A questo aspetto va aggiunta la capacità degli enti locali di combattere la dispersione scolastica dei più giovani offrendo possibilità di percorsi professionalizzanti in loco nonché la possibilità di introdurre figure professionali specifiche che possano agire con successo in quartieri a rischio come, soprattutto, mediatori culturali e mediatori locali. Molto più controversa e bisognosa di altri approfondimenti è, a nostro avviso, l'indicazione della Commissione di prevedere nell'ambito dei quartieri urbani le figure di agenti responsabili della sicurezza. Questo, se da una parte può avvicinare le forze dell'ordine alle comunità locali, dall'altra può generare situazioni poco piacevoli legati soprattutto a logiche discriminatorie e xenofobe che invece di rafforzare il dialogo tra diversi può ergere muri di indifferenza e di paura, scatenando delle guerre tra poveri.

L'ultima area tematica è quella che abbiamo definito la città della partecipazione. Questa area richiama tre aspetti collegati: l'esigenza di sviluppare partenariati tra città e regioni, la necessità di promuovere percorsi di partecipazione dei cittadini alle decisioni riguardanti lo sviluppo urbano, l'importanza di facilitare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra le città europee. Per il primo aspetto la Commissione invita le città a creare partenariati di collaborazione con le Regioni e gli Stati membri per garantire un buon

coordinamento delle zone situate intorno all'area urbana e per realizzare una relazione virtuosa tra aree urbane ed aree rurali circostanti. Questo è importante per incentivare in città attrattività per così dire rurali valorizzando le risorse naturali e il paesaggio e al contrario per sviluppare in aree limitrofe o rurali occasioni di impiego, servizi pubblici, infrastrutture sociali, culturali e sportive. Un'operazione biunivoca di questo tipo renderebbe più ordinata la relazione tra città e campagna ed eviterebbe il generarsi di diseconomie legate, per esempio, ai trasferimenti continui di mobilità tra città ed aree confinanti.

Per il secondo aspetto si chiede di incentivare l'adozione di strumenti di partecipazione attiva da parte dei cittadini, considerati molto utili:

per dare legittimità, consenso ed efficacia alle azioni che gli enti locali mettono in campo per la trasformazione urbana e lo sviluppo locale territoriale;

per accrescere il livello di consapevolezza dei cittadini rispetto alle questioni poste dalla necessità di intraprendere la strada della sostenibilità sociale ed ambientale dello sviluppo urbano.

Per l'ultimo aspetto, si sottolinea quanto lo scambio di esperienze e buone pratiche tra città europee fa crescere le competenze e le conoscenze comuni, favorendo percorsi virtuosi di rigenerazione urbana. Per questo nel periodo di programmazione 2007-2013 viene istituito il nuovo programma quadro Urbact, che, concentrato precedentemente sulle esperienze delle città coinvolte in Urban I e II, ora si apre alle esperienze di rigenerazione urbana di tutte le città europee e alle esperienze delle reti nazionali di città, finanziando progettualità finalizzate a far crescere lo scambio collettivo tra le città d'Europa di conoscenze, studi, prassi e soluzioni normative.

Tab. 2 – Scheda sintetica del Programma Urbact II (fonte: <http://urbact.eu>)

| IL PROGRAMMA URBACT II |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Obiettivi generali |
| <i>Il Programma Urbact II ha come obiettivo generale il miglioramento dell'efficacia delle politiche per lo sviluppo integrato urbano allo scopo di implementare la strategia di Lisbona-Goteborg. E' un programma europeo di cooperazione territoriale finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per favorire lo scambio di esperienze tra città europee diffondendo le conoscenze acquisite in materia di sviluppo urbano sostenibile. Rappresenta la continuazione del programma di iniziativa comunitaria Urbact I creato nel 2002 al fine di mettere in rete le città beneficiarie di programmi europei a carattere urbano (Urban I, Urban II, Urban Pilot Projects) e di consentire lo scambio di esperienze grazie alla definizione di reti tematiche. E' stato approvato dalla Commissione europea con decisione C(2007) 4454 del 2 ottobre 2007.</i> |

| |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Obiettivi specifici |
| a) agevolare lo scambio di esperienze e le conoscenze acquisite tra decisori politici ed esperti nel campo dello sviluppo urbano sostenibile e tra autorità locali e autorità regionali; |
| b) diffondere le esperienze e le buone pratiche sperimentate nelle città europee e assicurare il trasferimento del know-how relativo al settore dello sviluppo urbano sostenibile; |
| c) fornire assistenza ai decisori politici e ai professionisti nel definire i piani d'azione attinenti allo sviluppo urbano sostenibile. |
| Priorità |
| Asse prioritario 1: città motori di crescita e di occupazione |
| - tema 1.1: promozione dell'imprenditorialità |
| - tema 1.2: rafforzamento dell'economia dell'innovazione e del sapere |
| - tema 1.3: occupazione e capitale umano. |
| Asse prioritario 2: città attrattive e coese |
| - tema 2.1: sviluppo integrato delle aree svantaggiate e a rischio |
| - tema 2.2: integrazione sociale |
| - tema 2.3: problemi ambientali |
| - tema 2.4: governance e pianificazione urbana |
| Asse prioritario 3: assistenza tecnica |
| Azioni ammissibili |
| <i>Gli obiettivi possono essere raggiunti attraverso tre diverse tipologie di azioni:</i> |
| 1. Lo scambio di esperienze ed apprendimento potrà avvenire tramite la costituzione di reti tematiche, reti fast track e gruppi di lavoro caratterizzati da specifici requisiti di partenariato, durata e dotazione finanziaria. Le reti tematiche, coordinate e gestite esclusivamente da città europee, sono finalizzate alla elaborazione di raccomandazioni politiche per sostenere i membri del network nell'attuazione di metodologie innovative sul tema dello sviluppo urbano sostenibile. I gruppi di lavoro prevedono la partecipazione di diverse tipologie di operatori: autorità pubbliche locali, regionali, nazionali, esperti, università, centri di ricerca, reti nazionali o europee ecc. il cui obiettivo è l'elaborazione di prodotti e risultati da condividere tra i componenti dei singoli gruppi e che possano anche essere utilizzati da attori esterni ai gruppi di lavoro. Le reti fast track sono dei network coordinati e gestiti direttamente dalla Commissione Europea e fanno riferimento alle priorità tematiche indicate all'interno dell'iniziativa "Regioni per il cambiamento economico" della stessa Commissione. L'obiettivo di questi network è quello di effettuare un trasferimento diretto e mirato di pratiche di eccellenza o di specifici strumenti nel campo delle politiche urbane, già sperimentate in precedenza, a centri urbani che desiderino migliorare le proprie competenze nel campo dello sviluppo urbano sostenibile. |
| 2. La capitalizzazione e la divulgazione delle conoscenze acquisite tramite: la costituzione di poli tematici, punto di riferimento per gli attori del programma; la definizione di la realizzazione di studi e ricerche su specifici temi stabiliti dall'Autorità di Gestione. |
| 3. La comunicazione: il programma promuove la realizzazione di siti web e l'organizzazione di conferenze annuali e regionali, la stampa delle principali pubblicazioni nelle lingue nazionali al fine di assicurare la più ampia diffusione delle conoscenze acquisite. Una delle principali novità del Programma Urbact II è rappresentata dal requisito che ogni partner, riunendo gli stakeholders adeguati, istituisca un Gruppo di Supporto Locale (di seguito GSL) e crei un Piano d'Azione Locale (di seguito PAL), ovvero una sorta di "tabella di marcia" concreta che possa offrire una serie di soluzioni utili ad affrontare gli argomenti identificati all'inizio del progetto Urbact. Altra peculiarità del Programma Urbact II è la designazione, da parte del Lead Partner, di un Lead Expert che dovrà supportare i partner durante tutto il ciclo di vita del progetto e dovrà partecipare alle attività previste a livello di Programma in nome e per conto della partnership progettuale. |
| Territorio di applicazione |
| Stati Membri UE |
| Inoltre possono beneficiare dei fondi FESR anche Norvegia e Confederazione Elvetica , definiti Stati Partner. I partner provenienti da questi due Paesi possono beneficiare dei fondi stanziati a livello nazionale. |

| |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Paesi IPA. I partners provenienti da Paesi candidati e potenzialmente candidati all'ingresso nell'Unione Europea possono beneficiare esclusivamente dei fondi derivanti dallo Strumento di Assistenza alla Pre-Adesione.</i> |
| <i>Altri Paesi. I partners di altri Paesi provvederanno attraverso propri fondi alla copertura dei costi derivanti dalla partecipazione al progetto</i> |
| Beneficiari |
| <i>Possono in qualità di partner i seguenti organismi: ,</i> |
| <i>- città degli Stati Membri UE e dei due Stati Partner;</i> |
| <i>- i Servizi competenti in materia di politica urbana di Regioni e Stati Membri;</i> |
| <i>- Università e Centri di Ricerca potenzialmente interessati alle tematiche del Programma.</i> |
| <i>Le associazioni nazionali e internazionali di città nonché gli operatori del settore privato possono partecipare al Programma con propri fondi e nel rispetto della normativa in materia di concorrenza e aiuti di Stato.</i> |
| Finanziamento del Programma |
| <i>Il contributo comunitario (FESR) per il Programma è pari ad euro 53,3 milioni. A questi si aggiungono 14,4 milioni di euro di cofinanziamento da parte degli Stati membri.</i> |

Questi indirizzi, per quanto riguarda l'Italia, vengono recepiti all'interno del Quadro Strategico Nazionale per la Politica Regionale di Sviluppo 2007-2013, che ha rappresentato il quadro di riferimento per le singole programmazioni regionali dei Fondi Strutturali. I temi proposti dall'Unione Europea, infatti, vengono inseriti come priorità della programmazione e formalizzati come "Priorità numero 8 – Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani".

Inoltre la strategia della Commissione per il 2007-2013 ha dato avvio anche al nuovo programma comunitario denominato *Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)*¹⁹. Tale programma istituisce i

19 Le modalità di gestione di Jessica sono definite nei Quadri Strategici Nazionali e nei Programmi operativi, e riprendono le linee guida strategiche comunitarie adottate dalla Commissione. Si sono creati dei Fondi per lo Sviluppo Urbano con risorse pubbliche e private. I due possibili approcci operativi da seguire sono:

- *Relazione diretta con i Fondi di Sviluppo Urbano.* Le autorità di gestione che decidono di usare il programma, emanano inviti ad esprimere interesse che saranno valutati in base al progetto e agli investimenti, ai termini e alle condizioni di finanziamento, ecc. In seguito all'approvazione, si può arrivare a firmare un accordo di finanziamento con l'autorità di gestione e i fondi di sviluppo urbano, specificando termini e condizioni, così come gli investimenti individuati per allocare risorse dai programmi operativi a loro. I fondi di sviluppo urbano supporteranno le Public - Private Partnership e altri progetti urbani integrati, assicurando prestiti, *equity* o garanzie.

E' possibile che un progetto sia sostenuto con prestiti derivanti dai fondi di sviluppo urbano e con sovvenzioni pubbliche (comprese quelle derivanti dai programmi operativi). Possono partecipare anche investitori privati come le banche

- *Attraverso fondi di partecipazione.* Le autorità di gestione hanno la possibilità di predisporre strumenti di ingegneria finanziaria destinati allo sviluppo urbano sostenibile, attraverso l'intermediazione di fondi di partecipazione. Si tratta di quegli investimenti che non riguardano solo il fondo per lo sviluppo urbano e che consistono in *equity*, prestiti o garanzie.

cosiddetti Fondi per lo Sviluppo Urbano, fondi destinati al finanziamento di operazioni di trasformazione e rigenerazione urbana, attivabili su tutto il territorio europeo. Tali Fondi per lo Sviluppo Urbano sono finanziati sia dalle Regioni, attraverso risorse dei Fondi Strutturali, che da soggetti aggiuntivi come Banca Europea degli Investimenti (BEI), Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), istituzioni finanziarie internazionali, settore bancario privato. Jessica è stato concepito al fine di far leva proprio su finanziamenti aggiuntivi, particolarmente adeguati allo sviluppo di partenariati pubblico-privati, per finanziare progetti di rinnovo e di sviluppo urbano nelle regioni dell'Unione Europea. Questa iniziativa europea, per la prima volta, punta su una ottimale combinazione di prestiti e sovvenzioni insieme all'utilizzo di altri strumenti di natura finanziaria. La sostenibilità a lungo termine è garantita e potenziata dal carattere rotativo delle contribuzioni che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), o eventualmente il Fondo sociale europeo (FSE), apportano ai fondi specializzati negli investimenti per lo sviluppo urbano.

Ciò che abbiamo descritto fin qui trova conferma in alcune riflessioni di Roberto Camagni²⁰ sull'Europa delle città e sui processi avviati dalle istituzioni europee in ambito urbano. Camagni sostiene che l'Europa, grazie anche ai nuovi orientamenti comunitari, inaugura non più "pratiche a carattere spesso ancora settoriale che in precedenza si erano calate sull'ambiente urbano o su sue parti specifiche: le politiche per i quartieri in crisi del Regno Unito degli anni '70, le politiche di rigenerazione urbana e urbanistica degli anni '80, le politiche dei trasporti, dell'ambiente e della qualità urbana degli anni '90. Si tratta piuttosto del riconoscimento della città come luogo della modernità, della creatività, della conoscenza, e della conseguente necessità di politiche integrate di competitività e di *liveability* urbana per il rilancio dello sviluppo complessivo dei paesi". E ancora: "La stessa Unione Europea, che ancora, per effetto dei Trattati vigenti, non possiede una competenza a carattere territoriale, si spinge ormai molto avanti nel consigliare e supportare politiche esplicitamente rivolte all'ambiente

Un accordo di finanziamento viene firmato con gli Stati membri (o le autorità di gestione), specificando i termini, le condizioni, e le tipologie di investimenti da utilizzare. I progetti approvati non sono sostenuti da sovvenzioni. Uno dei prerequisiti è che i progetti siano inseriti in un piano integrato per lo sviluppo urbano.

20 Camagni R. (2006), Città, conoscenza e visioni strategiche in *Baroni M. (a cura di), Dov'è finito Urban? Più città: verso i progetti integrati urbani 2007-2013*; ANCI-Fondazione Ideali, Roma

urbano, e finanche nell'auspicare un coinvolgimento dei governi locali nella gestione dei progetti finanziati dai Fondi Strutturali europei, sulla base di un nuovo modello di *governance* territoriale”.

Inoltre, l'analisi di Camagni è interessante per i suoi rilievi critici alle impostazioni dominanti in materia di realizzazione della società della conoscenza. Camagni sostiene che non basta, come spesso fa l'Unione Europea e come in parte si ritrova nella strategia 2007-2013, destinare iniezioni di risorse pubbliche in direzione dei sistemi dell'alta formazione, della ricerca e dell'impresa. Le risorse pubbliche, invece, non dovrebbero finanziare direttamente i settori ma bensì finanziare principalmente l'interazione e la sinergia tra di essi.

Sostiene Camagni che “sono le aree di integrazione a determinare i frutti migliori in termini di processi innovativi, in quanto forniscono le precondizioni indispensabili per il loro sviluppo:

- un generale atteggiamento della società favorevole alla scienza e alla conoscenza;
- una sinergia fra istituzioni di ricerca e istituzioni di alta formazione;
- una imprenditorialità orientata alla ricerca e ai settori avanzati;
- un efficiente sistema di trascodifica e trasferimento di conoscenza dalle istituzioni preposte alla sua creazione verso le imprese”.

L'Unione Europea però, anche se parzialmente, ha sviluppato alcune recenti considerazioni che vanno in questa direzione e le ha introdotte all'interno di linee guida ufficiali.

Questa disamina del contributo che l'Europa, attraverso le sue istituzioni comunitarie e i suoi documenti ufficiali, ha dato allo sviluppo di politiche e pratiche in materia di sviluppo urbano sostenibile, ci fornisce una base conoscitiva e un quadro di riferimento per andare ad analizzare, all'interno del prossimo capitolo, alcuni casi concreti di città europee impegnate, a partire dalla metà degli anni '90, in processi di trasformazione urbana e di sviluppo locale territoriale. I casi analizzati sono quattro: Amburgo; Helsinki; Oslo; Rotterdam.

Capitolo 3

La trasformazione urbana e l'attivazione di nuovi percorsi di sviluppo locale in Europa. I casi di Amburgo, Helsinki, Oslo, Rotterdam

3.1 Interventi di riqualificazione e rigenerazione nelle città europee: temi di fondo e caratteristiche principali

La comprensione del ruolo della città europea rispetto ai processi in atto deve tenere conto sia del quadro di riferimento delle politiche comunitarie (così come abbiamo visto nel capitolo precedente), sia dei fattori sociali, economici e politici che negli ultimi trent'anni hanno condizionato tanto l'evoluzione urbana in Europa quanto le risposte di metodo e di contenuto attuate dalle città in termini di pratiche di riqualificazione e rigenerazione.

Il paradigma dei nuovi interventi urbanistici in Europa, infatti, è proprio segnato dal termine "rigenerazione", dove questo termine segna il processo di integrazione tra azioni puramente urbanistiche con politiche di natura economica e sociale. Possiamo dire, inoltre, che in molti casi la rigenerazione urbana è assimilabile al concetto di invenzione di nuove economie urbane basata sulla riqualificazione fisica di parti significative di città.

I processi di ristrutturazione economica avviati in Europa, in concomitanza con la crisi del modello di sviluppo industriale di tipo fordista, hanno inciso fortemente sulla riorganizzazione della città europea così come ha inciso, in maniera del tutto differente, l'emergere e l'affermarsi di nuove economie dell'informazione o, più recentemente, di una vera e propria cultura digitale.

Le relazioni spaziali tra processi economici e territorio, così come sottolinea Manuel Castells, sono state ridefinite da differenti fattori: il declino di interi settori produttivi industriali, che hanno svolto un ruolo predominante in molte città europee; l'affermarsi di attività legate ai servizi e al terziario sempre più disomogenee da un punto di vista spaziale; nuove modalità organizzative di

imprese in forma di rete con comparti produttivi dislocati in luoghi diversi (in città diverse ma anche in paesi e nazioni diverse).

La città europea deindustrializzata , a partire dagli inizi degli anni '80 del secolo scorso, ha conosciuto fenomeni spaziali e socio-economici che ne hanno ridisegnato il volto e anche la natura stessa del luogo. Si sono sovrapposte situazioni di degrado fisico-infrastrutturale a situazioni di abbandono di intere zone produttive e residenziali o, per esempio, legate alla portualità e alla cantieristica; si sono acuite le problematiche legate alla disoccupazione e alla povertà con i conseguenti riflessi sulle problematiche urbane. Situazioni particolarmente gravi hanno contraddistinto le città caratterizzate dalla presenza di grandi imprese pubbliche o da monoculture industriali; è il caso delle cosiddette *company towns* (città con economie egemonizzate da poche grandi industrie o addirittura da un'unica grande impresa) che nel caso italiano è ben rappresentato dalla città di Torino e dalla presenza in città della Fiat. Come scrive Ignazio Vinci: "il declino industriale è un fattore che ha cambiato rapidamente la geografia economica di intere regioni urbane, determinando un punto di non ritorno che ha mutato gli approcci alle politiche urbane in termini di strategie per l'uscita dal declino".²¹

D'altra parte l'emergere di una nuova economia dell'informazione, della conoscenza e della comunicazione ha soppiantato i vecchi criteri di competitività nel confronto tra città, connessi soprattutto alla presenza o meno di grandi agglomerati produttivi di natura industriale. Sono cambiate, quindi, le scelte localizzative di imprese e residenti e sono mutate le funzioni competitive che le città mettono in campo per risalire la china del declino industriale o per andare in contro alle nuove tendenze dell'economia e della società a livello europeo.

Assume particolare importanza per le città europee, quindi, la capacità di attrarre imprese rivolte all'innovazione così come di intensificare la strutturazione di buone reti di comunicazione (materiale e immateriale) e le funzioni turistiche e culturali. Soprattutto le funzioni culturali così come quelle che migliorano la qualità della vita e il *way of life* rispondono all'esigenza di qualificare le funzioni urbane per intercettare una nuova domanda produttiva e residenziale maggiormente sofisticata e attenta ai valori del buon vivere.

21 Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano

Sintetizzando si può affermare che a queste problematiche la maggior parte delle città europee ha risposto con una strategia operativa basata su vasti programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana, basati su due obiettivi prioritari: la diversificazione del tessuto economico-produttivo (dalla *old economy* alla *new economy*) e la riqualificazione fisica sia delle aree industriali dismesse che delle centralità urbane (centri storici; aree centrali in termini di connessioni e comunicazioni) in funzione attrattiva (residenziale, turistica, ambientale e culturale).

Le pratiche di rigenerazione urbana si sono basate soprattutto su un rinascimento fisico, ambientale e culturale e molta enfasi è stata data:

- alla costruzione simbolica di nuove infrastrutture che inglobassero nuove funzioni urbane (un parco scientifico e tecnologico; una nuova infrastruttura di trasporto; un nuovo contenitore culturale; etc.) spesso ricavate dalla rifunzionalizzazione di aree industriali dismesse o sottoutilizzate;
- alla valorizzazione delle specificità locali (culturali, storiche, ambientali) in chiave di attivazione di nuovi percorsi economici e spesso fortemente collegate alla intensa riqualificazione del centro città.

Nel concreto, inoltre, si può affermare che la maggior parte delle iniziative di rigenerazione urbana realizzate in Europa seguono due strade differenti:

- orientare su basi del tutto nuove gli indirizzi della società e dell'economia locale;
- consolidare l'identità industriale della città attraverso lo sviluppo di nuove connessioni con gli ambiti della cultura, della ricerca e della scienza, dell'ambiente.

Le politiche urbane, quindi, così come abbiamo visto anche nei capitoli precedenti, si caratterizzano per un ampio ricorso alle strategie di marketing con l'obiettivo di attrarre nuovi investimenti e nuove funzioni.

L'azione delle città europee è stata fortemente influenzata dalle politiche dell'Unione Europea che hanno diffuso una cultura incentrata alla cooperazione tra città, una nuova capacità progettuale che guarda alla città come un sistema

integrato tra spazio fisico e dinamiche socio-economiche, un'attenzione particolare alle pratiche di partecipazione e di ricerca del consenso nell'ambito dell'attivazione di progetti urbani.

L'insieme di questi elementi fin qui tratteggiati hanno fatto emergere in Europa il ruolo della città, così come sottolinea Ignazio Vinci, come "attore collettivo". Attore collettivo perennemente in tensione tra le forme della cooperazione e le forme della competizione.

Ignazio Vinci, a tal proposito, scrive che "le variabili politiche, economiche e sociali che hanno agito in sinergia (a livello locale, nazionale e globale) negli ultimi due decenni...hanno ridefinito radicalmente l'identità delle città nella cultura occidentale e il caso europeo rappresenta un campo di osservazione particolarmente complesso e diversificato perché tali trasformazioni hanno inciso su una tradizione particolarmente radicata di intervento pubblico sulla città".

Infatti quello che emerge è un cambiamento radicale delle modalità di intervento pubblico sulla città in Europa, con un ruolo che non va esaurendosi ma bensì trasformandosi. L'azione pubblica sulla città si trasforma da azione di garanzia e facilitazione della vita dei grandi impianti industriali e dei relativi lavoratori impiegati in azione di *city marketing* proiettata tanto nella ricerca di alleanze cooperative quanto nella sfida della competizione europea ed internazionale.

In alcuni casi le città europee, negli anni ottanta, novanta e duemila, hanno adottato dei comportamenti tipici degli attori economici e atteggiamenti propri dello spirito imprenditoriale. Questo ha portato alcuni studiosi come Hall a parlare di *entrepreneurial city*. Nella definizione delle politiche pubbliche per la città ampio spazio è stato dato alle componenti private così come massiccio è stato il ricorso al mercato e alle sue risorse finanziarie.

Parkinson e Harding in un saggio del 1995 danno una definizione molto efficace di *entrepreneurial city*. Un'*entrepreneurial city* è un ambiente urbano in cui vari gruppi d'interesse (pubblici, privati, dell'associazionismo locale) sviluppano una visione dello sviluppo urbano e creano strutture *ad hoc* al fine di implementare le strategie e mobilitare risorse economiche e finanziarie sia locali che esterne. Le motivazioni che hanno spinto le città ad assumere comportamenti di tipo imprenditoriale vanno ritrovate sicuramente negli effetti della ristrutturazione economica post-fordista ma anche in altri fattori come il lento ma progressivo

decentramento dei poteri amministrativi in molte regioni europee così come nel cambiamento degli stili di vita urbani legati alla terziarizzazione delle economie urbane e ad una nuova attrattività esercitata nei confronti di nuovi residenti. Per ultimo, ma non in termini di importanza, va riconosciuto il ruolo avuto in tal senso dal processo di integrazione europea, dal mercato unico europeo e in ultimo dalla moneta unica nell'area euro, che ha sospinto con forza le città europee ad assumere comportamenti altamente competitivi.

Gli orientamenti comunitari, però, che hanno fortemente inciso nell'adozione di logiche partenariali pubblico-private, da parte delle città, nell'intrapresa di progetti urbani, sono stati oggetto nella casistica concreta di due letture sufficientemente differenti:

- la prima, improntata alla implementazione di un progetto di rigenerazione urbana che vede il concorso di soggetti pubblici e privati definito all'interno di una visione strategica comune e di un processo politico-gestionale ben coordinato dalle autorità pubbliche locali;
- la seconda, caratterizzata da percorsi frammentati di rigenerazione urbana segnati da importanti aspetti di *deregulation* e dalla realizzazione di una somma di singoli progetti urbani fortemente influenzati da interessi privati.

Il coinvolgimento dei privati all'interno delle politiche urbane, quindi, può avere esiti e risultati differenti a seconda del ruolo che giocano le autorità pubbliche locali e della loro capacità di esercitare una *leadership* motivata e supportata dall'elaborazione di una visione strategica per lo sviluppo urbano della città.

In queste pagine abbiamo evidenziato come le pratiche di rigenerazione urbana, pur nelle rispettive differenze, si sono concentrate nella ridefinizione, potremmo dire, di nuove centralità; nuove centralità in termini fisico-spaziali ma anche nuove centralità in termini di sviluppo economico locale.

Per quanto riguarda gli aspetti propri dello sviluppo economico locale si sono tentate diverse strade per far emergere nuove centralità su cui costruire prospettive di futuro economico per la città. Tra le varie opzioni scelte segnaliamo quella di ridare centralità ai settori industriali in crisi, riconvertendoli in processi produttivi ad alta qualità e ad alto contenuto tecnologico così come quella di connettere le tradizioni industriali presenti con i settori della ricerca scientifica e

della cultura; molte altre città, invece, hanno ricercato nuove centralità economiche o nella promozione di nuovi insediamenti produttivi estranei alla tradizione economica della città (chiara attività di marketing territoriale esterno) oppure nella valorizzazione del proprio patrimonio storico-culturale, ambientale-paesaggistico e di saper fare produttivo con l'obiettivo di accrescere l'attrattività del luogo e di poter spendere questa rinnovata attrattività in termini turistici, commerciali, residenziali, di sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali.

La ricerca di nuove centralità economiche, intorno alle quali edificare situazioni di benessere sociale per le popolazioni residenti nelle città europee, si è accompagnata ad un processo continuo di ristrutturazione, di rifunzionalizzazione, di riqualificazione dei luoghi della città in Europa.

La ricerca di nuove centralità economiche, di impresa e di occupazione, ha agito fortemente su una nuova configurazione degli spazi della città e sulle modalità di agire sui temi urbani.

Il progetto di rivalorizzazione della città in Europa, infatti, consolidatosi negli ultimi due decenni del secolo scorso, ha avuto di riflesso come principale oggetto del proprio intervento le centralità urbane, ovvero quelle parti di città dove si concentrano funzioni e attività ma soprattutto si concentrano “nuovi e vecchi riti, cioè la forma di aggregazione urbana che condensa maggiormente il carattere di una società o di una comunità”.²² Per centralità urbane intendiamo naturalmente i centri storici delle città ma anche luoghi che hanno assunto nel tempo un particolare valore simbolico, o ancora luoghi di sintesi “di particolarità spaziali, di addensamento di funzioni, di concentrazione di abitanti”.²³

La quasi totalità, quindi, degli interventi di trasformazione urbana realizzati nelle città europee nell'ultimo ventennio sono concentrati sulla città esistente o, per dirla con gli urbanisti, sull'urbanistica nella città. Si è lavorato, così come argomenta Corboz, sulla riabilitazione della città storica, sulla combinazione delle funzioni, sulla soddisfazione qualitativa dei bisogni piuttosto che sulla soddisfazione quantitativa, sulle scelte abitative e di residenzialità intese anche come atti culturali.

22 Morandi M. (2004), *Fare Centro*, Meltemi Editore, Roma

23 Morandi M. (2004), *Fare Centro*, Meltemi Editore, Roma

Si sono succeduti interventi realizzati all'interno delle città europee, che hanno agito sull'esistente e sul costruito, trasformando notevolmente l'assetto fisico, l'organizzazione funzionale e gli stili di vita delle parti più rappresentative delle città. Si è investito molto sulla rivalorizzazione dei centri storici, in precedenza abbandonati per la ricerca di nuove polarità in ambito urbano, e su processi di pianificazione che tendessero ad un sistema di città reticolare in cui fossero presenti più centralità dello stesso rango e fortemente connesse e integrate tra loro.

La ricerca di nuove centralità fisico-spaziali produce nuove centralità localizzate all'interno delle centralità esistenti oppure in spazi interessati da processi di integrazione con le aree centrali o aree che, seppur periferiche, risultano essere centrali da un punto di vista sia storico che simbolico. Si riqualificano, quindi, tanto i centri storici in via di abbandono quanto le vecchie fabbriche dismesse in periferia; tanto la prima periferia che spesso conserva contenuti urbani di valore storico-paesaggistico quanto zone periferiche che diventano centrali in quanto oggetto di processi importanti di rifunzionalizzazione.

Questi percorsi di rigenerazione urbana conducono ad un'estensione del concetto di centralità a molte parti dell'agglomerato urbano. In altre parole potremmo dire che la direzione di marcia è quella della centralità diffusa.

Come scrive Maurizio Morandi: "La stessa organizzazione delle centralità nelle aree metropolitane, basata sull'integrazione di diverse polarità centrali, tende a superare un sistema funzionale gerarchico configurando una rete di centri urbani che interagiscono tra di loro in modo tendenzialmente equipotenziale. Rispetto al sistema funzionale gerarchico di Christaller....si tende ora a configurare un sistema basato su polarità di uguale intensità centrale, ma differenti fra loro per offerta qualitativa". Questi fenomeni influenzano anche i flussi di relazioni e le relative conseguenze sulle reti materiali (di trasporto *in primis*) e immateriali. I flussi di relazioni, quindi, non convergono tutti verso il centro città ma si muovono in direzioni diverse per collegare i diversi nodi della rete.

La rigenerazione urbana che ha investito le città europee negli ultimi tre decenni si è caratterizzata per la crescita di attività quaternarie, attività commerciali, attività culturali, attività ludico-ricreative nelle centralità dell'area urbana.

Gottmann osserva sin dal 1983 come nelle città proliferano “costruzioni specializzate dalle forme curiose, centri civici, sale di riunioni e centri per convegni, teatri, sale operistiche, hall per concerti, arene sportive, templi e musei”. Gottmann scrive che nella città europea contemporanea cresce lo spazio per i “riti collettivi” e giunge alla conclusione che questa città è più simile “all’Agorà e all’acropoli di Atene o al foro romano che alle fabbriche e ai depositi che caratterizzavano la città industriale”.

Queste tendenze si sovrappongono, inoltre, all’idea di guardare alla città come ad un insieme di lotti tematici (la città della musica; la città della scienza e così via) dove il tematismo non diventa però rigidità funzionale ma bensì un filo conduttore per integrare la presenza di infrastrutture specifiche (un auditorium per esempio) alla città adiacente in termini di spazi aperti, collegamenti viari, residenze, attività commerciali e di svago. Anche le “città tematiche” dentro la città trovano spesso realizzazione grazie ad un percorso di rigenerazione urbana di spazi e di costruito già esistente che viene riorientato verso nuove attività tenendo in conto la storicità e l’esperienza pregressa dei luoghi.

Da queste ultime due considerazioni – la città dei riti collettivi e le città tematiche dentro la città – emerge quanto la dimensione culturale abbia rivestito un ruolo di primissimo piano all’interno dei progetti urbani, delle visioni di città e delle pratiche di rigenerazione urbana realizzate in diverse contesti europei. La dimensione culturale (dove per cultura intendiamo arte ma anche scienza e ricerca scientifica) insieme alla rinnovata attenzione per la dimensione ambientale e della qualità della vita ha segnato in maniera decisa lo sviluppo delle città europee contemporanee e in diversi casi ne sono scaturiti casi di successo di cui ne parleremo, anche se parzialmente, nel proseguo di questo capitolo.

3.2 Il valore della dimensione culturale e ambientale nelle pratiche di rigenerazione urbana delle città europee

A partire dagli anni '80 del secolo scorso, le politiche culturali hanno assunto un ruolo determinante nell'accelerare il passaggio dalla città fordista verso la città cosiddetta post-industriale. Le politiche culturali hanno favorito la transizione verso un modello di sviluppo urbano dove l'industria e le attività produttive in genere non avessero per forza di cose il ruolo di attore protagonista.

Si è imposto progressivamente il modello della città creativa, ovvero il modello di una città in grado di generare economia della cultura e dell'arte, della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, scommettendo sul rafforzamento delle proprie identità e del proprio riconoscimento a livello globale. Richard Florida²⁴, a tal proposito, sostiene che quanto più le città riescono ad apparire attraenti a quella classe di lavoratori impegnati in settori quali l'arte, il *design*, la moda, i servizi tecnologicamente avanzati, tanto più crescono le possibilità che queste città hanno di affrontare con successo le sfide globali della competizione. L'insieme di questi lavoratori diventa così un formidabile veicolo di competitività per le città e le rende possibile il collegamento con reti globali e quindi la promozione della propria immagine e dei propri contenuti.

Alla cultura, infatti, sulla scia anche di queste considerazioni, viene attribuito un ruolo determinante nelle possibilità di rigenerazione fisica e socio-economica della città europea e nella capacità di promuovere all'esterno e all'interno un'immagine urbana positiva che possa fare da leva per valorizzare l'economia locale e le sue potenzialità.

Infatti, le politiche culturali urbane assumono un significato particolare soprattutto se riferite a due grandi obiettivi, uno di natura interna e uno di natura esterna alla città.

Ignazio Vinci²⁵, a tal proposito, scrive che i due obiettivi principali che si perseguono con l'attivazione di robuste politiche urbane culturali sono legati:

24 R. Florida, *Cities and the creative class*, Routledge, London, New York, 2005

25 Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano

- alla volontà delle città di “contribuire alla diversificazione del tessuto economico delle città fornendo un ampio mercato del lavoro rispondente alla crescita del settore dei servizi nell’economia post-industriale”;
- alla volontà delle città di “costruire un’immagine innovativa della città che agisca da catalizzatore di nuove attività provenienti dal mercato internazionale e collegate allo sviluppo di settori sofisticati quali il turismo, l’industria della moda, l’editoria, le telecomunicazioni, etc.”.

Questi due obiettivi sono stati perseguiti contemporaneamente da molte città europee, anche se possiamo affermare che, per grandi linee, il primo obiettivo riguarda soprattutto le città che sono state investite da complessi processi di deindustrializzazione (città come Amburgo, Dortmund, Glasgow, Rotterdam, etc.) e, invece, i secondi sono maggiormente legati alle strategie che altre città hanno messo in campo per guadagnare a livello europeo ed internazionale una centralità in quei settori economici, di tipo terziario e quaternario, fortemente connessi allo sviluppo delle attività culturali (qui possiamo citare casi come Barcellona, Parigi, Helsinki, Oslo, etc.).

Il merito fondamentale delle politiche culturali in ambito urbano è stato quello di:

- cancellare l’immagine di degrado fisico e di declino o immobilismo socio-economico della città;
- agire positivamente sulla concezione della città da parte di attori economici portatori di interessi legati a settori economici innovativi o di alta gamma;
- fare da elemento propulsivo per l’ideazione e lo sviluppo di nuove iniziative progettuali concernenti la riorganizzazione degli spazi e delle funzioni all’interno delle centralità cittadine.

Merita particolare attenzione analizzare anche gli effetti che il dispiegarsi di importanti politiche culturali, soprattutto se accompagnate da ampi interventi fisici su aree della città, può generare in termini di cambiamenti dei valori della rendita fondiaria e quindi di eventuali squilibri spaziali che si possono trasformare in svantaggi per alcuni gruppi sociali. La valorizzazione spinta di alcune aree urbane può comportare una crescita notevole di squilibri economici e sociali tra parti di città e quindi tra abitanti della stessa città. Il compito di chi amministra le

città e controlla gli strumenti della *governance* urbana è quindi quello di tenere in equilibrio le ragioni competitive della valorizzazione culturale, sociale ed economica di alcune aree centrali della città con le ragioni sociali dell'attivazione di strumenti di pianificazione urbana che contrastino il depauperamento e la marginalizzazione di ampie aree del tessuto urbano.

Queste problematiche vanno tenute in considerazione nel momento in cui ci si pone l'obiettivo come sistema-città di attrarre attività innovative sul territorio; attività innovative che hanno bisogno, per essere attratte, di un contesto urbano favorevole e predisposto ad accettare la sperimentazione di pratiche consensuali di governo del territorio. Un contesto urbano segnato da politiche e strategie urbane non basate esclusivamente su interventi fisici ma anche su un parco di progettualità che renda protagonisti le persone, la capacità di intensificare le relazioni sociali, la costruzione di nuove identità culturali, il recupero di memoria, di storia, di saper fare. Questo approccio per così dire intangibile allo sviluppo urbano diventa molto efficace al fine di attivare, secondo modalità partecipative, gli abitanti della città nella loro totalità e nel contrastare politiche urbane focalizzate essenzialmente sull'incremento dei valori fondiari di alcune aree della città.

Nella partita dell'attrazione di attività innovative il ruolo delle politiche culturali e di un ambiente creativo diventa fondamentale. Le città europee da una parte, quindi, hanno promosso nuovi attrattori culturali e dall'altra hanno riquilibrato le aree di interesse per le politiche culturali destinandole soprattutto ad un uso terziario e residenziale.

Le politiche territoriali, in questi casi, si sono concentrate:

- sulla creazione delle condizioni sociali ed economiche favorevoli all'attrazione di attori e soggetti interessati allo sviluppo della dimensione culturale della città;
- sulla promozione di grandi eventi e manifestazioni da realizzare in nuove infrastrutture destinate alla fruizione di attività culturali.

Al tema degli eventi culturali diverse città europee hanno collegato l'organizzazione di grandi eventi di livello internazionale in campo fieristico, sportivo, religioso, ecologico-ambientale. A questo riguardo vanno menzionati

eventi quali le Esposizioni Universali (Expo), le Olimpiadi, le America's Cup, etc. Intorno a questi grandi eventi la città, sia nella sua dimensione istituzionale che nella sua dimensione socio-economica, si organizza per rispondere alle necessità organizzative e per agevolare le ricadute positive sullo sviluppo urbano una volta concluso l'evento. Il *network* di soggetti pubblici e privati che cooperano per la gestione del grande evento devono necessariamente cooperare anche dopo la fine del grande evento al fine di valorizzare in termini di sostenibilità futura i risultati e le opportunità che si sono depositate sul territorio nell'arco temporale delle fasi di promozione, organizzazione, avvio e gestione delle singole attività connesse alla realizzazione del grande evento.

Questo insieme di politiche e di pratiche fatto di arte e di cultura, di eventi, di attività ricreative, di offerta turistica, di grandi fiere internazionali si lega chiaramente al tema della competitività urbana a livello globale ma si collega anche alla volontà di realizzare uno sviluppo urbano sostenibile (Luca Ruggiero, 2003).

A tal proposito Luca Ruggiero scrive: "L'arte, la cultura, l'ambiente e le attività e servizi ad esse collegati hanno assunto per la società postmoderna una funzione strategica; lo stesso sviluppo sostenibile, pur rifacendosi ai principi dell'efficienza economica, attribuisce un ruolo fondamentale alle variabili culturali, sociali, ecologico-ambientali ed istituzionali, che sono alla base di ogni identità locale. Variabili che si rivelano essenziali nel governo delle città e del territorio, soprattutto quando occorre sciogliere i nodi, sempre più intricati, del conflitto tra conservazione e innovazione"²⁶.

I soggetti territoriali attivi sul versante politico-amministrativo così come sul versante economico, hanno riconosciuto alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali un ruolo prioritario all'interno delle trame dello sviluppo economico locale e nello specifico nella riqualificazione del tessuto urbano e nella creazione di nuove opportunità di lavoro.

Così come abbiamo evidenziato anche in precedenza, gli interventi di rigenerazione urbana per la valorizzazione di nuove centralità urbane nell'ottica di uno sviluppo urbano sostenibile è quasi sempre collegato alla promozione

26 Ruggiero L. (2003), *La programmazione strategica e le politiche urbane* in Zinna S., Ruggiero V., Grasso A. (a cura di), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Franco Angeli, Milano, 2003

dell'immagine della città. Promozione dell'immagine che serve sia a rafforzare il senso di appartenenza e il senso civico dei cittadini e degli attori locali ma anche a rilanciare la capacità competitiva della città nei confronti dei suoi potenziali *competitors*.

Le città europee, soprattutto negli ultimi vent'anni, hanno attuato molteplici politiche urbane di valorizzazione degli aspetti ambientali e culturali, che hanno prodotto processi qualificanti in termini di sviluppo economico e di rigenerazione urbana. Tanti sono i casi di successo di rinnovamento urbano in Europa seppur diversi sono i limiti evidenziati in questo tipo di azioni soprattutto in riferimento ai fenomeni di nuovi squilibri spaziali tra nuove centralità e periferie e nuovi squilibri sociali tra nuove classi benestanti e poveri. La valorizzazione di nuove centralità urbane spesso si è accompagnata a processi più o meno spinti di *gentrification*. Seppur con impostazioni differenti e con peculiarità specifiche proprie, i programmi di rinnovamento urbano, basati su un ampio spettro di azioni volte a qualificare i fattori ecologico-ambientali così come i fattori storico-artistico-culturali, si sono diffusi in tutto il continente europeo: dal Nord-Europa alla Mitteleuropa sino ai paesi affacciati sul Mediterraneo (città spagnole su tutte con i casi emblematici di Barcellona e Bilbao).

Potremmo in questa sede ricondurre le complesse azioni intraprese dalle città europee in questi campi, sulla scorta anche di quanto detto in precedenza, a tre macro-categorie prese in prestito da Luca Ruggiero²⁷:

- incentivazione dell'industria culturale e delle attività per la difesa ambientale;
- difesa dei centri e dei paesaggi storici e conversione degli spazi strategici e dei contenitori dismessi, resi disponibili dal declino urbano, dall'abbandono dell'industria, dalla decadenza delle attività portuali;
- organizzazione di eventi e manifestazioni e realizzazione di musei e di altre strutture culturali.

Affrontando il tema delle coalizioni partenariali, si può affermare che i casi di successo europeo vedono il concretizzarsi di forme di cooperazione tra soggetti

27 Ruggiero L. (2003), *La programmazione strategica e le politiche urbane* in Zinna S., Ruggiero V., Grasso A. (a cura di), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Franco Angeli, Milano, 2003

pubblici e soggetti privati e, in molti casi, la conseguente formalizzazione di partenariati pubblico-privati a cui è affidato il compito di attuare e gestire iniziative di rigenerazione urbana. Va detto però che la configurazione delle *partnership* non segue un modello preconstituito di riferimento ma si definisce in base al quadro istituzionale locale, alla forza dei diversi attori locali presenti, alle esperienze pregresse di cooperazione all'interno di quel contesto urbano. In alcuni casi, per esempio in città inglesi come Manchester, è stata l'autorità pubblica nazionale ad innescare il processo partenariale attraverso l'attivazione dei soggetti pubblici locali mentre nella stragrande maggioranza delle esperienze urbane è stato il dinamismo stesso delle istituzioni locali così come dei soggetti imprenditoriali e associativi del territorio a rendere praticabile l'attuazione di interventi complessi di sviluppo urbano.

Il crescente ruolo e il costante coinvolgimento di soggetti privati in questo tipo di iniziative (dallo sviluppo delle attività culturali a progetti di riqualificazione ambientale) non ha però messo in secondo piano il protagonismo dei soggetti pubblici. Infatti, nella quasi totalità delle città europee le autorità pubbliche locali hanno conservato il ruolo di coordinamento e di controllo delle operazioni al fine di tutelare l'interesse collettivo e i relativi obiettivi di socialità diffusa. A partire dagli anni '90 anche il ruolo dello Stato nazionale è cresciuto all'interno di queste dinamiche con la promozione, per esempio, di programmi specifici di riqualificazione urbana applicabili a tutto il territorio nazionale o attraverso pratiche di sollecitazione nei confronti delle autorità locali ad avviare azioni di riqualificazione urbana.

Compito fondamentale delle coalizioni partenariali pubblico-private che si sono venute a creare nelle città europee è stato quello di garantire la necessaria flessibilità in termini burocratici e amministrativi, di sviluppare progettualità integrata e quindi di assicurare finanziamenti aggiuntivi per la concreta realizzazione delle singole azioni del progetto urbano di rigenerazione.

Soprattutto in riferimento a quest'ultimo punto ovvero alla capacità di accedere a risorse economiche e finanziarie non locali, la qualità della *partnership* e l'equilibrio da raggiungere tra i diversi soggetti coinvolti (istituzioni locali, mondo economico, associazionismo e comunità locali, enti pubblici nazionali) si è rivelata strategica. Strategica in una fase in cui il peso delle risorse non locali si è fatto sempre più importante, grazie soprattutto all'accresciuto ruolo

svolto in termini di finanziamenti dall'Unione Europea e all'accresciuta attenzione che le grandi imprese internazionali rivolgono ai temi della trasformazione e della rigenerazione urbana.

Rispetto invece alla necessità di flessibilità amministrativa e di buona progettualità da mettere in campo, si sono diffuse complesse strade organizzative che in alcune esperienze hanno portato alla nascita di soggetti locali specializzati nella promozione urbana (si fa riferimento al modello delle agenzie di sviluppo o di enti pubblico-privati con compiti specifici, che ha trovato ampia applicazione nel mondo anglosassone).

Per concludere, potremmo dire che:

- il paradigma degli interventi di valorizzazione culturale e ambientale come volano per una rigenerazione complessiva degli assetti urbani ha segnato le strategie operative delle città in Europa negli ultimi decenni;
- gli elementi della competitività e dell'attrattività sono centrali nella definizione delle politiche urbane, dei soggetti pubblici e privati da mobilitare, dei modelli di *governance* e delle strategie organizzative;
- il valore della costruzione di una nuova immagine della città assume valore sia in chiave competitiva esterna che in chiave di rafforzamento dei legami sociali e del senso civico all'interno della comunità locale;
- tali processi hanno investito tanto le città di antica industrializzazione quanto città desiderose di trovare nuove strade contemporanee, culturali ed eco-sostenibili, al proprio modello di sviluppo urbano.

Sulla scia di queste considerazioni andiamo ad analizzare i casi concreti di quattro città europee: Amburgo; Helsinki; Oslo e Rotterdam.

3.3 Esperienze di rigenerazione urbana in quattro città europee: Amburgo, Helsinki, Oslo, Rotterdam

Perché abbiamo scelto proprio le città di Amburgo, Helsinki, Oslo e Rotterdam per raccontare come le città europee hanno realizzato percorsi di trasformazione urbana che hanno innescato interessanti processi di sviluppo economico locale? Sulla base delle conclusioni del paragrafo precedente, la scelta è ricaduta su queste quattro città perché, a nostro modo di vedere, racchiudono bene alcuni fenomeni caratterizzanti i processi di cambiamento urbano che si sono vissuti in Europa negli ultimi trent'anni.

Due di queste città – Amburgo e Rotterdam – sono due città di antica industrializzazione che hanno programmato e gestito la trasformazione urbana alla luce del declino economico, del processo di deindustrializzazione che le ha investite, del degrado fisico di alcuni quartieri, della disoccupazione post-industriale che si è abbattuta sulle città, della crisi delle attività portuali. Le risposte quindi adottate da queste due città sono state risposte volte alla diversificazione economico-produttiva, al rilancio delle attività portuali, al risanamento e alla rivalorizzazione delle antiche aree industriali e portuali dismesse in chiave culturale ed ecologico-ambientale, all'attrazione di investimenti nei comparti della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

Le altre due città del Nord Europa – Helsinki e Oslo – sono due città non profondamente segnate da un declino industriale nè tantomeno da un declino socio-demografico ma bensì sono due città che prima di altre hanno deciso di ridisegnare il proprio futuro all'insegna di nuovi *items* fortemente competitivi e attrattivi come l'innovazione tecnologica, l'eco-sostenibilità, l'architettura e il *design*, la creatività. Questo percorso, inoltre, ad Helsinki come ad Oslo non viene realizzato contro l'industria presente in città ma viene concertato con essa e diviene fattore di identificazione da parte delle stesse industrie localizzate in città.

Come è ben visibile tutte e quattro sono città portuali. Negli ultimi anni, infatti, le aree portuali hanno assunto un ruolo importante nella pianificazione delle città costiere che, nell'intento di rivalutare la costa e le infrastrutture del porto, hanno promosso anche progetti di rinnovamento del proprio *waterfront*. La riqualificazione urbana delle città portuali si è basata su processi di

trasformazione tesi a reintegrare la zona portuale nell'area urbana, attualmente spesso vissute come zone non comunicanti e sostanzialmente indipendenti l'una dall'altra.

La scelta di approfondire l'aspetto delle città portuali è legato a due ordini di considerazioni. La prima, riguarda il fatto che all'interno delle città portuali i processi di rigenerazione urbana trovano completezza, nel senso che si affrontano tutte le questioni legate allo sviluppo urbano, compreso il rapporto con il mare (da un punto di vista urbanistico, sociale ed estetico), e le relative attività economiche e commerciali legate al mare. La seconda, riguarda la nostra necessità di raccontare dei casi di successo che possano svolgere un ruolo di ispirazione e di guida per alcune città portuali del Mezzogiorno d'Italia, di cui parleremo nel quinto capitolo.

Infine, possiamo affermare che nei quattro casi che ci apprestiamo a raccontare si possono rintracciare degli elementi comuni. Questi elementi sono:

- il ruolo esercitato dalle classi dirigenti (politiche ed economiche) nelle fasi di avvio dei programmi di rigenerazione urbana, soprattutto per quanto riguarda la capacità di far convergere gli interessi su obiettivi specifici;
- l'affermarsi di politiche di cooperazione tra settore pubblico e settore privato, tanto nella strutturazione dei modelli di *governance* che nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie all'avvio dei progetti;
- l'importanza attribuita, in chiave competitiva e attrattiva, alla realizzazione di un ambiente ad alta qualità della vita ed ecologicamente sostenibile e ad una realtà contraddistinta da una grande offerta culturale;
- gli investimenti importanti realizzati nel campo della promozione internazionale, della comunicazione e della diffusione della nuova immagine della città.

3.3.1 Amburgo

Tra gli anni settanta e gli anni ottanta del secolo scorso la città di Amburgo vive una stagione di forte declino economico come conseguenza della crisi che ha attraversato in quel periodo i più significativi settori industriali presenti in città: su tutti la cantieristica navale e le attività portuali e l'industria petrolchimica.

Questo declino economico, così come argomenta Ignazio Vinci²⁸, è testimoniato dalla crescita del tasso di disoccupazione in città tra il 1970 e il 1985, sino a raggiungere il livello del 13%, e la forte decrescita del tasso di ricchezza pro-capite.

In una prima fase le istituzioni locali e gli industriali tentarono di rilanciare i settori industriali tradizionali ma questa strategia si rivelò un fallimento. Dopo la metà degli anni ottanta la città cambia indirizzo e sposa una nuova strategia per la rinascita di Amburgo; il *mix* che viene individuato per il rilancio è basato sulla riqualificazione urbanistica di ampie zone centrali della città e una mobilitazione per l'attrazione di aziende impegnate nei settori tecnologicamente avanzati.

Inizialmente l'opera di riqualificazione urbana del centro città è andata di pari passo con il ripensamento del ruolo del porto e delle sue funzioni urbane. Il porto di Amburgo aveva subito anch'esso un grande ridimensionamento in termini commerciali e quindi aveva bisogno di meno spazi ma maggiormente qualificati per riproporsi da protagonista sulle tratte dei commerci internazionali. Le zone più centrali del porto di Amburgo, quindi, sono state investite da processi di riqualificazione, che durano ancora oggi, con l'obiettivo di destinare queste aree ad attività terziarie.

La politica di attrazione di investimenti in settori innovativi è stata perseguita, tra la metà degli anni ottanta e gli inizi degli anni novanta, in maniera efficiente grazie ad una stretta cooperazione tra autorità pubbliche locali, istituti di credito e camera di commercio, nonché grazie alla scelta di affiancare all'attrazione di investimenti la creazione di poli per la ricerca scientifica e tecnologica in città. Così, puntando su ricerca e risorse umane qualificate, si ponevano le condizioni per fare di Amburgo una città altamente attrattiva per la localizzazione di imprese ad alto contenuto tecnologico.

Sempre Ignazio Vinci ci fa presente che l'agenzia di sviluppo creata *ad hoc* per svolgere funzioni di marketing territoriale, la HBDC (*Hamburg Business Development Corporation*), dal 1985 al 1990 è riuscita nell'arduo compito di attrarre ad Amburgo 387 nuove imprese, che hanno creato 16.000 nuovi posti di lavoro.

Queste intuizioni iniziali si sono consolidate nel corso degli anni e oggi

28 Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano

Amburgo, metropoli situata sul fiume Elba, seconda città della Germania per numero di abitanti (circa 1,8 milioni) e secondo porto commerciale in Europa per quantità di merci movimentate²⁹, rappresenta un esempio di scuola per il suo intenso processo di trasformazione e riqualificazione urbanistica in chiave altamente ecosostenibile e per la sua immensa vitalità economica legata alla rinascita del porto e al grande numero di aziende presenti nell'area che operano nei settori delle biotecnologie, delle tecnologie mediche e ambientali, delle telecomunicazioni, dell'architettura e del *design*, della logistica avanzata a supporto delle attività portuali. Infatti, stando ai dati Eurostat del 2010, Amburgo è la città con il più alto reddito pro-capite in Europa dopo Londra.

Dai primi anni novanta in poi quella che ha vissuto Amburgo è stata una vera e propria metamorfosi ecologica ed economica. Di fronte al degrado di interi quartieri urbani la risposta delle amministrazioni pubbliche che si sono succedute è stata quella di puntare sulla qualità della vita dei propri cittadini e sulla riconversione ecologica del proprio sviluppo urbano. Si è ridata nuova vita ad alcuni quartieri abbandonati, si è riqualificata la zona portuale dei *docks*, si sono potenziati fortemente i trasporti pubblici e si è esteso notevolmente la quantità di verde urbano.

L'obiettivo di Amburgo è fungere da laboratorio del vivere urbano in Europa. Un laboratorio ecologicamente sostenibile, sperimentale nell'adozione di nuove forme di architettura, economicamente innovatore. Nel 2011 Amburgo è stata nominata dall'Unione Europea *European Green Capital*. La città è impegnata in un piano d'azione che la porterà a ridurre le emissioni di CO2 del 40% entro il 2020 e addirittura dell'80% entro il 2050. Ad oggi, le emissioni di CO2 pro capite risultano essere state ridotte di circa il 15% rispetto al 1990, per un risparmio energetico annuo complessivo pari a circa 46.000 MWh. La città conta in totale ventotto tra parchi e riserve naturali intorno alla cinta urbana, il 20% della superficie della città è coperto da verde e moltissimi sono i progetti di trasformazione urbana orientati alla ecosostenibilità e al risparmio energetico.

I casi più emblematici riguardano le aree centrali a ridosso del porto e che vanno a ridisegnare il *waterfront* della città. Un'area portuale che ad Amburgo si estende per circa 74 chilometri quadrati.

29 Nel 2010 il porto di Amburgo ha conquistato il nono posto al mondo con un trasporto di 134 milioni di tonnellate di merci

Il progetto più imponente come dimensione è quello di *Hafen City*. *Hafen City* è un nuovo quartiere che va nascendo nei pressi degli antichi *docks*, nella vecchia area portuale, dove silos e depositi per lo stoccaggio delle merci si vanno trasformando in un'area dove è presente una quota di edilizia residenziale insieme a servizi come scuole e uffici e a notevoli esempi di archeologia industriale trasformati in grandi spazi multifunzionali.

Tutto viene costruito con tecnologie a bassissimo impatto ambientale e con una grande attenzione al risparmio energetico. *Hafen City* rappresenta di fatto il nuovo volto di Amburgo ed è un quartiere che a regime ospiterà circa 15.000 abitanti e infrastrutture culturali di altissimo livello. Tra queste va menzionato la sede della nuova filarmonica, la *Elbphilharmonie*, che dovrebbe vedere il termine dei lavori nel 2012. L' *Elbphilharmonie*, realizzata all'interno di vecchi depositi di cacao, sull'estuario del fiume Elba, è stata progettata dagli architetti svizzeri Herzog e De Meuron e sarà la filarmonica più grande del mondo dopo quella di Shanghai. L'obiettivo dichiarato è realizzare un monumento all'architettura e di portare al centro dell'industria cittadina la cultura.



Tav. 1 – La mappa dell'area centrale di Amburgo e il quartiere di Hafen City (da Google Map)



Fig. 4 Hafen City, Amburgo – Progetto della Elbphilharmonie – (Fonte: www.watfaring.info)

Oltre alla immensa filarmonica, sempre ad *Hafen City*, lungo il fronte del porto, c'è anche la sede dello *Science Center*, progettato da Rem Koolhaas, che ha trasformato le banchine in un grande cordone di ex container, il *Living Bridge* sull'Elba, un ponte sospeso che potrà essere anche abitato, la *Marco Polo Tower*, esempio pregevole di architettura contemporanea con all'interno unità abitative autonome da un punto di vista energetico. E ancora un centro multifunzionale, progettato da Spengler e Wischolek, che racchiude trenta appartamenti, due scuole, una palestra, un ristorante e una rete di teleriscaldamento per minimizzare i consumi energetici. Ad *Hafen City* inoltre sono presenti grandi aree verdi e dedicate al tempo libero come la *Marco Polo Terrassen* (vicino la Marco Polo Tower) e la *Magellano Terrassen*.



Fig. 5 Hafen City, Amburgo – Sede della società Unilever (a sinistra) e Marco Polo Tower (a destra) – (Fonte: Fotografie Thomas Panzau)



Fig. 6 Hafen City, Amburgo – Magellano Terrassen – (Fonte: Fotografie Thomas Panzau)

Hafen City, quindi, per Amburgo è il progetto-laboratorio dove far convergere le migliori esperienze internazionali di architettura, *design* industriale e tecnologie ecologicamente sostenibili. Infatti, nella parte est di questo nuovo

quartiere sta sorgendo anche un'intera area completamente autonoma da un punto di vista energetico, in cui l'energia verrà fornita da impianti geotermici e solari, piccole centrali periferiche a legna, pompe di calore che sfrutteranno l'acqua dell'Elba.

Va sottolineato come l'intero intervento edilizio su *Hafen City* è basato anche sul recupero di pratiche costruttive tradizionali e sull'utilizzo di materiali di costruzione locali. L'intero quartiere viene costruito infatti utilizzando i laterizi rossi, le pietre gialle e la sabbia grigia che si trovano in abbondanza in questa parte settentrionale della Germania.

Un altro quartiere laboratorio è quello di *Wilhelmsburg*. *Wilhelmsburg* è un isolotto al centro del fiume Elba che per molti anni, dalla metà degli anni sessanta in poi, ha vissuto in uno stato di semi abbandono tra capannoni industriali in disuso e antichi edifici in stato di degrado. In quest'area si stanno realizzando circa quaranta progetti architettonici che cambieranno il volto di questa isola e che rappresentano per Amburgo una sfida internazionale nel campo dell'architettura contemporanea. Ad Amburgo si terrà infatti la prossima esposizione internazionale di architettura e *Wilhelmsburg* vuole essere l'esempio tangibile di come la città sta investendo nel campo del *design* industriale e della creatività. Ad Amburgo l'architettura contemporanea è diventata anche un campo di applicazione per la progettazione e la realizzazione delle sedi di grandi aziende private come nel caso della sede di Unilever.

La promozione dell'arte e della cultura, in connessione con la riqualificazione dell'*harbour heritage* (il patrimonio storico e architettonico dell'area portuale), ha portato alla realizzazione di numerose infrastrutture culturali. Possiamo citare "il miglio delle arti", un'area compresa tra il porto e il lago di Alster, dove si snodano gallerie, musei e antichi mercati.

I riflessi di questa grande vivacità si ritrovano anche nella nuova vita mondana che contraddistingue quartieri storici della città come *Altona* e *St Pauli* oppure l'ex quartiere residenziale di *Schanzenviertel* trasformato in quartiere creativo e abitato da giovani, dove si possono trovare moltissime attività legate al *loisir*.

La sfida di questi grandi interventi urbani è ricollocare la città sul grande scacchiere europeo ed internazionale della competitività urbana. Amburgo decide di trasformarsi in una città contemporanea – altamente ecosostenibile e rispettosa dell'ambiente, sperimentatrice di nuove forme architettoniche e di

nuove soluzioni abitative, attrattrice di imprese innovatrici e tecnologicamente dinamiche e di servizi avanzati a supporto della portualità, fortemente integrata con la sua dimensione portuale – per confrontarsi ad armi pari con la capitale Berlino e con le altre capitali europee. Questa sfida si accompagna ad un'altra sfida, se vogliamo, ancora più importante: fare di questi nuovi laboratori del vivere urbano (*Hafen City, Wilhelmsburg, etc.*) e della città rigenerata nel suo complesso non solo luoghi per la fruizione della cultura, non solo vetrine scintillanti per il turismo, non solo spazi di svago e tempo libero, non solo residenze per gente molto benestante.

Il tema dei temi è come rendere questi nuovi spazi riqualificati accessibili a tutti. Il compito non è facile perché questi grandi interventi fisici sulla città hanno innescato nel tempo meccanismi di valorizzazione della rendita fondiaria che hanno consolidato processi di espulsione dal centro città delle fasce più vulnerabili della popolazione. Ad Amburgo, tra il 1990 e gli inizi degli anni duemila, come conseguenza dell'intenso processo di riqualificazione, a partire dalle aree portuali, si sono verificati fenomeni diffusi di *gentrification* delle aree centrali e sovente si sono verificate situazioni di conflitto sociale a livello urbano che hanno avuto nell'uso dei suoli e degli spazi costruiti l'oggetto della contesa. Oggi l'obiettivo dichiarato da parte degli amministratori pubblici è evitare di fare semplici operazioni di *city marketing* e di rendere Amburgo attraente solo per gente benestante, tenendo conto che nel medio periodo questo grande processo di trasformazione urbana porterà in città circa 250 mila nuovi abitanti e circa 70 mila visitatori giornalieri.³⁰

Partendo dalle esperienze del passato la città sta cercando di mettere in campo politiche di riequilibrio spaziale e sociale e sta sperimentando alcune prassi di politica abitativa creativa e di promozione di start-up d'impresa per disoccupati che vivono in aree marginali della città.

Da poco in città è attiva per esempio la *Kreativgesellschaft GmbH*, una società pubblico-privata che si occupa di creatività, che tra i suoi compiti principali ha quello di ridestinare ad usi sociali aree ed edifici abbandonati anche di proprietà privata. In questo modo in città si sono creati moltissimi spazi dedicati alla cultura e alla socialità e si sono intraprese strade nuove nel campo dell'edilizia sociale e autogestita.

30 Dati 2010 – Studio commissionato dal Senato Federale Tedesco

Con il programma *Ich-AG*, invece, si cerca di promuovere lo start up d'impresa attraverso piccoli prestiti finanziari al fine di aiutare i disoccupati a crearsi delle opportunità di lavoro. Particolare attenzione è rivolta alla promozione dell'integrazione economica e sociale soprattutto degli immigrati. Nel 2006, infatti, la città di Amburgo ha lanciato in quest'ottica un piano d'azione per l'integrazione di giovani immigrati con l'obiettivo di creare 1.000 posti di lavoro in città.

Nonostante l'intensa opera di riqualificazione ad Amburgo sono ancora presenti aree marginali e degradate, caratterizzate dalla presenza alti tassi di disoccupazione e da un elevato numero di persone che vivono grazie agli assegni dell'assistenza sociale. In alcune di queste aree però negli ultimi anni si è invertita questa tendenza e si sono insediate nuove attività economiche e nuova residenzialità soprattutto per i giovani.

3.3.2 Helsinki

Helsinki, capitale della Finlandia, è una città con una popolazione pari a poco meno di 600.000 abitanti ma che presenta una grande area metropolitana che raggiunge il milione e duecento mila abitanti.



Tav. 2 – Il centro della città di Helsinki (da Google Map)

Negli ultimi dieci anni, a partire dal 2000, l'intera area metropolitana è cresciuta del 20% come numero di abitanti e secondo le statistiche dell'Unione Europea è stata la città che ha presentato la più alta crescita sia economica che

demografica.

L'avvio di un intenso programma di rigenerazione urbana è coinciso con la fase preparatoria degli eventi che la città ha ospitato nell'anno 2000, nell'ambito della nomina da parte dell'Unione Europea di Helsinki Capitale Europea della Cultura.

Il rapido incremento demografico, economico e insediativo insieme alla nomina di Capitale Europea della Cultura per l'anno 2000 ha indotto l'amministrazione pubblica ad elaborare un quadro organico e definito che andasse a delineare i processi di sviluppo urbano della città negli anni a venire. Su questa scia il Comune di Helsinki ha approvato nel 2002 il *masterplan* dello sviluppo urbano, che come idea di fondo ha perseguito l'integrazione tra le scelte localizzative, non solo di tipo residenziale, e la piena accessibilità alle diverse parti della città attraverso una capillare riorganizzazione del sistema di trasporto pubblico.

Attraverso il documento di indirizzo *Helsinki Metropolitan Vision 2020* l'amministrazione comunale di Helsinki ha definito la strategia di lungo periodo per costruire un sistema urbano policentrico, agevolato dall'estensione delle linee di trasporto su ferro.

Helsinki, Capitale Europea della Cultura, ha sviluppato nell'anno 2000 il tema del rapporto tra cultura e società dell'informazione nei suoi impatti visibili e non visibili sull'evoluzione urbana. La cultura come apripista per far evolvere la dimensione urbana verso nuove forme di conoscenza e di appropriato utilizzo delle nuove tecnologie.

Già dalla metà degli anni Novanta Helsinki aveva intrapreso un percorso di rigenerazione dell'assetto urbano e delle sue componenti strutturali, con l'obiettivo di diventare una *best practice* urbana in materia di qualità della vita e cura dell'ambiente, efficienza dei servizi pubblici e diversificazione delle opportunità economiche e di lavoro.

La città in tutte le sue diverse articolazioni (istituzioni locali, mondo economico, associazionismo e terzo settore, mondo accademico, della ricerca e della formazione) si è impegnata in un progetto di città che contenesse una visione di futuro condivisa, partecipata e incentrata su alcuni temi chiave:

- l'ecosostenibilità degli assetti urbani e degli stili di vita;

- il *design* e la creatività come motore della nuova economia cittadina e come simbolo dell'immagine di Helsinki fuori dai confini nazionali;
- il trasporto pubblico come asse centrale per costruire una città policentrica e pienamente accessibile;
- l'arte, la cultura e gli spazi culturali come fattori trasversali di attrattività e di competitività per la città sia in termini economico-produttivi che in termini simbolici e dell'immaginario.

Queste tracce di lavoro si sono concretizzate in progetti reali e in un processo pianificatorio orientato allo sviluppo urbano che ha cercato di mettere a sistema le tante iniziative avviate in città e di dare coerenza ai tematismi caratterizzanti il futuro dello sviluppo urbano a Helsinki.

Helsinki città *green*, città del *design*, città della cultura e città dell'innovazione e delle nuove tecnologie è il *leit motiv* che contraddistingue le opere di rinnovamento urbano e che è al centro di diversi progetti e/o eventi sperimentali avviati o realizzati in città nell'ultimo decennio. In questa sede ne racconteremo alcuni altamente esemplificativi.

Partendo dagli aspetti della programmazione e della pianificazione urbana, è importante evidenziare come la città di Helsinki sia la prima città al mondo ad aver realizzato un *masterplan* di sviluppo che si concentra sulla città sotterranea e sul sottoterra, al fine di realizzare infrastrutture utili al funzionamento della città senza danneggiare la qualità della vita in superficie; superficie fortemente orientata alla presenza di verde urbano, parchi pubblici e attenzione alla ciclopedità.

Il *masterplan* della città sotterranea ha agito sulla realizzazione, per esempio, di itinerari della metropolitana, di grandi depositi per autobus e treni, di strade di servizio ma anche su opere innovative come la realizzazione di un grande *data centre* per computer, che utilizza la bassa temperatura del mare per raffreddarli e il calore prodotto in eccesso per riscaldare l'acqua delle case presenti in superficie. Anche per questo tipo di approccio pianificatorio Helsinki è stata giudicata dall'*Economist Intelligence Unit* come sesta città più vivibile al mondo anche se il *masterplan* della città sotterranea ha scatenato qualche polemica legata alla prevista realizzazione di quattro grandi silos a carbone ecologico per riscaldare la metropolitana e un numero consistente di abitazioni

della città. L'utilizzo del carbone, anche se ecologico, ha sollevato diversi distinguo e ha animato un forte fronte di opposizione formato soprattutto da singoli cittadini e organizzazioni ambientaliste.

Sempre in riferimento agli aspetti legati alla pianificazione urbana va segnalata la politica attuata nel campo della mobilità e dei trasporti pubblici. La strada seguita (in osservanza del *masterplan* del 2002 e del documento *Helsinki Metropolitan Vision 2020*) è stata quella della forte integrazione tra localizzazione delle nuove costruzioni e localizzazione dei nodi dei trasporti e della mobilità. Questa scelta ha portato a promuovere la localizzazione di nuove costruzioni nelle aree dove sono presenti stazioni ferroviarie e lo sviluppo urbano in generale è stato pianificato a supporto delle infrastrutture di trasporto su ferro. Questo tipo di approccio rientra nella strategia globale perseguita dalla città di ridurre al minimo la domanda di spostamento.

In questa ottica è stata realizzata l'estensione della linea metropolitana *Marja* con la costruzione di cinque nuove stazioni e la costruzione di un nuovo quartiere che ospita circa 15.000 persone nei pressi della stazione ferroviaria di *Kivisto*. Questo processo, comunque, aveva già preso avvio alla fine degli anni Novanta con la costruzione di una nuova stazione della metropolitana nell'area di *Vuosari*. Quest'area, grazie anche a importanti interventi di rigenerazione urbana, è diventata una delle aree di Helsinki ad alta espansione insediativa e contraddistinta da un incremento demografico che l'ha portata dai 13.000 abitanti del 1998 ai circa 40.000 del 2010.

Un forte *item* dello sviluppo urbano di Helsinki, il *design* e la creatività, avrà il suo coronamento nel 2012 con la nomina di Capitale Europea del Design. Il riconoscimento è stato dato ad Helsinki per il grande impatto che il *design* ha avuto negli ultimi dieci anni sull'economia cittadina (la nascita di nuove imprese, la creazione di nuovi prodotti, l'apertura di nuove attività commerciali) e sull'attrattiva turistica (sempre più gente, soprattutto straniera, sceglie Helsinki per trascorrere alcuni giorni per ammirare e acquistare le creazioni di *design made in Finland* e per ammirare le ardite forme architettoniche presenti in città). Il riconoscimento di Capitale Europea del Design è stato attribuito dall' ICSID (*International Council of Societies of Industrial Design*), con sede a Montreal, che ha riconosciuto l'impatto positivo che le progettazioni di *design* hanno avuto, nel caso di Helsinki, sulla qualità della vita nel contesto urbano.

Il *design* per Helsinki è stato ed è uno strumento formidabile di innovazione che ha avuto le sue implicazioni in diversi ambiti della vita pubblica: i piani di sviluppo urbanistico, le pratiche di rigenerazione urbana, lo sviluppo delle nuove tecnologie. Qui il *design* si è accompagnato ad un'alta qualità della vita e alla possibilità di creare eventi di settore molto popolari come l'*Helsinki Design Week*, che è diventato un formidabile canale promozionale per rilanciare ambiti importanti dell'economia locale. La prova di questo fermento è la possibilità concreta di ospitare ad Helsinki la nuova succursale del Guggenheim.

Il 2012 quindi per Helsinki sarà l'occasione per veicolare e promuovere gli sforzi progettuali e di ricerca fatti nel campo della creatività e del *design* industriale e far conoscere a livello europeo e internazionale come le modalità di progettazione del *design* possono avere un impatto positivo su campi come la ricerca, l'innovazione tecnologica e la cultura.

L'attenta cura per il design, l'architettura e l'innovazione tecnologica ha influenzato in maniera decisa anche i progetti di riqualificazione di edifici storici oppure di aree intere della città o dello stesso *waterfront* urbano. A tal proposito portiamo qui gli esempi del progetto di riconversione dello storico edificio di *Lasipalatsi* e dell'area costiera di *Arabianranta*.

L'edificio storico di *Lasipalatsi*, costruito in centro città nel 1936 e adibito a caserma dell'esercito russo, versava in una situazione di disuso e di avanzato stato di degrado. E' stato riconvertito in uno spazio che ospita un insieme di attività economiche legate all'arte, alla cultura e alla tecnologia dell'informazione. All'interno dell'edificio oggi è attivo un polo cinematografico e multimediale e il lavoro di recupero è estremamente interessante perché, grazie ad approfonditi studi sui piani originali, sui materiali e sui metodi di costruzione, ha salvaguardato il maggior numero di caratteristiche di autenticità della struttura.

Il progetto di riqualificazione dell'area dove sorge *Lasipalatsi*, quindi, è di sicuro interesse perché è riuscito sia nell'opera di riqualificazione dell'area da un punto di vista strutturale ma anche nel veder avviate una serie di attività economiche.

Il centro di *Lasipalatsi* oggi ospita un'offerta diversificata di servizi culturali e di accesso gratuito alle tecnologie informatiche, società di produzione video e di supporti multimediali, una biblioteca pubblica, due sale cinematografiche, un grande negozio di libri; l'area circostante, inoltre, totalmente recuperata, è diventata un luogo di incontro per tutti quei cittadini e visitatori interessati alla

fruizione di attività culturali.



Fig.7 – Il centro multimediale di Lapipalatsi (fonte: upload.wikipedia.org)

L'area costiera di *Arabianranta*, invece, è stata interessata da un'azione di rigenerazione urbana altamente innovativa e sperimentale in quanto incentrata sull'integrazione di tre fattori: la creazione di un distretto artistico-culturale all'interno di un parco ipertecnologico; la riqualificazione ambientale del *waterfront*; la realizzazione di abitazioni rivolte a usi e utenti di tipo differente.

L'area di *Arabianranta* è un'area litorale dove nel 1874 fu fondata la grande fabbrica di ceramiche chiamata Arabia e che, quindi, per molti anni è stata una zona a vocazione industriale. Fin dai primi anni Novanta l'amministrazione comunale di Helsinki ha lavorato sul nuovo programma di riqualificazione dell'area, che ha preso avvio nel 2000.

La zona residenziale è stata concepita e realizzata come un insieme di tipologie diverse di abitazioni; si trovano appartamenti da vendere o da affittare secondo i tradizionali prezzi di mercato, case di edilizia popolare, case con il diritto di occupazione, case vendute secondo un accordo speciale tra Comune e costruttori che fissa il prezzo della casa preliminarmente, in quanto le case sono

costruite su suolo pubblico. E' importante sottolineare come il successo di interventi residenziali di questo tipo dipende dal fatto che il Comune possiede circa quattro quinti delle terre. Questo dà all'amministrazione comunale la possibilità di variare l'uso del suolo in maniera quasi esclusiva e quindi di avere un forte ruolo decisionale nello sviluppo di nuove aree residenziali (dalla definizione dei piani sino all'implementazione degli interventi).



Fig. 8 – Le nuove unità residenziali realizzate nell'area di Arabianranta (fonte: www.wikipedia.org)

Nell'area di *Arabianranta* è stato costruito e ha preso vita anche il distretto culturale di *Kumpula-Arabianranta*. L'ideazione di questo distretto culturale segue il modello dei cosiddetti parchi della scienza e della ricerca attivi un po' in tutto il Nord Europa. Questi parchi si pongono l'obiettivo di attrarre la localizzazione di società che hanno interesse ad essere vicine a centri di ricerca, di formazione, di produzione di conoscenza e di sapere, offrendo loro servizi adeguati e vantaggi in termini di residenze e opportunità di *business*. Questa impostazione di fondo ha determinato la localizzazione all'interno del distretto culturale di diverse istituzioni scientifiche e culturali della città (il Politecnico Arcada, la biblioteca

Aralis, un campus universitario, l'Università di Arte e Design, il Conservatorio musicale di pop e di jazz, il Politecnico Stadia) al fine di fungere da attrattori per altre aziende private.

Il forte legame tra ricerca, innovazione ed arte è favorito all'interno dell'area distrettuale:

- dalla presenza di un'intensa attività di teatro sociale gestito dal Politecnico Stadia e rivolto agli abitanti, agli studenti e ai lavoratori presenti nell'area;
- dalla diffusa presenza di opere d'arte contemporanea in tutta l'area del parco (sia la zona delle istituzioni culturali e scientifiche che la zona residenziale);
- dall'adozione in tutta l'area di una rete sperimentale di fibra ottica a banda larga utile per consentire a residenti, istituzioni culturali e imprese, a costi contenuti, il collegamento alla rete Internet.

E' da sottolineare come il progetto di riqualificazione dell'area di *Arabianranta*, anche per le motivazioni descritte in precedenza, sia riuscito liddove molte altre esperienze di rigenerazione urbana in Europa hanno fallito. Come ha argomentato Marichela Sepe³¹, ad Helsinki si è riusciti a mitigare i forti interessi del mercato immobiliare con l'interesse collettivo del diritto alla casa a prezzi ragionevoli e calmierati e a far convivere una pratica sperimentale di rigenerazione urbana con nuovi usi degli spazi pubblici non legati per forza di cose al consumo di beni e servizi ma, per esempio, legati alla fruizione di cultura e arte in maniera del tutto gratuita.

3.3.3 Oslo

Oslo, capitale della Norvegia, con una popolazione di circa 550.000 abitanti, è stata investita negli ultimi vent'anni da un intenso processo di trasformazione urbana che ha coinvolto principalmente il *waterfront*, storicamente occupato dal porto e dalle relative infrastrutture. La trasformazione ha interessato l'intero assetto urbano e ha condotto ad una riorganizzazione complessiva delle funzioni principali della città.

31 Sepe M. (2010), *Il recupero dei waterfront tra politiche urbane e rigenerazione creativa*, Istituto di Ricerche sulle Attività Terziarie – CNR Napoli

Come ha scritto Davide Borsa³²: “La via della socialdemocrazia norvegese alla pianificazione urbana sembra qui configurarsi come un laboratorio avanzato della nuova fisionomia della città europea, attraverso una politica urbanistica dal volto umano, che si proclama attenta ai valori classici della socialità urbana e al ruolo dell’attore pubblico nei processi di pianificazione, prendendo atto della dimensione critica del valore aggiunto della pianificazione dello spazio”.

Il concetto di valore aggiunto della pianificazione dello spazio trova specifica applicazione nei processi di rigenerazione urbana che hanno riguardato la città di Oslo e rappresenta l’espressione di una precisa scelta di governo del territorio. A questo proposito, riflettendo su questi temi, Luigi Mazza ha scritto: “Assumere la pianificazione dello spazio come strumento per ordinare lo spazio, non è una necessità assoluta del governo del territorio, è una scelta politica e imprenditoriale che pretende un’idea selettiva di ciò che si vuol fare e di come farlo. Un governo del territorio che non si limiti all’assegnazione dei diritti costituisce un valore aggiunto alla normale amministrazione della città.” E ancora: “La pianificazione dello spazio serve solo a una classe dirigente nel cui programma politico ci sia l’intenzione di utilizzarla per affermare un nuovo progetto collettivo di cittadinanza”³³.

L’amministrazione comunale di Oslo, a partire dal 1996, ha valutato due possibilità in merito alla riqualificazione del fronte mare e dei relativi quartieri adiacenti. Da una parte il mantenimento delle infrastrutture portuali opportunamente riqualificate e dall’altra la rifunzionalizzazione dell’area ex portuale nella direzione del commercio, dell’economia della creatività, del ripristino degli aspetti paesaggistici e naturalistici del fiordo. La scelta è ricaduta su quest’ultima opzione e quindi sulla volontà di ridefinire l’identità urbana di Oslo in chiave contemporanea e post-industriale.

Nel 2000 il Consiglio Comunale di Oslo ha approvato il piano strutturale e strategico intitolato “Il Fiordo Urbano”; piano strutturale attraverso il quale si definisce il piano di sviluppo del fiordo con la relativa area portuale e che prevede l’interazione di aree a destinazione residenziale, commerciale e per il lavoro con

32 Borsa D., D’Amia G. (a cura di) (2010), *Il Fiordo di Oslo. Un laboratorio europeo di trasformazione urbana* in Spazio Aperto, sezione Territorio, Franco Angeli Editore, Milano

33 Mazza L. (2010), *Limiti e capacità della pianificazione dello spazio* in Territorio, n. 52, Franco Angeli, Milano

spazi aperti ad uso tempo libero che consentano l'accesso diretto al mare alla popolazione e ai visitatori. L'intero piano strutturale è trasversalmente orientato all'applicazione dei più stringenti criteri di sostenibilità ambientale.

Il piano strutturale "Il Fiordo Urbano" ha come propria direttrice di sviluppo la sostenibilità urbana, che si sostanzia nella previsione di un consumo di energia pari a zero, incentivando la produzione locale di energia, nella saturazione di aree attraverso spazi aperti dedicati al tempo libero, nella facilitazione della fruizione da parte di pedoni e ciclisti, nella riduzione al minimo dei fattori inquinanti. Il piano, inoltre, ha suddiviso il fiordo in aree specifiche di intervento, definendo per ognuna obiettivi, tempi di realizzazione e attori, pubblici e privati, chiamati in causa nella realizzazione dei singoli interventi di riqualificazione.

L'area interessata dal processo di rigenerazione urbana è grande 225 ettari e si estende sul litorale urbano per circa 10 Km (da ovest ad est, da *Frognerstranda* a *Sjursoya*, passando per il centro della città). Gli interventi di riqualificazione programmati e in buona parte realizzati sono sia di tipo *ex novo* che di integrazione o di consolidamento con la città esistente.

Il tema della riqualificazione del *waterfront* e della ex area portuale prende avvio ad Oslo alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, con i progetti di riqualificazione della centralissima area sul mare di *Aker Brygge* dove, grazie soprattutto all'iniziativa privata, un patrimonio edilizio depauperato, fatto di *docks* e capannoni a disposizione dell'industria meccanica, si è trasformato in patrimonio utilizzato per finalità commerciali, turistiche e ricreative, andando così a creare una delle più belle e suggestive passeggiate di Oslo sul mare, in pieno centro città. La zona oggi presenta ampie zone pedonali, una grande offerta culturale e una moltitudine di attività commerciali e ristorative.



Fig. 9 – L'area di Aker Brygge con gli immobili riqualificati e destinati a funzioni commerciali e ricreative (fonte: www.oslosurf.com)

Con il piano strutturale del 2000 le aree di intervento, così come abbiamo evidenziato poc'anzi, si sono allargate e riguardano sostanzialmente l'area di *Tjuvholmen*, nei pressi di *Aker Brygge*, e l'area di *Bjorvika*, situata al di là della penisola dove è localizzato il grande parco urbano di *Akershus Festning*. L'area di *Tjuvholmen* è interessata soprattutto da progetti di investimento di natura privata; invece l'area di *Bjorvika*, già interessata da primi progetti di riqualificazione dalla metà degli anni Novanta, vede un deciso intervento pubblico di programmazione e pianificazione, come conseguenza diretta di due decisioni strategiche che interessano l'area, ovvero la realizzazione di due grandi progetti pubblici di interesse nazionale: la costruzione di un *tunnel* sotterraneo che va a sostituire l'attuale asse viario principale che nega l'accesso al litorale; la progettazione, mediante concorso internazionale, e la costruzione del nuovo Teatro dell'Opera.



Fig. 10 – Il nuovo teatro dell'Opera a Bjorvika, Oslo (fonte: www.viaggidiarchitettura.it)

Oltre al nuovo Teatro dell'Opera avranno sede all'interno del fiordo urbano anche altre due importanti istituzioni culturali: la Biblioteca Civica e il Museo di Storia della Cultura.

Il nuovo piano regolatore dell'area di *Bjorvika* ridisegna il volto di Oslo, estendendo la città sino al mare in tutte le sue principali attività. Operando su questa importante parte di fiordo, sino a ieri destinato ad attività portuali, si rigenera il tessuto urbano della città e si creano nuove e vaste aree interamente dedicate alla valorizzazione urbana in chiave turistico-culturale. In quest'ottica il piano strutturale "Il Fiordo Urbano" prevede che tutti gli spazi liberi siano destinati ad attività sportive da praticarsi a terra e in acqua e attività ricreative. Una parte importante di mare verrà riservato alle attività sportive e alcuni spazi a terra verranno riservati per l'organizzazione di eventi culturali, artistici e musicali.

Con il grande progetto di rigenerazione di *Bjorvika* la città sembra fare una scelta chiara e definitiva verso la città creativa e turistica, verso la città pedonale e altamente sostenibile. A *Bjorvika* si è deciso anche di costruire 5.000 nuove abitazioni che si andranno ad integrare con le attività economiche e terziarie presenti in zona, con l'obiettivo di ridurre in maniera complessiva la richiesta di infrastrutture legata alla circolazione automobilistica.

L'intera riqualificazione del fiordo urbano, da *Aker Brygge* a *Bjorvika*, tratteggia un percorso pedonale litoraneo ed una serie di assi viari dal lungomare

alla città esistente, che riallacciano quest'ultima con il fiordo. Questa lunga passeggiata del lungomare in città è parte di un progetto molto più ampio che riguarda la pedonalizzazione del fiordo, coinvolgendo l'intera costa, sia nel tratto amministrato dal Comune di Oslo che in quello amministrato da comuni limitrofi.

Questa progettualità richiama anche la strategia dei trasporti e le politiche per una città policentrica. Oslo ha organizzato la distribuzione del traffico automobilistico in corridoi principali, la maggior parte dei quali scorrono in tunnel sotterranei, e sta organizzando il proprio sviluppo urbano in nodi strategici del traffico. Nelle vicinanze di questi nodi strategici del traffico (stazioni, fermate metro, attracco traghetti, etc.) si investe in progetti di incremento della densità urbana.

L'obiettivo perseguito è quello della città compatta e ampiamente connessa grazie ad un sistema di trasporto pubblico capillare che oggi si presenta come un sistema integrato di:

- trasporti su ferro (ferrovia; tram; metropolitana, di cui la nuova linea è stata completata nel 2006) di portata elevata che serve il centro città;
- linee di autobus che servono le circonvallazioni e i cosiddetti percorsi radiali;
- traghetti che offrono un servizio regolare di collegamento dalle isole del fiordo verso la città o verso i comuni limitrofi.

Il piano strutturale "Il Fiordo Urbano" sta implementando il collegamento definitivo tra l'area del fiordo e la rete tranviaria esistente. Si prevedono anche nuove linee di traghetti locali per agevolare l'accesso pubblico alle aree del fiordo.

Questo importante progetto complessivo di rigenerazione urbana sta cambiando anche la natura degli spazi del porto. L'Autorità Portuale di Oslo, infatti, ha proceduto alla riqualificazione di molti ambienti e oggi il porto di Oslo si presenta come un *continuum* in cui si alternano strutture dedicate a spedizioni commerciali, cargo e traffico passeggeri con attività commerciali, culturali e destinate alle relazioni d'affari.



Tav.3 – Il fiordo di Oslo e le aree interessate dalla riqualificazione (da Google Map)

Il tema della riqualificazione del *waterfront*, della riconnessione della città al mare, dell'integrazione delle reti di trasporti all'interno della città policentrica, dello sviluppo della dimensione turistica e culturale in città, si inseriscono tutti in un quadro macro che è quello della sostenibilità ecologica, del rispetto per l'ambiente e del risparmio energetico, intesi come fattori guida trasversali delle attività di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi.

Un orientamento *green* che si inserisce in un'attenzione storica ad Oslo per la qualità della vita, il rapporto con la natura e la piena fruibilità di spazi verdi. Per dare dei dati, il 90% degli abitanti di Oslo abita a meno di 300 metri da un parco o da un'area verde e il confine della *Marka* (area di colline alberate che circonda la città con un'estensione di circa 1.700 Km quadrati) è rimasto inalterato da più di trent'anni. Questo ci dice come siano stati tutelati i confini verdi della città e come si sia scommesso nel tempo sulla forma della città compatta, a bassa intensità di mobilità. Inoltre in città è stato promosso un progetto pilota che ha avuto come obiettivo la riqualificazione e la rifunzionalizzazione in chiave ecosostenibile di uno dei fiumi più importanti della città, l'*Akerselva*. Il progetto, avviato fin dai primi anni Novanta, ha previsto la rigenerazione di una fascia verde e blu che attraversa l'intera città e va sia ad

incrementare la fruizione di questi spazi da parte della popolazione locale e sia a tutelare importanti monumenti dell'era industriale presenti in queste aree.

Il complesso percorso di rigenerazione urbana avviato e perseguito ad Oslo può essere letto come un progetto collettivo di ricerca di una rinnovata identità urbana con l'obiettivo dichiarato di contrastare fenomeni sociali come la decadenza economica e demografica, la segregazione sociale e la pressione speculativa.

La città e i suoi amministratori però sono riusciti pienamente in questo intento? La risposta rimane aperta perché in questo grande avvicinarsi di progetti, interventi, piani strutturali, nuovi piani regolatori, investimenti privati e politiche pubbliche si intravedono tanto operazioni di marketing territoriale piegate alle leggi del mercato globale quanto pratiche e politiche di pianificazione urbana socialmente avanzata, culturalmente consapevole e autenticamente democratica.

La risposta definitiva sarà data da come le opere dell'imponente piano strutturale che interessa l'area del fiordo urbano verranno portate a compimento come sistema urbano integrato e da quali e quante politiche di riequilibrio sociale e spaziale verranno attivate.

3.3.4 Rotterdam

Rotterdam, con i suoi 600.000 abitanti, è la seconda città più popolata dei Paesi Bassi dopo la capitale Amsterdam ed è parte di una delle aree urbane più densamente popolate d'Europa (l'area del Randstad che comprende anche le città di Amsterdam, Utrecht e L'Aja). Carattere peculiare di Rotterdam è il suo essere una città multiculturale e con una forte presenza di minoranze etniche (il 45% della popolazione cittadina è immigrata principalmente da paesi come le Antille, Capo Verde, Suriname, Marocco e Turchia).

Rotterdam è stato per un lungo tempo, fino alla crisi economica di fine anni settanta, il più grande porto mercantile a livello mondiale e l'economia della città è sempre stata dominata da settori legati alle attività portuali comprese la logistica e la distribuzione. Inoltre Rotterdam è stata un' importante città industriale per la presenza dei settori della petrolchimica e della cantieristica navale.

La crisi degli anni Settanta e degli inizi degli anni Ottanta ha messo in crisi la *leadership* del porto ma la città, grazie ad un'attenta politica di investimenti pubblici e privati e ad un importante processo di rigenerazione sia socio-economica che fisica, è riuscita nel doppio obiettivo di rilanciare l'attività portuale, conservando il primato di traffico merci in Europa e di diversificare di molto la sua base economica e produttiva.

La città, già a partire dagli anni Ottanta, ha fatto convergere ingenti investimenti per riorganizzare il porto e le sue molteplici attività, favorendo soprattutto l'incremento delle proprie capacità logistiche. Nello stesso tempo si è agito per integrare le attività industriali presenti in città con il crescente settore dei servizi che sempre più si imponeva come settore emergente dell'economia cittadina. Questo processo ha favorito l'istituzione di un Business Park e di un parco scientifico e tecnologico, collegato all'Università, che opera a supporto delle piccole e medie imprese del territorio.

Come ha scritto Ignazio Vinci: "A seguito di questi investimenti, nella seconda metà degli anni Ottanta il settore dei servizi è cresciuto con un ritmo del 10% annuo, aumentando di quasi un terzo tra il 1985 e il 1989"³⁴.

Si avvia quindi un forte processo di terziarizzazione dell'economia della città dopo un decennio che ha visto Rotterdam protagonista di alcuni fattori concomitanti:

- una crisi demografica con conseguente calo della popolazione;
- un intenso processo di sub urbanizzazione che ha portato le classi di reddito medio-alto ad uscire dalla città per abitare le aree limitrofe;
- un incremento elevato dei tassi di disoccupazione, dovuto alla crisi industriale e del porto.

La terziarizzazione di Rotterdam si concretizza in investimenti in settori innovativi come l'audio-visivo e l'industria medica e in una riscoperta attrattiva che ha condotto diversi grossi gruppi imprenditoriali a stabilirsi a Rotterdam con i propri quartier generali; quartier generali che spesso sono stati costruiti in osservanza di logiche architettoniche contemporanee e di avanguardia.

34 Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano

Negli anni Novanta, quindi, si assiste al passaggio definitivo dalla città industriale alla città commerciale e del terziario, sempre più attenta ai valori della qualità della vita dei propri quartieri.

Quartieri che, in alcuni casi, hanno vissuto e in parte ancora vivono problematiche sociali importanti scaturite dalla presenza di numerose minoranze etniche e da ampie fasce di popolazione a basso reddito impiegate in attività portuali. Diversi quartieri della città, infatti, sono stati investiti da politiche di rigenerazione sociale ed economica, basate sull'attuazione di progetti sociali, sulla promozione di investimenti privati e sul forte coinvolgimento delle comunità locali negli aspetti della partecipazione democratica.

I privati sono stati coinvolti dalla municipalità di Rotterdam, a partire dagli anni Novanta, nella creazione di fondi di investimento per lo sviluppo urbano e in istituzioni come la *Rotterdam City Development Corporation*, che hanno svolto un ruolo guida nell'attuazione di pratiche di rigenerazione urbana all'interno della città.

L'amministrazione locale in questo modo ha cambiato profondamente le proprie scelte di governo e ha ribaltato la sua opzione, perseguita alla fine degli anni Settanta e agli inizi degli anni Ottanta, di rispondere alla crisi con massicci investimenti di natura pubblica soprattutto nel campo dell'edilizia.

La nuova logica partenariale pubblico-privato, invece, negli anni Novanta così come negli anni Duemila, ha prodotto diverse politiche, tra cui il recupero di ampie zone del centro di proprietà pubblica per destinarle alla localizzazione di imprese private operanti nel campo del terziario avanzato così come la partecipazione di fondi privati al completamento del programma di costruzione di edilizia pubblica in città, soprattutto in quelle aree socialmente più difficili.

La terziarizzazione di Rotterdam ha favorito anche una ripresa di interesse verso uno dei fattori identitari della città, ovvero l'architettura. Dalla metà degli anni Ottanta in poi si sono affermati a Rotterdam architetti di fama mondiale come Koolhaas e Zenghelis e Rotterdam è stata scelta dalle autorità nazionali olandesi come sede dell'Istituto Olandese di Architettura e dell'Istituto Berlage di Architettura.

Lo sviluppo di nuove forme architettoniche in città, collegate ad un ampio programma di riqualificazione fisica, l'avvenuta diversificazione economica che vede il porto più grande d'Europa convivere con imprese del terziario avanzato e

dell'innovazione tecnologica, la profonda rivitalizzazione culturale che ha visto l'affermarsi di politiche culturali innovative e una sensibile crescita dell'offerta culturale in città, sono le tre grandi tematiche identificative del processo di rigenerazione urbana che ha visto Rotterdam protagonista tra le città di antica industrializzazione in Europa.

Il progetto di riqualificazione fisica più corposo è stato quello che ha riguardato l'area portuale di *Kop Van Zuid*, con l'obiettivo di creare un'area in cui si vanno ad integrare funzioni residenziali con funzioni di lavoro e servizi di natura culturale e ricreativa nonché punto di connessione tra i quartieri problematici del sud della città con i quartieri centrali del nord della città. Questo secondo obiettivo è rappresentato simbolicamente e fisicamente dalla costruzione del ponte di acciaio Erasmus, che oggi è diventato il simbolo incontrastato della città e che di fatto collega la parte sud alla parte nord della città.



Tav. 4 – L'area oggetto della riqualificazione: Kop Van Zuid (da Google Map)



Fig. 11 – Il quartiere riqualificato di Kop Van Zuid con il ponte Erasmus (fonte: vorige.nrc.nl)

Tutta l'area di *Kop Van Zuid* è stata interessata da investimenti immobiliari che hanno portato alla costruzione di immobili di sicuro interesse architettonico come l'edificio dell'Autorità Portuale, l'Hotel New York, il nuovo teatro Luxor, il recupero dei vecchi magazzini della *Holland American Line*. Come è evidente si sono sovrapposti in questa area investimenti privati e investimenti pubblici nonché diverse funzioni d'uso: sedi istituzionali, attività economiche e ricettive, spazi culturali. Per esempio, i vecchi magazzini della *Holland American Line* oggi sono un contenitore culturale che ospita mostre d'arte contemporanea e un centro multimediale delle arti audio-visive³⁵.

Il progetto di rigenerazione che ha interessato *Kop Van Zuid* ha migliorato notevolmente il *waterfront* di Rotterdam ed ha messo in moto circuiti economici importanti ma è ancora incerta la ricaduta in termini sociali del progetto. L'obiettivo della connessione spaziale e socio-economica tra quartieri forti e quartieri deboli della città è ancora in fase embrionale e richiede ulteriori politiche sociali e di comunità da parte delle autorità locali.

35 Un progetto di questo tipo è stato realizzato anche all'interno dell'ex centrale elettrica di Schiecentrale, situata nella ex area portuale di Lloydkwartier, in cui si è sviluppato un vero e proprio distretto dei settori ICT, audio-video e cinema con la localizzazione di circa cento piccole e medie imprese.

Invece, un esperimento riuscito è stata la strategia di rivitalizzazione culturale della città con l'adozione di politiche culturali molto efficaci. La relazione, inoltre, tra cultura e sviluppo urbano è stata parte integrante dei progetti di rigenerazione che hanno investito la città di Rotterdam.

Il documento strategico *Revitalising Rotterdam* del 1987 identificava già le attività legate alla cultura, all'arte, all'architettura e all'intrattenimento elementi ineludibili per accrescere l'attrattività urbana, lo sviluppo economico della città e la qualità della vita dei propri abitanti.

Il processo di trasformazione di vecchie aree portuali in quartieri con funzioni residenziali, lavorative e ricreative si è accompagnato sempre a strategie di investimento nel settore della cultura. Questo si è evidenziato soprattutto con i massicci investimenti pubblici nella riorganizzazione e rifunzionalizzazione di *Museumpark*, il quartiere interamente dedicato ad attività museali e culturali (a Rotterdam si contano circa 37 musei) e nella politica di sostegno e promozione nei confronti dei Festival culturali.

La città ha creato un'istituzione dedicata, denominata *Rotterdam Festival*, che coordina il programma complessivo dei festival in città, ormai diventata vera attrazione turistica del luogo. Si contano circa una sessantina di festival nei mesi estivi e soprattutto in settembre, quando si inaugurano le nuove stagioni di istituzioni culturali come teatri e musei.

Nel 2001 Rotterdam è stata anche nominata Capitale Europea della Cultura, fornendo un'occasione importante, anche in termini finanziari, per restituire alla città spazi in disuso convertiti in contenitori culturali, investire in illuminazione pubblica al fine di valorizzare le proprie bellezze, costruire il nuovo teatro Luxor a *Kop Van Zuid*.

Oggi nell'immaginario collettivo Rotterdam è considerata la *festival city* d'Olanda e questo ha portato anche ad un discreto incremento di turisti e visitatori in una città che non è mai stata e non si è mai considerata turistica.

Capitolo 4

Politiche e trasformazioni urbane in Italia tra innovatività e fattori critici

4.1 Sviluppo urbano in Italia: aspetti istituzionali ed evoluzione dei modelli insediativi

E' molto difficile dichiarare con certezza quando la questione urbana è entrata a far parte dell'agenda politica nazionale.

Sino ai primi anni Novanta la questione urbana in Italia si è sovrapposta alla questione urbanistica; in ambito urbano si sono attuati programmi di valorizzazione socio-economica così come politiche di settore o processi di innovazione istituzionale ma questi non si sono mai caratterizzati in maniera esplicita come politiche urbane in senso stretto.

Massimo Allulli sostiene che la questione urbana “nei primi tre decenni della Repubblica sia stata considerata in sostanza coincidente con la politica urbanistica, non essendo rinvenibile nell'agenda politica il fabbisogno esplicito di una politica per la città non frammentata ed orientata ad affrontare nel loro complesso le sfide poste dalla condizione urbana”.³⁶ Gli sforzi attuati a livello nazionale e a livello di comunità locali sono stati orientati soprattutto verso la predisposizione di interventi e strumenti volti a superare e ad aggiornare la Legge Urbanistica 1150 del 1942 così come, successivamente, ad applicare la Legge 75 del 1967, legge che poneva le basi per una più ampia riforma urbanistica in Italia.

Per molti anni, quindi, l'attenzione è stata posta nei confronti dei processi di regolazione e di pianificazione urbanistica senza affrontare la questione urbana in termini integrati. A questo ha contribuito anche l'assetto istituzionale del Paese e, infatti, sempre Allulli riconduce il ritardo dell'ingresso della questione urbana nell'agenda politica nazionale a due ordini di fattori di tipo istituzionale.

Scrive Allulli: “Da una parte le regole del gioco fissate nella fase costituente della Repubblica avevano individuato nelle regioni lo strumento di

36 Allulli M. (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Cittalia, Marzo.

decentramento delle funzioni di governo in Italia, principalmente per ragioni di opportunità politica; dall'altra proprio il grado di elevato consolidamento dei governi delle città sembra aver comportato una *takenforgrantedness* del ruolo che, al di là di alcune eccezioni, ha provocato la sostanziale assenza dei temi specificatamente legati alla città dal dibattito sull'innovazione istituzionale”.

Le Regioni, quindi, istituite nel 1970, si sono trovate a legiferare in materia di politica urbanistica, in ottemperanza della Legge 756 del 1973 che le trasferiva i poteri legislativi in questa materia; come conseguenza di ciò le regioni si sono sempre più imposte come nuove centralità amministrative nei confronti dei comuni e in ambito urbanistico hanno svolto oltre che un ruolo di tipo legislativo anche un ruolo di coordinamento e di programmazione ma quasi mai un ruolo attivo di implementazione di politiche urbane che integrassero i fattori dell'organizzazione dello spazio con le dinamiche dello sviluppo sociale, economico e finanche istituzionale.

D'altro canto i comuni, numerosissimi in Italia e ormai fortemente consolidati in una prassi di governo locale storicizzata, si limitavano ad eseguire burocraticamente le indicazioni pianificatorie e programmatiche avanzate dalle Regioni in ambito urbanistico.

A questo va aggiunto che in Italia, a differenza di altri grandi paesi europei come l'Inghilterra e la Germania, non si è lavorato alla definizione istituzionale di governi di tipo locale che comprendessero aree geografiche ottimali finalizzate all'implementazione di politiche urbane e territoriali di area vasta. In Europa questo obiettivo, invece, era stato perseguito già all'inizio degli anni Settanta con l'accorpamento delle unità di governo locali; l'Inghilterra e la Germania, infatti, hanno visto ridurre di un terzo il numero dei loro comuni in quegli anni e hanno favorito così la nascita di corpi istituzionali intermedi, geograficamente e numericamente ottimali, al fine di attuare politiche urbane efficaci e pratiche di valorizzazione ad alto impatto territoriale.

In definitiva possiamo affermare, così come fa Gabriele Pasqui, che nel nostro Paese “è mancata..... sia dal punto di vista dei dispositivi istituzionali messi in campo, sia sotto il profilo della costruzione del problema, la consapevolezza della specificità e insieme della ineludibile multidimensionalità dei problemi urbani, consapevolezza che in altri contesti europei e nord-americani data almeno agli inizi degli anni Sessanta e diventa oggetto di strategie

e programmi a diversa scala, oltre che di specifici strumenti istituzionali e di governo”.³⁷

Quello che si è avuto in Italia, quindi, è stato un “vuoto delle politiche urbane”, così come lo ha definito Marco Cremaschi, almeno sino alla fine degli anni Ottanta; vuoto colmato in alcune aree del Paese (soprattutto Italia centrale ed Emilia Romagna) da una buona capacità di correggere il disordinato sviluppo urbano del *boom* economico attraverso la strutturazione di un modello di regolazione degli usi del territorio e di un *welfare* locale altamente efficiente; vuoto colmato in parte a livello nazionale da alcuni programmi settoriali specifici come la politica per la casa promossa e realizzata da un istituto come INA Casa che, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, ha investito fortemente in ambito urbano concentrando in poche aree urbane il grosso della spesa.

La politica per la casa, quindi, si può descrivere:

- come una delle poche politiche urbane, anche se implicite, che sono state realizzate in Italia con una dimensione nazionale;
- come un fattore simbolico di un periodo storico segnato da una massiccia edificazione degli spazi urbani, pubblici e privati, che hanno messo un’ipoteca pesante sulla qualità dell’organizzazione territoriale delle città italiane.

La modernizzazione del Paese, infatti, a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta, è coincisa innanzitutto con la costruzione di case, edifici pubblici, strade, linee ferrate, nodi trasportistici, che si sono posti in antitesi con l’ambiente piuttosto che cercarne un’utile complementarietà (Ruggiero, Scrofani, Novembre, 2010).

Un modello di urbanizzazione pesante e incontrollata, ampiamente deregolarizzata, che ha portato ad un’espansione urbana crescente e alla costruzione di estese periferie urbane.

Scrivendo di evoluzione delle forme insediative in Italia, Pier Carlo Palermo afferma che: “Le forme insediative in Italia sono sensibilmente cambiate soltanto dopo l’ultima guerra. L’espansione urbana conseguente alla

37 Pasqui P. (2010), *Un ciclo politico al tramonto: perché l’innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito* in Atti del XXV Convegno SISP – Venezia, 16-18 Settembre 2010

concentrazione di attività economiche (produttive al centro nord, di servizio nel meridione) e dovuta alla crescita della popolazione per i movimenti migratori e le dinamiche demografiche, ha generato negli anni Cinquanta e Sessanta estese periferie costituite da materiali eterogenei: una varietà non sempre congruente di tessuti residenziali, spazi commerciali e produttivi, reti e spazi aperti. Si trattava di solito di ambienti privi di un disegno unitario, di una dotazione adeguata di spazi e attrezzature collettive, di sistemi di mobilità efficienti e ben dimensionati”³⁸.

In questi anni il principio ordinatore degli sviluppi insediativi è individuabile nella struttura della viabilità, il sistema del verde e degli spazi aperti è considerato accessorio e residuale e all’interno dei centri storici, come evidenzia sempre Pier Carlo Palermo, sono avvenuti processi importanti di sostituzione sia della popolazione, all’interno delle residenze più degradate, che di antichi fabbricati, spesso demoliti per far posto a nuovi fabbricati con volumi molto più ampi e senza nessuna relazione con il contesto urbano e architettonico.

Nonostante queste tendenze di fondo dominanti almeno sino agli anni Settanta, si possono rinvenire, verso la fine degli anni Settanta, alcune prime sperimentazioni urbanistiche molto interessanti sul piano normativo e giuridico, anche se pochi furono i piani concretamente trasformati in opere. Queste sperimentazioni coinvolsero grandi città italiane come Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Napoli.

Da segnalare certamente il Piano di recupero del centro storico di Bologna, avviato nel 1973 e riconosciuto come caso d’eccellenza a livello europeo. Per la prima volta si guardava alla parte storica della città non semplicemente come un patrimonio da preservare e tutelare ma come una parte viva da inserire, con le sue specificità storiche e culturali, all’interno di un nuovo disegno complessivo di sviluppo urbano.

Questa rinnovata attenzione nei confronti della città storica e dell’esigenza di riqualificazione, però, si trova ancora in una fase primordiale . Si riscontra una iniziale inversione di tendenza nelle modalità di utilizzo del territorio (gli interessi cominciano molto lentamente a spostarsi dall’espansione dei centri urbani ai temi del recupero del patrimonio edilizio esistente) ma all’interno di una dinamica storica complessiva che almeno sino agli anni Ottanta si può identificare con il

38 Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governance del territorio*, Franco Angeli, Milano

termine di “urbanizzazione diffusa”.

Non si tratta solo di fenomeni di espansione delle periferie urbane ma bensì dell’imporsi di un modello insediativo diffuso che invade spazi sempre più ampi, “nei territori suburbani delle grandi agglomerazioni, nei sistemi reticolari di industrializzazione diffusa, nelle conurbazioni costiere o vallive³⁹. Un modello insediativo a bassa intensità, ad alta dispersione territoriale, con consumi eccessivi di suolo e di energia, con costi di trasporto sempre più elevati, con spazi pubblici e collettivi quantitativamente inadeguati.

Con l’avvento degli anni Ottanta, sulla scia delle sperimentazioni urbanistiche di cui sopra, si avvia un nuovo ciclo di trasformazioni territoriali e si interrompe l’espansione dei grandi agglomerati urbani. Si riscontra un fenomeno di progressivo indebolimento delle grandi aree urbane metropolitane, con un parallelo incremento dei centri urbani di media e piccola dimensione, accompagnate da nuove forme di dispersione insediativa. I territori urbani, extra-urbani e finanche rurali tendono ad omogeneizzarsi in un *continuum* fatto di residenze, attività produttive anche non territorialmente organizzate, centri commerciali e centri di divertimento. Questo fenomeno che ha esordito nelle regioni della Pianura Padana si è esteso alle regioni dell’Italia Centrale (soprattutto Toscana e Marche) e, con specificità locali evidenti, si è diffuso anche in alcune aree urbane del Mezzogiorno.

Gli anni Ottanta però vedono crescere in termini complessivi anche la domanda di riqualificazione dell’edificato esistente, nonostante l’Italia come “sistema paese” continui a scontare un grande ritardo in termini di progettazione e di programmazione di strumenti di politica urbana.

Sono osservabili, però, nello stesso tempo fenomeni spontanei di sviluppo di funzioni ludico-ricreative, culturali e commerciali all’interno della città storica ed alcuni episodi di *gentrification* di aree storiche, soprattutto nelle medie e grandi città del Centro-Nord.

Solo con l’avvio dei cosiddetti programmi complessi, che prenderanno avvio all’inizio degli anni Novanta, si potrà parlare in Italia di nuove politiche urbane.

39 Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governance del territorio*, Franco Angeli, Milano

4.2 Gli anni Novanta e le nuove politiche urbane: le radici, i temi, gli attori

La fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del XX secolo coincidono in Italia con l'avvio di una nuova stagione politica, istituzionale e sociale che produce cambiamenti importanti nelle politiche e nelle prassi del governo locale e quindi anche in tema di politiche urbane. Possiamo affermare che con l'avvento degli anni Novanta si inaugura in Italia una nuova stagione di politiche urbane che vede il coinvolgimento tanto del sistema delle autonomie locali che il protagonismo di una serie di soggetti pubblici operanti a livello nazionale.

Questo è il periodo in cui si avviano sperimentazioni di nuove politiche e di nuove pratiche di programmazione e di intervento che hanno sostanzialmente cambiato le modalità e le tematiche dell'azione pubblica in ambito urbano. Gli anni Novanta si sono caratterizzati per un dinamismo delle autorità pubbliche nazionali e locali, Stato e Comuni, nella costruzione di politiche e progetti per la città e il territorio, che avessero al centro i contenuti della riqualificazione, della rigenerazione, della valorizzazione territoriale, della sostenibilità ambientale.

I risultati di questa fase di sperimentazione sono ancora incerti e per certi versi ambigui ma resta il fatto che questa stagione di politiche urbane che ci accingiamo a raccontare ha introdotto, in termini di *politics* e in termini di *policy*, un accumulo di conoscenze e di pratiche d'innovazione che comunque hanno trasformato il modo di operare della pubblica amministrazione nell'affrontare la questione urbana.

In questa fase, dal punto di vista dei modelli insediativi, si assiste a un fenomeno di contemporanea crescita tanto della dispersione insediativa quanto del rafforzamento delle aree centrali e storiche delle città. Un'urbanizzazione ancora diffusa e un ritorno al centro della scena della città storica che non si accompagna più, come negli anni precedenti, ad un calo demografico importante dei grandi centri metropolitani.

Le grandi città italiane bloccano il calo demografico e sembrano ritrovare capacità di attrazione all'interno dei nuovi scenari di gerarchie territoriali che si vanno componendo a livello europeo e mondiale. I grandi centri urbani attraggono funzioni sempre più qualificate perdendo funzioni banali che si

ritrovano all'interno di una periferia sempre più dilatata e sempre più intervallata da aree rurali. Il superamento dei confini amministrativi dell'area urbanizzata pone l'esigenza di strutturare nuove forme di intervento in ambito urbano e l'adozione di nuovi strumenti tecnici.

Una indagine del Censis, descrivendo l'evoluzione urbana dagli anni Novanta in poi, sostiene che: "Anche nel nostro Paese per la dilatazione dello spazio urbanizzato, appare decisivo un duplice movimento: la concentrazione nelle aree metropolitane di funzioni attrattive e, quindi, della domanda di lavoro; il parallelo debordo di nuovi insediamenti abitativi in localizzazioni economicamente più accessibili ai nuovi ceti urbani, ma lontane dai poli nevralgici della produzione. L'articolazione prevalente, per densità abitativa e imprenditoriale, anche nel nostro Paese è rappresentata da *14 mega-cities*⁴⁰ che, sul 17% della superficie, concentrano il 61% dei residenti, il 63% dell'impres e il 71% di industrie e servizi tecnologicamente più competitivi e innovativi: oltre 36 milioni di residenti, 3,3 milioni di imprese e circa 600mila unità produttive tecnologicamente avanzate"⁴¹.

Questi dati confermano l'attrattività che hanno esercitato le grandi città negli ultimi vent'anni nonostante il fenomeno ancora forte e presente dell'urbanizzazione continua e della dispersione insediativa. Un processo che, riprendendo il rapporto Censis, è sfuggito di mano e ha provocato la iperconcentrazione del lavoro in pochi luoghi specializzati e una dilatazione della condizione abitativa non più per cerchi concentrici ma bensì in direzioni multiple e scarsamente ordinate.

I cambiamenti avvenuti in Italia, quindi, all'interno dei sistemi insediativi così come i profondi cambiamenti che hanno investito la società italiana per quanto riguarda il suo tessuto economico e le relative dinamiche sociali, occupazionali e di stili di vita, hanno portato ad un cambiamento delle politiche urbane.

Le città italiane si sono trovate ad affrontare problemi nuovi come le dismissioni produttive del sistema industriale in crisi, il rallentamento della

40 Le 14 *mega-cities* italiane sono in ordine di numero di abitanti, stando ai dati Censis 2008: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Verona, Messina, Padova.

41 Roma G. (2008), *Rapporto Censis – Mega-cities e comprensori d'eccellenza: le politiche urbane in Italia*, Censis

crescita occupazionale nel settore del terziario, il rilancio della competitività della città e delle sue funzioni attrattive, il coinvolgimento di nuovi attori e di risorse finanziarie aggiuntive per innescare processi di cambiamento. Questi nuovi temi si sono affiancati alle storiche questione urbane in Italia: la qualità della vita in città e la scarsità di servizi pubblici e di infrastrutture.

Le criticità evidenti, inoltre, delle vecchie politiche urbane di settore come la politica per la casa (basata su finanziamenti ministeriali che incentivavano il settore dell'edilizia), esemplificato dal degrado dei quartieri di edilizia economica e popolare, ha fortemente orientato la ricerca di nuove soluzioni in termini di pianificazione, programmazione e strumentazione tecnica. L'esperienza della politica per la casa in Italia ha influenzato il dibattito sulle politiche urbane ed ha inciso molto sulla scelta di focalizzare l'attenzione delle politiche urbane, a partire dagli anni Novanta, sul recupero della città esistente e degradata piuttosto che sulla realizzazione di nuove aree urbane, con l'obiettivo di riqualificare e di dotare di servizi e di infrastrutture primarie quelle parti di città che ne erano ancora prive.

Questa condizione, insieme ad altre condizioni concomitanti, hanno determinato il cambio di passo e l'inaugurazione di una stagione innovativa nel campo delle politiche urbane in Italia. I fattori di successo sono stati in realtà molteplici ma tra questi ne possiamo riassumere alcuni di fondamentale rilevanza:

- nuove iniziative legislative a livello nazionale e riforma della pubblica amministrazione, tra cui l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, che produce un nuovo protagonismo da parte degli enti locali nell'affrontare le questioni urbane;
- il ruolo svolto da attori e soggetti istituzionali a livello nazionale, impegnati per la prima volta nella strutturazione di politiche pubbliche per la città;
- l'introduzione di nuove pratiche di pianificazione e di nuovi strumenti progettuali, grazie soprattutto al lavoro di analisi, ricerca e proposta degli enti pubblici nazionali di cui sopra e soprattutto del Dicoter (Direzione Generale di Coordinamento Territoriale del Ministero dei Lavori Pubblici);
- l'introduzione di nuove norme in materia urbanistica a livello regionale;
- l'impatto creato da diverse iniziative comunitarie finanziate dai Fondi Strutturali dell'Unione Europea che agiscono su problematiche di carattere urbano.

Per quanto riguarda gli aspetti politico-istituzionali, a partire dagli anni Novanta, sono state messe in campo politiche che attraverso l'adozione di una nuova legislazione hanno determinato un impatto, anche se indiretto, sulle problematiche urbane. Nell'ambito di questa nuova legislazione possiamo menzionare il Testo Unico sulle Autonomie Locali (Legge n. 142/1990) così come la Legge n. 81/1993 che introduce l'elezione diretta del Sindaco; le leggi di riforma della pubblica amministrazione (le cosiddette "Leggi Bassanini") così come l'istituzionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata (Patti Territoriali; Contratti d'Area; etc.) con la Legge Finanziaria del 1996. C'è da dire che su queste politiche istituzionali non mancano giudizi di natura critica ma è pur sempre vero che le nuove politiche urbane sono certamente il risultato anche di questi tentativi di innovazione istituzionale e della pubblica amministrazione (Pasqui, 2010).

La legge però che forse più di tutte ha inciso sugli aspetti urbani in Italia, almeno da un punto di vista politico, è stata la legge che ha introdotto l'elezione diretta dei Sindaci, provvedimento legislativo conseguente alla crisi di legittimità del sistema istituzionale che investì il Paese durante i fatti di Tangentopoli.

La legge n. 81 del 1993 è una legge molto significativa perchè attribuisce ai sindaci a livello locale un forte grado di legittimazione popolare e così facendo ne accresce il ruolo sia dal punto di vista della *leadership* che dal punto di vista delle responsabilità istituzionali. La legge conferisce al sindaco e alla giunta maggiore potere e maggiore stabilità di governo. I nuovi sindaci eletti direttamente dal popolo diventano così i riferimenti principali della voglia di cambiamento politico e suscitano molte aspettative.

In questo quadro si assiste ad un cambiamento delle modalità di governo delle città da molti punti di vista; i cambiamenti sono riscontrabili nella costruzione dell'agenda politica e del programma di governo, nella ridefinizione delle forme di partecipazione della società civile, nelle politiche concrete messe in atto e nell'adozione dei processi decisionali. L'obbligo da parte dei candidati sindaci di presentare un programma di governo alla città diventa l'occasione per un confronto sulle politiche da adottare in ambito urbano e per una ritrovata attenzione nei confronti dei contenuti che devono essere alla base della pratica amministrativa. Gli strumenti, le norme e le innovazioni che agiscono sul governo

urbano trovano nelle giunte e nei sindaci terreno fertile per le fasi di gestione e di attuazione delle politiche. I risultati diventano particolarmente significativi, in termini relativi, in diverse aree urbane del Sud Italia.

I nuovi programmi pubblici in materia di sviluppo urbano trovano nei sindaci o in altri componenti delle giunta dei soggetti innovatori capaci di mobilitare risorse e di costruire reti di lavoro e reti di consenso intorno alle iniziative che si vanno a realizzare; i nuovi attori politici diventano anche protagonisti, con atteggiamento competitivo, nella capacità di attrarre fondi aggiuntivi a quelli ordinari, sempre più scarsi, al fine di attuare politiche di rilancio e di riqualificazione urbana.

Un altro elemento importante che segna la connessione tra nuove politiche urbane e nuovo ciclo politico a livello locale è la centralità dello sviluppo economico locale nelle dinamiche urbane.

I governi locali, nell'affrontare le questioni dello sviluppo urbano, concentrano energie e risorse, umane e finanziarie, sui problemi derivanti dal passaggio da un paradigma di sviluppo datato (industriale, funzionalista, fordista, etc.) ad uno nuovo tutto da costruire che però lascia intravedere l'opzione strategica a favore del concetto di qualità: qualità dell'ambiente e del paesaggio; qualità delle produzioni; qualità dell'abitare e del vivere; qualità del lavoro.

Le amministrazioni locali delle città italiane si sono trovate a fronteggiare e a gestire, principalmente, così come scrive Pasqui: "processi di transizione produttiva delle imprese verso una economia urbana post-fordista; pratiche di trasformazione fisica della città, con particolare attenzione alla questione del riuso delle aree dismesse o sottoutilizzate; azioni di sostegno del capitale umano attraverso il rafforzamento del sistema della ricerca e della formazione superiore e professionale; realizzazione di azioni di infrastrutturazione per i sistemi produttivi locali e per la regione urbana nel suo insieme; qualificazione dell'offerta culturale e l'attrazione di funzioni rare"⁴².

Il ruolo svolto dai sindaci, sull'onda delle riforme legislative, nelle pratiche concrete di governo dei problemi urbani, ha camminato insieme al protagonismo di una molteplicità di soggetti pubblici nazionali che hanno messo in campo studi, programmi e strumenti per innovare la politica urbana del nostro Paese.

⁴² Pasqui P. (2010), *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito* in Atti del XXV Convegno SISP – Venezia, 16-18 Settembre 2010

L'istituzione nel 1987 del Ministero per le Aree Urbane può essere considerato l'atto simbolico dell'ingresso della questione urbana all'interno dell'agenda politica nazionale e dell'agenda di governo nonché l'atto di avvio della stagione delle politiche urbane che segneranno tutti gli anni Novanta e anche gli anni Duemila.

Il Ministero nasce come ministero senza portafoglio e quindi come dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al Ministero, sulla carta, vengono affidati compiti di promozione, raccordo e coordinamento degli interventi con l'obiettivo di intervenire in quelle situazioni di concentrazione urbana che presentino il problema di soddisfacimento di interessi non immediatamente riferibili alle comunità locali. Nonostante l'enunciazione di questi compiti, insieme a quello molto vasto di avviare processi di rafforzamento infrastrutturale e di servizi nelle città, nella pratica il Ministero svolgerà ruoli più limitati e principalmente si occuperà di gestire i problemi dei grandi centri urbani nel loro passaggio da città ben definita ad area metropolitana con confini sempre più incerti e indefiniti. Il ruolo del Ministero sarà molto forte soprattutto nel coordinamento di processi decisionali complessi nelle fasi di contrattazione con il sistema delle autonomie locali, nella promozione di disegni di legge (si può ricordare il disegno di legge quadro per le aree urbane così come il disegno di legge per Roma Capitale), nell'approvazione della Legge n.122/1989 con cui si implementeranno i cosiddetti PUP (Piani Urbani Parcheggi).

In seguito alla crisi politica nazionale dei primi anni Novanta e ai fatti di Tangentopoli il Ministero fu soppresso nel 1993. La conseguenza più rilevante di questa soppressione è stata l'alta frammentazione che si è determinata nelle politiche urbane e negli attori che se ne sono fatti promotori, anche se va ribadito che i sei anni di vita del Ministero hanno fatto da apripista per la programmazione e l'attuazione in Italia di politiche urbane cosiddette esplicite.

La frammentazione negli assetti di governo delle politiche urbane, conseguente alla soppressione del ministero, ha dato vita ad una molteplicità di reti e di soggetti nazionali che con la loro azione hanno introdotto impatti significativi sulla vita delle città.

Tra gli attori nazionali maggiormente rilevanti, che si sono fatti promotori di significativi programmi e strumenti di politica urbana, possiamo citare la Direzione Generale per lo Sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti

internazionali (Dicoter) del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. La Dicoter ha promosso e attivato politiche urbane nella forma di programmi urbani complessi e politiche integrate di sviluppo (per esempio, i PRUSST – Progetti di Rigenerazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio) ed ha avuto il compito di realizzare l'attività di accompagnamento e assistenza tecnica all'attuazione in Italia dei programmi comunitari Urban e Urbact, di cui scriveremo più avanti. Oltre la Dicoter va segnalato il ruolo determinante del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) del Ministero dell'Economia (oggi strutturato all'interno del Ministero dello Sviluppo Economico), che è stato uno dei soggetti principali nella programmazione delle nuove politiche di sviluppo regionale in tema di programmazione negoziata, di progettazione integrata territoriale, di modalità di spesa e di attuazione dei Fondi Strutturali europei.

Va ricordato, inoltre, il ruolo di soggetti come il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), che ha avuto competenze specifiche in materia di disciplina e allocazione di risorse per gli strumenti della programmazione negoziata (Patti Territoriali, Contratti d'Area, etc.), e il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali che ha competenze in ambito urbano per quanto riguarda le politiche abitative.

A questi soggetti va sicuramente aggiunta la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali, istituita nel 1996, che in quanto sede permanente di confronto e raccordo tra Stato e autonomie locali, svolge comunque un ruolo di strumento di governo delle politiche urbane da un punto di vista consultivo e decisionale. L'istituzione della Conferenza, infatti, può essere letto come lo sforzo di rendere stabili istituzioni e strumenti di *governance* multilivello nell'ambito di una politica urbana nazionale.

Il numero di attori nazionali che si muovono sui temi dello sviluppo urbano, quindi, sono tanti e questo genera in molti casi una sovrapposizione e una frammentazione delle competenze che può determinare criticità in termini di efficacia e di efficienza delle politiche, soprattutto in assenza di un unico soggetto nazionale che abbia il compito di coordinare i programmi e gli strumenti delle politiche urbane a livello di Stato centrale.

A questi soggetti nazionali e governativi si devono aggiungere poi le amministrazioni locali (Comuni soprattutto ma anche Province e Comunità Montane, per le loro competenze e le loro sfere d'influenza) che sono i veri

protagonisti dell'attuazione delle politiche urbane, e le Regioni, più defilate durante gli anni Novanta e rese protagoniste a partire dal 2000 in conseguenza di una regionalizzazione delle pratiche di governo e degli strumenti della programmazione integrata territoriale sia nazionale che comunitaria.

Questo insieme di soggetti pubblici, nazionali e locali, tra gli anni Novanta e gli anni Duemila, avviano interessanti sperimentazioni di nuove forme di intervento urbano. Nuove forme di intervento sollecitate sia dall'Unione Europea attraverso direttive e indicazioni che da una nuova consapevolezza culturale in materia di sostenibilità urbana da un punto di vista ecologico-ambientale. Le pratiche di trasformazione delle città e dei territori italiani hanno trovato ispirazione e slancio, inoltre, negli esempi di successo di molte città europee (su tutte i casi di Barcellona e Lione), che hanno intrapreso una nuova stagione di pianificazione (adottando la metodologia della pianificazione strategica) per rilanciare l'economia, la qualità della vita e le infrastrutture urbane.

Le iniziative ministeriali messe in campo dalla Dicoter (dai Progetti di Recupero Urbano -PRU ai PRUSST, sino ai rinnovati Contratti di Quartiere) così come il lavoro svolto da diverse regioni italiane nel rinnovare le leggi urbanistiche regionali e nell'elaborare nuove politiche di intervento multisettoriali, insieme all'influenza avuta da alcune iniziative comunitarie come Urban nel produrre cambiamento nei contenuti e nelle metodologie d'azione per la città, raccontano la nuova stagione delle politiche urbane in Italia negli ultimi vent'anni.

L'introduzione di nuove pratiche di pianificazione e di nuovi strumenti urbani da parte della Dicoter ha rappresentato un'occasione importante:

- per la riqualificazione di ambiti urbani interessati da fenomeni di degrado sociale e di marginalità economica;
- per la rigenerazione di tessuti urbani caratterizzati da fenomeni di dismissioni industriali e produttive e conseguente degrado edilizio;
- per la modernizzazione delle città in termini di sviluppo di nuove funzioni strategiche (dalla cultura al turismo, dal design alla ricerca e all'innovazione tecnologica).

Inoltre, il dinamismo di alcune Regioni nella promozione di una nuova stagione normativa nel settore della pianificazione territoriale e paesaggistica, ha

prodotto strumenti di intervento e procedure più moderne e più rispondenti alle attuali esigenze delle città e dei territori rispetto ai temi dello sviluppo locale. Un processo, quindi, di riforma delle leggi urbanistiche regionali e di introduzione di nuovi strumenti di programmazione e di pianificazione regionale che, inaugurato in regioni storiche del buongoverno come Toscana ed Emilia-Romagna, si è andato diffondendo sia in altre regioni del Centro-Nord che in alcune significative regioni del Mezzogiorno come la Puglia e la Basilicata. Il processo di cambiamento avviato dalle Regioni risulta molto importante perché affronta da un punto di vista normativo e regolamentare un nuovo modo di rapportarsi ai temi dello sviluppo economico locale in ottica territoriale e quindi un nuovo modo di utilizzare le risorse del territorio e di progettare interventi e azioni di riqualificazione urbana e territoriale.

L'Europa e le iniziative di riferimento come Urban, infine, hanno svolto un ruolo determinante. Oltre a rappresentare una fonte consistente di finanziamento per intervenire sulle città e sulle relative criticità spaziali, hanno rappresentato una enorme spinta al miglioramento delle pubbliche amministrazioni centrali e locali soprattutto per quanto riguarda le modalità di progettare, gestire e rendicontare gli interventi. Con gli interventi comunitari si è prodotta, seppur con enormi ritardi e criticità, una buona dose di professionalità e di innovazione nella pubblica amministrazione e tra i portatori d'interesse in quanto, per esempio, si è progettato secondo schemi e impostazioni logiche e coerenti e ci si è abituati allo spirito della concertazione tra diverse forze istituzionali, sociali ed economiche. Inoltre si sono appresi metodi di valutazione degli interventi fortemente incentrati sulla fattibilità e sulla concreta realizzabilità degli stessi e si sono sviluppati soprattutto nuovi comportamenti da parte degli attori istituzionali e socio-economici coinvolti, facilitando anche una certa vivacità in termini progettuali.

Le indicazioni provenienti dai documenti prodotti dall'Unione Europea (vedi capitolo 2) e l'esperienza concreta dell'attuazione dei programmi Urban in diverse città italiane, al Nord come al Sud, hanno avuto il merito di innovare l'approccio dei soggetti pubblici locali alle problematiche urbane. Si è imposto, finalmente anche in Italia, un approccio integrato alle questioni urbane. Approccio integrato vuol dire ragionare in termini di progetto urbano (progetto articolato, complesso, multidimensionale) che non si esaurisce nella dimensione fisica della trasformazione urbana ma bensì cerca di costruire forme di connessione tra

interventi urbanistici, misure di valorizzazione economica e di avvio di nuova imprenditorialità, politiche sociali e del lavoro, attività di co-progettazione o partecipazione attiva con il coinvolgimento dei cittadini, politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

L'approccio dell'integrazione, quindi, introdotto in Italia dal programma Urban, ha trovato applicazione anche all'interno delle modalità di attuazione dei programmi complessi (es., Programmi di Recupero Urbano) strutturati dal Ministero dei Lavori Pubblici nei primi anni Novanta.

In conclusione, si può affermare, così come fa Gabriele Pasqui riprendendo il lavoro di Massimo Allulli, che nel corso di un decennio, in forme assai poco unitarie e organiche, si è sviluppato in Italia un ciclo di politiche urbane innovative che può essere ricondotto a quattro gruppi:

- programmi integrati complessi di rigenerazione urbana;
- politiche di sviluppo economico e di sostegno all'innovazione tecnologica;
- programmi di lotta all'esclusione sociale;
- politiche urbane per la sicurezza (in tempi molto più recenti).

Qui di seguito ci occuperemo soprattutto di descrivere in modo dettagliato gli strumenti e i programmi integrati complessi di rigenerazione urbana, in cui più evidente è il nesso tra le pratiche di trasformazione urbana e l'attivazione di percorsi di sviluppo locale.

L'avvio e l'attuazione di questi programmi in molte città italiane ha rappresentato un dato di innovazione ma nello stesso tempo ha prodotto una proliferazione di strumenti scarsamente coordinati, sia dal punto di vista del percorso finanziario che dal punto di vista dell'integrazione delle funzioni. Spesso si sono venute a creare situazioni di sovrapposizione progettuale e funzionale in cui le politiche urbane integrate hanno avuto molte difficoltà a relazionarsi in maniera ordinata con le politiche settoriali che gli Enti Locali così come le Regioni e lo Stato centrale attivano nella loro prassi quotidiana.

4.3. I programmi complessi di riqualificazione e di rigenerazione urbana

4.3.1 Introduzione

In Italia i programmi di riqualificazione e di rigenerazione urbana, formulati intorno al concetto di integrazione, esordiscono alla fine degli anni '80, grazie all'adozione di una Delibera CIPE del 1987 riguardante il settore dell'edilizia residenziale pubblica. Tale delibera per la prima volta parla di "programmi integrati d'intervento".

Il concetto di fabbisogno abitativo viene sostituito da quello della qualità urbana e in questo scenario, agli inizi degli anni '90, prende corpo, su proposta del Ministero dei Lavori Pubblici, la prima famiglia di programmi integrati complessi:

- i Programmi integrati (art.16, legge n.179/1992);
- i Programmi di riqualificazione urbana (art.2, legge n.179/1992);
- i Programmi di recupero urbano (art.11, legge n.493/1993).

I Programmi di riqualificazione urbana (legge n. 179/1992) prevedevano interventi sul tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, con finalità di riorganizzazione urbana. I Programmi di recupero urbano (Legge n. 493/1993), invece, si ponevano l'obiettivo della riqualificazione di quartieri di edilizia pubblica, mediante interventi di recupero e di completamento del contesto urbano (opere di urbanizzazione primaria, etc.).

Sino alla fine degli anni Novanta è cresciuto il numero di strumenti e programmi promossi da Ministeri oppure dalle Regioni che, attraverso il metodo del bando di gara, ha stimolato un processo nuovo di competizione tra città e territori che senza dubbio ha favorito percorsi di innovazione e di efficienza all'interno della Pubblica Amministrazione. Questi nuovi programmi si chiamano Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), Contratti di Quartiere, Società di Trasformazione Urbana (STU).

Queste esperienze italiane hanno trovato una forte assonanza con i programmi sperimentali proposti dall'Unione Europea in materia di rigenerazione urbana.

Come abbiamo già evidenziato nel secondo capitolo, esemplare è il caso del programma Urban che introduce in maniera esplicita e codificata la metodologia dell'azione integrata con singoli progetti che intervengono contemporaneamente “su variabili fisiche e sociali, con forme di partenariato tra una pluralità di attori e una gestione di processo per obiettivi e risultati”.⁴³

In Italia, come ci ricorda sempre Pier Carlo Palermo, l'esperienza dei programmi complessi di trasformazione territoriale si è connessa anche ad un'altra esperienza programmatoria, ovvero la cosiddetta programmazione negoziata. Si tratta in questo caso di esperienze di programmazione economico-territoriale che intrecciano il tema dello sviluppo locale con l'obiettivo di rivitalizzare aree in crisi o aree in ritardo di sviluppo. Gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area, accordo di programma quadro, intese istituzionali di programma), introdotti con la Legge n.662 del 1996, in quanto anch'essi progetti integrati, creano un nesso con i programmi complessi di trasformazione territoriale in quanto sollevano questioni simili: questioni di tipo insediativo, infrastrutturale e ambientale.

Tanto i programmi complessi di trasformazione territoriale quanto gli strumenti della programmazione negoziata li possiamo definire “programmi urbani complessi” (Pucci, 2007). Le due famiglie infatti presentano caratteristiche comuni. Si tratta in ambedue i casi di programmi trasversali e multi scalari che hanno allargato il campo d'azione delle politiche urbane ed hanno creato anche nuovi campi d'azione per le politiche urbane. Si tratta inoltre di programmi, sempre in ambedue i casi, federativi e concertativi: progetti basati sulla negoziazione tra soggetti pubblici e tra soggetti pubblici e privati nonché orientati a forme consensuali di decisione.

Pur all'interno di un approccio trasversale e integrato, la programmazione negoziata interviene in via prioritaria sulla promozione dello sviluppo economico locale invece gli interventi di riqualificazione urbana hanno una prevalente connotazione edilizia e legata alla trasformazione degli spazi urbani.

In questa sede noi prendiamo come *focus* d'indagine la trasformazione territoriale e le sue connessioni e/o ricadute in termini di sviluppo locale in senso lato. Per questo motivo nel sottoparagrafo seguente ci occuperemo di programmi

43 Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governance del territorio*, Franco Angeli, Milano

complessi di riqualificazione urbana. Lo faremo raccontando i tre strumenti che più di altri hanno rappresentato, sia da un punto di vista simbolico che da un punto di vista di completezza dei contenuti e dei temi proposti, la nuova stagione delle politiche urbane che ha contraddistinto le città italiane durante gli anni Novanta e nei primi anni Duemila: i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU), i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), i Programmi d'Iniziativa Comunitaria Urban I e Urban II.

Infine, riporteremo seppur brevemente l'esperienza della Progettazione Integrata Territoriale (PIT)⁴⁴ nelle aree urbane del Mezzogiorno d'Italia, come esempio di strumento di politica di valorizzazione territoriale che ha cercato di tenere insieme alla pari, non sempre con buoni risultati, i temi dell'infrastrutturazione fisica del territorio con i temi del rilancio produttivo e socio-economico.

4.3.2 I programmi complessi simbolo di una stagione di rinnovamento : PRU, PRUSST, URBAN

I Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU), introdotti nel 1992, rappresentano senza dubbio lo strumento più completo con cui si è iniziato ad affrontare il tema della riqualificazione di spazi di città secondo un approccio integrato e sostanzialmente diverso dalle politiche settoriali del passato.

I PRU prevedono un insieme coordinato di interventi volti alla riqualificazione di parti degradate di città e perseguono l'integrazione funzionale, ambientale e fisica attraverso il concorso di risorse pubbliche e private⁴⁵ Tali programmi, si propongono di avviare il recupero ambientale, funzionale, infrastrutturale ed edilizio, di ambiti urbani specificatamente individuati dall'ente locale, attraverso proposte unitarie che riguardano:

- parti significative delle opere infrastrutturali;
- opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

⁴⁴ La Progettazione Integrata Territoriale ha rappresentato una particolare modalità di spesa dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea all'interno delle cosiddette aree Obiettivo 1 (Regioni del Sud Italia), attraverso i POR (Piani Operativi Regionali), nel periodo di programmazione 2000-2006.

⁴⁵ Tali programmi sono stati finanziati dalla legge 179/92 e dai successivi decreti del Ministero dei Lavori Pubblici del 21 dicembre 1994, 4 febbraio 1995, 20 giugno 1995, 29 novembre 1995, 30 ottobre 1997.

- interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato e favoriscono la creazione di opportunità occupazionali;
- interventi di edilizia residenziale che innescano processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato.

Con il primo Bando del 1994 i Grandi Comuni sono stati indicati al primo posto nell'ambito dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, tant'è che ai Comuni con più di 300.000 abitanti è stato riservato il 70% dei fondi della riqualificazione urbana. Sono pervenute al Ministero 46 proposte trasmesse da Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Bari; 45 di queste proposte sono state valutate idonee per un finanziamento complessivo di 220 milioni di euro su un finanziamento totale di 300 milioni.

Il ricorso al bando nazionale ha favorito sicuramente la competizione tra differenti aree urbane, tutte caratterizzate da notevole degrado edilizio, urbanistico e sociale. Tale competizione ha facilitato il raggiungimento di esiti positivi ma nello stesso tempo ha comportato la mancata partecipazione di quelle amministrazioni non in grado di dotarsi di capacità progettuali. Sono assenti infatti da questo finanziamento città come Palermo, Venezia, Napoli e Catania che hanno presentato proposte scarsamente significative da un punto di vista progettuale.

I PRU, nella fase di attuazione, sono intervenuti su situazioni urbane differenziate che evidenziano i percorsi storici delle città e l'organizzazione delle relative strutture amministrative, situazioni che, secondo un elenco strutturato dall' INU – Istituto Nazionale di Urbanistica e dal Ministero dei Lavori Pubblici, possiamo distinguere in:

- periferie (indifferenziate e con significativa presenza di insediamenti industriali e/o di servizi dismessi);
- aree a ridosso del centro storico;
- ambiti di centro storico;
- ambiti e quartieri di edilizia pubblica.

Nell'Italia dei grandi comuni, coinvolta nei PRU, la maggior parte della

spesa è stata destinata al settore residenziale rispetto alla spesa per opere di urbanizzazione. Un fattore critico che si individua leggendo i dati, inoltre, è che gli investimenti non sono stati destinati in quota maggioritaria al recupero della città esistente – come si potrebbe pensare e auspicare – ma bensì alla realizzazione di nuove residenze (in misura doppia rispetto alla quota destinata al recupero dell'esistente, con l'eccezione tra i grandi comuni del Sud della città di Bari) (vedi tabelle 3 e 4).

Tab. 3 - Ripartizione % della spesa dei PRU suddivisa per grandi e piccoli comuni in riferimento a opere di urbanizzazione (OO.UU.), interventi sul non residenziale e interventi sul residenziale (dati INU – Istituto Nazionale di Urbanistica)

| | | OO.UU | Non residenziale | Residenziale |
|-----------------------|--------|--------|------------------|--------------|
| Grandi Comuni | Nord | 19,30% | 34,10% | 46,60% |
| | Centro | 17,90% | 18,00% | 64,20% |
| | Sud | 15,10% | 37,90% | 47,00% |
| | ITALIA | 18,90% | 33,00% | 48,00% |
| Piccoli Comuni | Nord | 58,30% | 15,70% | 26,00% |
| | Centro | 54,40% | 23,30% | 22,30% |
| | Sud | 35,10% | 21,50% | 43,40% |
| | ITALIA | 53,80% | 17,80% | 28,40% |

Tab. 4 - Ripartizione % della spesa dei PRU in ambito residenziale suddivisa per grandi e piccoli comuni in riferimento ad azioni di recupero ed azioni di costruzione ex novo (dati INU – Istituto Nazionale di Urbanistica)

| | | Recupero residenziale | Residenziale nuovo |
|-----------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| Grandi Comuni | Nord | 38,40% | 61,60% |
| | Centro | 29,00% | 71,00% |
| | Sud | 100,00% | 0,00% |
| | ITALIA | 41,10% | 58,90% |
| Piccoli Comuni | Nord | 58,80% | 41,20% |
| | Centro | 27,50% | 72,50% |
| | Sud | 49,20% | 50,80% |
| | ITALIA | 52,70% | 47,30% |
| | Totale Generale | 46,40% | 53,60% |

Le occasioni di riqualificazione sono state offerte dalla presenza di aree dismesse, soprattutto nelle grandi aree urbane del Nord (con fenomeni di trasformazione della produzione o di inglobamento delle aree stesse all'interno delle città) e dalla riqualificazione degli ambiti di centro storico nelle grandi città del Sud, ma nel complesso l'esperienza dei PRU non ha fatto emergere con chiarezza gli operatori e i soggetti impegnati nella gestione di attività e servizi

utili alla cittadinanza, così come non ha fatto emergere un'idea più avanzata di riqualificazione, diventando spesso lo strumento per facilitare operazioni tradizionali di aumento delle cubature da rendere disponibili sul mercato immobiliare.

Dopo la stagione dei PRU, facendo tesoro dell'esperienza e delle criticità emerse, il Ministero dei Lavori Pubblici nel 1998 ha promosso l'adozione e l'attuazione dei cosiddetti PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio).

I PRUSST sono stati ideati con l'obiettivo di realizzare interventi di ampliamento e di riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico-produttivo, di recupero e di riqualificazione dell'ambiente, coinvolgendo gli operatori privati sia per opere di iniziativa privata sia per opere pubbliche o di interesse pubblico. Tra l'aprile del 2000 e il marzo 2001 sono state selezionate dal Comitato di Valutazione e Selezione 78 proposte (per complessivi 339,6 milioni di euro, pari ad uno stanziamento medio per programma di 4,3 milioni di euro). I PRUSST, ammessi a finanziamento e che presentavano come soggetti promotori capoluoghi di provincia, sono localizzati per metà al Nord e per un'altra metà al Centro-Sud e sono: Trieste; Vicenza; Genova; Milano; Verona; Padova; Venezia; Rovigo; Torino; Forlì; Savona; Trento; Aosta; Ravenna; Novara Roma; Perugia; Pistoia; Ascoli Piceno; Ancona; Siena Lecce; Bari; Messina; Catania; Catanzaro; Benevento; Campobasso; Potenza; Caserta.

I PRUSST hanno introdotto, nel quadro degli interventi di riqualificazione urbana, alcuni fattori di novità relativi alle finalità, alla scala di interventi, al sistema degli attori e ai contenuti. Per quanto riguarda i primi due fattori, i PRUSST intervengono non solo sulla riqualificazione urbana ma anche sul rafforzamento della competitività territoriale, superando i confini amministrativi: infatti la stragrande maggioranza dei programmi ha scala intercomunale, interprovinciale e talvolta interregionale. L'"area vasta" diviene l'ambito di funzionamento strategico di questa tipologia di programmi.

Il sistema degli attori nella programmazione dei PRUSST mette al centro il tema della *governance* multilivello: quindi i protagonisti non sono più soltanto i sindaci e le autorità pubbliche locali ma si coinvolgono maggiormente anche attori privati (riprendendo di fatto l'esperienza dei Programmi di Riqualificazione Urbana) e le *partnership* pubblico-privato diventano il tema centrale e fondante

delle azioni da mettere in campo.

Dal punto di vista del merito e dei contenuti si promuove l'obiettivo di abbinare la realizzazione di interventi infrastrutturali all'attivazione di misure a sostegno delle attività economiche e delle attività di cura e assistenza della persona. Il concetto chiave sul quale è stata fondata la strategia dei PRUSST è la competitività urbana; concetto forte che ha avvicinato lo strumento alle strategie di sviluppo urbano sviluppate a livello europeo, così come abbiamo analizzato nei capitoli precedenti.

Come conseguenza di ciò è possibile riscontrare che l'analisi della spesa dei PRUSST vede, infatti, una ripartizione equa dei finanziamenti tra finanziamenti per infrastrutture, finanziamenti per ambiente e finanziamenti per politiche sociali.

Non si può tuttavia ignorare che questa esperienza ha avuto luci ed ombre. L'attuazione nel corso degli anni è stata complessivamente modesta. Secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture (Conto nazionale dei trasporti), al 31 dicembre 2006 solo il 34,2% dei fondi ministeriali era stato speso (ben 19 Prusst a quella data registravano una spesa inferiore al 10% e solo 7 superiore all'80%). Questo può far concludere che laddove esisteva un'idea matura di progetto di territorio i PRUSST sono diventati delle cornici strategiche per sviluppare innovazione e cominciare a ragionare in termini di programmazione strategica e in questi casi gli esiti sono stati interessanti e positivi. In mancanza, invece, di una vera idea di sviluppo lo strumento è stato interpretato e praticato come semplice "programma contenitore".

Nella programmazione dei Fondi Strutturali, infine, l'Unione Europea si è posta l'obiettivo di promuovere e sviluppare a livello comunitario azioni integrate di sviluppo urbano nel tentativo di ridurre le disparità tra centro e periferia e a tal proposito, così come descritto nel secondo capitolo, ha avviato il Programma d'Iniziativa Comunitaria (PIC) Urban I nel periodo di programmazione 1994-1999 e Urban II nel periodo 2000-2006.

Urban I si poneva l'obiettivo di incentivare progetti urbani innovativi e azioni strategiche mirate alla riqualificazione, nonché al recupero del patrimonio storico-culturale delle città. Urban I ha finanziato a livello europeo ben 118 programmi in zone urbane (il contributo totale europeo è ammontato a circa 900 milioni di euro, cui è corrisposto un investimento complessivo di 1,8 miliardi di

euro a favore di 3,2 milioni di persone in tutta Europa, per una spesa pro capite di 560 euro).

Il Programma d'Iniziativa Comunitaria Urban I in Italia ha costituito un'occasione importante per la rivitalizzazione delle politiche urbane delle città del Mezzogiorno come si denota dalle città ammesse a finanziamento: tra il 1996 e il 1997 sono state ammesse 16 città italiane (Genova, Venezia, Roma, Napoli, Salerno, Bari, Foggia, Cosenza, Reggio Calabria, Catania, Siracusa, Palermo, Cagliari, Trieste, Lecce, Catanzaro) e come è evidente la maggior parte sono ubicate al Centro Sud

In ognuna delle sedici città italiane finanziate con Urban I, gli interventi sono stati ripartiti in modo diverso secondo quattro ambiti prioritari: rilancio attività economiche e sociali; interventi di carattere sociale e formativo; infrastrutture e ambiente; comunicazione programma e diffusione dei risultati.

Tab. 5 – Voci di spesa espresse in % in relazione alle tipologie di attività messe in campo dai 16 sottoprogrammi URBAN I in Italia Fonte: Primo Rapporto Monitoraggio (Ati Ecosfera, Censis, Ernst&Young, Università Bocconi)

| | Rilancio attività economiche locali | Interventi di carattere sociale e formativo | Infrastrutture e ambiente | Comunicazione programma e diffusione risultati |
|------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Genova | 16,5% | 49,1% | 31,0% | 3,4% |
| Venezia | 0,5% | 4,5% | 94,1% | 0,9% |
| Roma | 7,8% | 38,8% | 46,8% | 6,6% |
| Napoli | 17,5% | 13,7% | 64,9% | 3,9% |
| Salerno | 14,3% | 18,6% | 64,3% | 2,8% |
| Foggia | 12,2% | 42,3% | 39,0% | 6,5% |
| Bari | 37,6% | 16,7% | 43,0% | 2,7% |
| Cosenza | 5,3% | 28,1% | 65,6% | 1,0% |
| Reggio Calabria | 22,4% | 24,4% | 51,6% | 1,6% |
| Palermo | 14,0% | 29,3% | 53,9% | 2,8% |
| Catania | 20,2% | 20,5% | 57,3% | 2,0% |
| Siracusa | 23,2% | 12,8% | 61,8% | 2,2% |
| Cagliari | 0,0% | 68,5% | 30,0% | 1,5% |
| Trieste | 35,1% | 43,8% | 18,1% | 3,0% |
| Lecce | 26,6% | 14,2% | 55,8% | 3,4% |
| Catanzaro | 28,2% | 23,4% | 44,5% | 3,9% |
| Totale | 16,6% | 21,2% | 58,3% | 3,9% |

Dieci città su sedici sono intervenute su aree geografiche ricadenti nel centro storico della città e queste dieci città sono ubicate prevalentemente nel Mezzogiorno; oltre Trieste ritroviamo infatti Napoli, Salerno, Bari, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Palermo, Catania e Siracusa. La metà o più della metà

degli interventi URBAN in aree del centro storico nelle città del Mezzogiorno è coincisa con azioni di recupero fisico e di riqualificazione, che sono andate a sanare situazioni di degrado infrastrutturale e/o ambientale. L'attuazione dei sottoprogrammi, inoltre, ha riguardato prevalentemente parti storiche di alto valore simbolico e di sicura attrattiva turistica e culturale come, per esempio, i Quartieri Spagnoli a Napoli, l'isola di Ortigia a Siracusa e il borgo storico di Bari Vecchia, oppure quartieri storici altamente popolosi come, per esempio, i quartieri Cappuccini-Civita-Angeli Custodi-S.Cristoforo a Catania (52.000 abitanti) e il centro storico di Cosenza (22.000 abitanti).

Il carattere altamente innovativo del programma Urban ha prodotto però purtroppo anche ritardi e inefficienze sul piano organizzativo e gestionale, soprattutto da parte di quelle amministrazioni comunali che non si erano mai misurate in precedenza con strumenti programmatori integrati e trasversali come Urban.

Nella successiva fase di programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 ha esordito il programma d'iniziativa comunitaria Urban II. Fondato proprio sul successo dell'esperienza di URBAN I, ha apportato diverse innovazioni attraverso modalità di gestione più snelle, l'inclusione di città di piccole e medie dimensioni, l'istituzione di un programma di rete per lo scambio di esperienze e buone pratiche e la cosiddetta gestione monofondo (in Urban II interviene solo il Fondo FESR e non anche il Fondo FSE come per Urban I). Inoltre si deve sottolineare il fatto che tale programma ha inciso meno sul paesaggio urbano, essendo per lo più ispirato da logiche di rivitalizzazione socioeconomica sostenibile dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città, come si evince dai criteri di ammissibilità delle aree (soltanto il 40% della spesa prevista è stato destinato infatti alla riqualificazione ambientale e materiale).

In Europa, 31 programmi Urban II hanno riguardato quartieri del centro storico, 27 zone periferiche, 4 zone miste e 8 intere città. Le 10 proposte selezionate in Italia hanno riguardato 5 città del Sud e delle Isole (Caserta, Crotone, Misterbianco; Mola di Bari, Taranto); 3 localizzate al Nord (Torino, Milano, Genova) e 2 al Centro (Carrara, Pescara).

Non sempre è facile distinguere tra interventi che incidono sull'aspetto fisico-architettonico della città e quelli che toccano aspetti meno tangibili e

immateriali, mentre possiamo facilmente distinguere tra i dieci interventi italiani, quelli che riguardano il centro storico, come nei casi delle città di Taranto, Genova, Mola di Bari e in parte anche Misterbianco (in provincia di Catania). Negli altri casi gli interventi sono stati attuati per la riconversione delle aree industriali o per la rifunzionalizzazione di aree dismesse, come nel caso di Torino e della grande area di Mirafiori, oppure su quartieri periferici e di edilizia popolare, come nei casi di Pescara e di Milano. Il sottoprogramma URBAN II di Crotone, invece, è intervenuto sulla bonifica ambientale, paesistica e infrastrutturale del litorale e della costa.

A Crotone, Mola di Bari, Taranto e Torino oltre la metà del finanziamento totale (con la punta del 78,9 % a Crotone) è stato impegnato su opere di riurbanizzazione polifunzionale ed ecocompatibile degli spazi urbani e su azioni di riqualificazione urbana. Nel centro storico di Genova, invece, gli interventi di recupero e di riqualificazione urbana sono stati quasi pari agli interventi di rivitalizzazione socio-economica e culturale. Nel caso di Misterbianco, in provincia di Catania, dove URBAN II ha riguardato l'intero ambito cittadino (centro storico più la zona di espansione artigianale e commerciale), la maggior parte della spesa è stata diretta verso operazioni volte a rafforzare la coesione sociale, a garantire maggiore occupazione ed a rivitalizzare l'aspetto economico e di nuova imprenditorialità della zona.

Maggiori trasformazioni fisiche delle città sono riscontrabili laddove si è intervenuto con opere infrastrutturali, di riqualificazione e di bonifica (aree industriali dismesse; periferie e quartieri di edilizia popolare; litorali e zone costiere), come nei casi di Torino e Crotone ma anche di Pescara, Carrara e Caserta per esempio. Da segnalare infine il caso di Milano, dove hanno prevalso opere infrastrutturali destinate a migliorare il trasporto urbano e ad implementare percorsi di mobilità sostenibile nella periferia Nord Ovest della città.

4.3.3. La Progettazione Integrata Territoriale e le aree urbane del Mezzogiorno d'Italia

Il paragrafo "Criteri ed indirizzi per l'attuazione" del Quadro Comunitario di Sostegno, elaborato dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia, in occasione dell'attuazione dei Fondi Strutturali Europei 2000-

2006, individua i Progetti Integrati Territoriali (PIT) come strumenti prioritari per l'attuazione dell'asse V (asse dedicato ai temi della città e dello sviluppo urbano) dei Programmi Operativi Regionali (POR) delle aree Obiettivo 1 (regioni del Mezzogiorno d'Italia). L'obiettivo esplicito dell'Asse V è quello di "migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali".

I Progetti Integrati Territoriali (PIT) vennero definiti all'interno dei documenti di programmazione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (DPS) come "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".

Non tutti i PIT realizzati nel Mezzogiorno d'Italia si sono concentrati su aree urbane; molti di essi sono stati attuati in aree rurali oppure hanno riguardato tematismi di natura trasversale e sovraordinata, di interesse regionale, come, per esempio, l'infrastrutturazione del territorio, la logistica, l'accessibilità e la connettività.

Allo sviluppo urbano è stata dedicata una quota pari a circa il 15% delle risorse pubbliche impegnate nella Progettazione Integrata nelle Regioni Obiettivo 1 (secondo le rilevazioni del Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici). In questo ammontare di risorse sono compresi tutti i progetti integrati territoriali che si occupano nello specifico di problematiche urbane e che naturalmente agiscono su aree urbane.

Le aree urbane del Mezzogiorno interessate dalla progettazione integrata sono state: Potenza, Matera e l'area della Val d'Agri in Basilicata; le città di Avellino, Benevento, Napoli e Salerno in Campania; la città di Bari in Puglia; le città di Sassari, Oristano, Cagliari in Sardegna; le città di Palermo e Catania in

Sicilia; le città di Catanzaro, Cosenza, Crotona, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Lamezia Terme e Rende in Calabria. Inoltre, anche i PIT di città come Caserta, Capua, Reggio Calabria e Taranto sono stati incentrati su problematiche urbane, anche se sono risultate prevalenti motivazioni di intervento come il rafforzamento specifico dell'attrattività culturale e turistica.

L'ideazione e l'attuazione dello strumento progettazione integrata territoriale ha risentito positivamente della stagione d'innovazione dei progetti urbani complessi che hanno caratterizzato gli anni Novanta. In questo processo sono riscontrabili buone pratiche di programmazione nonché iniziative locali di valore che sono confluite nei programmi complessivi anche se spesso il tema della città e dello sviluppo urbano ha faticato ad emergere con chiarezza in quanto messo in secondo piano dall'emergenza della crescita economica ed occupazione che, in qualche modo, ha monopolizzato l'attenzione degli attori pubblici e privati chiamati a progettare e quindi a riempire di contenuti il "contenitore" del Progetto Integrato Territoriale.

In diverse realtà urbane del Mezzogiorno la progettazione integrata ha contribuito a consolidare nuove metodologie di progettazione degli interventi ed ha introdotto innovazioni di contenuto importanti per la riqualificazione urbana anche se nello stesso tempo sono riscontrabili limiti evidenti.

Il limite più grande ha riguardato le modalità di selezione dei progetti da finanziare all'interno dei singoli PIT. C'è stata una spinta diffusa e generalizzata a finanziare "a pioggia" moltissimi interventi non meritevoli di attenzione e di scarsa funzione strategica nell'ottica dello sviluppo urbano territoriale. In questo *modus operandi* la pratica ha sconfessato le buone intenzioni della programmazione ministeriale e regionale che prevedeva invece in maniera esplicita che i singoli progetti da inserire nei PIT non dovevano essere distribuiti uniformemente sul territorio ma bensì concentrati e soprattutto coerenti con le scelte strategiche che ogni Regione individuava per lo sviluppo delle singole città. A questo si è accompagnata una distribuzione quasi totale dei PIT sugli interi territori regionali (aree urbane e non). Questo ha fatto sì, ancora una volta, che le risorse finanziarie fossero distribuite in maniera omogenea su tutto il territorio regionale senza rispettare il principio della concentrazione della spesa su aree e progetti capaci di innescare un valore aggiunto in termini di sviluppo endogeno.

Nello stesso tempo però questo modo di operare ha costretto la quasi totalità delle amministrazioni pubbliche locali a misurarsi con le innovazioni progettuali e procedurali introdotte da questo nuovo strumento di *governance* territoriale e quindi nei territori le istituzioni pubbliche e i soggetti privati hanno condiviso pratiche di cooperazione e per forza di cose hanno siglato accordi e intese propedeutiche all'attivazione del PIT.

La pratica concreta quindi non è stata molto rispettosa degli indirizzi di programmazione che prevedevano alcune scelte di fondo molto chiare:

- la concentrazione degli interventi su territori e tematismi in grado di produrre valore aggiunto e un maggiore livello di efficacia;
- la forte caratterizzazione territoriale degli interventi al fine di garantire un grado maggiore di coerenza interna;
- la verificabilità, in termini di efficacia e di risultati, dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

I PIT, in definitiva, hanno vissuto due ordini di problemi: uno legato ai temi della *governance* istituzionale e l'altro legato alla difficoltà di garantire unitarietà e coerenza ai contenuti.

A tal proposito Pier Carlo Palermo ha scritto che nel caso dei PIT e quindi "nel caso della programmazione dei fondi strutturali le regioni vengono ad assumere una funzione determinante di impulso, guida e accompagnamento dei progetti" e che quindi "emerge un nuovo protagonismo regionale, anche in campi d'azione, come le trasformazioni del territorio e lo sviluppo locale, poco frequentati fino agli anni più recenti"; questo nuovo ruolo regionale porta Palermo ad affermare che "si può dubitare della possibilità di ordinare e comporre tutti i problemi entro schemi di programmazione regionale unitari, coerenti e tendenzialmente sinottici".

Queste riflessioni riguardano la problematicità e la complessità della *governance* istituzionale sovrastante l'esperienza dei PIT. Per quanto riguarda invece il raccordo tra la *governance* e i contenuti, sempre Palermo scrive: "L'esperienza dei PIT sembra indicare che non è agevole trattare in questo quadro problemi e progetti ad elevata complessità, né conciliare nei modi più efficaci le esigenze di trasformazione dell'ambiente fisico e quelle dello sviluppo

dei sistemi locali”.

D'altra parte però la critica di Palermo si estende anche al modello dei programmi complessi ministeriali (PRUSST per esempio) laddove scrive che “sembra difficile immaginare che i problemi dello sviluppo sociale e territoriale possano essere affrontati solo mediante azioni estemporanee, promosse dal centro e intraprese dai contesti locali più efficienti e dinamici (in grado di vincere un bando di gara)”.

Emerge quindi dalle riflessioni di Pier Carlo Palermo la necessità di concepire nuovi modelli di *governance* che riconoscano pienamente il principio di sussidiarietà. Principio di sussidiarietà che serve a distinguere competenze e responsabilità secondo la grandezza e la qualità delle problematiche da affrontare. Da qui scaturisce l'esigenza di una maggiore flessibilità diretta ad individuare di volta in volta lo strumento più idoneo ad affrontare i problemi sul campo: scegliere di adottare programmi di natura strutturale così come iniziative eccezionali dentro un quadro generale di coordinamento interistituzionale.

Queste riflessioni solo in parte le ritroviamo nei documenti che vanno a disegnare la nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013.

Nella fase di implementazione della fase di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 i documenti ufficiali⁴⁶, nell'esprimere una valutazione complessiva sull'esperienza dei Progetti Integrati in ambito urbano, hanno richiamato le difficoltà, le lentezze e le timidezze operative, soprattutto nelle relazioni tra Regioni e singole città e territori, ed hanno esortato ad un cambio di passo nella definizione delle nuove procedure operative nonché a prestare una maggiore attenzione rispetto ad alcune questioni cruciali:

- l'adozione di piani di investimento in cui sia più forte il livello di integrazione degli interventi proposti;
- l'adozione di interventi da ammettere a finanziamento con un alto livello di fattibilità sia tecnico-urbanistica che istituzionale;
- un aumento della coerenza strategica tra gli obiettivi della programmazione regionale e gli interventi da finanziare.

46 Dipartimento Politiche di Sviluppo – Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), Documento Strategico Mezzogiorno: Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013

Inoltre viene evidenziata l'importanza della pianificazione strategica, vista come una base solida e una visione condivisa su cui costruire i futuri progetti urbani; a tal proposito anche le Linee Guida della Commissione Europea sulla programmazione 2007-2013 esplicitano la necessità per le città di dotarsi di piani di sviluppo per il risanamento urbano a medio-lungo termine, intesi come lo strumento in grado di dare coerenza agli interventi finanziati attraverso la progettazione integrata e i Fondi Strutturali.

L'adozione di progetti integrati al fine di sviluppare progettualità nell'ambito dello sviluppo urbano, in questa nuova fase di programmazione, non è più un obbligo; le regioni del Mezzogiorno quindi si sono dotate di impianti programmatori diversificati, alcune facendo un passo avanti verso nuove forme di progettazione integrata a livello urbano ed altre facendo un passo indietro e quindi ritornando al finanziamento di singoli provvedimenti di natura settoriale e specifica.

Le Regioni che hanno voluto seguire le raccomandazioni dell'Unione Europea, come la Puglia per esempio, hanno introdotto all'interno dell'asse tematico del Programma Operativo FESR che si occupa di città e sviluppo urbano, l'attivazione di Piani Integrati di Sviluppo Urbano, evidenziando forti connessioni metodologiche con la strumentazione della pianificazione strategica.

I Piani Integrati di Sviluppo Urbano sono strumenti di progettazione integrata finalizzati alla riqualificazione e alla rigenerazione in ambito urbano, che si pongono l'obiettivo prioritario di promuovere la rigenerazione di città e dei sistemi urbani attraverso la valorizzazione delle risorse storico culturali e ambientali e il contrasto dell'abbandono.

4.4 La crisi delle nuove politiche urbane: una possibile chiave interpretativa

Gli anni Novanta e gli anni Duemila rappresentano una fase ricca e vivace di sperimentazioni e politiche pubbliche nel campo dello sviluppo urbano e delle molteplici questioni che riguardano la vita e la rigenerazione delle città italiane.

Questa fase ricca e vivace, che di fatto ha inaugurato in maniera compiuta una politica urbana in Italia, sia a livello nazionale che a livello regionale e locale,

ha mostrato esiti incerti, risultati non pienamente soddisfacenti e fallimenti di natura politica.

Questa stagione che si apre con il protagonismo spontaneo degli enti locali nei primissimi anni Novanta, che cerca di istituzionalizzarsi e che trova una sponda nello Stato centrale nel corso degli anni Novanta e che impatta con il nuovo centralismo regionale durante gli anni Duemila (soprattutto per quanto riguarda la gestione dei fondi europei per la città), nel corso degli ultimi anni perde la spinta propulsiva e sembra progressivamente affievolirsi.

Questa crisi la riscontriamo particolarmente nei risultati poco entusiasmanti, in termini di qualità della spesa e di realizzazioni pratiche, della seconda stagione del programma Urban (Urban II 2000-2006) e dei Progetti Integrati Territoriali (PIT), così come abbiamo visto nel paragrafo precedente. Questo dato di fatto ha influenzato negativamente anche la nuova stagione di programmazione dei fondi europei 2007-2013, che vede incertezze e titubanze da parte di soggetti pubblici e privati e finanche da parte delle stesse Regioni nell'adottare nuovi progetti integrati per le aree urbane.

Sostiene Donolo⁴⁷ che questa crisi di fiducia nei confronti delle nuove politiche urbane è principalmente una crisi delle politiche pubbliche messe in campo, che hanno evidenziato limiti importanti sia per quanto riguarda le risorse e le culture tecniche e amministrative impiegate che per i dispositivi procedurali adottati.

Un'altra visione molto interessante è quella espressa da Pasqui. Tale visione fa risalire la crisi di fiducia e di consenso nei confronti delle nuove politiche urbane ad una crisi di natura politica e individua anche tre ambiti che spiegano le ragioni della crisi: la *leadership* politica; l'innovazione sia amministrativa che istituzionale; l'agenda politica urbana.

La prima ragione, quindi, è la crisi della *leadership* politica. Crisi che, rispetto al tema delle politiche urbane, è rappresentata dalla fine della cosiddetta "stagione dei sindaci" degli anni Novanta e dalla incapacità di far seguire a questa stagione la costruzione di nuove classi dirigenti a livello locale in grado di innovare le pratiche politiche e di dare sistematicità a quel lavoro molto spontaneo inaugurato dai sindaci a partire dal 1993 sui temi della città e della

47 Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.

rigenerazione urbana. Questo è molto evidente soprattutto in molte realtà urbane del Mezzogiorno d'Italia (basti considerare i casi di città importanti come Napoli e Palermo), in cui ad un periodo di riscatto e di forti innovazioni è seguita una fase di regressione e di decadenza e di ritorno a pratiche politiche segnate da meccanismi clientelari. In questo nuovo clima le prime a pagare il conto sono state le politiche urbane più innovative e le pratiche amministrative di rottura, facendo quindi riemergere logiche tradizionali di governo della città e le ancora più tradizionali politiche settoriali.

La seconda ragione individuata da Pasqui è l'incertezza e l'ambiguità riscontrabile nel processo di riforma delle istituzioni e della pubblica amministrazione. Si sommano a tal proposito diverse vicende:

- le riforme Bassanini e il Testo Unico degli Enti Locali, pur introducendo elementi di cambiamento rilevanti, si scontrano con opposizioni e inerzie molto forti all'interno della Pubblica Amministrazione che di fatto bloccano gli elementi maggiormente innovativi;
- la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che introduce un assetto federale dello Stato, lascia aperti molti interrogativi non ancora risolti sull'assetto istituzionale complessivo e sul ruolo e le competenze effettive dei soggetti locali anche nel rapportarsi alle Regioni e alle autorità centrali;
- un evidente restringimento delle pratiche di partecipazione e di democrazia locale, che avevano contraddistinto le nuove politiche urbane degli anni precedenti, come conseguenza dell'assenza di una politica nazionale per la città e di una riduzione di risorse economiche a disposizione dei Comuni, che hanno fatto riemergere una logica decisionista e centralizzata basata sulla realizzazione dell'evento speciale in città (Olimpiadi, Expo, etc.) e sul conferimento di poteri speciali dati a questo o a quel soggetto di volta in volta. In questo quadro hanno molte difficoltà ad emergere politiche urbane innovative che hanno bisogno di tempi non brevi, di cura, di promozione di processi partecipativi, di radicamento della consapevolezza nella cittadinanza per produrre risultati ed effetti positivi.

La terza ragione, infine, riguarda i limiti culturali di una classe politica sia a livello nazionale che a livello locale, che non è stata in grado di costruire

un'agenda politica urbana innovativa e contraddistinta dalla voglia di sperimentare soluzioni nuove e praticabili nel senso di uno sviluppo urbano sostenibile e della qualità così come si sta facendo in moltissimi contesti europei.

La scena è stata dominata invece dai temi della sicurezza urbana e dell'immagine simbolica della città, dalla retorica della competitività e da progettualità tradizionali come la realizzazione di grandi infrastrutture e la realizzazione di nuovi progetti urbani residenziali in sostituzione di presenze industriali. E' mancata totalmente, per esempio, un'attenzione ai temi dell'integrazione delle politiche urbane con i temi della coesione sociale, dell'accoglienza e della partecipazione democratica.

Questa analisi che fa Gabriele Pasqui, che a noi sembra condivisibile, vuole rimarcare il fatto che la crisi delle nuove politiche urbane in Italia non è solamente una crisi delle politiche pubbliche e dei modelli di *governance* ma è essenzialmente una crisi della politica e della sua capacità di sviluppare modelli culturali e visioni nuove per il futuro della città.

Capitolo 5

Il Mezzogiorno d'Italia: città tra trasformazioni fisiche e deboli percorsi di sviluppo. I casi di Palermo e Bari.

5.1 Le città del Mezzogiorno e il tema della rigenerazione urbana

Le città del Mezzogiorno d'Italia hanno vissuto sulla propria pelle, più di altre città italiane, il fallimento delle politiche urbane tradizionali in voga tra gli anni Sessanta e Settanta che, puntando quasi esclusivamente sul settore delle costruzioni e sulle politiche per la casa, hanno innescato processi di degrado edilizio e socio-economico di ampi quartieri nonché il depauperamento del paesaggio urbano nel suo complesso.

Il momento di svolta, così come abbiamo avuto modo di raccontare nel capitolo precedente, si ha agli inizi degli anni Novanta, in concomitanza con due fattori chiave: la crisi politica nazionale della cosiddetta Prima Repubblica e la conseguente innovazione dell'elezione diretta dei Sindaci; il sostegno finanziario dei fondi strutturali dell'Unione Europea a favore delle aree del Mezzogiorno, accompagnati da programmi specifici di valorizzazione delle aree urbane come il già citato Urban.

Le innovazioni più significative della stagione delle nuove politiche urbane in Italia (dagli anni Novanta in poi), quindi, hanno trovato nel nuovo ciclo politico inaugurato dall'elezione diretta dei Sindaci, così carico di promesse e di suggestioni di cambiamento e di buona amministrazione, terreno fertile per produrre azioni concrete di rinnovamento urbano soprattutto in contesti segnati da criticità importanti come le aree urbane del Mezzogiorno. Verso la fine degli anni Novanta era opinione comune infatti che le città meridionali stessero percorrendo un ciclo virtuoso di rinnovamento nel segno di una migliore organizzazione urbana e di una più adeguata vivibilità.

Le dinamiche evolutive delle città meridionali sono state segnate fortemente, inoltre, prima dalle politiche di sviluppo regionale adottate nell'ambito dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e dopo dall'importante sostegno finanziario dei fondi europei. La gestione dei fondi europei ha di fatto permesso ai sindaci delle città meridionali, dotati di poteri maggiormente efficaci grazie

all'elezione diretta, di dare attuazione ai piani e alle politiche di sviluppo urbano, dato che, di contro, si è avuto, sul versante nazionale, una continua riduzione delle disponibilità finanziarie a disposizione dei comuni per realizzare politiche di sviluppo.

I fondi europei hanno rappresentato la leva finanziaria per affrontare, a partire dai primi anni Novanta sino ai giorni nostri, le innumerevoli problematiche che vivevano e vivono le città meridionali: la stagnazione economica, la disoccupazione e l'emarginazione di ampie fasce della popolazione, la criminalità organizzata e quella minorile, il degrado dei centri storici e degli edifici di pregio, il controverso rapporto tra centro e periferia, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Nonostante la complessità dei problemi, la pubblica amministrazione non sempre efficiente, la scarsità di risorse nazionali e la non piena valorizzazione stessa dei fondi europei, dovuta ad una capacità progettuale piuttosto bassa o al massimo sufficiente, i sindaci e le giunte di diverse città meridionali hanno comunque cercato di dare risposte positive che nella grande maggioranza dei casi si sono identificate con interventi urbanistici che hanno in parte trasformato pezzi di città, contribuendo alla riqualificazione di alcune aree degradate oppure alla rigenerazione di aree depresse o in crisi.

Le scelte urbanistiche adottate hanno privilegiato l'attuazione di una strategia tutta incentrata sul processo di riqualificazione fisica delle città, scommettendo sul fatto che tale riqualificazione potesse automaticamente attivare processi virtuosi di sviluppo socio-economico. Questa scelta si giustifica in quanto per le amministrazioni locali è risultato più semplice intervenire sulla struttura fisica del territorio, ottenendo risultati immediatamente visibili e spendibili in termini politico-elettorali nel breve periodo, piuttosto che agire su processi di sviluppo socio-economico la cui attivazione avrebbe richiesto la mobilitazione di maggiori capacità progettuali, di programmazione e di gestione, tanto nel medio quanto nel lungo periodo.

La tendenza che si è andata imponendo è stata quindi quella di intervenire attraverso progetti di riqualificazione fisica di parti di città in disuso, abbandonate o semplicemente da restaurare e recuperare alla funzionalità urbana.

Come ci evidenziano Ruggiero e Scrofani in un loro saggio⁴⁸, nella più grande città del Mezzogiorno, Napoli, per esempio, si è intervenuti tentando di alleggerire l'effetto polarizzante sul centro e molte iniziative si sono orientate verso la riorganizzazione di una rete di centralità diffuse nella periferia, soprattutto attraverso il recupero di antiche aree destinate all'industria. Infatti, mentre nella zona orientale della città, liberata dalla presenza delle raffinerie, è previsto un nuovo parco e, intorno ad esso, la nuova zona produttiva, caratterizzata da un tessuto integrato di industrie leggere, artigianato, terziario produttivo, residenze e servizi; nella parte occidentale, dove è presente la grande area ex siderurgica di Bagnoli, è in corso di realizzazione un insediamento con attrezzature per il turismo, il tempo libero, gli sport nautici e la cultura, che potrebbe svolgere la funzione di indotto per le diverse sedi scientifiche e di ricerca che hanno sede all'interno dell'area dei Campi Flegrei. Come sottolineano sempre Ruggiero e Scrofani, si tratta di operazioni che si sviluppano intorno ad attività e spazi pubblici, del tutto diverse da quelle del passato, che invece contavano sulla separazione delle residenze dai servizi e dalle altre funzioni urbane, ma che hanno registrato clamorosi fallimenti come per esempio la vele di Scampia a Napoli e il quartiere Zen di Palermo progettato da Vittorio Gregotti.

Va evidenziato però che queste prove di innovazione in ambito urbano, condotte da molte città meridionali, si sono scontrate o si sono inserite all'interno di un processo burocratico-amministrativo di enorme proliferazione di strumenti e dispositivi spesso non coordinati sia dal punto di vista dei finanziamenti che dal punto di vista del *management* e dell'integrazione funzionale. Le città del Mezzogiorno hanno visto crescere iniziative in numero considerevole, sovente mal coordinate o addirittura sovrapposte, gestite spesso in modo del tutto autonomo e finanche autoreferenziale.

Nei casi di maggiore successo le nuove politiche urbane nel Mezzogiorno hanno prodotto, grazie all'utilizzo di strumenti nazionali ed europei (i già citati PRU, PRUSST, Urban I e II, PIT, etc.), rinnovamenti e riqualificazioni di carattere fisico di parti simboliche delle città: parti di centro storico, lungomare e passeggiate, antichi presidi industriali, aree periferiche di particolare impatto

48 Ruggiero V., Scrofani L. (2009), "Changes in landscape and dynamics of cities", in *Territorial cohesion of Europe and integrative planning*, relazione al 49th Congresso ERSA, 25th - 29th August, 2009 Lodz, (Polonia), (Pubblicazione in CD Rom).

sociale e demografico.

La riqualificazione fisica di parti simboliche delle città (da Piazza Plebiscito a Napoli alla città vecchia di Taranto, dal Foro Italico a Palermo alle viuzze di Bari Vecchia), che senza ombra di dubbio ha portato notevoli benefici all'esterno in termini di immagine e di attrattività turistico-culturale e all'interno in termini di fruibilità e di vivibilità urbana, non è stata sufficiente, però, ad innescare percorsi durevoli e non effimeri di sviluppo locale sociale ed economico né tantomeno a favorire un'operazione integrata di risanamento complessivo di aree segnate da situazioni di profondo disagio urbano. Il tema del disagio urbano, infatti, è un tema su cui le nuove politiche urbane degli anni Novanta nel Mezzogiorno non hanno inciso efficacemente. La controprova è la situazione in cui ancora oggi versano interi quartieri periferici o aree di centro storico in città come Napoli, Palermo, Taranto, Catania, Bari.

Ma cosa si intende per disagio urbano? Marco Cremaschi ne parla in questi termini: "Il disagio urbano è un termine in voga che si presta a mille fraintendimenti. Non si caratterizza solo per la dimensione fisico-urbanistica, che pure è costitutiva. Nasce dalla mancanza di una dignitosa condizione urbana, un bisogno non meno cruciale della casa, della salute, del lavoro. In un certo senso, è una dimensione abortita del sistema di protezione sociale, riflette una lacuna nell'idea di cittadinanza sociale. Diffuso in vaste aree delle città, il disagio dipende, senza coincidervi, con i problemi urbani standard (mancanza di abitazioni, carenze infrastrutturali, scarsa qualità). E' dove i problemi abitativi si legano con quelli sociali, e dove l'esclusione abitativa si lega ad altre forme di esclusione, si manifesta un nuovo disagio"⁴⁹.

Il concatenarsi, quindi, di povertà, di esclusione e di degrado crea fratture all'interno delle società locali e oggi, come ci ricorda sempre Cremaschi, i quartieri a forte segregazione sociale sono più frequenti nelle città del Mezzogiorno dove spesso alla gravità delle condizioni abitative si sommano situazioni di povertà economica, esclusione sociale e di fatto limiti oggettivi all'esercizio dei propri diritti di cittadinanza.

L'esperienza delle pratiche di riqualificazione e di rigenerazione urbana, inaugurata a partire dagli anni Novanta nel Mezzogiorno, può considerarsi quindi

49 Cremaschi M., *Palermo: poveri abitanti della grande città europea* in Sito Web "Trame Urbane/Urban Plots" (<http://cremaschi.dipsu.it>), 2009

un esperimento riuscito a metà e soprattutto andrebbe analizzato in profondità città per città, contesto per contesto, al fine di cogliere tutti gli elementi positivi e negativi di una vicenda che è sì una vicenda di innovazioni tecniche ma soprattutto una vicenda di sforzi di innovazione politica e amministrativa. Infatti, all'interno di un quadro generale che è quello descritto, le storie delle singole aree urbane ci parlano di risultati differenti e di passi in avanti più o meno decisi nel segno dell'innovazione e della qualità urbana, a seconda di come le classi dirigenti locali (politiche, burocratiche, economico-sociali) hanno interpretato, programmato e gestito le singole iniziative di rigenerazione e soprattutto di come e se le hanno inserite all'interno di un processo pianificatorio vasto di trasformazione della città che naturalmente, dove realizzato, si è andato a collegare all'evoluzione delle dinamiche dello sviluppo economico locale e al ruolo degli attori socio-economici.

In questa sede, nei paragrafi successivi, abbiamo scelto di raccontare il caso delle politiche di riqualificazione urbana attuate in due città del Mezzogiorno, caratterizzate sia da elementi comuni che da elementi di evidente diversità. Le due città sono Palermo e Bari. Perché abbiamo scelto Palermo e Bari? Abbiamo scelto Palermo e Bari in quanto rappresentative di due prototipi di città meridionale:

- Palermo, metropoli del Mezzogiorno insieme a Napoli, quasi un milione di abitanti, città ricca di storia e di cultura, a connotata vocazione turistica, città dei servizi pubblici statali e regionali, città debole economicamente in termini di sviluppo auto centrato e di imprenditorialità locale, città in cui persiste un grande disagio urbano generalizzato;
- Bari, città medio-grande del Mezzogiorno, poco più di trecentomila abitanti, città moderna con presenze storico-culturali di rilievo, città commerciale e con una buona presenza di terziario privato, città "di mezzo" da un punto di vista economico con una discreta presenza industriale, città che presenta aree circoscritte ma fortemente connotate da situazioni di degrado e di disagio socio-economico.

Descrivendo queste due città abbiamo cercato di descrivere due esempi differenti di città del Sud, grande e medio-grande, che potessero fornirci una panoramica generale e alcune indicazioni di dettaglio sulle modalità operative messe in atto e sugli indirizzi politico-amministrativi adottati all'interno dei processi di riqualificazione urbana che hanno investito il Mezzogiorno a partire dai primi anni Novanta.

Raccontare Palermo e Bari è utile ai fini del nostro lavoro anche per mettere in relazione queste esperienze di riqualificazione urbana e di promozione di processi di sviluppo locale nel nostro Mezzogiorno con le pratiche europee descritte all'interno del terzo capitolo (le città di Amburgo, Helsinki, Rotterdam e Oslo).

Senza avere nessuna pretesa di confronto strettamente analitico, è comunque interessante dalla lettura di questi casi riconoscere quei *frame* comuni su cui si sono misurate le politiche e le pratiche di rigenerazione urbana tanto nelle città del Nord Europa quanto nelle città del Sud Italia, ovvero:

- il mare e il *waterfront*;
- il mare e la portualità;
- le politiche culturali e di attrattività turistica;
- le infrastrutture dei trasporti e la connettività degli spazi urbani;
- il rapporto tra città e industria (vecchia e nuova industrializzazione).

Quello che emerge è l'esistenza di *frame* comuni, stesse tematiche d'intervento, stessa filosofia rigenerativa degli spazi urbani in contesti sociali, politici, economici e geografici molto lontani tra loro. Ciò sta a significare che la visione di una città competitiva, innovativa, ecologicamente sostenibile, della qualità, fortemente sostenuta e promossa dalle istituzioni europee e anche dall'orientamento tecnico e scientifico sviluppatosi in Europa e non solo, è nel tempo divenuto patrimonio comune dei *policy makers* tanto alle latitudini di Palermo quanto a quelle di Oslo.

La cosa che diverge invece, anche in modo irrimediabilmente forte, è il grado di intensità delle problematiche affrontate e il grado di innovatività delle soluzioni prospettate. Nel Sud Italia rispetto alle città del Nord Europa il tono delle problematiche da risolvere è decisamente più accentuato: dal degrado fisico di

aree sia centrali che periferiche alla marginalizzazione sociale di fasce considerevoli di popolazione urbana; dalla scarsa qualità ambientale degli spazi urbani alla insufficienza e alla carenza delle infrastrutture di trasporto; dalle deboli *performances* di sviluppo locale autocentrato e di vivacità imprenditoriale alle oggettive difficoltà e inefficienze di una pubblica amministrazione scarsamente abituata a lavorare per obiettivi, progetti e valorizzazione del merito.

Inoltre, per quanto riguarda le soluzioni immaginate, programmate e realizzate, nelle città europee descritte emerge un livello di innovatività progettuale sicuramente non riscontrabile nelle città del Mezzogiorno d'Italia. Innovatività di proposte e di soluzioni derivanti sia da un confronto pubblico molto più aperto e molto più trasparente, trasversale a tutte le componenti sociali organizzate e non che vivono il contesto urbano, ma anche da una capacità di spesa soprattutto riguardante gli investimenti privati notevolmente superiore rispetto a quello che si è mobilitato o si potrebbe mobilitare nelle nostre città meridionali. Da questo punto di vista gli investimenti privati, accompagnati spesso a fondi pubblici, hanno incoraggiato la creatività, l'innovazione tecnica, l'adozione di scelte architettoniche nuove e di soluzioni inedite.

I casi europei trattati nel terzo capitolo possono rappresentare delle buone pratiche a cui le città del Mezzogiorno possono guardare per trovare idee, sollecitazioni e strumenti tecnico-politici adeguati, soprattutto in riferimento a quattro aspetti:

- il ruolo centrale che le amministrazioni pubbliche hanno svolto e svolgono nelle dinamiche di coordinamento dei vasti processi programmatori e pianificatori riguardanti la rigenerazione urbana e i temi del rilancio dello sviluppo economico della città, nonostante l'affermarsi di un'idea generalizzata di città competitiva e globalizzata fortemente influenzata da grandi interessi economici privati e multinazionali;

- la capacità di perseguire un'idea strategica, una visione di "città che vogliamo" nel medio-lungo periodo sia in presenza di condizioni di stabilità politica che in presenza di cambi di colore politico alla guida delle amministrazioni pubbliche locali;

- i modelli di *governance* adottati al fine di gestire la complessità dei cambiamenti proposti e di mitigare le inevitabili conflittualità che pratiche di cambiamento possono generare (a tal proposito ha aiutato per esempio la prassi della co-progettazione e del coinvolgimento attivo delle parti economiche e sociali nonché l'attivazione di processi reali di partecipazione alle scelte da parte dei cittadini);

- la certezza di regole e tempi nella gestione degli interventi da realizzare (ad esempio, l'istituzione di strutture *ad hoc* di gestione – agenzie di sviluppo, fondazioni, società *in house* – per grandi progetti di rigenerazione urbana su vaste aree di città ha facilitato in tal senso il rispetto della tempistica, la velocità nell'esecuzione e ha garantito una gestione altamente professionale e manageriale delle iniziative).

Il racconto di due casi studio come Palermo e Bari, quindi, aiuterà sia ad evidenziare i limiti e i ritardi dell'azione politico-amministrativo e del contesto ambientale in cui si sono messe in campo le iniziative di sviluppo e di riqualificazione urbana ma anche a valorizzare quelle spinte positive al cambiamento che hanno animato una stagione di trasformazioni urbane che tra alti e bassi dura ormai da circa vent'anni.

5.2 Palermo

La formazione e l'evoluzione delle politiche urbane inaugurate a Palermo ai primi anni Novanta hanno segnato lo sviluppo urbano del capoluogo siciliano negli anni a venire e hanno prodotto, nel bene e nel male, ricadute importanti sul tessuto urbano, sulle interazioni tra beni turistico-culturali e paesaggio e sulla competitività della città nel suo complesso.

Il grande tema che si poneva dinanzi alle classi dirigenti della città agli inizi degli anni Novanta era come poter innescare un nuovo processo di sviluppo locale all'interno di una città che sconta ritardi e inefficienze storiche, tra le quali le più evidenti sono: un sistema di trasporto pubblico inadeguato, ampie zone del centro storico degradate e caratterizzate da situazioni di disagio sociale e abusivismo dilagante, una non efficiente raccolta dei rifiuti e una bassissima raccolta differenziata, un senso diffuso di insicurezza in molti rioni del centro e

della periferia.

La data simbolica di avvio di questo ciclo di trasformazioni urbana è l'elezione a Sindaco di Leoluca Orlando del 1993; con l'elezione di Orlando si è intrapreso un ciclo di interventi di riqualificazione e di attenzione agli spazi urbani che, nonostante fasi politiche alterne e alterne strategie, è continuata per tutti gli anni Duemila e nel tempo ha determinato effetti reali sull'organizzazione delle attività e dei servizi all'interno dell'intera area urbana.

La giunta Orlando ha focalizzato l'agenda del proprio agire politico e amministrativo intorno al concetto di restituire un'identità e una normalità smarrita ad una città fortemente scossa dalle stragi di mafia del 1992-1993 (assassinii dei giudici Falcone e Borsellino) e in cui sia lo Stato che le istituzioni locali stentavano a controllare il territorio in maniera adeguata. La giunta Orlando ha scommesso sulla rinascita culturale della città e dei suoi spazi come metafora di una rinascita complessiva e di una riappropriazione simbolica della città da parte dei suoi abitanti. In questo processo di rinascita civile e sociale ci si è adoperati per la riqualificazione di aree simbolo della città al fine di destinarle ad attività turistiche, culturali, del *loisir*; le principali aree d'intervento sono state l'area industriale dismessa delle officine Ducrot, il complesso monumentale di S.Maria dello Spasimo, il lungomare e i quartieri prossimi al mare come lo storico quartiere della Kalsa.

La politica che viene seguita dalla giunta Orlando (di centrosinistra) e che in parte sarà continuata anche successivamente con la giunta Cammarata (di centrodestra) è quella non tanto di trasformare il paesaggio urbano per inserire nuovi manufatti ma piuttosto quella di operare su antichi edifici, localizzati prevalentemente all'interno del grande centro storico palermitano, per riqualificarli e destinarli a nuove funzioni urbane, spesso funzioni di tipo culturale (Soderstrom, 2009).

La giunta Cammarata, infatti, insediata nel 2001, interverrà anch'essa sulla riqualificazione di aree dismesse come l'ex deposito di locomotive S.Erasmo oppure su edifici civili e religiosi situati in centro storico come palazzo Belmonte-Riso e l'ex chiesa di S. Maria di Montevergini.

Questo tipo di interventi evidenzia però un punto critico. Hanno avuto il merito di recuperare edifici e spazi pubblici destinati al degrado ma nel complesso si sono limitati spesso ad interventi fisici puntuali senza affrontare gli aspetti più

importanti di riqualificazione sociale, civica ed economica del quartiere e della collettività che vi vive.

Ci si è concentrati, al contrario, sul risanamento e sulla valorizzazione di alcune parti della città soprattutto in relazione alla capacità attrattiva che queste aree risanate possono esercitare nei confronti dei residenti e dei turisti; a tal proposito è evidente il caso scuola del quartiere Kalsa, che da quartiere portuale degradato è divenuto in quindici anni lo spazio *cult* della città in cui si aprono locali alla moda e laboratori culturali che ospitano gli eventi più innovativi e ricercati. Questi processi hanno favorito il trasferimento di una quota non ancora imponente di classi abbienti negli spazi riqualificati del centro storico e hanno avviato, anche se in maniera ancora non definita e definitiva, un processo di *gentrification* a cui la giunta Cammarata non si è opposta, semmai l'ha favorita, ponendosi in contrasto con la giunta Orlando che in qualche modo aveva cercato di frenare questi processi di sostituzione della popolazione nei quartieri storici, sicuramente a danno delle fasce sociali più deboli. In assenza di adeguate politiche pubbliche di riequilibrio sociale (assenti a Palermo come nella maggior parte delle città italiane), è assai probabile che questi processi di *gentrification* inneschino conflitti sociali permanenti di cui a Palermo iniziano a ravvisarsi i sintomi (Lo Piccolo e Canale, 2008).

Le politiche di sviluppo urbano condotte a Palermo dal 1993 ad oggi si possono suddividere in due macro-fasi: una prima fase, sostanzialmente coincidente con gli anni di Orlando sindaco (1993-2001), in cui si è dato valore al tema della cultura come volano per una riscossa che prima che sociale ed economica è stata intesa come riscossa civile e dove quindi gli interventi di riqualificazione si sono molto concentrati sulla rifunzionalizzazione di spazi di città per usi culturali; una seconda fase, invece, coincidente con gli anni della Giunta Cammarata (2001- oggi), che ha visto prevalere, così come evidenzia Soderstrom, la rigenerazione di spazi urbani in funzione della loro destinazione d'uso di tipo commerciale.

L'amministrazione comunale guidata da Cammarata ha concentrato su tre direttrici principali gli interventi sul centro storico: il recupero edilizio; gli spazi aperti; gli spazi culturali.

Il tema del recupero edilizio è stato affrontato soprattutto attraverso l'erogazione di contributi ai privati per la ristrutturazione delle facciate e per la

rimozione dai prospetti e il conseguente interrimento dei servizi a rete (acqua, luce, gas, telefono) degli edifici di pregio situati nella zona compresa tra Via Maqueda e Corso Vittorio Emanuele, ammettendo a tali contributi non solo i residenti ma anche le imprese edilizie, lasciando seri dubbi su possibili manovre speculative.

Gli interventi previsti per la riqualificazione di spazi aperti (rifacimento della pavimentazione, dell'arredo urbano, della rete fognaria, recupero delle sculture) ha riguardato piazze, aiuole, giardini pubblici, spazi di collegamento tra vie, e l'obiettivo prioritario è stato quello di attrarre investimenti dei privati all'interno del centro storico. Già l'amministrazione Orlando era intervenuta significativamente con la riqualificazione di piazza Olivella, via Orologio e via Bara all'Olivella in un'area-cerniera tra la via Maqueda e la via Roma.

Per quanto riguarda gli spazi culturali, infine, sono stati ultimati o sono stati avviati i lavori per il restauro di alcuni complessi monumentali per adibirli ad attività culturali. Dopo il restauro della chiesa dello Spasimo, simbolo emblematico che avviava l'operazione culturale di recupero identitario della città, occorre ricordare S. Anna la Misericordia e palazzo Bonet (adibita a galleria d'arte moderna per l'esposizione della produzione di artisti siciliani dal fine '700 ai primi del '900, a mostre temporanee, ad attività didattiche, a bookshop e a caffetteria); il Teatro Massimo (con l'innovativo progetto di un museo degli architetti che si sono dedicati a questo teatro); il recupero delle facciate del Teatro Politeama. Questi interventi senza dubbio hanno aumentato l'offerta di luoghi, artistici e culturali, da vivere per la città anche se il successivo affidamento in gestione ai privati è risultato raramente redditizio per l'Ente pubblico.

Da questi brevi cenni è intuibile che l'operazione che si è cercata di portare avanti a Palermo è stata quella di vedere nelle arti e negli eventi legati alla fruizione delle arti un'attrattiva sia per i residenti che per i potenziali turisti. Facendo questo si è consentito ai residenti una fruizione di spazi della città sino a quel momento considerati degradati e *off-limits* e nello stesso tempo si è riusciti a promuovere con più efficacia il prodotto turistico Palermo all'esterno.

Queste pratiche di rivitalizzazione di parti importanti del centro storico hanno rappresentato anche una buona opportunità economica per le attività commerciali e per la nascita di nuove imprese, soprattutto quelle legate al mondo della ristorazione e del tempo libero.

Un altro tema importante, oggetto dei processi di riqualificazione in città, ha riguardato il rapporto tra la città e il mare, rapporto che, come scrive Teresa Cannarozzo, nella capitale siciliana era stato in buona parte smarrito, a causa di interventi urbanistici assai discutibili, come il deposito delle macerie causate dai bombardamenti della seconda guerra mondiale per colmare un vasto tratto di mare prospiciente il centro urbano. Rapporto che si è iniziato a ricucire con il progetto di riqualificazione del lungomare Umberto I, il cosiddetto Foro Italico, luogo che nel tempo era divenuto luogo di spaccio di droga e di esercizio della prostituzione. Il progetto inaugurato da Leoluca Orlando è stato concluso durante gli anni della giunta Cammarata. Va riconosciuto che la riqualificazione del Foro Italico ha favorito anche processi riqualificatori dell'adiacente quartiere della Kalsa; segno tangibile di questa nuova stagione è stata l'attenzione riservata a Palermo da parte della Biennale di Architettura di Venezia che nel 2006 ha organizzato a Palermo la sezione della mostra internazionale intitolata "Città e porto", svoltasi per la prima volta fuori dalla città di Venezia.

Tra gli eventi artistici di maggiore rilievo turistico e simbolo recente di un rinnovato rapporto tra residenti e spazi della città, infatti, vanno annoverati il *Kalas'art* e il *Kalas'art winter*, eventi che si ricollegano anche al rinnovato rapporto tra il mare e la città e che hanno dato forte vitalità al quartiere storico della *Kalsa*, quartiere ormai segnato dalla presenza di molte attività gastronomiche tradizionali e dal cosiddetto *street food* (cibo per strada), che rappresenta un elemento di forte richiamo turistico. Inoltre, l'organizzazione del *Kalas'art winter* ha permesso di dare continuità agli eventi estivi e di favorire in questo modo una destagionalizzazione dei flussi turistici.

Gli interventi fisici di riqualificazione del lungomare, dall'impianto di verde alle nuove pavimentazioni, dalla collocazione di installazioni artistiche al restauro di palazzi importanti (Palazzo Bonagia, Palazzo Forcella-De Seta) insieme alla riqualificazione di via Alloro e di piazza Kalsa sono stati realizzati in modo discontinuo e non sempre organico, con interruzioni di lavori e con tempi di esecuzione scarsamente rispettati, nell'ambito di una area sì vasta ma pur sempre coincidente unicamente con il quartiere a ridosso del centro affacciato sul mare: il già più volte citato antico quartiere della Kalsa. L'avvio dei lavori di recupero del *waterfront* palermitano ha fatto moltiplicare anche ipotesi progettuali ad alto interesse immobiliare, come la destinazione d'uso del molo trapezoidale,

che si alternano ad altre più congrue con un equilibrato sviluppo turistico dell'area, come la proposta di realizzare il porto turistico di S. Erasmo.

Nel campo del miglioramento della rete dei trasporti e di una migliore accessibilità alla città nonché di una più adeguata connessione tra le diverse aree della città, in questo lungo periodo di riqualificazioni e di opere di recupero si è fatto poco. Molte sono le progettazioni messe in campo ma scarse o inadeguate sono state le realizzazioni.

Tra le realizzazioni possiamo citare l'inaugurazione, alla fine del 2001, dopo quindici lunghi anni di lavori, il collegamento ferroviario tra la stazione di Palermo e l'aeroporto di Punta Raisi, con una frequenza di trenta minuti. Nonostante l'obiettivo raggiunto di aver creato un'infrastruttura utile all'accessibilità dall'esterno alla città, quest'opera evidenzia molto chiaramente la lentezza della realizzazione di interventi strutturali sulla città a Palermo e la forte dipendenza dal massiccio intervento finanziario di natura pubblica.

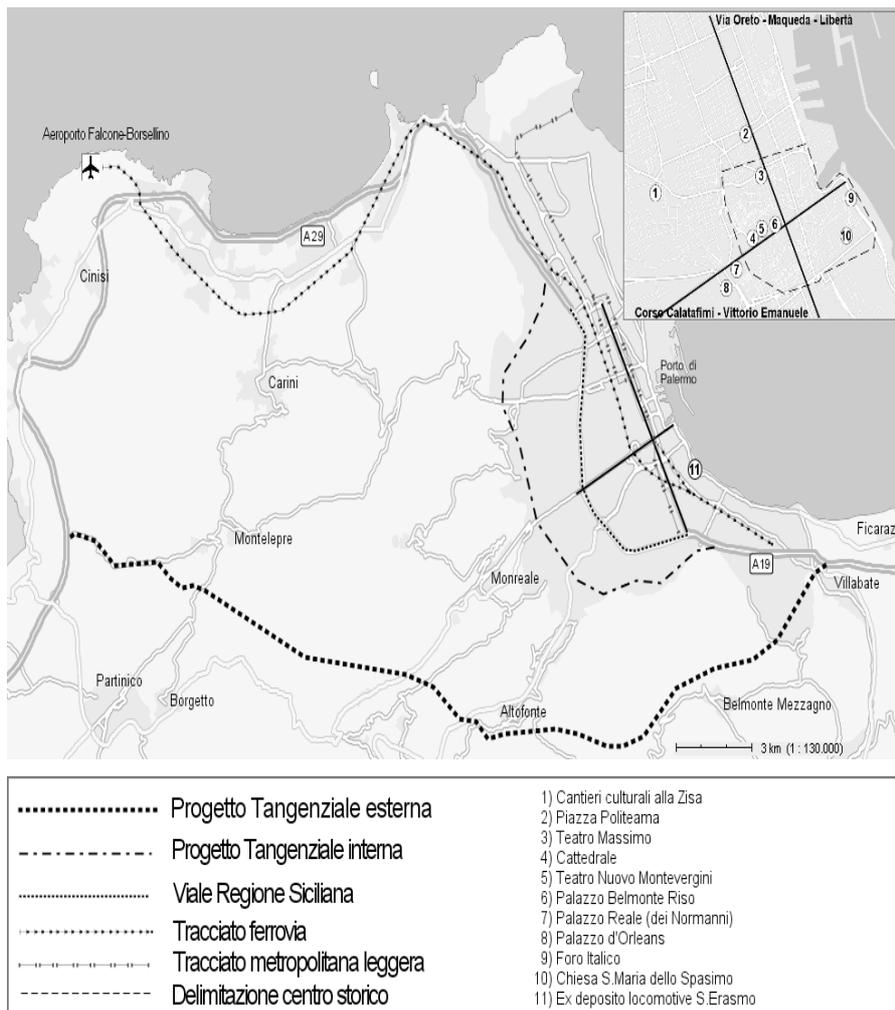
Le progettazioni riguardano, invece, la costruzione di una tangenziale interna che sostituisca l'obsoleto Viale della Regione Siciliana al fine di rafforzare i collegamenti da/per l'aeroporto cittadino oppure la realizzazione di una tangenziale esterna, che svolga anche il ruolo di rivitalizzazione dei centri interni della provincia palermitana, per decongestionare il centro urbano dai flussi che lo attraversano in direzione est-ovest, provenienti dalle arterie autostradali che lo collegano rispettivamente a Messina e Catania e Trapani. E ancora, una nuova linea metropolitana leggera automatica, un anello ferroviario sotterraneo in corrispondenza dell'area urbana con maggiore densità di servizi pubblici e commerciali, tre linee di tram per collegare le periferie con il centro e, infine, il raddoppio del passante ferroviario per il collegamento con l'aeroporto⁵⁰. Questi progetti dovrebbero dare corpo alle indicazioni contenute all'interno del Piano integrato del trasporto pubblico di massa, predisposto dall'amministrazione comunale. Un Piano ambizioso che prevede inoltre la realizzazione di un sistema di linee, con nodi e stazioni di interscambio, in grado di agevolare gli spostamenti da e verso il centro urbano, la delimitazione di una vasta area a traffico limitato, un piano parcheggi per creare la disponibilità di oltre 10 mila

⁵⁰ Il collegamento tra l'aeroporto e la città è migliorato sensibilmente con la realizzazione nel 2001 del collegamento ferroviario che consente l'accesso fino al centro urbano dei passeggeri da/per l'aerostazione.

nuovi posti auto e le “zone blu” per la sosta tariffata lungo le strade cittadine.

Il dato di fatto è però che, allo stato attuale, queste progettazioni sono ancora sulla carta oppure sono nelle primissime fasi di esecuzione e nella grande maggioranza dei casi sono purtroppo segnate da ritardi, difficoltà dell'*iter* burocratico, indagini della magistratura su possibili infiltrazioni mafiose, ostracismi di tipo politico sull'opportunità o meno delle scelte. La lentezza dei lavori e la forte dipendenza dal finanziamento pubblico, infine, si inseriscono all'interno di una scarsa consapevolezza, soprattutto da parte delle classi dirigenti politiche e amministrative, del ruolo fondamentale che un sistema di trasporto pubblico efficiente può svolgere nella riorganizzazione funzionale della città nonché nel miglioramento della qualità della vita collettiva. Anche per i turisti e i tanti visitatori che arrivano a Palermo.

Detto ciò, ad oggi, resta molto compromessa la situazione della mobilità all'interno la città, resa difficile dall'afflusso del traffico extracomunale, connesso all'attrazione delle funzioni direzionali relative ai servizi pubblici regionali, provinciali e comunali, oltre che dalla parcellizzazione diffusa di attività negli edifici del centro, che contribuiscono a rendere il traffico caotico per gran parte della giornata.



Tav. 5 – Progetti di infrastrutture di trasporto e principali risorse turistiche in centro città a Palermo - Fonte: elaborazione di A.D.Caponnetto su mappa Route66

La trasformazione e il recupero dei luoghi pubblici che ha investito Palermo ha avuto un impatto importante sull'immagine della città, anche da un punto di vista turistico, ma tali operazioni di riqualificazione sono state segnate da tempi di investimento e di realizzazione troppo lunghi. Molti lavori sono stati iniziati durante gli anni della giunta presieduta da Leoluca Orlando (1993-2000) e terminati in tempi recenti con la giunta guidata da Diego Cammarata, sindaco in carica dal 2001. Tra questi lavori va citato il caso del recupero del Foro Italico, così come quello di Piazza Magione. Va segnalato inoltre come la piena fruibilità dei “nuovissimi luoghi della città” (Expa, Sant’Erasmo, Palab, Nuovo Montevergini) è stata condizionata dalle contrapposizioni e gelosie politiche con i “nuovi luoghi della città” dell’era Orlando (Spasimo, Cantieri Zisa, teatro

Garibaldi), producendo nel corso degli anni aperture e chiusure improvvise, modalità di gestione discutibili e mancanza di fruizione costante. Inoltre, per quanto riguarda i grandi eventi della città, piuttosto che operare a livello politico-amministrativo per lo sviluppo di un unico ed integrato progetto culturale, che desse continuità a quello già realizzato, si è preferito ripartire da zero, come nel caso del *Kals'Art* contrapposto al *Festival del Novecento*.

L'insieme degli interventi di recupero, riqualificazione e rivitalizzazione in senso turistico-culturale di luoghi simbolo di Palermo è profondamente segnato dal ruolo determinante dell'investimento pubblico rispetto alla vitalità e al protagonismo di investitori privati. Un ruolo eccessivo, favorito negli ultimi dieci anni da ingenti risorse provenienti dai fondi comunitari europei per le aree a Obiettivo 1. Risorse risultate quasi sempre insostituibili sia al fine di realizzare opere di miglioramento infrastrutturale che nella successiva gestione operativa degli spazi e dei relativi servizi. Quest'ultimo aspetto ha certamente rappresentato un grosso limite anche per le dinamiche di sviluppo turistico della città e, infatti, non vi sono esempi significativi di investimento privato.

I risultati degli interventi di riqualificazione risultano ancora oggi limitati e sicuramente non esaustivi, tali da giustificare il commento di Teresa Cannarozzo (2008), che sottolinea come il centro storico di Palermo agli occhi di un turista o di un residente si presenti come un *puzzle* di edifici eleganti e ben restaurati, che incontrano angoli e strade in cui domina un profondo degrado fatto di rovine, macerie e spazzatura in abbondanza. Tuttavia è vero anche che il processo spontaneo di riscoperta del centro storico ha portato negli ultimi vent'anni la media borghesia palermitana ad investire e a ristrutturare importanti edifici, seppur solitamente localizzati nelle strade centrali e nelle piazze più belle, e all'apertura di numerosi ristoranti, bar all'aperto, pub ed enoteche che hanno contribuito a trasformare l'immagine della città e nello stesso tempo hanno evidenziato una non facile conciliazione di interessi tra i residenti e i gestori delle attività commerciali. Come contraltare, però, è da rilevare una lenta ma inesorabile estromissione dei ceti meno abbienti dal centro e quindi un ricambio radicale di abitanti e di tipologie di attività commerciali in assenza di una politica pubblica a riguardo. Come ha scritto Teresa Cannarozzo: "Questa vicenda dà il segno di quanto sia problematico il percorso verso il recupero del centro storico e come questo si intrecci con il problema abitativo della popolazione più disagiata".

Questa lunga stagione di trasformazioni urbane inaugurata nel 1993 e proseguita sino ad oggi, appare positiva in quanto ha rotto l'immobilismo ultradecennale sulla questione urbana a Palermo, però nello stesso tempo dimostra di non aver avuto la forza di aggredire i nervi scoperti della precaria condizione urbana palermitana: dai rapporti centro-periferia alla riqualificazione dei quartieri periferici ad alto disagio socio-economico; dai temi della mobilità integrata sino alle condizioni di competitività del fragile assetto economico e imprenditoriale.

Intervenire con azioni di recupero in centro storico per migliorare l'offerta di beni e servizi pubblici, soprattutto in un'ottica di valorizzazione culturale e turistica, con l'obiettivo di migliorare la vivibilità dei residenti e l'attrattiva per turisti e visitatori, risulta essere un'azione meritoria ma largamente insufficiente nel momento in cui, per esempio, ancora nel 2007 un'indagine stessa del Comune di Palermo rileva la presenza di ben 1.300 edifici pericolanti in centro storico bisognosi di interventi di ristrutturazione e di questi 500 con situazioni di degrado preoccupante.

5.3 Bari

La città di Bari, così come moltissime città italiane, ha riscoperto un'attenzione nuova verso i problemi degli spazi urbani solo a partire dalla seconda metà degli anni '80, quando iniziò in città un dibattito pubblico (in cui ebbe un ruolo fondamentale l'Università) sulla necessità di riqualificare spazi importanti e simbolici della città al fine di inaugurare una nuova stagione dello sviluppo urbano del capoluogo pugliese che doveva trovare necessariamente delle connessioni con le dinamiche di sviluppo economico e imprenditoriale presenti in città, molto orientate verso i settori dei servizi (anche avanzati) e del commercio.

La data simbolo, però, di avvio di un'intensa opera di interventi che nel bene e nel male hanno cambiato il volto di Bari è più recente ovvero il 1997, anno in cui viene attivata la fase gestionale del Programma d'Iniziativa Comunitaria Urban I che ha interessato soprattutto il borgo storico situato nella penisola di Bari Vecchia, parte della città contraddistinta da grandi valori simbolici (qui sono ubicate, per esempio, la Basilica di San Nicola, la Cattedrale, il Castello Svevo), ma anche da caratteri di forte marginalità.

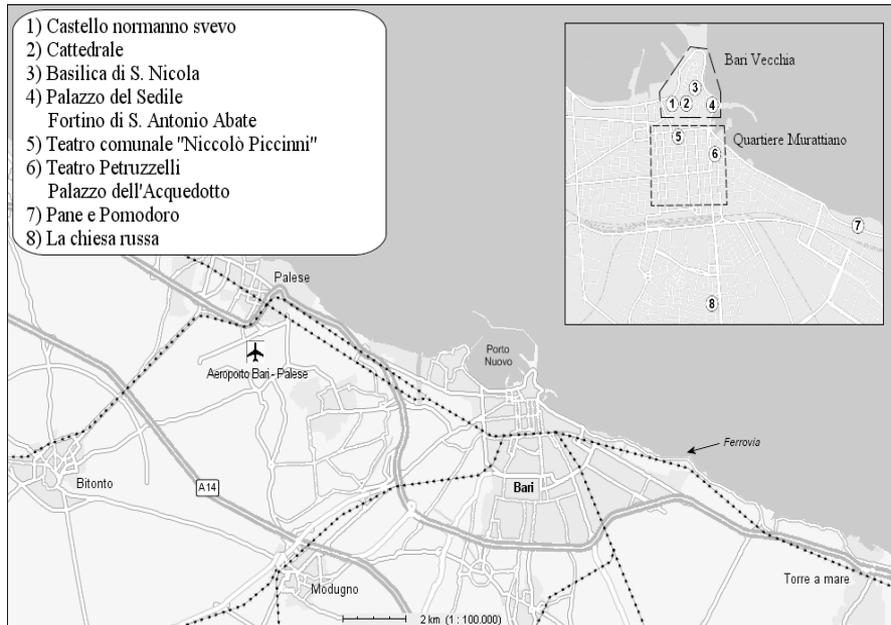
Il progetto Urban ha comportato interventi di riqualificazione infrastrutturale ed economico-sociale del centro storico e circa la metà di questi è coincisa con azioni di recupero fisico, che hanno cercato di sanare situazioni di degrado infrastrutturale e/o ambientale. Nella città di Bari però una quota significativa di finanziamento è stata dedicata anche ad attività riconducibili al rilancio delle attività economiche e sociali e, quindi, alla promozione economica della “città vecchia”, che aveva visto nel corso del tempo ridurre in modo significativo la presenza delle attività commerciali ed artigianali.

La riqualificazione fisica di Urban ha interessato soprattutto Piazza del Ferrarese, punto d’incontro tra il centro storico e l’elegante quartiere murattiano, il primo tratto delle Mura sul mare che circondano il centro storico, quella che i baresi chiamano comunemente la Muraglia, la pedonalizzazione e l’arredo di Piazza Mercantile, sede dello storico mercato coperto della città.

Partendo da questi spazi altamente significativi, l’opera di bonifica e riqualificazione ha interessato, di fatto, la parte di Bari Vecchia adiacente al mare e, nello stesso tempo, più vicina alla Basilica di San Nicola e alla Cattedrale. In questi spazi, che sono stati così restituiti alla città, ai suoi abitanti ed ai suoi visitatori, è cresciuta moltissimo l’attrattività da un punto di vista commerciale e, soprattutto per quanto riguarda la localizzazione di attività dedicate al *loisir* e al tempo libero (bar; ristoranti, locali alla moda, trattorie tipiche, etc.). Di riflesso è cresciuta anche l’attrattività turistica dell’area.

Come scrive Antonio Mininno: “Piazza Ferrarese, Piazza Mercantile, il Castello Svevo, la Cattedrale, la Basilica di S. Nicola, la Muraglia, le tante viuzze del borgo antico costituiscono quindi oggi lo spazio pubblico nuovamente rappresentativo, inteso come spazio della partecipazione alla vita della collettività; sono i luoghi delle relazioni dove finalmente si verifica il contatto fra gruppi sociali diversificati, ridiventati spazi destinati alla socializzazione, al tempo libero, e soprattutto alla diffusione della cultura. Sono per certi versi i nuovi “salotti urbani”, fortemente attrattivi per l’intera cittadinanza e costituiscono una nuova polarità attrattiva anche per i gruppi di turisti internazionali in costante incremento”⁵¹.

51 Mininno A., Novembre C. (2011), *La città di Bari: riqualificazione urbana, competitività e turismo in Turismo e competitività urbana*, L. Ruggiero e L. Scrofani (a cura di), Editore Franco Angeli, Milano



Tav.6 – Città di Bari: i quartieri storici e le principali attrattive culturali - Fonte: elaborazione di A.D.Caponnetto su mappa Route66

E' evidente però che l'affermazione di una nuova immagine di Bari Vecchia, non opportunamente integrata in un quadro complessivo di programmi strategici per la trasformazione urbana, ha condotto ad un variegato processo di *gentrification* di cui i residenti appaiono essere i più penalizzati, dato il forte incremento dei valori immobiliari e la conflittualità crescente tra chi abita e chi usa questi luoghi per attività di svago.

Il rilancio dell'immagine della "città vecchia" e il recupero dei suoi spazi simbolici ha rappresentato infatti l'avvio di più stagioni di trasformazioni fisiche dell'area urbana barese che sostanzialmente sono coincise con l'alternanza di due coalizioni di colore politico diverso alla guida della città: sino al 2004 il governo di centro-destra con il Sindaco Di Cagno Abbrescia, e dal 2004 in poi il governo di centro-sinistra con il Sindaco Emiliano.

Questi due governi hanno adottato atteggiamenti e pratiche amministrative distinte nell'affrontare le problematiche legate alla *governance* urbana e ai processi di trasformazione della città. Il centro-destra si è contraddistinto per la sua capacità di attrarre finanziamenti aggiuntivi e di gestire bene le relative macchine organizzative, funzionali alla spesa di tali finanziamenti esogeni: in tal senso va letto, per esempio, l'affidamento e l'organizzazione di grandi eventi come i XII Giochi del Mediterraneo nel 1997, oppure l'intera vicenda del

finanziamento del programma europeo Urban I. Il centro-sinistra, invece, si è caratterizzato per una modalità d' intervento che potremmo definire "per progetti" concentrata sulle più importanti emergenze urbane ad alto contenuto simbolico (Punta Perotti e litorale sud est, Teatro Petruzzelli, Teatro Margherita, etc.) e per una buona attenzione alle problematiche ambientali e della qualità della vita, intesi come fattori trasversali da affrontare e su cui costruire la rinascita della città in termini di vivibilità e di competitività.

Ambedue le esperienze amministrative però, e questo è il grande limite, non si sono contraddistinte in modo deciso per la costruzione di una visione di città univoca da offrire sia ai suoi abitanti che all'esterno. E' mancata una visione strategica della città nel medio-lungo periodo su cui far convergere singole iniziative coerenti e integrate tra loro. Si è proceduto per spazi e progetti.

Spazi importanti della città di Bari, infatti, nell'ultimo decennio sono stati investiti da forti processi di riqualificazione fisica e, in modo molto più deciso dal 2004 ad oggi (dall'insediamento della giunta comunale di centro-sinistra); pezzi della città sono cambiati profondamente assumendo una nuova immagine e nuove funzioni, vedendo ripristinate anche destinazioni che si erano perse o che erano state abbandonate colpevolmente in passato.

Non a caso parliamo di pezzi di città perché, così come abbiamo accennato, si è intervenuti sulla città "per pezzi" o meglio potremmo dire "per progetti" concentrando l'attenzione sul grande valore simbolico e mediatico degli interventi e forse prestando molta meno attenzione al difficile lavoro di ricucitura delle maglie della rete urbana.

I progetti che sono intervenuti sul cambiamento li possiamo ricondurre a cinque tipologie:

- contenitori culturali;
- il mare;
- la "città vecchia";
- la mobilità e l'accessibilità;
- la cura dell'ambiente.

Quando parliamo di contenitori culturali ci riferiamo soprattutto al completamento dei lavori di recupero dei due grandi e suggestivi teatri baresi: il Teatro Petruzzelli e il Teatro Margherita.

Il Teatro Petruzzelli è stato riconsegnato alla città il 7 Settembre del 2009. La restituzione del Petruzzelli alla città di Bari segna un punto importante di riappropriazione di un luogo dell'identità che si era perduto e nello stesso tempo rappresenta un valore aggiunto enorme per la città di Bari nella sua sfida competitiva ad altre città italiane e del Mezzogiorno (Napoli e Palermo su tutte) che fanno dell'arte, della cultura e della musica "alta" un fattore di richiamo in termini turistici.

L'altro luogo rappresentativo culturale, appena restaurato, è il Teatro Margherita. Costruito interamente in stile *liberty* nell'ansa del vecchio porto, dopo ben quaranta anni d'inattività, ritornerà a svolgere il suo ruolo di promozione culturale all'interno della città. I lavori di restauro sono terminati e agli inizi di agosto del 2010 l'immobile è tornato nella piena disponibilità del Comune di Bari.

E' evidente come il ritorno alla disponibilità nel centro della città di due teatri di grandi dimensioni e dall'importante valore estetico e storico, votati ad ospitare eventi culturali importanti, rappresenti un enorme fattore di attrazione della città sia per i residenti che per i potenziali visitatori.

Altro tema centrale è il tema del mare. Le relative operazioni di trasformazione urbana che si sono susseguite lungo il litorale (va considerato che Bari ha un litorale lungo circa 30 Km), si sono incrociate fortemente con il tema ambientale, con risvolti legati sia alle tematiche delle lottizzazioni edilizie facili che a quelle della bonifica del suolo e del degrado fisico, ambientale ed antropico.

L'evento simbolo che ha modificato fisicamente il lungomare nella sua zona di raccordo tra il centro cittadino e la parte sud-est del litorale, è stato l'abbattimento dell'ecomostro di Punta Perotti, nell'aprile del 2007, e la successiva realizzazione in quello stesso luogo del Parco Punta Perotti, un parco verde attrezzato a poche centinaia di metri dal mare.

L'abbattimento dei manufatti di Punta Perotti, costruiti in deroga alle norme di tutela paesaggistica, ha ridato ai baresi e ai suoi visitatori la profondità dell'orizzonte, oltre alla percezione della linea di fuga del lungomare in direzione sud (Martinelli, Lamacchia, 2009) ed ha allungato verso sud la fruizione del lungomare grazie alla nascita del Parco e ai suoi spazi verdi.

Al tema ambientale è anche legata la riqualificazione del litorale sud a ridosso del centro cittadino e del quartiere Japigia, avvenuta grazie ai fondi nazionali

destinati alla città di Bari in occasione dei XII Giochi del Mediterraneo. Tali lavori hanno portato nel 1997 alla nascita del Parco Costiero “Pane e Pomodoro”, che, in poco tempo, è diventata la spiaggia comunale più amata dai residenti, e alla progettazione e realizzazione di lotti di ampliamento della spiaggia del 1998 e del 2000 (Martinelli, Lamacchia, 2009). Al progetto di “Pane e Pomodoro” è seguito quello relativo al potenziamento del litorale sud, con la predisposizione dei lavori, nel 2001, propedeutico alla nascita del Parco Costiero “Torre Quetta”. Tali lavori sono terminati nell’estate del 2010, a conclusione di diverse indagini da parte della magistratura, e dopo lunghi interventi per la messa in sicurezza dell’area, sino ad allora interdetta alla fruizione a causa della diffusa presenza di scorie di amianto lungo la battigia.

Anche in questo caso, l’avvenuto risanamento ambientale della costa è servito a riconvertire il litorale sud di Bari da zona dal diffuso degrado e delle lottizzazioni discutibili in zona dedicata ad attività ricreative e balneari. Infatti, il progetto dell’Amministrazione Comunale è proprio quello di estendere il *waterfront* verso sud, connettendo la parte “centrale” del lungomare, caratterizzata dal particolare sito del borgo antico, “Bari Vecchia”, dal Teatro Margherita e dai palazzi di epoca fascista, con il lungomare “turistico” fatto di parchi verdi (Punta Perotti), di spiagge comunali (Pane e Pomodoro; Torre Quetta) e da altre infrastrutture in campo ricettivo e ricreativo.

Il progetto al quale si lavora è molto ambizioso in quanto riguarda uno dei tratti costieri considerati, fino a qualche anno fa, e per molti versi anche tutt’ora, repulsivi a causa del diffuso degrado fisico ed ambientale, nonché per la presenza di fenomeni antropici tipici della marginalità sociale. Le azioni e le politiche pubbliche su descritte però hanno in qualche modo già segnato una controtendenza in quanto sul litorale sud, lungo la direttrice Bari – San Giorgio – Torre a Mare, cominciano a nascere nuove attività economiche legate al tempo libero e al turismo, come ristoranti, lidi, campeggi, etc. e quindi l’opera di riqualificazione dell’area comincia a dare i suoi primi risultati.

La terza sezione dei “pezzi” che cambiano la città riguarda il borgo storico di Bari, di cui in parte abbiamo già parlato. Come già detto, la riqualificazione della “città vecchia” coincide sostanzialmente con l’attuazione del Programma d’Iniziativa Comunitaria Urban I. Vari spazi pubblici e punti d’interesse architettonico del borgo antico sono stati oggetto di profondi interventi di

recupero; infatti, la riqualificazione del quartiere e delle immediate aree limitrofe porta un flusso sempre crescente di persone (residenti e turisti) a visitare la “città vecchia”, fino a non tanti anni fa, considerata zona gravemente degradata.

Purtroppo, nell'ultimo anno il borgo antico ha vissuto, anche se non con la stessa frequenza del passato, qualche problema derivante da scontri tra gruppi legati alla microcriminalità, soprattutto giovanile; il ripristino immediato delle condizioni di sicurezza è stato di vitale importanza. Per il raggiungimento di tale obiettivo si sono mobilitate recentemente l'Amministrazione Comunale e le forze dell'ordine. Va anche detto che il potenziamento degli impianti d'illuminazione stradale e l'istituzione di presidi territoriali, gestiti da associazioni di volontariato, hanno non poco contribuito a garantire un migliore maggiore livello della sicurezza.

Per quel che concerne i servizi connessi alla mobilità e all'accessibilità si è assistito, nell'ultimo decennio, ad un'evidente discontinuità nell'azione di governo della città (Martinelli, Lamacchia, 2009), che coincide con il cambiamento del quadro politico avvenuto nel 2004. La svolta ha riguardato diversi ambiti d'intervento: la questione del nodo e del tracciato ferroviario che condiziona l'intera città; la metropolitana leggera; il sistema dei parcheggi; la decongestione del traffico nei quartieri centrali e le azioni atte a favorire una mobilità sostenibile.

Sul nodo ferroviario e sulla linea ferroviaria, che, di fatto, divide longitudinalmente la città, l'attuale amministrazione comunale ha cambiato orientamento rispetto a quella precedente; l'Accordo di Programma del 1998, siglato tra Comune, Provincia, Regione, Ministero dei Trasporti e Ferrovie dello Stato prevedeva, la realizzazione di un alto numero di sottopassi e cavalcavia necessari per risolvere i problemi di collegabilità tra i diversi quartieri; a seguito di tante proteste della società civile, il progetto non ha trovato attuazione. Nel 2006, è stato siglato un nuovo Protocollo d'Intesa con il quale invece s' intende procedere l'interramento di un tratto di binari a nord (quartieri Santo Spirito e Palese) ed un nuovo tracciato, a sud, che consente l'aggiramento del quartiere Japigia. Tutto ciò si integra perfettamente con il progetto di riqualificazione del litorale a sud est.

Il primo tratto di metropolitana leggera, inaugurato nel corso del 2009, per il momento collega in dieci minuti il centro cittadino con la grande periferia rappresentata del quartiere San Paolo, abitata da circa 30.000 persone; i lavori di

completamento riguardano il tratto che collegherà il quartiere San Paolo all'aeroporto internazionale Karol Woytila.

Per quanto riguarda i parcheggi, l'amministrazione di sinistra si è trovata a gestire l'eredità di quella precedente di centro-destra, la quale aveva bandito nel 2002 un concorso per la realizzazione in *project financing* di tre parcheggi interrati multipiano con conseguente risistemazione dell'area pedonale in superficie. Dei tre parcheggi previsti – quello in Piazza Cesare Battisti, nei pressi dell'Ateneo, della capienza di 700 posti auto, è in fase avanzata di ultimazione, mentre l'altro, in Piazza Giulio Cesare, nei pressi del Policlinico, della capienza di 800 posti auto è stato inaugurato nel corso del 2010, dopo diversi blocchi imposti dalla magistratura, che aveva ravvisato alcune irregolarità nelle operazioni di scavo, è già operante; il parcheggio di Via Cavour, secondo le indicazioni dell'amministrazione, non troverà attuazione sia perché metterebbe a rischio una delle zone storiche della città, sia perché si nutrono molti dubbi tecnici sulla effettiva fattibilità dell'opera.

Le recenti politiche per la mobilità adottate dal Comune di Bari si sono orientate verso la limitazione dell'afflusso di auto private in centro città, la creazione di scambi intermodali ubicati a ridosso delle aree centrali e la promozione dell'adozione di stili di vita e di scelte di mobilità sempre più sostenibili, al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico e quello acustico in città. In tal senso vanno visti i progetti del *Park and Ride*, delle Zone a Traffico Regolamentato nel quartiere murattiano, delle Zone a Traffico Limitato nel borgo antico, del *Bike Sharing* (progetto Barinbici) e delle piste ciclabili.

Con il *Park and Ride* si sono attivati tre parcheggi scambiatori gomma-gomma (auto privata-bus navetta con linea diretta verso il centro) in punti strategici di accesso al centro cittadino (spiaggia Pane e Pomodoro; Largo 2 Giugno; FBN-Quasimodo) e un parcheggio di scambio gomma-ferro. L'iniziativa ha incontrato il favore popolare ed i *Park and Ride* oggi sono molto utilizzati sia dai residenti per gli spostamenti casa-lavoro e per il tempo libero, sia dagli escursionisti e visitatori della città. Nei mesi estivi vengono prolungati gli orari e in alcuni circostanze raddoppiate le corse.

La Ztl (Zona a Traffico Limitato) riguarda l'intera area della "città vecchia", rendendo così completamente pedonabile il borgo antico; vi possono entrare con le auto solo i residenti e coloro i quali sono in possesso di permessi speciali

(medici; assistenza; giornalisti; etc.). Questa iniziativa ha migliorato molto la vivibilità del centro storico e la fruibilità degli spazi in chiave turistica e commerciale. Un intero centro storico senza auto è più attrattivo per il turista, ma anche per chi vuole vivere momenti di relax.

Altra iniziativa da segnalare è il progetto Barinbici. In 13 punti della città sono distribuite postazioni nelle quali, utilizzando una tessera elettronica, è possibile prelevare una bicicletta. È un servizio di noleggio biciclette automatico altrimenti detto *bike sharing*. Vi possono accedere tutte le persone maggiorenni, anche non residenti a Bari. La bicicletta diventa, quindi, uno strumento utile non solo per i cittadini, ma anche per i turisti e per i lavoratori pendolari che si recano in città. E' evidente che rappresenta una valida alternativa all'uso dell'automobile in centro, oltre a favorire una nuova cultura della mobilità. La bicicletta può essere riconsegnata in un punto diverso da quello di prelevamento, proprio per facilitare l'integrazione tra i diversi mezzi di trasporto.

La città di Bari ha sviluppato quindi il primo e più economico *bike sharing* del Sud Italia (10 euro l'abbonamento senza tariffa a consumo) e sono in fase di sviluppo stazioni per più di 1.000 biciclette in città. In cinque anni (2003-2008) la città di Bari è passata da 0 a 8 Km di piste ciclabili e ha già provveduto alla installazione di 270 rastrelliere⁵².

C'è da aggiungere come la lotta al degrado ambientale, nell'intento di perseguire una politica della salute, sia diventato un tratto distintivo degli interventi sulla città negli ultimi anni. Tali interventi si sono concretizzati soprattutto nelle grandi opere di bonifica dall'amianto che hanno già riguardato il Parco Costiero di Torre Quetta, e che sono in fase di progettazione per l'area industriale ex-Fibronit. Dopo le operazioni di messa in sicurezza dell'area, il progetto ex-Fibronit prevede la costruzione di un parco dedicato alla memoria delle vittime dell'amianto. I lavori di messa in sicurezza permanente partiranno nel 2011 e il progetto prevede la demolizione degli edifici contaminati dall'amianto, la messa in sicurezza delle macerie e delle aree dove i terreni risultano contaminati dall'amianto, mediante isolamento superficiale. I capannoni industriali su cui si dovrà intervenire sono undici, per una superficie complessiva di nove ettari.

52 Secondo l'analisi effettuata nell'ambito della ricerca Ecosistema Urbano 2009, a cura dell'Istituto di Ricerca Ambiente Italia

Va detto che l'opera di riqualificazione urbana, che ha interessato spazi importanti e rappresentativi del contesto urbano, ha certamente influito positivamente sulla costruzione di un'immagine rinnovata della città, che ha cominciato ad essere percepita, all'interno e all'esterno, come luogo maggiormente vivibile, attrattivo, funzionale e moderno.

Le riqualificazioni fisiche, quindi, hanno avuto un ruolo determinante, anche perché hanno fatto sì che nella cittadinanza, in termini generali, si sviluppasse una nuova coscienza collettiva, anche se ciò non è da considerarsi sufficiente di per sé al fine di supportare in modo adeguato un percorso di sviluppo economico locale che partendo da una città più bella e più vivibile riesca nello stesso tempo a diventare più attrattiva per gli investimenti esterni e maggiormente capace di alimentare la nascita e/o la crescita di intraprese economiche locali.

Possiamo affermare che il caso di Bari è segnato, da questo punto di vista, da un fenomeno di complessa integrazione tra le opere di riqualificazione urbana e lo sviluppo di nuove economie locali; il rafforzamento competitivo degli *items* dell'economia della qualità e dell'innovazione (es. la Fiera del Levante e gli eventi proposti in Fiera; il nuovo Cineporto; l'Istituto Agronomico Mediterraneo; Tecnopolis; il Distretto della Meccanica e Meccatronica; le produzioni di qualità nell'agroalimentare), così come l'incremento del traffico delle merci e dei passeggeri relativa alle due grandi infrastrutture di trasporto cittadino, il porto e l'aeroporto, hanno trovato però dei benefici importanti dall'opera di riqualificazione e in parte ne sono una diretta conseguenza.

Quello che emerge, quindi, è che le trasformazioni urbane che hanno riguardato Bari, dalla fine degli anni Novanta ad oggi, oltre che a migliorare la vivibilità e l'accessibilità degli spazi urbani, hanno influito positivamente su quei comparti economici come il turismo e il terziario avanzato (ricerca e consulenza; produzioni cinematografiche; nuove tecnologie; etc.) che più di altri settori hanno beneficiato di una città che nei vari campi della vita urbana (arredo urbano; trasporti; verde pubblico; spiagge; ambiente e salute pubblica) ha intrapreso una strada di continuo miglioramento al fine di raggiungere *standards* di qualità europei.

I temi, invece, del disagio urbano di ampie aree urbane centrali e periferiche della città così come la questione dell'avvio di politiche in grado di innescare processi di rigenerazione socio-economica, soprattutto per le giovani

generazioni, sono rimaste sullo sfondo e le poche iniziative messe in campo non sono state all'altezza della situazione ovvero non sono riuscite a costituire quella massa critica necessaria capace di generare impatti positivi, fortemente visibili e facilmente riscontrabili.

Conclusioni e sviluppi futuri

A partire dalla metà degli anni Ottanta del XX secolo e poi con maggiore forza durante gli anni Novanta, si sono imposte alcune tendenze, a livello internazionale, che hanno riformato profondamente l'approccio alla tematica urbana e di conseguenza la tipologia delle politiche pubbliche adottate:

- il rafforzamento dei processi di competizione economica e territoriale a livello globale;
- il fallimento delle politiche urbane tradizionali, evidenziato dal degrado delle periferie e dalla scarsa valorizzazione delle parti storiche della città;
- la crescente attenzione da parte dei cittadini e dell'opinione pubblica rispetto ai temi della qualità della vita e di un ambiente più salubre in cui vivere.

A queste tendenze di fondo va aggiunto, nella dimensione europea, il ruolo avuto dall'Unione Europea nel lavoro di proposta e di indirizzo rispetto all'implementazione di politiche urbane a livello nazionale, regionale e locale che tenessero insieme, in maniera coordinata e integrata, i seguenti fattori:

- le ragioni di una città competitiva e attrattiva capace di sviluppare innovazione e conoscenza;
- le ragioni di una città sostenibile da un punto di vista ecologico e molto attenta ai valori della qualità urbana;
- le ragioni di una città che combatte i fenomeni di povertà, marginalità e disagio sociale.

Il nostro lavoro, che ha riguardato la dimensione europea e la dimensione italiana e del suo Mezzogiorno in particolare, mette in evidenza come i territori e le città in questi ultimi vent'anni hanno lavorato soprattutto su due opzioni di politica urbana che spesso hanno trovato complementarità e invece a volte hanno evidenziato forti divergenze.

Le due grandi opzioni sono state:

- la città competitiva: una città caratterizzata da modelli di governo imprenditoriale e promozionale, da iniziative spinte di marketing urbano, dall'attuazione di grandi progetti simbolici attenti alla ridefinizione dell'immagine, dalla sensibilità dimostrata nei confronti di importanti interessi economici privati;
- la città sostenibile: una città attenta agli aspetti ecologici e ai temi di una migliore vivibilità e qualità degli spazi urbani; una città compatta e altamente connessa da un punto di vista fisico e immateriale, tanto all'interno quanto all'esterno; una città che in alcune occasioni sperimenta nuove forme di uso del territorio.

Le politiche pubbliche quindi che le città hanno adottato hanno tenuto conto della dualità competitività-sostenibilità e nella realtà fattuale spesso le politiche sono diventate l'esito di questa continua tensione tra le ragioni della competitività e del mercato e le ragioni della sostenibilità *in primis* ecologica ma anche sociale.

Gli obiettivi della competitività urbana così come della sostenibilità urbana si sono perseguiti attraverso l'implementazione di iniziative orientate:

- alla riqualificazione fisica di spazi e luoghi della città e del territorio;
- alla promozione di processi di sviluppo economico locale che fossero la rivisitazione di vecchi modelli oppure l'attivazione di nuovi.

In altre parole, il tema centrale delle pratiche diffuse a livello urbano è stato il tema della rigenerazione della città, in cui si sono contaminati aspetti riguardanti l'infrastrutturazione fisica con aspetti legati allo sviluppo sociale, economico ed occupazionale.

Nella strutturazione concreta di pratiche di rigenerazione urbana, in cui sono sempre state in tensione le questioni della competitività e le questioni della sostenibilità all'interno di dinamiche fortemente globalizzanti, hanno rivestito un ruolo prioritario un insieme di tematiche e di visioni che, così come emerge dal racconto dei casi di città come Amburgo, Helsinki, Oslo e Rotterdam, disegnano un vero e proprio modello culturale di riferimento. Tale modello è quello di una città maggiormente attenta agli aspetti ecologici; una città connessa, compatta e

accessibile grazie ad un capillare trasporto pubblico integrato; una città che investe in politiche culturali e turistiche, del *loisir* e della creatività; una città che si riallaccia al mare; una città che promuove l'avvio di attività economiche innovative (nuove tecnologie, innovazioni di prodotto e di processo in campo industriale, architettura e *design*, soluzioni innovative in campo ecologico ed energetico); una città che attrae imprese e investimenti innovativi dall'esterno; una città che diversifica il proprio apparato economico-produttivo e modernizza e qualifica gli *items* storici di sviluppo; una città che attrae nuova residenzialità "gentrificata"; una città che dà grande valore all'architettura e alle forme estetiche e simboliche.

A tale modello, da un punto di vista culturale ma anche pratico, si uniformano anche le nostre città del Mezzogiorno, ma gli esiti delle politiche pubbliche adottate così come degli interventi fisici e immateriali realizzati sono del tutto differenti. Tra i due ambiti territoriali si rilevano forti divergenze sia nel grado di intensità delle problematiche affrontate che nell'innovatività delle soluzioni prospettate.

Il modello europeo di città, quindi, è il modello di una città altamente competitiva, creatrice di occasioni nuove di crescita e di sviluppo, abbastanza attenta ai temi della qualità della vita e della riconversione ecologica ma che nello stesso tempo tende a mettere in secondo piano il tema della giustizia sociale da perseguire attraverso politiche urbane capaci di promuovere differenti modalità d'uso degli spazi. Il punto debole riguarda la difficoltà di raggiungere un livello di equilibrio spaziale e sociale, in grado di frenare fenomeni diffusi di *gentrification* e di innalzamento dei valori immobiliari nelle aree rigenerate delle città, senza che questo comporti una contropartita per le classi sociali più deboli. Anzi il rischio della città separata con aree di marginalità e di ghettizzazione risulta essere fortemente incombente, tanto in aree all'avanguardia come le città europee citate quanto nella realtà urbana italiana.

I casi europei trattati al riguardo ci danno anche risposte differenti. Il tema dell'equità spaziale, per esempio, risulta ancora problematico nelle esperienze concrete di Amburgo e Rotterdam, mentre invece presenta elaborazioni più evolute nei casi di Helsinki e Oslo. Nel complesso si può affermare che, nell'avvicinarsi di progetti, interventi, investimenti privati e politiche pubbliche si intravedono tanto operazioni di *marketing* territoriale piegate alle leggi del

mercato globale quanto pratiche e politiche di pianificazione urbana socialmente avanzata, culturalmente consapevole e autenticamente democratica.

Il caso italiano, influenzato fortemente dall'esperienza europea e dai modelli economico-spaziali dominanti, ricalca i punti di forza e le criticità riscontrate all'interno delle città europee, ma presenta alcune peculiarità specifiche:

- la forte dipendenza dai processi politici;
- la debolezza dei processi di *governance* e la schizofrenia burocratica e normativa;
- la difficoltà di connettere in maniera virtuosa i temi dello sviluppo economico a quelli della trasformazione urbana (i processi di sviluppo innescati dalle trasformazioni urbane si sono rivelati troppo deboli e largamente insufficienti).
-

Il racconto dei casi di Palermo e Bari ha aiutato ad evidenziare i limiti e i ritardi dell'azione politico-amministrativo come del contesto ambientale e culturale in cui si sono messe in campo le iniziative di sviluppo e di riqualificazione.

Per Bari e Palermo, infatti, è ancora più evidente come politiche urbane innovative, utili a rafforzare il ruolo delle città in chiave competitiva e di maggiore qualità della vita, seppur positive sotto il profilo del miglioramento dell'immagine, dell'attrattività turistico-culturale, della vivibilità di spazi importanti di città, della sostenibilità ecologica, hanno lasciato più che altrove intatte le dinamiche della riproduzione del disagio urbano, che è così rilevante in grandi aree (tanto centrali quanto periferiche) di questi agglomerati urbani.

Da questo lavoro emerge quindi come il tema dell'integrazione sociale degli spazi, dell'uguaglianza spaziale in ambito urbano, della ricerca di una città più giusta e realmente accessibile per tutti, risulta essere con tutta evidenza un elemento di grande criticità delle nuove politiche urbane.

Le politiche della competizione così come le politiche per la sostenibilità, pur intervenendo su fattori decisivi per lo sviluppo della città, non riescono in maniera adeguata a contrastare i fenomeni di disagio urbano (sociale, economico, abitativo, infrastrutturale, di accesso ai servizi) e quindi a garantire una reale uguaglianza di opportunità per tutti i cittadini.

Su questi elementi critici questo lavoro trova la sua ragione di possibili sviluppi futuri, al fine di indagare quali politiche andrebbero adottate e quali pratiche promosse per contribuire a far emergere un modello di città socialmente avanzato.

I primi elementi raccolti grazie a questo lavoro inducono a trattare l'ipotesi di quella che si potrebbe definire la "città mista" come una traccia di analisi di estremo interesse.

La "città mista" è quella città che crea un alto grado di *mixité* sociale e funzionale e che garantisce una salda guida pubblica nella definizione delle modalità d'uso del territorio. E' la città che distribuisce in maniera omogenea i servizi e le funzioni sul territorio e che investe in qualità e benessere sia al centro che in periferia con l'obiettivo di cancellare i concetti stessi di centro e periferia. E' la città compatta e policentrica, altamente accessibile e fortemente connessa al proprio interno grazie anche alla mobilità sostenibile. E' la città che decide che in ogni quartiere devono convivere insieme edilizia popolare, edilizia convenzionata ed edilizia di mercato, che integra maggiormente tra loro zone residenziali, commerciali, rurali e destinate ai servizi, riservando un grado di separatezza maggiore solo per le aree industriali. E' la città, infine, che offre servizi pubblici di qualità per tutti i cittadini, su larga scala e fortemente personalizzati rispetto ai singoli bisogni.

Su questi temi occorrerebbe un approfondimento analitico, per offrire un contributo per migliorare la vita della grande maggioranza degli abitanti delle città, cercando di immaginare soluzioni fattibili e pratiche utili a poter garantire oltretutto maggiori opportunità di crescita economica e maggiore qualità del vivere anche una più profonda e vera uguaglianza nell'accesso alle opportunità e ai servizi.

Mi piace concludere questo lavoro con una frase di Italo Calvino, ripresa dalla celebre opera *Le Città Invisibili* del 1972, che per me rappresenta un po' una condotta di vita e che mi ha ispirato e sostenuto continuamente nello svolgimento di questa ricerca: *"Cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno e farlo durare e dargli spazio"*.

Bibliografia

Allulli M. (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Cittalia, Marzo.

Amin A.; Thrift N. (2005); *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna

Ambiente italia Ricerche (2009), *Rapporto Ecosistema Urbano*

Amendola G. (1976), *La comunità illusoria. Disgregazione e marginalità urbana: il borgo antico di Bari*, Gabriele Mazzotta Ed., Milano.

Amoruso O., (1998), *Le Tre Città di Bari*, in Rinella A. (a cura di), *Leggere Bari*, Progedit, Bari, pp. 16-24.

Barbanente A., Tedesco C. (2002), *Un nuovo volto per il borgo antico*, in Pier Carlo Palermo (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, vol. II, Franco Angeli Editore, Milano

Barbanente A., Borri D., (1991), *Il nucleo antico di Bari: un modello sospeso tra marginalità e tendenze alla valorizzazione*, Archivio di studi urbani e regionali, n. 40.

Baroni M. (a cura di) (2006), *Dov'è finito Urban? Più Città: verso i progetti integrati urbani 2007-2013*, pubblicazione ANCI – Fondazione Ideali, Roma

Bauman Z. (2005), *Vita liquida*, Editori Laterza, Bari-Roma

Borsa D., D'Amia G. (a cura di) (2010), *Il Fiordo di Oslo. Un laboratorio europeo di trasformazione urbana* in Spazio Aperto, sezione Territorio, Franco Angeli Editore, Milano

Bozzo L., (2003), *Bari, città frontiera. La transizione oltre il margine*, Progedit, Bari.

Burroni I., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, 2009, pp.125 140.

Camagni R. (2006), *Città, conoscenza e visioni strategiche* in Baroni M. (a cura di), *Dov'è finito Urban? Più città: verso i progetti integrati urbani 2007-2013*; ANCI-Fondazione

Ideali, Roma

Camagni, R. (2003), *Piano Strategico, Capitale Relazionale e Community Governance* in R. Pugliese e A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione Strategica per le Città: Riflessioni dalle Pratiche*, Franco Angeli, Milano

Camagni R. (2003), *Città, Governance urbana e politiche urbane europee*, in «NSL Network City and Landscape - DISP on line», pp. 26-31, disponibile sul sito www.orl.arch.ethz.ch.

Camerata F. (2008), *Il quartiere creativo di Arabianranta; Rigenerazione urbana, cultura e identità* in *Urbanistica Informazioni*, n. 221-222

Cannarozzo T., (2008), *Palermo: Cronache dal terzo millennio*, in Francesco Indovina (a cura di), *Orientamenti: Milano, Roma, Bari e Palermo*”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, N.93, Franco Angeli Editore, Milano

Cannarozzo T. (2006), *Sicilia: centri storici come periferie*, in *Urbanistica e informazioni*, n.208, Roma

Carta M. (2007), *Creative city*, LISt, Barcelona

Carta M. (2004), *Next city: culture city*, Meltemi, Roma

Carta M., Bucchieri C., Ronsisvalle D. (2005), *I Programmi Strategici di Trasformazione Integrata per la rigenerazione urbana nell'ambito del Piano Strategico di Palermo Capitale*, in *Atti della IX Conferenza nazionale della Società Italiana di Urbanistica "Terre d'Europa e Fronti Mediterranei"*, vol.2, Palermo.

Carulli V., (2002), *La nuova città "vecchia"*, in Rinella A. (a cura di), *Le Tre Città di Bari, Forme, funzioni, cambiamenti*, Progedit, Bari, pp. 17-36.

Cassese U. (2005), *Trasformazioni a Bari. Percorsi istituzionali e dinamiche metropolitane*, Franco Angeli Editore, Milano

Cheshire, P. (1999), *Cities in Competition: Articulating the Gains from Integration*, in *Urban Studies*, vol. 36 n. 5-6, pp.843-864.

City of Oslo, Department of Urban Development (2008), *Oslo. The fjord city expo* (<http://www.palazzoducale.genova.it/pdf/oslo/oslo.pdf>)

Commissione Europea – Direzione Generale – Politica Regionale (2007), *Situazione delle città europee –Relazione di sintesi, Maggio 2007* (http://ec.europa.eu/regional_policy/).

Commissione Europea (2006), Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 13 luglio 2006, *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione nelle regioni - COM(2006) 385*

Commissione Europea (2005), Comunicazione della Commissione *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013 - COM(2005) 299*

Commissione Europea (2004), Comunicazione della Commissione *Terza relazione sulla coesione economica e sociale - COM(2004) 107*

Commissione Europea – Direzione Generale – Politica Regionale (2003), *Il partenariato con le città, L'iniziativa comunitaria URBAN*

Commissione Europea – Direzione Generale – Politica Regionale (2003), *Ex-post evaluation Urban Community Initiative (1994-1999)*

Commissione Europea (2002), *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa URBAN- Comunicazione del 14-06-2002 COM(2002) 308 definitivo.*

Commissione Europea (2000), *Comunicazione agli Stati membri del 28.04.2000 recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile – URBAN II*

Commissione Europea (1998), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, COM (1998) 605

Commissione Europea (1997/a), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, COM (97) 197

Commissione Europea (1996), *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

Commissione Europea (1995), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

Commissione Europea – Direzione Generale – Politica Regionale (1994), *Community Activities in Urban Matters*

Comune di Bari, (2001), *Urban-Bari (1994-1999), Programma di Iniziativa Comunitaria*, Uniongrafica Corcelli Ed., Bari.

Contardi L., Moscato M., Ricci M. (a cura di) (1999), *Programmi di Riqualificazione Urbana, Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, Volume Primo, Istituto Nazionale di Urbanistica, INU Edizioni

Contardi L., Moscato M., Ricci M. (a cura di) (1999), *Programmi di Riqualificazione Urbana, Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, Volume Secondo, Istituto Nazionale di Urbanistica, INUEdizioni

Cremašchi M. (a cura di) (2002), *Politiche territoriali e programmi europei*, numero monografico della rivista *Archivio di studi urbani e regionali*, num. 75.

Cremašchi M., *Palermo: poveri abitanti della grande città europea* in Sito Web "Trame Urbane/Urban Plots" (<http://cremaschi.dipsu.it>)

Dematteis, G. (1997), *Retibus regionaes regere* in *Geotema*, 9: 37-43.

Dematteis G., (1995), *Le trasformazioni territoriali e ambientali* in *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino

Dipartimento Politiche di Sviluppo – Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), Documento Strategico Preliminare Nazionale - Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013

Dipartimento Politiche di Sviluppo – Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), Documento Strategico Mezzogiorno: Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013

Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.

Ellin N. (2003), *Fear and city building* in *Hedgehog Review*, V, n.3, pp.43-61

Florida R. (2005), *Cities and the creative class*, Routledge, London, New York

Gelli F. (2009), *Le politiche urbane. Aspetti del policy-making contemporaneo e tradizioni di analisi* in Atti del Convegno nazionale della Società Italiana di Scienza Politica, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli Roma – 17/19 Settembre 2009

Gizdulich S. (2004), *Il modello URBAN: Risultati e prospettive* – Atti del Convegno "Urban. Un modello da imitare", Torino 1 Dicembre 2004 (extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/.../gizdulich.pdf)

Hall, P. (2000), *Creative Cities and Economic Development* in *Urban Studies*, 37 (4): 639-649.

Hall, P. (1998), *Cities in Civilisation: Culture, Innovation and Urban Order*. London, Weidenfeld and Nicholson.

Hirschman A.O. (1975), *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli Editore, Milano (Washington 1967)

Hirschman A.O. (1968), *La strategia dello sviluppo economico*, Franco Angeli Editore, Milano (New Haven 1958)

Lavanga, M. (2005), *Cultural Clusters and Sustainable Urban Development*. Atti della conferenza "Life in the Urban Landscape – International Conference for Integrating Urban Knowledge & Practice", Gothenburg, 29 maggio – 3 giugno 2005.

Lavanga, M. (2004), *Rotterdam verso uno sviluppo urbano sostenibile* in *Economia della Cultura*, 14 (1): 143-152.

Lavanga, M. (2004), *The evolution of Rotterdam cultural policy: the 1980s and the 1990s, the European Cultural Capital 2001 and ... what next?!* in *XING – Ein Kulturmagazin*, 1: 36-39.

Martinelli N., Lamacchia M.R., (2008), *Bari: due governi urbani. Elementi di persistenza e discontinuità*, in *Orientamenti: Milano, Roma, Bari e Palermo*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, N.93, Franco Angeli Editore, Milano

Mazza L. (2010), *Limiti e capacità della pianificazione dello spazio* in *Territorio*, n. 52, Franco Angeli, Milano

Mililla N., (1989), *Partecipazione a Bari. Un futuro per l'area storica centrale*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 104.

Mininno A., Novembre C. (2011), *La città di Bari: riqualificazione urbana, competitività e turismo* in *Turismo e competitività urbana*, L. Ruggiero e L. Scrofani (a cura di), Editore Franco Angeli, Milano

Mininno A., (2009), *Il borgo antico di Bari tra sicurezza reale e sicurezza percepita*, in Pagnini M. P., Matejak I. (a cura di), *Strategie e metodi per la sicurezza nello sviluppo urbano sostenibile* in *Atti del Convegno, Trieste 16 marzo 2008*, La Mongolfiera Libri, Trieste.

Mininno A., (2008), *Sicurezza e riqualificazione urbana: il caso della "città vecchia" di Bari*, in Pagnini M. P., Matejak I. (a cura di), *La città e le problematiche della sicurezza: nuovi dialoghi tra Geografia politica e Geografia urbana*, *Atti del Convegno, Trieste 24-25 settembre 2007*, La Mongolfiera Libri, Trieste, pp. 199-206.

Ministero delle infrastrutture e trasporti – Comune di Palermo (2005), *Programma strategico di trasformazione urbana in aree ferroviarie e portuali. Waterfront centrale – Sampolo; Loli – Notarbartolo*.

Morandi M. (2004), *Fare Centro*, Meltemi Editore, Roma

Napoli G. (2007), *Interventi di riqualificazione pubblica e dinamiche immobiliari a Palermo*, in A. Lanzani e S. Moroni (a cura), *Città e azione pubblica. Riformismo al plurale*, Carocci, Roma, pp. 122-130.

Novembre C. (2011); *Green neighborhoods. Cities' breath* in Atti della conferenza internazionale My Ideal City. Scenarios for the european city of the 3rd millennium. Venezia (IUAV), 12 -13 Maggio 2011

Novembre C., Ruggiero V., Scrofani L. (2011), *Riqualificazione urbana e attrattività turistica di Palermo* in Turismo e competitività urbana, L. Ruggiero e L. Scrofani (a cura di), Editore Franco Angeli, Milano

Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governance del territorio*, Franco Angeli, Milano

Palermo P.C. (2003), *Apprendere da Urban: effetti immediati e incerti sviluppi di un'esperienza innovativa*, Urbanistica, num 122, p. 36.

Parkinson M., Harding A. (1995), *European cities toward 2000: entrepreneurialism, competition and social exclusion* in Rhodes M. (a cura di), *The regions and the new Europe: Patterns in core and periphery development*, Manchester University Press, Manchester-New York

Pasqui P. (2010), *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito* in Atti del XXV Convegno SISP – Venezia, 16-18 Settembre 2010

Perulli P. (2004), *Piani Strategici. Governare la città*, Franco Angeli, Milano

Porrovecchio S. (2011), *Amburgo è sulla luna* in D-La Repubblica, numero 733, 12 Marzo 2011

Pucci P. (2007), *I programmi complessi e le nuove pratiche di concertazione*, Paper Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano

Roma G. (2008), *Rapporto Censis – Mega-cities e comprensori d'eccellenza: le politiche urbane in Italia*, Censis

Ricci M. (2004), *La valutazione dei programmi complessi tra etica ed estetica* - Atti del VII Congresso Nazionale Associazione Italiana Valutatori, Milano 25-26-27 Marzo 2004

Ricci M. - Campagna L. (a cura di) (2000), *Programma URBAN – Italia; Europa, nuove politiche urbane*, Istituto Nazionale di Urbanistica, INU Edizioni

Rinella A. (a cura di), (2009), *Leggere Bari. Appunti di Geografia Urbana*, Progedit, Bari.

Ronsisvalle D. (2008), *I waterfront storici delle città siciliane come alimentatori di qualità urbana*, in *Urbanistica e informazione*, n.219, Roma

Ruffolo G. (2001), *I paradossi della crescita nell'era del turbo capitalismo* in *Lettera Internazionale*, n. 67/2001

Ruggiero L. (2003), *La programmazione strategica e le politiche urbane* in Zinna S., Ruggiero V., Grasso A. (a cura di), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Franco Angeli, Milano

Ruggiero V., Scrofani L., Novembre C. (2010), *The variability of the urban landscape in Italy* in Atti del Congresso ERSA (European Regional Science Association) 2010 "Sustainable Regional Growth and Development in the Creative Knowledge Economy", Jonkoping, Sweden, 19 -23 August 2010

Ruggiero V., Scrofani L. (2009), *Changes in landscape and dynamics of cities*, in *Territorial cohesion of Europe and integrative planning*, relazione al 49th Congresso ERSA, 25th - 29th August, 2009 Lodz, (Polonia), (Pubblicazione in CD Rom).

Sampaolo S. (2007) (a cura di), *Il ruolo dei PRUSST nell'evoluzione delle politiche di sviluppo del territorio – Atti del convegno: "I PRUSST nello sviluppo del Veneto centrale" - Municipio di Padova, 5 Ottobre 2007*

Sassen S., (2008), *A sociology of globalization*, New York, W.W.Norton & Company (trad.ital. Una sociologia della globalizzazione, Torino, Einaudi, 2008)

Sassen S. (2006), *Perchè le città sono importanti* in *Città, Architettura, Società*, Catalogo della X Mostra Internazionale di Architettura, Marsilio, Venezia

Scoppetta C. (2010), *Gli in-between spaces. Elementi caratterizzanti della metropoli contemporanea*, in Paper – Cittalia Fondazione and Ricerche – Maggio 2010

Scrofani L. (2008) *Palermo: direttrici di espansione e decentramento funzionale*, in Rosario Sommella (a cura di), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, F. Angeli, Milano, pp. 307-328.

Scrofani L., Arisco M.N. (2008). *Le politiche urbane e il marketing del turismo a Palermo*. In: Adamo F. (a cura di), *Il turismo nello sviluppo e nella politica della città*, pp. 201-219. Patron Editore, Bologna.

Scrofani L. (2004), *Le dinamiche territoriali dello sviluppo urbano nel Mezzogiorno tra originalità e omologazione*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, anno XXXV, n. 81, F. Angeli, Milano, pp. 25-53.

Sennett R. (1999), *The uses of disorder. Personal identity and city life*, in Costa & Nolan, Milano, traduzione di Salvadori L.

Sepe M. (2010), *Il recupero dei waterfront tra politiche urbane e rigenerazione creativa*, Istituto di Ricerche sulle Attività Terziarie – CNR Napoli

Söderström O., Fimiani D., Giambalvo M., Lucido S. (2009), *Urban cosmographies. Indagine sul cambiamento urbano a Palermo*, Meltemi editore, Roma

Studio di Fattibilità IPI - Istituto per la Promozione Industriale – Area Economia Applicata (2006), *Esperienze di riqualificazione urbana attraverso lo sviluppo dell'impresa* (studio realizzato dal dott. Francesco Santangelo)

Tedesco C. (2002), *L'analisi delle politiche urbane europee: alcuni frame emergenti* in *Foedus* n.4/2002

Vedana C., (2006) (a cura di), *Dossier Città e Sviluppo Urban – Progetto Reti per lo Sviluppo Locale*, Formez per il Programma Empowerment

Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano

Waterfront Communities Project WCP (2006), *Hamburg. Harbour Heritage and Arts/Culture as a catalyst to redevelopment*
(<http://www.waterfrontcommunitiesproject.org>)

Waterfront Communities Project WCP (2006), *Oslo*
(<http://www.waterfrontcommunitiesproject.org>)

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/printproduct/EN?catalogue=Eurostat&product=1-23022001-EN-AP-EN&mode=download>

<http://www.waterfrontcommunitiesproject.org>