



atelier4

AGENDA URBANA

EUROPEA / ITALIANA: UN RUOLO

RINNOVATO DELLE CITTÀ?

Coordinatori: *Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani*

Discussant: *Marco Cremaschi*

La pubblicazione degli Atti della XVII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella presente pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli "Atti della XVII Conferenza nazionale SIU, L'urbanistica italiana nel mondo", Milano 15-16 maggio 2014, Planum Publisher, Roma-Milano 2014.

© Copyright 2014

 **Planum Publisher**

Roma-Milano

ISBN 9788899237004

Volume pubblicato digitalmente nel mese di Dicembre 2014

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

La pubblicazione degli Atti della XVII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella presente pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli "Atti della XVII Conferenza nazionale SIU, L'urbanistica italiana nel mondo", Milano 15-16 maggio 2014, Planum Publisher, Roma-Milano 2014.

© Copyright 2014



Roma-Milano

ISBN 9788899237004

Volume pubblicato digitalmente nel mese di Dicembre 2014

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani

1. Si torna a parlare di città ...

All'avvio della nuova programmazione europea 2014-2020, in Italia ci troviamo nuovamente a discutere di politiche per le città e di una possibile Agenda urbana, con argomenti per certi versi inediti, per altri già noti e problematici. Anche se l'attuale rinnovata attenzione affonda le proprie radici nelle politiche sviluppate in Europa da diversi decenni, i suoi risvolti operativi non appaiono ancora del tutto delineati, né a livello europeo, né a livello nazionale.

Il segnale di una recente ripresa della discussione si registra, in Europa, con il rapporto *Cities of Tomorrow – Challenges, Visions and Ways Forward* (2011), prodotto nell'ambito del programma URBACT II. Coerentemente, la volontà di attribuire un peso più significativo alle politiche urbane guida l'adozione del nuovo regolamento dei Fondi strutturali, nonché lo stanziamento di 330 milioni di euro per azioni innovative per lo sviluppo sostenibile nelle città. In una logica di continuità, il 2014 avrebbe dovuto concludersi con l'adozione di una Agenda urbana da parte della Commissione Europea e degli Stati membri. Di fatto però, la chiusura e la riapertura di una nuova Commissione e di un nuovo Parlamento hanno ridimensionato queste aspettative. Le principali domande poste nel Cities Forum tenutosi a Bruxelles nel 2014 rimangono così ancora aperte: che tipo di documento è l'Agenda urbana, quali obiettivi lo orientano, su quali principi si basa, quali strumenti lo supportano?

Nel frattempo, tra il 2012 e il 2014, in Italia si assiste a quella che viene finalmente salutata come una nuova attenzione per i temi urbani. Nel 2012, prende avvio il Piano per le città promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nel gennaio 2013 è istituito il Comitato Interministeriale Politiche Urbane-CIPU. Nel marzo successivo è adottato il documento *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana*,

nel quale si individua l'obiettivo di definire una politica nazionale a carattere ordinario per le città. Se la nuova stagione appare molto promettente, subito però i primi esiti concreti si dimostrano piuttosto deludenti. Si assiste, da un lato, allo stallo del CIPE, dall'altro, all'assunzione – in sede di Piani Operativi Regionali-POR – di una logica non particolarmente innovativa di distribuzione delle risorse. Inoltre, iniziative come il Piano città stentano a trovare seguito. Il quadro appare ancora più complesso e incerto dopo l'approvazione della "legge Delrio" (l. 56/2014), per le sue importanti ripercussioni sull'attuazione del Piano Operativo Nazionale-PON: il riferimento è all'istituzione delle città metropolitane, ma anche all'accento posto sulle forme di cooperazione intercomunale. Quella che in sostanza si è andata delineando è un'apparente interazione con il quadro europeo, che tuttavia, a oggi, non sembra essere riuscita a indicare con chiarezza in quale direzione il nostro Paese voglia andare. Quali sono le questioni, inedite o pregresse, che un nuovo ciclo di politiche urbane in Italia dovrebbe affrontare? Come stanno cambiando le nostre città e i nostri territori urbanizzati? Come possono le città ritrovare un ruolo di traino nel contesto socio-economico? Quali modi, strumenti, politiche possono dare sostanza a tale ruolo?

2. ... ma alcune questioni rimangono ancora aperte

Obiettivo dell'Atelier è stato quello di indagare se e come Regioni e Comuni italiani si stiano attrezzando per declinare i principi e i temi delineati a livello europeo; per interfacciare una realtà urbana fatta di una pluralità di situazioni insediative con una strategia nazionale che, nell'Accordo di partenariato siglato con la Commissione europea (2014), si fonda sulla classificazione in città metropolitane, città medie e



aree interne; per inserire le progettualità finanziate in un fare quotidiano sempre più complesso per la carenza di risorse economiche e, talvolta, anche di capacità tecniche.

I lavori si sono articolati in quattro sessioni, corrispondenti ad altrettante famiglie di questioni e punti di vista, tra loro complementari.

I. Quali sono le specificità della questione urbana nel nostro Paese; quali le differenze tra contesti e situazioni che compongono l'armatura urbana italiana (dinamiche e prospettive territoriali).

Nel XXI secolo, pur nelle differenze tra Nord e Sud, l'assetto urbano italiano comprende grandi e piccole metropoli, aree e città metropolitane. A fianco di queste – poche – realtà, vi sono i tanti sistemi insediativi, variamente composti da città medie, territori dei distretti, costellazioni di poli minori, ambiti periurbani e brani di città diffusa, borghi e paesaggi abitati.

Agenda urbana è locuzione necessariamente vaga proprio per il suo rinviare a un campo operativo dai connotati difficilmente generalizzabili. Tornare a riflettere sulle fenomenologie dell'urbano in Italia, a interrogarsi sulle loro forme, relazioni e gerarchie, porta inevitabilmente a riconoscere le tante dinamiche (e aspettative di sviluppo) che oggi connotano l'armatura insediativa del nostro Paese, e che per molti versi stentano a riconoscersi in quelle di cui trattano gli indirizzi europei.

II. Se e come, nei programmi nazionali e nei territori, è possibile rintracciare temi e campi progettuali inediti per le politiche urbane (progetto).

Se spostiamo lo sguardo dai territori ai documenti di programma, gli obiettivi sottesi dalle strategie europee sembrano ancora poco riflettere sulla distanza tra città di fatto e città di diritto. Una distanza che oggi la crisi rende più profonda e rilevante. Stiamo infatti assistendo all'esplosione e alla radicalizzazione di alcuni temi territoriali

e progettuali "classici": lo sgretolamento e la riarticolazione del welfare; il mutamento del rapporto tra cicli economici e cicli urbani; l'appello sempre più forte a uscire dalla settorialità per affrontare in maniera integrata, e da una rinnovata prospettiva tecnologica, i temi dei cambiamenti climatici e dell'energia.

Di questa frantumazione e individualizzazione di processi e pratiche, valori e diritti si trova solo una traccia limitata nelle politiche europee e nazionali, che ancora appaiono debitorie di una cultura del protocollo, di quadri normativi fondati su istanze di generalizzazione, del ricorso a temi-slogan che perpetuano un'acritica proposizione di approcci funzionalisti al governo delle città.

III. Se e come gli ambiti operativi in cui si articola la programmazione nazionale e il nuovo assetto istituzionale rispondono alle istanze di governo delle specificità che connotano i territori (programmi e politiche).

Quella a cui stiamo assistendo sembra in sostanza essere una traduzione fortemente ridotta dell'approccio place-based. Mentre dai territori emerge qualche proposta innovativa per governare una diversa crescita, la messa all'opera dei canali di finanziamento (PON Metro, Strategia nazionale e POR per aree interne e città medie) tende a proporre procedure normalizzate, che riconducono le specificità territoriali entro classificazioni improntate a criteri gerarchici ed economici.

Ulteriori aspetti problematici attengono ai rapporti tra assetti istituzionali, strumenti e processi di costruzione delle politiche. Forte appare la discrasia tra i fenomeni urbani e la capacità della riforma istituzionale introdotta dalla "legge Delrio" di delineare nuovi spazi di efficacia per l'azione pubblica.

Che si tratti del disegno delle città metropolitane, o dell'input dato all'associazionismo intercomunale, non solo le nuove perimetrazioni amministrative sembrano abdicare allo sforzo di interpretare le

attuali forme dell'urbano, ma le stesse modalità di governo d'area vasta rischiano di proporre un'acritica ripresa degli strumenti di pianificazione urbanistica spaziale già in capo alle Province.

IV. Se e fino a che punto gli input europei appaiono in grado di attivare reali percorsi di innovazione della prassi amministrativa ordinaria (azione pubblica e governance).

Nella crisi, tornare a riflettere sui modi del fare quotidiano dell'azione pubblica (e non solo su singoli esiti progettuali) è un'ulteriore questione posta alla discussione dell'Atelier. L'interrogativo è come e se l'implementazione di un'Agenda urbana – pur attraverso azioni e fondi straordinari – possa produrre processi concreti di apprendimento nelle politiche pubbliche ordinarie. A fronte del comune invito alla costruzione di politiche realmente integrate, i contributi presentati si sono focalizzati sull'esame critico di diverse forme possibili di governance: privatizzata, come nel caso dei grandi eventi; agita nelle prassi correnti, spesso routinarie, delle pubbliche amministrazioni; aperta alla sperimentazione di approcci social, come ad esempio nei Living Lab; improntata all'accompagnamento di attori, processi, pratiche. Un modello, quest'ultimo, che appare quello meglio in grado di reinterpretare la relazione tra formule bottom-up e top-down.

Se infatti l'integrazione è un esito eventuale dell'azione collettiva, compito dell'attore pubblico dovrebbe essere quello di contribuire alla sua progettazione, attraverso la costruzione del quadro entro cui riconoscere, abilitare e coinvolgere molti altri soggetti dell'innovazione, al fine di orientare le politiche urbane verso una rinnovata operatività e di garantire il reale perseguimento dei risultati attesi. È a promuovere queste nuove prassi che i fondi mobilitati ad hoc dall'Agenda urbana dovrebbero in primis servire.

1. Once again we talk about cities ...

At the start of the new 2014-2020 EU programming season, in Italy we are once again debating about policies for cities and a possible Urban Agenda, with arguments that on the one hand are unusual, on the other hand are already known and problematic. Although the current renewed focus finds its roots in the policies that have been developed in Europe for several decades, its practical implications do not seem fully defined, neither at the European level, nor at the national level.

The sign of a recent revival of the discussion was given, in Europe, by the report Cities of Tomorrow - Challenges, Visions and Ways Forward (2011), produced under the program URBACT II. Consistently, the willingness to assign a more significant weight to urban policies drove the assumption of the new Regulation for Structural Funds and the allocation of 330 million euros for innovative actions for sustainable development in cities. In a logic of continuity, 2014 would have to end with the adoption of an Urban Agenda by the European Commission and the Member States. In fact, the closing and re-opening of a new Commission and Parliament have scaled these expectations. The main questions posed by the Cities Forum held in 2014 in Brussels still remain open: which type of document is the Urban Agenda, what are its targets, on what principles it is based, which tools will support its implementation?

Meanwhile, between 2012 and 2014, in Italy we have witnessed what was finally hailed as a new focus on urban issues. In 2012, the Plan for cities – sponsored by the Ministry of Infrastructures and Transport – began. In January 2013, the Inter-ministerial Committee for Urban Policies-CIPU was constituted. In following March the document Methods and Contents on the Priorities in Terms of Urban Agenda was adopted; it identifies the aim to draw a national policy of ordinary character for cities. But, if the new season looked very promising, the first concrete results proved to be quite unsatisfying. There is, on the one hand, the stalling of CIPE and, on the other hand, the assumption – in the Regional Operational Plans-POR – of a not particularly innovative logic of distribution of resources. In addition, initiatives such as the Plan for cities struggle to find continuity. The picture is even more complex and uncertain after the approval of the "Delrio Law" (Law 56/2014), for its important implications in the National Operational Plan-PON: the reference



is to the institution of the Metropolitan Cities, but also to the emphasis on the forms of cooperation between Municipalities.

What in essence is taking shape is an apparent interaction with the European framework, which however does not clearly show the direction where our Country wants to go. In Italy, what are the issues, new or past, that a new cycle of urban policies should address? How are our towns and urbanized areas changing? How can the city regain a leading role in the socio-economic context? Which ways, tools, policies can give substance to that role?

2. ... but some questions are still open

The aims of the Atelier were to investigate whether and how Italian Regions and Municipalities are equipping to translate into practice the principles and themes outlined at the European level; to interface an urban reality made of a plurality of settlement situations with a national strategy that, in the Partnership signed with the European Commission (2014), is based on the classification in Metropolitan Cities, Medium Cities and Inland Areas; to integrate financed projects with an everyday practice that is becoming more and more complex for the lack of economic resources and, sometimes, even of technical skills. The Atelier was divided into four sessions, each corresponding to families of issues and points of view, which are complementary the ones to the others.

I. What are the specificities of the urban question in our Country; what different contexts and situations make up the Italian urban structure (territorial dynamics and perspectives).

During the XXI century, despite the differences between North and South, the Italian urban structure includes large and small metropolitan areas and metropolitan cities. Next to these – few – realities, there are many settlement systems, variously composed by medium-sized cities, territories of the districts, constellations of minor poles, peri-urban areas and pieces of urban sprawl, villages and inhabited landscapes.

Urban Agenda is a necessarily sketchy expression for his reference to an operational field whose connotations are difficult to generalize. Going back to reflect on Italian urban phenomenologies, to wonder about their forms, relationships and hierarchies, inevitably leads to recognize

the many dynamics (and development expectations) that today characterize the settlement structure of our Country, and that in many ways struggle to identify with those mentioned in European orientations.

II. Whether and how, in the national programmes and territories, it is possible to identify new design topics and fields for urban policies (urban project).

If we shift our attention from the territories to the documents, the issues that underpin European strategies seem to poorly reflect on the distance between cities of fact and cities of right. A distance that today the crisis makes profound and significant. We are witnessing the explosion and the radicalization of some "classic" territorial and planning issues: the collapse and reorganization of welfare; the change in the relationship between economic cycles and urban cycles; the increasingly strong request for throwing aside sectorial approaches in order to address in an integrated manner, and by a renewed technological perspective, the issues of climate change and energy. Of this fragmentation and individualization of processes and practices, values and rights, only a limited trace can be found in the EU and national policies. In fact they still appear based on a culture of protocol, on regulatory frameworks marked by instances of generalization, on the use of issues-slogans perpetuating an uncritical proposal of functionalist approaches to the government of the city.

III. Whether and how the operational fields defined by the national programmes and the new institutional layout give an answer to the need to govern the specific processes characterizing territorial situations (programmes and policies).

What we are witnessing essentially seems to be a greatly reductive translation of the place-based approach. While from the territories some innovative proposals to govern a different growth emerge, the implementation of funding channels (PON Metro, National Strategy and POR for Inland Areas and Medium-sized Cities) tends to propose standardized procedures, which force territorial specificities within classifications based on hierarchic and economic criteria. Even more problematic issues refer to the relationship between institutional organization, instruments and processes for building policies. Strong appears to be the discrepancy between urban phenomena and the capacity of the institutional reform introduced by the "Delrio Law" to outline new fields of effectiveness for the public action.

Whether we talk about the design of Metropolitan Cities, or the inputs given by inter-municipal associationism, not only the new administrative perimeters seem to abdicate the effort to interpret current urban forms, but also the ways to govern wide areas risk to propose an uncritical revival of the urban planning tools formerly drawn by the Provinces.

IV. Whether and to what extent European inputs are able to activate real paths of innovation within ordinary administrative practice (public action and governance). During the crisis, going back to reflect on the ways of everyday public action (and not just on the outcomes of individual projects) is a further issue proposed to the Atelier. The question is whether and how the implementation of an Urban Agenda - even through extraordinary actions and funds - can produce real learning processes in ordinary public practice. Given the common demand for the construction of truly integrated policies, the contributions have specifically focused on the critical examination of several possible forms of governance: privatized, as in the case of big events; implemented in current, often routine, public administration; open to experimentation of social approaches, such as in the Living Labs; aimed to the accompaniment of actors, processes, practices. A model, the latter, which appears to be better able to reinterpret the relationships between bottom-up and top-down perspectives.

If integration is a possible outcome of collective action, the task of the public sector should in fact be to contribute to its design, through the construction of the framework useful to identify, enable and involve many other subjects of innovation, thus orienting urban policies towards a renewed operativeness and ensuring the real achievement of expected results. It is to promote these new practices that the funds mobilized by the Urban Agenda should primarily serve.





AGENDA URBANA EUROPEA/ITALIANA: UN RUOLO RINNOVATO DELLE CITTÀ?

Coordinatori: Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani

Discussant: Marco Cremaschi

Giuseppe Abbate

Città meridionali e politiche culturali da qui al 2020

Fulvio Adobati, Vittorio Ferri, Filippo Carlo Pavesi

Riorganizzazione dell'azione dei comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo

Stefano Aragona

Necessità di una pianificazione integrata di città e territori

Simonetta Armondi

Interpretazioni dell'urbano nella programmazione 2014-2020. Path dependancy o innovazioni radicali?

Elisabetta M. Bello, Agim Kercuku

Territori nella crisi. La privatizzazione del patrimonio INA-casa in Piemonte. Un caso

Cristina Bianchetti

Territories in crisis

Isabella Susi Botto

Milano Expo 2015. Complessità del processo e governance straordinaria

Grazia Brunetta, Ombretta Calderice, Emma Salizzoni

Smart evaluation and planning. Verso la progettazione di scenari per l'operatività dei territori nel Trentino

Claudio Calvaresi

Perché non dovrebbe funzionare? Qualche considerazione su progettazione integrata e Agenda urbana nel nostro paese

Elisabetta Capelli

Obiettivi europei, questioni locali: quali soggetti di raccordo per il social housing?

Michele Cerruti But

Biella. Il welfare della crisi

Anna Maria Colavitti, Sergio Serra, Alessia Usai

Le città metropolitane come motori dello sviluppo: le risposte della pianificazione territoriale di area vasta alle recenti riforme istituzionali e amministrative

Luciano De Bonis, Eugenio Leanza, Jesse Marsh, Ferdinando Trapani

Per una ricapitalizzazione efficacemente co-creativa dei sistemi territoriali italiani

Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi

La Macroregione mediana per l'Agenda urbana: coerenza tra reti di città, sistemi e progetti di territorio

Stefano Di Vita

Effetti spaziali della grande contrazione e potenzialità di sviluppo per le città europee di medie dimensioni. Il caso di Brescia nella city-region del Nord Italia

Isidoro Fasolino, Gabriella Graziuso

Aree interne. Resilienza e opportunità offerte dai luoghi

Elena Giannola, Francesco Paolo Riotta

Crowdfunding civico: finanziamento dal basso per uno sviluppo urbano condiviso

Annarita Lapenna

La città inter-milieus

Benedetta Lucchitta, Filippo Magni

Servizi ecosistemici e biodiversità: le strategie di sviluppo urbano 2020 - 2050

Filippo Magni, Denis Grasso, Denis Maragno

Agenda urbana 2.0: l'approccio Smart city nel panorama del cambiamento climatico



Marco Mareggi

Innovazioni concrete testate e abbandonate

Benedetto Mazzullo, Marco Picone, Adriano Alessi

La città e l'Europa

Maria Valeria Mininni, Fara Favia, Roland Vidal, Cristina Dicillo

Matera. Una riforma postagraria?

Francesco Molinari, Grazia Concilio, Luciano De Bonis, Jesse Marsh

Urban and digital agenda: opportunities for socio-digital innovation

Matteo Motti, Lorenzo Santosuosso

Immagini di trasformazione tra realtà locale e spazio europeo

Marilena Orlando

La dimensione urbana dello sviluppo locale. Il caso di Palermo

Mario Paris

Quale futuro per le polarità metropolitane? Realtà, opportunità e scenari nel quadro dell'agenda urbana nazionale

Gabriele Pasqui

Agenda urbana e governo metropolitano: i processi in corso a Milano e Torino

Donato Piccoli

L'analisi configurazionale come strumento di supporto nella strategia nazionale "aree interne"

Barbara Pizzo

(la costruzione di) Una dimensione metropolitana per le città: attori, rappresentazioni, istituzioni. Il caso di Roma in prospettiva comparativa

Gerlandina Prestia

Energia nell'Agenda urbana nazionale: verso una città al centro di un nuovo sviluppo

Cristiana Rossignolo

Temi per un'agenda urbana metropolitana: nuove geografie per Torino

Valeria Saiu, Emanuela Abis

Cagliari all'orizzonte 2020. Politiche integrate per la città metropolitana e l'area vasta

Jordi Sardà, Federica Greco, Francesco Rotondo

Patrimonio territoriale identitario e rilancio economico: prospettive per l'agenda urbana di Taranto

Giulia Setti

Territories in crisis. Aubervilliers: cicli di vita di supporti industriali

Giulia Sonetti

Londra: viaggio nel futuro del welfare privatizzato?

Ianira Vassallo

Il quartiere Mirafiori sud a Torino: l'eredità del patrimonio pubblico e la ridefinizione del welfare locale

Ignazio Vinci

Agenda urbana in Italia: slittamenti di scale territoriali e paradigmi progettuali

Angioletta Voghera, Dafne Regis

Città, aree interne e crisi. Il caso della Valle di Susa