

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

**Sintesi del Rapporto sulle città 2015**

# **Metropoli attraverso la crisi**

con il sostegno di

INTESA  SANPAOLO

**2 ottobre 2015**





La versione integrale del primo Rapporto di Urban@it è pubblicata da Il Mulino e sarà in libreria da **gennaio 2016**

**Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane** è un'associazione che si è costituita il 15 dicembre 2014 e ha sede a Bologna. È promossa da sette università (Università di Bologna, Politecnico di Milano, Università IUAV di Venezia, Università di Firenze, Università Roma Tre, Università Federico II di Napoli, Politecnico di Bari), a cui se ne sono aggiunte altre due (Università La Sapienza di Roma, Università Milano Bicocca), e da altri tre soggetti (ANCI, Società Italiana degli Urbanisti e Laboratorio Urbano).

Il Centro si propone di contribuire a stabilire un rapporto forte e di reciproca alimentazione tra il mondo della ricerca, le istituzioni, il mondo produttivo e finanziario, la cittadinanza attiva attorno al tema delle politiche urbane.

Il Presidente è il prof. Alessandro Balducci, ordinario di Pianificazione e politiche urbane al Politecnico di Milano; la Vicepresidente è la prof. Valentina Orioli, associato di Tecnica e pianificazione Urbanistica all'Università di Bologna. Il Presidente del Comitato scientifico è il prof. Marco Cremaschi, associato di Urbanistica all'Università di Roma Tre, docente all'Università Sciences Po di Parigi dove dirige il *Cycle d'Urbanisme*. Il delegato per i rapporti con le città del sud e l'Agenzia per la coesione è il prof. Giovanni Laino, associato di Tecnica e pianificazione Urbanistica all'Università Federico II di Napoli. Il Direttore esecutivo è il dott. Walter Vitali di Laboratorio Urbano.

[www.urbanit.it](http://www.urbanit.it)

Urban@it

Sintesi del Rapporto sulle città 2015

### **Nota editoriale**

Il Rapporto sulle città 2015 di Urban@it è curato da Marco Cremaschi.

Pur trattandosi di un lavoro sviluppato in costante confronto e con una forte collaborazione tra i componenti di Urban@it, il testo nella sua versione finale è da attribuirsi a:

Presentazione, Alessandro Balducci

Introduzione, Marco Cremaschi

Capitolo I, Valeria Fedeli, Camilla Perrone, Giovanna Marconi, Stefano Munarin,  
con la collaborazione di Renato Bocchi, Adriano Cancellieri, Lorenzo Fabian, Elena Ostanel

Capitolo II, Valentina Orioli, Nicola Martinelli, Daniela De Leo

Capitolo III, Gabriele Pasqui, Paola Briata, Giovanni Laino

Capitolo IV, Francesca Gelli

Costituiscono parte integrante del Rapporto i *Background Papers* che numerosi autori hanno prodotto per Urban@it e che sono pubblicati in <http://www.urbanit.it>

## INDICE

- 1    Presentazione. L'Agenda urbana
  
- 5    Introduzione. La città è la soluzione
  
- 17    Capitolo I  
      Conoscenze. Le trasformazioni delle città italiane
  
- 23    Capitolo II  
      Innovazioni. La riforma del governo locale
  
- 29    Capitolo III  
      Risorse. Fondi comunitari per le città metropolitane
  
- 35    Capitolo IV  
      Modelli. Le Agende urbane nazionali ed europea
  
- 38    Riferimenti bibliografici
  
- 40    Elenco dei *Background Papers* del Rapporto 2015
  
- 43    Gli autori e i collaboratori



## Presentazione

### L'AGENDA URBANA

Questo Rapporto costituisce un primo contributo che Urban@it vuole offrire alla costruzione di politiche per le città italiane.

Urban@it è un centro nazionale di studi costituito in forma di rete di soggetti attivi sui temi delle politiche urbane: università, centri di ricerca, l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci), società scientifiche e centri di iniziativa come la Società italiana degli urbanisti (Siu) e Laboratorio urbano di Bologna.

Tre sono le ragioni che ci hanno spinto alla sua costituzione:

- sollecitare, ma anche supportare, governo e parlamento nell'indirizzare verso le città una rinnovata attenzione progettuale e risorse adeguate, così come indicato nel lungo percorso di avvicinamento alle tematiche urbane da parte della Commissione europea. E' un percorso che dimostra una nuova consapevolezza della centralità della città nel progetto di integrazione europea, insieme alla persistente difficoltà degli stati membri a investire su di essa riconoscendone il ruolo essenziale per la coesione delle società e dei territori;
- mettere in rete le migliori esperienze di studio e le migliori proposte sui temi delle politiche urbane sviluppate nei centri di ricerca del nord e del sud del paese, e che a partire da uno sguardo ravvicinato sulle situazioni locali possono contribuire alla costruzione di linee di indirizzo per politiche veramente nazionali. Appare infatti fondamentale e urgente alimentare reti di produzione di conoscenza capaci di mettere a fuoco le complesse e molteplici facce della questione urbana contemporanea, specchio dei contrasti e dei processi di sviluppo divergenti che attraversano il nostro paese;
- costruire occasioni di scambio e di formazione che accorcino le distanze tra conoscenza e azione, tra ricerca, istituzioni e società, stimolando chi fa ricerca alla produzione di una *conoscenza utilizzabile* e chi fa politiche, o agisce nelle città, a costruire decisioni meglio informate. Da tempo questo legame appare indebolito per l'esiguità delle risorse dedicate alla ricerca, per la tendenza ad un uso poco attento e

semplificato della conoscenza esperta da parte dei decisori politici, ma anche per una difficoltà dei ricercatori a confrontarsi con i temi derivanti dalla pratica e a suggerire possibili soluzioni.

Obiettivo di Urban@it è quello di costruire reti, di alimentarle e di allargarle, contribuendo a far uscire i singoli dipartimenti universitari e i centri di ricerca da una relazione spesso limitata al loro contesto regionale. Nello stesso tempo il centro si propone e di aiutare chi si occupa di politiche nazionali ad avvicinarsi alla specificità dei contesti locali per valorizzare il contributo che le politiche urbane possono dare alla soluzione dei problemi del paese, dialogando con la ricerca sia in sede di *policy design* che di valutazione dei risultati.

Il centro si rivolge anche al mondo del lavoro e dell'impresa, al sistema del credito, al terzo settore e alla cittadinanza attiva, tutti protagonisti fondamentali della vita della città, per contribuire a metterli in relazione con le istituzioni e la ricerca nell'individuazione dei problemi e delle possibili risposte.

Questi sono gli obiettivi del lavoro avviato da Urban@it sull'Agenda urbana nazionale. Queste sono le ragioni per le quali le sue attività prendono avvio con il primo Rapporto sulle città che propone alla riflessione pubblica la complessità e l'urgenza di tale sfida.

Il Rapporto è curato da Marco Cremaschi e sceglie uno specifico punto di vista, l'istituzione delle città metropolitane, in uno specifico momento, quello attuale in cui il paese cerca di uscire dalla crisi economica, sociale e, si potrebbe aggiungere, anche politica in cui versa da alcuni anni.

Si tratta di una sfida importante che propone diverse occasioni e opportunità rivolte ai saperi, alle politiche e alle istituzioni. Esse riguardano il modo in cui si costruisce la conoscenza, il modo in cui si disegnano e si implementano le politiche, il modo in cui si organizza il governo urbano compresi la sua forma e i suoi confini.

E' una sfida di particolare complessità. La città, in generale, è rimasta a lungo in secondo piano nella discussione pubblica, nonostante la condizione urbana sia la matrice caratteristica del nostro paese e le cronache quotidiane ci raccontino delle problematiche e delle difficoltà delle città nel fare i conti con gli effetti della crisi sulle famiglie e sulle imprese.

Basti pensare ai recenti conflitti sulla casa, alle immagini dei migranti assiepati nelle stazioni, alle forti tensioni che si sviluppano sia nelle grandi aree urbane che nei piccoli centri attorno al tema della loro accoglienza temporanea. O alla perdurante ristrettezza delle risorse pubbliche, alla discussione in corso sulla tassazione locale sulla prima casa, alla complessa relazione tra stato e comuni sul nodo dei finanziamenti e del pareggio di bilancio.

La città sembra rimanere sullo sfondo, come fosse il palcoscenico in cui le questioni emergono piuttosto che un *attore centrale* di tutte queste vicende. Come il Rapporto evidenzia siamo in una condizione particolarmente precaria nella quale tuttora mancano politiche organiche per le città, vi è una scarsa attitudine a valutare i risultati delle azioni intraprese e vi è scarsa attenzione alla ricerca sui temi urbani.

Ciò contribuisce a far sì che anche la recente riforma amministrativa appaia sempre all'inseguimento dei problemi senza dare l'impressione di poter fornire un contributo decisivo a risolverli. A livello nazionale e locale le sollecitazioni dell'Unione europea e delle

Nazioni unite, che si avviano verso la Conferenza Habitat III del 2016 dedicata all'Agenda urbana globale, appaiono lontane mentre nei diversi contesti territoriali si evidenziano, accanto ad alcuni segnali di innovazione, altri di particolare problematicità.

Tutto questo in Italia è vero da tempo, ma è il cronicizzarsi della situazione che diventa un problema sempre più serio. Dobbiamo *mettere al centro la città*, smettere di tenerla sullo sfondo della ricerca scientifica, delle politiche e dell'agenda delle riforme amministrative e istituzionali.

Si tratta di problemi che, come evidenzia il Rapporto, sono in parte simili e in parte diversi a quelli del passato. Ci sono le questioni da tempo note e ancora irrisolte come il consumo di suolo, la crisi dell'edilizia e il patrimonio abitativo invenduto, la mobilità esplosa e l'inquinamento, i conflitti e le crescenti disuguaglianze sociali, il ritardo infrastrutturale, l'invecchiamento e la rarefazione della rete dei servizi.

Ma ci sono anche novità importanti. E' la città stessa ad apparire trasfigurata, diversa dal passato, a risultare sfuggente e incomprensibile se si pretende di continuare a guardarla con i canoni tradizionali, come il mondo della ricerca segnala da tempo.

Anche in Italia, seppur con caratteristiche policentriche che non trovano riscontro in altri contesti europei, ci troviamo di fronte all'emergere di vere e propri *regioni urbane*, nelle quali è sempre più difficile rintracciare le caratteristiche delle città tradizionali e si affacciano nuove *forme di urbanità* insieme a nuove *domande di cittadinanza*.

*Oggi non esistono istituzioni in grado di dare risposte adeguate alle dinamiche in corso.* La stessa riforma che ha dato nuovo impulso alla istituzione di governi metropolitani sembra solo in parte capace di rispondere a questa nuova configurazione dell'urbano. Essa ammette la possibilità di superare i vecchi confini amministrativi e di sperimentare nuove politiche e visioni strategiche per tali contesti, ma non fornisce ancora un quadro chiaro per la riorganizzazione delle politiche e dei livelli di governo territoriale. Occorrerebbe invece alimentare ulteriormente la cooperazione tra le amministrazioni locali attuando gli indirizzi provenienti dalla Unione europea che spingono ad una nuova attenzione verso le dinamiche metropolitane.

E' una situazione che rischia di farci perdere, o quantomeno di lasciare deperire, la grande risorsa storica sul quale può contare l'Italia come altri contesti in Europa: l'*armatura urbana* del paese.

La città italiana, così come la città europea, è stata il motore dell'economia, della società, della politica e della democrazia. Senza le sue città l'Italia e l'Europa sarebbero ben diverse. Ne è un'ulteriore dimostrazione il fatto che molte delle innovazioni più interessanti degli ultimi anni sono state ancora *innovazioni urbane*, come ad esempio i sindaci eletti, le politiche *place-based* e la partecipazione ai processi di pianificazione territoriale.

Eppure, nonostante i risultati ottenuti nelle situazioni locali, queste innovazioni non hanno generato un vero e proprio processo di carattere nazionale. A livello centrale ci sarebbe molto da imparare dalle città, e l'innovazione prodotta in determinati luoghi potrebbe essere riprodotta altrove. Anche da questa diversa prospettiva le città meritano attenzione, per i tentativi intrapresi e le soluzioni innovative che hanno messo in campo in questi anni, che contengono suggerimenti preziosi per affrontare le sfide del rinnovamento complessivo del

Proprio per questo occorre saper ragionare tra passato e futuro, salvaguardare la città e il suo ruolo in un contesto rinnovato, nel quale la città stessa è profondamente cambiata e va guardata, amministrata e trasformata in modo nuovo.

L'ipotesi che il Rapporto propone è che *la città possa essere la risposta a molte delle difficoltà attraversate dal nostro paese*, così come lo è stata in passato.

Di anno in anno il Rapporto sulle città intende evidenziare cosa funziona e cosa non funziona nell'Italia urbana, selezionando temi relativi alle conoscenze, al governo dei processi e alle politiche. Esso si propone di costruire relazioni nuove, superando la frammentazione e contribuendo a riscoprire la città e a metterla al centro dell'attenzione, senza dare nulla per scontato.

Non è scontato infatti che cosa sia oggi la città in Italia, né è scontato che cosa potrebbe essere e che cosa effettivamente essa diventerà. Ma è scontato che se non le prestiamo l'attenzione dovuta essa non riuscirà a contribuire in maniera significativa al futuro del paese.

## Introduzione

# LA CITTÀ È LA SOLUZIONE

Questo Rapporto suggerisce che la politica in Italia dovrebbe occuparsi di più delle nostre città, a cominciare dalle città metropolitane, e che questo produrrebbe benefici per tutto il paese, come raccomandato peraltro dall'Unione europea e dalle agenzie internazionali. E questo nonostante che l'Italia sia un'eccezione nel panorama mondiale, non tanto perché *molto* urbana, l'eredità storica delle cento città, ma, al contrario, perché *diversamente* urbana.

Ogni giorno, infatti, le agenzie internazionali certificano la dominanza del modo di vita urbana, la crescita dell'urbanizzazione e la concentrazione negli agglomerati urbani di una parte crescente e maggioritaria della popolazione del pianeta. Inoltre, le città del mondo hanno sovente messo mano negli ultimi trent'anni a grandi interventi e grandi cantieri di futuro, nuove opere e nuovi codici sociali. Quando il cantiere ha coinciso con la produzione di nuovi codici – come Londra negli anni Sessanta, Los Angeles negli anni Ottanta, Singapore o Shanghai in seguito, Abu Dhabi o Dubai ancora più recentemente – le città hanno dato un impulso determinante al cambiamento globale.

Queste sono le città che trionfano nel mondo. Un continuo metropolitano dove sicurezza e garanzie sociali sono beni scarsi, come in gran parte delle megalopoli africane, asiatiche e latino-americane. Nuovi artefatti colossali e automatici, dove trionfa però un immaginario tecnologico che ha già dato scarsa prova in precedenza, e al tempo stesso lo stato di diritto è riservato solo ad alcuni; è il caso delle *new towns* arabe e dei paesi del golfo. E di *regioni metropolitane* che propongono un inimmaginabile salto di scala e di qualità, come a Pechino che sta organizzando, con treni veloci, autostrade multi corsie ed enormi investimenti pubblici, una rete urbana per 70 milioni di abitanti. Siamo insomma lontani dalle città del mito europeo, che rivendica le origini nei comuni medievali e nella *polis* greca. Ma siamo lontani anche dalla meno scintillante realtà della attuale *austerità*, dove le città di medie dimensioni, fortemente legate al proprio territorio, faticano ad agganciarsi ai vagoni del circuito finanziario globale.

E' curioso in fondo che il trionfo della urbanizzazione, del modello universale di vita urbana, coincida con la crisi dell'idea tradizionale di *polis*. La diffusione mondiale delle città

appare inarrestabile, con lo schema ripetitivo delle grandi torri di vetrocimento e l'infinito tappeto di casette intorno (di baracche nei paesi in via di sviluppo).

Queste nuove città sollevano un nuovo problema di convivenza e *cittadinanza*. La forma della città è cambiata: sono cambiati anche i *nuovi cittadini*? Non si dà una risposta facile a questa domanda, anche se alcuni studiosi hanno aperto squarci di riflessione su territori pressoché interamente da esplorare, dalle forme di cittadinanza translocale, agli *assemblage* di territori che attraversano gli stati-nazione. La città europea invece era e resta figlia di un patto politico faticosamente conquistato nei secoli, ma suggellato nel XIX secolo dall'alleanza tra lavoratori e capitalismo produttivo nella forma della città industriale. Però non sono più i produttori i cittadini per eccellenza: *users*, turisti, marginali, ecc. una varietà di diverse popolazioni è venuta ad occupare nicchie di questo *habitat* urbano. La città europea soffre di conseguenza della stessa debolezza che Delors attribuiva all'Europa: anche la città appare oggi un «oggetto politico non identificato».

Questa domanda è al cuore della riforma metropolitana, a maggior ragione in Italia dove, ancor più che in Europa, le città sono di taglia ridotta, complementari e al tempo stesso inestricabili dal territorio che le circonda. Un'Italia dunque diversa, ancor più diversa che l'Europa, dal *mainstream* urbano del pianeta sempre più urbanizzato. Diversa dalla diffusione delle megalopoli, che costringe i paesi in crescita a sforzi spettacolari. Un'Italia dove la nuova istituzione metropolitana resta finora l'elemento più concreto delle riforme istituzionali che dovrebbero permettere di affrontare la crisi economica e i rischi epocali.

Il banco di prova di quest'atteggiamento sarebbe l'esplicitazione di un'Agenda urbana del paese, alla realizzazione della quale Urban@it si è posta a servizio. Com'è noto, l'Italia non ha finora avuto una politica urbana unitaria e centralizzata, anche se a più riprese sono state assunte iniziative di diverso spessore e continuità.

A livello locale infatti alcune città hanno goduto di attenzione e risorse anche cospicue, a volte con risultati significativi. Spesso è stata segnalata l'assenza di un quadro di valutazione comune di queste iniziative. Solitamente, però, la richiesta di *nuove* politiche pubbliche avviene di fronte alla denuncia di problemi e rischi collettivi: l'ambiente in pericolo, la disoccupazione, la povertà crescente, ecc.

Al contrario, le città hanno la capacità di dare risposte ai problemi urbani e, più in generale, del sistema Italia. La crisi del capitalismo finanziario e l'affermazione dell'urbanizzazione planetaria sono due fatti che vanno relazionati e letti insieme. Da questa sovrapposizione potrebbero nascere soluzioni ai problemi che la globalizzazione e la finanziarizzazione della economia non riescono ad affrontare, in particolare la stagnazione economica e la crisi ambientale. Il Rapporto sostiene che la città può essere la risposta sia all'una che all'altra.

Questo anno, a seguito dei lavori promossi da altrettanti gruppi che riuniscono ricercatori, studiosi e *decision makers*, il Rapporto presenta uno stato dell'arte ragionato sulla Agenda urbana e, in particolare, sulle aree metropolitane. I capitoli che seguono riguardano infatti: *a)* le conoscenze disponibili; *b)* le innovazioni istituzionali; *c)* le risorse e gli strumenti; *d)* i modelli e gli esempi che ci vengono dall'estero.

Nelle brevi pagine che seguono si presentano i temi e i principali risultati.

## Quale Agenda?

L'Unione europea preme perché le città mettano in opera con l'Agenda urbana le diverse iniziative orientate al raggiungimento degli obiettivi generali. Alle radici dell'Agenda urbana europea sta la convinzione che l'innovazione tecnologica può cambiare la natura della economia del continente e far ripartire i sistemi produttivi. L'Agenda è dunque *agenda di innovazione*.

Perché Agenda? Fin dalla scelta terminologica, la nozione di Agenda richiede una qualche precisazione, un'aggiunta di senso, quasi la sua introduzione implichi il superamento di altri termini o obiettivi. In che differisce, per esempio, la nozione di Agenda da quella di *strategia*? A volte si enfatizza l'opposizione apparente tra i due termini, che sembrano poter alludere a due concezioni opposte dell'agire. La strategia sembra riferita al passato, alla rigidità statale, mentre l'Agenda sembra riferita al presente, alla flessibilità pragmatica e operativa. Invece, come suggerito in questo Rapporto [Giardini 2015], conviene guardare a questi termini come nuove combinazioni tra mezzi e fini, che assumono probabilmente alcune configurazioni ricorrenti nelle società globali. Agenda quindi come uno degli intrecci tra autorità e autonomia possibili nelle attuali condizioni.

Ma essa è anche Agenda urbana, perché l'innovazione è per definizione urbana. Infatti, una lunga e complessa riflessione ha portato sul finire dello scorso secolo ad evidenziare il ruolo delle componenti culturali e immateriali della produzione e del consumo nel sistema capitalistico. Questa riflessione ha investito direttamente le città sottolineando gli aspetti simbolici dell'economia urbana.

La crisi recente ha messo in luce alcuni aspetti critici di questo ciclo di ragionamenti. La cosiddetta *economia creativa* non può distribuire benefici in modo eguali a tutti; e la crisi colpisce più le parti deboli e non garantite della società e, in modo vistoso, le città e i giovani. In particolare [Cremaschi 2014] è stato fatto notare che l'economia creativa non abbia sostituito altre forme tradizionali di produzione e scambio. Peraltro, promuovere delle città innovative non vuole dire necessariamente diffondere la tecnologia dappertutto, né tantomeno promuovere esclusivamente attività terziarie.

A fronte di queste domande, la politica nazionale per le città è un'assente cronica, come questo Rapporto indica; non solo, manca anche una cornice strutturata di studio sul fenomeno urbano. Questa carenza è evidenziata anche dalla agenzie internazionali, che da tempo dedicano una crescente attenzione al tema per i paesi in rapida crescita: «*A national urban policy is a coherent set of decisions derived through a deliberate government-led process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term*» [Un-Habitat 2014]. A maggior ragione sarebbe opportuna nei paesi di antica e robusta urbanizzazione come il nostro.

Per operare questo promettente incrocio occorrerebbe però una regia comune, una politica nazionale che, a differenza di altri paesi, manca in Italia: non c'è un ministero, anche se le competenze più rilevanti sono del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, un assessorato regionale, un'agenzia dedicata. Ci sono iniziative che di volta in volta vengono prese, come il Piano città o i bandi per le *smart cities*, ma manca ogni forma di coordinamento.

All'interno del governo sono state prese importanti iniziative: pochi anni fa è stato varato un Comitato interministeriale per le politiche urbane (Cipu) e successivamente si è costituita l'Agenzia per la coesione territoriale. Nei documenti promossi in quella occasione, l'Agenda urbana nazionale avrebbe dovuto sostenere «una nuova politica a carattere ordinario per le città». Anche in questo caso si sottolineava che l'Agenda avrebbe dovuto coordinare le diverse iniziative, strumenti e priorità che insistono sul medesimo territorio.

Ma come i precedenti tentativi di costituire una politica nazionale, anche questo ha ottenuto modesti risultati. Nonostante che alcune iniziative locali abbiano avuto successo – per esempio il Giubileo del 2000 a Roma, le Olimpiadi invernali del 2006 e il Piano strategico a Torino, l'Expo 2015 a Milano – la città resta assente dai grandi programmi nazionali di investimento come pure dai discorsi elettorali; o peggio, viene menzionata per le frettolose urgenze legate, di volta in volta, a periferie, insicurezza, immigrazione, competitività.

Eppure, proprio le città negli ultimi venti anni sono stati uno straordinario laboratorio di politiche e di politica. E il sindaco è l'istituzione riformata dalla *seconda repubblica* che meglio funziona. Non è un caso che oggi i politici nazionali rivendichino e ricerchino il ruolo di sindaco, contrariamente alla liquidatoria immagine delle *centopadelle* usata ai tempi della prima elezione diretta dei sindaci.

Alcune riflessioni sono state prodotte negli anni da Cittalia e da Anci, o da istituti come Inu, Istituto ambiente Italia, Siu attraverso propri canali, alimentate con risorse proprie e che apportano conoscenza diretta sulle città italiane.

Non molto tempo fa, il *Libro Bianco sulle città* redatto da un gruppo di studiosi riuniti dal Consiglio italiano per le scienze sociali (Ciss) ha messo a fuoco alcune sfide interpretative e progettuali rilevanti [Dematteis 2011].

Più recentemente, il Gran Sasso science institute (Gssi) dell'Aquila ha avuto il merito di produrre una prima raccolta di studi [Calafati 2014] con numerose riflessioni specifiche sulla questione urbana in Italia, insistendo sulle diverse declinazioni *metropolitane* presenti in Italia alle quali *adattare* il processo di riforma. Questa iniziativa segue una riflessione originale che ha enfatizzato l'urgenza della *questione urbana* che in Italia rappresenta «una delle principali ragioni del declino economico del paese» [Calafati 2009].

Da questo non irrilevante accumulo di suggerimenti, pur vasto ed eterogeneo, si colgono delle costanti che una politica nazionale potrebbe allora mettere a sistema. La condizione è uscire dalla logica delle emergenze e affrontare le questioni ordinarie sollecitate dalla gestione dei servizi, mobilità, territorio e *governance* [Vitali 2014].

Entro questa prospettiva assumono un ruolo sostanziale le agende urbane legate alle risorse e specificità dei territori. Si tratta di un insieme di priorità, questioni e azioni che la pianificazione strategica e territoriale può contribuire sostanzialmente a collocare entro un duplice orizzonte, grazie all'esplicitazione di obiettivi di trasformazione spaziale (insieme ai programmi e ai progetti) ma, soprattutto, attraverso la costruzione di una visione condivisa del futuro quale premessa per l'azione comune ai diversi, eterogenei e talvolta conflittuali attori urbani.

Il Rapporto evidenzia:

- la necessità di coordinamento delle diverse politiche settoriali e dei diversi attori pubblici e privati che investono sulle medesime aree e territori;
- la mancanza di una regia nazionale e la sostanziale inattività del Cipu;
- i rischi ai quali queste incertezze espongono iniziative recenti come la riforma metropolitana e il Programma operativo nazionale per le città metropolitane del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 (Pon metro).

### Le conoscenze

I passati decenni sono stati caratterizzati dal riemergere di alcune questioni territorialmente specifiche – il nord, le grandi città, l’immigrazione, la difesa del suolo, il deficit infrastrutturale – che hanno sovente prodotto effetti ingenti sul linguaggio e l’immaginario delle politiche. Quanto questo si accompagni a conoscenze approfondite resta da vedere, anche se non è mancato il contributo della ricerca scientifica proprio sul tema delle forme territoriali del nostro paese.

Se si guarda al periodo recente, le ripercussioni della crisi sull’università hanno ulteriormente penalizzato la ricerca in generale. Ciononostante, la rassegna offerta dal primo capitolo del Rapporto mostra degli spunti interessanti tratti da tre grandi progetti in corso finanziati dal ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca, su temi cruciali e di attualità: l’urbanizzazione metropolitana, la diffusione dei migranti nei comuni minori e il riciclo come orizzonte generale delle politiche territoriali.

Appare evidente la rilevanza e l’interesse potenziale di questi temi per l’agenda pubblica. Una domanda più critica, che incontra forse una risposta meno confortante, riguarda invece *l’uso delle conoscenze* prodotte dalla ricerca da parte dei *policy makers*.

Non sfugge a nessuno, per esempio, che da tempo la diffusione insediativa è divenuta il modo in cui le città cambiano e crescono: la popolazione dei borghi periferici, spesso comuni di prima e seconda cintura, è cresciuta più che al centro degli agglomerati urbani. Con il conseguente cambiamento degli assi e della intensità degli spostamenti metropolitani. Va ammesso che lo *sprawl* – pur deprecato dai documenti europei e da alcuni governi nazionali – è frequentemente sostenuto da misure fiscali e normative, da iniziative di deregolazione e da incentivi settoriali. Ma proprio lo studio degli effetti dello *sprawl* ha aperto in più di un caso una riflessione innovativa sui processi di formazione di un nuovo stato insediativo *in between*; regioni urbane più vaste che riarticolano i rapporti tra spazi aperti e urbanizzati; *green networks* di scala continentale e, in generale, un diverso approccio al paesaggio. Le città europee non solo si disperdono, ma si restringono, con la conseguenza di costruire alcune politiche e non altre.

Anche del declino urbano, della riduzione della taglia di alcune città sottoposte a processi di *shrinking*, sono state date letture diverse, riscoprendone le radici lontane in cicli storici di non breve periodo. Un tema ambivalente dove in alcuni casi si riscopre un migliore

equilibrio ma non di rado si constata gli effetti permanenti di relegazione e di mortificazione dello sviluppo. In ogni caso, tutti questi elementi pongono un sostanziale problema di *riuso dell'esistente*, a volte di intere regioni urbane, in ogni caso di invenzione di nuovi approcci anche dal punto di vista tecnico.

Infine, si profila un'altra questione: la crescente *divisione sociale interna* che era invece venuta riducendosi nel corso del novecento. Mentre l'ideale dell'eguaglianza dello scorso secolo era sostenuto da un processo di riduzione delle disparità economiche, il timore della nuova disuguaglianza si accompagna ad un incremento delle differenze culturali. *Invecchiamento* e *immigrazione* agiscono in modo diverso ma con effetti congiunti sul patto sociale delle nazioni welfariste. Per esempio, la domanda di servizi alle persone è destinata a crescere; se continuasse, per esempio, ad essere assolta da badanti immigrate ospitate a domicilio, la geografia delle città ne risulterebbe alterata.

I grandi temi dunque – la forma insediativa, il riuso immobiliare, i *trend* socio-demografici – sono in via di ridefinizione. Ma chi guardasse alla vicenda delle città italiane, a partire dagli anni Ottanta, incontrerebbe non pochi studi ma non molti bilanci e ancor meno confronti fertili con i modi di azione delle politiche nazionali. Il Rapporto propone alcune piste di riflessione a questo proposito a partire dal confronto tra tre grandi progetti di ricerca che hanno coinvolto numerose sedi universitarie.

La conclusione principale va al di là della scontata osservazione della complessità dei territori metropolitani; o della dispersione dei migranti; o della crescente necessità del riuso e riciclaggio di edifici e suoli. Si tratta con evidenza di fenomeni multiformi, multilocali e multiscalari. Fenomeni che al tempo stesso si manifestano contemporaneamente, in forme diverse ma non alternative, e spesso sovrapposte.

Anche solo limitandosi ai temi approfonditi nel secondo capitolo, appare evidente che i migranti si insediano nei piccoli comuni proprio quando questi iniziano a dialogare con una nuova idea di metropoli, in parte inedita e innovativa, spesso in coincidenza con vasti processi di riuso. Il frequente recupero di centri storici abbandonati ai margini dell'area metropolitana di Roma da parte di manovali e piccoli imprenditori rumeni ben esemplifica l'intreccio delle opportunità e dei problemi [Cremaschi e Fioretti 2015].

Al tempo stesso, il medesimo intreccio tra scale e problemi rende manifesto che i fenomeni in corso non sono contenibili nei confini amministrativi abituali, e trascendono la capacità di azione delle amministrazioni locali. Dipendono sia da cause vicine che lontane; pongono al tempo stesso problemi locali e specifici; come pure problemi generali e di struttura. Richiedono capacità di comprensione e di iniziativa che vanno al di là delle risorse disponibili a singoli attori e a singole istituzioni, e impongono quindi forme di scambio e cooperazione spesso senza precedenti.

Il Rapporto evidenzia:

- i contributi che il sistema della ricerca universitaria ha dato più volte alla conoscenza delle problematiche urbane;
- recenti e importanti approfondimenti sulla forma dell'urbanizzazione, la diffusione dell'immigrazione e le priorità del *riciclo*;
- i gravi problemi ancora da affrontare soprattutto in relazione a traffico, trasporti, alloggi, energia e coesione sociale.

### Le innovazioni

La riforma metropolitana è una giovane riforma che, come cantava Gigliola Cinquetti in *Giovane vecchio cuore*, di assetti stabili «ne ha amati pochi e conosciuti tanti». Sebbene i suoi effetti si esplicheranno nel prossimo futuro, già fin d'ora si riconosce un processo di differenziazione degli esiti.

Un recente lavoro comparativo sulle aree metropolitane in Italia e in Francia [Aa. Vv. 2015] afferma la coincidenza degli esiti della questione metropolitana con quella della crisi, e cioè la somma dei pur variegati effetti di due processi ben diversi: il lento e storicamente radicato corso di riforme delle istituzioni locali da un lato; e dall'altro, la recente e brusca esplosione della bolla economica, e quindi la crisi finanziaria che segue il processo di globalizzazione.

Una delle novità istituzionali di questi anni è l'istituzione delle città metropolitane. L'idea non è nuova: sperimentata in diversi paesi europei, oggetto di dibattito fin dal dopoguerra, era già stata avviata agli inizi degli anni Novanta con la legge n. 142 del 1990 *Ordinamento delle autonomie locali*, e ulteriormente corretta all'epoca della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 che afferma all'articolo 114: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Solo nel 2014 con la legge n. 56 si riprende il tema in occasione della riforma delle province introducendo delle novità nel loro processo di costituzione. Le città metropolitane individuate sul territorio nazionale sono quattordici al fine di promuovere la pianificazione e la gestione dei servizi cruciali delle maggiori aree urbane.

Una riforma simile è avvenuta in parallelo in Francia, che disponeva di quattro livelli amministrativi (comuni, *intercommunalité*, dipartimenti e regioni) con competenze suddivise ma una complessità notevole. La riforma dell'azione pubblica prevede la riduzione del numero delle regioni e l'unificazione degli enti intercomunali, alcuni con esperienze pluridecennali, nelle nuove metropoli. Uno statuto particolare è previsto per la Grande Parigi a partire dal 2016, per Lione ed Aix-Marseille-Provence; uno ordinario è introdotto nel 2015 per le altre dieci città, oltre a Nizza già esistente. In Francia le metropoli hanno competenze esclusive su un certo numero di materie, tra cui: lo sviluppo economico (zone di attività, infrastrutture, attrezzature socio culturali); la pianificazione del suolo, della mobilità e dei

trasporti pubblici; la politica sociale e degli alloggi; la gestione di servizi di interesse collettivo, comprese le reti e i servizi per l'ambiente.

Anche se i capitoli di questo primo Rapporto disegnano una mappa ancora parziale, che verrà completata man mano che Urban@it svilupperà le sue attività, già permettono una prima conclusione: la storia italiana (non solo recente) si riassume in una dialettica non sempre costruttiva tra *nostalgie centraliste* e *ideologie localiste*. Anche quando sono stati declinati con le migliori intenzioni, e non è sempre stato il caso, queste due approcci hanno esaurito le intenzioni di riforma in un gioco a somma zero.

Infatti, la questione metropolitana si pone oggi, e non solo in Italia, sullo sfondo articolato e lento di una ricomposizione istituzionale, di intrecci scalari e di sviluppi territoriali che occupano gli ultimi due decenni, se sol si considera l'aspetto istituzionale; o gli ultimi quattro, se si tiene conto dell'insieme del processo di programmazione territoriale.

Il centro nazionale ha talvolta alimentato e talvolta smorzato l'autonomia anche impositiva dei comuni, ma non è capace di sostenere una propria capacità strategica e progettuale; anche quando investe sulle grandi opere (sulle quali sarebbe forse opportuno dichiarare una moratoria), cade facilmente prigioniero nella trappola dei suoi fornitori o concessionari. Le città hanno alimentato dei cantieri strategici, e certo sono le uniche depositarie di saperi e competenze regolative, indispensabili per un grande programma nazionale di manutenzione e miglioramento; ma non hanno potuto costruire degli orizzonti stabili e certi.

Se si pensa che sia il momento di dare un segnale diverso, occorrerebbe cambiare decisamente impostazione. Certo, una forma di cooperazione, una missione congiunta tra governo nazionale e locale sembrerebbe condizione necessaria per costruire uno scenario condiviso, per integrare la varietà di iniziative disgiunte, per connettere scale distinte di azione. Forse sono premesse che richiedono un cambiamento politico; si vedrà. Ma questi sono criteri per una nuova stagione, mentre nessun cambiamento sarebbe opportuno se non realizzasse almeno alcune condizioni immediate.

Quale sarà l'esito della riforma metropolitana? Uno dei principali contributi è l'introduzione di un Piano strategico che, pur nella variabilità dei contenuti e delle formule, dovrà affrontare localmente le priorità dell'Agenda nazionale.

Un esempio per tutti, i trasporti e la mobilità. Come è noto – per esempio secondo i dati Istat [2014] – la maggior parte degli spostamenti giornalieri in Italia avviene in auto (61%), solo il 15,8% va a piedi ed il 3,3% usa la bicicletta. Il trasporto collettivo a vario titolo ha una fetta modesta (13,4% a cui vanno aggiunti, tra autobus aziendali e scolastici, un altro 2,9%). Secondo indagini recenti, il trasporto pubblico registra una quota maggiore nei comuni capoluogo delle città metropolitane e si attesta al 23,5% nel 2013, come pure salgono a 23% gli spostamenti a piedi o in bici, mentre il 53,5% si muove in auto [Isfort 2014]. In altre parole, gli spostamenti nelle grandi città sono *un poco più sostenibili* nonostante che il 45% di chi si muova in auto non percorra più di 5 km, e un altro 40% non più di 20 km [Isfort 2014].

Nei vent'anni trascorsi, però, le città metropolitane hanno perso imprese, che in parte sono state sostituite da nuove attività centrali, in parte si sono delocalizzate, in parte hanno cercato nuove formule insediative. E hanno perso popolazione, che si è ricollocata

nelle cinture esterne creando una completa ristrutturazione dei percorsi casa-lavoro. Inutile dire che questa ristrutturazione delle economie reali non è stata seguita da una coerente riarticolazione delle infrastrutture, le quali meno ancora hanno saputo anticipare e guidare le trasformazioni. Da qui, la perdita di produttività e la mancanza di attrattività di gran parte dei sistemi urbani italiani.

Il Rapporto evidenzia:

- l'eterogeneità delle situazioni createsi con la coincidenza di provincia e città metropolitana, con gli estremi di Firenze e Torino;
- l'attuale delicato momento di attuazione della riforma delle città metropolitane e il carattere ancora interlocutorio delle soluzioni individuate;
- la rapidità della redazione e adozione degli statuti metropolitani, in anticipo rispetto alla definizione delle leggi regionali di riordino istituzionale;
- l'interesse per la sperimentazione del Piano strategico metropolitano.

### Strumenti e risorse

Il *ritorno* delle città è stato al centro della crescita demografica ed economica a partire almeno dagli anni Novanta. La coincidenza tra globalizzazione e millennio urbano è infatti un *refrain* ripetuto con successo dagli studi di sociologi e urbanisti. I dati demografici confermano che la fuga dalle metropoli iniziata in Europa negli anni Cinquanta-Settanta si è interrotta. Gli investimenti in attrezzature e infrastrutture urbane sono all'ordine del giorno. Inoltre, nella riqualificazione urbana si sono incanalate le risorse sia dei grandi promotori che delle famiglie, con conseguente bolla immobiliare e creazione di rapide ricchezze.

Il tema delle politiche urbane arriva a compimento di un lungo periodo di sperimentazione e gestazione di iniziative politiche da parte della Commissione e del Parlamento europeo, molto spesso con scambi fecondi con le politiche nazionali. Fin dalle origini, nel Trattato di Roma del 1957, viene espressa una preoccupazione per le disparità regionali che porterà nel 1975 alla creazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale. La politica regionale crescerà di peso e assumerà progressivamente la forma attuale di politica di coesione, in particolare con le regole di programmazione introdotte negli anni Ottanta con l'allargamento ai paesi mediterranei.

Negli anni Novanta i fondi regionali sostengono iniziative specifiche per lo sviluppo sociale delle città che raccolgono il meglio delle esperienze sviluppate dagli stati membri nei decenni precedenti, e lo generalizzano inizialmente come progetti pilota urbani durante il periodo di programmazione 1989-1994, proseguendo in seguito con le iniziative comunitarie Urban I e II (1994-2006). Al tempo stesso prende avvio una specifica riflessione sull'ambiente urbano, l'inquinamento e l'energia, a cominciare dal Libro verde del 1990. Nei due decenni successivi si infittiscono sia i documenti di orientamento che le iniziative di riferimento [Cremaschi 2005], spesso programmi di scambio di *best practices*, reti di

cooperazione quali Urbact, fino alla generalizzazione del tema urbano nella programmazione dei fondi regionali e ai più recenti interrogativi sulla opportunità dell'Agenda [Balducci 2014].

Ma rispetto agli anni Novanta le aspettative sono cresciute: nei recenti documenti della Unione europea, le città sono elevate al rango di motore economico della ripresa dopo la crisi del 2008. E, soprattutto, sono posizionate come il laboratorio di una nuova modalità di convivenza e prosperità, come suggerisce l'ultimo rapporto di Un-Habitat [2013]. L'Agenzia delle Nazioni unite per gli insediamenti umani sta anche promuovendo una Agenda urbana mondiale che verrà discussa nella Conferenza Habitat III dell'ottobre 2016, per la quale anche il nostro paese dovrà impegnarsi.

In altri paesi, per esempio in Francia, Germania, Olanda, Gran Bretagna, la politica della città è da tempo al centro delle scelte di sviluppo e di coesione. Non si fa innovazione tecnologica senza le città; non si fa coesione sociale al di fuori delle città. Le politiche urbane sono parte importante delle strategie di questi paesi. Realisticamente, per mitigare gli eccessi di sviluppo dei campioni nazionali come Londra o Parigi; per aiutare la formazione di partnership miste laddove il mercato è efficiente ma necessita coordinamento, come in Olanda; per rafforzare l'innovazione quando i contesti metropolitani sono vetusti, come in Germania.

Nel periodo più recente, la strategia Europa 2020 e l'enfasi sulla crescita, la creazione di lavoro e l'innovazione, riorienta in parte le politiche urbane sul cambiamento climatico, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche.

Il Rapporto verifica questa varietà principalmente nel quadro delle politiche di programmazione dei fondi strutturali, e in particolare del nuovo Programma operativo nazionale 2014-2020 dedicato alle città metropolitane (Pon metro). E' indubbio invece che uno sforzo importante sia stato fatto, almeno in linea di principio, per individuare nuove risorse e nuovi modi di fare le politiche urbane. Anche in questo caso, si potrebbe azzardare, ogni realtà fa caso a sé. Dove, inoltre, entrano in gioco arene o risorse inedite ma importanti, come i fondi strutturali europei o le politiche culturali transfrontaliere, avvengono processi di apprendimento e crescita interessanti, che mobilitano attori e iniziative trasversali alle scale e alle istituzioni.

In cosa consiste allora la questione metropolitana, vero crocevia di questioni al tempo stesso irrisolte ed emergenti? Il Pon metro identifica tre sfide principali: economica, con priorità alle politiche digitali; ambientale e climatica, dando prevalente attenzione alle misure di efficientamento energetico e al sostegno della mobilità sostenibile; e infine il contrasto al disagio e alla povertà abitativa.

Il Rapporto evidenzia:

- una fase incerta delle politiche urbane nel nostro paese, prive da sempre di un indirizzo coerente;
- il Pon metro prende le mosse sia dall'identificazione della centralità delle città nella definizione di processi di uscita dalla crisi economica e sociale, sia dal riconoscimento della profonda diversità di condizioni di partenza dei contesti metropolitani italiani;
- l'attuale delicato momento di attuazione della riforma delle città metropolitane, i gravi problemi di traffico, trasporti, alloggio, energia e coesione sociale da affrontare;
- l'opportunità di inserire i programmi italiani nel processo aperto dalle istituzioni internazionali.

### Modelli ed esempi

La riflessione sulle politiche nazionali per le città è segnata all'origine dal confronto tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Europa occidentale; e presto dall'iniziativa della Comunità europea. La caratteristica di questo confronto a distanza è l'elaborazione di un nuovo modello di intervento; o, se si vuole, è proprio la riflessione sui disparati effetti locali delle politiche urbane nazionali che conduce ad una riflessione critica della *decisione razionale* della programmazione tecnico-scientifica. Sin dall'inizio, quindi, le politiche urbane hanno rimesso in gioco i saperi esperti e la capacità di rappresentanza. A lungo, questa riflessione ha alimentato un'autocritica e una maggior consapevolezza del *policy making*.

Inoltre, uno degli aspetti comuni a queste prime esperienze è un modello classico che accoppia marginalità sociale e degrado urbano. Questo primo elemento ha storicamente condotto a esiti opposti, che si sono spesso alternati in successione: demolizioni radicali e *gentrification* da un lato; inclusione sociale, miglioramenti incrementali e decentramento dall'altro.

Cosa succede quando altri paesi con problemi e priorità diverse maturano l'esigenza di politiche urbane nazionali? La varietà dei problemi e delle piste possibili cresce a dismisura, anche se spesso tendono ad affermarsi gli stessi modelli di intervento.

Sarebbe difficile infatti sottovalutare le differenze tra lo stato delle città in Europa o negli Stati Uniti e quello del resto del mondo. E' noto che l'armatura urbana europea è antica, diffusa e articolata su numerose città di dimensioni contenute. Negli Stati Uniti le città sono molto più dinamiche e variegata, ma condividono una sedimentazione di regole, poteri e conoscenze. Nel mondo, la questione urbana si pone in termini di crescita rapida e diseguale e solleva questioni politiche e ambientali di importanza planetaria, come pure enormi problemi di cittadinanza e sostenibilità.

Nella fase più recente, diventa più chiara la differenza tra gli interventi prevalenti in Europa, che sono di rigenerazione fisica ed economica dopo una fase prolungata di

stagnazione, e quelli in altri paesi che programmano i nuovi assetti produttivi attraverso l'espansione spesso modulare e ripetitiva della rete di città.

In questo contesto, le agende di paesi diversi mostrano punti di convergenza e al tempo stesso sensibilità molto diverse. Lo sviluppo urbano sostenibile assume declinazioni diverse a seconda che si associ alla produzione, alle nuove tecnologie, all'ambiente o alle conseguenze sociali. Il coordinamento tra attori che agiscono su livelli e scale diverse, l'integrazione funzionale, la partecipazione delle comunità sono dappertutto oggetto di sperimentazione.

L'impulso alle iniziative urbane dato finora dalla Unione europea ha per esempio compensato le lacune tecnocratiche del *policy making* comunitario. La partecipazione diretta delle città alla costruzione dell'Agenda assicurerebbe una forte accentuazione del carattere democratico del progetto dell'Unione, oltre che una garanzia di efficacia e specificazione delle misure. Ma certo l'Agenda urbana europea ha finora saputo costruire un *discorso e una policy discorsiva* tra gli addetti ai lavori più che un nuovo equilibrio dei poteri. Inoltre, il discorso sull'Agenda urbana è germogliato in un contesto di sospensione o attenuamento della *macropolitica* degli interessi nazionali, che è ritornata negli ultimi anni prepotentemente sulla scena.

La conclusione è aperta. L'Agenda urbana europea dichiara soprattutto la volontà di coordinare l'azione delle diverse istituzioni e attori che operano sugli stessi territori di snodo; è un principio funzionale e politico, ma è soprattutto una giustificazione prudente che fa appello all'economia di consenso e risorse. Nell'assenza di una visione unificante, forse non si potrà fare di più. Ma risulta facile pensare all'esempio delle politiche regionali, che sono state la risposta, circa quattro decenni fa, all'allargamento alle isole britanniche e alla deindustrializzazione. Alla stessa stregua e con la stessa ambizione, le politiche urbane potrebbero oggi garantire una via di uscita dal conflitto governativo e un percorso di sviluppo condiviso.

Il Rapporto evidenzia:

- la varietà dei paesi del mondo che hanno adottato e stanno realizzando politiche urbane;
- il ruolo svolto da organismi internazionali e sovranazionali nel diffondere modelli e far circolare esempi e conoscenze;
- il ruolo crescente dei paesi di recente urbanizzazione anche nella elaborazione di nuovi interventi;
- il carattere innovativo e sperimentale di molte esperienze anche se di minor peso o geograficamente marginali.

## Capitolo I

### CONOSCENZE.

### LE TRASFORMAZIONI DELLE CITTÀ ITALIANE

#### **La sfida: un nuovo rapporto tra ricerca e azione per capire e affrontare la questione urbana contemporanea**

La città è il luogo in cui si concentra ormai più del 50% della popolazione mondiale [Oecd 2012] e più dell'80% della popolazione italiana [Dematteis 2011]. Il mondo contemporaneo, si potrebbe dire, è un mondo sempre più urbano: non solo perché nelle città si concentra la porzione più consistente della popolazione mondiale ma perché la superficie terrestre è sempre più *urbanizzata*. In altre parole, territori e contesti apparentemente tutt'altro che urbani vivono, secondo alcuni osservatori e studiosi, in una relazione che è di fatto prossima con ciò che tradizionalmente classifichiamo da secoli come urbano [Brenner 2014], mentre si assottiglia sempre di più la differenza tra urbano e non urbano. Per vari motivi appare dunque oggi necessario tornare a osservare la città. Si tratta infatti, da un lato, di riflettere su una condizione di urbanità diffusa e plurale che mette in discussione la natura stessa dell'urbano e rimanda a sfide inedite, dal punto di vista della ricerca e della teoria, delle politiche e del governo, delle pratiche individuali e collettive. Dall'altro, di capire in che misura sia ancora - se non più che mai - opportuno e attuale riflettere sulla questione urbana come sinonimo o specchio della questione sociale contemporanea; in altri termini se non solo osservare la città, i suoi problemi, sia ancora essenziale per capire la società e le sue sfide, ma se l'urbano abbia o meno un ruolo centrale nella questione sociale del ventunesimo secolo [Donzelot 2006].

Di fronte a questi interrogativi è inevitabile registrare in Italia l'assenza, per alcuni versi ormai quasi cronicizzata, non solo di una politica nazionale per le città, come questo primo Rapporto di ricerca evidenzia, ma anche di una cornice strutturata e permanente di osservazione e riflessione sul fenomeno urbano. Esistono è vero, alcuni osservatori locali o di un qualche respiro sovralocale, supportati dalle città stesse e dalle loro reti, e alimentati con le proprie forze. Si pensi ad esempio alle risorse dispiegate da Cittalia e da Anci attraverso i propri diversi e recentemente rinnovati canali, alimentati da risorse proprie e che apportano

conoscenza diretta sulle città italiane. Non esiste però di fatto da tempo uno spazio organizzato e istituzionalizzato in cui si depositi la conoscenza necessaria per alimentare politiche e progettualità. Anche lo stesso sforzo promosso da Istat recentemente con la formulazione dell'indicatore di benessere urbano appare interessante, ma evidenzia alcune delle difficoltà tipiche di una rilevazione statistica legata ancora ai confini amministrativi tradizionali, difficoltà evidenziata dalla letteratura internazionale [Brenner 2014]. Un primo importante nodo problematico che questo Rapporto evidenzia è dunque proprio l'assenza di uno sguardo organizzato e sistematico sulla realtà urbana italiana promosso e alimentato dalle istituzioni, in particolare a livello nazionale.

Esistono in realtà una numerosa (quanto invisibile e talvolta frammentata) serie di progetti di ricerca qualitativi e quantitativi, condotti con le proprie limitate forze da gruppi di ricerca nelle università italiane o dalle associazioni scientifiche e professionali, che si confrontano con la letteratura internazionale, interrogando il contesto nazionale nella sua problematicità e specificità. In particolare tra 2011 e 2012 il *Libro Bianco sul governo delle città* [Dematteis 2011] denunciava la condizione di assenza di una attenzione specifica delle politiche pubbliche sui temi urbani e metteva a fuoco alcune sfide interpretative e progettuali rilevanti - tanto rilevanti da essere ormai ineludibili. Tra le altre, il cosiddetto paradosso delle *grandi città trascurate*. Una condizione, cioè, che mette sullo stesso piano comuni piccoli e grandi città, senza alcuna capacità di registrarne progettualmente, oltre che istituzionalmente, le differenze; così come la debolezza o l'assenza di politiche di rigenerazione della città come infrastruttura e risorsa essenziale anche per il riequilibrio democratico. Più recentemente un testo collettaneo, esito di un seminario di studio [Calafati 2014], ha riproposto una serie di riflessioni puntuali e da punti di vista scientifico-disciplinari differenti sulla questione urbana in Italia, fornendo una panoramica a più voci sullo stato della ricerca e degli studi urbani. Dunque, gli ultimi anni segnano un ritorno di attenzione e di lavoro sulla dimensione urbana, a fronte del quale appare alquanto problematica l'assenza di un investimento permanente e strutturato sui temi urbani, sia dal lato dell'osservazione delle trasformazioni in corso che dal lato delle politiche, tanto in termini di *design* che di valutazione.

A fronte di questa assenza, una opportunità è proprio quella offerta dalla ricerca accademica e non. Appare oggi, infatti, quanto mai opportuno investire sulle potenzialità del rapporto città-università, inteso come un rapporto di reciproca alimentazione in cui l'università può costituire una risorsa critica a supporto della città - non solo un *asset* per la competizione urbana - e la città, le città, possono sollecitare una ricerca orientata all'azione, alle pratiche, alla produzione di un nuovo ciclo di politiche. Tale rapporto in Italia appare però da tempo indebolito. Da un lato, infatti, alimentano la ricerca universitaria solo limitati finanziamenti, sempre più ridotti, sporadici e incostanti - quei finanziamenti ordinari e straordinari, che in altri angoli del mondo, consentono alla università di interpretare in maniera significativa e produttiva il proprio ruolo e riflettono l'interesse verso le città da parte degli attori pubblici, ma anche privati. Dall'altro, la ricerca prodotta in università rimane spesso inutilizzata, inascoltata, spesso per la difficoltà che a volte la contraddistingue a farsi ascoltare e capire, ma anche a causa della difficoltà di conciliare i tempi e i modi della riflessione teorica con i tempi e i modi delle decisioni e delle pratiche - difficoltà che si riflette anche nella assenza di una prassi consolidata di valutazione delle politiche, che ha reso spesso

vani i risultati e ridotto in maniera consistente l'apprendimento prodotto nell'ambito di stagioni recenti di sperimentazione. L'obiettivo di questa sezione del Rapporto è proprio quello di tornare ad alimentare in maniera significativa la relazione tra città e università, costruendo uno spazio di confronto e dialogo fertile tra progetti di ricerca di rilevanza nazionale attualmente in corso nel campo degli studi urbani e riflessione su un nuovo ciclo di politiche urbane, al quale la ricerca accademica può e dovrebbe contribuire in maniera significativa.

Questo capitolo del rapporto presenta con queste intenzioni tre progetti selezionati dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (Miur) tra 2010 e 2011 nell'ambito delle ordinarie modalità di finanziamento alla ricerca universitaria – Prin, Progetti di rilevante interesse nazionale –, avviati nel 2012 e oggi giunti al terzo anno, e quindi in chiusura: *Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità*, coordinato dal Politecnico di Milano, prof. Alessandro Balducci; *Piccoli comuni e coesione sociale. Politiche e pratiche urbane per l'inclusione spaziale e sociale degli immigrati*, coordinato da Università IUAV di Venezia, prof. Marcello Balbo e *Recycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio* coordinato da Università IUAV di Venezia, prof. Renato Bocchi. Uno spazio in cui fare convergere la comune tensione verso la produzione di immagini interpretative innovative, ma anche di fronti tangibili e operativi di innovazione nelle politiche che accomuna tali progetti, insieme al comune orientamento a incidere sulla condizione urbana contemporanea rinnovando la relazione tra università e città. Si tratta infatti di progetti che cadono in un momento chiave del cambiamento spaziale-sociale-economico delle città e del territorio italiano e che, a partire da selettive ipotesi di ricerca, si propongono non solo di concentrare l'attenzione attorno ad alcune nuove questioni e temi di rilievo scientifico, ma anche di generare possibile innovazione progettuale oltre che teorica nel campo delle pratiche e delle politiche. In tale senso essi rappresentano un campione potenzialmente significativo della strategicità dell'investimento delle università e del mondo della ricerca sul tema urbano e della rinnovata interazione tra ricerca e istituzioni e rimandano ad alcune importanti esperienze del passato più o meno recente con i quali hanno in comune l'intenzione di incidere sui processi decisionali e sulle politiche pubbliche.

Evidentemente la scelta di presentare i contenuti e le principali ipotesi e risultati di tali progetti sconta un duplice limite, ma anche alcune potenzialità. Da un lato restituisce infatti in maniera parziale il panorama della ricerca in corso, e consente di intercettare solo alcune specifiche ipotesi e questioni, quelle isolate e formulate dai gruppi di ricerca promotori al momento della candidatura nel 2010. Al contempo il fatto che tali progetti siano stati finanziati a livello nazionale potrebbe consentire di confrontarsi con programmi di lavoro che sono stati considerati di interesse nazionale a livello ministeriale e rispetto ai quali sarebbe naturale aspettarsi esiti e risultati capaci di alimentare le politiche pubbliche: in questo senso si propone di interpretare la definizione di *rilevante interesse nazionale*, non solo nell'ambito della ricerca, ma nella sfera delle politiche pubbliche a livello nazionale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il capitolo del Rapporto nel quale sono sviluppate le questioni anticipate in questa sintesi si compone di tre tipi di materiali:

1) tre schede sintetiche che presentano i progetti di ricerca rispondendo a tre domande :

### Tre sguardi sulla città in Italia: *input* per una nuova Agenda urbana

I tre progetti di rilevante interesse nazionale analizzati restituiscono una istantanea in movimento dei temi e delle questioni che sono state e sono al centro della attenzione e della riflessione di una parte consistente delle comunità scientifica italiana in essi coinvolta.

In primo luogo ci consentono di puntare l'attenzione in forma non univoca sul fenomeno urbano e in fondo, accostati, non fanno che confermare l'ipotesi che il mondo sia sempre più urbano e che l'urbano sia sempre più differenziato e complesso anche in Italia. I tre progetti infatti ci parlano di diverse e interagenti forme di urbano, così come di una diversa e differenziata questione urbana, o meglio di un *fascio* di questioni urbane.

Ci parlano, a partire dalla *finestra* della immigrazione, dell'urbanità in tensione dei piccoli centri italiani: apparentemente piccoli comuni, in realtà piccole città, attrattivi come le città, problematici come le città, ricchi come le città, densi di incontri e diversità come le città. Luoghi dell'incontro-scontro ravvicinato con l'altro, della fatica del fare società più che della offerta di comunità e di intimità, e che eppure riescono a mantenere attraverso, e grazie, alle loro piccole dimensioni una significativa capacità di produrre ed offrire urbanità, di reagire in modo innovativo agli stimoli e alle contraddizioni della società contemporanea. Ma anche luoghi immersi in reti lunghe, quelle globali di chi viene da lontano, ma anche quelle medio-lunghe dei loro itineranti cittadini, abituati a muoversi per accedere a servizi e funzioni, diffuse sul territorio di cui sono parte.

Ci parlano della urbanità in tensione delle grandi regioni urbane: i territori del post-metropolitano in cui grandi e piccole città collaborano, più o meno consapevolmente, a intessere quelle relazioni inscindibili su cui si fonda il funzionamento di una regione urbana, e senza le quali si costruiscono solo brandelli di città. Regioni urbane complesse e articolate, che si reggono su mobilità e flussi, scambi e circolazioni, in bilico tra la solidità delle antiche armature urbane e la fragilità di frammentate rilocalizzazioni funzionali. Campi in cui si alternano conferme e smentite della condizione di cittadinanza dei propri abitanti: tutti cittadini di una grande città senza cittadinanza e al contempo orgogliosamente radicati nella identità storiche dell'Italia delle piccole città.

Ci parlano infine della urbanità diffusa e delle diverse *geografie del riciclo*, ovvero dei territori delle infrastrutture della mobilità, dei territori della produzione, dei territori delle infrastrutture che fanno funzionare le piccole e grandi città di Italia e di come tali materiali invitino ad una diversa interpretazione dell'urbano passato e futuro attraverso l'idea di riciclo. Dei tasselli che compongono una realtà urbana continua, in cui appare necessario rimettere

- 
- di quale/i città si occupano i diversi Prin e perché? quali forme di *urbano* mettono a fuoco e quali elementi inediti hanno individuato?
  - di quale aspetti della questione urbana in Italia si occupano e quali scelte metodologiche hanno fatto per occuparsene? quali problemi e temi hanno individuato?
  - quali *input* per una nuova agenda urbana si propongono di produrre e quali prodotti intermedi mettono già a disposizione? quali contributi ritengono di potere fornire alle politiche e alle pratiche?

2) una descrizione articolata dei progetti di ricerca che ne illustra in forma originale obiettivi, modalità di lavoro, e ne anticipa alcuni esiti rilevanti ai fini di questo rapporto;

3) materiali info-grafici rappresentativi delle principali elaborazioni analitiche e interpretative prodotte nell'ambito dei diversi progetti.

in gioco e ripensare le matrici storiche e più recenti, alla ricerca di nuovi ruoli e significati, per garantire l'urbanità del presente e del futuro.

Tre forme dell'urbano non alternative, ma sovrapposte, intrecciate, scomposte e ricomposte quotidianamente dalle pratiche dei propri abitanti e dalle politiche – e non politiche - dei propri governanti, che meritano una concettualizzazione nuova, accorta e aggiornata, capace di registrarne le sfide della interdipendenza, della convergenza e della divergenza, della somiglianza crescente e della persistente differenza. In questo senso i tre progetti rispondono idealmente a quel paradosso messo a fuoco dal citato *Libro bianco* [Dematteis 2011] sul governo delle città: ragionare su queste condizioni in termini di diverse forme di urbano infatti potrebbe permetterci di superare la contrapposizione tra piccolo comune e grande città, tra urbano e non urbano, in parte riproposta nelle ultime politiche nazionali - quando ancora si distingue un fuoco sulle aree metropolitane e uno sulle aree interne, e uno sulle infrastrutture, mentre invece questi tre elementi appaiono strettamente interrelati nel proporre la nuova questione urbana in Italia.

In secondo luogo queste tre diverse forme di urbano, ci raccontano non tanto e non solo di problemi diversi, ma di nodi problematici che, traggurati contemporaneamente, dipingono una questione urbana multiforme, multilocale e multiscale: che come tale va letta e affrontata, allo scopo di trovare una soluzione adeguata alle domande da essa poste. Una questione urbana in cui la scala dell'urbano conta più di un tempo. Conta in primo luogo in termini di generazione dei problemi. Da un lato, infatti stanno i piccoli comuni e le loro incomparabili problematicità e capacità di azione: questioni che travalicano i confini amministrativi e la capacità di azione e reazione delle amministrazioni locali. Questioni che muovono da lontano, che portano lontano, che richiedono cooperazione e capacità nuova di osservazione e interpretazione dei fenomeni, ma anche di invenzione di soluzioni. Ma anche, dall'altro lato, ritroviamo le sfide poste dalle grandi regioni urbane e la distanza incolmabile con soluzioni semplici e stabili alla dimensione transcale dei problemi di cittadinanza, cioè di riconoscimento dei soggetti capaci di dare risposta ai problemi, dei nuovi territori delle politiche, che cambiano significato e connotazione proprio in funzione di questa natura multiforme, multilocale e multiscale. In entrambi i casi si evidenzia una condizione di incommensurabilità tra i confini amministrativi e le geografie dinamiche dei processi in corso. In altre parole all'esplosione dell'urbano fa da sponda una esplosione dei confini, ma anche una esplosione della *governance* dei processi: emergono nuovi attori, nuove geografie, nuove reti e i confini istituzionali non sono capaci di dare loro risposte e soluzioni. Dunque la scala conta anche nella capacità - o incapacità - di trovare una geografia univoca di trattamento delle dinamiche e dei processi in corso. È anche l'assenza di una *governance* adeguata a costruire una parte rilevante degli attuali problemi dell'urbano in Italia.

In terzo luogo, la lettura trasversale dei tre progetti, evidenzia la necessità di alimentare le relazioni tra programmi di ricerca scientifica e mondo delle pratiche e delle politiche e al contempo la disponibilità da parte del mondo accademico. Il viaggio in Italia proposto dal *Prin Recycle*, l'Atlante dei territori post-metropolitani, gli affondi locali e la riflessione generale sui piccoli comuni e sulla immigrazione, evidenziano un rinnovato interesse a costruire quadri interpretativi dei processi, delle dinamiche e delle tensioni che scuotono l'urbano in Italia. I tre progetti alludono tutti alla necessità di importanti

riematizzazioni e riconcettualizzazioni dell'urbano, ma anche delle politiche urbane: propongono nuove modalità di riflessione sul futuro, sperimentando la costruzione di scenari; nuove modalità di *policy design*, rilanciando la necessità di ripensare la questione della integrazione e della intersettorialità; infine provano ad affrontare anche la dimensione normativa, la necessità e la opportunità di produrre nuove regole per assecondare e guidare l'innovazione urbana. Dunque la ricerca universitaria, l'università guarda alla città e ai suoi problemi, individuando nella città un nodo significativo della attuale questione sociale, ma anche una possibile risposta ai problemi della società contemporanea. In che misura le città guardano alla università e cosa si aspettano, rimane una questione rilevante, laddove da tempo l'accademia e la ricerca scientifica non hanno saputo entrare con forza nel dibattito sul futuro del paese e hanno finito per giocare un ruolo del tutto marginale nella costruzione di una agenda pubblica, se non semplicemente del dibattito pubblico. Anche da qui appare opportuno ripartire per rimettere la città al centro delle priorità nazionali.

## Capitolo II

### INNOVAZIONI.

#### LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE

Questa parte del Rapporto esamina il processo di riforma, iniziato con l’emanazione della legge n.56 del 2014, la cosiddetta legge Delrio, che è attualmente in corso, nel tentativo di tracciarne un primo provvisorio bilancio. Questo obiettivo è reso difficoltoso dalla mancanza di un Osservatorio nazionale, almeno per le dieci città metropolitane istituite dalla legge nelle regioni a statuto ordinario. Ancora più complessa risulta la situazione nei territori *non metropolitani* che – nonostante la loro rilevanza quantitativa e qualitativa nel contesto urbano italiano – sembrano relegati a un ruolo secondario nel dibattito pubblico. Esso, infatti, appare dominato dall’effettiva realizzazione delle città metropolitane, annunciate e attese sin dagli anni Novanta.

Il capitolo si focalizza, innanzitutto, sullo stato di attuazione delle dieci città metropolitane, ricostruendo le fasi salienti del processo e soffermandosi ad analizzarne i risultati parziali, l’elezione degli organi e la redazione e adozione degli statuti. Il processo statutario si è svolto in anticipo rispetto alla definizione delle leggi regionali di riordino istituzionale, che a fine luglio 2015 risultavano approvate in Toscana, Umbria, Marche, Liguria, Calabria e Lombardia. Questa anticipazione, dovuta alla legge n. 56, ha prodotto degli statuti dai toni interlocutori, nei quali la riforma si annuncia nelle sue linee generali in attesa di compiersi con i successivi interventi delle regioni e dello stato. Il processo di innovazione dei sistemi di governo locale attualmente in atto, in effetti, è lungo e complesso e coinvolge: 1. le città metropolitane; 2. le rispettive regioni di appartenenza, che devono provvedere al riordino istituzionale e ad adeguare la legislazione nelle materie di loro competenza; 3. lo stato, che deve individuare le risorse umane, strumentali e organizzative, e che condiziona l’attuazione della riforma con drastici provvedimenti finanziari (cfr. legge di stabilità per il 2015).

Nel complesso gli statuti presentano un certo grado di differenziazione rispetto alle specificità dei territori metropolitani: quelli approvati mostrano una eterogeneità che riflette le diversità territoriali e/o demografiche, ma anche le diverse esperienze istituzionali o le modalità scelte per la loro estensione. Fra le differenze si registra sicuramente l’opzione a favore dell’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano (statuti di Milano, Roma e Napoli), che implica l’interpretazione della fase attuale come transitoria, in attesa della definizione compiuta del sistema elettorale. Tutti gli altri statuti confermano il sistema a

elezione indiretta utilizzato in questa fase di avvio della riforma, mostrando di privilegiare una opzione cooperativa/associativa, che attribuisce alla città metropolitana un ruolo di coordinamento delle funzioni dei comuni e di raccordo fra interessi e attori locali.

Dal punto di vista del sistema di governo, il processo statutario evidenzia quindi una oscillazione fra un modello di città metropolitana intesa come *luogo di coordinamento e di rappresentanza dei comuni*, e un modello di città metropolitana come *ente politico autonomo*. Il dualismo riflette le passate esperienze internazionali in materia di organismi metropolitani, ma rende manifesta una *esitazione di fondo* che sembra essere un tratto caratteristico di questa fase, in cui ogni scelta possibile appare sospesa fra riproposizione delle vecchie province e accoglimento delle opportunità di innovazione offerte dalla legge n. 56.

La forte relazione tra città metropolitane e province è di fatto *scritta* nella legge che fissa i confini delle città metropolitane entro i rispettivi territori provinciali. Se questa decisione si spiega con il bisogno di uscire rapidamente da un lungo stallo istituzionale, essa non pare efficace per l'individuazione di territori funzionalmente integrati, manifestando i propri limiti *per eccesso* o *per difetto*, come si vede nei casi di Torino e di Firenze. Queste riflessioni mostrano come, in parallelo all'applicazione della riforma, sia necessario rinnovare e riconcettualizzare la lettura dei territori *metropolitani*, per identificare le condizioni di partenza nelle quali in ogni contesto locale si può radicare (e a cui si può *adattare*) l'innovazione istituzionale, ma anche per mettere a fuoco le capacità cognitive e il talento di ciascun territorio.

Fra le molteplici funzioni che la legge n. 56 attribuisce alle città metropolitane le più rilevanti sono la pianificazione strategica, la pianificazione territoriale generale, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e la mobilità e viabilità. L'introduzione del Piano strategico metropolitano (Psm) rappresenta l'elemento di novità rispetto alle funzioni tradizionalmente attribuite agli enti di area vasta nel sistema italiano di pianificazione. Una novità controversa poiché, rendendo obbligatoria la pianificazione strategica con un orizzonte temporale di soli tre anni, la istituzionalizza facendole perdere il suo fondamentale carattere di volontarietà e trasformando il Piano strategico da strumento di *governance* a elemento del nuovo sistema di *government* territoriale.

La natura di atto di indirizzo del Piano strategico metropolitano e l'idea che il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) in qualche misura integri e in parte sostituisca piani di settore e componenti del piano urbanistico comunale, esplicitata in alcuni statuti (Milano, Bologna, Firenze), sembrano spostare l'asse fondamentale del sistema di pianificazione alla scala dell'area vasta metropolitana, cui si attribuisce un essenziale compito di pianificazione *generale*. Negli statuti, che individuano la stessa necessità di forte coerenza fra pianificazione strategica e urbanistica, il ruolo del Piano territoriale generale metropolitano sembra interpretato nelle forme più consuete di un Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp).

Anche nella definizione delle funzioni legate al governo del territorio negli statuti si riflette la fondamentale ambivalenza fra *coordinamento* e *governo* che è un tratto caratteristico di questa fase. Entro questa oscillazione si colloca l'opportunità di una revisione radicale, da parte di ciascuna regione, del proprio sistema di governo del territorio, dell'attuale frammentazione amministrativa e delle modalità di effettivo controllo degli esiti

delle trasformazioni urbanistiche e del consumo di suolo, sia nelle città metropolitane che negli altri territori.

Come si è detto, con la riforma la pianificazione strategica è istituzionalizzata e viene assunta come indirizzo di tutta l'attività dell'ente metropolitano. Il Piano strategico metropolitano viene interpretato come un atto di governo che individua gli obiettivi operativi di breve e medio periodo con prerogative di indirizzo obbligatorio. Si può auspicare l'avvio in tutta Italia di una fase nella quale avvenga la trasmissione di visioni e progetti alla città metropolitana da parte delle zone omogenee o dei comuni rientranti nel perimetro metropolitano. In tal caso sarebbe il governo metropolitano ad avere la legittimità e la capacità di valutare, selezionare e incorporare quelle visioni e quei progetti nel quadro delle azioni da attuare nel Piano strategico del triennio individuato.

Inoltre, affinché il Piano strategico non si risolva in un mero elenco di progetti, la sua funzione potrebbe essere interpretata nei termini di *feedback* triennale entro il contesto di un approccio processuale dagli orizzonti di medio-lungo periodo. In tal modo, il Psm sarebbe finalizzato alla costruzione di un'Agenda urbana locale intesa come un sistema integrato di priorità e azioni legate a obiettivi generali di sviluppo e alla *mission* della città in un contesto territoriale di riferimento transcalare, che può anche essere quello del suo posizionamento nazionale e internazionale.

In realtà territoriali non propriamente metropolitane o non legate esclusivamente alla città centroide, come l'Alta Murgia nel barese o la città di Matera che sarà Capitale europea della cultura nel 2019, si sono avviati processi che guardano al progetto riformatore della legge n. 56, e si attivano per la costruzione di visioni al futuro fondate sulla costruzione di coalizioni locali con processi dal basso, che mirano a coinvolgere tutti i soggetti interessati allo sviluppo del territorio per individuare obiettivi condivisi di lungo periodo sui quali coordinare le azioni di una possibile Agenda urbana.

Si registra un *bisogno diffuso* di pianificazione strategica come necessità di imprimere alle politiche territoriali il salto di scala verso l'area vasta, verso il livello al quale i territori possono cooperare per migliorare la capacità di prestare servizi qualificati alle imprese e alle persone attraendo investimenti. In questa prospettiva, la legge Delrio costituisce un punto di partenza per una mutazione di approccio nel sistema della pianificazione. Altrettanto rilevante appare l'inedita potenzialità del Piano territoriale generale metropolitano. Alle città metropolitane sono riconosciuti compiti di pianificazione territoriale generale che nei prossimi anni potranno modificare sensibilmente funzioni e metodi di pianificazione territoriale e urbanistica nelle diverse realtà del paese. Tali funzioni riguardano: le strutture di comunicazione; le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, arrivando a fissare vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

In un'ottica di innovazione dello strumento di pianificazione della città metropolitana, si potrebbero quindi avere due diversi orientamenti: il primo che vedrà il Piano territoriale generale metropolitano, pur rivisitato rispetto al Piano territoriale di coordinamento provinciale, configurato come un piano territoriale d'area vasta con forte vocazione a funzioni di *coordinamento*; il secondo che vedrà il Piano territoriale generale metropolitano come strumento dai contenuti anche *urbanistici*, conformativo dell'uso dei

suoli, oggi prerogativa del solo piano di scala comunale. In questo secondo caso si potrà cogliere appieno l'opportunità per ridisegnare le competenze sugli usi del suolo, in una fase in cui la complessità della città contemporanea pone nuove sfide in ordine alle grandi questioni paesaggistiche e ambientali, alla pianificazione dello spazio agricolo periurbano e al patto tra città e campagna.

L'attuazione della riforma, con le implicazioni di innovazione sinteticamente delineate, deve essere accompagnata dalla riorganizzazione delle risorse e dall'approfondimento delle competenze necessarie a definire e sostenere il processo. Se oggi si evidenziano per lo più lentezze e inerzie proprie dei processi di questo tipo nel nostro paese, è comunque possibile esplorare indirizzi verso modelli di innovazione necessari in fasi come quella attuale. L'ipotesi principale è che, collocando la riforma entro una prospettiva di riordino istituzionale, si possa consentire a uno *stato innovatore* di agire in maniera più lungimirante ed efficace, con effetti benefici anche su istituzioni pubbliche, sulle procedure, sui cittadini. Occorre che le istituzioni siano in grado di cooperare proficuamente: *a)* nella formazione dei soggetti coinvolti nel processo di riforma; *b)* nell'integrazione di funzioni e competenze tradizionalmente settoriali e, spesso, separate le une dalle altre nell'azione pubblica del nostro paese. Un rinnovato rapporto tra istituzioni territoriali e università (e reti di università come Urban@it) si potrebbe offrire come piattaforma per l'attivazione di un processo virtuoso di scambio fra ricerca, formazione e innovazione istituzionale. Alla base di questo processo deve collocarsi una riflessione sulle competenze e i profili coinvolti nella riforma ma, anche, sulle possibili direzioni di ricerca che si aprono per le università, nella prospettiva della ricostruzione di un rapporto con i territori di appartenenza.

La questione delle competenze coinvolte nel processo di riforma incrocia la crisi diffusa delle forme tradizionali di rappresentanza, ponendo i referenti tecnici in balia di logiche di potere e di appartenenza solo in parte rinnovate. Nel merito, nella fase attuale si assiste a una sorta di *scivolamento inerziale* dalla provincia o dal comune capoluogo verso il *nuovo ente* metropolitano. Questo comportamento inerziale è testimoniato da vari elementi tra i quali le pagine *web*, e, soprattutto, i profili e gli orientamenti dei soggetti coinvolti entro i processi in corso. Le pagine *web* delle nuove città metropolitane ben rappresentano i ritardi ma, soprattutto, le troppo facili transizioni da quelle che erano le pagine delle province a quelle delle città metropolitane. Allo stesso tempo, una prima rilevazione avviata su alcune delle figure coinvolte nella costituzione delle città metropolitane, evidenzia responsabilità, appartenenze e quadro delle deleghe in transizione, a fronte di una formazione prevalente di architetto-pianificatore, spesso con esperienze dirette in precedenti processi di pianificazione di area vasta. In questo quadro, alcuni interlocutori segnalano: la difficoltà di includere la dimensione partecipativa nei processi di pianificazione territoriale; la necessità di linee di indirizzo più chiare, con riferimento soprattutto ai gruppi di lavoro per la redazione del Piano strategico metropolitano e/o del Piano territoriale generale metropolitano, e alla riorganizzazione dei servizi negli ambiti di unione comunale, metropolitano e regionale; una certa impreparazione nell'affrontare i temi strategici. Nella percezione degli operatori c'è un rischio di insuccesso legato alla mancanza di risorse e alla difficoltà di programmazione delle politiche e di organizzazione della macchina amministrativa, con il pericolo che si accentui la dicotomia tra la struttura tecnica dell'ex-provincia in *riorganizzazione* e la struttura tecnica

del comune, più compatta, ma non direttamente coinvolta nei temi relativi alla città metropolitana.

In una prospettiva di cambiamento, la fase di attuazione della riforma può essere colta come risultato di breve-medio periodo dalla parziale utilità rispetto alla macchina complessa messa in moto (la razionalizzazione e riduzione della spesa), oppure, come espressione di una pratica sociale innovativa (educativa, organizzativa, istituzionale, civica), coerente con le finalità di una ipotesi di riforma profonda delle prassi e dei comportamenti. Se, come pare opportuno, infatti, si puntasse alla riduzione dei costi e al miglioramento delle *performance*, dovendo sostenere processi pubblici abilitanti, si renderebbe necessario un accrescimento delle competenze implicate, dentro e fuori le istituzioni.

Inoltre, la riforma del governo locale deve essere colta come occasione per iniziare a riflettere sulle sue implicazioni rispetto alla missione dell'università, nella ricerca e nella didattica, anche rispetto alla cosiddetta *terza missione*. Le riflessioni condotte nel Rapporto e nei *background papers* che lo accompagnano hanno profonde implicazioni anche in riferimento all'azione di Urban@it e della rete di soggetti che lo compongono. L'orientamento che si auspica è quello di non ridurre la riflessione sul futuro della riforma solo al rapporto unidirezionale con le amministrazioni pubbliche e la politica, ma di comprendere di quale tipo di fondamento hanno bisogno politiche urbane di qualità, cercando di mettere a fuoco come i cambiamenti in corso richiedano al mondo universitario di ripensare e reimpostare le proprie attività formative e gli stili di lavoro dentro e fuori le istituzioni.

Qui si inserisce il tema più complesso *dell'innovazione anche dei modi di fare ricerca*, nella direzione della costruzione di una Agenda urbana, nei termini di:

- modificare forme e possibilità di ascolto e relazione con la domanda pubblica;
- ripensare e ridefinire concetti sinora ritenuti *mainstream* come competitività e *governance* nelle ricette per l'innovazione e lo sviluppo;
- raccordare meglio ricerca pubblica e formazione con l'azione istituzionale.

L'occasione della riforma e di questa prima valutazione a un anno dall'avvio della sua implementazione si dispone utilmente a una verifica e a un ripensamento delle conoscenze e delle competenze prodotte e, soprattutto, da produrre in un futuro prossimo proprio nei termini di *usable* e *useful knowledge*. Questi, con riferimento al nesso tra produzione scientifica, conoscenza esperta e diffusa possono diventare risorsa e leva essenziale dell'innovazione territoriale, oltre che motore della prosperità regionale, in una oramai strutturale condizione di scarsità di risorse.

Si tratta di sostenere un processo proattivo di ripensamento comune e diffuso, ma anche di costruire occasioni per interrogarsi sui modi attraverso i quali definire e rilanciare un programma di lavoro che, partendo dalle università e dalle società scientifiche, si impegna a fornire indicazioni mirate all'individuazione di un necessario nuovo modello di sviluppo territoriale, mentre ricostruisce il rapporto con la società e potenzia il ruolo della ricerca e della formazione universitaria all'interno di un quadro in transizione e con forti livelli di incertezza.

L'attuale fase di *big government* sembra offrire l'occasione di accompagnare l'innalzamento delle responsabilità pubbliche e di rigenerare nuova conoscenza attraverso

l'*engagement* della ricerca e della formazione con il pubblico, contrastando quel deperimento della *stateness* che, in Italia, è precedente alla crisi ma che non potrà sopravvivere. Specie se vogliamo davvero attraversarla costruendo approdi più solidi e promettenti, fatti di ricerca, formazione e azione pubblica orientata all'interesse generale.

## Capitolo III

### RISORSE.

### FONDI COMUNITARI PER LE CITTÀ METROPOLITANE

#### **Pon metro e Agenda urbana**

A luglio del 2015 la Commissione europea ha adottato il Programma operativo nazionale *Città metropolitane 2014-2020* (Pon metro), con una dotazione finanziaria pari a 892 milioni di euro, di cui 588 provenienti da risorse comunitarie (466 a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale – Fesr - e 142 sul Fondo sociale europeo – Fse), a cui si aggiungono 304 milioni di euro di cofinanziamento nazionale.

Il programma interessa quattordici città: i dieci capoluoghi coincidenti con le città metropolitane identificate dalla legge Delrio (Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria) e quattro città individuate nell'ambito delle regioni a statuto speciale (Messina, Catania, Palermo, Cagliari).

Pur dovendosi inserire nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate dall'Accordo di partenariato per il ciclo della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020, l'approvazione del Pon metro avviene in una fase incerta delle politiche urbane nel nostro paese. Il ruolo di questo programma nell'ambito delle politiche urbane appare dunque per molti aspetti da conquistare, anche in ragione del fatto che il Pon metro non rappresenta lo strumento esclusivo di concentrazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei nelle aree urbane. Infatti, i Piani operativi regionali (Por) Fesr ed Fse adottati negli ultimi mesi dalla Commissione europea costituiscono anch'essi un tassello possibile per una strategia urbana nazionale e per la ridefinizione di Agende urbane locali. Tuttavia, il Pon metro e i Piani operativi regionali non sono stati costruiti in modo integrato per diversi motivi, incluso il fatto che, a luglio 2015, i Por di Calabria, Campania e Sicilia non erano ancora stati adottati.

La riflessione proposta si colloca dunque in questo contesto di incertezza istituzionale e di *policy*. Il Rapporto non può ovviamente misurarsi con l'efficacia attuativa, ma prova a riconoscere gli elementi di novità introdotti dal dispositivo cercando di rispondere a una domanda fondamentale: quali sono gli elementi più significativi dei contenuti, dell'architettura e del modello di gestione del Pon metro e quale contributo

possono dare alla costruzione di *strategie urbane efficaci* e al trattamento di problemi urbani rilevanti nelle città coinvolte? Si possono suggerire, anche in base ad esperienze già fatte, criteri di efficacia che potrebbero essere utilmente adottati?

Le domande sono state trattate riflettendo sull'organizzazione, sui contenuti e sul processo di interazione multiattoriale che ha portato all'adozione del programma e su un numero limitato di *parole chiave*.

Prima di entrare nel merito del programma è tuttavia utile riflettere su alcuni elementi di sfondo con riferimento almeno a tre aspetti:

- il riconoscimento della conclusione di un ciclo di politiche urbane e territoriali sperimentato nel nostro paese a partire dalla prima metà degli anni Novanta del secolo scorso e quindi la collocazione dell'attuale ciclo di programmazione sulla scia di una eredità ambivalente e in un contesto nuovo;
- la condizione effettiva, ed estremamente diversificata, dei contesti urbani oggetto del programma, dopo anni di profonda crisi economica, sociale e di governabilità;
- le difficoltà incontrate da gran parte delle città metropolitane che operano nel programma nel percorso di definizione di Agende urbane innovative e condivise.

È dunque in questo contesto che si giocano le possibilità del Pon metro di svolgere un ruolo rilevante e attivo nelle città coinvolte e anche a scala nazionale.

### **L'impianto del Pon metro: cosa prevede, come funziona, come è stato costruito**

Il Pon metro è un programma plurifondo la cui dotazione finanziaria per ciascuna città dovrebbe essere così articolata: circa 40 milioni di euro per ciascuna città del centro-nord e della Sardegna; circa 90 milioni di euro per ciascuna città del Mezzogiorno.

Il programma identifica tre sfide per le grandi aree urbane italiane: la sfida *economica*, declinata in relazione al tema della costruzione di precondizioni di sviluppo con priorità alle politiche dell'Agenda digitale; quella *ambientale e climatica*, declinata sul fronte dell'efficienza energetica e della mobilità urbana sostenibile; il contrasto al *disagio* e alla *povertà abitativa*, declinato sia in riferimento a strumenti di azione pubblica - la costituzione di agenzie metropolitane sulla casa, il potenziamento e la riqualificazione del patrimonio abitativo - sia in relazione a strumenti di lotta alla marginalità estrema (con riferimento ai *target* degli individui senza dimora e delle comunità rom, sinti e camminanti), sia infine nell'ambito dell'attivazione di servizi e reti sociali in quartieri particolarmente deprivati.

Il programma identifica *due pilastri* attorno ai quali promuovere la creazione di politiche di sviluppo per le città. Un *pilastro territoriale*, che individua nei comuni capoluogo delle quattordici città metropolitane i territori *target* prioritari del Pon metro. Un *pilastro relativo ai contenuti* che si articola attorno a due *driver* progettuali con riferimento ai temi della *smart city* e dell'*innovazione sociale*. Il primo *driver* concentra l'attenzione sul ridisegno e sulla modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e i *city user*; il secondo sulla promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per popolazioni e quartieri che presentano condizioni di disagio significative.

Le risorse del Pon metro sono ripartite in base ad un'ulteriore articolazione in quattro *assi prioritari* che rimandano ai temi proposti dai due *driver* progettuali:

- asse 1 - Agenda digitale metropolitana (fondi Fesr; 17% delle risorse);
- asse 2 – Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana (fondi Fesr; 35,6% delle risorse);
- asse 3 – Servizi per l'inclusione sociale (fondi Fse; 24,3% delle risorse);
- asse 4 - Infrastrutture per l'inclusione sociale (fondi Fesr; 19% delle risorse).

Per gli aspetti gestionali e attuativi, i sindaci dei comuni capoluogo delle città metropolitane sono identificati come Autorità urbane e Organismi intermedi, e viene loro attribuita autonomia nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione delle azioni integrate da realizzare.

Lo stile di costruzione del programma assunto nei primi mesi è stato di tipo collaborativo tra le città e l'Autorità di gestione, in un primo momento il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps) poi l'Agenzia per la coesione territoriale. Nel tempo l'approccio di coprogettazione è stato mediato a livello statale con le indicazioni dei referenti della Commissione europea, che hanno espresso vincoli poco negoziabili.

## Chiavi di lettura

### *Coordinamento e cooperazione interistituzionale*

Uno degli elementi di maggiore interesse del Pon metro è la definizione di un meccanismo di *governance* che costruisce un rapporto diretto tra il governo (prima attraverso il dipartimento per le Politiche di sviluppo, ora attraverso l'agenzia per la Coesione territoriale) e le città. Uno dei nodi centrali intorno ai quali si gioca la possibilità per il Pon metro di operare come *un integratore di politiche urbane* ha a che vedere con il complesso tema delle relazioni di coordinamento e cooperazione interistituzionale a scala metropolitana e regionale.

Il nodo del rapporto tra politiche comunitarie per le città che passano attraverso la programmazione regionale (non necessariamente in forma esclusiva nell'asse specificamente dedicato alle città) e progetti dei Pon metro è ancora del tutto aperto, e richiede una capacità di cooperazione interistituzionale che in passato solo raramente si è manifestata. D'altra parte, tale capacità di cooperazione richiede una forte operazione di concentrazione (spaziale e tematica) degli interventi, che solo in parte l'architettura del Pon metro permette o comunque favorisce.

### *Integrazione*

Il Pon metro ripropone la mancata integrazione come una delle cause della scarsa efficacia conseguita con le precedenti politiche per la *smart city* e per la città coesa.

Viene posta attenzione a prevedere interventi congiunti, ma ben distinti dal punto di vista amministrativo ed economico, per attività finalizzate al conseguimento di uno stesso scopo. È molto interessante anche la sollecitazione che il Pon metro fa per l'uso dei diversi fondi, suggerendo in molti passaggi interventi meglio coordinati per intervenire sui

contenitori (lo spazio fisico) e sui contenuti (i servizi alle persone, le attività di imprenditoria sociale).

#### *Stile imprenditoriale, competenze e tempi plurali*

Dal punto di vista dell'attivazione di un approccio *imprenditoriale* alla gestione, il Pon metro ha previsto una parziale frangibilità delle linee di bilancio (entro le previsioni fatte per gli assi, fra le città potrà esservi una varietà tenendo sostanzialmente invariata la somma algebrica, salvo poi un cambiamento dell'accordo stipulato con la Commissione europea).

Inoltre, dal punto di vista della struttura temporale, tutti gli attori intervistati testimoniano che anche nell'interazione realizzata nei mesi passati, le intese sui tempi non sono mai state rigide. Le stesse autorità centrali, in alcune occasioni, hanno fatto slittare i tempi facendo passare alcuni mesi prima di tornare a interagire con i comuni.

#### *Dimensioni dell'innovazione*

La riflessione sul tema dell'innovazione si sofferma soprattutto su: *a)* come un programma del tipo del Pon metro possa o meno essere in grado di attivare processi di innovazione nell'operatività delle pubbliche amministrazioni; *b)* le possibilità di un trattamento innovativo di alcuni problemi urbani, mettendo al lavoro e a volte reinterpretando i paradigmi della *smart city* e dell'innovazione sociale.

Il tema del progresso istituzionale e delle capacità di *policy* è connesso alle diverse condizioni di partenza dal punto di vista delle *capabilities* amministrative e di governo delle singole città.

Il tema del progresso materiale e sociale delle città viene sviluppato soprattutto attraverso i paradigmi della *smart city* e dell'innovazione sociale. In diverse città i temi *smart* sono riformulati inserendo il tema del progresso tecnologico in un discorso più ampio che investe sulla formazione di una sorta di *smart citizenship*.

#### *Dimensioni dell'innovazione: disagio e povertà abitativa*

Il convincimento che anima il programma è quello secondo cui il disagio abitativo non è trattabile in modo efficace puntando solo sulla produzione di edilizia residenziale pubblica, per carenza di risorse ma anche per la necessità di favorire una migliore utilizzazione del patrimonio esistente.

Il Pon metro indica anche un modello di servizi di mediazione e trattamento della domanda sociale effettivamente rispondente alle esigenze di un superamento del trattamento amministrativo e parcellizzato dei bisogni. Riprendendo il principio dell'unicità di sportello il testo suggerisce ed auspica che i comuni si dotino di uffici che funzionino come *one stop shop* multidimensionali. Ciò dovrebbe consentire di offrire ai beneficiari una risposta efficace anche se non esaustiva, capace di trattare i diversi aspetti del fabbisogno: *tutto con una sola fermata*.

Andrà verificata la reale possibilità delle città, nel quadro delle risorse e dei vincoli delineati dal Pon metro, di realizzare percorsi integrati di recupero dallo scivolamento in povertà e reinserimento sociale, per il lavoro, i servizi sociali, la salute, per le persone e i nuclei che potranno essere beneficiari delle agenzie sociali per la casa o degli altri strumenti che dovrebbero essere attivati.

*Place-based o (poor) people-based?*

In linea con le direttive comunitarie, il Pon metro propone un rilancio delle iniziative *place-based* e dell'approccio integrato per favorire sinergia e complementarità tra interventi di varia natura – azioni materiali ed immateriali, azioni di sistema e puntuali – con l'obiettivo di cogliere il potenziale progettuale e di effetti collegato sia a specifici gruppi *target* che a particolari situazioni locali.

Nel Pon metro, il principio della concentrazione è richiamato solamente con riferimento alla scala del comune capoluogo, una scala dunque a suo modo vasta rispetto ai tradizionali *target* di intervento delle iniziative *place-based* che non vincola le città ad una reale concentrazione degli investimenti in alcune aree particolarmente problematiche. Un ulteriore riferimento è all'approccio *place-based* come modalità di azione che è auspicabile attivare in aree e quartieri che presentano forme di marginalità estrema ed esclusione sociale. Su questo fronte, il rischio è che le forme di azione integrata promosse attraverso il Pon metro, rafforzate dal paradigma dell'innovazione sociale, si trasformino in un intervento pubblico sempre meno capace di agire sugli aspetti *hard* che contribuiscono ai circuiti di esclusione, investendo su aspetti *soft* che possono al massimo rafforzare circuiti di inclusione già attivi, ma che hanno una scarsa efficacia nell'affrontare le cause strutturali della deprivazione.

**Conclusioni**

Dopo l'approvazione del Pon metro da parte della Commissione europea e prima della sottoscrizione dei programmi delle città si possono proporre alcune considerazioni:

- per valutare il Pon metro è importante distinguere tra i contesti nei quali sarà attuato. Il ruolo svolto dal programma varierà moltissimo in ragione della diversa consistenza economica delle risorse attribuite alle città (tra città nel centro-nord e del Mezzogiorno), ma anche della dimensione e della fase del ciclo politico e di politiche delle diverse città;
- il Pon metro introduce alcuni elementi innovativi interessanti, tra cui lo sforzo di consolidare con risorse scarse un processo di innovazione delle Agende urbane. Le ambiguità delle retoriche della *smart city* e dell'innovazione sociale, rischiano di rappresentare più un vincolo che un'opportunità, soprattutto se implicano una costruzione dell'architettura operativa del programma molto orientata a promuovere progetti cantierabili e non concentrati territorialmente. Tuttavia, l'attenzione alla costruzione di alcune condizioni abilitanti, sia sul fronte dell'inclusione sociale, sia sul terreno dell'agenda digitale e delle dimensioni ambientali è interessante, soprattutto per le città più fragili;
- l'*imprinting* iniziale del progetto di fatto abbandona la logica di forte integrazione territoriale degli interventi, auspicata, ma di fatto limitata negli indirizzi relativi alle azioni prioritarie. Solo pochi comuni hanno davvero cercato di costruire progetti integrati territoriali. Ciò rende più difficile immaginare che i progetti Pon metro

possano davvero svolgere un ruolo di progetti pilota, dentro una strategia urbana complessiva.

La scelta, all'interno dei quattro assi, di alcune azioni privilegiate e di fatto, fortemente sollecitate ai comuni, appare dettata essenzialmente da tre esigenze:

1. la necessità di rendicontare alla Commissione europea l'unitarietà del programma, rispetto ad alcuni *target* e obiettivi (si veda la scelta di costruire le agenzie per la casa in tutte le città);
2. l'orientamento verso azioni cantierabili e di facile attuazione, non solo operativa ma anche burocratica (si veda la scelta di evitare azioni che richiedono passaggi formali e burocratici intermedi, come le Vas per le opere pubbliche);
3. la selezione di un insieme di operazioni facilmente realizzabili (l'acquisto dei bus per le flotte del trasporto pubblico locale, la sostituzione dell'illuminazione pubblica) anche da parte delle città più in difficoltà.

Nel loro insieme queste tre ragioni, tutte legittime, portano a una frammentazione degli interventi e alla difficoltà a costruirne un'immagine riconoscibile nelle diverse città.

Per quanto riguarda la dimensione sociale il programma presenta alcuni aspetti interessanti (l'attenzione alla pertinenza degli interventi rispetto a tipologie specifiche di popolazioni *target*), ma anche una certa ambiguità tra l'attenzione alla condizione più estrema e alcune delle operazioni proposte (l'agenzia sociale per la casa per la fascia grigia dovrebbe funzionare in modo ben diverso se dovrà servire anche per l'emancipazione dei rom dai campi o per la sistemazione dei senzatetto).

Sotto il profilo della *governance* un punto di debolezza può essere l'oggettiva difficoltà di integrazione tra politiche ordinarie, politiche urbane presenti nei Piani operativi regionali e Pon metro. In assenza di tale integrazione, il rischio della polverizzazione del programma è elevato. Solo in pochissimi casi sembrano in atto integrazioni fertili tra il Pon metro e i Por.

L'efficacia del programma sembra dipendere da tre condizioni cruciali: la prima ha a che vedere con le condizioni pregresse, soprattutto dal punto di vista delle strutture gestionali dei comuni. Cruciale in questo senso è il tema dell'assistenza tecnica e delle competenze. La seconda è invece di natura politica: un programma come Pon metro ha bisogno di un vero *commitment* al più alto livello. Molto dipende dai cicli politici, anche in ragione del fatto che la spendibilità elettorale del progetto è differita nel tempo. Infine, vi è una condizione che riguarda il nesso tra Pon metro e politica della città nel suo insieme, che dipende anche dalla dimensione della città. In alcune grandi città, il Pon metro può diventare per alcune sue parti *progetto sponda* per altre iniziative e progetti, oppure progetto bandiera. In città più piccole o più in difficoltà il Pon metro potrebbe svolgere un concreto ruolo di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza di alcuni servizi pubblici essenziali, o introdurre alcuni elementi di effettiva innovazione (risparmio energetico sugli edifici pubblici etc..).

Nel complesso il programma presenta ambivalenze e molto dipenderà come sempre dall'attuazione e soprattutto dall'investimento in competenze tecniche e manageriali nei singoli comuni, a partire dalla costruzione di uffici a supporto dell'autorità urbana.

Pur con le sue ambiguità e contraddizioni, il Pon città metropolitane è dunque un cantiere aperto di grande interesse, da osservare e sostenere.

## Capitolo IV

### MODELLI.

#### LE AGENDE URBANE NAZIONALI ED EUROPEA

Le Agende urbane, nella loro veste istituzionale e codificazione esplicita – in forma di politiche discorsive e, più raramente, di scenari strategici e piani di azione – sono documenti insieme *tecnici* e *politici*, imbevuti di teorie scientifiche dello sviluppo urbano e orientati da presupposti ideologici, che hanno a che fare con diverse concezioni dell'organizzazione della società umana, e a volte con retoriche riproposte e ritualizzate da burocrazie inefficienti.

In questo, le Agende urbane riflettono il percorso che le ha originate. Si tratta infatti di un campo di elaborazione nel quale la commistione di componenti tecniche e politiche è strutturale. Anche quando, sulla spinta di istanze inclusive, è stata prevista la consultazione di esponenti di rami della società civile e di rappresentanze di interessi organizzati, l'intreccio tra *saperi esperti* e *apparati del potere politico-amministrativo* si è mostrato un tratto prevalente. Ne è conseguito che le pratiche cooperative sono state di fatto governate da logiche (più o meno sottilmente) coercitive, mentre il modello del conflitto-consenso passava in secondo piano. E i margini di innovazione e apprendimento si sono ridotti, nella ricerca di un'ampia accettabilità delle idee di intervento e dei metodi di azione, su presupposti di consenso politico e esercizio amministrativo più che di confronto critico e di sperimentazione.

Il peso della dimensione intellettuale (teorica, ideologica) si trova chiarito nella tesi di Lindblom in *Politics and Markets* [1977] che individua il *modello sinottico* e il *modello strategico*, in uno studio comparativo, come metodi alternativi di analisi e di direzione politica e programmazione. Ieri come oggi – pur con diverse combinazioni e nella crescente enfasi su approcci di tipo partecipativo – tratti dei due modelli caratterizzano il *policy making* delle Agende urbane e dei programmi nazionali di politica urbana.

La difficoltà di operare il cambiamento per l'opposizione, interessata, di élite politiche e burocrazie è stata magistralmente spiegata da Bachrach e Baratz nella teoria del *non decision making* [1962] e dimostrata nello studio di caso su Baltimora [1970]. La tesi è ripresa da Fabrizio Barca nella parte introduttiva del documento di apertura del confronto pubblico su *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014- 2020*, elaborato nel 2012 quando era a capo del dipartimento per la Coesione territoriale; le cosiddette *trappole del non sviluppo* che affliggono territori dell'Italia e in particolare del Mezzogiorno sono interpretate come risultato di scelte consapevoli di classi dirigenti locali e nazionali,

dettate «dalla convenienza di estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell'esistente [...] anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita [...] In altri termini, l'azione pubblica è di cattiva qualità non per l'incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per la loro espressa volontà»

Sintetizzando, a uno sguardo comparativo diacronico e sincronico, dallo studio condotto emerge che:<sup>1</sup>

- i programmi nazionali per le aree urbane costituiscono un campo di sperimentazione dell'azione pubblica altamente esposto alla produzione di effetti indesiderati e insuccessi. Questo si spiega almeno in parte in relazione a due fattori: la natura *difficile* dei problemi che trattano (terreno di pressioni economiche, conflitti sociali, e complicati equilibri di consenso politico); la logica di funzionamento con cui sono stati concepiti (nella prevalente impostazione tecnocratica e nella sottovalutazione degli aspetti di implementazione, di *leadership*, di pubblico dibattito);
- non necessariamente la formulazione di Agende urbane avviene contestualmente alla messa in opera di politiche urbane e di programmi per le città, concepiti a livello del governo nazionale come un insieme coordinato di azioni orientato a affrontare una questione (urbana) che è emersa nazionalmente come problema collettivo;
- il governo federale statunitense, i governi nazionali britannico, francese e olandese, la Repubblica popolare cinese sono tra i (pochi) paesi che presentano una storia di politica urbana nazionale esplicita, di lunga data (circa un cinquantennio, ricostruito nella letteratura scientifica, per fasi). Per entità degli investimenti, esiti (tra alterni successi e fallimenti), attenzione politica e dell'opinione pubblica, per molti anni hanno costituito il principale riferimento per altri, diventando così i modelli più influenti, per stile e caratteri del *policy making* (il che spiega, a esempio, la fortuna del potente costrutto di *area problema*, vettore per approcci *area-based*, e la successiva svolta verso metodi che valorizzano le risorse endogene, secondo un approccio *place-based*);
- oggi il quadro si presenta profondamente mutato e una nuova geografia si compone su scala mondiale: vi è un incremento nel numero dei paesi che si sono dotati di un'Agenda urbana, e una significativa espansione di programmi nazionali di politiche urbane, in diverse aree del mondo, pur nel quadro di percentuali di popolazione urbana e di trend di urbanizzazione diversi. Da un monitoraggio recente (Un-Habitat), emergono le esperienze realizzate e in corso in Stati dell'Africa (Angola, Burkina Faso, Burundi, Etiopia, Ghana, Kenya, Mali, Marocco, Nigeria, Sud Africa, Uganda, Zambia), dell'America Latina (Brasile, Cile), dell'Asia (Cina, India, Filippine, Sud Corea, Vietnam), dell'Oceania (Australia, Samoa), dell'Europa (Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito). In aggiunta, vanno considerati i programmi di politiche urbane lanciati a livello nazionale da Spagna, Portogallo, Italia, Norvegia, Polonia, Bulgaria, Canada, Stati Uniti;

<sup>1</sup>L'analisi si è avvantaggiata dei contributi del gruppo di lavoro su *Agende urbane nazionali e europea a confronto* istituito nel 2014 nell'ambito di Urban@it. Sono stati elaborati *working papers* e schede-paese da Massimo Allulli, Matteo Basso, Paola Briata, Francesca Battiston; Stefano Cedrone, Ernesto D'Albergo, Moneyba González Medina, Giovanna Marconi e Maurizio Pioletti, Anna Mazzolini, Filippo Magni e Michele Dalla Fontana, Elena Ostanel e Capra Carlo, Liana Ricci e Silvia Macchi.

- in molti stati, lo stimolo o l'occasione viene da istituzioni sovranazionali come la Commissione europea, che sta svolgendo un ruolo propulsore per vari stati membri dell'Unione (nell'ambito del ventennale processo di definizione di un'Agenda urbana europea e della nuova politica di coesione 2014-2020) ed extraeuropei (nell'ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo), o da organismi internazionali come le Nazioni unite con il programma Un-Habitat (volto principalmente ma non esclusivamente ai paesi in via di sviluppo e emergenti di Asia e Africa, America Latina). Un-Habitat assieme con l'Oecd, in particolare, affianca alla produzione di studi e analisi sullo sviluppo urbano azioni di orientamento e supporto sul campo, in condivisione con i governi urbani e nazionali interessati;
- l'ago della bilancia si è decisamente spostato, anche nella letteratura internazionale di studi urbani: l'enfasi su traiettorie di sviluppo urbano e metropolitane in aree emergenti dell'Asia, dell'Africa, dell'America Latina, ecc., sembra accompagnarsi a un disinvestimento dell'attenzione alle città del vecchio occidente europeo e degli Stati Uniti. Si fanno strada interpretazioni che sostengono la tesi della perdita di attualità politica, economica, culturale (oltre che di centralità) del vecchio mondo occidentale, soprattutto europeo. L'argomento ricorrente è la minore competitività e attrattività, sul piano della capacità innovativa; ma, il problema più profondo emerge sul piano simbolico, di rappresentazione dello spirito dei tempi.

Lo studio condotto si è basato su: una selezione di casi, su cui sono stati prodotti approfondimenti empirici (Stati Uniti, Unione Europea, Cina, Brasile, Angola, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Portogallo, Italia); letture comparate su temi trasversali dell'Agenda europea (città e cooperazione allo sviluppo; strategie di adattamento climatico e sviluppo urbano sostenibile); analisi della documentazione ufficiale disponibile su un novero più ampio di casi; una rassegna della letteratura nazionale e internazionale.

E' stata prestata particolare attenzione a ricostruire: le vecchie e nuove geografie di agende urbane e di programmi nazionali per le città; la logica comune; i modelli, le teorie e i paradigmi prevalenti; il *mainstreaming* dei temi correnti; i processi di *agenda-setting* (la storia del percorso con cui la questione urbana è diventata un problema da trattare, a livello nazionale; come e quando la *issue* di un'Agenda urbana nazionale è emersa, è stata presa in esame ed è entrata a far parte dell'agenda politica istituzionale; a chi interessa, quali sono i suoi sostenitori e i suoi pubblici, ecc.); le relazioni tra esperti e rappresentanti del sistema politico e amministrativo, in dinamiche multilivello; le Agende come strumenti di politiche, esplorando in profondità i casi specifici dell'Agenda urbana Usa (un laboratorio del federalismo, tra spinte della pianificazione razionale e approcci interattivi) e Ue (lo stile dialogico-deliberativo nel gioco intergovernativo, tra tendenze tecnocratiche e spinte verso approcci più partecipativi e inclusivi).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aa Vv.

2015 *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités: Regards croisés France/Italie*, a cura di Cremaschi, M.; Delpirou, A.; Rivière, D. e Salone, C. Roma-Milano, Planum publisher [online]  
<http://www.planum.net/planum-magazine/planum-publisher-publication/metropoles-et-regions-entre-concurrences-et-complementarites-1>

Bachrach, P. e Baratz, M.S.

1962 *Two Faces of Power*, in «American Political Science Review», 56, p. 947-952.  
 1970 *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York, London, Toronto, Oxford University Press.

Balducci, A.

2014 *L'agenda urbana, ragioni e contesto*, in Calafati, A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*. Roma, Donzelli.

Brenner, N. (a cura di)

2014 *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin, Jovis.

Calafati, A.G.

2009 *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Donzelli, Roma.  
 2014 *La costruzione dell'agenda urbana europea e italiana*, in Calafati, A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*. Roma, Donzelli.

Calafati, A.G. (a cura di)

2014 *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*. Roma, Donzelli.

Cremaschi, M.

2005 *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*. Firenze, Alinea.  
 2014 *Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)*, in «Urbanistica», 152, p. 34-41.

Cremaschi, M. e Fioretti, C.

2015 *Il Lazio e Roma metropolitana*, in Balbo, M. (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*. Milano, Franco Angeli.

Dematteis, G. (a cura di)

2011 *Le grandi città italiane: società e territori da ricomporre*. Padova, Marsilio/Consiglio italiano per le scienze sociali (Ciss).

- Donzelot, J.  
2006 *Quand la ville se défait*. Paris, Seuil.
- Giardini, F.  
2015 *Strategia/Agenda. Ovvero dei mezzi e dei fini*, in *Ibidem. I libri di Planum*, 4.
- Isfort, Osservatorio Audimob  
2014 *Città metropolitane: mobilità crisi e cambio modale*. Rapporto, dicembre.[online]  
[http://www.isfort.it/sito/statistiche/Fermate\\_audimob/Testi\\_fermate/F21\\_Citt%C3%A0\\_me\\_tropolitane.pdf](http://www.isfort.it/sito/statistiche/Fermate_audimob/Testi_fermate/F21_Citt%C3%A0_me_tropolitane.pdf)
- Istat  
2014 *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2011. Dati relativi agli spostamenti per motivi di studio e lavoro*. Roma. [online]  
<http://www.istat.it/it/files/2014/08/Pendolarismo.pdf?title=Spostamenti+quotidiani+per+studio+e+lavoro+-+04%2Fago%2F2014+-+Testo+integrale.pdf>
- Lindblom, Ch.  
1977 *Politics and Markets. The World's Political Economic Systems*. New York, Basic books.
- Oecd  
2012 *Redefining "Urban" Areas. A New Way to Measure Metropolitan Areas*. [online]  
[http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban\\_9789264174108-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban_9789264174108-en).
- Un-Habitat  
2013 *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.  
2014 *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.
- Vitali, W. (a cura di)  
2014 *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*. Bologna, Il Mulino.

## ELENCO DEI *BACKGROUND PAPERS* DEL RAPPORTO 2015 PUBBLICATI NEL SITO WWW.URBANIT.IT

Bagnato, V.P.; Annese, M.; Loi, M.; Pagnelli, T.P. e Reina, A.

2015 *Il sistema delle cave dell'area metropolitana di Bari. Problematiche e prospettive di riciclo.*

Basso, M.

2015 *L'Agenda urbana nazionale della Cina.*

Bifulco, L.

2015 *Welfare locale e città inclusiva: diversità, partecipazione, innovazione sociale.*

Bobbio, L. e Ravazzi, S.

2015 *I processi partecipativi nelle aree metropolitane italiane.*

Bonora, P.

2015 *Un progetto di riequilibrio territoriale nell'agenda di Bologna Città metropolitana.*

Bordignon, M. e Ferri, V.

2015 *Per una nuova finanza delle città metropolitane.*

Borghi, V.

2015 *Urban capability: conoscenza, rappresentazione e progetto.*

Briata, P.

2015 *Le politiche urbane in Gran Bretagna: approcci, attori, politiche.*

Carlucci, M. e Salvati, L.

2015 *La Città metropolitana di Roma capitale: una descrizione dell'area.*

Castellani, V. e Prat, A.

2015 *Prime riflessioni sulla Città metropolitana di Torino.*

Cedrone, S.

2015 *Le politiche urbane in Portogallo.*

Ciapetti, L.

2015 *Quali politiche regionali per l'Italia non metropolitana? Una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V.*

Clerici Maestosi, P.

2015 *Programmi di ricerca ed innovazione in ambito urbano: allineare le risorse comunitarie e nazionali per innovare la pianificazione urbana.*

D'Albergo, E.

2015a *La leadership metropolitana: una mappa concettuale.*

2015b *Perché è difficile costruire la Città metropolitana a Roma: un'interpretazione sociologica.*

D'Albergo e E. Allulli, M.

2015 *Agende metropolitane nel mondo: Francia, Usa, Cina, Brasile a confronto.*

De Leonardis, O.

2015 *Una questione d'inclusività.*

Donolo, C.

2015 *Qualche problema per la governabilità urbana.*

Ferlenga, A.

2015 *Cos'è una città?*

Fioretti, C.

2015 *Ripartire dal sociale. Per una politica nazionale di rigenerazione urbana.*

Gigliani, F.

2015 *Lo statuto della Città metropolitana di Roma.*

González Medina, M.

2015 *L'Agenda urbana della Spagna.*

Iacovone, G.; Milella, S.; Pagnelli, T.P.; Rotondo, F. e Turturo, M.

2015 *Verso la costruzione di una zona omogenea nella Città metropolitana di Bari: l'alta Murgia.*

Lamberti, R.

2015 *Abiti su misura. Appunti su percorsi partecipativi e deliberativi a confronto.*

Macchi, S. e Ricci, L.

2015 *Ambiente e Città metropolitana: intorno all'acqua di Roma.*

Magni, F., Dalla Fontana, M.

2015 *Verso un'Agenda urbana climate proof. Un primo sguardo europeo.*

Mangialardi, G.; Greco, F. e Scarano, A.V.

2015 *Mobilità e trasporti nella Città metropolitana di Bari.*

Marconi G., Pioletti M.

2015 *L'Agenda urbana federale in Brasile.*

Mazzolini A.

2015 *La costruzione di una politica urbana nazionale nella transizione economica angolana.*

Mininni, M.; Favia, M.; Dicillo, C. e Bisciglia, S.

2015 *Matera. Una nuova frontiera? Prime riflessioni.*

Moccia, F.D.

2015 *La politica urbana può alimentare la riforma degli enti locali.*

Ombuen, S.

2015 *Clima ed energia nell'Agenda urbana.*

Ostanel, E., Capra, C.

2015 *L'Agenda urbana nazionale dei Paesi Bassi.*

Pileri, P.

2015 *La forma del suolo. Nuove risposte per salvare il territorio dalla frammentazione amministrativa.*

Ricci, L., Macchi, S.

2015 *Città e cooperazione allo sviluppo: permanenze e novità delle politiche UE per il post 2015.*

Sebastiani, C.

2015 *Le città mediterranee del terzo millennio.*

Spinedi, M.

2015 *Mobilità nelle e per le città metropolitane: temi e problemi.*

Tubertini, C.

2015 *La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali.*

## GLI AUTORI E I COLLABORATORI

ALESSANDRO BALDUCCI è professore ordinario di Pianificazione e politiche urbane al Dipartimento di Architettura e studi urbani del Politecnico di Milano e assessore all'Urbanistica del comune di Milano. E' presidente di Urban@it. È coordinatore del progetto nazionale PRIN *Postmetropolitan territories as emergent forms of urban space: coping with sustainability, habitability, and governance*. Ha recentemente curato, con Raine Mäntysalo, *Urban planning as a trading zone* [Springer 2013].

RENATO BOCCHI è professore ordinario di Composizione architettonica presso il Dipartimento di Culture del progetto dell'Università Iuav di Venezia, dove è stato direttore del Dipartimento di Progettazione architettonica dal 2006 al 2009. Insegna Teorie dell'architettura e Progettazione architettonica e urbana. E' coordinatore del progetto nazionale PRIN *Recycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*. Cfr. [www.iuav.academia.edu/RBocchi](http://www.iuav.academia.edu/RBocchi).

PAOLA BRIATA insegna Etnografia urbana al Politecnico di Milano. Per Urban@it coordina con Gabriele Pasqui il gruppo di lavoro *Le agende urbane locali e i piani operativi regionali 2014-2020*. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia* [Carocci 2009, con Massimo Bricocoli e Carla Tedesco] e *Spazio urbano e immigrazione in Italia. Esperienze di pianificazione in una prospettiva europea* [Franco Angeli 2014].

ADRIANO CANCELLIERI è sociologo urbano all'Università Iuav di Venezia e membro della Cattedra Unesco SSIIM (*Social and spatial inclusion of international migrants*). E' uno dei fondatori di *Tracce urbane*, network interdisciplinare di studiosi urbani. E' autore della monografia *Hotel House. Etnografia di un condominio multietnico*, [Professionaldreamers 2013] e ha curato con Giuseppe Scandurra il volume *Tracce urbane. Alla ricerca della città* [Franco Angeli 2012].

MARCO CREMASCHI è professore all'Università Science Po di Parigi e direttore scientifico del *Cycle d'Urbanisme*. E' professore associato di Urbanistica all'Università di Roma Tre dove ha coordinato il dottorato in Progetto locale e politiche territoriali. E' presidente del comitato scientifico di Urban@it. Partecipa al dottorato in Studi urbani del Gran Sasso Science Institute (GSSI). Presiede l'associazione che pubblica *Planum, the European Journal of Planning on line*, di cui è vice direttore. Ha recentemente curato *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités: Regards croisés France/Italie* [Planum Publisher 2015, con Aurélien Delpirou, Dominique Rivière e Carlo Salone].

DANIELA DE LEO è ricercatrice in Pianificazione e progettazione urbanistica del Dipartimento di Pianificazione, design e tecnologia de La Sapienza di Roma, dove insegna presso la Facoltà di Architettura. Ha recentemente pubblicato *Attualità dello sviluppo* [Franco Angeli 2012, con Viviana Fini] e *Planner in Palestina* [Franco Angeli 2013]. È membro del collegio di dottorato in Pianificazione urbana e territoriale, oltre che del consiglio direttivo di Urban@it e di quello della Società Italiana degli Urbanisti.

LORENZO FABIAN è ricercatore in Urbanistica presso l'Università Iuav di Venezia. Ha insegnato urbanistica al Politecnico di Milano, all'Università di Parma, al Politecnico di Bari e nel quadro delle attività dell'*European Postgraduate Masters in Urbanism* (Iuav, UPC Barcellona, TU Delft, KU Leuven). E' componente del collegio dei docenti del dottorato in Architettura, città e design dello Iuav. È membro del progetto nazionale PRIN *Recycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*. Nell'ambito della stessa ricerca, con Stefano Munarin e Ettore Donadoni, ha recentemente curato il volume *Recycle Veneto* [Aracne 2015].

VALERIA FEDELI è professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica al Dipartimento di Architettura e studi urbani del Politecnico di Milano, dove insegna *Analisi della città e del territorio e European Urban Policies* e partecipa al dottorato in *Urban planning, design and policy*. E' rappresentante nazionale dell'*Association of European Schools of Planning* e membro del *Governing board dell'European urban research association* (Eura). Per Urban@it coordina con Camilla Perrone il gruppo di lavoro su *Città in trasformazione. Contributi a partire dai progetti PRIN in corso*. Ha recentemente pubblicato l'articolo *EU Urban Agenda: An open and complex debate* [DISP 02/2015].

FRANCESCA GELLI è ricercatrice in Scienza politica all'Università Iuav di Venezia, dove insegna *Governo locale e pubblica amministrazione e Analisi delle politiche*. Coordina il programma di dottorato in *Pianificazione e politiche pubbliche del territorio* ed è direttore del corso di perfezionamento in *Azione locale partecipata e sviluppo urbano sostenibile*. Per Urban@it coordina il gruppo di lavoro *Le Agende urbane nazionali ed europea a confronto*. Ha recentemente pubblicato *La città nella scienza politica americana* [Rubbettino 2012].

GIOVANNI LAINO è professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica all'Università Federico II di Napoli, dove ha coordinato il dottorato in *Urbanistica e pianificazione territoriale* (2004-2007). Dal 2011 partecipa al dottorato in *Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio* dell'Università Iuav di Venezia. E' co-fondatore dell'Associazione Quartieri Spagnoli di Napoli. E' delegato di Urban@it per i rapporti con le città del sud e l'Agenzia per la coesione territoriale. E' autore di *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale* [Franco Angeli 2012].

GIOVANNA MARCONI è ricercatrice a tempo determinato presso l'Università Iuav di Venezia dove insegna *Europrogettazione per la governance urbana* nel corso di laurea in *Pianificazione urbanistica e territoriale*. Dal 2008 è ricercatrice della Cattedra Unesco SSIIM (*Social and spatial inclusion of international migrants*). E' stata *visiting researcher* presso l'Universidad de San Martin, Buenos Aires, Argentina (2015); il *Migration research programme of Koç University* (MiReKoç), Istanbul, Turchia (2009) e El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Messico (2008).

NICOLA MARTINELLI è professore associato di Urbanistica presso il Dipartimento Dicar del Politecnico di Bari, del quale è stato prorettore con delega al Diritto allo studio dal 2010 al 2014. Dal 2012 partecipa al dottorato *Nuove tecnologie e informazione territorio e ambiente* dell'Università Iuav di Venezia. E' membro del direttivo della Società Italiana degli Urbanisti e componente del consiglio direttivo di Urban@it. Ha recentemente pubblicato *Per un atlante della città pubblica a Bari* [Adda 2009] e *Spazi della conoscenza. Università, città e territori* [Adda 2012].

STEFANO MUNARIN è professore associato di Urbanistica all'Università Iuav di Venezia, dove insegna Urbanistica, Progettazione urbanistica e Analisi della città e del territorio. E' componente del collegio dei docenti del dottorato in Architettura, città e design dello Iuav. È membro del progetto nazionale *PRIN Recycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*. Ha recentemente pubblicato, con Maria Chiara Tosi, *Welfare Space. On the Role of Welfare State Policies in the Construction of the Contemporary City* [List 2014].

VALENTINA ORIOLI è professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Bologna, di cui è stata vice direttore (2012-2015) e, dal 2015, è responsabile dell'Unità operativa di sede di Cesena. A Cesena insegna Elementi di urbanistica e Tecnica urbanistica, e partecipa al dottorato in Architettura. E' vice presidente di Urban@it, del quale coordina il gruppo di lavoro *La riforma del governo locale e l'agenda urbana*. Ha recentemente diretto, con Luciano Vandelli, il corso di formazione organizzato da Spisa e Urban@it *Le città metropolitane agli esordi: indizi del cambiamento*.

ELENA OSTANEL svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Progettazione e pianificazione in ambienti complessi dell'Università Iuav di Venezia, dove collabora con la Cattedra Unesco SSIIM (*Social and Spatial Inclusion of International Migrants*). E' curatrice dei volumi *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity* [IB Tauris 2015, con Giovanna Marconi] e *Quartieri contesi. Convivenza, conflitti e governance nelle zone stazione di Padova e Mestre* [Franco Angeli 2015, con Claudia Mantovan]. È *visiting fellow* presso The Open University (UK) per il progetto *Oecumene: citizenship after orientalism*.

GABRIELE PASQUI è professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica e direttore del Dipartimento di Architettura e studi urbani del Politecnico di Milano. Ha recentemente pubblicato, con Arturo Lanzani, *L' Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società* [Franco Angeli 2011]. Per Urban@it coordina con Paola Briata il gruppo di lavoro *Le Agende urbane locali e i Piani operativi regionali 2014-2020*.

CAMILLA PERRONE è professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica al Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze, dove insegna Politiche urbane e territoriali e coordina il curriculum di dottorato in Progettazione urbanistica e territoriale. E' rappresentante nazionale per l'*Association of European Schools of Planning* e membro del comitato scientifico della Fondazione Michelucci. E' membro del consiglio direttivo di Urban@it e coordina con Valeria Fedeli il gruppo di lavoro su *Città in trasformazione. Contributi a partire dai progetti PRIN in corso*. Ha recentemente pubblicato *Arene deliberative per un'agenda urbana italiana*, in Calafati A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, 2014.

©Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane

via Saragozza 8 - 40123 Bologna

Segreteria:

Dott. Sivana Sebastiani

Tel. + 39 051 2093920

[segreteria@urbanit.it](mailto:segreteria@urbanit.it) - [info@urbanit.it](mailto:info@urbanit.it)

Sintesi del Rapporto sulle città 2015  
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI  
Bologna, 2 ottobre 2015

Progetto grafico e impaginazione: Ambra Lombardi