



# *atelier 4*

AGENDA URBANA

EUROPEA / ITALIANA: UN RUOLO

RINNOVATO DELLE CITTÀ?

**Coordinatori:** *Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani*

**Discussant:** *Marco Cremaschi*

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

© Copyright 2014



Roma-Milano

ISBN 9788899237004

Volume pubblicato digitalmente nel mese di Dicembre 2014

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net)

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

Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani

## 1. Si torna a parlare di città ...

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

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

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

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

## 2. ... ma alcune questioni rimangono ancora aperte

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quella a cui stiamo assistendo sembra in sostanza essere una traduzione fortemente ridotta dell'approccio place-based. Mentre dai territori emerge qualche proposta innovativa per governare una diversa crescita, la messa all'opera dei canali di finanziamento (PON Metro, Strategia nazionale e POR per aree interne e città medie) tende a proporre procedure normalizzate, che riconducono le specificità territoriali entro classificazioni improntate a criteri gerarchici ed economici. Ulteriori aspetti problematici attengono ai rapporti tra assetti istituzionali, strumenti e processi di costruzione delle politiche. Forte appare la discrasia tra i fenomeni urbani e la capacità della riforma istituzionale introdotta dalla "legge Delrio" di delineare nuovi spazi di efficacia per l'azione pubblica.

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

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

IV. Se e fino a che punto gli input europei appaiono in grado di attivare reali percorsi di innovazione della prassi amministrativa ordinaria (azione pubblica e governance). Nella crisi, tornare a riflettere sui modi del fare quotidiano dell'azione pubblica (e non solo su singoli esiti progettuali) è un'ulteriore questione posta alla discussione dell'Atelier. L'interrogativo è come e se l'implementazione di un'Agenda urbana – pur attraverso azioni e fondi straordinari – possa produrre processi concreti di apprendimento nelle politiche pubbliche ordinarie. A fronte del comune invito alla costruzione di politiche realmente integrate, i contributi presentati si sono focalizzati sull'esame critico di diverse forme possibili di governance: privatizzata, come nel caso dei grandi eventi; agita nelle prassi correnti, spesso routinarie, delle pubbliche amministrazioni; aperta alla sperimentazione di approcci social, come ad esempio nei Living Lab; improntata all'accompagnamento di attori, processi, pratiche. Un modello, quest'ultimo, che appare quello meglio in grado di reinterpretare la relazione tra formule bottom-up e top-down. Se infatti l'integrazione è un esito eventuale dell'azione collettiva, compito dell'attore pubblico dovrebbe essere quello di contribuire alla sua progettazione, attraverso la costruzione del quadro entro cui riconoscere, abilitare e coinvolgere molti altri soggetti dell'innovazione, al fine di orientare le politiche urbane verso una rinnovata operatività e di garantire il reale perseguimento dei risultati attesi. È a promuovere queste nuove prassi che i fondi mobilitati ad hoc dall'Agenda urbana dovrebbero in primis servire.

### **1. Once again we talk about cities ...**

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

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

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



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

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

## **2. ... but some questions are still open**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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







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

**Coordinatori:** Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani

**Discussant:** Marco Cremaschi

---

**Giuseppe Abbate**

*Città meridionali e politiche culturali da qui al 2020*

**Fulvio Adobati, Vittorio Ferri, Filippo Carlo Pavesi**

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

**Stefano Aragona**

*Necessità di una pianificazione integrata di città e territori*

**Simonetta Armondi**

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

**Elisabetta M. Bello, Agim Kercuku**

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

**Cristina Bianchetti**

*Territories in crisis*

**Isabella Susi Botto**

*Milano Expo 2015. Complessità del processo e governance straordinaria*

**Grazia Brunetta, Ombretta Calderice, Emma Salizzoni**

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

**Claudio Calvaresi**

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

**Elisabetta Capelli**

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

**Michele Cerruti But**

*Biella. Il welfare della crisi*

**Anna Maria Colavitti, Sergio Serra, Alessia Usai**

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

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

*Per una ricapitalizzazione efficacemente co-creativa dei sistemi territoriali italiani*

**Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi**

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

**Stefano Di Vita**

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

**Isidoro Fasolino, Gabriella Graziuso**

*Aree interne. Resilienza e opportunità offerte dai luoghi*

**Elena Giannola, Francesco Paolo Riotta**

*Crowdfunding civico: finanziamento dal basso per uno sviluppo urbano condiviso*

**Annarita Lapenna**

*La città inter-milieus*

**Benedetta Lucchitta, Filippo Magni**

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

**Filippo Magni, Denis Grasso, Denis Maragno**

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



**Marco Mareggi**

*Innovazioni concrete testate e abbandonate*

**Benedetto Mazzullo, Marco Picone, Adriano Alessi**

*La città e l'Europa*

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

*Matera. Una riforma postagraria?*

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

*Urban and digital agenda: opportunities for socio-digital innovation*

**Matteo Motti, Lorenzo Santosuosso**

*Immagini di trasformazione tra realtà locale e spazio europeo*

**Marilena Orlando**

*La dimensione urbana dello sviluppo locale. Il caso di Palermo*

**Mario Paris**

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

**Gabriele Pasqui**

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

**Donato Piccoli**

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

**Barbara Pizzo**

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

**Gerlandina Prestia**

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

**Cristiana Rossignolo**

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

**Valeria Saiu, Emanuela Abis**

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

**Jordi Sardà, Federica Greco, Francesco Rotondo**

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

**Giulia Setti**

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

**Giulia Sonetti**

*Londra: viaggio nel futuro del welfare privatizzato?*

**Ianira Vassallo**

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

**Ignazio Vinci**

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

**Angioletta Voghera, Dafne Regis**

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



## Le città e l'Europa

### **Benedetto Mazzullo**

Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Architettura  
Email: *bdt.mzzl@gmail.com*  
Tel: 091 485804

### **Marco Picone**

Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Architettura  
Email: *marco.picone@unipa.it*  
Tel: 091 23865441

### **Adriano Alessi**

Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Architettura  
Email: *adrianoalessi.aa@gmail.com*  
Tel: 0934 384686

### **Abstract**

L'elaborazione dell'Agenda Urbana Europea ha, insieme all'Agenda Urbana Nazionale dei Paesi dell'Unione, lo scopo di integrare le strategie dei diversi territori ed accrescere il dinamismo economico. Laddove manchi la sinergia fra tali livelli operativi diminuisce la potenzialità e l'efficacia delle politiche urbane. Da una riflessione critica sul *flop* della candidatura della città di Palermo al titolo di Capitale Europea della Cultura è possibile estrapolare spunti per una buona costruzione di politiche urbane nell'ambito di un'Agenda Urbana Nazionale e per progetti competitivi nei cicli di programmazione europea.

**Parole chiave:** urbanism, local development, culture.

### **Processi socio-economici e sviluppo urbano**

Nella maggior parte delle economie avanzate i sistemi urbani stanno subendo una profonda trasformazione. I cambiamenti della struttura economica, sociale e culturale che riguardano il mondo intero, dalla seconda metà del XX secolo ad oggi, hanno provocato profonde trasformazioni.

Oggi le città sono investite da macro-processi che mutano radicalmente i sistemi urbani. Il cambiamento economico, conseguenza del passaggio dal modello fordista all'era flessibile (Soja, 2007) (o addirittura post-industriale) oltre che dell'affermazione del neoliberismo (Rossi, Vanolo, 2010), muove verso la terziarizzazione e la deindustrializzazione. L'omogeneità che caratterizza la società precedente è sostituita da una sostanziale disomogeneità, che dà origine ad una nuova forma sociale, in cui i valori degli individui non provengono e non sono influenzati dalla comunità di riferimento, ma sono dettati dai mass-media e sono mutevoli ed instabili (Scott, 2011). È l'esplosione dell'economia del consumo, poiché il consumatore è sempre più aperto alle novità. È questo il secolo in cui si determina un radicale cambiamento che configura la città in forme innovative, non consentendo più di distinguere banalmente tra un'area centrale ed una periferica, ma accrescendo invece la complessità morfologica urbana (Parker, 2007). Questo è

visibile analizzando lo spopolamento dei centri storici, la nascita di nuove zone residenziali nelle periferie, la mobilità urbana fra centro e periferie, da una zona ad un'altra e l'inserimento di nuove infrastrutture nel contesto urbano. Cambia anche il sistema dell'abitare, sia nell'organizzazione interna della casa che nel rapporto con l'esterno, e l'abitazione, modulo base della struttura urbana, influenza i cambiamenti della morfologia fisica e sociale della città.

Le trasformazioni urbane non riguardano solo la crescita dimensionale della stessa ma possono renderla irriconoscibile a chi la vive, a chi ne fruisce ed a chi deve amministrarla, in quanto l'identità di un luogo può mutare e la necessità di innovazione può non connettersi alle politiche di governo urbano, che rischiano di esser obsolete già nel momento stesso della loro attuazione.

Nella post-globalizzazione, le città, o per meglio dire le 'post-metropoli', non riescono ancora a dare piena risposta alle molteplici sfide che caratterizzano la realtà, e l'economia odierna cambia, abbandonando i fattori di competitività su cui vertono i vecchi modelli per incentrarsi su risorse intangibili come la cultura e la creatività, che spesso vengono utilizzate come parole-totem che diventano strategie retoriche di politica urbana (Scott, 2011).

### Post-metropoli e nuove dinamiche socio-economiche

Con il testo *Postmetropolis* (pubblicato in edizione originale nel 2000), Edward W. Soja introduce il concetto di post-metropoli, termine con cui identifica un particolare processo di evoluzione della città che ha inizio con la decadenza del modello urbano industriale capitalista e che si spinge fino a realtà odierne, presentando una vasta gamma di aspetti che sono ancora oggi oggetto di studio (Soja, 2007).

«Per molti versi la post-metropoli [Figura 1] può essere vista come una variazione sui temi della riorganizzazione generata dalla crisi e dallo sviluppo geostoricamente disomogeneo, che hanno formato e riformato lo spazio urbano fin dalle origini del capitalismo urbano industriale. [...] La post-metropoli quindi rappresenta in gran parte una conseguenza, o meglio un'estensione di quell'urbanesimo moderno e modernista, una metamorfosi ancora parziale e incompleta che mostrerà sempre le tracce degli spazi urbani. Allo stesso tempo però la metropoli postmoderna, postfordista e postkeynesiana, rappresenta qualcosa di estremamente nuovo e diverso, il prodotto di un'era di ampia e intensa riorganizzazione che ha avuto un impatto profondo su ogni aspetto della nostra vita come nessun altro periodo almeno negli ultimi due secoli, ossia dalle origini della città industriale capitalista» (Soja, 2007: 172).



"La globalizzazione sta cambiando il mondo. Anche la "metropoli post-industriale" si sta modificando. Complessi fenomeni di riconversione territoriale ci stanno portando verso la postmetropoli del XXI secolo, ancora tutta da definire e scoprire. Le immagini del lavoro individuano segni comuni e le tracce, altrimenti invisibili. In città lontanissime affiorano trame identiche e identiche contraddizioni, come se quella che sta coprendo la superficie del mondo fosse una unica, indefinita metropoli."  
(Collezione Tethys Postmetropolis)

Figura 1 | Beijing. Fonte: foto di Massimo Bianchi, Collezione Tethys Postmetropolis.

Nell'età dell'informazione la concretezza dello spazio urbano sembra evaporare, creando un'interazione simultanea di decentramento e ricentrimento territoriale, con un annullamento del tempo tale da far percepire un mondo privo di confini. Cultura, società ed economia locale si estendono a livello globale ed a livello locale si creano aree interculturali (Chambers, 1995).

I nuovi processi di urbanizzazione sono permeati dalla globalizzazione. Si verifica una sorta di dissociazione tra il territorio e le imprese, le quali sono più che mai condizionate da ciò che succede nei mercati globali. In tale contesto vengono meno i presupposti secondo cui per competere occorre uniformarsi allo stesso modello di sviluppo e di contro; si afferma invece la convinzione che la competitività territoriale è sempre più basata sulle differenze e sulle specificità locali (Scott, 2011).

Manuel Castells, in *La città delle reti* (2004), elabora un nuovo approccio teorico in cui definisce un cambiamento per gli spazi urbani da 'spazi di luogo' a 'spazi di flussi'. Le città divengono nodi di grande importanza all'interno di una rete economica globale, ed acquisiscono rilievo come centri economici e politici. Pertanto le funzioni politiche e di potere dal livello nazionale si spostano ad uno locale, attribuendo un aumento di autonomia economica e politica alle città, facendo sì che la dimensione locale debba relazionarsi con la dimensione globale.

«La globalizzazione ha anche profonde conseguenze sociali in termini di stimolo, sia positivo che negativo, delle domande di spazio da abitare nella città, il che produce in certi quartieri il fenomeno della *gentrification* ed in altri la ghettizzazione» (Parker, 2007: 158).

Analizzando le città odierne e la loro trasformazione sono, quindi, da considerare due fattori: il primo è la dimensione economica globale, che non deve essere l'unico riferimento per le politiche urbane, ed il secondo è il contesto politico nazionale di cui le città fanno parte. Gli studi urbani sono, infatti, multilivello e prestano attenzione al contesto ed al ruolo di fattori strutturali e istituzionali (Scott, 2011).

«Questa turbolenta riorganizzazione di identità territoriale e radicamento, con mutamenti continui di relazioni fra spazio, conoscenza e potere, ha favorito l'ascesa di una nuova politica culturale all'interno della post-metropoli, molto diversa dalle politiche economiche dell'urbanesimo moderno» (Soja, 2007: 177). È così che ha luogo la rinascita delle città e secondo Allen J. Scott un fattore importante di tale fenomeno è la crescita della nuova 'economia della conoscenza e della cultura'.

È necessario chiarire cosa si intende con l'economia della conoscenza e con l'economia della cultura. La prima è legata ai progressi in campo scientifico, e infatti stabilisce forti legami con le università e le strutture di ricerca, mentre la seconda è alimentata da singoli progetti legati alla valorizzazione di risorse ambientali o storico-artistiche ed alla creazione di particolari eventi. La diversità che intercorre fra le due economie deve stimolare i governi locali ad attrarre i diversi investitori e sostenerle con una progettazione adeguata.

Ogni contesto urbano mostrerà dunque differenti punti di forza e di debolezza, del contesto urbano ed ogni intervento deve essere pensato e realizzato in relazione alle specificità locali. Le possibilità di sviluppo attraverso questo modello economico non interessano solo le grandi città ma anche centri urbani minori, e soprattutto non solo gli insediamenti urbani delle realtà americane, su cui solitamente vengono elaborate queste teorie, ma aprono nuovi scenari anche per le città europee. Il contesto europeo è caratterizzato da centri urbani di medie dimensioni, ravvicinati, che possiedono un immenso patrimonio culturale ed una forte presenza di università e strutture di ricerca. Questa disposizione territoriale e la coesione sociale offrono al territorio europeo un'elevata potenzialità nella realizzazione di reti di conoscenza e cultura e di sviluppo secondo il nuovo modello economico (Scott, 2011).

### **Re-immaginare la città: parole-totem come strategia retorica**

Molte parole spesso sono utilizzate come strategia retorica (sviluppo sostenibile, *smart city*, ecc.) e fra queste insisteremo sul termine 'creatività', alla luce dei riflettori in particolare dalla pubblicazione del celebre testo di Richard Florida, *The Rise Of The Creative Class* (2002).

In nome della creatività le amministrazioni si impegnano a rendere le città poli di attrazione per individui specializzati e ricchi di talento. Avviare politiche per rendere creativa una città è una ghiotta occasione per promettere occupazione ad alto salario ed allo stesso tempo incentivare l'ammodernamento del tessuto urbano (Scott, 2011).

Negli ultimi anni, i criteri concettuali ed operativi relativi al governo della città trasformano la propria impronta pubblico-manageriale in una imprenditoriale, che riconosce nella città il fattore di crescita economica, perché inizia ad essere forte l'esigenza di mutare e promuovere un'immagine seducente della città. Tale pensiero si sviluppa sulla base dell'odierna competitività globale in cui le città devono attrarre

risorse finanziarie, culturali, flussi turistici ed eventi. L'ideazione di immagini, discorsi e rappresentazioni urbane è il terreno su cui si sviluppano le strategie di innovazione e le relative politiche (Rossi, Vanolo, 2010).

L'espressione 'immagine della città', non intesa come propone Kevin Lynch nell'omonimo testo, ma come più generica rappresentazione urbana, è da intendersi come un vasto e complesso panorama di simboli materiali ed immateriali che costituiscono la città, ma solitamente la costruzione di un'immagine urbana è una rappresentazione trionfalistica che nasconde le debolezze stravolgendo la realtà ed idealizzandola. Infatti, la costruzione dell'immagine è un terreno di confronto conflittuale perché le visioni ottimistiche proposte dalle élite sono spesso retoriche e tentano di trasmettere messaggi di successo ed armonia, in netto contrasto con la percezione che hanno i ceti deboli. Quindi, creare un'immagine di città seducente è cosa complessa, poiché vuol dire reinventare immagini già proprie dell'identità locale, di riconoscimento collettivo e che contenga il senso di appartenenza ai luoghi. Inoltre, tenendo conto che le città sono entità mutevoli l'obiettivo principale della costruzione dell'immagine deve essere quello di restituire un'immagine dinamica, capace di crescere con la città (Rossi, Vanolo, 2010).

Le città sono soggette a traiettorie di crescita in cui piccoli eventi passati possono avere conseguenze significative, che l'economia può modificare limitatamente in cui domanda ed offerta di lavoro si muovono casualmente (*path-dependent*). Il *primum mobile* di questo processo non va attribuito all'accumulazione di una specifica forza lavoro in un determinato luogo, ma piuttosto va identificato nella complessità della produttività urbana, e quindi nella rete di collegamenti di attività industriali e terziarie, che crea uno sviluppo economico localmente polarizzato.

«Mentre le città si muovono progressivamente verso attività economiche basate sulla conoscenza e sulla cultura, la ricerca di forme significative di solidarietà, sociabilità e mutuo soccorso nel lavoro e nella vita di tutti i giorni diviene sempre più urgente perché questi fattori sono importanti per se stessi, ma anche perché favoriscono l'ampliamento della sfera legata alla creatività, all'apprendimento, all'innovazione, alla sperimentazione sociale, all'espressione culturale e sono quindi essenziali per un'ulteriore fioritura di queste attività nelle città contemporanee» (Scott, 2011: 89-90).

È evidente come il vero motore di sviluppo economico sia la sinergia di politiche urbane e cultura [Figura 2]; infatti, l'Unione Europea, in collaborazione con le istituzioni locali, ha avviato politiche per valorizzare le potenzialità culturali e favorire lo sviluppo urbano. Il momento che segna l'inizio di tali strategie è identificabile nel 1985 con l'avvio del programma 'Città europea della cultura'. È in quegli anni che si avverte il bisogno di attuare programmi istituzionali per valorizzare l'identità culturale dell'Europa e nel trattato di Maastricht del 1992 la cultura viene inserita fra gli obiettivi prioritari (Rossi, Vanolo, 2010).



Figura 2 | Cultural industries, Creative Economy Report 2013.

## Politiche urbane e progetti europei

L'immagine alterata della città, come strategia di marketing urbano, è la causa del *flop* di numerose politiche urbane e sociali che cercano di attrarre finanziamenti e rispondono a cicli di programmazione europea in modo inadeguato. Tale logica è una delle cause del *flop* della candidatura della città di Palermo al titolo di 'Capitale europea della cultura'.

Da un'attenta analisi dei documenti<sup>1</sup> prodotti per rispondere alle richieste dell'Unione Europea<sup>2</sup>, la città di Palermo ha esitato un *dossier* che dà grande risalto alla collocazione geografica della città ed al suo ruolo di mediatrice con i paesi del Mediterraneo. Si legge, inoltre, che il ruolo giocato nella storia dalla città la rende capace di instaurare una relazione di reciproca accoglienza, collaborazione e riconoscimento con il mondo arabo, fondamentale per la costruzione della pace planetaria. Il proposito di lavorare per la pace in tutto il mondo è lodevole ma poco realistico, e riguardo al ruolo avuto da Palermo nella storia come punto di incontro di popoli c'è da chiedersi quanto la convivenza fra dominatori e dominati, seppur di culture diverse, abbia giocato positivamente o negativamente nel dipanarsi della storia mediterranea.

C'è da chiedersi, anche, se Palermo sia veramente la città multiculturale descritta, in poche frasi, nel *dossier*. Nel dossier non emergono, infatti, né il ruolo che ha svolto nella cultura europea, né i legami intrattenuti con l'Europa nella vita artistica e culturale. Un passato storico di multiculturalità non assicura la capacità odierna della città di essere tollerante e capace di agevolare l'integrazione. Non emerge l'impegno che in passato la città può aver avuto nelle attività europee e l'elenco di ciò che s'intende fare è corposo ma tutto da costruire: niente è già avviato, e si ha la sensazione che si parli di desideri da realizzare senza avere chiaro come si pensi di procedere.

Nell'analizzare il *dossier*, nella sezione degli obiettivi specifici per 'Palermo 2019' si trovano termini come rafforzare, recuperare, rendere e promuovere, che fanno subito pensare a qualcosa di positivo, mentre invece segue un elenco deludente composto da parole di circostanza pronunciate *ad hoc*, ma senza coinvolgimento reale. Consultando i *dossier* di Siena, Ravenna e Matera, città ancora in lizza per il titolo, si ha immediatamente l'idea della loro impostazione progettuale e gli obiettivi sono chiari e realizzabili entro il 2019, in linea con la direttiva europea. Invece, gli obiettivi previsti dalla città di Palermo, di cui molti sono dichiaratamente proiettati nel 2030, sono fuori *target* e sembra che si punti a un rafforzamento dell'esistente ma in realtà i progetti previsti andrebbero realizzati ex novo.

È evidente come Palermo non abbia saputo rispondere ai dettami dell'Unione Europea ed abbia restituito un'immagine urbana falsata, tanto che la Commissione di valutazione ha giudicato il progetto come ancora in fase embrionale e privo di dettagli sullo sviluppo dei progetti. Nonostante la riconosciuta motivazione di raggiungere gli obiettivi sul lungo termine, il progetto ha suscitato seri dubbi sulla possibilità di essere attuato in brevi tempi, data la sua ambizione e complessità.

Dal *flop* è possibile estrapolare spunti per una buona costruzione di politiche urbane nell'ambito dell'Agenda Urbana Nazionale e per progetti competitivi nei cicli di programmazione europea. L'elaborazione dell'Agenda Urbana Europea ha, insieme all'Agenda Urbana Nazionale dei Paesi dell'Unione, lo scopo di integrare le strategie dei diversi territori ed accrescere il dinamismo economico. Laddove manchi la sinergia fra tali livelli operativi, diminuisce la potenzialità e l'efficacia delle politiche urbane.

Progettare per l'Agenda o per essere competitivi nei cicli di programmazione europea non vuol dire ideare qualcosa di 'bello' o 'creativo', ma piuttosto è necessario rispondere direttamente alle richieste ed alle direttive europee, perché la logica di tali programmi è diversa da quella, più semplice e nota, dei fondi strutturali; l'Italia spesso non è in grado di essere competitiva ed intercettare i fondi da questi previsti.

Nell'ideare politiche e progetti è necessario identificare

- macrotematiche e priorità;
- criticità e targets;

così come valutare

- rilevanza e coerenza rispetto agli obiettivi ed al contesto territoriale;
- efficienza nel raggiungere gli obiettivi ed efficacia degli obiettivi proposti;
- impatto generato, anche su più livelli;

e non da ultimo tener conto, soprattutto da parte di urbanisti e pianificatori, che il concetto di coesione economica, sociale e territoriale è importantissimo nell'ambito della programmazione europea.

---

<sup>1</sup> La scelta metodologica è stata quella di analizzare i documenti e decostruire il processo di candidatura. I documenti studiati sono il bando ufficiale, il modulo di candidatura, la guida per le città candidate, le regole procedurali, la relazione Palmer ed alcuni *dossier* di candidatura.

<sup>2</sup> Decisione n. 1622/2006/CE.

### Riferimenti bibliografici

- Castells M. (2004), *La città delle reti*, Marsilio, Padova.
- Chambers I. (1995), *Dialoghi di frontiera: viaggi nella postmodernità*, Liguori Editore, Napoli.
- Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa. Stile di vita, valori e professioni*, Mondadori, Milano.  
[Edizione originale: (2002) *The Rise Of The Creative Class - and how it is transforming leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York].
- Parker S. (2007), *Teoria ed esperienza urbana*, Il Mulino, Bologna. [Edizione originale: (2004) *Urban Theory & the Urban Experience: Encountering the City*, Routledge, London].
- Rossi U., Vanolo A. (2010), *Geografia politica urbana*, Editore La Terza, Bari.
- Scott A. (2011), *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, Il Mulino, Bologna.  
[Edizione originale: (2009) *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press, Oxford].
- Soja E. (2007), *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana*, Pàtron, Bologna. [Edizione originale: (2000) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Basil Blackwell, Oxford].





Roma Milano

[www.planum.net](http://www.planum.net)

ISBN 9788899237004

Volume digitale pubblicato nel mese di dicembre 2014