

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti  
**DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale**  
Torino, 17-18 giugno 2021

# EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

A cura di  
Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

**Società italiana  
degli urbanisti** **SIU**



**PLANUM PUBLISHER** | [www.planum.net](http://www.planum.net)

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

ISBN: 978-88-99237-29-5

DOI: 10.53143/PLM.C.221

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati  
con licenza Creative Commons, Attribuzione -  
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0  
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021

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

Planum Publisher | Roma-Milano

# 02 EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

A cura di  
Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

**Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU**

**Società Italiana degli Urbanisti**

**DOWNSCALING, RIGHTSIZING.**

**Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale**

**Torino, 17-18 giugno 2021**

**Responsabile scientifico**

Claudia Cassatella

**Comitato scientifico, Giunta Esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti 2018-2020 e 2020-2021**

Maurizio Tira (Presidente), Maurizio Carta, Claudia Cassatella, Giovanni Caudo, Paolo La Greca, Giovanni Laino, Laura Lieto, Anna Marson, Maria Valeria Mininni, Stefano Munarin, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Marco Ranzato, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi

**Comitato locale, Dipartimento Interateneo di Scienze, Politiche e Progetto del Territorio del Politecnico e Università di Torino**

Cristina Bianchetti, Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Nadia Caruso, Federica Corrado, Giancarlo Cotella, Antonio di Campi, Carolina Giaimo, Umberto Janin Rivolin, Fabrizio Paone, Elena Pede, Angelo Sampieri, Loris Servillo, Luca Staricco, Maurizio Tiepolo, Ianira Vassallo, Angioletta Voghera

**Progetto grafico**

Federica Bonavero

**Redazione Planum Publisher**

Cecilia Maria Saibene (Coordinamento), Teresa di Muccio, Laura Infante, Marco Norcaro

Il volume presenta i contenuti della Sessione 02,  
"Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale"

Chair: Davide Ponzini (Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani - DASTU)

Co-Chair: Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin (Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio - DIST)

Ogni paper può essere citato come parte di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U. (a cura di, 2021), *Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021*, vol. 02, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021.

# INDICE

- 7 Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale.**  
**Introduzione** · Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

## Sguardi d'insieme

- 11 Sistemi di governo del territorio e sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa** · Erblin Berisha, Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Alys Solly
- 21 La nuova governance dei mega-eventi delle città occidentali: Rescaling, right-sizing and mixing** · Zachary Jones, Davide Ponzini
- 26 Conservation planning and informal institutions: heterogeneous patterns in Italian cities** · Elisabetta Pietrostefani

## Esperienze di governance metropolitana

- 35 Pratiche di sperimentalismo attivo: verso la costruzione del Piano Territoriale Metropolitano di Firenze** · Giuseppe De Luca, Carlo Pisano, Luca di Figlia, Valeria Lingua
- 44 Coerenza strategica tra piani o convergenza di visioni? Il caso della Città Metropolitana di Firenze** · Dario Zampini, Luca Di Figlia, Giuseppe De Luca
- 51 L'evoluzione istituzionale delle Regioni Metropolitane del Brasile. Spunti di riflessione per la governance metropolitana** · Sarah Isabella Chiodi, Valeria Fedeli
- 57 Un salto di scala: la governance territoriale dei servizi sociali destinati a cittadini di paesi terzi nell'Area Metropolitana Milanese** · Benedetta Marani, Martina Bovo, Anna Tagliaferri, Stefania Sabatinelli
- 66 Geografie del welfare cooperativo** · Simone Devoti

## Modelli di governance territoriale

- 72 Governance e paesaggi: qualche considerazione a partire da un'esperienza di ricerca nell'eporediese** · Anna Marson, Andrea Porta, Francesca Caterina Imarisio
- 79 Il rescaling e la flessibilità geografica del modello territoriale reticolare policentrico** · Annalisa Contato
- 86 The new path of strategic planning. Analysis of anthropic phenomena. The case of Corigliano Rossano** · Domenico Passarelli, Ferdinando Verardi
- 92 Smart Governance per la definizione di scenari di sviluppo nelle aree rurali** · Lucia Chieffallo
- 100 Il marketing territoriale nel contesto di depopolamento suburbano: metodi, pratiche e criticità** · Elia Vettorato
- 110 Laboratorio a "cielo aperto" per la sperimentazione di politiche urbane innovative** · Antonio Taccone

## Politiche e pratiche di rigenerazione urbana

- 117 La sfida della rigenerazione dei waterfront di città medie per lo sviluppo urbano sostenibile: il caso studio di Catania** · Daniele Ronsivalle

- 125 **L'Architetto di Quartiere. Innovare l'ente pubblico nel campo della rigenerazione collaborativa degli spazi urbani** · Francesco Berni
- 130 **L'approccio collaborativo come paradigma di ri-equilibrio urbano: l'esperienza di Reggio Emilia con Quartiere Bene Comune** · Nicoletta Levi, Francesco Berni
- 137 **Mercato delle costruzioni e organizzazione spaziale nell'economia circolare dei CDW. Un modello applicato al nuovo Stadio di Cagliari (Sardegna, Italia)** · Mara Ladu, Ginevra Balletto, Alessandra Milesi, Giuseppe Borruso

02

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI  
E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

# Il rescaling e la flessibilità geografica del modello territoriale reticolare policentrico

**Annalisa Contato**

Università degli Studi di Palermo

Dipartimento di Architettura

Email: [annalisa.contato@unipa.it](mailto:annalisa.contato@unipa.it)

## **Abstract**

Con l'obiettivo di alimentare il dibattito scientifico-disciplinare in corso sulle modalità con cui i territori devono essere governati e con quali strumenti e politiche, il contributo intende proporre alcune riflessioni sulle relazioni che stanno caratterizzando il processo evolutivo dei territori, sulle forme di cooperazione necessarie e sui confini che devono essere re-interpretati e ri-definiti, e propone il policentrismo reticolare come modello di sviluppo territoriale da perseguire per affrontare le sfide del rescaling. I primi due paragrafi affrontano specificamente le questioni legate ai processi di rescaling e alle questioni ancora aperte relativamente alla governance territoriale, con un approfondimento sulla governance reticolare. Si pone, inoltre, particolare attenzione al livello regionale e a quello locale, come luoghi in cui maggiormente si rimette in discussione la dimensioni di scala, si ha il confronto con l'eterogeneità dei territori e in cui si attivano alleanze nell'ottica dell'intreccio dei livelli e delle scale, in cui si diffondono accordi e per promuovere flessibilità e innovazione rispetto alle tradizionali forme di governo del territorio. Il terzo paragrafo, affronta le problematiche del governo del territorio e della pianificazione territoriale nel territorio italiano, mentre l'ultimo paragrafo propone il modello di sviluppo reticolare policentrico per orientare la messa a sistema e le relazioni fra i territori, per affievolire le disuguaglianze, migliorare le connessioni e sviluppare le specializzazioni che i territori possiedono come capitale endogeno.

**Parole chiave:** networks, governance, spatial planning

## **1 | Il processo di *rescaling* e le questioni aperte della *governance* territoriale**

Gli effetti della globalizzazione e dell'economia mondiale sul sistema delle organizzazioni territoriali si evidenziano nel significativo decentramento del ruolo del livello nazionale e nell'intensificarsi dell'importanza di forme di organizzazione territoriale sub e sovra-nazionali e la necessità di una riorganizzazione territoriale dei processi di urbanizzazione a tutte le scale spaziali è sempre più urgente. Questo processo di ri-organizzazione, ri-articolazione e ri-definizione delle scale territoriali e dei corrispondenti livelli di governo e pianificazione territoriale, definito con il termine *rescaling* (Brenner, 1999; Atkinson, Rossignolo, 2009), esprime due diverse forme della ri-territorializzazione conseguenti ai fenomeni globali: se, dal punto di vista territoriale, il *rescaling* si manifesta con l'emergere di regioni urbane policentriche e di sistemi relazionali oltre i confini amministrativi, dal punto di vista del governo del territorio evidenzia la necessità di definire una nuova geometria dei poteri per mediare i conflitti, per organizzare forme di cooperazione territoriale e per orientare lo sviluppo in un'ottica transcalare, considerando i sistemi regionali il nuovo motore di sviluppo. È necessario definire, quindi, una nuova governance per queste configurazioni territoriali che non hanno confini definiti, ma una geometria variabile. Inoltre, tenendo conto che questi territori si confrontano sia con la dimensione locale che con quella sovralocale, è necessario definire i rapporti tra i diversi livelli ai fini della coesione territoriale e della valorizzazione locale, in una visione d'insieme a livello nazionale come strategia di sviluppo, in cui vengano fornite le direttive da seguire nei processi di pianificazione territoriale ai livelli locali.

Resta, comunque, un campo ancora denso di problematicità quello relativo alle forme di governo e pianificazione del territorio di queste nuove configurazioni territoriali, che necessita di essere approfondito e sperimentato al fine di fornire indirizzi organizzativi e procedurali per gestire questi luoghi di intreccio e sovrapposizione spaziale, orientando la visione territoriale verso la reticolarità. Il nuovo ordine spaziale dei territori, e le conseguenti nuove configurazioni territoriali e urbane che si stanno formando, generano problematiche che riguardano non solo la loro riorganizzazione e riconfigurazione alle diverse scale



territoriali, ma anche la definizione dei corrispondenti livelli di governo in relazione ai livelli territoriali in divenire.

A livello nazionale vi è lo Stato-nazione che, sebbene negli ultimi anni abbia subito delle trasformazioni per quanto riguarda il decentramento di ruoli e funzioni, resta sempre l'attore-chiave nei processi di sviluppo territoriale (Biot, 2009): è il soggetto che prende le decisioni principali in termini di politica e pianificazione territoriale, definisce il quadro strategico generale di sviluppo, il quadro normativo, controlla i fondi e distribuisce le risorse finanziarie.

In Italia la riforma del 2001 del titolo V della Parte II della Costituzione della Repubblica Italiana ha trasformato alla radice tutto l'assetto del governo territoriale con un'ambizione verso un modello federale che pone dubbi sulla tenuta di una visione di sviluppo unitaria per il Paese. In particolare, la riforma ha visto la soppressione della clausola generale che consentiva allo Stato di intervenire con proprie leggi anche nelle materie regionali «per la tutela di imprescindibili interessi nazionali» (art.58, comma 3). In questo modo è venuta a mancare l'autorevolezza dello Stato sulle questioni di interesse nazionale (salvo quelle definite all'art.117) e di un controllo unitario che conduca le regioni verso uno sviluppo equo<sup>1</sup>.

A livello regionale, poiché l'organizzazione dei territori e delle economie locali non corrisponde ai perimetri decentrati di governo, si diffondono accordi e intese volti a promuovere flessibilità e innovazione. Anche a livello locale si manifesta una forte propensione all'innovazione, soprattutto nel campo delle politiche e delle azioni pubbliche che esprimono una profonda “mobilitazione dei territori di mezzo” (Cremaschi, 2005), promossa anche dal collegamento diretto con l'Unione Europea grazie all'emanazione di programmi innovativi in ambito urbano e alla continua promozione delle relazioni trasversali.

Il livello regionale e quello locale, pertanto, rappresentano i luoghi della sperimentazione di nuove forme di governance e dei processi di europeizzazione delle politiche pubbliche<sup>2</sup> in cui si rimettono in discussione le dimensioni di scala, si ha il confronto con l'eterogeneità territoriale e si attivano alleanze nell'ottica dell'intreccio di livelli e scale.

### 1.1 | La *governance* territoriale come coordinamento verticale e orizzontale

L'analisi delle questioni aperte in merito alla governance territoriale – intesa come modalità di costruzione delle relazioni, di organizzazione delle interazioni sia degli attori pubblici e privati che delle istituzioni formali (Davoudi et al., 2009) – fa emergere come questo campo sia ancora un immenso scenario di ricerca e sperimentazione, in continuo adeguamento al processo di *rescaling* in atto, che segue i principi dell'Europa con l'introduzione di elementi di coordinamento, ma che si scontra con le problematiche legate alla definizione di ruoli ai diversi livelli istituzionali, con le modalità con cui l'intreccio dei livelli deve avvenire, con le esigenze dell'economia globale e con le autonomie locali.

Focalizzando l'attenzione sulla dimensione dei sistemi territoriali policentrici e reticolari – territori in fase evolutiva da spazio statico a spazio dinamico (Cox, 1997), dimensione intermedia tra il livello locale e quello nazionale, nonché, luogo in cui l'azione di una molteplicità di attori crea un intreccio tra le relazioni orizzontali e verticali<sup>3</sup> – si propongono delle riflessioni in merito alla governance necessaria per questi sistemi<sup>4</sup>, analizzandola criticamente come coordinamento verticale e orizzontale.

---

<sup>1</sup> Sebbene il nuovo testo istituisce un fondo statale perequativo a favore dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» e risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle autonomie, per promuoverne lo sviluppo e la coesione sociale e per il perseguimento delle altre finalità costituzionali enunciate dal 5° comma del medesimo articolo 119, si evidenzia comunque che manca una regia nazionale per le questioni che riguardano lo sviluppo territoriale, che non possono essere risolte da una mera perequazione in ambito finanziario.

<sup>2</sup> «Il processo di europeizzazione delle politiche consiste nel trasferimento di regole e modelli di iniziative, tanto nella diffusione di istituzioni comuni quanto nella riformulazione dei quadri cognitivi degli attori coinvolti» (Cremaschi, 2006: 209).

<sup>3</sup> Secondo Stoker (1998) la governance è caratterizzata da: il coinvolgimento di un elevato numero di attori, la compenetrazione di ruoli e responsabilità fra il settore pubblico e quello privato, l'esistenza di relazioni di potere tra le diverse organizzazioni coinvolte in azioni collettive, l'emergere di reti ad alta capacità di autogoverno e lo sviluppo di nuovi compiti e strumenti di governo.

<sup>4</sup> Si parlerà, pertanto, di governance reticolare intendendo con questa nozione una modalità di organizzazione dell'azione collettiva costruita attraverso la variabile composizione delle reti, viste come forme di coordinamento e di organizzazione dei soggetti e delle loro azioni che agiscono in maniera trasversale alle scale territoriali (Rhodes, 2000). Questa nozione sottolinea la presenza di dispositivi di azione quali la negoziazione, la cooperazione e l'accordo, e le capacità auto-organizzative degli attori che promuovono le reti come fattori basilari per l'attivazione di processi di *networking* attivo e per il radicamento territoriale dei nodi nelle reti (Bigli et al., 2010).

La governance come coordinamento verticale, o governance multi-livello, è espressione di una continua negoziazione tra i governi posti ai diversi livelli territoriali e comporta lo spostamento di funzioni statali verso livelli sovranazionali e subnazionali (Marks, 1993), mentre lo Stato svolge il ruolo di mediatore fra le dinamiche globali e locali, fra i processi di de-territorializzazione e ri-territorializzazione selettiva.

La governance, allora, deve intendersi come la capacità dello Stato di adattarsi ai nuovi cambiamenti attraverso un'azione multi-livello, riconoscendo che le interconnessioni sono mutevoli e le relazioni sono di tipo orizzontale, verticale e diagonale. Pertanto, l'azione di coordinamento deve essere svolta attraverso due modalità: progressivi e regolati processi di decentramento, con la definizione delle specifiche competenze; procedure contrattuali e processi autoregolativi, flessibili e adattabili.

La governance come coordinamento orizzontale, o come azione multi-attoriale e trans-settoriale, è espressione dell'interazione e della negoziazione tra una molteplicità di soggetti e di interessi che entrano in relazione tra loro. In questo modello le istituzioni governative assumono la funzione di promuovere e guidare le diverse forme di azione che emergono dall'interazione sociale al fine di costruire e gestire processi partecipativi.

Alcuni paesi europei, come la Germania, l'Olanda e la Polonia, sono un ottimo esempio di riforme legislative<sup>5</sup> nel campo della governance territoriale, in cui hanno definito in maniera chiara i ruoli e i compiti dei diversi livelli territoriali e amministrativi in una logica di coordinamento verticale e, soprattutto, sono state definite le forme di cooperazione orizzontale tra i diversi sistemi territoriali. Le riforme hanno previsto anche la definizione degli strumenti di pianificazione territoriale che devono essere redatti dai diversi livelli territoriali e che dovranno non solo rispettare le indicazioni nazionali, ma essere orizzontalmente integrati al fine di costruire un piano dettagliato dello sviluppo spaziale dell'intero paese (Contato, 2019). Queste riforme sono fondamentali per garantire l'attuazione degli indirizzi e delle strategie individuate a livello nazionale, ripristinare l'equilibrio tra le diverse parti del paese in termini di sviluppo territoriale, economico e sociale, e rafforzare le interconnessioni.

La necessità di riformare la governance territoriale non può, pertanto, che essere espressione della presa di coscienza che i confini amministrativi all'interno di una stessa nazione sono ormai dei vincoli per lo sviluppo stesso. È necessario ripartire dal riconoscimento delle diverse forme di configurazione territoriale esistenti al fine intercettarne le traiettorie di sviluppo in atto e le relazioni, e definirne i nuovi confini (nella consapevolezza della variabilità della geometria delle relazioni) poter individuare le opportune forme di governo territoriale nell'ottica del policentrismo e della reticolarità.

## 2 | Le molteplici configurazioni urbane dell'Italia e l'assenza di una visione di sviluppo unitaria

In Italia il primo piano nazionale di sviluppo è stato il Progetto '80<sup>6</sup>, quadro generale di pianificazione e programmazione di lungo periodo orientato allo sviluppo economico e all'equità sociale (Centro Studi e Piani Economici, 1971; Ministero del Bilancio e della programmazione Economica, 1969). Dopo questo Piano, che non ebbe seguito a causa di divergenze tra le forze politiche di quegli anni, è seguito un periodo di abbandono delle strategie a scala nazionale e la sempre maggiore autonomia dei sistemi regionali e locali ha condotto a un Paese dai forti squilibri dal punto di vista della dotazione infrastrutturale, dello sviluppo in senso ampio e dal punto di vista sociale.

---

<sup>5</sup> Sono paesi in cui il livello regionale assume una nuova importanza in quanto si riconosce nella struttura policentrica del territorio e nelle relazioni che si sono instaurate tra le città un potenziale di sviluppo che necessita di essere supportato e implementato, favorendo la cooperazione orizzontale al punto da renderla, in alcuni casi, obbligatoria. Nel caso della Polonia, il policentrismo già esistente, è rafforzato grazie alla riforma delle divisioni amministrative (che ha ridato importanza al livello regionale) e a un indirizzo politico centrale molto forte che garantisce la coesione verticale (Waterhout et al., 2003; Krajewska et al., 2014; Soltys, 2017); nel caso della Germania, sebbene il documento strategico nazionale non sia giuridicamente vincolante, è il governo federale, in cooperazione con i Länder, che ha il compito e il diritto di definire i modelli di sviluppo spaziale per il territorio, mentre i Länder sono obbligati a cooperare nel perseguimento degli obiettivi e degli indirizzi definiti a livello nazionale (Schmidt, Buehler, 2007; UN-Habitat, 2016); infine, in Paese Bassi, in cui la cooperazione orizzontale è una pratica consolidata nei processi decisionali di sviluppo del territorio, la nuova strategia nazionale di sviluppo spaziale ha preso la forma di un vero e proprio piano strutturale nazionale in cui tutte le province hanno fatto convergere i loro piani, redatti attraverso forme di cooperazione orizzontale (Romein, 2004; Waterhout et al., 2003; van Remmen, van der Burg, 2008; Espon, 2012; Wierenga et al., 2007).

<sup>6</sup> Il Progetto '80 è l'esito della ricerca "Progetto '80: proiezioni territoriali" promossa dal Ministero del bilancio e della programmazione economica nel 1968 e affidata dall'ISPE al Centro Piani, condotta per la preparazione del secondo programma di sviluppo economico nazionale 1971-75. Il gruppo di ricerca è stato composto da: Piero Moroni (coordinatore), Franco Archibugi, Vincenzo Cabianca, Maurizio Di Palma, Bruno Ferrara, Alberto Lacava, Cleto Morelli, Osvaldo Piacentini che si è avvalso della collaborazione di altri studiosi ed esperti.

Oltre a delineare una proposta di disegno generale dei sistemi, il Progetto '80 demandava, ad ogni sistema urbano, la redazione di un progetto specifico che doveva essere elaborato in cooperazione con le regioni e gli altri enti locali interessati, al fine di realizzare concretamente la rete dei sistemi metropolitani su cui si fondava l'idea di sviluppo. Ma la crisi della programmazione italiana a metà degli anni Settanta ha fortemente indebolito la visione unitaria. Il territorio è rimasto così nelle mani dei soli poteri regionali che, invece di stimolare competizione e incentivazione locale, si sono dimostrati un ostacolo per le realizzazioni di interesse e valenza per tutta la comunità nazionale (Archibugi, 2007).

Dopo questo piano a livello nazionale, e alcuni successivi tentativi falliti, si è dovuto attendere sino ai primi anni del nuovo millennio per una nuova visione di sviluppo a livello nazionale, articolata in piattaforme territoriali strategiche (MIIT, Dicoter, 2007a; 2007b), che ha promosso anche un innovativo pacchetto di progetti, piani e programmi. Dalla visione in piattaforme territoriale e dai successivi progetti "Territorio snodo 1 e 2" si sono ottenuti importanti risultati, non disseminati su tutto il territorio però, ma soltanto in quelle regioni che hanno saputo cogliere le potenzialità di questa configurazione territoriale. Cosa è mancato, dunque? La mancanza di una legge che definiva in maniera chiara il diritto del governo centrale (in concertazione con le regioni) di redigere un quadro di sviluppo del territorio nazionale e il dovere (o obbligo) da parte delle regioni di provvedere a definire i piani di dettaglio è stato l'elemento che, probabilmente, non ha permesso la realizzazione del piano a scala nazionale.

Oggi la programmazione dell'Italia non può più essere pensata guardando separatamente alle città metropolitane e alle città non-metropolitane, ai territori intermedi, alle aree interne senza un disegno nazionale e integrato, senza cooperazione, senza un adeguato intreccio tra le relazioni orizzontali (che devono essere potenziate) e le relazioni verticali (che, in alcuni casi, devono essere create). È necessario che ai territori sia fornito un indirizzo da perseguire ai fini di uno sviluppo policentrico e reticolare che possa affievolire le disuguaglianze, migliorare le connessioni e sviluppare le specializzazioni che i territori possiedono come capitale endogeno. È necessario «un modello avanzato, non post-qualcosa ma convintamente altro, perché basato su un approccio strategico – e quindi selettivo – che declini il territorio in differenti configurazioni insediative e produttive: piattaforme strategiche, super-organismi metropolitani, territori snodo, arcipelaghi territoriali» (Carta, 2017: 11). È necessario che non sia redatta soltanto una visione di sviluppo strategico unitario del Paese, ma che siano definite anche le norme, le politiche e, soprattutto, che sia definito chi e in concerto con chi deve redigere i piani territoriali di dettaglio che declinano il piano strategico nazionale<sup>7</sup>.

Ma prima di proporre un piano strategico di sviluppo a livello nazionale è necessario soffermarsi a riflettere sulla sua attuale struttura urbana italiana, sulle dinamiche che segue e su quali siano le reali relazioni esistenti tra le sue parti e individuarne le sue molteplici configurazioni<sup>8</sup>.

In Italia, ad oggi, ci sono 14 Città metropolitane (gravitazionali) che, secondo il Progetto START City<sup>9</sup> (The European House- Ambrosetti et al., 2016) presentano vocazioni e risorse molto differenziate in cui solo alcune città del Nord (Milano, Torino, Bologna, Firenze) sembrano in grado di assumere un ruolo a livello globale, altre hanno ruoli di servizio a livello nazionale, e altre ancora, quelle più deboli e che presentano ritardi e problemi tipici del Mezzogiorno, hanno un profilo legato a servizi e funzioni di livello regionale. La legge Delrio, che le ha istituite nel 2014, segna un significativo passo in avanti per le autonomie locali e gli affida anche il ruolo di essere un potente strumento di governance nel coordinare le

---

<sup>7</sup> Questo ultimo punto riguarda il Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana che, probabilmente, necessita di essere nuovamente riformato per restituire alcune competenze allo Stato centrale (come la definizione di un quadro nazionale di sviluppo spaziale) e ridurre, di conseguenza, quelle regionali, per garantire forme di cooperazione infra-regionali e inter-regionali e per ristabilire un ordine tra i livelli istituzionali, fondamentali nei processi di pianificazione territoriale.

<sup>8</sup> Si vedano, a tal proposito, i risultati raggiunti dalla ricerca PRIN "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità" (la ricerca è stata coordinata dal professor Alessandro Balducci, con Valeria Fedeli, del Politecnico di Milano, e ha visto la partecipazione di altre nove università), che ha riconosciuto nella forma regionale quella che l'urbanizzazione italiana va sempre più assumendo. La ricerca, attraverso un'analisi effettuata per "tasselli" e per "corridoi", dimostra empiricamente la varietà delle situazioni urbane in Italia e il metodo di analisi, lettura e interpretazione adottata permette di riconoscere nuove geografie urbane e nuovi confini che trovano nei processi di regionalizzazione in atto e nella dimensione reticolare l'estensione di una nuova armatura polinucleare (Balducci et al., 2017).

<sup>9</sup> Il Progetto START City nasce dalla collaborazione tra ANCI, The European House – Ambrosetti e Intesa Sanpaolo, con l'obiettivo di offrire un contributo di natura strategica che accompagni le Città Metropolitane nella definizione di visione, missioni, obiettivi e strumenti del proprio sviluppo.

azioni dei comuni che costituiscono la città metropolitana stessa nonché di quei territori i cui comuni, sebbene non rientrino nella città metropolitana, hanno istituito accordi con questa.

Accanto alle città metropolitane vi sono i territori interni che, individuati e classificati in funzione del loro livello di perifericità grazie alla Strategia Nazionale delle Aree Interne (DPS, 2012; 2014), costituiscono circa il 60% del territorio nazionale (ne fanno parte più del 50% dei comuni italiani) e fra questi territori sono state selezionate 72 aree pilota (che comprendono 1.077 comuni) che stanno attivando progetti di sviluppo territoriale che, però, non dialogano con i vicini contesti metropolitani, fattore che limita le potenzialità degli stessi territori interni. I sistemi insediativi urbano-rurali, caratteristici dei territori interni, sono stati definiti come arcipelaghi territoriali «sistemi insediativi policentrici e reticolari che superano l'antinomia tra aggregazione e dispersione, caratterizzati da cicli di vita più circolari, capaci di fungere da *hub* per la connessione diretta alle reti di maggiori dimensioni (...) sistema di insediamenti urbano-rurali collegati dalle trame produttive tradizionali e dalle infrastrutture di paesaggio» (Carta, 2017: 12). La forza delle relazioni interne degli arcipelaghi territoriali per condividere identità, cultura e specializzazioni produttive è un elemento chiave per lo sviluppo del nostro Paese, che non può essere trascurato nelle logiche di sviluppo nazionale che sembra stiano guardando solo alle città metropolitane.

L'Italia, dunque, è fortemente differenziata al suo interno dal punto di vista della forma urbana e del livello di sviluppo e, soprattutto, non unitaria dal punto di vista delle politiche di sviluppo. Ancora una volta la questione delle trasformazioni territoriali, delle geometrie variabili dei sistemi policentrici relazionali e dei confini attribuibili alle nuove forme urbane porta ad alimentare il dibattito in corso sulle modalità con cui questi territori devono essere governati e con quali strumenti e *policy*.

## 2.1 | Il modello di sviluppo reticolare policentrico come risposta per la pianificazione territoriale in Italia

Pur ritenendo difficile riuscire a trovare una risposta alla complessità del sistema italiano con confini amministrativi che non rappresentano più la reale forma del territorio, ma con l'obiettivo di stimolare un dibattito scientifico-disciplinare nel merito, si riportano di seguito alcune riflessioni sulle relazioni transcalari che possono caratterizzare il processo evolutivo dei territori, sulle forme di cooperazione necessarie e sui confini che devono essere re-interpretati e ri-definiti, partendo dall'assunto che è necessario un piano di sviluppo territoriale a livello nazionale che, integrato con un'Agenda Metropolitana Nazionale e con la Strategia Nazionale per le Aree Interne, guidi e indirizzi i territori regionali.

A livello regionale fondamentale è il ruolo che le regioni dovranno assumere nell'incentivare il coordinamento orizzontale attraverso l'istituzione, ad esempio, di una Conferenza Regione-Città metropolitana-Enti locali al fine di promuovere un programma coeso di sviluppo territoriale che miri a restituire equilibrio infrastrutturale, produttivo e socio-economico, nonché a individuare le principali azioni e i progetti per il sostegno allo sviluppo strategico dell'intera regione. Altro elemento importante sarà quello di promuovere l'associazionismo intercomunale per garantire agli arcipelaghi territoriali una forma territoriale riconosciuta, in modo da produrre un quadro di sviluppo tendenziale che abbia nella città metropolitana la *gateway* del sistema regionale, e negli arcipelaghi territoriali quelle reti di livello sub-regionale e *hub* interni che devono diventare un'armatura di insediamenti, infrastrutture, funzioni e capitale umano, la linfa vitale che alimenta il motore della *gateway city* e accresce le potenzialità di sviluppo del territorio.

A livello metropolitano, tra le funzioni attribuite alle città metropolitane dalla legge Delrio, è opportuno riflettere sul forte ruolo che può assumere il piano strategico, soprattutto in merito all'estensione territoriale di tale strumento. È un nodo importante la definizione del territorio metropolitano che, nell'ottica dello sviluppo regionale e della reticolarità, può inglobare strategie che travalicano i confini della città metropolitana, così come istituita, per attuare forme di interconnessione con quei comuni che le gravitano intorno e con cui esistono relazioni, anche se deboli. Si auspica, quindi, la definizione di una "regione metropolitana", dove la città è il nodo centrale, il motore del territorio, e la rete degli altri nodi di città piccole e medie, porosa e interconnessa, contribuisce a rafforzare la struttura policentrica reticolare sub-regionale con una elevata specializzazione dei nodi in funzione delle risorse endogene presenti, del valore delle comunità e delle specificità produttive in atto. L'importanza del riconoscimento di una regione metropolitana, in linea con l'idea di uno sviluppo territoriale coeso ed equilibrato, tiene anche conto del fatto che le città metropolitane sono spesso sature di funzioni e hanno bisogno di rafforzare le connessioni con quei territori in cui le risorse e le identità rappresentano quelle riserve di resilienza

necessarie per generare processi innovativi di sviluppo che possono dare risposta alle nuove domande della post-globalizzazione, che non cerca più l'omologazione e la standardizzazione, ma l'unicità e la non ripetibilità.

Infine, a livello degli arcipelaghi territoriali il punto di partenza è quello di formalizzare i partenariati tra i sistemi urbani e urbano-rurali che ne fanno parte attraverso associazioni intercomunali. Questo sistema territoriale, una volta riconosciuto, dovrà anch'esso dotarsi di uno statuto che ne disciplini le competenze e le funzioni fondamentali (che possono essere conformi a quelle attribuite alla città metropolitana). Anche in questo caso, è nella stesura del piano strategico del territorio dell'arcipelago che dovrà essere esplicitata la funzione di *hub* intra-regionale, complementare alla regione metropolitana, che concorre alla definizione di nuovi aspetti spaziali rilevanti per lo sviluppo regionale. Non devono però essere trascurate le debolezze che sovente caratterizzano questi territori, che necessitano di essere risolte attraverso politiche differenziate al fine di raggiungere livelli standard metropolitani adattabili e conseguibili per fasi progressive<sup>10</sup>.

Il policentrismo reticolare, quindi, come modello di competitività territoriale flessibile e adeguato alle dinamiche della nostra era, si presta ad essere quel modello utile per implementare il sistema policentrico (già esistente) e relazionale, ridurre le disparità esistenti a livello nazionale che indeboliscono l'intero paese, riattivare i fattori produttivi di crescita e innovazione, e per migliorare il sistema sociale che sta soffrendo di questo ritardo.

### Riferimenti bibliografici

- Archibugi F. (2007), *Dal Progetto 80 all'Italia che verrà*, Ministero delle Infrastrutture, Roma.
- Atkinson R., Rossignolo C. (eds., 2009), *The Re-creation of the European City: Governance, Territory and Polycentricity*, Techne Press, Amsterdam.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Brenner N. (1999), "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, no. 3, vol. 36, pp. 431-451.
- Bighi S., Cotella G., Rota F.S. (a cura di, 2010), "Torino e Piemonte fra locale e globale. Politiche di rete e ancoraggi territoriali. Tre percorsi per la ricerca", *Working Paper n. 32*, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.
- Biot V. (2009), "Processi di governance territoriale in Europa: riflessioni a partire da alcuni casi studio", in Governa F., Rivolin U.J., Santangelo M. (a cura di), *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma, pp.173-189.
- Carta M. (2017), "L'Italia davanti alla sfida dei super-organismi metropolitani e degli arcipelaghi territoriali", in Carta M., La Greca P. (a cura di), *Cambiamenti dell'urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese*, Donzelli Editore, Roma, pp.9-19.
- Centro Studi e Piani Economici (1971), "Progetto '80: Proiezioni territoriali", *Urbanistica*, no. 57, pp. 1-60.
- Contato A. (2019), *Policentrismo reticolare. Teorie, approcci e modelli per lo sviluppo territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Cox K.R. (eds., 1997), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, Guilford Press, New York.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea Editrice, Firenze.
- Cremaschi M. (2006), "Europeizzazione e innovazione nelle politiche del territorio", in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, pp.205-218.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2009), "Le dimensioni della governance", in Governa F., Rivolin U.J., Santangelo M. (a cura di), *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma, pp.37-65.
- DPS – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Nota Metodologica per la definizione delle Aree Interne*, Roma.

---

<sup>10</sup> In particolare, devono essere potenziate le connessioni infrastrutturali interne e verso la *gateway city*. Quest'ultimo elemento è molto importante in quanto non bisogna dimenticare che i territori arcipelago presentano comunque un gap di dotazioni fisiche e infrastrutturali troppo grande per essere facilmente e velocemente superato e, pertanto, hanno bisogno di rafforzare le relazioni con la città metropolitana, ovvero con quel sistema già dotato di forti relazioni verso l'esterno per immettere nel circuito le proprie risorse e potenzialità e procedere verso uno sviluppo sostenibile fondato sulle identità locali.



- DPS – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014), *Strategia Nazionale per le Aree Interne. Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezione 1°*, Roma.
- ESPON (2012), *RISE. Regional Integrated Strategies in Europe*, ANNEX 3 - Randstad Case Study, Birmingham.
- Krajewska M., Zróbek S., Šubic-Kovac M. (2014), “The role of spatial planning in the investment process in Poland and Slovenia”, *Real Estate Management and Valuation*, no. 2, vol. 22, pp. 52-66.
- Marks G. (1993), *Structural Policy and Multilevel Governance*, in Cafruny A., Rosenthal G. (eds.), *The Maastricht Debates and Beyond*, Longman, Harlow, pp. 391-411.
- MIITT – Dicoter – Ministero delle Infrastrutture – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali (2007a), *Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazione 2007-2013*, Ministero delle Infrastrutture, Roma.
- MIITT – Dicoter – Ministero delle Infrastrutture – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali (2007b), *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Ministero delle Infrastrutture, Roma.
- Ministero del Bilancio e della programmazione Economica (1969), *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
- Rhodes R. (2000), “Governance and Public Administration”, in Pierre J. (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 54-90.
- Romein A. (2004), “Spatial planning in competitive polycentric urban regions: some practical lessons from Northwest Europe”, Paper submitted to *City Futures Conference*, Chicago.
- Schmidt S., Buehler R. (2007), “The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis”, *International Planning Studies Journal*, no. 1, vol. 12, pp. 55-57.
- Soltys J. (2017), “Settlement Networks in Polish Spatial Development Regional Plans”, *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, vol. 245, pp. 1-10.
- The European House - Ambrosetti, Anci, Intesa Sanpaolo (2016), *START City. Città metropolitane, il rilancio parte da qui*, Anci.
- UN-Habitat (2016), *Lessons: National Spatial Frameworks. Learn from International Experiences*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- van Remmen Y., van der Burg A.J. (2008), “Past and future of Dutch urbanization policies: growing towards a system in which spatial development and infrastructure contribute to sustainable urbanization”, Paper presented at the *43rd ISOCARP Congress “Urban Trialogues. Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects”*, Antwerp, Belgium.
- Waterhout B., Meijers E., Zonneveld W. (2003), “The application of polycentricity in spatial development policies in Europe: One concept serving multiple objectives”, Paper presented at the *EUR4-EUROCITIES Conference*, 28-30 August, Budapest.
- Wierenga E., Vonk L., Vleeshouwers S. (2007), “Towards a strategic spatial agenda for an expanding Randstad”, Paper presented at the *43rd ISOCARP Congress “Urban Trialogues. Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects”*, Antwerp, Belgium.

## **DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale**

A cura di Claudia Cassatella

- 01 **Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita**  
A cura di Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera
- 02 **Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale**  
A cura di Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini
- 03 **Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali**  
A cura di Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo
- 04 **Resilienza nel governo del territorio**  
A cura di Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Michelangelo Russo, Massimo Sargolini
- 05 **Rigenerazione dello spazio urbano e trasformazione sociale**  
A cura di Nadia Caruso, Gabriele Pasqui, Carla Tedesco, Ianira Vassallo
- 06 **Patrimonio in azione**  
A cura di Giovanni Caudo, Fabrizio Paone, Angelo Sampieri
- 07 **Il ritorno delle foreste e della natura, il territorio rurale**  
A cura di Antonio di Campi, Claudia Cassatella, Daniela Poli
- 08 **Piani e politiche per una nuova accessibilità**  
A cura di Paolo La Greca, Luca Staricco, Elisabetta Vitale Brovarone
- 09 **Innovazione tecnologica per la riorganizzazione spaziale**  
A cura di Beniamino Murgante, Elena Pede, Maurizio Tiepolo

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN: 978-88-99237-29-5  
DOI: 10.53143/PLM.C.221

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021

