

$$\frac{A_{I4}}{37I}$$

Giovanni Tocci

CITTÀ, POLITICHE E STRUMENTI DI GOVERNANCE

LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA
IN ALCUNE CITTÀ MEDIE ITALIANE



Copyright © MMX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-3516-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2010

a Rosellina, Giulia e Gaia

9 Introduzione

PARTE I

Il sistema urbano italiano. Governance e politiche della città

17 Capitolo I
Struttura urbana e nuovi modelli di governo

1.1. Trasformazioni urbane e città contemporanea, 17 – 1.2. L'urbanizzazione in Italia, 22 – 1.2.1. Le popolazioni urbane, 32 – 1.3. Local government e governance, 36 – 1.3.1. La governance urbana, 41

45 Capitolo II
Politiche e strategie di promozione urbana

2.1. Le politiche urbane, 45 – 2.2. Nuove domande e sviluppo urbano, 50 – 2.3. Strategie per il rilancio della città, 53 – 2.3.1. La città e la cultura, 59 – 2.3.2. Elementi di distinzione urbana, 61

8 Indice

65 Capitolo III
Il riscatto delle città medie

3.1 Città medie: città del futuro, 65 – 3.2. L'Italia delle città, 68 –
3.3 Qualità della vita urbana, 72 – 3.3.1. Le indagini sulla qualità
della vita nelle città italiane, 75

PARTE II

Pianificazione e Piano Strategico. Esperienze e pratiche in alcune città medie italiane

87 Capitolo I
Strumenti di governance: la pianificazione strategica

1.1. Città e programmazione comunitaria, 87 – 1.1.1. Le aree
urbane nel Quadro Strategico Nazionale, 90 – 1.2. La
pianificazione strategica, 94 – 1.2.1. Uno strumento di
cambiamento e innovazione, 100 – 1.3. Il piano strategico: linee di
intervento, obiettivi e azioni, 103 – 1.4. Uno sguardo al quadro
europeo: dalla pianificazione sistemica ai piani di terza
generazione, 108

113 Capitolo II
L'esperienza di alcune città medie strategiche

2.1. Pianificazione e città strategiche in Italia, 113 – 2.1.1. La rete
delle città strategiche, 116 – 2.2. La Spezia: verso una nuova città, 120
– 2.2.1. Il Patto La Spezia 2012: visione, assi strategici e obiettivi, 122
– 2.3. Perugia-Europa 2003-2013, 125 – 2.4. Pesaro futuro con vista,
133 – 2.5. Trento città delle opportunità, 139 – 2.6. I piani delle città
strategiche: un breve confronto, 145

151 Conclusioni

157 Bibliografia

173 Siti web consultati

Introduzione

Le città, oggi come in passato, continuano ad essere oggetto di rilevante interesse sia sul piano teorico che in termini di pratiche, infatti, se da un lato crescono le teorizzazioni sulla crisi e sul declino delle città, dall'altro assistiamo sempre più a processi importanti di ricostruzione, di ristrutturazione, di riqualificazione, ovvero – per usare un termine oggi molto ricorrente – di rigenerazione del tessuto urbano. Alla letteratura crescente relativa all'interpretazione dell'esistente si affianca tutta una serie di riflessioni teoriche riguardanti il piano pratico delle azioni e delle strategie da attuare per dare maggiore dinamismo allo sviluppo urbano in termini di equilibrio e di sostenibilità (Mazzocchi e Villani, 2002). In particolare lo studio dell'economia urbana negli ultimi decenni ha segnato un enorme progresso, questo perché è ormai comunemente riconosciuta l'importanza che le città rivestono in merito ai processi di crescita. Ma più che i contesti urbani e territoriali, il vero motore dello sviluppo sono considerate le strategie che le città e i territori mettono in campo.

Il secolo attuale ha segnato un dato unico in tutta la storia dell'umanità, poiché per la prima volta si registra che oltre la metà della popolazione mondiale vive in città. Si tratta di un dato che, secondo le proiezioni delle Nazioni Unite, nel 2050 raggiungerà la soglia del 70%, dunque, un fatto che segna un passaggio storico se si pensa che solo mezzo secolo fa la

percentuale di chi viveva in città rappresentava poco meno di un terzo del totale (United Nations, 2010).

Più precisamente il 2007 è l'anno che ha registrato per la prima volta il "sorpasso" della popolazione urbana mondiale su quella rurale (Vicari Haddock, 2008). In Italia, invece, è nel 1966 che gli abitanti delle città oltrepassano la soglia del 50% (Bozzo, 1984). Ciò è dovuto anche al fatto che l'Italia è collocata in un territorio – quello europeo, con un tasso di urbanizzazione dell'80% – caratterizzato da un elevato numero di città che rendono l'Europa il continente più urbanizzato.

Un altro dato importante, che sta dietro al processo di urbanizzazione, è che nell'ultimo decennio il tasso di crescita della popolazione è aumentato a ritmi maggiormente sostenuti nei centri urbani più a misura d'uomo che non nelle grandi metropoli (Foroohar, 2006). Sono le seconde città, o città medie, che riescono sempre più ad emergere coniugando successo e sostenibilità e ad offrire servizi, qualità della vita e vivacità culturale maggiormente avanzati.

Questi sintetici dati sarebbero già sufficienti a giustificare l'interesse crescente per le città nei diversi campi e nei vari ambiti di studio. In ogni caso, esse sono sempre più oggetto di attenzione perché rappresentano i luoghi in cui confluisce il maggior numero di popolazione, ma anche perché, conseguentemente, le città rimangono gli spazi in cui si concentrano merci, servizi, informazioni e dove, pertanto, trovano origine i processi di sviluppo e crescita della società nel suo complesso (Martinotti, 1999).

Se da una parte è vero che le città attirano sempre più attenzione, è altrettanto vero che affrontare oggi un discorso sui contesti urbani diventa anche una questione abbastanza articolata e complessa. La città contemporanea si presenta, infatti, come un campo straordinariamente tortuoso, dalla struttura mutante e dai confini estremamente dinamici, le cui particolari caratteristiche attribuiscono al concetto stesso di città contemporanea una differente natura rispetto a quello dei modelli che l'hanno cronologicamente preceduta. Mentre la città fordista, ad esempio, attraverso il carattere industriale della

sua economia, è in grado di spiegare sia le relazioni interne tra la sfera economica, quella politica e quella sociale, sia le rispettive dinamiche di trasformazione (Vicari Haddock, 2004), non si può dire altrettanto della città contemporanea alla quale, invece, non corrisponde una denominazione univoca ma si ricorre all'uso di aggettivi qualificanti, quali postfordista, postindustriale o postmoderno, da associare al termine di città per rimarcare il carattere esplicativo su cui si desidera porre maggiormente l'accento.

Sul piano economico e sociale, il passaggio alla città postindustriale si è ormai definitivamente compiuto, se non altro nei paesi ad economia avanzata. Tuttavia il modello di città industriale ha lasciato aperte diverse questioni relative alla disparità nella distribuzione di risorse, alla carenza di servizi fondamentali, alla scarsa attenzione per i beni naturali, l'ambiente, ecc. Quindi tutta una serie di criticità che continuano ad alimentare una conflittualità che spesso innesca processi regressivi. A questi bisogni e necessità lasciati dalla città "industriale" si sono aggiunte altre domande d'uso riguardanti la qualità dell'ambiente, la cultura, i differenti stili di vita e di socialità. Inoltre, le città e i territori si trovano, oggi, sempre più impegnati a fronteggiare una gamma di questioni importanti che riguardano il degrado del tessuto urbano, lo sfrenato uso del suolo, il disordine e l'abusivismo edilizio. Si tratta di fenomeni che emergono come conseguenza diretta del processo di urbanizzazione che si manifesta attraverso un'estensione tendente a saldare aree urbane ed extraurbane sotto la spinta dei fenomeni di diffusione insediativa in crescente espansione. Il nuovo modello di sviluppo della città e del territorio, che si è venuto affermando nel corso degli ultimi anni, ha aumentato in modo sensibile la quantità di spazio sfruttato per usi insediativi, residenziali o per attività che comportano un utilizzo di suolo trasformato artificialmente.

La qualità urbana dipende in maniera diretta dal livello di efficacia, in termini sostenibili, delle risposte che le amministrazioni riescono a dare a questa varietà di domande. Le città devono necessariamente promuovere politiche di sviluppo

per orientare la loro economia verso le attività che producono beni “sostenibili” con riferimento tanto all’ambiente (consumi a basso impatto energetico, tutela e valorizzazione delle risorse naturali) quanto agli aspetti sociali (equità e coesione sociale, benessere, valorizzazione delle diversità culturali e delle identità).

Certamente, nel panorama internazionale globalizzato, le città si trovano ad affrontare un delicato e difficile percorso di cambiamento. Oggi più che in passato, a causa anche dell’attuale crisi mondiale, il concetto di globalizzazione entra ancor più in relazione con quello di competitività laddove ogni città, territorio o attore economico è in crescente competizione con altre città, altri territori, altri attori che offrono sul mercato prodotti e servizi analoghi.

Le città nel loro insieme, dalle globali a quelle di più piccole dimensioni, devono praticare in ugual modo politiche di competitività rivolte ad attrarre nuove attività – attraverso l’offerta di qualità ambientale dei contesti urbani – e politiche solidali capaci di rispondere alla crescente urbanizzazione delle città in condizioni di risorse e spazi limitati.

I differenti modelli di governo tirati in campo per il rilancio delle politiche pubbliche trovano una possibilità di ridefinizione concreta in quei contesti urbani attraversati da forti trasformazioni e dove l’approccio prevalente è rappresentato dal progetto urbano. Si pone il problema della ricerca di un equilibrio fra principi dettati dai valori e fattibilità imposta dal mercato, di come praticare politiche che perseguano un metodo integrato e rispondano a svariate regole e criteri che siano, in aggiunta, efficienti ed efficaci.

Le città si trasformano sempre più in veri e propri promotori di sviluppo a livello territoriale attraverso operazioni di marketing urbano e di *city marketing* dirette ad attirare investimenti, capitali privati e alla creazione di risorse umane.

In ogni caso il governo urbano necessita sempre più una differenziazione della sua organizzazione, per cui richiama la partecipazione sia delle autorità locali, sia dei rappresentanti politici, ma anche di gruppi di privati, associazioni, istituti

pubblici e privati. In questo nuovo scenario le strategie avviate a livello urbano richiedono un coinvolgimento di tutte le componenti e, dunque, di una convergenza/partecipazione dell'azione pubblica, privata e sociale, che non è, tuttavia, data ma va ricercata. Territori e città sono sempre più impegnati nella sperimentazione di nuove pratiche e nuovi strumenti attraverso cui poter gestire e risolvere i problemi che investono lo spazio urbano. In questo quadro si inseriscono la pianificazione strategica e il marketing territoriale che, negli anni recenti, si sono sempre più affermati come strumenti fondamentali della *governance* urbana per il raggiungimento di obiettivi quali la crescita economica, la sostenibilità ambientale, la coesione sociale e la competitività sul piano internazionale.

Partendo dall'analisi di alcune esperienze di città medie italiane, rilette alla luce delle trasformazioni economiche, politiche e sociali che hanno investito i contesti urbani negli ultimi decenni, il lavoro¹ ripercorre lo sviluppo delle nuove modalità di governo delle città che hanno preso forma – all'interno di questo nuovo scenario – nello strumento della pianificazione strategica la quale si presenta, oggi, come una delle pratiche di *governance* urbana maggiormente diffusa ed in continua espansione su tutto il territorio.

In particolare il volume si divide in due parti che si articolano, a loro volta, in capitoli. La prima parte, che comprende i primi tre capitoli, traccia un quadro del sistema urbano attraverso il processo di crescita metropolitana delle città italiane e le politiche nell'ambito delle quali si è concretizzato il passaggio dal *government* alle nuove configurazioni di governo, rivolgendo particolare interesse alle città di medie dimensioni data l'importanza che esse assumono, nel panorama nazionale, in termini di dinamicità strategica nella competizione e nel riposizionamento sulla scena internazionale.

¹ Il lavoro presentato in questo volume è il risultato di uno studio svolto nell'ambito di un progetto di ricerca dipartimentale Ex MURST 60%, relativo all'anno 2008, intitolato "La *governance* nella competizione urbana: città medie a confronto".

Nella seconda parte, attraverso l'analisi di alcune esperienze di città medie – in riferimento anche all'interesse che viene riconosciuto loro nell'ambito degli orientamenti strategici comunitari per la programmazione dei fondi strutturali –, si affronta il tema della pianificazione strategica quale efficace strumento di *governance* urbana oggi sempre più adottato dagli enti territoriali a qualsiasi livello di scala.