

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Janin Rivolin U. Abitare l'Europa. Difficoltà e ritardi
del governo del territorio in Italia**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Atelier 2 – Questioni per l'urbanistica del XXI secolo

Abitare l'Europa. Difficoltà e ritardi del governo del territorio in Italia

Umberto Janin Rivolin*

Negli ultimi vent'anni il processo di integrazione europea ha contribuito in vari modi al rinnovamento delle pratiche urbanistiche in Italia. Vantaggiosa anche per l'Europa, tale contaminazione ha a sua volta arricchito il modello comunitario di *governance* dello sviluppo, orientandolo verso l'obiettivo, per ora soltanto annunciato, di “fare della diversità territoriale un punto di forza”.

Il concetto di “governo del territorio”, espressione che in tale frangente ha sostituito il termine “urbanistica” nel nostro ordinamento costituzionale, da un lato è testimone di tale rinnovamento; dall'altro, chiarisce (non solo agli urbanisti) che definizione e controllo degli usi del suolo e dello spazio sono funzioni decisive al perseguimento delle strategie pubbliche di sviluppo.

Ciò malgrado, i riscontri più recenti rivelano, piuttosto, l'incapacità del nostro paese di elaborare una strategia di sviluppo (generale, ancor prima che territoriale), che pure è richiesta in modo esplicito nel quadro della *governance* territoriale europea. Le difficoltà della politica si legano, del resto, ai ritardi di una cultura tecnica generalmente restia a far convergere le ragioni del cambiamento in un progetto coerente ed efficace di governo del territorio, al di là delle sperimentazioni più o meno virtuose.

Mentre in Europa si profila il rischio di un'imminente inversione di marcia, col ritorno alla nazionalizzazione delle politiche di sviluppo, città e territorio in Italia continuano a trasformarsi secondo regole arcaiche e per lo più indifferenti allo sviluppo.

Urbanistica ed Europa, contaminazione virtuosa

Dagli anni '90, dopo la condivisione dell'obiettivo della “coesione” all'interno del *Trattato che istituisce la Comunità europea* (Trattato CE)¹, il nostro paese partecipa – come tutti gli Stati membri della UE – alla costruzione di un processo strategico, programmatico e operativo

* Politecnico di Torino (umberto.janinrivolin@polito.it).

¹ Secondo tale obiettivo, istituito con l'*Atto unico europeo* (1987) come condizione politica per la nascita dell'Unione, «la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite» (Trattato CE, ex art. 158).

di “*governance* territoriale”, che in ragione di quell’obiettivo è coordinato da Bruxelles (Janin Rivolin, 2000, 2004; Governa *et al.*, 2009). Tale processo, sostenuto per oltre vent’anni attraverso quattro cicli di investimento dei Fondi strutturali (il quarto, 2007-2013, attualmente in corso), ha visto crescere l’attenzione istituzionale alla dimensione “territoriale” della politica europea di coesione, che è stata infine sancita formalmente con il recente Trattato di Lisbona (Janin Rivolin, 2010).

Nel trascorso ventennio i paesi europei sono stati dunque incentivati, al di là delle differenze di forma e di sostanza dei rispettivi sistemi di pianificazione, a condividere programmi di sviluppo urbano con obiettivi comuni (attraverso i Progetti pilota urbani e, soprattutto, l’iniziativa URBAN) e di cooperazione territoriale a vari livelli (attraverso l’iniziativa INTERREG, ora assurta fra i tre principali obiettivi della politica di coesione). L’attivazione del programma ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), per promuovere ricerche transnazionali in tema di analisi e pianificazione spaziale nella prospettiva europea, ha intanto contribuito a integrare la comunità scientifica (Faludi, 2008, 2010; Waterhout, 2008). Tali attività sono state monitorate e orientate, nel tempo, dal cosiddetto “Consiglio informale” dei Ministri europei del territorio, artefice del celebrato *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (CCE, 1999) e della più recente *Agenda territoriale dell’Unione europea* (MUDTCEU, 2007a, b), approvata contestualmente alla *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili* (MUDTCEU, 2007c). In questo ambito è pure maturato l’Accordo di Bristol sulle *Sustainable Communities*, col quale i Ministri hanno condiviso l’esigenza primaria di un ambiente urbano “*well designed and built*” per chi abita e abiterà l’Europa (Borghi, 2010).

Su gradi e forme dei contributi nazionali a tale processo, così come sull’ampia varietà di impatti registrati nei diversi contesti e nella trasformazione delle rispettive tradizioni di planning, è ormai disponibile un vasto campionario analitico con qualche tentativo di sintesi e di apprendimento complessivo (CCE, 1997; ESPON, 2007a, b; Knieling e Othengrafen, 2009). In Italia, la valenza “multi-livello” della *governance* territoriale europea si è inizialmente manifestata attraverso cambiamenti, variabili per natura, portata e capacità innovativa, un po’ a tutte le scale di competenza istituzionale (Janin Rivolin, 2002, 2003a). Stato e regioni, anzitutto, hanno svolto un ruolo importante nel veicolare l’opportunità e le forme del cambiamento. Da una parte, l’istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) in seno al Ministero dell’economia nel 1996 e la riorganizzazione della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER) presso il Ministero dei lavori pubblici (poi trasformato in Ministero delle infrastrutture) hanno incardinato un articolato processo di capitalizzazione amministrativa e sociale degli orientamenti comunitari, rispettivamente grazie ai metodi della “Nuova programmazione” (Gualini, 2001) e con la messa a sistema dei programmi urbani complessi sul modello URBAN (Cremaschi, 2001; Lingua, 2007). D’altra parte, il protagonismo delle regioni nei programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale ha innescato meccanismi di crescita delle capacità istituzionali e di visione strategica, in seguito messe a frutto attraverso gli strumenti ordinari di pianificazione regionale e di area vasta (Belli e Mesolella, 2009). Soprattutto le città, in una stagione di rinnovamento politico favorito dall’elezione diretta del Sindaco, hanno però costituito il catalizzatore primario dei nuovi paradigmi di *governance* urbana e territoriale di ispirazione comunitaria (Palermo, 2001), poi metabolizzati, sperimentati e diffusi con la “moda” dei piani strategici (Spaziante e Pugliese, 2003).

Per altro verso, la tradizione urbanistica italiana e mediterranea ha giocato un ruolo decisivo nel disvelare in sede comunitaria l’inopportunità (se non l’impossibilità) di una *governance* territoriale inizialmente concepita, in chiave mitteleuropea, come sostanziale omologazione a modelli verticistici (Janin Rivolin e Faludi, 2005); un’influenza di qualche efficacia, visto che

il più recente *Libro verde sulla coesione territoriale* annuncia, fin dal sottotitolo, l'esigenza di "Fare della diversità territoriale un punto di forza" (CCE, 2008). Nel compiersi di questa osmosi virtuosa, l'urbanistica italiana ha così conosciuto negli anni '90 l'occasione di un rinnovamento, forse senza precedenti nell'intera storia repubblicana, in parte acquisito attraverso un improvviso rifiorire delle riforme regionali (Janin Rivolin, 2003b) e culminato, non solo simbolicamente, nel riconoscimento costituzionale della più adeguata espressione "governo del territorio" (L. cost. 3/2001, art. 117; cfr. Giuliani, 2005).

Governo del territorio: l'emersione dei limiti oltre la formula

Anche a fronte delle sopraggiunte istanze comunitarie, la modifica costituzionale è servita a chiarire, tra l'altro, che per "governo del territorio" si intende «il complesso delle politiche tramite le quali i pubblici poteri disciplinano – secondo la distribuzione delle competenze prevista dalla Costituzione – i molteplici usi del territorio, combinando tra loro i vari interessi rilevanti, senza attribuire a taluni di essi un rilievo preminente a differenza di quanto avviene nel caso di talune politiche di settore» (Chiti, 2003, p. 93). Meglio del termine "urbanistica", peraltro esposto fin dalle origini a strategie ed umori di una cultura tecnica quantomeno incerta (Zucconi, 1989; Mazza, 2004), la nuova locuzione istituzionale sottolinea dunque, da un lato, la posizione cruciale (in senso verticale e orizzontale) della definizione degli usi del territorio e dello spazio per il perseguimento delle strategie pubbliche di sviluppo; dall'altro, come implicita conseguenza, l'opportunità di un sistema efficace di selezione e promozione delle trasformazioni locali utili a conseguirle.

Rispetto al quadro riassunto poco sopra, il periodo più recente sembra invece connotarsi per l'incapacità nel nostro paese, non solo di capitalizzare il clima di rinnovamento per riformare il governo del territorio nella direzione richiamata, ma persino di abbozzare una strategia complessiva di sviluppo, al di là delle mere esigenze di spesa pubblica. Eppure, proprio la "Nuova politica di coesione" (così etichettata, sia pure con qualche eccesso di retorica, dai vertici di Bruxelles) ne aveva posto le condizioni, richiedendo per la prima volta agli Stati di elaborare – giusti gli "Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione" adottati dal Consiglio europeo (decisione 2006/702/CE) – propri "Quadri strategici nazionali" (QSN) di riferimento per i rispettivi programmi operativi (nazionali, regionali, di cooperazione territoriale trans-europea).

Nell'apparente latitanza delle responsabilità politiche, il DPS ha richiamato al confronto i settori dell'amministrazione centrale e le Regioni, invitate a redigere propri "Documenti strategici regionali" (DSR), replicando di fatto limiti e paradossi già emersi nel recente passato (Palermo, 1999). Dal canto suo, il Ministero delle infrastrutture ha partecipato all'operazione commissionando una serie di studi, privi di una direzione di metodo condivisa e infine confluiti nella proposta, alquanto riduttiva e da più parti criticata, delle cosiddette "piattaforme territoriali strategiche" (MI, 2007). Pur a fronte dell'esplicito (e senza dubbi inedito) invito del Consiglio europeo a considerare la "dimensione territoriale" della coesione e a costruire i programmi nazionali e regionali in base "alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali" (così dagli "Orientamenti strategici", sopra richiamati), il QSN italiano (MSE, 2007) si è così risolto in un documento generico nella sostanza, oltre che privo di alcun riferimento alle pur discutibili proiezioni territoriali del Ministero delle infrastrutture.

Più del prodotto colpisce tuttavia lo "sfilacciamento" del processo che è seguito all'approvazione del documento. Vuoi per il cambio della compagine governativa (nell'ormai

abituale clima politico di scontro permanente), vuoi per l'abbandono della scena da parte dei dirigenti in capo a DPS e DICOTER fin dagli anni '90 (rispettivamente Fabrizio Barca e Gaetano Fontana, entrambi passati più di recente ad altri incarichi), metà del ciclo della "Nuova politica di coesione" si è di fatto consumata nell'ombra delle procedure di spesa nazionali e regionali, senza spunti apparenti di innovazione progettuale, per non parlare dell'attenzione alla "dimensione territoriale". La distrazione a fini di copertura della spesa corrente di gran parte delle risorse inizialmente destinate alle regioni dal FAS (Fondo aree sottoutilizzate, incluso nel QSN quale strumento di cofinanziamento nazionale della politica di coesione) è forse il segnale più eloquente circa l'attuale *commitment* nazionale al processo di *governance* territoriale europea.

Senza strategie di sviluppo da perseguire (a parte certi annunci estemporanei, tipo il "Piano casa"), l'uso del territorio perde consistenza politica e il problema di come assicurarne il controllo pubblico locale torna alla mercé dei retaggi ideologici e culturali più triti, ancorché sconfessati da un'esperienza ultradecennale. Alle responsabilità della politica si sommano, sotto questo profilo, quelle di una cultura tecnica all'apparenza inconsapevole del momento istituzionale e incapace, anche per questo, di rendersi interlocutore autorevole della comunità civile, prima che del decisore pubblico (Palermo, 2009). Più che la perdurante assenza di una riforma quadro per il governo del territorio, tuttora appeso nelle sue concrete prerogative alla legge urbanistica del 1942, dovrebbe dunque preoccupare il ritardo che emerge dall'ordinario delle pratiche amministrative e professionali, in cui il contrasto sempre più stridente fra i presupposti "conformativi" della pianificazione, giustificati ormai soltanto dall'inerzia affettiva, e le esigenze "performative" sollecitate nel contesto della *governance* territoriale europea (Janin Rivolin, 2008) non pare neppure avvertito.

Tra rischi di contesto e ritardi di sistema

L'ambivalenza costitutiva del processo d'integrazione europea – tra fautori della fede comunitaria e, in opposta fazione, delle prerogative nazionali in seno all'Unione – è ora quanto mai esacerbata dalla portata globale della crisi economica e fiscale di questi mesi. Il conflitto interessa, a maggior ragione, la politica di coesione, che resta il più importante strumento d'investimento pubblico in mano alla UE (accompagnata dalla politica agricola comune, con ogni evidenza meno versatile).

Così, da una parte, la Commissione europea lavora alla definizione operativa del concetto di "coesione territoriale" (CCE, 2008), che – come accennato – è appena stata riconosciuta nei Trattati quale "competenza concorrente" tra Unione e Stati membri. Nel contempo, ha avviato l'elaborazione degli orientamenti per il prossimo ciclo della politica di coesione (2014-2020), assumendo dal rapporto consultivo affidato al coordinamento di Fabrizio Barca (coincidenza che, in Italia, dovrebbe far riflettere) l'opportunità di un approccio più marcatamente "*place-based*" e contrattuale (Barca, 2009; CCE, 2010).

D'altra parte, la discussione sulle misure anti-crisi in seno al Consiglio europeo e nei vari consessi intergovernativi ha offerto il pretesto per rinvigorire l'istanza – già da alcuni sostenuta fin dagli anni dell'allargamento verso l'Est europeo – di una sostanziale "nazionalizzazione" della politica di coesione. Ciò comporterebbe, nell'ipotesi più cauta, una corposa riduzione delle contribuzioni nazionali al bilancio della UE (attualmente fissate all'1,01% del RNL); altrimenti, l'inibizione di qualsiasi forma di programmazione comunitaria, affidando le rispettive quote di cofinanziamento all'esclusiva responsabilità dei governi nazionali. In ogni caso, come appare chiaro, altro che approccio *place-based*...

Come si esita a intravedere l'uscita dalla crisi, così è prematuro prevedere il risultato del confronto comunitario in atto. Tra le poche certezze di questi tempi, l'Italia annovera l'incapacità, che è culturale prima che politica, di finalizzare attraverso il governo del territorio le strategie pubbliche di sviluppo. Ne è corollario un sistema stanco di procedure e pratiche di pianificazione e progettazione che, trascurando o mistificando il ruolo e le possibilità del controllo spaziale, contribuisce ad inibire le strategie di sviluppo.

Riferimenti

Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0605.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

Belli, A., Mesoletta, A., a cura di (2009), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Firenze, Alinea.

Borghi, A. (2010), *Well designed and built. La dimensione fisica delle politiche urbane europee*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

CCE – Commissione delle Comunità Europee (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Regional Development Studies, 28, Lussemburgo, Comunità europee.

CCE – Commissione delle Comunità Europee (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione europea*, approvato dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio a Potsdam, Lussemburgo, Comunità europee.

CCE – Commissione delle Comunità Europee (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Comunicazione della Commissione, COM(2008) 616 (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_it.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

CCE – Commissione delle Comunità Europee (2010), *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, Unione europea (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_it.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

Chiti, M. P. (2003), "Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio", *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 3, pp. 91-107.

Cremaschi, M. (2001), *Programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Roma, Formez/Donzelli.

ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2007a), *Application and effects of the ESDP in the Member States*, ESPON Project 2.3.1, Final report (http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/ESDP_Impact/fr-2.3.1-full_rev_Jan2007.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2007b), *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final report (http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/ESDP_Impact/fr-2.3.1-full_rev_Jan2007.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

Faludi, A., a cura di (2008), *European spatial research and planning*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy.

Faludi, A. (2010), *Cohesion, coherence, cooperation: European spatial planning coming of age?*, London and New York, Routledge.

Giuliani, B. (2005), "La nozione costituzionale di 'Governo del territorio': un'analisi comparata", *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, pp. 285-302.

Governa, F., Janin Rivolin, U., Santangelo, M., a cura di (2009), *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci.

Janin Rivolin, U., a cura di (2000), *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Franco Angeli.

Janin Rivolin, U., a cura di (2002), “L’innovazione comunitaria”, special issue, *Urbanistica*, 119, pp. 25-55.

Janin Rivolin, U. (2003a), “Shaping European spatial planning. How Italy’s experience can contribute”, *Town Planning Review*, 74(1), pp. 51-76.

Janin Rivolin, U. (2003b), “Recenti trasformazioni dello scenario istituzionale dell’urbanistica in Italia”, in: M. Savino, a cura di, *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, Milano, Franco Angeli, 337-408.

Janin Rivolin, U. (2004), *European spatial planning*, Milano, Franco Angeli.

Janin Rivolin, U. (2008), “Conforming and performing planning systems in Europe: an unbearable cohabitation”, *Planning Practice & Research*, 23(2), pp. 167-186.

Janin Rivolin, U. (2010), “EU territorial governance: learning from institutional progress”, *European Journal of Spatial Development*, refereed articles, 38 (<http://www.nordregio.se/EJSD/refereed%2038.pdf>, ultimo accesso: 13/02/2011).

Janin Rivolin, U., Faludi, A., a cura di (2005), “Southern perspectives on European spatial planning”, special issue, *European Planning Studies*, 13(2), pp. 195-331.

Knieling, J., Othengrafen, F., a cura di (2009), *Planning cultures in Europe: decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Farnham, Ashgate.

Lingua, V. (2007), *Riqualificazione urbana alla prova: forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all’area vasta*, Firenze, Alinea.

Mazza, L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, Milano, Franco Angeli.

MI – Ministero delle Infrastrutture (2007), *Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazione 2007-2013*, Roma, Sintesi grafica.

MSE – Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013* (http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007a), *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions* (<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>, ultimo accesso: 13/02/2011).

MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007b), *Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union (<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>, ultimo accesso: 13/02/2011).

MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007c), *Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf, ultimo accesso: 13/02/2011).

Palermo, P. C. (1999), “Paradossi e responsabilità della ‘nuova programmazione’ in Italia”, *Territorio*, 10, 132-142.

Palermo, P. C., a cura di (2001), *Il programma Urban e l’innovazione delle politiche urbane*, 3 vol., Milano, Franco Angeli/Diap.

Palermo, P. C. (2009), *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Roma, Donzelli.

Spaziante, A., Pugliese, T., a cura di (2003), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, Franco Angeli.

Waterhout, B. (2008), *The institutionalisation of European spatial planning*, Amsterdam, IOS Press.

Zucconi, G. (1989), *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1885-1942)*, Milano, Jaca Book.