

La sostenibilità come problema di governance territoriale. Il caso dell'infrastruttura verde periurbana

di

Francesca Rota, IRCrES CNR

(i) La sostenibilità come problema di governance territoriale¹

Con l'Agenda 2030 dell'ONU e l'Accordo di Parigi le politiche internazionali per lo sviluppo sostenibile sono passate da un sistema gerarchicamente ordinato di meccanismi regolativi a un modello impostato per obiettivi e risultati (Kanie et al., 2019). Ciò apre la strada per una progressiva territorializzazione dello sviluppo sostenibile quale obiettivo di policy. L'impostazione per obiettivi e risultati presuppone infatti una maggiore attenzione al *tipo* di sostenibilità che si vuole realizzare *localmente* e a quali forze/energie attivare. Centrale diventa la *governance territoriale* intesa come l'insieme delle modalità (approcci, processi, architetture decisionali, strumenti) attraverso cui gli attori di un dato territorio interagiscono per un comune obiettivo. Attraverso la governance territoriale il concetto di sostenibilità acquista concretezza e operatività, traducendosi in un sistema realistico di obiettivi conseguibili in tempi prefissati. Inoltre, attraverso la governance si possono ricondurre entro un quadro unitario obiettivi anche talvolta contrastanti. Portato all'estremo, si può dire che la sostenibilità dello sviluppo sia essa stessa *un problema di governance territoriale* e che il primo passo nella sua trattazione da parte della politica consista nell'identificazione della "matrice" territoriale da cui muovere. Sebbene una cornice generale di azione sia necessaria, non esiste un unico discorso sulla sostenibilità (Krueger, Agyeman, 2005; MacGillivray, Franklin, 2015), ma tanti discorsi quanti sono i territori. In quest'ottica, il presente studio assume il caso della governance delle infrastrutture verdi periurbane, in quanto utili contesti per tradurre in termini territoriali (ossia contestuali e negoziali) il principio della sostenibilità.

(ii) Opportunità e sfide per la governance delle infrastrutture verdi perirubane

Nella pianificazione dello sviluppo dello spazio periurbano, ormai da quasi un secolo il tema del verde riveste un ruolo centrale e consolidato rispetto al conseguimento degli obiettivi della sostenibilità ambientale (EEA, 2011). La valenza da esso assunta nella

¹ Il contributo restituisce in forma sintetica i contenuti del paper presentato con A. Delladio alla XLI Conferenza Italiana di Scienze Regionali (2-4 settembre 2020, online) (Rota, Delladio, 2020), avente per oggetto un'analisi di benchmarking condotta per IRES Piemonte e Regione Piemonte nell'ambito del Progetto TOP METRO.

pianificazione urbana e territoriale è però cambiata nel tempo e il tratto forse più esemplificativo di questa evoluzione consiste nel passaggio dalle *greenbelt*, pensate come “cinture” di spazi verdi contenitive delle spinte espansive dei centri urbani, alle *infrastrutture verdi* di area vasta, ossia sistemi di spazi aperti e paesaggi, capaci di integrare in modo innovativo più funzioni e servizi (Thomas, Littlewood, 2010; Kovacs et al., 2019). Tale passaggio in larga misura riflette l’espansione dell’area funzionale delle città (che inglobano porzioni sempre più ampie del territorio rurale circostante) e determina una inevitabile complessificazione degli obiettivi, delle interazioni, dei soggetti e dei livelli da considerare ai fini della pianificazione (Thomas, Littlewood, 2010). Tra le funzioni riconosciute a questi spazi intermedi tra città e campagna, per esempio, si passa dal contrasto al consumo di suolo alla valorizzazione del territorio periurbano come volano di crescita e sviluppo per tutta l’economia regionale (Macdonald e Keil, 2012).

Gli elementi di forza delle infrastrutture verdi periurbane rispetto all’obiettivo dello sviluppo sostenibile sono diversi e vanno dalla salvaguardia naturalistica e valorizzazione paesaggistica, allo sviluppo economico e alla ricerca di condizioni di maggiore equità sociale e territoriale (cfr. Kovacs et al., 2019). In particolare, tra i benefici attesi dalla pianificazione e gestione di queste infrastrutture vi sono lo sviluppo di percorsi verdi e corridoi ecologici, la produzione di servizi ecosistemici per la mitigazione e l’adattamento al cambiamento climatico, ma anche il sostegno alla competitività economica e all’identità regionale (Espon, 2018).

Il salto di scala e la presa in carico di un insieme molto diversificato di funzioni (ecosistemiche, economiche, sociali, e materiali) richiede a sua volta l’attivazione sui territori di capacità gestionali non banali (Macdonald et al., 2020) e la loro “collettivizzazione” (ossia la loro messa a sistema e trasformazione in patrimonio comune) attraverso opportuni strumenti di governance.

Tra le sfide che la letteratura identifica con riferimento alla governance di questo specifico ambito di pianificazione, si sottolineano:

- la regionalizzazione dell’area di intervento e dei modelli di governance;
- la gestione di un numero crescente di sovrapposizioni tra ritagli amministrativi, funzionali e progettuali;
- l’identificazione delle componenti che danno forma e operatività alle infrastrutture verdi metroregionali;
- l’identificazione di forme stabili/continue di finanziamento;
- la coniugazione della gestione ordinaria del verde con la sua valenza strategica per lo sviluppo regionale

Sul come affrontare queste sfide non vi è ad ogni modo accordo (Macdonald et al., 2020) e le soluzioni sperimentate includono sia modalità flessibili e destrutturate di coordinamento (“soft spaces”), in cui trova ampio spazio la partecipazione e l’azione dal basso (Zimmerbauer e Paasi, 2019; Haughton, Allmendinger, 2008), sia modalità più istituzionalizzate del tipo top-down (Lucas, 2016; Macdonald et al., 2020).

(iii) Il caso dello spazio verde periurbano di Torino: il progetto “Corona Verde”

Per meglio comprendere i limiti e le opportunità della governance delle infrastrutture verdi, si propone qui il caso del progetto *Corona Verde* per lo sviluppo dello spazio verde periurbano della Città di Torino. Dall’analisi della storia della governance di questo spazio e dal confronto con altri casi comparabili in Europa, si estrapola un primo elenco di indicazioni pratiche di azione.

Figura 1: L’area di progetto di Corona verde.

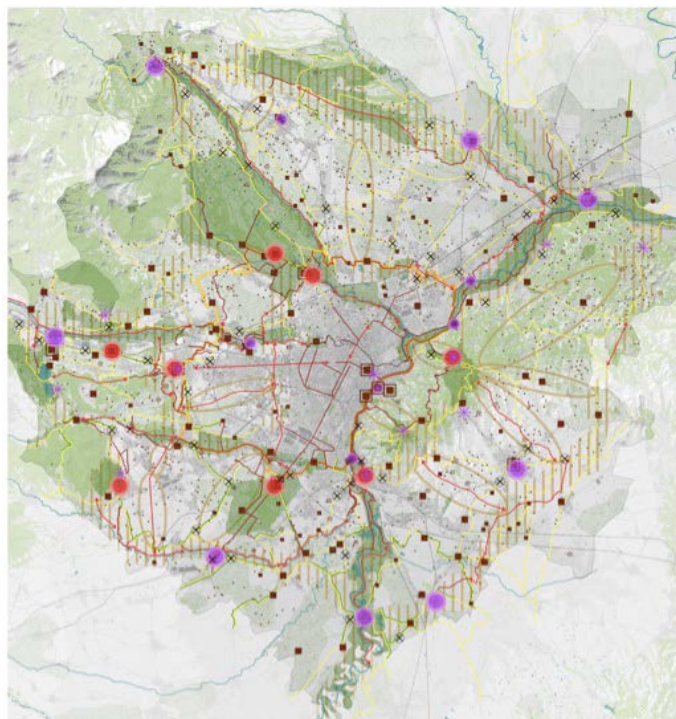


Fonte: <https://www.coronaverde.it/wp/le-buone-pratiche/>

L’idea della costruzione di una *Corona* di spazi verdi (giardini, parchi, boschi, terreni rurali) e blu (aste fluviali) tutto attorno alla città di Torino nasce nel 1997 con la sigla di

un documento programmatico che, su proposta dalla Regione Piemonte, istituisce un coordinamento tra gli Enti Parco delle aree protette limitrofe a Torino (Cassatella, 2013). Successivamente, sempre su mandato della Regione Piemonte, si avvia l'iter di sviluppo del "Progetto Corona Verde" la cui ultimazione avviene nel 2007 con la validazione dello Schema Direttore del progetto. Nel 2010 Regione Piemonte, Provincia di Torino, Enti parco, Comuni, Ordini professionali e associazioni di categoria firmano il Protocollo d'Intesa del progetto strategico della "Corona Verde", a cui segue, due anni dopo, l'approvazione del Masterplan Generale e, ancora in seguito, dei 6 Master Plan d'Ambito. Da ultimo, nel 2015, è costituita una agenzia incaricata di sviluppare e promuovere il territorio della corona (l'Agenzia Corona Verde), che però resterà inattuata a causa del venire meno dei finanziamenti pubblici destinati a questo territorio. L'esaurirsi dell'interesse della politica e dei bandi a valere su Corona verde si traduce nel principale elemento di crisi del progetto, che continua a esistere sino ai giorni nostri, rimanendo però di fatto una scatola vuota: va avanti solo - e con non poche difficoltà di coordinamento tra i comuni - il progetto della rete fruitiva ciclopedonale indicato della strategia 2 del Master Plan (figura 2).

Figura 2: Master Plan di Corona verde: sintesi della strategia 2 "Completare la rete fruitiva"



Fonte: https://www.coronaverde.it/wp/wp-content/uploads/2021/02/3_strategia_rete_fruitiva.pdf

(iv) I risultati dell'analisi

Per quel che riguarda le altre infrastrutture verdi in Europa, nell'ambito del progetto TOP METRO avviato dalla Regione Piemonte per il rilancio progettuale degli spazi verdi periurbani di Torino, la governance di Corona verde è messa in relazione con quella

sperimentata per: il ReihnMain Regionalpark (nel territorio di Francoforte e della Regione metropolitana Frankfurt/Rhein-Main); il Grüner Ring Leipzig (nel territorio di Lipsia e dei Circondari Leipzig e Nordsachsen); il Regionalpark DreiAnger (nel territorio di Vienna e della Stadtregion Wien-Gerasdorf); i Parques e Palacios de Sintra-World Heritage Unesco (nel territorio di Sintra in Portogallo); il Parco agricolo del Sud di Milano (nel territorio di Milano e della Città metropolitana di Milano).

Nonostante la rilevanza assunta dal progetto della Corona verde di Torino sin dagli anni '80, con il passare degli anni e il venire meno dei finanziamenti utilizzabili per gli interventi di sistemazione urbanistica, il progetto ha progressivamente perso di incisività, attitudine concertativa e capacità di anticipare le opportunità di sviluppo. Per ognuno dei casi assunti nel benchmarking, la governance territoriale degli spazi verdi periurbani è stata quindi studiata alla ricerca di buone pratiche e indicazioni di azione con riferimento a sette categorie analitiche (cfr. tra gli altri: EEA, 2011): storia e evoluzione della governance; caratteristiche territoriali dei siti oggetto della governance; visioni e mission; architetture di governance; risorse finanziarie; partnership e progetti; monitoraggio e risultati.

L'analisi della governance di Corona verde, letta in una prospettiva storica e nel confronto con altri casi in Europa, ha quindi permesso di individuare alcune questioni generali che, valide per il caso torinese, sono applicabili alla pianificazione di tutto il verde periurbano:

- raccordare in un unico modello di governance i vari strumenti adottati per la gestione e lo sviluppo dell'infrastruttura verde: strumenti che, indipendentemente dalla loro natura, formale e informale, devono essere multilivello e capaci di organizzare una platea vasta e eterogenea di attori attorno a un sistema complesso di obiettivi. Nel caso di Sintra questo obiettivo è molto facilitato dal fatto che i territori interessati ricadono all'interno di una sola amministrazione comunale. Per gli altri si va dai 14 di Lipsia e Vienna, ai 60 di Milano, i 93 di Torino e i 129 di Francoforte;
- andare oltre i piani strategici preferendo forme innovative di coordinamento tra istituzioni e attori del territorio, ritagliati in funzione dei problemi e delle opportunità da cogliere. A questo riguardo, l'esperienza del progetto GIWz mostra chiaramente l'importanza di coinvolgere anche gli attori "più problematici", spesso rappresentati dalle municipalità e dagli imprenditori edili, suggerendo l'opportunità di tavoli di lavoro e/o momenti di interlocuzione ad questi dedicati;
- prevedere un coordinamento territoriale sovraordinato (in capo per esempio a un ente amministrativo o un'agenzia di sviluppo) che supervisioni e verifichi la coerenza degli interventi attuati a livello territoriale, in un quadro chiaro di competenze e relazioni con gli altri livelli di governo del territorio. Nel caso di Francoforte, la strada seguita è stata quella di una governance insieme "soft" (con la creazione di una Agenzia di gestione della greenbelt priva di potere pianificatorio) e "hard" (con l'approvazione nel 2011 da parte della Regionalverband FrankfurtRheinMain del piano di uso del suolo e paesaggio di

scala regionale in cui ricade anche il territorio della Greater Frankfurt e che impone la negoziazione degli interessi comunali;

- stabilire e comunicare chiaramente i meccanismi attraverso cui gestire le relazioni tra le politiche e i piani territoriali che intervengono alla medesima scala e/o sui medesimi territori di sviluppo dell'infrastruttura verde. Nel caso di Lipsia, per esempio, una soluzione che si è dimostrata efficace è stata quella di delegare la regolazione del rapporto con gli strumenti di pianificazione a scala regionale e comunale a un apposito capitolo del Piano di Azione Regionale, che dedica anche un'attenzione particolare alla pianificazione di settore (trasporti, clima, verde ecc.);
- pianificare e organizzare nelle aree di progetto funzioni economiche e sociali utili a produrre, anche nella percezione della società civile, un territorio unico, di scala metropolitana. Funzioni utili in questo senso sono molte. Compito della pianificazione è individuare quelle più adatte al contesto Oltre a iniziative di marketing, che si un po' in tutte le esperienze, interessante risulta il caso del Parco di Milano per la volontà (espressa ma non pienamente conseguita) di costruzione sul tema della produzione agricoltura periurbana una visione e un sentire comune sul verde periurbano. Interessante anche il caso di Lipsia in cui è sviluppata soprattutto l'attività di networking internazionale (il ring di Lipsia aderisce alla Conferenza dei parchi regionali e degli anelli verdi della Germania e alla Conferenza Mondiale delle Waterways;
- veicolare anche attraverso gli strumenti di marketing e comunicazione l'immagine dell'infrastruttura verde come elemento distintivo e di riconoscimento territoriale. Per esempio, a Francoforte si è investito con successo in operazioni di marketing territoriale basate sull'organizzazione di eventi (per esempio: la rassegna annuale *Estate del parco regionale*, che comprende safari fotografici, tour in bicicletta e visite guidate, lezioni di cucina all'aperto e feste; o il *Festival del Anello ciclabile*) e iniziative per la sensibilizzazione dei residenti (visite guidate; programmi specifici per le scuole). A Sintra il marketing degli spazi verdi si è unito a quello per la promozione dei Siti Unesco;
- realizzare gli obiettivi della governance dandosi una programmazione per stadi successivi da definire in termini territoriali (per lotti, come nel caso del ReihnMain Regionalpark di Francoforte) o funzionali (per gruppi di lavoro tematici, come nel caso di Lipsia), concordati in funzione della morfologia urbana e delle funzioni economiche e progettuali espresse dal territorio;
- assicurarsi il finanziamento del coordinamento insieme a quello per la realizzazione degli interventi. A questo fine è utile coinvolgere sin nelle prime fasi di elaborazione del modello di governance soggetti esperti di queste tematiche.

In larga misura queste indicazioni si trovano anche nella letteratura specializzata (Davies et al. 2006; Mazza, Bennett, de Nocker 2011; Breiling, Ruland 2016; Castagnoli 2019; Grădinaru, Hersperger 2019). Assente nei casi analizzati è invece il tema della gestione dei trade-off tra i diversi servizi ecosistemici pianificati a livello di infrastruttura

verde, così come è assente la preoccupazione per il coordinamento con le altre pianificazioni urbane e di area vasta.

(v) Conclusioni

Per la complessità delle questioni territoriali sollevate e il collegamento con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, la governance delle infrastrutture verdi periurbane emerge come un interessante ambito di riflessione scientifica. A questo riguardo, è interessante sottolineare come dall'analisi condotta emerga con forza il bisogno di arricchire e sistematizzare meglio le basi di conoscenza a disposizione dei policy maker. Elementi di conoscenza su cui occorre lavorare (e rispetto a cui le scienze regionali hanno la possibilità di giocare un ruolo chiave) riguardano in particolare:

- i. quali sono gli enti con competenza sui territori e sulle funzioni dell'infrastruttura verde e come sono stabilite le relazioni istituzionali tra questi enti;
- ii. come avviene la cooperazione e quali sono gli strumenti volontari di pianificazione e sviluppo territoriale già in essere nei territori di progetto;
- iii. come avviene il governo delle funzioni, quali logiche di rete e partnership sovrintendono la gestione dei servizi e il perseguimento degli obiettivi economici;
- iv. quali sono gli attori leader identificabili nel territorio riconducibili alle funzioni dell'infrastruttura verde;
- v. quali sono le architetture di governance possibili e quali gli strumenti per costruire le infrastrutture verdi. Strumenti che possono includere tanto l'imposizione di vincoli e standard (urbanistici/territoriali o di performance) quanto la predisposizione di incentivi finanziari o ancora la realizzazione di progetti pilota.

La conoscenza di questi punti è importante sia per la selezione dei soggetti da coinvolgere, sia per la formalizzazione del modello di governance e per la sua attuazione. Obiettivo del progetto TOP METRO, la cui conclusione è prevista per la primavera del 2022, è quello di costruire, insieme con la partecipazione di tutti gli enti istituzionali interessati (Comuni, Città metropolitana, parchi e Regione), un percorso di co-costruzione e confronto sullo sviluppo futuro di Corona verde, aperto a tutti i principali stakeholder del territorio, che muova proprio da una nuova più ampia base di conoscenza condivisa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Breiling M., Ruland G. (2016), The Vienna green belt: From localised protection to a regional concept, in Amati M. (ed) *Urban Green Belts in the Twenty-first Century*, London: Routledge, doi <https://doi.org/10.4324/9781315548838>.
- Cassatella C. (2013), The 'Corona Verde' Strategic Plan: an integrated vision for protecting and enhancing the natural and cultural heritage, *Urban Res. Practice*, 6: 219–228.

- Castagnoli D. (2019), *Green belt e altre espressioni di verde urbano. La tutela naturalistica nelle città europee*, Bologna: Patron Editore.
- Davies C., MacFarlane R., McGloin C., Roe M. (2006), *Green infrastructure planning guide*. Retrived at: http://www.greeninfrastructurenw.co.uk/resources/North_East_Green_Infrastructure_Planning_Guide.pdf
- EEA (2011), *Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integrations into policies using monitoring systems*. EEA report 18/2011, 138. Copenhagen: European Environment Agency.
- ESPON (2018), *Territorial potentials for green infrastructure*, Working paper <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Working%20Paper%20GI.pdf>
- Haughton, G., Allmendinger, P. (2008), The soft spaces of local economic development, *Local Economy*, 23, 2: 138–148.
- Kanie, N. *et al.* (2019), Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development, *Sustainability Science*, 14: 1745-1749.
- Kovács K.F. *et al.* (2019), Challenges and Answers of Urban Development Focusing Green Infrastructure in European Metropolises, *Proceedings of the Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning*, 6, 40. DOI: <https://doi.org/10.7275/5fwbn385>. Available at: <https://scholarworks.umass.edu/fabos/vol6/iss1/40>
- Krueger, R., Agyeman, J. (2005). Sustainability schizophrenia or “actually existing sustainabilities?” toward a broader understanding of the politics and promise of local sustainability, *US. Geoforum*, 36, 4: 410-417. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2004.07.005>
- Lucas J. (2016), *Fields of authority: Special purpose governance in Ontario*, 1815–2015. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Macdonald S., Monstadt J., Friendly A. (2020), From the Frankfurt greenbelt to the Regionalpark RheinMain: an institutional perspective on regional greenbelt governance, *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2020.1724268
- MacGillivray, B.H., Franklin, A. (2015), Place as a boundary device for the sustainability sciences: Concepts of place, their value in characterising sustainability problems, and their role in fostering integrative research and action, *Environmental Science & Policy*, 53, Part A, November 2015: 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.06.021G>
- Mazza, L., Bennett G., de Nocker L. (2011), Green Infrastructure Implementation and Efficiency, *Final report for the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2010/0059*, London: Institute for European Environmental Policy.
- Rota F.S., Delladio A. (2020), La sostenibilità come problema di governance territoriale. Il caso dell’infrastruttura verde periurbana corona verde (Torino, Italia), *XLI Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 2-4 settembre 2020, online.
- Thomas, K., Littlewood, S. (2010), From Green Belts to Green Infrastructure? The Evolution of a New Concept in the Emerging Soft Governance of Spatial Strategies, *Planning Practice & Research*, 25:2, 203-222. DOI: 10.1080/02697451003740213

Zimmerbauer K., Paasi A. (2019), Hard work with soft spaces (and vice versa): problematizing the transforming planning spaces, *European Planning Studies*, 1–19. doi:10.1080/09654313.2019.1653827