

Le politiche ambientali urbane nella città postindustriale. Dalla sostenibilità ai cambiamenti climatici nel caso di Brescia

Marco Tononi⁸

1. Introduzione

Le politiche urbane, soprattutto in ambito europeo, hanno visto emergere dagli anni Novanta il tema dell'ecologia come fattore centrale nello sviluppo dell'urbano, passando dalle elaborazioni teoriche alle proposte di pratiche e azioni di transizione sostenibile (Beatley, 2000). Non mancano approcci critici sul tema (Krueger, Gibbs, 2007), come quello dell'*Urban Political Ecology* (Cook, Swyngedouw, 2012; Heynen, Kaika, Swyngedouw, 2006; Desfor, Keil, 2004), che mettono in evidenza come i modelli di *governance* sostenibile proposti siano più attenti al mercato che alle problematiche sociali. All'interno delle strategie ambientali europee, nella loro declinazione urbana, in origine ci fu il progetto «Città sostenibili» che negli anni Novanta ha animato la ricerca di buone pratiche legate al tema alla sostenibilità e all'applicazione dell'Agenda 21. Successivamente, su spinta soprattutto del Nord Europa, il premio «Capitale verde europea» dal 2010 produce una classifica delle città più verdi d'Europa, in anni in cui si moltiplicano pratiche, esperimenti, classifiche e strumenti di misurazione della sostenibilità urbana (Camuffo, Soriani, 2015; Tononi, 2015). Oggi le politiche di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici trovano un loro spazio crescente nelle politiche urbane. A livello europeo il «Patto dei sindaci» con la produzione di strategie climatiche è promotore di nuovi strumenti di *governance* climatica urbana. La sostenibilità urbana emerge nelle politiche urbane italiane proprio grazie all'impulso di quelle europee. Come esempio del processo di tale affermazione, il contributo analizza il caso della città di Brescia che sta vivendo una fase di profondo rinnovamento guidato proprio dalla nuova attenzione alle istanze ecologiche (Tononi, Pietta, 2020).

2. Le politiche ambientali e la loro applicazione in ambito urbano

Il ripensamento delle politiche urbane e l'introduzione delle tematiche ambientali nello sviluppo delle città sono dovuti secondo Whitehead (2007) a due diverse crisi, iniziate entrambe fra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso con tempistiche diverse in base alla collocazione geografica. Soprattutto a partire dall'emisfero Nord, si intrecciano una crisi urbana, che vede i territori urbani dopo la loro incontrollata espansione entrare in crisi a dover ripensare la loro identità, ed una crisi ecologica, che fa emergere gli impatti e l'insostenibilità dei sistemi territoriali e le criticità ecologiche legate alle scelte di sviluppo messe in atto. Questo costringe le città a ripensare il proprio sviluppo e il rapporto fra società e natura, modificando gli spazi urbani e la loro progettazione. La crisi della città industriale mette in luce, oltre alle problematiche sociali ed economiche (Jacobs, 1961; Harvey, 1974; 1989), le conseguenze ecologiche di uno sviluppo urbano che determina pesanti impatti ambientali con ricadute sulla salute degli ecosistemi (Tononi, 2021). La necessità di ridisegnare le città, alla

⁸ Università di Brescia.

luce di tali crisi, porta al diffondersi della sostenibilità urbana che diventa, dagli anni Novanta, tema centrale a livello internazionale (UN, 1992; Un-Habitat, 2017). Nonostante alcune difficoltà nell'introdurre politiche ambientali urbane, iniziano ad emergere una serie di studi (Beatley, 2000; Tononi, 2015) che indicano le città europee, in particolare quelle del Nord Europa, come casi da cui importare pratiche sostenibili per progettare città più *green* (Beatley, 2000) o *biophilic* in grado di riavvicinare l'urbano al naturale (Beatley, 2011; Luccarelli, Røe, 2012). Si innesca un processo che dapprima vede la ricerca e lo studio di esperimenti di sostenibilità urbana (Wheeler, Beatley, 2004) e successivamente la diffusione di programmi e strumenti di finanziamento che generano una mobilità delle politiche urbane (McCann, 2011) sostenibili e un nuovo interesse anche da parte di stakeholders economici (Kruger, Gibbs, 2007).

A livello internazionale si sono affermate dagli anni Ottanta politiche che mirano a promuovere la sostenibilità degli insediamenti umani. Le Nazioni Unite con i *Sustainable Development Goals* (SDG, www.sdgs.un.org) e con la Nuova Agenda Urbana (UN, 2017) indirizzano le politiche verso obiettivi di equità sociale, prosperità economica, qualità e benessere degli ecosistemi, partecipazione delle comunità locali. La creazione di un *framework* teorico di principi e obiettivi generali viene completato da strategie applicative regionali e locali per meglio intercettare le esigenze di ogni contesto territoriale. Vengono a tal proposito veicolate le migliori pratiche e strumenti di monitoraggio per la loro implementazione (UN-Habitat, 2020).

A livello continentale le istituzioni europee hanno mostrato una profonda attenzione alle tematiche ambientali urbane. Il Settimo programma ambientale (EC, 2014) cita esplicitamente la sostenibilità delle città nei propri obiettivi; in oltre 30 anni sono stati prodotti numerosi programmi di finanziamento e strumenti comunitari con l'obiettivo di diffondere buone pratiche di sostenibilità urbana fra le diverse aree urbane comunitarie. Questo crea un particolare legame fra le amministrazioni locali e le istituzioni europee che promuovono fondi direttamente dedicati a loro, soprattutto in un momento di disinvestimento degli Stati nazionali (Le Galès, 2006). Alcuni importanti esempi di strumenti europei sono: negli anni Novanta il progetto «Città sostenibili» che promuove l'Agenda21 locale, dal 2008 il «Patto dei Sindaci» con la rete di città europee che lottano contro i Cambiamenti Climatici, a partire dal 2010 il premio «Capitali Verdi Europee» e dal 2015 quello «*Green Leaf*», per le città fra 100'000 e 20'000 abitanti, che premiano e diffondono azioni per il miglioramento della sostenibilità urbana. Anche grazie alle politiche europee le città nord europee – Stoccolma, Oslo, Copenhagen, Amburgo – sono protagoniste soprattutto nelle fasi iniziali di questa diffusione e una serie di buone pratiche diventano esempi da esportare nelle altre città che ambiscono a ottenere riconoscimenti simili in termini di qualità ambientale (Tononi, 2015; Beatley, 2000).

Come già successo per la cultura (Governa, Memoli, 2011; Rossi, Vanolo, 2010) anche le politiche riconducibili alla sostenibilità e al miglioramento ambientale possono essere contrassegnate da approcci fortemente neoliberali: l'obiettivo principale in tale caso è quello di attirare finanziamenti e promuovere grandi progetti che non tengono conto delle ricadute sociali sulla comunità locale, ma piuttosto creano nuove disparità all'interno dei diversi quartieri di una stessa città (Kruger, Gibbs, 2007). Nel tempo emerge una critica radicale allo sviluppo urbano sostenibile, ad esempio nell'*Urban Political Ecology* (Cook, Swyngedouw, 2012) viene considerato un approccio manageriale che si concentra sulle tecniche attraverso cui gestire i problemi ambientali e ignora le problematiche sociali. Questi studi critici sollecitano una maggiore attenzione alle disuguaglianze presenti nei sistemi urbani e suggeriscono di ri-politicizzare l'approccio ambientale per superare la dicotomia fra natura e società che spinge a considerare gli elementi naturali come mere risorse da gestire (Ernstson, Swyngedouw, 2018; Cook, Swyngedouw, 2012; Heynen, Kaika, Swyngedouw, 2006).

La diffusione delle tematiche ecologiche in ambito urbano ha prodotto nel tempo una serie di esperimenti di transizione verso la sostenibilità, in cui gruppi di diversi *stakeholders* si riuniscono per mettere alla prova applicazioni innovative su diverse tematiche dalla mobilità all'energia, dalla pianificazione alla politica del cibo. La geografia economica ha studiato la nascita di laboratori di transizione urbana (Tononi, Pietta, 2020; Celata, Coletti, 2019; Hansen, Coenen, 2015; Nevens e altri, 2013) che promuovono la sperimentazione di pratiche sostenibili in ambito locale. Nasce il concetto di *Experimental City* (Evans, Karvonen, Raven, 2017) e vengono studiate pratiche che producono esperimenti, coinvolgendo i diversi attori locali come gli *Urban living labs* (Marvin e altri, 2018). Tali laboratori producono esempi che possono essere generati dal basso da un gruppo di componenti della comunità locale, oppure dall'alto da attori esterni che su *input* di finanziamenti promuovono pratiche che coinvolgono alcune componenti locali. Come ci ricordano Caprotti e Cowley (2017) anche

le città sperimentali e l'approccio laboratoriale allo sviluppo di politiche e strumenti di sostenibilità urbana non devono essere affrontati in maniera acritica. Si deve, anche in questo caso, esaminare in ottica geografica la capacità di adattarsi al contesto territoriale e di tenere in considerazione la dimensione sociale in termini di disuguaglianze generate dalle proposte.

3. Le politiche urbane ambientali dall'Europa all'Italia

In Italia, fino al 2012, non sono mai state promosse strategie nazionali specifiche sul tema urbano, si sono susseguite piuttosto una serie di norme che hanno influenzato, indirettamente, gli sviluppi urbani. Il processo di decentramento amministrativo che ha visto l'istituzione delle Regioni, con la legge 281 del 1970, non ha coinvolto in modo coordinato le città e le amministrazioni locali nel riassetto dei poteri territoriali. La riforma del titolo V, legge costituzionale 3 del 2001, ha redistribuito i poteri legislativi fra i diversi livelli amministrativi ma per le amministrazioni comunali non ha portato decisivi cambiamenti nella gestione e nella dotazione finanziaria. L'introduzione del Patto di bilancio nel 1999 ha invece limitato le possibilità di spesa e programmazione di molte amministrazioni comunali (Alulli, 2010).

La trasformazione delle Province in enti di secondo livello, con la legge 56 del 2014 e l'istituzione contestuale delle città metropolitane ha in realtà generato una ulteriore disparità nella gestione fra i grandi agglomerati urbani, scelti senza specifici criteri geografico-territoriali, e le città di medie dimensioni. A partire dal 2012 con il «Piano nazionale per le città» (art.12 del D.L. 83/2012) si inizia un piano di selezione e finanziamenti di progetti vocati alla rigenerazione urbana di zone periferiche o degradate, che continua con legge di stabilità 2016 (legge 208/2015, art. 1, commi 974-978) e successive.

L'assenza per lungo tempo di politiche urbane nazionali coordinate e specificatamente dedicate si confronta al contrario con una particolare attenzione delle politiche europee al tema urbano (Le Galès, 2006; Zimmerman, Valeri, 2021) che l'amministrazione statale deve comunque acquisire. Le città italiane, vista la mancanza di risorse e linee progettuali nazionali, seguono gli input provenienti dalle istituzioni comunitarie per ottenere finanziamenti e visibilità. La sostenibilità urbana e la rigenerazione sostenibile negli anni Novanta divengono temi centrali per poter accedere a programmi e finanziamenti europei, come ad esempio i programmi *Urban* e *Urbact* (Zimmerman, Fedeli, 2021). Il progetto «Città Sostenibili», il «Patto dei Sindaci», i premi «Capitale Verde» e «*Green Leaf*», sono alcuni degli strumenti europei a cui le città italiane guardano per applicare i temi della sostenibilità e del *green urbanism*.

Proprio i piani e i progetti europei rendono, nel tempo, la sostenibilità urbana un concetto accettato e usato da una larga maggioranza di *stakeholders* urbani. Hillary Angelo (2020) analizza il percorso attraverso il quale il «*green became good*», cioè il processo attraverso il quale da istanze conflittuali le tematiche ambientali vengono assunte come paradigmi centrali per i pianificatori nei progetti di rigenerazione. In questa analisi la rinaturalizzazione della città non è un mero processo tecnico o fisico ma socio-culturale che produce la diffusione delle buone pratiche sostenibili proprio a partire dal contesto europeo. La città verde, sostenibile, resiliente diviene un ideale da inseguire e genera la diffusione di connesse pratiche di pianificazione urbana. Anche in Italia si vede questo processo di affermazione del verde come paradigma imprescindibile di sviluppo urbano, su input degli esempi provenienti dall'Europa. Il paragrafo seguente ricostruisce questo percorso illustrando quanto successo negli ultimi decenni nella città di Brescia.

4. Rinaturalizzare la città industriale: il caso di Brescia

L'affermarsi delle politiche ambientali urbane in Italia, su spinta delle politiche europee, trova nella città di Brescia un interessante esempio di città industriale che attraverso tre tappe vede affermarsi la sostenibilità urbana come tema centrale del suo sviluppo. L'analisi è stata possibile grazie alle varie esperienze e progetti di ricerca realizzati in collaborazione con il mondo ambientalista bresciano e attraverso anni di osservazione partecipante all'interno della Consulta dell'Ambiente del Comune di Brescia (Tononi, Pietta, 2020). La prima fase, all'inizio degli anni Novanta, può essere individuata con l'emergere di forti conflitti ambientali legati ai

numerosi siti industriali cittadini. Una seconda, dai primi anni Duemila, vede imporsi politiche ambientali urbane che accolgono alcune delle istanze emerse dalla società civile. Infine la terza, negli ultimi anni, assume la sostenibilità urbana come componente cardine della politica di sviluppo e rigenerazione di ampie parti del suo territorio. L'obiettivo dell'amministrazione nel prossimo futuro è quello di partecipare al premio di «Capitale verde europea», per certificare il percorso di transizione verso la sostenibilità della città lombarda.

La prima fase è caratterizzata dalle proposte delle associazioni ambientaliste e dai conflitti che emergono soprattutto attorno ai principali impianti industriali per le problematiche ambientali ad essi connessi. L'esempio più emblematico che evidenzia le conseguenze ecologiche che ha portato lo sviluppo industriale della città è rappresentato dal caso Caffaro (Ruzzenenti, 2001; Tononi, 2021). Attorno a questo sito industriale diventano evidenti gli impatti di uno sviluppo che non tiene conto delle conseguenze sugli ecosistemi e sulla salute umana, di uno sviluppo basato sullo sfruttamento delle risorse naturali per scopi produttivi.

In un secondo momento, traendo spunto dai casi europei, cominciano a farsi largo alcuni tentativi per portare le istanze ambientali nelle politiche della città. Si dà vita ad un progetto di Agenda 21 locale, che però non porta ai risultati sperati; la Consulta per l'ambiente del Comune, che raccoglie le associazioni interessate alle tematiche ecologiche della città, diventa un luogo di ascolto e scontro fra le diverse anime ambientaliste della città. È il momento delle proposte, che guardano alle esperienze europee, e dei dialoghi, non privi di scontri, sulle azioni da intraprendere. Nascono degli Osservatori, sugli impianti industriali più impattanti e sull'inceneritore di rifiuti, dove i rappresentanti delle associazioni possono confrontarsi con proprietari ed amministrazione sui problemi ambientali emersi. La Consulta stessa propone approcci partecipativi alla riduzione dei rifiuti come la strategia rifiuti zero nel progetto «Altrevie» in collaborazione con i ricercatori dell'Università di Brescia (Tononi, Pietta, Bonati, 2017). Si delineano progetti di creazione di Parchi che salvaguardino o recuperino le aree di valore naturale della città prima nell'area nord con il Parco delle Colline, poi nell'area sud con il Parco delle Cave. In questo periodo in cui si cerca di promuovere politiche ambientali basate sul coinvolgimento della società civile non mancano i conflitti ma, è anche evidente una necessità di collaborazione fra le diverse anime ambientaliste e l'amministrazione.

Negli ultimi anni il tema della sostenibilità è divenuto parte integrante delle politiche urbane della città. Il patto dei sindaci e lo sviluppo del PAESC – Piano di azione per l'energia e il clima – portano il dibattito sui cambiamenti climatici e le sperimentazioni di transizione energetica al centro delle politiche urbane. Emergono progetti di rigenerazione urbana che nell'ottica della sostenibilità trasformeranno il volto della città, uno di questi proprio nella zona del Sito di interesse nazionale Caffaro. Si fa strada la ricerca di finanziamenti per esperimenti di trasformazione e rinaturalizzazione della città; ad esempio il progetto «Un filo naturale» propone una strategia di transizione climatica per la città con laboratori che coinvolgano il territorio nella loro progettazione. È la fase dei grandi progetti dove il «*green became good*», usando le parole di Angelo (2020), la sostenibilità, è perno per il rilancio dell'economia della città. I protagonisti non sono più solo le associazioni ambientaliste ma sono diversi attori – economici, politici, culturali – che iniziano a far emergere diverse visioni del futuro sostenibile della città, in linea con altre esperienze europee. Non è naturalmente un momento privo di conflitti, anzi come ci ricorda la UPE (Ernstson, Swyngedouw, 2018; Heynen, Kaika, Swyngedouw, 2006), le strategie di sostenibilità o di rigenerazione urbana non sono neutre e possono produrre disparità nella loro attuazione con conseguenze socioecologiche diverse. Il percorso della città verso la partecipazione al premio di «Capitale verde europea» dovrà confrontarsi proprio con il tema delle disuguaglianze e della condivisione delle scelte di sviluppo urbano.

5. Considerazioni conclusive

Le dinamiche di transizione urbana coinvolgono, come abbiamo visto nel caso di Brescia, processi socio-ecologici complessi che denotano lo stretto legame fra società e natura, mettono in luce le criticità degli approcci tecno-manageriali alla sostenibilità, alla resilienza e ai cambiamenti climatici. Come sottolineano Cook, Swyngedouw (2012) è necessario ri-politicizzare la natura per un corretto approccio alla transizione socio-ecologica urbana con l'obiettivo di tenere in considerazione le disuguaglianze prodotte. La mobilità delle politiche ambientali dimostra come le città si stiano rivelando luoghi adatti per esperimenti che applicano e adottano

soluzioni – piani, progetti, strumenti – sostenibili, come accaduto a Brescia. La città sperimentale proposta da Evans, Karvoneen e Raven (2017) rivela come la creazione di laboratori in cui si applicano tali esperimenti trovi nel contesto urbano il luogo adatto per studiare l'applicabilità delle politiche ambientali. Come ci mostra il caso di Brescia, è necessario attraverso un approccio geografico tenere presenti potenzialità e rischi dell'affermarsi della sostenibilità come fulcro delle politiche urbane. In quest'ottica le potenzialità di sperimentazioni ambientali a livello urbano sono la capacità di coinvolgimento della comunità, l'adattabilità al contesto territoriale, la flessibilità degli approcci e degli strumenti, il considerare le ineguaglianze prodotte dagli interventi in tema di sostenibilità urbana. I rischi possibili sono invece l'esclusione di alcune componenti della comunità, solitamente le più deboli, il non tenere conto del contesto, applicando politiche e strumenti in maniera acritica, replicando grandi interventi con la sola prospettiva di attrarre finanziamenti e investimenti.

Bibliografia

- Alulli M., *Le politiche urbane in Italia, tra adattamento e trasformazione*, Roma, Cittalia Fondazione Anci Ricerche, 2010.
- Angelo H., *How Green Became Good: Urbanized Nature and the Making of Cities and Citizens*, Chicago, University of Chicago Press, 2020.
- Beatley T., *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington, Island Press, 2000.
- Beatley T., *Biophilic Cities. Integrating Nature into Urban Design and Planning*, Washington, Island Press, 2011.
- Camuffo M., Soriani S. (a cura di), *Politica e gestione dell'ambiente. Attori, processi, esperienze*, Bologna, Patron, 2015.
- Caprotti F., Cowley R., *Interrogating Urban Experiments*, in «Urban Geography», 2017, 38, 9, pp. 1441-1450.
- Celata F., Coletti R., *Enabling and Disabling Policy Environments for Community-led Sustainability Transitions*, in «Regional Environmental Change», 2019, 19, 4, pp. 983-993.
- Cook I., Swyngedouw E., *Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda*, in «Urban Studies», 2012, 49, 9, pp. 1959-1979.
- Desfor G., Keil R., *Nature and the City: Making Environmental Policy in Toronto and Los Angeles*, Tuscon, University of Arizona Press, 2004.
- Ernstson H., Swyngedouw E. (a cura di), *Urban Political Ecology in the Anthro-obsene Interruptions and Possibilities*, Londra, Routledge, 2018.
- European Commission (EC), Directorate-General for Environment, *General Union Environment Action Programme to 2020: Living well, within the Limits of Our Planet*, Publications Office, 2014.
- Evans J., Karvonen A., Raven R., *The Experimental City*, Londra, Routledge 2017.
- Governa F., Memoli M., *Geografia dell'urbano. Spazi, politiche, pratiche della città*, Roma, Carocci, 2011.
- Hansen T., Coenen L., *The Geography of Sustainability Transitions: Review, Synthesis and Reflections on an Emergent Research Field*, in «Environmental Innovation and Societal Transitions», 2015, 17, pp. 92-109.
- Harvey D., *Social Justice and the City*, Oxford, Blackwell, 1973.
- Harvey D., *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in late Capitalism*, in «Geografiska Annaler. Series B. Human Geography», 1989, 71, 1, pp. 3-17.
- Heynen N., Kaika M., Swyngedouw E., *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Londra, Routledge, 2006.
- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage Books, 1961.
- Krueger R., Gibbs D., *The Sustainable Development Paradox: Urban political Economy in the United States and Europe*, New York, The Guilford Press, 2007.
- Le Galès P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, il Mulino, 2006.
- Luccarelli M., Roe P.G., *Green Oslo: Visions, Planning and Discourse*, Farnham, Ashgate, 2012.
- Marvin S., Bulkeley H., Mai L., McCormick K., Voytenko Palgan Y., *Urban Living Labs. Experimenting with City Futures*, Londra, Routledge, 2018.
- Mccann E., *Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda*, in «Annals of the Association of American Geographers», 2011, 101, 1, pp. 107-130.
- Neuens F., Frantzeskaki N., Gorissen L., Loorbach D., *Urban Transition Labs: Co-creating Transformative Action for Sustainable Cities*, in «Journal of Cleaner Production», 2013, 50, pp. 111-122.
- Rossi U., Vanolo A., *Geografia politica urbana*, Bari, Laterza, 2010.
- Tononi M., *Immaginare, misurare e realizzare la sostenibilità urbana. Come le città europee diventano più verdi*, in «Rivista Geografica Italiana», 2015, 122, pp. 283-304.

- Tononi M., Pietta A., Bonati S., *Alternative Spaces of Urban Sustainability: Results of a First Integrative Approach in the Italian City of Brescia*, in «The Geographical Journal», 2017, 183, 2, pp. 187-200.
- Tononi M., Pietta A., *Città in transizione. Un'analisi geografica delle relazioni socioecologiche a scala urbana*. Milano, Mimesis, 2020.
- Tononi M., *Nature urbane. Rinaturalizzare la città (post)industriale, l'esempio di Brescia*, in «Rivista Geografica Italiana», 2021, 2, pp. 102-118.
- United Nations (UN), *Agenda 21*, Rio de Janeiro, UN, 1992.
- United Nations (UN), *New Urban Agenda*, Quito, UN, 2017.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *New Urban Agenda Illustrated*, Nairobi, UN-Habitat, 2020.
- Wheeler S.M., Beatley T., *The Sustainable Urban Development Reader*, Londra, Routledge, 2004.
- Whitehead M., *Spaces of Sustainability Geographical Perspectives on the Sustainable Society*, Londra, Routledge, 2007.
- Zimmermann K, Fedeli V. (a cura di), *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2021.