

URBANISTICA

162

LXX SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
LUGLIO-DICEMBRE 2018

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JULY-DECEMBER 2018

€ 43,00

INU
Edizioni

URBANISTICA

162

LXX SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
LUGLIO-DICEMBRE 2018

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JULY-DECEMBER 2018

€ 43,00

INU
Edizioni

URBANISTICA 162

URBANISTICA

Rivista semestrale
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
ISSN 0042-1022

Numero Number

162 luglio-dicembre 2018

Direttore Editor in chief

Paolo Galuzzi (paolo.galuzzi@polimi.it)

Redazione editoriale Editorial board

Andrea Arcidiacono (andrea.arcidiacono@polimi.it)
Mina Akhavan (mina.akh84@gmail.com)
Carolina Giaimo (carolina.giaimo@polito.it)
Marco Mareggi (marco.mareggi@polimi.it)
Lucia Nucci (lucia.nucci@uniroma3.it)
Carolina Pacchi (carolina.pacchi@polimi.it)
Laura Pogliani (laura.pogliani@polimi.it)
Davide Ponzini (davide.ponzini@polimi.it)
Paola Savoldi (paola.savoldi@polimi.it)
Marichela Sepe (marisepe@unina.it)
Piergiorgio Vitillo (piergiorgio.vitillo@polimi.it)

Segreteria di redazione Editorial office

Marika Fior (rivista-urbanistica@polimi.it)
Silvia Zanetti (silvia.zanetti@mail.polimi.it)
Massimo Galluzzi (massimo.galluzzi@polimi.it)

Progettazione grafica Graphic design

Caterina Gfeller (info@carterinagfeller.com)

Impaginazione Layout

Ilaria Giatti (ilaria.giatti@gmail.com)

Revisione testo inglese English text reviewer

Mina Akhavan (mina.akhavan@polimi.it)

Fotolito e stampa Photolithograph and printing

INDUSTRIA GRAFICA UMBRA Srl, Via Umbria,
148/7, 06059 Todi (Pg), tel.075.898041

Comitato scientifico Scientific advisory board

Rachelle Alterman
Israel Institute of Technology, Israel
Carlo Alberto Barbieri
Politecnico di Torino, Italy
Peter C. Bosselmann
University of California Berkeley, USA
Antonio Calafati
Università Politecnica delle Marche, Italy
Nico Calavita
San Diego State University, USA
Cesare de Seta
Italy
Antonio Font
Urbanisme i Ordenació del Territori,
Sant Cugat del Vallès, Spain
John Forester
Cornell University, Ithaca, NY, USA
Carlo Gasparini
Università Federico II di Napoli, Italy
Andreas Kipar
LAND Srl, Milano, Italy
Francesco Domenico Moccia
Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Gilles Novarina
Planning School of Grenoble, France
Pier Carlo Palermo
Politecnico di Milano, Italy
Stefano Pareglio
Università Cattolica del Sacro Cuore, Italy
Piero Properzi
Università degli Studi dell'Aquila, Italy
Franco Rossi
Università della Calabria, Italy
Manuel Salgado
c/o Câmara Municipal de Lisboa, Portugal
Stefano Stanghellini
Università IUAV, Italy
Michele Talia
Università degli Studi di Camerino, Italy
Bill Taylor
c/o Snell Associates, London, UK
Stefano Wagner
c/o Studi Associati SA, Lugano, Switzerland
Peter Zlonicky, c/o Stadtplaner und Architekt,
München, Germany

Direttivo nazionale Inu National board

Michele Talia, Presidente
Giunta esecutiva Andrea Arcidiacono
vicepresidente, Francesco Domenico Moccia
segretario, Simona Tondelli tesoriere, Carlo
Gasparini, Carolina Giaimo, Domenico Passarelli
Consiglio Direttivo | Marisa Fantin, Paolo
Galuzzi, Carmen Giannino, Giancarlo Mastrovito,
Luigi Pingitore, Marichela Sepe
Sezioni regionali Presidenti e secondi
rappresentanti | Francesco Alberti, Carlo
Alberto Barbieri, Alessandro Bruni, Domenico
Cecchini, Claudio Centanni, Marco Engel, Sandro
Fabbro, Isidoro Fasolino, Gianfranco Fiora, Laura
Fregolent, Luca Imberti, Giampiero Lombardini,
Roberto Masciarucci, Roberta Porcu, Pierluigi
Properzi, Francesco Rotondo, Francesco Scorza,
Michele Stramandinoli, Maurizio Tomazzoni,
Giuseppe Trombino, Sandra Vecchietti, Silvia
Viviani
Proibiviri | Roberto Gerundo, Franco Rossi,
Stefano Stanghellini
Revisori dei Conti | Giovanni Fini, Andrea
Toricelli

Editore

INU Edizioni Srl

Direzione e amministrazione
INU Edizioni Srl, via Castro dei Volsci 14
00179 Roma
tel. 06/68134341, 335/5487645
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com

Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995
Cciaa di Roma n. 814190

Consiglio d'amministrazione

Presidente Giuseppe De Luca
Consiglieri Gianluca Cristoforetti, Donato
Di Ludovico, Carlo Gasparini, Laura Pogliani,
Francesco Sbetti

Anno LXX

La numerazione storica prende avvio
dalla registrazione del Tribunale di Torino nel
1949. La serie corrente riprende con il n. 1
registrato presso il Tribunale di Roma nel 2019

Segreteria centrale, promozioni editoriali, abbonamenti

Monica Belli
tel. 06/68134341, 335/5487645
inued@inuedizioni.it

Prezzo di una copia

Italia 43,00 / Estero 70,00

Abbonamento

Italia 80,00 / Unione europea 145,00
Extra Ue 160,00

Pagamento con versamento
sul c/c Banca INTESA SANPAOLO SPA - Piazza
Paolo Ferrari 10 - 20121 Milano
IBAN: IT 36 A 03069 09606 100000156542
intestato a INU Edizioni srl
via Castro dei Volsci 14, Roma
o con carte di credito del circuito
CartaSI, Visa, MasterCard

© La riproduzione degli articoli è ammessa
con obbligo di citazione della fonte



Associato all'Unione
stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma n. 151 del 12/11/2019.

Registrazione presso il Tribunale della stampa
di Roma n. 126 del 7/3/1997.

Registrazione serie storica presso il Tribunale
della stampa di Torino n. 468 del 5/7/1949,
Roc n. 3915/2001

Spedizione in abb. postale 45%, art. 2,
comma 220/b, l. 662/96

Urbanistica è una rivista in fascia A1
del ranking ANVUR, Agenzia Nazionale
di Valutazione del Sistema Universitario
e della Ricerca.

Gli articoli pubblicati su Urbanistica,
preventivamente vagliati dalla redazione, sono
sottoposti ad una procedura di double blind review.

Finito di stampare nel mese di luglio 2020

IN COPERTINA: PARCO DORA, TORINO
FOTO DI BUILT IN ANALOG /
COVER: PARK OF THE DORA, TURIN (ITALY),
PHOTOGRAPH BY BUILT IN ANALOG

4 IL BISOGNO DI GIUSTIZIA NELLE NUOVE DEMOCRAZIE URBANE

MICHELE TALIA

13 SEZIONE A URBAN PROMO 2018 - SPECIAL ISSUE IL BISOGNO DI GIUSTIZIA NELLA CITTÀ CHE CAMBIA

- 14 GIUSTIZIA NELLA CITTÀ VERSUS INGIUSTIZIA NELLA SOCIETÀ FRANCESCO INDOVINA
- 21 REALIZZARE CITTÀ PIÙ GIUSTE: NUOVE SFIDE PER L'URBANISTICA ANGELA BARBANENTE
- 27 POTENZA E SAGGEZZA DELLA CITTÀ WALTER TOCCI
- 34 A CINQUANT'ANNI DAL DIRITTO ALLA CITTÀ DI HENRI LEFEBVRE GIANDOMENICO AMENDOLA
- 41 INCLUSIONE SOCIALE E GIUSTIZIA SPAZIALE PER LA SALUTE E IL BENESSERE DEGLI ABITANTI DELLE CITTÀ: I CASI DI GLASGOW E DI MALMÖ CHIARA CAMAIONI, ROSALBA D'ONOFRIO, ELIO TRUSIANI
- 47 LA CRISI DELLA GIUSTIZIA NELLA CITTÀ E IL SUO ABBANDONO GIUSEPPE CARIDI
- 52 LA GIUSTIZIA SPAZIALE NEL CONTRADDITTORIO TRA TUTELA E TURISTIFICAZIONE. IL CASO DELLA MEDINA DI FÈS (MAROCCO) MASSIMO CARTA, MARIA RITA GISOTTI, ELENA TARSÌ
- 59 PIANIFICARE NELLA CITTÀ DEI POVERI. L'ESPERIENZA DEL PLAN MAESTRO PER IL RAMAL A DI ZACATECOLUCA (EL SALVADOR) MARIO CERASOLI, CHIARA AMATO
- 67 L'URBANISTICA A SCUOLA COME STRUMENTO PER CONTRASTARE LA POVERTÀ URBANA E ACCRESCERE IL SENSO DI CITTÀ EMANUELA COPPOLA
- 73 STRATEGIE DI RIGENERAZIONE URBANA E QUALITÀ DELL'ABITARE. IL PROGETTO INCOMPIUTO DELL'ENSANCHE DI VALLECAS A MADRID LAURA VALERIA FERRETTI, CARMELA MARIANO, LAURA RICCI
- 81 LA CIRCOLARITÀ RELATIVISTICO-ERMENEUTICA DEI PRINCIPI E DEI FATTORI DELLA SOSTENIBILITÀ: UN APPROCCIO INNOVATIVO AL PROGETTO DI CITTÀ PIÙ GIUSTE E RESILIENTI MARCO FREGATTI
- 88 PROTOCOLLO PER INTERVENTI INTEGRATI IN PICCOLE SMART CITY STORICHE. UNO STRUMENTO A SUPPORTO DI UNA STRATEGIA GLOCAL PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE VALENTINA PICA
- 92 COMPLESSITÀ E PROSPETTIVE DELLA QUESTIONE ABITATIVA CONTEMPORANEA LAURA FREGOLENT, LAURA POGLIANI
- 98 CAMBIAMENTO CLIMATICO E POVERTÀ URBANA. COME COSTRUIRE CITTÀ INCLUSIVE, SICURE E SOSTENIBILI NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO VIOLA ANGELA POLESSELLO
- 107 OLTRE LA MARGINALITÀ, ATTRAVERSO LE RETI. PIANI E PROGETTI PER LA RIGENERAZIONE DELLA PLAINE COMMUNE IRENE POLI, CHIARA RAVAGNAN
- 115 LA CASA E L'ABITARE: QUALI ALTERNATIVE AL NEOLIBERISMO NELLA COSTRUZIONE DELLA CITTÀ? SAVERIO SANTANGELO, NICOLE DEL RE

121 SEZIONE B GIORNATA INU DI NAPOLI 2018 INTERRUZIONI, INTERSEZIONI, CONDIVISIONI, SOVRAPPOSIZIONI. NUOVE PROSPETTIVE PER IL TERRITORIO (CONTRIBUTI SELEZIONATI)

- 122 METROPOLITAN NETWORK ANALYSIS PER UNO SVILUPPO POLICENTRICO: IL CASO STUDIO DI NAPOLI ANTONIA ARENA, MARIA SOMMA
- 128 LA RIGENERAZIONE DEI PAESAGGI DELLO SCARTO COME OCCASIONE PER INNESCARE PROCESSI CIRCOLARI NEL PERIURBANO. UN REPORT DALLA REGIONE URBANA DI NAPOLI GILDA BERRUTI
- 137 PER UNA GOVERNANCE CLIMATICA DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: RICOGNIZIONE DEL CONTESTO, COSTRUZIONE DI CONSCENZA E PROPOSTE OPERATIVE EUGENIO MORELLO, FRANCESCO MUSCO, NICOLA COLANINNO, FILIPPO MAGNI, DENIS MARAGNI
- 148 CONTEST FOTOGRAFICO #CONTESTMOISAICOITALIA2019 LUANA DI LODOVICO

4 THE NEED FOR JUSTICE IN NEW URBAN DEMOCRACIES

MICHELE TALIA

13 SECTION A URBAN PROMO 2018 - SPECIAL ISSUE THE NEED FOR JUSTICE IN CHANGING CITIES

- 17 JUSTICE IN THE CITY VERSUS INJUSTICE IN SOCIETY FRANCESCO INDOVINA
- 23 CREATING MORE 'JUST CITIES': NEW CHALLENGES FOR URBAN PLANNING ANGELA BARBANENTE
- 30 POWER AND WISDOM OF THE CITY WALTER TOCCI
- 37 FIFTY YEARS AFTER THE RIGHT TO THE CITY OF HENRI LEFEBVRE GIANDOMENICO AMENDOLA
- 44 SOCIAL INCLUSION AND SPATIAL JUSTICE FOR THE HEALTH AND WELL-BEING OF CITY INHABITANTS: GLASGOW AND MALMÖ CHIARA CAMAIONI, ROSALBA D'ONOFRIO, ELIO TRUSIANI
- 49 THE CRISIS OF JUSTICE IN THE CITY AND ITS ABANDONMENT GIUSEPPE CARIDI
- 55 SPATIAL JUSTICE IN THE CONTRADICTION BETWEEN PROTECTION AND TOURISTIFICATION. THE CASE OF THE MEDINA OF FEZ (MOROCCO) MASSIMO CARTA, MARIA RITA GISOTTI, ELENA TARSÌ
- 64 PLANNING IN THE CITY OF THE POOR. THE EXPERIENCE OF THE PLAN MAESTRO FOR THE RAMAL A IN ZACATECOLUCA (EL SALVADOR) MARIO CERASOLI, CHIARA AMATO
- 70 URBAN PLANNING AT SCHOOL AS A TOOL TO TACKLE URBAN POVERTY AND INCREASE THE SENSE OF CITY EMANUELA COPPOLA
- 76 STRATEGIES FOR URBAN REGENERATION AND LIVING STANDARDS: THE UNFINISHED ENSANCHE DE VALLECAS PROJECT IN MADRID LAURA VALERIA FERRETTI, CARMELA MARIANO, LAURA RICCI
- 84 THE RELATIVISTIC-HERMENEUTIC CIRCULARITY OF THE SUSTAINABILITY PRINCIPLES AND FACTORS: AN INNOVATIVE APPROACH TO THE DESIGN OF MORE RIGHTFUL AND RESILIENT CITIES MARCO FREGATTI
- 90 HISTORICAL SMALL SMART CITY PROTOCOL FOR INTEGRATED INTERVENTIONS: A GLOCAL STRATEGY SUPPORTIVE TOOL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT VALENTINA PICA
- 95 CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE CONTEMPORARY HOUSING ISSUES LAURA FREGOLENT, LAURA POGLIANI
- 102 CLIMATE CHANGE AND URBAN POVERTY. HOW PROMOTING INCLUSIVE, SAFE AND SUSTAINABLE CITIES IN DEVELOPING COUNTRIES VIOLA ANGELA POLESSELLO
- 110 BEYOND MARGINALITY, ACROSS THE NETWORKS. PLANS AND PROJECTS FOR THE REGENERATION OF THE PLAINE COMMUNE IRENE POLI, CHIARA RAVAGNAN
- 117 HOUSING: WHAT ALTERNATIVES DOES COMMUNITY INVOLVEMENT PROVIDE TO THE NEOLIBERAL CITY? SAVERIO SANTANGELO, NICOLE DEL RE

121 SECTION B GIORNATA INU DI NAPOLI 2018 INTERRUPTIONS, INTERSECTIONS, SHARINGS AND OVERLAPPIINGS. NEW PERSPECTIVES FOR THE TERRITORY (SELECTED PAPERS)

- 124 METROPOLITAN NETWORK ANALYSIS FOR A POLYCENTRIC DEVELOPMENT: THE STUDY CASE OF NAPLES ANTONIA ARENA, MARIA SOMMA
- 133 WASTESCAPE REGENERATION AS A CHANCE FOR CIRCULAR PERI-URBAN PROCESSES. REPORTING FROM THE URBAN REGION OF NAPLES GILDA BERRUTI
- 140 FOR A CLIMATE GOVERNANCE OF THE METROPOLITAN CITY OF MILAN: CONTEXT EXPLORATION, KNOWLEDGE BUILDING AND OPERATIONAL PROPOSALS EUGENIO MORELLO, FRANCESCO MUSCO, NICOLA COLANINNO, FILIPPO MAGNI, DENIS MARAGNI
- 148 PHOTOGRAPHIC CONTEST #CONTESTMOISAICOITALIA2019 LUANA DI LODOVICO

GILDA BERRUTI

LA RIGENERAZIONE DEI PAESAGGI DELLO SCARTO COME OCCASIONE PER INNESCARE PROCESSI CIRCOLARI NEL PERIURBANO. UN REPORT DALLA REGIONE URBANA DI NAPOLI

Negli ultimi anni è in corso un'azione tesa a tradurre in politiche e pratiche reali l'assunto 'considerare i rifiuti come risorsa'. Gli scarti e la gestione attenta degli scarti dominano il discorso urbanistico recente (1). Non solo le teorie sull'economia circolare sono in fase avanzata di elaborazione, ma iniziano a produrre ricadute anche nel mondo industriale (McDonough, Braungart 2003; McKinsey, Company 2016; Wijkman, Skånberg 2015). Se per quanto riguarda il riutilizzo dei flussi di rifiuti ci sono esperienze consolidate in diversi campi, questo esercizio di traduzione risulta più difficile per i territori e i paesaggi dello scarto.

Questo contributo analizza le sfide dal punto di vista della *governance* territoriale rispetto ai territori dello scarto che sono al centro della ricerca *Horizon 2020-Resource management in peri-urban areas: going beyond urban metabolism* (Repair, Grant agreement n. 688920), a partire dal caso della regione urbana di Napoli (2). La ricerca Repair si pone essenzialmente due obiettivi: da una parte, definire strategie costruite su misura rispetto ai luoghi, per ridurre i flussi di rifiuti nelle aree periurbane, promuovendo l'uso dei rifiuti come risorsa; dall'altra, costruire un modello decisionale per/con gli enti locali basato sul *geodesign* (Steinitz 2012), che si sviluppa attraverso *living lab* periurbani. Al centro della ricerca ci sono tre flussi di rifiuti: rifiuto organico, rifiuto da costruzione e demolizione, territori dello scarto accumulatisi fino a comporre veri e propri paesaggi: *waste-scapes* (Repair 2017; Amenta, Attademo 2016; Amenta, van Timmeren 2018), da reimmettere nel metabolismo delle città. Il campo di applicazione della ricerca è proprio il periurbano, territorio intermedio tra città e campagna (Wandl, Magoni 2017), che si manifesta come luogo in cui i diversi flussi si incrociano divenendo territorio strategico per l'attivazione di laboratori di innovazione.

Nella regione urbana di Napoli, in assonanza con il resto d'Italia, si riscontra l'esistenza di una difficoltà di comunicazione, un incontro 'incompleto' tra politiche e città, che vanno tenuti in conto quando si progettano le politiche urbane (Balducci, De Leonardis, Fedeli 2018).

Da una parte, le politiche sono risposte consolidate a problemi riconosciuti come collettivi; dall'altra, la società cambia costantemente e ha bisogno di tempo per accorgersi del cambiamento e trovare i modi per affrontarlo. Ci troviamo di fronte a 'politiche in cerca di città' e 'città in cerca di politiche', che raramente trovano un dialogo costruttivo, pur incrociando entrambe temi rilevanti. Questa distanza è resa ancora più difficile dalla recente transizione da Provincia a Città metropolitana, che ha variato gli equilibri di potere consolidati.

Dopo aver descritto le due emergenze ambientali che hanno caratterizzato la regione urbana di Napoli e tuttora manifestano il loro impatto, si fa il punto sui paesaggi dello scarto, la cui definizione è stata al centro dei *Peri-urban living lab* (d'ora in poi Pull) organizzati tra aprile 2017 e febbraio 2019. L'obiettivo è analizzare i modelli di *governance* in atto per comprendere se si riesce a ridurre lo scarto tra i punti di vista dei diversi attori e quali sono i passaggi da attuare.

La regione urbana di Napoli fra due emergenze ambientali

Dopo quindici anni di tentativi falliti per riportare alla normalità la gestione dei rifiuti, l'emergenza campana, cominciata nel 1994, si è ufficialmente conclusa nel 2009 con l'inaugurazione dell'unico grande termovalorizzatore regionale localizzato a nord-est di Napoli, nel comune di Acerra (Iacuellì 2008; Corona, Fortini 2010).

Le ulteriori crisi che si sono susseguite nel 2010 e nel 2011, l'acuirsi del fenomeno della Terra dei fuochi che ha raggiunto il suo apice fra 2012 e 2013, i conseguenti provvedimenti del Parlamento europeo (Parlamento europeo, Commissione per le petizioni 2014; Unione europea, Corte di Giustizia 2015), evidenziano come la gestione delle politiche ambientali, con i conflitti connessi (Petrillo 2009; Armiero 2014) e con le carenze nella *governance* che si porta dietro (Berruti, Palestino 2017, 2018), resti tuttora problematica sul fronte di due emergenze: quella legata al ciclo dei rifiuti e quella nascente dalla proliferazione di aree-rifiuto negli spazi aperti e lungo le strade, soprattutto nel territorio periurbano metropolitano di Napoli. I provvedimenti regionali emanati dal 2016 a oggi hanno introdotto strumenti e azioni per trattare entrambe le emergenze.

La carenza regionale di impianti di trattamento dei rifiuti organici, che si aggrava proporzionalmente al crescere della percentuale di raccolta differenziata, unita alla scarsità di discariche autorizzate e termovalorizzatori, ha indotto l'Unione europea a condannare il governo italiano al pagamento di una multa di 120.000 euro al giorno, oltre a una somma di 20 milioni di euro come misura dissuasiva per la reiterazione di inadempimenti quali il mancato smaltimento delle

eco-balle che furono stoccate dal Commissario straordinario negli anni dell'emergenza rifiuti.

La necessità di bloccare queste sanzioni ha inciso sull'agenda delle politiche pubbliche e sull'organizzazione della macchina amministrativa e gestionale regionale, al punto che una delle prime mosse del governatore della Campania De Luca, eletto nel 2015, è stata organizzare la Struttura di missione per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle, le cui azioni, conformemente ai fabbisogni definiti dal Piano regionale rifiuti, sono state indirizzate anche a localizzare gli impianti di compostaggio dei rifiuti organici nel territorio regionale.

Il disastro della Terra dei fuochi, strettamente connesso all'emergenza rifiuti, è scoppiato con evidenza mediatica soltanto nei primi anni 2000. Non diversamente dall'emergenza precedente che, nascendo da incapacità di governo del territorio (Laino 2013), si scontrava con il progressivo degrado sociale ed ecologico (Corona, Sciarone 2012; Di Gennaro 2014), la Terra dei fuochi ha rappresentato la risposta organizzata dell'imprenditoria criminale alla domanda nazionale di smaltimento a basso costo di rifiuti solidi e speciali. La competitività di questa risposta ha avuto l'effetto di allargare il mercato illegale dei rifiuti, facendo temporaneamente della regione urbana di Napoli la più grande discarica non autorizzata d'Italia (Palestino 2015; Berruti, Palestino 2019).

Abbandonare rifiuti sul ciglio delle strade o smaltirli attraverso combustione e tombamento nei terreni agricoli e nelle superfici abbandonate del periurbano è diventato un comportamento frequente, per lo meno fino a quando, nel 2013, la Terra dei fuochi è stata oggetto di un Patto (delibera di giunta regionale 169/2013) che ha visto fra i firmatari, oltre alle prefetture di Napoli e Caserta, trentatré comuni in provincia di Napoli e ventiquattro in provincia di Caserta.

In continuità con la pianificazione e la gestione del ciclo dei rifiuti la bonifica e il controllo dei territori dello scarto rappresenta l'altra problematica con cui fare i conti. Solo il pieno superamento di entrambe le emergenze consentirà, infatti, di pianificare una nuova stagione di sviluppo finalizzata all'auspicata rinascita del territorio fra le province di Napoli e Caserta designato dagli antichi romani con il nome di *Campania Felix*.

I territori dello scarto nell'osservatorio napoletano

Il territorio metropolitano è frammentato, sono molte le aree residuali ritagliate dalle grandi infrastrutture che attraversano il periurbano che configurano un complesso intreccio di *drosscape* (Berger 2006) e *operational landscapes of waste* (Berger 2014; De Leo, Palestino 2017).

Questo insieme di territori in abbandono configurano dei veri e propri paesaggi dello scarto, su cui la ricerca Repair si concentra (fig. 1).

Gestire la conversione degli scarti in risorse li sottrae allo smaltimento e contribuisce a porre attenzione ai processi di selezione delle risorse nella crescita della città. Riappropriarsi dei territori dello scarto ha, dunque, una doppia valenza. Mira a riportare gli ecosistemi urbani, che sono sistemi socio-ecologici complessi, in una condizione appropriata rispetto al ciclo del metabolismo urbano. Ma, allo stesso tempo, implica anche che le comunità si impegnino per riacquisire la disponibilità di beni che erano andati perduti o erano stati espulsi dal processo di crescita della città.

Indagando un'area campione, che include cinque comuni a nord di Napoli localizzati intorno alla stazione dell'alta velocità di Napoli Afragola (3), con l'apporto di tutti i partecipanti nei Pull si è aggiornata la mappa dei paesaggi dello scarto che l'unità di ricerca aveva tratteggiato, individuando categorie generali valide per tutti i casi della ricerca europea. Una riflessione preliminare emersa dal lavoro condiviso è che brani di territorio divengono territori dello scarto per effetto di scelte politiche o urbanistiche sbagliate.

Nell'analisi spaziale dei territori dello scarto si è posta attenzione anche agli aspetti sociali: mettendo al lavoro l'indice composito di sofferenza urbana definito dal Prin postmetropoli (Balducci, Fedeli, Curci 2017) sono stati individuati gli ambiti urbani in sofferenza socio-economica (fig. 2).

Ai paesaggi dello scarto appartengono (Repair 2018b): i) suoli in crisi, perché contaminati o resi artificiali dalle manomissioni operate nel tempo; ii) sistemi idrografici in crisi, perché degradati o soggetti a pericolo idraulico; iii) campi in crisi, che comprendono campi agricoli incolti o desertificati, spesso in attesa di trasformazione e aree vulnerabili per caratteri intrinseci o perché esposte a pericolo naturale; iv) infrastrutture o attrezzature pubbliche dismesse o sottoutilizzate, che divengono oggetto di deposito illegale di rifiuti; v) infrastrutture operazionali dei rifiuti, ossia discariche, siti di stoccaggio, inceneritori e loro specifiche aree di pertinenza. Inoltre, appartengono alla stessa categoria gli insediamenti ed edifici in crisi, che comprendono: edifici dismessi o sottoutilizzati, ambiti di precarietà abitativa che generano emergenze sociali, edifici o insediamenti costruiti fuori norma, beni immobili confiscati.

Tra le specificità della regione urbana di Napoli si riscontra la condizione di degrado delle infrastrutture, per inadeguatezza del sistema fognario o per abbandono di rifiuti e innesco di roghi, oltre alla mancata connessione tra reti di livello diverso. Inoltre, sono stati evidenziati fenomeni

di abbandono delle campagne e scarsa cura del paesaggio – messi in relazione all'esproprio delle terre subito dagli agricoltori per effetto del caporalato e della criminalità organizzata – accanto alla proliferazione di insediamenti ed edifici informali.

Non sono mancati riferimenti a esperienze in cui è in corso una rinascita dei territori scartati e una loro re-immissione nel metabolismo urbano (Berruti 2019). Tra questi, è significativo il caso della masseria Antonio Esposito Ferraioli ad Afragola, bene confiscato alla criminalità organizzata, abbandonato e scartato per molti anni, in cui oggi è in atto un processo di rigenerazione a più livelli, dal ritorno alla campagna per l'affidamento di orti urbani alle comunità all'attivazione di imprese sociali (fig. 3).

Prove di governo dei territori dello scarto

I provvedimenti delle istituzioni per contrastare la proliferazione di territori dello scarto hanno puntato essenzialmente sull'attivazione di forme di presidio territoriale che facciano da deterrente a nuovi sversamenti. Infatti, sono tuttora frequenti i depositi di rifiuti accompagnati da incendi in molte periferie di Napoli, lungo i bordi dei comuni confinanti, ovunque non sia chiaro il soggetto competente.

Allo stesso tempo sono diffusi la frammentazione del territorio metropolitano e la presenza di aree residuali in abbandono, punteggiate da centri commerciali sottoutilizzati, insediamenti abusivi, beni confiscati alla criminalità organizzata, insediamenti Rom. Si tratta di terreni che nell'ambito del singolo comune appaiono di difficile riutilizzo, ma messi a sistema entro visioni condivise di sviluppo territoriale potrebbero innescare processi di rigenerazione ambientale a catena.

Tra le politiche più rilevanti c'è il programma Campania più, che prende le mosse dalla sottoscrizione nel maggio 2017 del Protocollo d'intesa tra Ministro del lavoro, Regione Campania, sindaco di Napoli e sindaco della Città metropolitana con cui è stato destinato il cofinanziamento statale di dieci milioni di euro ad azioni di riqualificazione e manutenzione straordinaria delle arterie stradali a maggior rischio di abbandono dei rifiuti, che danno lavoro a disoccupati di lunga durata. Il programma Campania più è articolato nelle azioni Campania più verde e Campania più controlli, da attuarsi tramite apposito Accordo di programma tra Regione Campania, Città metropolitana di Napoli e Provincia di Caserta.

In attuazione dell'azione Campania più verde, il sistema stradale che sarà oggetto di manutenzione straordinaria e riqualificazione naturalistica, è stato preliminarmente suddiviso in sette reti stradali, di cui due nella Città metropolitana

di Napoli e cinque in Provincia di Caserta, per un totale di oltre 2.400 chilometri.

Inoltre, nell'agosto del 2017, la Regione ha bandito un concorso di idee per la selezione delle migliori soluzioni tecniche per la riqualificazione e manutenzione straordinaria del verde lungo le principali connessioni viarie.

L'azione Campania più controlli, invece, prevede un sistema integrato di vigilanza delle arterie stradali a più alto rischio di abbandono dei rifiuti e dei conseguenti incendi.

Come si evince dalle misure recentemente attivate sia in campo ambientale che urbanistico, la Regione guarda ai rifiuti essenzialmente come rischi per l'ambiente e mette in campo politiche per lo più rivolte alla loro rimozione e smaltimento. Nonostante la retorica dell'economia circolare sia presente nella legge regionale dei rifiuti già dall'art. 2, un atteggiamento proattivo rispetto al trattamento dei rifiuti come risorsa stenta ancora a trovare applicazioni nelle politiche. Qualche sforzo in più riguarda il Dipartimento ambiente della Regione che sta montando azioni orientate alla riduzione della produzione di rifiuti attraverso il riutilizzo dei beni durevoli e la creazione di filiere produttive per una rete integrata di impianti per il riciclaggio, recupero di materia e trasformazione dei rifiuti.

A fronte degli sforzi di creazione di opportunità a livello regionale, i Comuni stentano ancora a superare gli egoismi territoriali e si impegnano difficilmente in un lavoro di squadra per perseguire obiettivi comuni. Questo è vero sia rispetto alla *governance* dei rifiuti che dei territori dello scarto. Sebbene la Conferenza dei sindaci, affiancando il sindaco e il Consiglio metropolitano, abbia sulla carta la possibilità di giocare un ruolo importante, si presenta come un'istituzione ancora debole. A conferma di ciò, si può sottolineare un dato: all'inizio del 2017 la Conferenza dei sindaci non registrava neppure il 40% delle presenze. D'altro canto, i sindaci dei comuni dell'area metropolitana, soprattutto di quelli più grandi, avrebbero preferito mantenere la propria autonomia nel campo del trattamento dei rifiuti rispetto a Napoli, che tende a fagocitarli nelle sue problematiche complesse.

Inoltre, rispetto alla gestione dei rifiuti i comuni si attivano solo se sono previsti finanziamenti regionali, che raramente sono in grado di attrarre mettendo in campo le procedure previste. Un esempio riguarda i finanziamenti in campo ambientale sia per il compostaggio di comunità che per i centri di raccolta rifiuti che in gran parte non sono stati attivati nell'area di studio. Inoltre, spesso nelle amministrazioni comunali si riscontra un *deficit* di conoscenza rispetto a come funziona la gestione dei rifiuti in Campania.

Per quanto riguarda gli impianti industriali di compostaggio, Napoli e Afragola si sono candidate, in risposta all'avviso pubblico del maggio 2016, a ospitare impianti che, a seguito di piani di fattibilità, sono in fase di progettazione e discussione a livello locale, con tutte le difficoltà connesse alle opposizioni delle comunità locali. Tali opposizioni si manifestano rispetto a qualsiasi proposta che provenga dalle istituzioni, data la sfiducia generata dal perdurare delle due emergenze ambientali in Campania.

Per quanto riguarda la Città metropolitana, non solo è esclusa dalle politiche regionali di gestione dei rifiuti, ma ancora stenta a definire il proprio ruolo. Sussiste una difficoltà di comunicazione tra Regione e Città metropolitana che ostacola collaborazioni complesse come quelle necessarie a gestire il ciclo integrato dei rifiuti. Allo stesso tempo, persistono separazioni tra dipartimenti appartenenti alla stessa istituzione.

Oltre alle questioni di governance, un altro tema serio riguarda la qualità dei prodotti degli impianti di compostaggio, che affianca un problema sostantivo a uno percettivo. Le imprese coinvolte nel riuso dei rifiuti organici, infatti, non usano rifiuti provenienti dal territorio regionale per la sua cattiva qualità. Allo stesso modo, gli aggregati riciclati, risultanti dal recupero di rifiuti di materiali precedentemente utilizzati nelle costruzioni, non sono previsti nei capitolati di appalto delle opere pubbliche. D'altro canto, persiste un pregiudizio negativo, una diffidenza nell'utilizzo di prodotti derivati dai rifiuti, che in Campania è più forte che altrove in Italia data la storia pregressa.

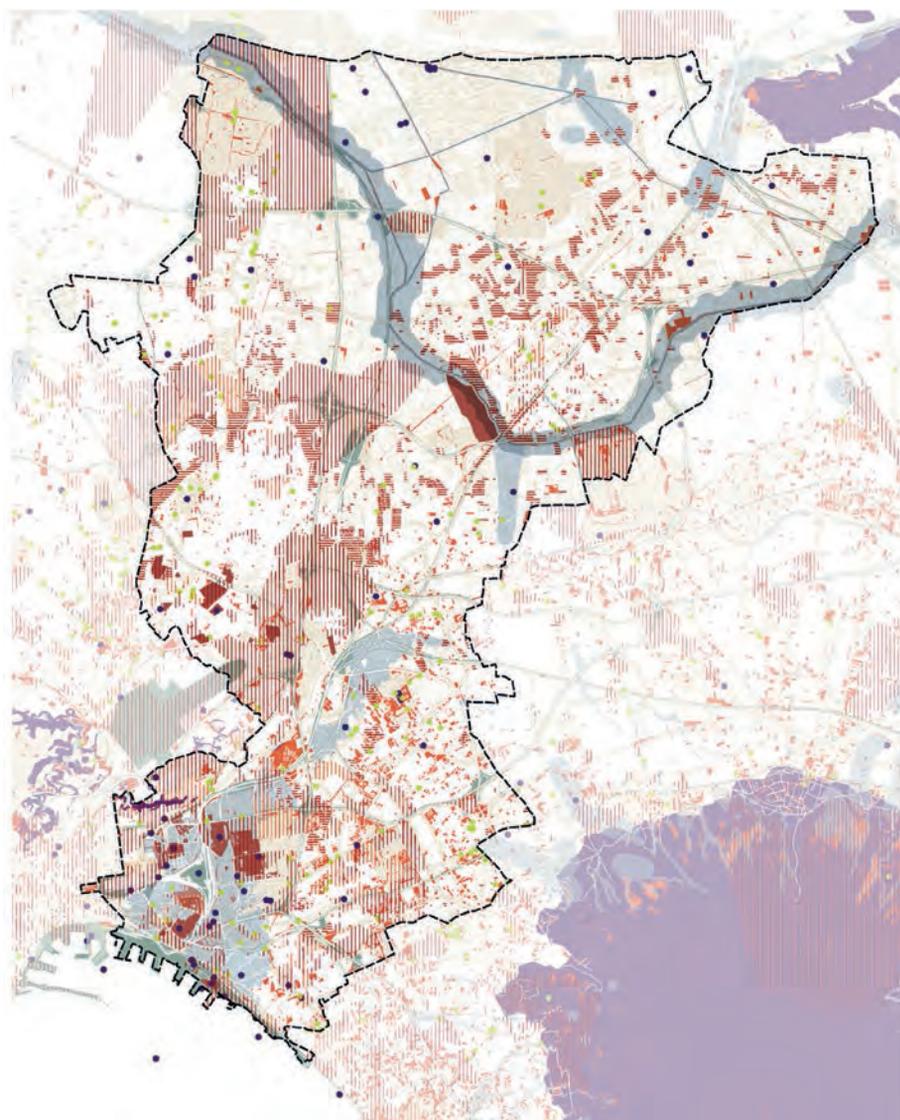
Esiti dei Pull

In base alla definizione più diffusa, i *living lab* sono "user-centered, open innovation ecosystems based on systematic user co-creation approach in public-private-people partnership, integrating research and innovation processes in real life communities and settings" (Enoll 2013). Indirizzati al territorio periurbano, i Pull offrono una sequenza di laboratori interconnessi, basati sulla compresenza di attori che mirano a costruire collettivamente soluzioni eco-innovative a problemi urbani (4).

Da aprile 2017 a febbraio 2019 sono stati organizzati dieci Pull nell'area studio di Napoli. I primi quattro hanno avuto l'obiettivo di aprire il dibattito intorno ai temi dell'economia circolare, costruendo conoscenza condivisa fra gli *stakeholder* sugli obiettivi della ricerca. Dopo aver approfondito questioni critiche relative alla gestione dei rifiuti, due incontri sono stati focalizzati sui rifiuti organici e sui rifiuti da costruzione e demolizione. A questi incontri ha fatto seguito l'esplorazione dei territori dello scarto in cinque comuni selezionati, con l'obiettivo di individuare possibili strategie innovative di recupero per i paesaggi che essi configurano. Gli ultimi due

TASK 3.1 SPATIAL ANALYSIS SCALE FOCUS

FIG. 1, NFH18.1. WASTESCAPE. ANALYTICAL DESCRIPTION



CODE	LEGEND
nfh8.4.	● Degraded land (contaminated and potential contaminated land)
nfp6.6.	■ Landslide hazard
nfh31.	■ Settlement in crisis
nfh31.1	■ Abandoned industries
nfh31.2	■ Suffering residences
nfh31.3	■ Area without current destination
nfh3.2.6.	■ Drosscape: underused area alongside the infrastructure
nfh3.5.	— Abandoned infrastructures
nfw1.13.	● Operational Infrastructure of waste (all)
nfh13.6.	■ Degraded water (polluted basins and linked areas)
nfp7.4.	■ Hydraulic hazard
nfh.11.6.	■ Plot division structure: high fragmented rural fields
nfp7.	■ Peri-urban areas (Territories in Between)

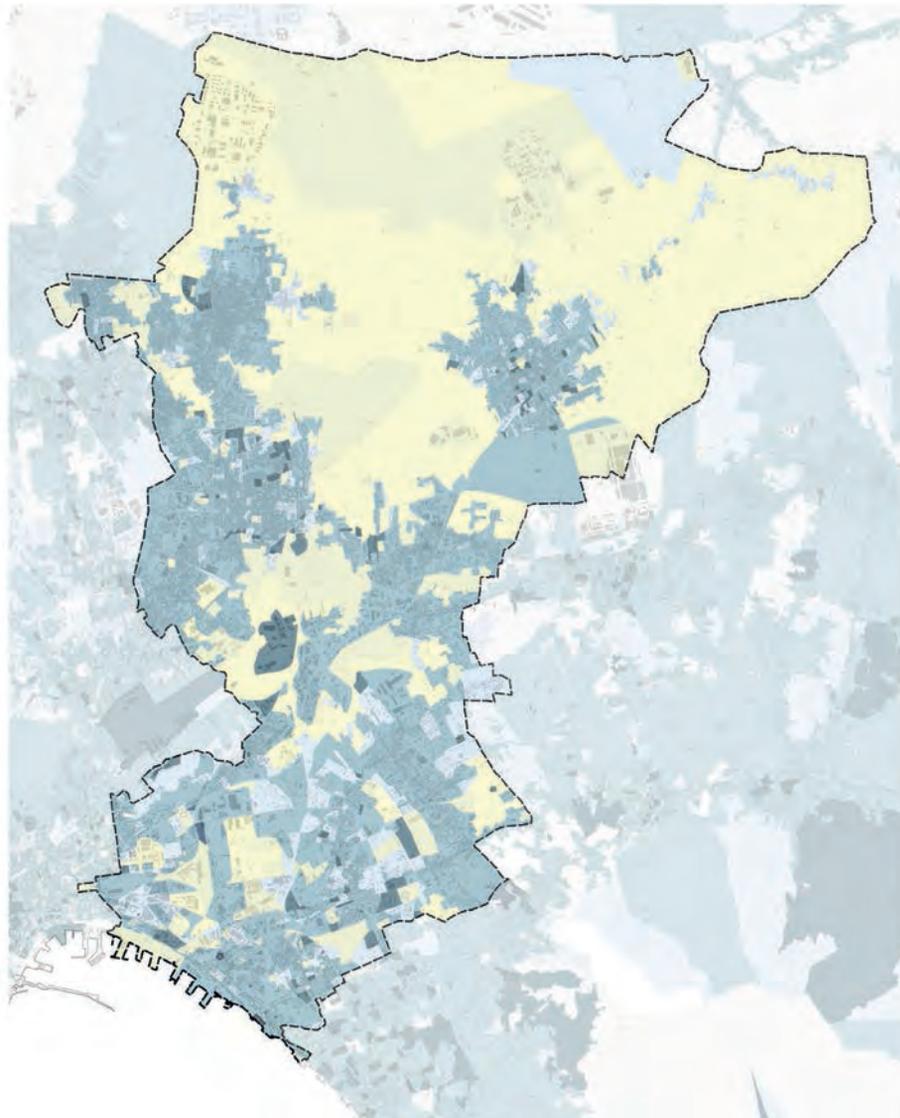
incontri si sono posti l'obiettivo di approfondire le soluzioni eco-innovative proposte.

I partecipanti ai Pull sono stati, oltre a rappresentanti della Regione e, sporadicamente, della Città metropolitana e dei comuni, gli amministratori delle società di igiene urbana e delle imprese operanti nell'area campione, oltre che associazioni, gruppi di cittadinanza attiva e singoli abitanti (fig. 4).

Nei laboratori focalizzati sui paesaggi dello scarto, i partecipanti hanno proposto tre progetti di rigenerazione territoriale (isole ecologiche omogenee, miglio verde, nuove terre), che sono stati approfonditi attraverso tavoli di lavoro mirati a individuare le necessarie azioni attuative. L'interazione è stata mirata a scegliere le azioni prioritarie, stabilendo relazioni pertinenti con gli obiettivi dei portatori di interessi.

PILOT NAPLES

FIG. 2, NFH17.6. COMPOSITE INDICATOR OF URBAN SUFFERING



nfh20.1 Extremely high level
 nfh20.2 High level
 nfh20.3 Medium level
 nfh20.4 Low level
 nfh20.5 Not urban density area
 nfh22 Uninhabited area
 nfh1.1 Urbanized areas - blocks
 ng.3 Focus area

0 1 2 3 4 5 km

Per quanto riguarda i paesaggi dello scarto, l'obiettivo ritenuto più urgente è evitare l'abbandono e il deposito illegale di rifiuti negli spazi aperti e lungo le strade periurbane. È stato espresso anche forte interesse all'attivazione di processi inclusivi di trasformazione urbana, ai quali ciascun attore possa contribuire in base alle proprie competenze. Infine, è stato ritenuto essenziale trovare soluzioni in grado di tenere

la criminalità organizzata fuori dal processo di gestione dei rifiuti.

Un'atmosfera di cooperazione ha caratterizzato i laboratori, rendendo produttivo il lavoro dei tavoli, anche se non sono mancati momenti di tensione legati al retaggio dell'emergenza rifiuti e alle ferite aperte dalle passate lotte contro il termovalorizzatore. Le tensioni sono state placate reindirizzando le energie dei partecipanti

verso obiettivi comuni. Notevoli sforzi sono stati fatti, inoltre, per costruire conoscenza collettiva su questioni tecniche riguardanti la gestione dei rifiuti in Campania e il connesso funzionamento della macchina amministrativa.

Come si è evinto, anche dall'assenza dei rappresentanti degli Ambiti territoriali ottimali (d'ora in poi Ato) che erano stati invitati a partecipare ai laboratori, la gestione dei rifiuti continua a essere percepita come problema da risolvere al livello dei singoli comuni. D'altra parte, la transizione verso il nuovo sistema di *governance* non è completa, in quanto gli Ato della regione urbana di Napoli non sono ancora del tutto attivi per ritardi nelle nomine dei direttori.

La disparità di conoscenza tra i partecipanti si è rivelata questione da gestire attentamente, in modo da non ostacolare il processo creativo di progettazione intrapreso.

Passi per colmare il distacco tra politiche e città

Dal cantiere dei Pull sono emersi spunti su come ricucire il distacco tra politiche e città, che possono essere così schematizzati: necessità di integrazione fra politiche settoriali; apprendimento istituzionale; capacitazione dei soggetti locali; trasferimento di saggezza comunitaria entro norme, procedure e politiche.

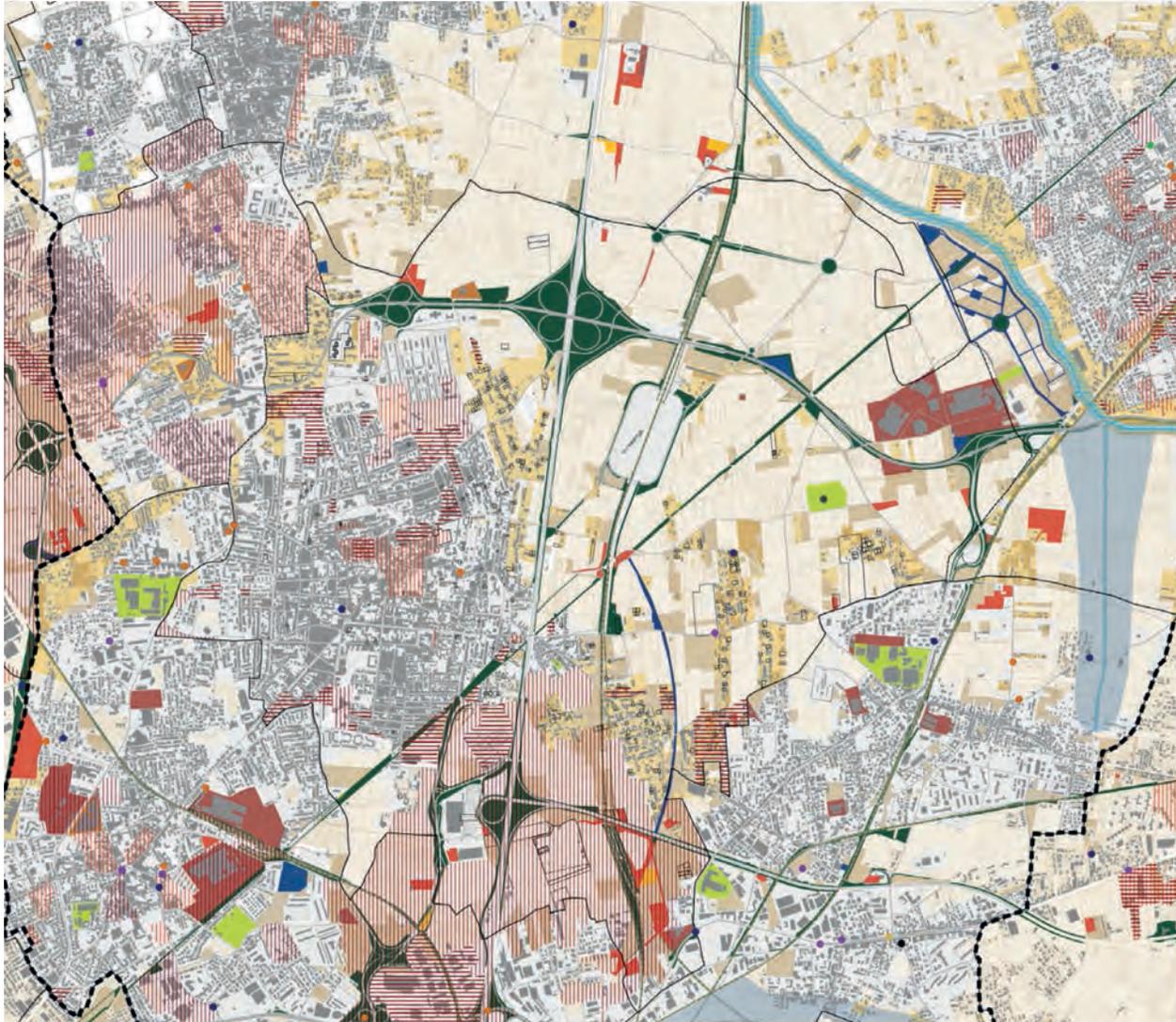
Il lavoro comune, portato avanti con la Regione Campania nell'organizzazione dei Pull, si è rivelato essenziale non solo rispetto agli esiti del processo in corso, ma anche rispetto alla possibilità di innescare collaborazioni tra Dipartimenti come l'ambiente, l'urbanistica e l'agricoltura, ancora costretti a lavorare in maniera separata a causa delle rigidità della macchina amministrativa.

L'attivazione del dialogo inter-istituzionale appare necessaria per fare in modo di reimmettere rifiuti e paesaggi dello scarto nei cicli metabolici della città. Pianificare misure integrate è obiettivo che la Regione ha cominciato a porsi proprio attraverso Repair.

La relazione da intraprendere con i comuni, per pianificare azioni calibrate ai contesti e mettere in pratica i principi di economia circolare enunciati nella legge sui rifiuti, ha avuto infatti una prima declinazione reale proprio grazie agli sforzi dei funzionari coinvolti nei Pull, che hanno esplicitato entro i tavoli vincoli, opportunità e azioni da indirizzare alla rigenerazione dei paesaggi dello scarto.

Il cammino, tuttavia, è ancora lungo, sia rispetto all'apprendimento istituzionale, sia rispetto alla capacità di trasferire saggezza locale nella programmazione di politiche situate. In questo quadro, sebbene emergano capacità di intrapresa nei territori studiati, appare ancora fragile la capacità dei soggetti locali di strutturare il proprio campo di azione in assenza di solide garanzie istituzionali.

FIG. 3, NSH1. WASTESCAPE. ANALYTICAL DESCRIPTION



- | | | | | | |
|---------|--|--|----------|--|--|
| nsw1.1. | | Polluted soils | nsw5.3. | | Interstitial spaces of infrastructure facilities |
| nsw1.2. | | Artificial soils | nsw6.1. | | Waste incinerators |
| nsw2.1. | | Degraded water bodies | nsw6.2. | | Landfills |
| nsw2.2. | | Elements linked to degraded water bodies | nsw6.3. | | Storage facilities |
| nsw2.3. | | Flooding zones | nsw6.4. | | Waste recovery |
| nsw3.1. | | Abandoned agricultural fields | nsw6.5. | | Sorting |
| nsw4.1. | | Vacant/underused buildings and settlements | nsw6.6. | | Communication |
| nsw4.2. | | Urban settlements suffering from fatigue | nsw6.7. | | Mobile facilities |
| nsw4.3. | | Poor housing condition | nsw6.8. | | Purification |
| nsw4.4. | | Informal settlements | nsw6.9. | | Composting |
| nsw4.5. | | Urban lots in transformation/tampered | nsw6.10. | | Incinerators |
| nsw4.6. | | Unauthorized buildings and settlements | nsw6.11. | | Vehicle dismantling |
| nsw4.7. | | Confiscated assets | nsw6.12. | | Other |
| nsw5.1. | | Neglected - dismissed or underused - infrastructures | | | |
| nsw5.2. | | Dismissed or underused public facilities | | | |



Allo stesso modo, le misure per mettere in pratica il riutilizzo di prodotti derivati dai rifiuti necessitano di un lavoro mirato delle istituzioni, così come la rigenerazione dei paesaggi dello scarto richiede la progettazione di interventi non fondati su misure meccaniche, ma sulla sorveglianza naturale e sulla protezione attiva degli spazi.

Note

1. Guardare alla dissipazione di cose e luoghi come lato oscuro del cambiamento è un atteggiamento ormai acquisito, già messo in luce da Kevin Lynch (Lynch 1990; Andriello 1992), oggi ancora più attuale, a testimonianza della condizione di "mutazione" (Gabellini 2018) nella quale l'urbanistica è coinvolta (Russo 2014; Moccia 2009; Pavia 2014; Gasparrini, Terracciano 2016).

2. I casi pilota della ricerca Repair sono rappresentati dalle città di Napoli e Amsterdam. Le altre città coinvolte sono: Amburgo (Germania), ód (Polonia), Pécs (Ungheria), Ghent (Belgio). Del gruppo Repair di Napoli, oltre al Dipartimento di architettura dell'Università Federico II, fa parte la Regione Campania. L'area di studio comprende undici comuni: Napoli est, Casoria, Afragola, Acerra, Casalnuovo, Caivano, Cardito, Crispano, Frattaminore, Volla, Cercola per un totale di 519.425 abitanti (superficie di circa 165 kmq).

3. L'area campione include i comuni di Afragola, Acerra, Caivano, Casalnuovo e Casoria, scelti in quanto attivi sin dai primi *living lab* attivati nella regione urbana di Napoli. Relativamente alla gestione dei rifiuti, oltre ad appartenere allo stesso Ambito territoriale ottimale, questi comuni presentano problemi simili.

4. Per un quadro sulla metodologia alla base dell'approccio collaborativo come *living lab way of working* vedere Steen e van Bueren 2017.

GILDA BERRUTI

WASTESCAPE REGENERATION AS A CHANCE FOR CIRCULAR PERI-URBAN PROCESSES. REPORTING FROM THE URBAN REGION OF NAPLES

Nowadays, considering waste as a resource has become a useful argument in order to move from theory to practice. Waste and waste management dominate the current urban planning literature (1).

Indeed, circular economy theories are quite developed and start to impact the industrial world (McDonough, Braungart 2003; McKinsey & Company 2016; Wijkman, Skånberg 2015). While experiences taking advantage of waste flows are underway, the transition to

practice appears more difficult with respect to wastelands, which are at the core of the REPAiR project. If experiences are consolidated on the reuse of waste flows in different fields, this translation exercise is more difficult for wastelands and wastescapes.

This paper analyses the challenges related to the territorial governance of wastescapes, which are at the core of Horizon 2020 research Resource Management in Peri-urban Areas: Going Beyond Urban Metabolism (REPAiR, Grant agreement no. 688920), starting from the case of the urban region of Naples (2).

The REPAiR research has two main objectives: on the one hand, to define tailor-made strategies with respect to places, aiming to reduce waste flows in peri-urban areas, promoting the use of waste as a resource; on the other, to build a decision model for/with local authorities, based on geodesign (Steinitz 2012) that develops through peri-urban living labs. The research investigates three waste flows: organic waste, construction and demolition waste, and wastelands accumulated to compose real landscapes of waste: wastescapes (REPAiR 2017; Amenta, Attademo 2016; Amenta, van Timmeren 2018), to be reintroduced into urban metabolism. The field of application of the research is the peri-urban, an intermediate area between city and countryside (Wandl, Magoni 2017), that appears the place where different flows intersect, becoming a strategic territory for the activation of innovation laboratories.

In the urban region of Naples, in assonance with the rest of Italy, there is a communication difficulty, an 'incomplete' meeting between policies and cities, which must be considered while designing urban policies (Balducci, De Leonardi, Fedeli 2018). On the one hand, policies are consolidated answers to problems recognized as collective and, on the other, society is constantly changing and needs time to understand the change and find ways to deal with it. We are faced with 'policies in search of cities' and 'cities in search of policies' that rarely find a constructive dialogue, even if they both cross relevant themes. This gap is made even more difficult by the recent transition from Province to Metropolitan city which has changed the established balances of power.

After describing the two environmental emergencies that have characterized the urban region of Naples and still manifest their impact, the paper will investigate wastescapes, whose definition was at the centre of the Peri-Urban Living Lab (from now on PULL) organized between April 2017 and February 2019. The objective is to analyse the current governance models and understand if it is possible to reduce the gap between policies and cities and what are the steps to be implemented.

The urban region of Naples between two environmental emergencies

After fifteen years of failed attempts to take waste management back to normal, the Campania emergency which began in 1994 officially ended in 2009 with the inauguration of the only large regional incinerator located in the north-east of Naples, in the municipality of Acerra (Iacueli 2008; Corona, Fortini 2010).

Further crises that have occurred in 2010 and 2011, the intensification of the phenomenon of the Land of Fires which has reached its peak between 2012 and 2013, and the consequent provisions of the European Parliament (European Parliament, Committee for petitions 2014; European Union, Court of Justice 2015), highlight how the management of environmental policies, with the associated conflicts (Petrillo 2009; Armiero 2014), and the related governance issues (Berruti, Palestino 2017, 2018), remains still problematic on the front of two emergencies: the waste emergency and the proliferation of wastelands in open spaces and along roads, especially in the peri-urban metropolitan area of Naples.

The regional measures issued since 2016 till today have introduced tools and actions in order to deal with the both emergencies.

There is a regional shortage of organic waste treatment plants, which worsens proportionally with the increase in the percentage of separate waste collection, together with the scarcity of authorized landfills and incinerators. This has led the European Union to condemn the Italian government to pay a fine of 120,000 euro per day, in addition to a sum of 20 million euro as a deterrent measure for the repetition of defaults such as the failed disposal of the eco-bales stored by the Extraordinary Commissioner during the years of the waste emergency.

The need to block these sanctions has affected the agenda of public policies and the organization of the regional apparatus. This is to the point that one of the first moves of the governor of Campania De Luca, elected in 2015, was to organize the Mission Structure for the disposal of eco-bales, whose actions, in accordance with the requirements of the regional waste management plan, were also addressed to locate the composting plants in the regional territory. The disaster of the Land of Fires, closely related to the waste emergency, broke out with media evidence only in the early 2000s. Not unlike the previous emergency that, arising from the inability to govern the territory (Laino 2013), clashed with the progressive social and ecological degradation (Corona, Sciarrone 2012; Di Gennaro 2014), the Land of Fires represented the organized response of criminal entrepreneurship to the national demand for low-cost disposal of solid and special waste.

The competitiveness of this response enlarged the illegal waste market, temporarily making the urban region of Naples the largest unauthorized landfill in Italy (Palestino 2015; Berruti, Palestino 2019). Abandoning waste along the roads or burning and burying it in agricultural lands and abandoned peri-urban areas has become a frequent behaviour, at least until 2013, when the Land of Fires was the subject of a Pact signed by the prefectures of Naples and Caserta; the thirty-three Municipalities in the Province of Naples and twenty-four in the Province of Caserta (Resolution of Regional Council 169/2013).

In continuity with the planning and management of the waste cycle, the remediation and control of wastelands represent the other problem to face. Only the full overcoming of both emergencies will allow, in fact, to plan a new development for the territory between the provinces of Naples and Caserta designated by the ancient Romans with the name of Campania Felix.

Wastelands in the urban region of Naples

The metropolitan territory is fragmented: there are many residual spaces cut out by the large infrastructures crossing the peri-urban area that configure a complex network of 'drosscape' (Berger 2006) and 'operational landscapes of waste' (Berger 2014; De Leo, Palestino 2017). This set of abandoned territories constitute wastescapes, on which the REPAiR research is focused (fig. 1).

Managing the conversion of waste into resources removes it from disposal and contributes to paying attention to the processes of selecting resources in the growth of the city. Therefore, re-appropriating wastelands has a double value. It aims to take urban ecosystems, which are complex socio-ecological systems, back to an appropriate condition with respect to the urban metabolism cycle. But, at the same time, it also implies that the communities commit themselves to reacquire the availability of goods that had been lost or had been expelled by the city's growth process.

Investigating a sample area, which includes five municipalities north of Naples located around the Napoli Afragola high-speed station (3), the map of wastescapes devised by the research team was updated with the contribution of all the participants in the PULL. General categories, valid for all cases in the European research, were therefore identified. A preliminary reflection emerging from the shared work is that parts of the territory become wastelands due to wrong political or urban planning choices.

In the spatial analysis of wastescapes, attention was also paid to the social aspects. The urban areas in socio-economic suffering were identified by adopting the composite index of urban suffering defined by the Prin Postmetropoli (Balducci, Fedeli, Curci 2017).

Wastescapes include (REPAiR 2018b): i) degraded

lands, because they are polluted or made artificial by human alterations over time; ii) degraded hydrographic systems, because neglected or subject to hydraulic danger; iii) degraded fields, which include uncultivated or threatened with desertification agricultural fields, often awaiting transformation, and vulnerable areas due to intrinsic characteristics or the exposition to natural danger; iv) disused or underused infrastructures or facilities, that become the subject of illegal waste abandonment; v) operational infrastructure of waste, i.e. landfills, storage sites, incinerators and their specific areas of relevance. Moreover, settlements and buildings in crisis belong to the same category, which includes abandoned or underused buildings, areas of precarious housing that generate social emergencies, buildings or settlements constructed outside the law, confiscated buildings and lands.

Among the specificities of the urban region of Naples there is the condition of abandonment of infrastructures, due to the inadequacy of the sewage system or the deposit of waste and the setting of fires, in addition to the lack of connection between networks belonging to different levels. Moreover, the phenomena of withdrawal from the countryside and poor landscape care have been highlighted – related to the expropriation of land suffered by farmers due to the illegal hiring and the presence of organized crime – alongside the proliferation of settlements and informal buildings. Participants in the PULLs also reported on current experiences of rebirth of discarded territories and re-entry into urban metabolism (Berruti 2019). Among these, the case of Antonio Esposito Ferraoli farm in Afragola is significant; being confiscated from organized crime, abandoned and discarded for many years. Today, a multi-level regeneration process is underway: from the return to the countryside through the care of community gardens to the activation of social enterprises.

Experiments on governing wastescapes

Institutional measures to counter the proliferation of wastelands have essentially focused on the activation of forms of territorial defence that act as a deterrent to illegal waste abandonment. In fact, waste deposits accompanied by fires are still frequent in many peripheral areas of Naples, along the borders of neighbouring municipalities, wherever the competent subject is not clear.

At the same time there is widespread fragmentation of the metropolitan territory and the presence of neglected residual areas, dotted with underutilized shopping centres, illegal settlements, properties confiscated from organized crime, and the Roma settlements. It seems to be difficult to reuse these lands within the single municipality, but putting into system within shared visions of territorial development could trigger processes of environmental chain regeneration.

The *Campania Più* Program is among the most relevant policies. It started with signing the memorandum of understanding, in May 2017, by the Minister of Labour, the Campania Region, the Mayor of Naples and the mayor of the Metropolitan City. The State co-financed the program with 10 million euro addressed to the redevelopment and extraordinary maintenance of the arteries at greatest risk of abandoning waste, which provide employment for long-term unemployed. The *Campania Più* Program is articulated in the actions greener Campania and more controlled Campania, to be implemented through a specific Program Agreement between the Campania Region, the Metropolitan City of Naples and the Province of Caserta.

According to the greener Campania action, the road system that will be subject to naturalistic redevelopment, was preliminarily divided into seven road networks for a total of over 2.400 kilometres: two are in the Metropolitan City of Naples, and five are in the Province of Caserta.

Furthermore, in August 2017, the Region launched a competition of ideas for the selection of the best technical solutions for the redevelopment and extraordinary maintenance of the green areas along the main road connections.

The action more controlled Campania; on the other hand, it provides an integrated system for monitoring road arteries with the highest risk of abandoning waste and consequent fires.

As it can be seen from the recently implemented measures both in the environmental and urban fields, the Region looks at waste essentially as risks for the environment and designs policies mostly aimed at its removal and disposal.

Although the rhetoric of the circular economy is present in the Regional Waste Law already in art. 2, a proactive attitude towards waste treatment as a resource is still struggling to be applied in policies. Some efforts concern the Environment Department of the Region, which is mounting actions aimed at reducing the production of waste through the re-use of durable goods and the creation of production chains for an integrated network of recycling plants, material recovery and waste processing.

Faced with the efforts to create opportunities at the regional level, Municipalities still struggle to overcome territorial egoisms and are hardly committed to teamwork in order to pursue common goals.

This is true with respect to both the governance of waste and wastelands.

Although the Conference of mayors, alongside the mayor and the metropolitan Council, has the opportunity to play an important role, it presents itself as an institution that is still weak. To confirm this, we can underline a fact: at the beginning of 2017 the Conference of mayors did not even register the 40% of the presences. On the other hand,

In addition to representatives of the Region and, sporadically, of the Metropolitan City and the Municipalities, the participants in the PULL were the delegate administrators of the urban hygiene companies and the companies operating in the sample area, as well as associations, active citizenship groups and inhabitants (fig.4).

In the laboratories focused on wastescapes, participants proposed three territorial regeneration projects (homogeneous collection sites, the green mile and new lands), which were deepened through worktables aimed at identifying the necessary implementation actions. The interaction was aimed at choosing the priority actions, establishing pertinent relationships with the stakeholders' objectives. As for wastescapes, the most urgent objective is avoiding the abandonment and illegal storage of waste in open spaces and along peri-urban roads. Strong interest has been also expressed in the activation of inclusive urban transformation processes, to which each actor could contribute according to his skills. Finally, it was considered essential to find solutions capable of keeping organized crimes out of the waste management process.

An atmosphere of cooperation characterized the laboratories, making the work of the tables productive, even if there have been tensions linked to the legacy of the waste emergency and the wounds opened by past struggles against the incinerator. Tensions have been settled by redirecting participants' energies towards common goals. Significant efforts have also been made to build collective knowledge on technical issues concerning waste management in Campania and the working of the administrative apparatus.

As was also shown by the absence of representatives of the optimal territorial areas (henceforth ATO), who had been invited to participate in the laboratories, waste management continues to be perceived as a problem to be solved by the single municipality. On the other hand, the transition to the new governance system is not complete, as the ATOs of the urban region of Naples are not yet fully active due to delays in the appointment of directors. The disparity of knowledge among participants turned out to be a question to be managed carefully, so as not to hinder the creative design process undertaken.

Steps to bridge the gap between policies and cities

From the PULLs, some hints emerged on how to mind the gap between policies and cities which can be summarized as follows: need for integration between sectoral policies; institutional learning; capacitation of local subjects; transfer of community wisdom within rules, procedures and policies.

The joint work carried out with the Campania Region in organizing the PULLs proved to be

essential, not only with respect to the outcomes of the ongoing process, but also to the possibility of triggering collaborations between departments such as the Environment, Urban Planning and Agriculture, still forced to work separately due to the rigidity of the administrative apparatus.

The activation of an inter-institutional dialogue appears to be necessary in order to re-enter waste and wastescapes in urban metabolic cycles. Indeed, planning integrated measures is an objective that the Region has begun to pursue just through REPAiR.

In order to plan actions calibrated to the contexts and put into practice the principles of circular economy enunciated in the law on waste, the relationship with municipalities had in fact a first real evidence precisely thanks to the efforts of the officials involved in the PULL, who made explicit within the worktables constraints, opportunities and actions to be addressed to wastescape regeneration.

The path, however, is still long with respect to both institutional learning and the ability to transfer local wisdom when planning situated policies. In this context, although capacity for enterprise is emerging in the investigated territories, the capacity of local subjects to structure their field of action in the absence of solid institutional guarantees still appears fragile. In the same way, the measures to put into practice the reuse of products derived from waste require a targeted work by institutions, just as wastescape regeneration requires planning actions not based on mechanical measures but on natural surveillance and active protection of spaces.

Notes

1. Looking at the waste of things and places as the dark side of change is a gained approach, already highlighted by Kevin Lynch (Lynch 1990; Andriello 1992), today even more relevant due to the condition of "mutation" (Gabellini 2018), in which urbanism is involved (Russo 2014; Moccia 2009; Pavia 2014; Gasparini, Terracciano 2016).

2. The pilot cases of the REPAiR research are Naples (Italy) and Amsterdam (the Netherlands). The follow-up cases are Hamburg (Germany), ód (Poland), Pécs (Hungary) and Ghent (Belgium). Besides the Department of Architecture of Federico II University also the Campania Region is involved in the Neapolitan research team. The focus area includes eleven municipalities: eastern Naples, Casoria, Afragola, Acerra, Casalnuovo, Caivano, Cardito, Crispano, Frattaminore, Volla, Cercola (inhabitants: 519.425; area:165 sq. km).

3. The sample area includes the municipalities of Afragola, Acerra, Caivano, Casalnuovo and Casoria, selected as the most active from the first living lab carried out in the urban region of Naples. As for waste management, besides belonging to the same Optimal territorial area, they present similar problems.

4. For a description of the methodology on the collaborative approach as "living lab way of working" see Steen, van Bueren 2017.

References

- Amenta L., Attademo A. (2016), "Circular Wastescapes. Waste as a resource for peri-urban landscapes planning", *CRIOS Critica degli Ordinamenti Spaziali*, no. 12, p. 79-88.
- Andriello V. (1992), "Presentazione", in K. Lynch (1990), *Wasting away*, Sierra Club Books, San Francisco, It. ed. Deperire, Cuen, Naples, p. 7-28.
- Armiero M. (2014), "Garbage under the Volcano: The Waste Crisis in Campania and the Struggles for Environmental Justice", in M. Armiero, L. Sedrez, eds., *A History of Environmentalism*, Bloomsbury, London-New York, p. 167-184.
- Balducci A., De Leonardi O., Fedeli V. (2018), eds., *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Il Mulino, Bologna.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini, Milan.
- Berger A. (2006), *Drosscape: Wasting Land in Urban America*, Princeton Architectural Press, New York.
- Berruti G. (2019), *Fuori norma. Percorsi e ragionamenti su urbanistica e informale*, Inu, Rome.
- Berruti G., Palestino M.F. (2017), "La pianificazione del ciclo dei rifiuti e delle aree rifiuto nella svolta della governance metropolitana di Napoli", Working Paper, *online magazine Urban@it*, no. 3, p. 1-11.
- Berruti G., Palestino M.F. (2018), "Le aree-rifiuto come sfida dell'economia circolare. Un cantiere aperto nella regione urbana di Napoli", *Urbanistica Informazioni*, no. 278, p. 26-31.
- Berruti G., Palestino M.F. (2019), "Contested land and blurred rights in the Land of Fires (Italy)", *International Planning Studies*, 22 February.
- Brenner N. (2014), "Introduction: Urban Theory without an outside", in N. Brenner, ed., *Toward a study of planetary urbanization*, Jovis Berlag, Berlin, p. 14-27.
- Corona G., Fortini D. (2010), *Rifiuti. Una questione non risolta*, XL, Rome.
- Corona G., Sciarone R. (2012), "Il paesaggio delle ecocomore", *Meridiana*, no. 73-74, p. 13-35.
- De Leo D., Palestino M.F. (2017), "S-regulation matters", in A. Balducci, F. Curci, V. Fedeli, eds., *Postmetropolitan territories. Looking for a New Urbanity*, Routledge, Milton Park-New York, p. 274-280.
- Di Gennaro A. (2014), "Per una storia dell'ecosistema metropolitano di Napoli", *Meridiana*, no. 80, p. 105-124.
- ENoLL 2013, *ENoLL Living Labs*, [http://www.openlivinglabs.eu/livinglabs].
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Rome.
- Iacuellì A. (2008), *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*, Rinascita, Rome.
- Laino G. (2013), "Oltre la crisi dei rifiuti: Napoli tra proclami e pragmatismo", *PPC*, no. 27-28, p. 180-195.

Lynch K. (1990), "Wasting away", in M. Southworth, ed., *Deperire*, Cuen, Naples.

McDonough W., Braungart M. (2003), "Towards a sustaining architecture for the 21st century: the promise of cradle-to-cradle design", *UNEP Industry and Environment*, no. 13, p. 13-16.

McKinsey & Company (2016), *The circular economy: moving from theory to practice*, McKinsey & Company Center for Business and Environment, New York.

Moccia F.D. (2009), "L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici", *Urbanistica*, no. 140, p. 95-102.

Palestino M.F. (2015), "Per un'agenda radicale della Terra dei Fuochi", *Crios Critica degli ordinamenti spaziali*, no. 10, p. 9-18.

Parlamento Europeo-Commissione per le petizioni (2014), *Comunicazione ai membri*, Petition no. 1771/2012.

Pavia R. (2013), ed., "No-Waste", *Piano Progetto Città*, no. 27-28, L'IST, Trento.

Petrillo A. (2009), *Biopolitica di un rifiuto. Le rivolte anti-discarica a Napoli e in Campania*, Ombre corte, Verona.

REPAIR (2017), *D3.1 Introduction to methodology for integrated spatial, material flow and social analyses*, [http://h2020repair.eu/wp-content/uploads/2018/03/Deliverable_3.1_Introduction_to_methodology.pdf].

REPAIR (2018a), *D6.4 First application of the decision model in all case studies*, [<http://h2020repair.eu/wp-content/uploads/2018/06/Deliverable-6.4-First-application-of-the-decision-model-in-all-case-studies.pdf>].

REPAIR (2018b), *D3.3 Process model for the two pilot cases: Amsterdam, the Netherlands and Naples, Italy*, [<http://h2020repair.eu/wp-content/uploads/2018/06/Deliverable-3.3-Process-model-for-the-two-pilot-cases-Amsterdam-the-Netherlands-and-Naples-Italy.pdf>].

Unione Europea-Corte di Giustizia (2015), *Sentenza*, Causa C-653/13.

Steen K., van Bueren E. (2017), *Urban Living Labs. A living lab way of working*, Institute for Advanced Metropolitan Solutions, Amsterdam.

Steinitz C. (2012), *A Framework for Geodesign: Changing Geography by Design*, ESRI Press, Redlands, CA.

Wandl A., Magoni M. (2017), "Sustainable Planning of Peri-Urban Areas: Introduction to the Special Issue", *Planning Practice & Research*, vol. 32, no. 1, p. 1-3.

Wijkman A., Skånberg K. (2015), "The Circular Economy and Benefits for Society. Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency", *Club of Rome*.

**EUGENIO MORELLO, FRANCESCO MUSCO,
NICOLA COLANINNO, FILIPPO MAGNI,
DENIS MARAGNO**

PER UNA GOVERNANCE CLIMATICA DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: RICOGNIZIONE DEL CONTESTO, COSTRUZIONE DI CONOSCENZA E PROPOSTE OPERATIVE

L'articolo illustra il percorso di avvio della pianificazione climatica nella Città metropolitana di Milano, attraverso il progetto di ricerca finanziato da Fondazione Cariplo nel 2017. Il lavoro ha riguardato *in primis* la ricognizione dello stato di fatto, ovvero la consapevolezza e la preparazione del territorio in tema di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. In particolare, da un lato è stata esaminata l'esperienza recente della pianificazione di settore, dall'altro è stato intrapreso un lavoro di ascolto e confronto con gli attori del territorio. Successivamente è stata condotta un'operazione di mappatura delle vulnerabilità socio-economiche e climatiche del territorio, con particolare attenzione ai rischi collegati alle ondate di calore e alle precipitazioni intense. Da qui, l'identificazione delle aree critiche per informare la pianificazione e proporre affondi mirati per la rigenerazione di aree maggiormente esposte, a partire dall'applicazione di un abaco di soluzioni tecniche per adattamento e mitigazione. In parallelo il progetto agisce sulla disseminazione dei temi sul territorio, attraverso attività pubbliche di formazione per tecnici e decisori politici. Infine, è stato affrontato il tema della *governance* climatica in maniera coordinata alla scala vasta territoriale, giungendo alla proposta di istituire una regia di coordinamento a livello metropolitano e aggregando i comuni in un piano condiviso: la Città metropolitana potrebbe definire quindi gli obiettivi e le strategie, mentre i comuni aderenti, liberati dagli oneri della pianificazione e rendicontazione del piano, potrebbero concentrare il loro impegno sulle azioni concrete a livello locale e contribuire così alla sfida obiettivo comune di scala metropolitana.

Il ruolo della pianificazione climatica e gli obiettivi di progetto

Rimettere in discussione metodi e procedure della pianificazione urbanistica in una prospettiva *climate proof* rappresenta un campo di sperimentazione, azione e ricerca di fondamentale importanza per potere individuare le

misure più idonee anche a livello spaziale: la protezione della popolazione, delle infrastrutture e dei sistemi economici. Ciò rappresenta un banco di prova fondamentale per le città, soprattutto per ridefinire i propri strumenti di governo del territorio in una prospettiva di adattamento ai nuovi scenari climatici, incrementando la resilienza complessiva delle aree urbane.

In questa prospettiva è ragionevole indicare almeno tre elementi che vanno a caratterizzare una pianificazione climatica capace di fare sinergia con l'urbanistica: i) l'elaborazione di quadri conoscitivi avanzati e dinamici che garantiscano di intercettare le specifiche vulnerabilità dei luoghi indirizzando e orientando le scelte di piano, sia nella pianificazione di livello strategico sia in quella regolativa; ii) l'integrazione tra misure di adattamento e tecniche urbanistiche, al fine di inglobare nel progetto urbanistico e nel piano (anche a livello settoriale) la pianificazione climatica, che da sola non avrebbe autorità regolativa; iii) la sinergia tra le politiche urbane – specialmente di natura rigenerativa – e le politiche di adattamento al fine di garantire una reale efficacia della politica di protezione climatica locale.

"Cambiamenti climatici e territorio: linee guida e proposte operative della Città metropolitana di Milano" è il progetto proposto in risposta alla *call* del Bando territoriale promosso da Fondazione Cariplo nel 2017, con i seguenti obiettivi: allineare il contesto locale della Città metropolitana di Milano (CmM) al dibattito internazionale e ai nuovi temi della pianificazione climatica integrata alla pianificazione urbanistica; costruire una *roadmap* verso la redazione di un piano clima; perseguire i *target* di riduzione delle emissioni di gas serra e di risposta all'adattamento già stabiliti a livello internazionale. Nello specifico, a partire dall'esperienza pianificatoria della CmM e dal capitale tecnico sui temi proposti, lo studio ha svolto principalmente le seguenti attività: i) la ricognizione del quadro conoscitivo in materia di mitigazione e adattamento; ii) l'analisi territoriale della vulnerabilità; iii) la definizione di una strategia complessiva e integrata tra risposte alla mitigazione e all'adattamento, con obiettivi di efficacia attraverso una proposta operativa di gestione della *governance* climatica metropolitana da un lato e l'attenzione alle ricadute spaziali con esplorazioni di progetti pilota d'azione dall'altro; iv) disseminazione sul territorio, attraverso *workshop*, seminari e formazione tecnica, con l'obiettivo di aumentare il livello di conoscenza e trasferire i temi del cambiamento climatico all'interno delle pratiche pianificatorie locali, rileggendo strumenti e piani nell'ottica della resilienza territoriale.