

**UNA GEOGRAFIA  
DELLE  
POLITICHE  
URBANE TRA  
POSSESSO E  
GOVERNO**

**Sfide e opportunità  
nella transizione**

A cura di:

Camilla Perrone

Benedetta Masiani

Federico Tosi

## **WORKING PAPERS – Urban@it**

**Collana diretta da Valentina Orioli e Nicola Martinelli**

### **Comitato scientifico**

Angela Barbanente, Politecnico di Bari  
Gilda Berruti, Università di Napoli Federico II  
Lavinia Bifulco, Università degli Studi Milano-Bicocca  
Anna Lisa Boni, EUROCITIES  
Valentino Castellani, past president Urban@it  
Fabiano Compagnucci, Gran Sasso Science Institute  
Edoardo Croci, Università Bocconi Milano  
Egidio Dansero, Università di Torino  
Marzia De Donno, Università degli Studi di Ferrara  
Valeria Fedeli, Politecnico di Milano  
Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia  
Giovanna Iacovone, Università degli Studi della Basilicata  
Patrizia Lombardi, Politecnico di Torino  
Giampiero Lombardini, Università degli Studi di Genova  
Annick Magnier, Università degli Studi di Firenze  
Simone Ombuen, Università Roma TRE  
Ernesto d'Albergo, Sapienza Università di Roma  
Elvira Tarsitano, Università di Bari  
Claudia Tubertini, Università di Bologna  
Walter Vitali, co-coordinatore gruppo di lavoro Goal11 ASviS  
Michele Zazzi, Università degli Studi di Parma

### **Staff editoriale**

Letizia Chiapperino  
Ambra Lombardi  
Martina Massari

### **Politiche editoriali**

Procedura di selezione tramite peer-review



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/> 2021

### **Questo numero**

N°12, 2021

Titolo:

Una geografia delle politiche urbane  
tra possesso e governo.

Sfide e opportunità nella transizione

A cura di:

Camilla Perrone, Benedetta Masiani,  
Federico Tosi

ISBN 9788854970656 ISSN 2465 2059

DOI 10.6092/unibo/amsacta/6790

Dipartimento di Architettura  
dell'Università di Bologna  
Viale Risorgimento, 2 40136 Bologna

Urban@it - Centro nazionale  
di studi per le politiche urbane  
Via Saragozza, 8 40121 Bologna  
[www.urbanit.it](http://www.urbanit.it)

L'editore si dichiara disponibile ad  
assolvere eventuali obblighi nei  
confronti degli aventi diritto per  
l'utilizzo delle immagini riportate nel  
volume.

Progetto grafico:  
Nicola Parise



# UNA GEOGRAFIA DELLE POLITICHE URBANE TRA POSSESSO E GOVERNO

## Sfide e opportunità nella transizione

a cura di

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

**Una nuova collana per Urban@it** **6**  
*Valentina Orioli, Nicola Martinelli*

**Premessa** **8**  
*Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi*

### PARTE PRIMA

**Le geografie del possesso delle reti, dei beni comuni, dei muri in sette grandi città italiane: Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari**

#### Il caso di Milano

I. Gli effetti Covid-19 sul mercato urbano milanese: l'ascesa dello sviluppatore specializzato **15**  
*Alberto Bortolotti*

#### Il caso di Torino

- I. L'innovazione sociale tra pratiche e politiche: il caso della portineria di comunità' di Porta Palazzo **24**  
*Francesca Bragaglia*
- II. Secondo welfare e gestione della crisi pandemica a Torino  
Uno sguardo sulle conseguenze e gli impatti sulla comunità locale **32**  
*Giulia Giovanetti*
- III. Abitare a Torino la città universitaria. Vent'anni di strategie e politiche urbane **40**  
*Erica Mangione*
- IV. Mercato immobiliare e interventi infrastrutturali: intrecci e dinamiche sinergiche **47**  
*Diego Vitello*

#### Il caso di Genova

- I. Regolazione, proprietà, investimenti: la dimensione pubblica nei grandi progetti di trasformazione urbana nel caso genovese **54**  
*Giampiero Lombardini*
- II. Assetti proprietari urbani e prossimità ai servizi ecosistemici: la misura dei drivers ambientali del mercato urbano **65**  
*Matteo Corsi, Barbara Cavalletti, Paolo Rosasco*
- III. Possedere e trasformare: il ruolo della proprietà pubblica nelle grandi operazioni di trasformazione urbana a Genova **81**  
*Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti*
- IV. Trasformare la città attraverso nuovi epicentri di sviluppo: il caso del Parco del Ponte tra nuove funzioni e risposta all'emergenza **97**  
*Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti*

- V. Trasformare la città attraverso nuovi epicentri di sviluppo di carattere produttivo e terziario: il caso del Parco scientifico e tecnologico di Erzelli 112  
*Beatrice Moretti, Matilde Pitanti*
- VI. Trasformare demolendo: strumenti di azione nello spazio pubblico della Genova contemporanea 123  
*Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti*

### **Il caso di Firenze**

- I. La città di Firenze tra trasformazione digitale e nuove sfide da raccogliere 137  
*Ferdinando Tupone*
- II. Covid e lavoro: opportunità e rischi del lavoro agile 147  
*Antonio Ciruolo, Federico Tosi*
- III. Pratiche di una città 'in comune': il caso di Firenze 158  
*Maddalena Rossi, Benedetta Masiani*
- IV. Pratiche di innovazione sociale per un nuovo modo di fare città: il caso dello Spazio Lumen a Firenze 169  
*Maddalena Rossi, Benedetta Masiani*

### **Il caso di Roma**

- I. Il caso della Roma Data Platform 177  
*Andrea Ariano*
- II. La scienza di Roma. Passato, presente e futuro di una città 183  
*Fabrizio Rufo*
- III. APROSDÓKITOS - La città inaspettata 189  
*Luca Giachi, Chiara Cavallaro*
- IV. Il Valle e l'Angelo Mai tra vincoli formali e incapacità politica 198  
*Stefano Catucci*
- V. La rigenerazione e la cura dei beni comuni a Roma 206  
*Fabio Giglioni*

### **Il caso di Napoli**

- I. Dispositivi giuridici per la città pubblica e l'uso comune dello spazio urbano. L'esperienza napoletana dei beni comuni 212  
*Nicola Capone*

### **Il caso di Bari**

- I. Per la transizione digitale non bastano i finanziamenti 224  
*Francesco Saponaro*
- II. La legge dei grandi numeri del piano di Bari 230  
*Francesca Calace*
- III. Possedere in comune a Bari: dalle esperienze pioniere al bosco delle associazioni 240  
*Patrizia Pirro, Carla Tedesco*
- IV. Possedere in comune a Bari: pratiche che costruiscono politiche urbane 252  
*Patrizia Pirro, Carla Tedesco*
- V. Agricoltura civica ed economia solidale del cibo nella transizione alimentare di Bari 258  
*Alessandro Bonifazi, Rinaldo Grittani, Giulia Motta Zanin*

## **PARTE SECONDA**

### **Geografie, concentrazioni e attori: l'influenza dell'economia delle piattaforme nel caso dell'Airbnb**

I. Airbnb a Milano: geografie, concentrazione e attori <i>Guido Anselmi, Veronica Conte</i>	274
II. Airbnb a Firenze: geografie, concentrazione e attori <i>Flavia Giallorenzo</i>	284
III. Airbnb a Roma: geografie, concentrazioni e attori <i>Barbara Pizzo</i>	297
IV. Airbnb a Napoli: geografie, concentrazioni e attori <i>Alessandra Esposito</i>	306
V. Airbnb a Palermo: geografie, concentrazioni e attori <i>Federico Prestileo</i>	317

## **PARTA TERZA**

### **Agende e politiche urbane per l'economia nei casi di Roma e Milano**

I. Agende e politiche urbane per l'economia: smart city a Roma e Milano <i>Federica Rossi</i>	326
II. Agende e politiche urbane per l'economia: ecosistemi dell'innovazione a Roma e Milano <i>Tommaso Fasciani</i>	334
III. Agende e politiche urbane per l'economia: i grandi eventi a Roma e Milano <i>Ernesto d'Albergo, Giorgio Giovanelli</i>	343

## **PARTE QUARTA**

### **Politiche di digitalizzazione e rigenerazione urbana**

I. Politiche di digitalizzazione e spazi urbani: spunti per una 'ulteriore' razionalizzazione dei territori <i>Vinicio Brigante</i>	353
II. Il <i>crowdfunding</i> civico: un nuovo modo di 'possedere' la città? <i>Giordana Strazza</i>	361
III. La rinascita culturale delle città post covid-19 anche alla luce del modello offerto dalle città creative Unesco <i>Giovanna Mastrodonato</i>	369
IV. Le comunità di energia rinnovabile <i>Silvia Lazzari</i>	379
V. <i>Heritage</i> , turismo e comunità <i>Annarita Iacopino</i>	385
VI. La rigenerazione urbana tra diritto alla città e dimensioni della sostenibilità <i>Giuseppe Andrea Primerano</i>	391
VII. Il recupero urbano tra disciplina dell'investimento immobiliare e rischi di <i>greenwashing</i> <i>Daniela Caterino</i>	400
VIII. Il bilancio e l'esercizio 'sottoposto' al mandato elettivo nella governance del territorio <i>Dario Sammarro</i>	407
IX. Gli investimenti immobiliari ed il Pnrr, tra esigenze di sviluppo e sostenibilità del turismo in Puglia <i>Giuseppe Tanzarella</i>	415

## UNA NUOVA COLLANA PER URBAN@IT

“Urban@it – centro nazionale di studi per le politiche urbane” è una associazione nata a Bologna nel dicembre 2014 con l’ambizione di qualificarsi come *think tank* a servizio delle città e di promuovere l’innovazione nelle politiche pubbliche.

Fra gli impegni principali che coinvolgono le 16 Università attualmente aderenti a Urban@it<sup>1</sup> c’è la redazione e la pubblicazione di un Rapporto annuale sulle città, che rappresenta l’occasione per una riflessione comune sulle tematiche emergenti e un contributo alla messa a punto di politiche e linee di azione efficaci per il governo urbano<sup>2</sup>.

Già in occasione della formazione del Primo Rapporto, presentato a gennaio 2016, è emersa l’esigenza di lasciare traccia del grande lavoro di costruzione che ciascuna di queste pubblicazioni annuali richiede. Intitolato “Metropoli attraverso la crisi” e curato da Marco Cremaschi, il primo Rapporto era stato dedicato alla specifica questione della dimensione metropolitana, a pochi mesi di distanza dall’approvazione della Legge 56/2014 (Delrio). In quel caso il lavoro di raccolta e elaborazione delle informazioni necessarie alla sua costruzione era stato alimentato con un approccio aperto alla contaminazione di diverse fonti, e in particolare grazie alle conoscenze emerse in tre diversi programmi Prin, a un corso di formazione specifico sulla Legge Delrio, organizzato in collaborazione con la Scuola di Specializzazione in Studi sulla Pubblica Amministrazione (Spisa) di Bologna, e alla raccolta di casi di studio e riflessioni di soci e di colleghi del Centro Studi in forma di “background papers”. Si trattava di 39 contributi originali offerti da ricercatori provenienti dal mondo dell’Università o da altre istituzioni e centri di ricerca, ma anche da persone appartenenti all’amministrazione pubblica. Citati nella bibliografia che accompagna l’edizione a stampa del Rapporto, i background papers sono stati pubblicati come rivista online sul sito di Urban@it, in modo da poter essere liberamente consultati o scaricati. È nata così la rivista online “Working Papers”, che negli anni ha raccolto i contributi che sono stati una importante base di riflessione prodromica alla formazione di tutti i Rapporti, ma anche materiali aggiuntivi, prodotti nelle diverse iniziative sviluppate da Urban@it.

Questa modalità di costruzione del Rapporto, che negli anni successivi si è precisata nelle metodiche e nei tempi per una definizione condivisa del tema e dei curatori, per l’affidamento diffuso della scrittura dei background papers e per la raccolta finalizzata di questi lavori, ben rappresenta le finalità e lo spirito di Urban@it.

Si tratta infatti di una serie di contributi eterogenei tanto per affiliazione degli autori e provenienza geografica, quanto per l’approccio disciplinare:

---

1 Oltre agli Atenei fondatori, che sono l’Università di Bologna e il Politecnico di Milano, aderiscono ad Urban@it Università Milano Bicocca, Università Luigi Bocconi di Milano, Università Iuav di Venezia, Università di Firenze, Università La Sapienza di Roma, Università Roma Tre, Università Federico II di Napoli, Politecnico di Bari, Politecnico di Torino, Università della Basilicata, Università Aldo Moro di Bari, Gran Sasso Science Institute, Università degli studi di Genova e Università degli studi di Torino e la Società Italiana degli urbanisti (Siu).

2 Temi e autori dei Rapporti annuali, editi da Il Mulino, si possono vedere alla pagina dedicata del sito [www.urbanit.it](http://www.urbanit.it)

la rappresentazione tangibile del significato di “lavorare in rete” e secondo principi di condivisione e trasparenza, in un ambito, quello delle politiche urbane, che attraversa necessariamente molte discipline e le tante scale del governo e della pianificazione territoriale.

Negli anni la rete di persone che alimenta il lavoro di Urban@it si è notevolmente estesa e i contributi ai Rapporti annuali, unitamente alle altre attività dell’associazione, sono cresciuti per numero, sistematicità e qualità. Nell’intento di valorizzare al meglio un patrimonio prezioso di conoscenza abbiamo progettato questa Collana che eredita il titolo “Working Papers – Urban@it” e l’ISSN delle nostre “storiche” pubblicazioni online<sup>3</sup> organizzandole in una forma più strutturata.

Questo primo numero, che corrisponde al Vol. 12 da quando, nel 2015, abbiamo iniziato le pubblicazioni con cadenza semestrale, raccoglie i background papers che hanno alimentato la costruzione del Settimo Rapporto “Chi possiede le città? Proprietà, poteri, politiche”, a cura di Camilla Perrone, Annick Magnier e Massimo Morisi, che sarà presentato a Bologna il 28 gennaio 2022.

La ricchezza dei contributi, che esplorano i temi del possesso e del governo delle città nella transizione, in particolare a Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli e Bari ben rappresenta il caleidoscopio attraverso il quale Urban@it continua ad osservare l’Italia urbana, e al tempo stesso restituisce un lavoro significativo di ricerca, trasversale a sedi e settori disciplinari, nel quale appaiono protagonisti molti giovani.

Concludiamo questa breve presentazione con l’auspicio che questa collana possa affermarsi come uno strumento versatile e capace di accogliere i contributi di tutti i frequentatori di Urban@it e degli studi urbani, non senza avere ringraziato tutti i colleghi che compongono il Comitato Scientifico e lo Staff Editoriale, senza i quali questo importante progetto non sarebbe stato possibile.

Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Bologna, 8 ottobre 2021

---

<sup>3</sup> Si vedano i numeri precedenti alla pagina <https://www.urbanit.it/rivista-online/>

# PREMESSA

## **Camilla Perrone**

Università degli Studi di Firenze  
Dipartimento di Architettura  
*camilla.perrone@unifi.it*

## **Benedetta Masiani**

Università degli Studi di Firenze  
Dipartimento di Architettura  
*benedetta.masiani@unifi.it*

## **Federico Tosi**

Fondazione Cesifin Alberto Predieri  
*federicotosi@hotmail.it*

Questo libro raccoglie i materiali di ricerca elaborati nell'ambito del lavoro finalizzato alla redazione del VII rapporto di Urban@it, "Chi possiede le città? Proprietà, poteri, politiche" edito per il Mulino 2022. gruppi di lavoro coinvolti nella redazione del rapporto hanno sviluppato i risultati delle ricerche nei contributi di questo libro tracciano una geografia delle politiche urbane che esplora in particolare il tema del possesso e del governo delle città nella transizione in sette città metropolitane italiane dal nord al sud d'Italia, includendo Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

Lo scopo del libro è raccogliere i risultati di ricerca scaturiti dai contributi di studiosi di numerose università italiane attorno alla domanda di ricerca originaria. In particolare, gli autori si interrogano sul possesso, inteso come l'insieme delle dinamiche socio-politiche di appartenenza e di "potere" del cittadino di vivere la propria città. Riprendendo proprio l'interrogativo che Saskia Sassen poneva nel rapporto intitolato "*Who Owns the City?*" (Sassen, 2014: pp. 6-8) dal quale si evince un sostanziale cambiamento in atto del tessuto urbano e delle dinamiche sociali da esso ospitate, la ricerca vuole contribuire al dibattito, partendo dalla convinzione che molte tendenze e dinamiche, di carattere soprattutto globale, stiano mettendo a rischio la tradizionale capacità di adattamento e, se si vuole, *resilienza* propria delle città. Riprendendo Saskia Sassen, la capacità delle città di mettere al centro le periferie (intese sia in senso geografico che sociale) e da qui creare innovazione, starebbe venendo meno a causa di cambiamenti comuni a tutte le grandi città mondiali, come l'inserimento nell'arena economica cittadina di grandi gruppi internazionali o altro tipo di *global players* dalla grande fama economica ma dalla scarsa attenzione verso le conseguenze sociali e culturali delle proprie operazioni.

A partire da queste considerazioni, i contributi del libro si propongono di indagare le dinamiche in corso nelle grandi città italiane, fornendo possibili strumenti conoscitivi e di gestione per comprendere ed eventualmente orientare i processi di trasformazione economica, sociale e spaziale delle città nell'intreccio tra molti "players e attori". Dato questo obiettivo, nel corso del suo svolgimento la ricerca ha costantemente guardato con attenzione a due aspetti considerati fondamentali per comprendere i cambiamenti in atto nelle nostre città. Il primo riguarda la conoscenza ovvero la comprensione della



natura dei processi in corso, il ruolo degli attori e l'emergere di nuove *actorship* che influenzano la città, ne governano le dinamiche economiche (anche senza possedere beni materiali), ne determinano le forme e il grado di pubblicità o di privatizzazione. Il secondo aspetto si riferisce più nello specifico alla centralità del ruolo delle politiche pubbliche (e di quelle urbane in particolare) nei processi di capacitazione sociale e di costruzione di urbanità descritti da Saskia Sassen. Ovvero il ruolo delle politiche pubbliche nel costruire un profilo attivo nell'arena decisionale a confronto con nuovi attori della trasformazione, affinché le città continuino ad essere complesse, ma anche incomplete (Sassen, 2014). Città quindi in grado di incorporare persone diverse, capaci di agire alle prese con logiche e politiche spesso contrastanti, ma anche di far emergere innovazione da parte di coloro che non hanno potere i quali, (pur non diventando necessariamente potenti nel processo) producono componenti di città, lasciando così un'eredità che aggiunge al suo cosmopolitismo qualcosa che pochi altri luoghi consentono.

Il perché quindi occuparsi di questo tema, diventa particolarmente evidente se si provano a individuare le nuove sfide per le politiche urbane di cui si elencano in prima istanza le seguenti: sfide derivanti dai nuovi proprietari, spesso part-time, internazionali; sfide legate a traiettorie di vita non residenti (si pensi ad esempio alla questione della tassazione dei servizi e al problema del *decoupling* tra residente e user); sfide legate alle dinamiche del mercato immobiliare (capendo chi lo controlla); sfide legate al conflitto sugli spazi pubblici e più in generale sulla città pubblica; sfide connesse al controllo dell'etere e alle narrazioni della città che esso traghetta, nonché alla *platform economy* e alle implicazioni sulle forme di "possesso" della città.

Con riferimento a questi aspetti il lavoro di ricerca ha cercato di muoversi intorno a tre concetti chiave: proprietà, possesso e influenza, agganciando a quest'ultimo una riflessione metodologica e possibilmente degli indirizzi operativi per le politiche pubbliche e in particolare per le politiche urbane. Inoltre, si è cercato di indagare possibili strumenti conoscitivi e di gestione per comprendere ed eventualmente orientare i processi di trasformazione economica, sociale e spaziale delle città nell'intreccio tra molti attori; in particolare tra chi vive la città, chi la possiede e chi è invece proprietario di beni e diritti.

Dal punto di vista contenutistico, il lavoro di ricerca viene inizialmente stimolato dalle profonde trasformazioni che la pandemia di Covid-19 sta innescando e continuerà a innescare, nelle nostre città. Infatti, seppur ancora immersi nell'ondata pandemica, è possibile immaginare che la risposta ai grandi cambiamenti portati dal virus possa andare in due direzioni opposte: una trasformazione verso qualcosa di nuovo o il ripristino dell'ordine precedente. In entrambi i casi, però, la costante sarà l'alto tasso di innovazione. Questo perché l'arrivo della pandemia ha innegabilmente accelerato cambiamenti esistenti o latenti, il cui superamento o la cui irreversibilità implicherà in ogni caso una forte innovazione di tanti aspetti di vari ambiti, come quello sociale, economico e politico. In questo contesto di trasformazione ed innovazione socio-culturale, la migliore lente di analisi non può che essere quella urbana, unica chiave per catturare la produzione di innovazione grazie all'essenza stessa delle città come luogo di sperimentazione e nascita delle avanguardie. Come Alessandro Balducci chiaramente sostiene, "le città sono la risposta al problema, non il problema" (Balducci, 2020), come a indicare che la

costruzione di un nuovo modello di società, che includa una diversa maniera di concepire le politiche pubbliche, non possa che passare per le nostre città. Questo è il fondamentale motivo per cui l'analisi delle nascenti dinamiche urbane è imprescindibile per comprendere le nuove tendenze a livello globale.

Nel contesto europeo, ed italiano nello specifico, tale lente permette anche una riflessione particolare sulla dimensione cittadina (e territoriale in generale) del rilancio post pandemico. I grandi piani di ricovero economico come il Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) fanno riferimento a molti ambiti ed innovazioni socio-economiche per la cui realizzazione è fondamentale un coinvolgimento dei territori, come anche ribadito dall'obiettivo 11 dell'agenda 2030 delle Nazioni unite (Orioli & Laino, 2020). In questo senso sarà imprescindibile al fine di programmare in maniera efficace ed efficiente le risorse che si investiranno, impostare la governance in senso concentrico, con una dinamica co-gestione tra centro (sia esso Roma o Bruxelles) e territori (Viesti, 2020).

Considerando la citata rilevanza della tematica di ricerca, il lavoro si è svolto tramite tre piste di indagine, il cui sviluppo è stato necessario per svolgere un'approfondita analisi dei processi innovativi.

La città delle reti. Questa pista di indagine nasce dalla consapevolezza che la pandemia da Covid-19 ha fortemente impattato le reti all'interno delle città. Se da un lato il confinamento ha costretto alla lontananza e "disconnessione" sociale, dall'altro, tale fenomeno ha sicuramente moltiplicato quella tendenza già esistente verso la connessione digitale. Questo ha permesso non solo l'emergere di nuovi attori (come le piattaforme dell'e-commerce) ma anche il vertiginoso aumento di reti di socialità telematica, come social network o mezzi di comunicazione digitale. Partendo da questa consapevolezza, l'indagine si è proposta di contribuire a capire chi veramente possiede il controllo dell'etere, che conseguenze ha avuto e potrà avere questa tendenza nelle strutture politiche, economiche e sociali delle nostre città. Grazie a questa indagine, si evince la necessità di una riflessione più approfondita sui modelli di città moderna, questionando in qualche modo una eccessiva e non regolamentata digitalizzazione, come già nel 2018 Bria e Morozov anticipavano nel loro saggio "Ripensare la Smart City" (Bria e Morozov, 2018).

La città condivisa. La seconda pista d'indagine, se vogliamo complementare alla precedente e strettamente connessa alla successiva, tocca il fondamentale tema della cittadinanza attiva nel rapporto con la città nel suo insieme e con le varie amministrazioni. Giancarlo Paba aveva, per così dire, messo tutto dentro un unico comun denominatore che possiamo sintetizzare così: senza cittadinanza attiva, la città non ha futuro alcuno (Paba, 2010). È un punto di particolare rilevanza se si considerano le conseguenze dell'isolamento dovuto alle restrizioni pandemiche. Anche in un contesto così difficile, viene in qualche modo dimostrato quanto esperienze di solidarietà, di comunità e di interazione sociale possano aiutare a costruire la resilienza di una città. Tuttavia, rimane importante investigare le tendenze che si celano dietro alle esperienze virtuose, per capire come tali attori si interfaccino all'interno della città, quanto riescano ad influenzarne la direzione e che grado di legittimità riscuotano.



La città dei ‘muri’. L’ultima pista di indagine, forse la più dolente, riguarda le dinamiche del mercato immobiliare. In questo settore, la tendenza globale all’inserimento di grandi investitori stranieri si scontra con una particolarità tutta italiana che vede il mercato immobiliare delle principali città abbastanza rigido. Ciononostante, non si può trascurare la presenza di nuovi investitori che, soprattutto in uno scenario post-pandemico, porterà ad un forte ripensamento sul ruolo (e potere) di questi grandi gruppi di investimento rispetto alla possibilità di modellare la pianificazione urbanistica e, di conseguenza sociale, economica e ambientale. Ancora chiaro il riferimento alla Sassen che anticipa e sottolinea la necessità di rendere la città più pubblica e più politica in opposizione alle logiche che considerano lo spazio urbano una merce da acquistare e scambiare.

Tenendo fisse le tre lenti di analisi, di fronte al rischio di uniformare le caratteristiche delle sette città analizzate, si sono costantemente prese in considerazione le particolarità geografiche di ogni territorio, date le differenze che possono far scaturire in merito alla nozione stessa di possesso e alla gerarchizzazione dei fenomeni. Tuttavia, ai fini della ricerca, si ritiene utile anche tracciare delle tendenze, riconoscendo, oltre che una oggettiva affinità tematica, anche un approccio metodologico, all’insegna della comparazione e collaborazione. Tale approccio si crede utile anche considerando la sempre maggiore necessità di collaborare e confrontarsi tra diverse città non solo italiane ma anche europee e mondiali.

Considerando tutti questi aspetti, la classificazione dei contributi segue una prima impostazione tematica, approfondita poi nelle diverse connotazioni geografiche. Il senso logico di tale suddivisione riprende l’importanza del possesso come domanda di ricerca originaria, per poi analizzare singoli casi studio, comparazioni geografiche e tematiche trasversali.

Nello specifico, la prima parte del libro offre una panoramica della geografia del possesso, seguendo sia un approccio tematico - nella direttrice precedentemente illustrata di reti, beni comuni e “muri” urbani - che geografico. In particolare, viene analizzato in profondità il mercato immobiliare e le sue mutazioni, la dimensione pubblica di proprietà e innovazione urbana, alcune pratiche di “città in comune”, la sfida della digitalizzazione nel contesto urbano tra piattaforme telematiche e controindicazioni della transizione digitale; infine, nell’intera stesura del capitolo, vengono offerti molti *case-studies* utili a comprendere a pieno, esempi paradigmatici relativi a tali ambiti.

La seconda parte del libro affronta il tema dell’Airbnb particolarmente rilevante oltre che trasversale a livello geografico, descrivendone le dinamiche e l’influenza economica nelle città di Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo.

La terza parte si concentra su un’analisi comparata tra due città italiane di grandi dimensioni: Milano e Roma. Tale analisi affronta tematiche cruciali come le sfide legate alla Smart City, la costruzione di ecosistemi dell’innovazione e la dinamica innescata dall’organizzazione di grandi eventi. Il tutto contribuisce a delineare la relazione tra politiche urbane ed economia.

Nella quarta e ultima parte sono raccolti alcuni contributi tematici che riflettono sulle politiche di digitalizzazione e rigenerazione urbana. Si propongono, inoltre, spunti di riflessione legati alla rinascita culturale dei nostri territori, alle dinamiche di sviluppo e recupero urbano in relazione agli investimenti immobiliari e alla sostenibilità ambientale declinata in varie forme dell’abitare la città.

Concludendo, il lavoro di ricerca funzionale alla stesura del VII rapporto di Urban@it “Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche” (Perrone, Magnier, Morisi, 2022) è stato molto vasto ed approfondito così da far emergere la necessità di essere raccolto in questo libro, che costituisce il primo numero della collana di Urban@it. Tuttavia, la varietà dei temi trattati e delle realtà geografiche analizzate contribuisce a evidenziare le innovazioni in atto rispetto al tema del possesso delle nostre città, qui inteso come cartina di tornasole delle più ampie trasformazioni sociali, economiche e politiche che le città si troveranno a governare. In questo senso, l’analisi qui proposta rileva le molteplici sfaccettature del dinamismo sociale quali utili inneschi per l’elaborazione di politiche pubbliche e legislative all’altezza della sfida. L’emergenza sanitaria nella quale ci troviamo ha mostrato la fragilità del modello di sviluppo fino ad ora adottato, caratterizzato dalle crescenti sfide che la rivoluzione digitale pone alle istituzioni, soprattutto locali, tanto da rendere estremamente attuale la questione posta da Antoine Courmont e Patrick Le Galès nel loro “*Gouverner la ville numérique*” (Courmont e De Galès, 2019). Proprio in linea con questa riflessione, in tutte le piste di indagine è emersa l’esigenza di un sostanziale ripensamento del rapporto tra tecnologia e autorità. L’emergere di questi importanti limiti dentro il concetto stesso di sviluppo attuale dovrebbe, nell’opinione dei curatori, portare politica e società civile (nelle sue molte forme) ad una profonda riflessione così da supplire alle mancanze riscontrate e non arrivare impreparati alle prossime grandi sfide globali. Per concludere, in un mondo dove le fragilità sistemiche stanno piano piano emergendo, questo contributo vuole essere un terreno solido sul quale costruire dibattiti ed elaborazioni volte ad aumentare “equità, inclusività e resilienza” (Armondi *et al.* 2020) delle nostre società, qualità che sembrano essere imprescindibili nel futuro che ci aspetta.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Armondi *et al.*, 2020.  
*Spazio e preparedness. Sulle sfide del Covid-19 per un rinnovato ruolo pubblico della pianificazione territoriale e delle politiche urbane.* Urban@it. [online] Disponibile su: <[https://www.eccellenza.dastu.polimi.it/wp-content/uploads/2020/09/LETTERA-APERTA-\\_Il-Covid-19-e-le-sfide-per-la-pianificazione.pdf](https://www.eccellenza.dastu.polimi.it/wp-content/uploads/2020/09/LETTERA-APERTA-_Il-Covid-19-e-le-sfide-per-la-pianificazione.pdf)> Consultato il 20 luglio 2021

Balducci, A., Fedeli, V., Curti, F., 2017.  
*Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione.* Milano: Guerrini e Associati.

Balducci, A., 2020.  
*Le città sono la risposta al problema, non il problema.* Urban@it. [online] Disponibile su: <<https://www.urbanit.it/covid-19-le-citta-sono-la-risposta-al-problema-non-il-problema/>>, Consultato il 29 luglio 2021.

Bria, F., Morozov, E., 2018.  
*Ripensare la Smart City.* Torino: Codice Edizione.

Courmont, A., De Galès, P., 2019.  
*Gouverner la ville numérique.*

Mattei, U., 2011.  
*Beni Comuni. Un Manifesto.* Roma - Bari: Laterza.

Orioli, V., Laino, G., 2020.  
*Rinnovare le politiche urbane per attraversare il passaggio d'epoca.* Urban@it. [online] Disponibile su: <<https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2020/10/2010223-Urban@it-Testo-Orioli-Laino-PP-2.pdf>> Consultato il 29 luglio 2021.

Paba, G., 2010.  
*Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche.* Milano: Franco Angeli.

Perrone, C., Magnier, A., Morisi, M., eds., 2022.  
*Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche. VII rapporto Urban@it.* Bologna: Il Mulino.

Sassen, S., 2014.  
*Who owns the city? In: Urban Age Governing Urban Futures.* LSE Cities: London. pp. 6-8.

Viesti, G. *et al.*, 2020.  
*Position Paper su Piano di Ripresa e resilienza (PNRR) e città.* Urban@it. [online] Disponibile su: <[https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2021/03/210308\\_Position-Paper-Urban@it-PN-RR-Citt%C3%A0.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2021/03/210308_Position-Paper-Urban@it-PN-RR-Citt%C3%A0.pdf)> Consultato il 29 luglio 2021.

## **PARTE PRIMA**

**Le geografie del possesso delle reti, dei beni comuni, dei muri in sette grandi città italiane: Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari**

# GLI EFFETTI COVID-19 SUL MERCATO URBANO MILANESE: L'ASCESA DELLO SVILUPPATORE SPECIALIZZATO

**Alberto Bortolotti**

Politecnico di Milano

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

*alberto.bortolotti@polimi.it*

## ABSTRACT

This article deals with the effects of Covid-19 on the urban market, in relation to the case of Milan. The author argues that, despite the unstable situation still on going, looking at the data of 2020 the impact had not been enough intense in order to determine a fatal trade collapse, therefore the confirm of the lines of access to credit and of investments located on huge urban transformation areas let Milan in the conditions for keeping its role of international attractive market, consolidating its financialization processes. Based on this scenario, the author argues that the pandemic emergency had accelerated the process of professionalization of the developers, in a way which is always more specialized and finalized to a better competitiveness in the global scenario. In conclusion, although the rise of specialized developers has led to a change in the real estate and urban scenario and processes, the capitalist paradigm of economic development of cities seems to persist despite the epochal event of the pandemic.

*Milan, Covid-19, urban market, financialization, specialized developer*

Questo articolo tratta gli effetti della pandemia da Covid-19 sul mercato urbano in riferimento al caso milanese. L'autore sostiene che, per quanto ci troviamo ancora in una situazione mutevole, guardando ai dati relativi al 2020 l'impatto non è stato abbastanza intenso da comportare un crollo letale delle compravendite, sicché la conferma delle linee di accesso al credito e degli investimenti su aree di grande trasformazione urbana pone Milano nelle condizioni di rimanere un mercato attrattivo a livello internazionale, consolidandone i processi di finanziarizzazione. Sulla base di questo scenario, l'autore sostiene che l'emergenza pandemica abbia accelerato il processo di professionalizzazione degli sviluppatori, in una forma sempre più specializzata tesa a migliorarne l'efficacia nella competizione globale caratterizzata dall'interdipendenza finanziaria. Infine, sebbene l'ascesa degli sviluppatori specializzati abbia comportato un cambiamento nello scenario e nei processi immobiliari e urbani, il paradigma capitalista di sviluppo economico delle città sembra permanere nonostante l'avvenimento epocale della pandemia.

*Milano, Covid-19, mercato urbano, finanziarizzazione, sviluppatore specializzato*

## INTRODUZIONE

La pandemia da Covid-19 ha avuto effetti negativi per l'intera economia mondiale<sup>1</sup>, un avvenimento che ha destabilizzato il mercato finanziario globale con ricadute sui titoli del settore immobiliare. In relazione a questo scenario, non sorprende l'analisi UBS Global Real Estate Bubble Index 2020<sup>2</sup> che qualifica le maggiori capitali centro europee come città a rischio di bolla immobiliare per via del significativo innalzamento del tasso di crescita del prezzo degli immobili (+5%), al contrario tuttavia di Milano che rimane un attrattore per compratori locali, nazionali e internazionali. Sebbene il Covid-19 abbia comportato un impatto negativo sul mercato urbano milanese ancora difficilmente quantificabile, possiamo osservare che se la Fase 1 dell'emergenza ha causato un calo delle compravendite pari a oltre il 50%<sup>3</sup> gli investimenti e le linee di accesso al credito gravitanti attorno ai principali sviluppatori sono state confermate, in virtù della solidità delle connessioni internazionali presenti tra Milano e il mondo. Infatti, è necessario considerare che la globalizzazione del settore immobiliare rappresenta oggi una variabile estremamente rilevante all'interno dei riassetto geostrategici delle città e degli stati sia per il peso finanziario degli investimenti sia per le interdipendenze e i contagi di vulnerabilità tra le economie del mondo<sup>4</sup>. Infine, si precisa che questo saggio prende in considerazione gli effetti Covid-19 sul mercato urbano anziché quelli esclusivamente relativi al mercato immobiliare, in quanto con mercato urbano «si vuole indicare che i beni immobili non sono soggetti autonomi, ma elementi di un sistema più vasto, il sistema urbano e territoriale; un sistema in cui i prezzi di suoli ed edifici sono legati alla presenza e alla qualità di infrastrutture e servizi caratteristici delle aree urbanizzate» (Gaeta, Janin Rivolin, Mazza, 2013: 6).

## LA MILANO DEL COVID-19

Come evocato dalle categorie di “città-connettore” (Bolocan Goldstein, 2017) per la capacità di intessere significative relazioni con altre polarità urbane mondiali, o “potenza regionale a medio raggio” (Sapelli, Bassetti, Magatti, 2005) per l'influenza esercitata sulle province circostanti alle quali è storicamente legata, la Milano pre-Covid-19 era indubbiamente un “corridore in ascesa” il cui *status* veniva ampiamente legittimato dai dati: nel 2019 la città è stata a tutti gli effetti una calamita del mercato immobiliare italiano con il 40% degli investimenti a livello nazionale (Carrà, 2020)<sup>5</sup>.

1 Si veda la stima OCSE relativa al terzo semestre 2020, <https://www.oecd.org/sdd/na/g20-gdp-growth-Q3-2020.pdf>.

2 L'analisi prende in considerazione le prime 25 città del mondo per costo delle abitazioni sottolineando come soltanto Chicago, Dubai, Milano, Varsavia, Madrid, Singapore e Boston detengano un valore medio equo degli immobili, ovvero non siano coinvolte del cosiddetto “rischio bolla”, che consiste nell'assegnazione di un valore errato del prezzo sostanziale e prolungato, generato dallo scostamento tra redditi, affitti e squilibri nell'economia reale. Si veda [www.ubs.com/global/en/wealth-management/chief-investment-office/life-goals/real-estate/2020/global-real-estate-bubble-index.html](http://www.ubs.com/global/en/wealth-management/chief-investment-office/life-goals/real-estate/2020/global-real-estate-bubble-index.html).

3 Il Consiglio Nazionale del Notariato nell'analisi comparata delle compravendite di fabbricati abitativi e strumentali tra marzo 2019 e marzo 2020 registra a Milano un crollo rispettivamente pari a -55,4% e -59,3%. Si veda [www.notariato.it/it/news/l'impatto-dell'emergenza-covid-19-fase-1-sul-mercato-immobiliare-e-dei-mutui-il-notariato](http://www.notariato.it/it/news/l'impatto-dell'emergenza-covid-19-fase-1-sul-mercato-immobiliare-e-dei-mutui-il-notariato)

4 L'impatto *glocale* del settore immobiliare, dalla crisi dei mutui *sub-prime* (2008) ad oggi, ha avuto un'estensione incrementale dovuta sia alla crescita fino al 60% degli investimenti nell'economia mondiale (Barnes, Tostevin, Tikhnenko, 2016: 5) sia alla logica di *geopolitica del multiplo* che descrive un continuo mutamento di attori, scopi e materialità eterogenee tali da condizionare la produzione e la circolazione del capitale immobiliare (Budenbender, Golubchikov, 2017: 5).

5 L'articolo cita uno studio della società di consulenza CBRE che riporta una crescita di investimenti immobiliari a Milano da 3,1 miliardi nel 2018 a 4,9 miliardi nel 2019.

Oggi la situazione è molto mutata ma, come sottolineato, il crollo delle compravendite non è stato fatale e l'ottima reputazione internazionale legittima il completamento delle grandi trasformazioni urbane in corso, a partire da quella di Mind guidata dal *developer* australiano Lendlease che a giugno, appena terminata la fase di *lockdown* conferma tutti gli investimenti presentando il progetto per lo stralcio funzionale A04 nell'area denominata "West Gate", mentre proseguono i lavori dei Laboratori di ricerca dello Human Technopole e dell'Ospedale Galeazzi. Parallelamente anche lo sviluppatore milanese Coima sta ultimando il complesso Gioia 22 e portando avanti una serie di altre operazioni come quelle in corso sui principali ex scali ferroviari.

Ancora una volta la rendita di posizione legata alla dimensione geostrategica di aree poste in prossimità di nodi intermodali di trasporto o grandi funzioni urbane, unitamente alla presenza costante di eventi internazionali, premia Milano. È il caso del "distretto Rho Fiera-Mind-Merlata", ma anche dello Scalo di Porta Romana, il quale, forte del proprio valore posizionale, è il perno di una significativa operazione di valorizzazione immobiliare del quadrante sud-est di Milano. Sicché possiamo intendere la città come un "corridore" nuovamente proiettato verso il cosiddetto "Modello Milano" (Bortolotti, 2020), soprattutto in vista delle Olimpiadi Milano-Cortina 2026 che proprio allo Scalo Romana vedranno la sede del villaggio olimpico. Contemporaneamente a questi processi, quale è il ruolo dell'amministrazione pubblica?

Sebbene l'emergenza Covid-19 abbia acuito gli scontri politici tra Regione Lombardia e Comune di Milano, permane un orizzonte condiviso nella prospettiva di un governo del territorio atto a favorire gli investimenti nelle grandi trasformazioni urbane per confermare l'attrattività internazionale di Milano. Sicché, al di là della mansione di "facilitatore", il decisore pubblico sconta una divergenza sempre più evidente tra le politiche urbane legate ai servizi di prossimità esposti nel documento strategico del Comune "Milano 2020", inclusa la prospettiva della "Città a 15 minuti"<sup>6</sup>, e le grandi operazioni legate al contesto finanziario che si scaricano in modo puntuale su porzioni di città senza troppa cura del Piano di Governo del Territorio e della *vision* affermata dallo stesso Documento di Piano, rendendo Milano un caso esemplare di come il potere regolamentatore-urbanistico in Italia si stia progressivamente depotenziando. In questa prospettiva il mercato urbano costituisce una risorsa e, al contempo, un vincolo per le scelte urbanistiche dell'amministrazione. Se, come anticipato dal fenomeno della *gig economy* legato ai *riders*, anche i principali servizi urbani verranno sistematicamente erogati da corporation internazionali, in aggiunta alla destinazione delle grandi funzioni urbane già oggi largamente indirizzate da logiche sovralocali, allora l'impianto costituzionale dello stato dovrà rapidamente riorganizzarsi con apparati realmente in grado di governare processi complessi e *transcalari* come questi.

In questo senso, lo strumento urbanistico della perequazione (Oppio, Pandolfi, Mattia, 2010) potrebbe aiutare a riaffermare il ruolo primario della pubblica amministrazione con la valorizzazione delle aree cedute mediante tale processo destinandole a funzioni e attrezzature collettive proprie della città pubblica. Essendo Milano uno dei più significativi esempi italiani per buone pratiche per perequazione, trasferimento dei diritti edificatori e partnership pubblico-privato (Micelli, 2011), un perfezionamento della perequazione con la relativa applicazione su scala metropolitana consentirebbe di governare le trasformazioni urbane poggiandosi proprio sui grandi interventi, attraverso un prelievo di rendita effettuato mediante standard urbanistici e oneri di urbanizzazione sufficienti a finanziare le città pubbliche.

<sup>6</sup> La Strategia di adattamento è disponibile al sito: [www.comune.milano.it/documents/20126/95930101/Milano+2020.++Strategia+di+adattamento.pdf/](http://www.comune.milano.it/documents/20126/95930101/Milano+2020.++Strategia+di+adattamento.pdf/)



Se parallelamente si costituirà una sinergia tra i comuni metropolitani nell'utilizzo del Fondo di perequazione metropolitana<sup>7</sup> allora la regia pubblica assumerà definitivamente un ruolo di protagonista e “attivatore” di processi urbani tesi a implementare gli spazi pubblici di Milano e del suo hinterland.

## UN NUOVO ATTORE MILANESE: IL *DEVELOPER* SPECIALIZZATO

In questo scenario anche il ruolo degli attori delle costruzioni è complessivamente cambiato molto. Come scrive Gabriele Pasqui, «i processi di specializzazione e finanziarizzazione hanno accentuato fenomeni di *trasformazione degli assetti e delle strategie societarie* da parte di molti operatori privati, e alla costituzione di nuovi attori dai tratti inediti per il mercato immobiliare milanese e italiano» (Pasqui, 2018: 79). Nel corso di soli 20 anni infatti, le maggiori attività di trasformazione urbana hanno subito un passaggio dal sostanziale protagonismo di grandi investitori pubblici (come Eni) o società a conduzione familiare attive in settori diversi ma strategici per il Paese (come il gruppo Fininvest Spa o il gruppo Pirelli Spa), a quello dei primi *developers classici* nella forma anglosassone che a Milano sono stati rappresentati soprattutto dalle famiglie Ligresti (Premafin Spa) e Cabassi (Bastogi Spa), a quello infine contemporaneo, dei grandi *developers specializzati*.

Questo passaggio di testimone non è stato rappresentato solo dalla portata degli investimenti nelle operazioni, quanto dalla presenza di questi nuovi attori nel dibattito pubblico sul futuro della città. Se dal Secondo Dopoguerra alla fine del XX secolo il contesto immobiliare milanese ha complessivamente avuto una lenta e graduale transizione tra grandi proprietari fondiari, costruttori e infine fondi di vario genere (Morena, 2007: 14), con l'arrivo del XXI secolo le geometrie degli interessi tra gli attori urbani sono divenute molto più variabili, articolate e flessibili. In altre parole, l'ascesa e il declino di nuovi investitori e relativi *developers* è molto rapida poiché adattata al principio di fluidità del capitale: come afferma Francesco Rizzo «il processo di valorizzazione è legato all'intensità con cui i capitali modificano le forme, cambiano l'area di investimento e passano da un possessore all'altro. La velocità di mutamento e di circolazione dei capitali è la causa prima della ricchezza individuale e nazionale» (Rizzo, 2002: 12). Un principio sottolineato nei suoi studi anche da David Harvey il quale afferma: «La capacità del capitale e della forza lavoro di muoversi a breve distanza e a basso costo da un luogo all'altro dipende dalla creazione di infrastrutture sociali e fisiche fisse, sicure e in gran parte immobili. La capacità di superare lo spazio si basa sulla produzione di spazio. Ma le infrastrutture necessarie assorbono capitale e forza lavoro per la loro produzione e manutenzione. Ci avviciniamo qui al cuore del paradosso. Una porzione del capitale totale e della forza lavoro deve essere immobilizzata nello spazio, congelata sul posto, per facilitare una maggiore libertà di movimento della parte restante. Tuttavia, la vitalità del capitale e del lavoro impegnati nella produzione e manutenzione di tali infrastrutture è assicurata solo se il capitale rimanente circola lungo percorsi spaziali e su un arco di tempo coerente con lo schema geografico e la durata di tali impegni. Se questa condizione non è soddisfatta, allora il capitale e il lavoro impiegati sono soggetti a svalutazione» (Harvey, 2001: 78)<sup>8</sup>. In altre parole, l'urbanizzazione connessa ai processi di finanziarizzazione del capitale produce ricchezza.

<sup>7</sup> Il Piano Strategico Remix redatto dalla Città Metropolitana di Milano è consultabile al sito: [www.cittametropolitana.mi.it/Piano\\_Strategico\\_2019\\_2021/10\\_progetti\\_strategici/remix](http://www.cittametropolitana.mi.it/Piano_Strategico_2019_2021/10_progetti_strategici/remix)

<sup>8</sup> L'autore precisa che «il capitalismo è necessariamente caratterizzato da un continuo sforzo di superare le barriere spaziali e annientare lo spazio attraverso il tempo. L'organizzazione spaziale è necessaria per superare lo spazio» (Harvey, 2001: 79).



Sicché la concentrazione di investimenti su grandi aree e il loro *link* con il mercato finanziario globalizzato dato dalle trasmutazioni di liquidità che operano la traduzione da beni capitali immobiliari urbani a beni moneta porta ad assumere una preponderanza politica e economica di chi agisce su scala mondiale con fondi o società di sviluppo quotate in borsa, un paradigma che rende dunque sempre più egemone a Milano come nelle altre capitali globali, la figura del *developer specializzato*. In questo senso, «la città è il luogo privilegiato del capitalismo perché è ricchezza astratta o sociale (urbana) trasformata e moltiplicata incessantemente» (Rizzo, 2002: 84). Sulla scorta di quanto appena affermato è significativo che questo nuovo attore abbia una centralità indiscussa data anche da fattori culturali intrinseci alla società mediatica odierna che riconosce nella forma architettonica spettacolarizzata la costruzione dell'immaginario urbano futuro. Perciò, la portata delle grandi trasformazioni urbane condotte dai *developers specializzati* non si riflette soltanto nella dimensione volumetrica ed economica degli interventi ma anche nell'innescio di fenomeni socio-spaziali che cambiano gli usi della città attribuendo influenza decisionale e persino autorevolezza a questo attore.

Vedremo quindi come, in meno di un decennio, la figura del *developer* milanese sia cambiata proprio in virtù di parametri legati al capitalismo globale come affidabilità, efficienza e efficacia, sino ai criteri di sostenibilità ambientale, oggi divenuti tutti indicatori fondamentali per legittimare le linee di accesso al credito degli investitori e dei fondi sovrani internazionali.

Come accennato, alla fine degli anni '80 a Milano l'investitore (o finanziatore) soppianta la figura del grande costruttore avviando un processo di governo verticale di tutte le fasi del ciclo immobiliare: grandi società a conduzione familiare o Partecipate pubbliche iniziano a lanciare importanti interventi di trasformazione urbana. È il caso di Milano 2, Milano 3 della famiglia Berlusconi o del nuovo distretto Bicocca della famiglia Pirelli. Dopo un decennio tuttavia, l'ulteriore specializzazione del settore (Gaeta, 2009), che richiede una gestione sempre più complessa<sup>9</sup>, lascia spazio ai primi *developers classici*, operatori che amministrano fondi societari terzi determinando l'indirizzo di importanti decisioni strategiche per il futuro della città, tra cui Salvatore Ligresti che, attraverso i fondi del Gruppo FonSai, attivò una serie di operazioni come City Life, o, analogamente, i fratelli Cabassi con la creazione del centro direzionale sud Milano Fiori realizzato da Bastogi Spa, o la stessa Pirelli & Co Real Estate Spa, nata per gestire inizialmente l'intervento sopracitato ma successivamente divenuta uno sviluppatore a tutti gli effetti con la trasformazione in Prelios Spa.

L'innovazione professionale del *developer* si consolida ulteriormente intorno al 2007 quando Milano si aggiudica Expo 2015. Nello stesso periodo, Manfredi Catella, cogliendo l'effervescenza del momento storico, riesce a coinvolgere il gruppo internazionale Hines nell'operazione di Porta Nuova. Questa partnership è un punto di svolta per il mercato urbano italiano perché, da quel momento e, successivamente, con la nascita della nuova Coima, inizieranno ad investire a Milano una serie di fondi internazionali prima in collaborazione con Hines, poi direttamente dal Qatar Investment Authority e infine la partecipazione di grandi gruppi bancari italiani come Unicredit e UBI. Il passaggio dal *developer classico* al *developer specializzato* si definisce non solo per la portata di capitale che la società è in grado di investire ma anche per l'articolazione interna di una serie di apparati che nel caso di Coima sono denominate Coima Srl,

---

<sup>9</sup> I fondi a raccolta si distinguono dagli altri per il fatto che la società di gestione raccoglie preventivamente il denaro degli investitori e solo in seguito lo investe in beni immobili e diritti reali.

Coima Sgr, Coima Res, Residenze Porta Nuova Agency, Coima Image, Ingre, Big Spaces, Fondazione Riccardo Catella e Bam, spaziando dalla gestione dei singoli immobili, dei fondi di investimento immobiliare (6,9 miliardi di euro stanziati), dei titoli azionari, delle vendite, alla progettazione architettonica e ingegneristica, alla programmazione culturale<sup>10</sup>.

L'operazione Porta Nuova, sia sul piano simbolico sia su quello societario, ha consacrato Milano come un attrattore internazionale appetibile anche per altri *developers specializzati* come è stato per l'australiano Lendlease che tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 acquisisce prima gli Headquarters di Sky Italia da Risanamento Spa, successivamente rileva dalla stessa il 50% delle quote della joint venture InTown, garantendosi lo sviluppo dell'area di Santa Giulia e infine, a giugno 2020, firma la convenzione con Comune di Milano e Arexpo per la concessione a 99 anni dello sviluppo dell'area denominata Mind (Milano Innovation District). Oggi Lendlease, nella figura del *manager* per l'Italia e l'Europa continentale del gruppo Andrea Ruckstuhl, diventa dunque un attore centrale delle politiche urbane milanesi, riattivando due tra le aree più strategiche della città sulle quali l'Amministrazione comunale ha sempre scommesso molto. Notiamo come l'investitore internazionale si muova, come in questo caso, con la garanzia di avere una protezione nazionale a tutela dell'operazione, che per Arexpo è stata assicurata dalla precedente rilevazione del 50% delle quote della società partecipata da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si profila dunque uno scenario per il quale, a livello mondiale, il "capitalismo politico" (Aresu, 2020: 14) ha reso gli Stati e, a ricaduta, i propri apparati regionali e municipali la garanzia delle grandi operazioni immobiliari, proprio in relazione alla costituzione societaria dei fondi sovrani i quali compiono investimenti immobiliari intrinsecamente legati agli interessi nazionali dei Paesi che rappresentano, ponendo questioni geopolitiche sulla sovranità nell'epoca della mondializzazione (Loyer, 2019: 43). Ne è senz'altro un esempio il Qatar, ma anche prendendo in esame il gruppo Lendlease scopriamo che l'operatore dispone di un portafoglio finanziario dato da molteplici fondi esteri<sup>11</sup>. Di conseguenza notiamo come le strutture societarie internazionali vincolino le grandi trasformazioni urbane territoriali a logiche di mercato globali che sono fondate spesso su politiche pubbliche di *soft power*.

Assumendo questa lettura geopolitica (Agnew, 2019) come fattore determinante nella costituzione dei futuri riasseti del mercato urbano milanese, possiamo giungere alla conclusione che il Covid-19 non ha reciso i collegamenti al network delle capitali mondiali il quale, al contrario, facendo leva sui contagi localizzati nelle grandi città, ha implementato la forza delle infrastrutture immateriali trasferendo più capitali ai colossi della logistica come Amazon e Uber e a quelli dell'informatica. Allo stesso tempo, la pandemia ha estremizzato le dinamiche del mercato finanziario globale puntando su una ulteriore centralità del *developer specializzato* che gode di un palcoscenico nel dibattito pubblico sempre maggiore<sup>12</sup>.

A queste considerazioni va aggiunto che il ruolo del *developer specializzato*, oltre a garantire il coinvolgimento di investitori e azionisti globali, risulta determinante nel perfezionamento professionale dell'operatore verso un approccio "industriale" al prodotto edilizio. Come accennato poc'anzi, l'organizzazione in apparati e dipartimenti specifici interni alle società

<sup>10</sup> Per ulteriori informazioni si consulti il sito [www.coima.com](http://www.coima.com)

<sup>11</sup> Si veda [www.lendleaseglobalcommercialreit.com/investment-portfolio](http://www.lendleaseglobalcommercialreit.com/investment-portfolio)

<sup>12</sup> Lo si nota specialmente consultando i programmi delle grandi rassegne pubbliche, si veda ad esempio: [www.faremilano.it/programma](http://www.faremilano.it/programma)

di sviluppo immobiliare ha portato ad una macchinazione sempre più scientifica dei processi di trasformazione urbana i quali, al netto delle variabili di negoziazione tra gli stakeholder coinvolti, accelerano le fasi di progettazione e esecuzione degli interventi ponendo il *developer specializzato* nelle condizioni di ricoprire il ruolo di attore regista. La significativa specializzazione degli operatori, oltre a determinare dunque un controllo integrale dei processi, potrebbe rappresentare, al contempo, una delle maggiori cause della marginalizzazione delle figure professionali del progettista e dell'amministrazione pubblica i quali, nell'ambito delle grandi trasformazioni urbane, risulterebbero svolgere soltanto i rispettivi ruoli di consulente e *gatekeeper* (Fareri, 2009: 29).

## CONSIDERAZIONI APERTE SUL MERCATO URBANO MILANESE NELLA RICOSTRUZIONE POST-PANDEMICA

Il fenomeno pandemico e gli effetti che questo ha comportato dovranno essere valutati nella sua totalità più avanti, a valle di quei riassetti economici e sociali ancora "sospesi", eppure il Covid-19 ha segnato uno spartiacque nei modi di vivere la città, da una dimensione ancora fortemente legata sulla partecipazione attiva seppure non più "di massa", ad una dimensione "digitale" di utilizzo della città. Sebbene la città del Covid-19 abbia assunto una condizione effettivamente più policentrica, allo stesso tempo i modelli di sviluppo non sono cambiati, soprattutto guardando ai fenomeni connessi al mercato urbano. Nonostante non si verificherà quindi un tramonto del capitalismo globalizzato, verosimilmente la pandemia potrebbe innescare processi di de-globalizzazione e persino regionalizzazioni politiche ed economiche in realtà urbane non saldamente ancorate al contesto d'affari internazionale (Khanna, 2020) mentre «sembrano dunque possibili combinazioni incerte tra persistenti orientamenti globali e forme di regionalizzazione più o meno marcate» (Bolocan Goldstein, 2020: 205).

Tuttavia se, come affermato poc'anzi, la struttura portante del sistema capitalistico non viene messa in discussione dalla pandemia allora è plausibile pensare che, all'interno di città sottoposte ad elevati processi di finanziarizzazione immobiliare, permarrà il paradigma di sviluppo che abbiamo sin qui conosciuto. Se nel capitalismo la capacità di superare lo spazio si basa sulla produzione di altro spazio allora tale paradigma rimarrà.

Al di là dell'andamento dei titoli azionari, sembra dunque profilarsi uno scenario nel quale la curva dello sviluppo diverge tendendo a due polarità tra loro opposte, l'una che salda ulteriormente la rete di città globali e la loro produzione spaziale, l'altra che è in grado di innescare nuove economie di scala regionali, ovvero sistemi di aree interne agli Stati che attraverso l'investimento nella transizione digitale saranno potenzialmente in grado di accedere al mercato senza necessariamente dover passare dall'elemento "filtro" storicamente rappresentato dai grandi nodi urbani. In questa prospettiva, i *developers* portatori dei maggiori fondi internazionali d'investimento rivestiranno quindi una posizione sempre più centrale nell'ambito del governo urbano, proprio in virtù del proprio ruolo di garanti dei riassetti di allacciamento alla dimensione globalizzata delle città nel mondo del Covid-19.

A questa considerazione, si aggiunge quella relativa al ruolo degli Stati nazionali, i quali all'indomani della pandemia continueranno il processo di trasformazione avviato<sup>13</sup> senza necessariamente sovvertire l'assetto del capitalismo così impostato che salda l'articolazione degli investimenti finanziari alle rendite fondiarie restituendo una misura di forte interdipendenza tra politiche urbane e riassetto del mercato. In questo senso, sembra che Milano abbia *inintenzionalmente* riavviato la propria corsa alla dimensione internazionale, risultando afferire più all'insieme delle città globali che a quello di nuovi sistemi economici regionali potenzialmente in ascesa.

La crisi sanitaria dunque porta con sé una grande riflessione non solo sulla riprogettazione dello spazio pubblico e privato ma anche sui processi di finanziarizzazione e sull'instabilità cronica delle configurazioni regionali e spaziali che ne derivano in «una continua tensione all'interno della geografia dell'accumulazione tra fissità e movimento, tra il potere crescente di superare lo spazio e le infrastrutture immobili necessarie a tale scopo» (Harvey, 2001: 79).

---

<sup>13</sup> Con l'internazionalizzazione dei mercati, le istituzioni nazionali degli Stati hanno avviato un processo di trasformazione del loro ruolo di coordinamento, implementazione, formulazione e supervisione delle politiche urbane nonostante l'erosione del proprio primato politico-economico (Brenner, 2004: 3).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agnew, J., 2019.  
Low geopolitics and “realtà effettuale”, *Rivista Geografica Italiana*, 4, pp. 198-203.
- Aresu, A., 2020.  
*Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*. Milano: La nave di Teseo.
- Barnes, Y., Tostevin, P. e Tikhnenko, V., 2016.  
*Around the world in dollars and cents*. Londra: Savills world research.
- Bassetti, P. e Magatti, M., 2005.  
*Milano, nodo della rete globale: un itinerario di analisi e proposte*. Milano: Mondadori.
- Bolocan Goldstein, M., 2017.  
*Geografie del Nord*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Bolocan Goldstein, M., 2020.  
Spazialità contese in una congiuntura critica. Ripensare il nesso tra città e territori, *Pandora Rivista*, 2, pp. 204-209.
- Bortolotti, A., 2020.  
“Modello Milano”? Una ricerca su alcune grandi trasformazioni urbane recenti. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Brenner, N., 2004.  
*New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Budenbender, M. e Golubchikov, O., 2017.  
The geopolitics of real estate: assembling soft power via property markets, *International Journal of Housing Policy*, 17, pp. 75-96.
- Carrà, M., 2020.  
Investimenti immobiliari mai così forti in Italia: la calamita è Milano, *Forbes*, 1/2020.
- Fareri, P., 2009.  
*Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*. Milano: Franco Angeli.
- Gaeta, L., 2009.  
*Il mercato immobiliare. Beni, diritti, valori*. Roma: Carocci.
- Gaeta, L., Janin Rivolin, U. e Mazza, L., 2013.  
*Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Novara: De Agostini Scuola.
- Harvey, D., 2001.  
*Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Londra: Routledge.
- Khanna, P., 2020.  
Dopo il virus nascerà una globalizzazione regionale, *La Repubblica*, 15/4/2020.
- Loyer, B., 2019.  
*Géopolitique. Méthodes et concepts*. Malakoff: Colin. Trad. it. 2021. *Geopolitica. Metodi e concetti*. Novara: Utet.
- Micelli, E., 2011.  
*La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Morena, M., 2007.  
*Finanza e costruzioni. Il nuovo mercato immobiliare*. Roma: Aracne.
- Oppio, A., Pandolfi A. e Mattia S., 2010.  
*Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Pasqui, G., 2018.  
*Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*. Milano: Franco Angeli.
- Rizzo, F., 2002.  
*Dalla rivoluzione keynesiana alla nuova economia. Dis-equilibrio, tras-in-formazione e co-efficiente di capitalizzazione*. Milano: Franco Angeli.

# L'INNOVAZIONE SOCIALE TRA PRATICHE E POLITICHE: IL CASO DELLA PORTINERIA DI COMUNITÀ DI PORTA PALAZZO

**Francesca Bragaglia**

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

*francesca.bragaglia@polito.it*

## ABSTRACT

Social innovation has become ‘magic concept’ (Pollitt and Hupe, 2011; Bragaglia, 2020) in the urban policies of contemporary cities struggling with scarce resources and widespread socio-economic malaise. Social innovation is also evident in the practices that active citizens and third sector associations activate to respond to unmet needs. The paper aims to highlight these two dimensions of social innovation - the one promoted by institutions through targeted policies and discourses and the one that arises within local territories - addressing the Turin experience of the Porta Palazzo Community Concierge, inaugurated in July 2020. The project has been implemented by a third sector association: Rete Italiana di Cultura Popolare (Italian Network of Popular Culture). It has received Pon Metro 2014-2020 funding and constitutes an interesting experiment in social innovation tailored to the needs of the inhabitants of Porta Palazzo.

*Social innovation, urban policies, urban practices, porta Palazzo, community concierge*

L'innovazione sociale è diventata un «*magic concept*» (Pollitt and Hupe, 2011; Bragaglia, 2020) nelle politiche urbane delle città contemporanee alle prese con scarsità di risorse e un malessere socioeconomico diffuso e articolato nelle sue forme. Ma l'innovazione sociale è anche evidente nelle pratiche che cittadini attivi e associazioni del terzo settore attivano per rispondere a bisogni insoddisfatti. Il contributo mira a mettere in evidenza queste due dimensioni dell'innovazione sociale - quella promossa dalle istituzioni attraverso discorsi e politiche *ad hoc* e quella che nasce nel territorio - affrontando l'esperienza torinese della Portineria di Comunità di Porta Palazzo, inaugurata a luglio 2020. Il progetto, che nasce dall'idea di un'associazione del terzo settore, la Rete Italiana di Cultura Popolare, e che intercetta i finanziamenti Pon Metro 2014-2020, è un interessante esperimento di innovazione sociale su misura delle esigenze degli abitanti di Porta Palazzo.

*Innovazione sociale, politiche urbane, pratiche urbane, porta Palazzo, portineria di comunità*



## INNOVAZIONE SOCIALE: UNA RISORSA PER LE CITTÀ CONTEMPORANEE?

Le politiche urbane di molte città italiane sono sempre più permeate dal concetto di «innovazione sociale». Complice la crisi economica del 2008, la crisi dello stato sociale e la necessità di trovare risposte rapide e *taylor-made* a forme di malessere urbano e sociale sempre più complesse e diversificate l'innovazione sociale è diventato un nuovo 'concetto magico' per i *policy-makers* (Bragaglia, 2020), per pensare a nuovi modelli di *governance* collaborativa tra enti pubblici, privati, terzo settore e cittadini. Se da un lato le città si configurano come nuove piattaforme per la regia dell'innovazione sociale (Iaone, 2013) – anche grazie ai finanziamenti dell'Unione europea che negli ultimi dieci anni ha contribuito a diffondere e promuovere questo concetto tra gli stati membri – dall'altro l'innovazione sociale è stata studiata a lungo nel campo degli studi urbani come pratica *bottom-up* o *bottom-linked*, espressione del fermento della società civile (si vedano ad esempio i lavori di Henderson, 1993; Moulaert *et al.*, 2005; 2010).

Entrambe queste forme di innovazione sociale – quella promossa dalle amministrazioni locali (e nazionali) e quella che nasce spontaneamente dagli abitanti o da soggetti del terzo settore – sembrano convergere sulla necessità di offrire nuovo spazio di manovra alla società civile. L'innovazione sociale, in una delle sue definizioni più famose e condivise, quella di Moulaert *et al.* (2010), è infatti caratterizzata da tre aspetti fondamentali:

1. il soddisfacimento di bisogni umani precedentemente non soddisfatti e il miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti;
2. il cambiamento nelle relazioni socio-spaziali tra gli attori coinvolti;
3. l'empowerment delle comunità locali e il migliorato accesso alle risorse comuni.

Osservando le tre caratteristiche dell'innovazione sociale emerge dunque un ulteriore aspetto di questo concetto, ovvero la sua dimensione spaziale, spesso legata a una scala strettamente locale e a soluzioni necessariamente *place-based*. Osservare l'innovazione sociale non significa infatti semplicemente guardare all'ontologia dello spazio come contenitore (Gotham, 2003), in cui si svolgono pratiche socialmente innovative, ma considerare l'innovazione sociale come agente di trasformazione di specifiche relazioni socio-spaziali alla scala micro-locale.

Choi e Majumdar nel 2015 hanno aggiunto un ulteriore tassello alla definizione fornita da Moulaert *et al.* (2010), sottolineando come le pratiche di innovazione sociale presentino alcune dimensioni caratteristiche:

1. una dimensione contenutistica, ovvero una o più azioni mirate al soddisfacimento di bisogni insoddisfatti;
2. una dimensione di processo, ovvero la modificazione delle relazioni socio-sociali che innescano azioni socialmente innovative messe in atto;
3. una dimensione di empowerment, che la comunità locale raggiunge grazie al processo e alle azioni messe in atto.

Questo breve contributo intende discutere un caso recente di innovazione sociale realizzato a Torino: la «Portineria di comunità», inaugurata il 9 luglio 2020 nel quartiere multietnico e in profonda trasformazione di Porta Palazzo. Si tratta di un esempio emblematico di innovazione sociale *bottom-linked* che ha saputo intercettare finanziamenti istituzionali (principalmente fondi Pon metro), anche grazie a una sensibilità dell'amministrazione comunale verso il tema, per potersi realizzare. Il caso della Portineria di comunità di Porta Palazzo sarà analizzato attraverso la concettualizzazione di innovazione sociale chiarita in questa prima parte introduttiva. Prima però verrà introdotto brevemente il contesto torinese e il ruolo cruciale dei finanziamenti dell'Ue nell'avvio di molte delle recenti politiche e progetti di innovazione sociale avviati negli ultimi anni a Torino.

## POLITICHE E PRATICHE DI INNOVAZIONE SOCIALE NEL CONTESTO TORINESE

Nel 2017 la rete del programma Urbact, di scambio di buone pratiche tra città europee ha dichiarato Torino la capitale dell'innovazione sociale in Italia<sup>1</sup>. Torino è stata infatti la prima città italiana a dotarsi, nel 2012, di un programma urbano per la promozione dell'innovazione sociale: «Torino social innovation», oltre alla costruzione nel 2017 di una piattaforma online, «Torino social impact», che raccogliesse tutte le politiche e i progetti volti a creare nel contesto torinese un vero e proprio ecosistema a sostegno dell'innovazione sociale. Gli ambiti in cui il tema dell'innovazione sociale è stato declinato nel contesto torinese sono diversi: dall'imprenditoria giovanile al sostegno delle fasce più deboli della popolazione, fino al recupero in chiave collaborativa di edifici e piccoli spazi pubblici dismessi o trascurati. Molti di questi progetti, nel quadro di una vera e propria politica urbana orientata all'innovazione sociale, sono stati finanziati principalmente grazie a fondi europei. È il caso dei progetti «Co-City» e «ToNite» per la lotta alla povertà urbana e la gestione innovativa dei beni comuni che sono stati in larga parte finanziati dal programma Europeo Uia (Urban innovative actions). La città di Torino è anche all'interno dei programmi europei Interreg con il Progetto asis - Alpine social innovation strategy e del programma Urbact, con diversi progetti di scambio di buone pratiche di innovazione. Infine, nell'ambito del Programma operativo nazionale città metropolitane 2014-2020<sup>2</sup> (i cui fondi, anche in questo caso, derivano in larga parte dai finanziamenti europei) la Città ha avviato «Torino social factory», programma che supporta 15 progetti di innovazione sociale proposti da associazioni del terzo settore in aree complesse della città. Tra questi anche la Portineria di comunità di Porta Palazzo. La strategia nazionale del Pon-metro 2014-2020 ha infatti identificato due drivers prioritari e una serie di assi strategici da declinare attraverso un pool di azioni individuate da ogni singola città. Non è un caso che i due *drivers* del programma siano due parole chiave del *policy-making* contemporaneo: «Smart city - per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani» e «Innovazione sociale - per l'inclusione dei segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati».

---

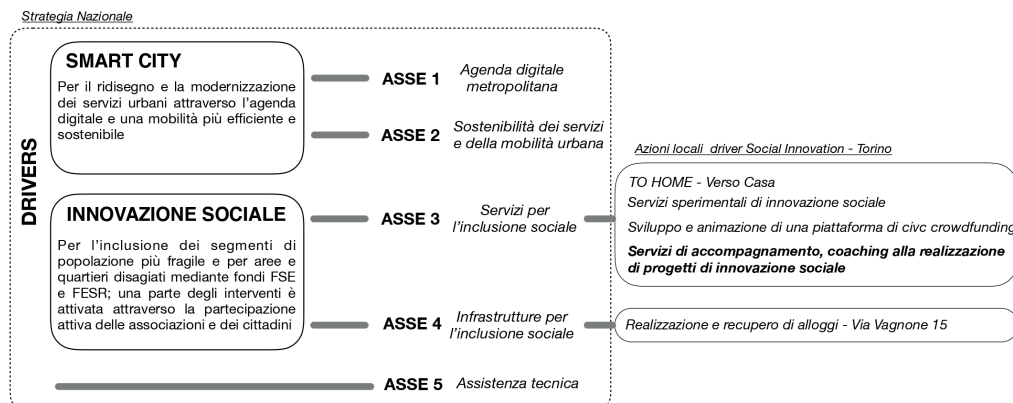
1 Urbact - I cinque progetti che rendono Torino la capitale dell'innovazione sociale in Italia <https://urbact.eu/i-cinque-progetti-che-rendono-torino-la-capitale-dell%2%80%99innovazione-sociale-italia> (ultimo accesso 12 febbraio 2021)

2 Programma attivo nelle 14 Città metropolitane: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, e Venezia



Tabella 1 | Pon-Metro 2014-2020 Strategia nazionale e azioni locali per l'innovazione sociale a Torino (elaborazione dell'autrice su dati Pon metro).

**PON-METRO 2014-2020 STRATEGIA NAZIONALE E AZIONI LOCALI PER L'INNOVAZIONE SOCIALE A TORINO**



Un elemento da sottolineare è il fatto che nel documento strategico nazionale del Pon-metro sia chiaramente indicato come una parte degli interventi a favore dell'innovazione sociale debba essere attivata attraverso la partecipazione attiva di cittadini e associazioni del terzo settore. Questo evidenzia infatti come l'innovazione sociale promossa attraverso politiche e programmi istituzionali intercetti necessariamente un'innovazione sociale *bottom-up* o *bottom-linked* già presente nei territori. Allo stesso tempo, l'innovazione sociale che nasce nei territori dall'attività di cittadini attivi e di associazioni del terzo settore ha spesso bisogno di intercettare risorse e finanziamenti istituzionali per poter supportare le proprie progettualità.

Le azioni locali individuate da Torino per gli assi strategici nazionali 3 e 4 («*Servizi per l'innovazione sociale*» e «*Infrastrutture per l'inclusione sociale*») sono riportate nella Tabella 1. In particolare, l'azione locale «*Servizi di accompagnamento, coaching alla realizzazione di progetti di innovazione sociale*», va esplicitamente nella direzione di sostenere progetti di innovazione sociale *bottom-linked*, proposti da associazioni del terzo settore e capaci di includere i cittadini in questi processi. 25 idee progettuali provenienti dal terzo settore e destinate ad aree urbane caratterizzate da alti livelli di fragilità socio economica sono state valutate dalla città di Torino e 15 di queste sono state successivamente ammesse al sostegno finanziario, con finanziamenti a fondo perduto compresi tra i 50.000 e i 140.000 euro a seconda della proposta presentata. I 15 progetti toccano alcuni dei territori cittadini dove il disagio sociale, specie dopo la crisi economica, si è fatto più evidente, dal quartiere Mirafiori ad Aurora, e includono progetti di economia solidale e di sostegno alle fasce più deboli della popolazione. Tra i progetti attivati – tutti tra il 2019 e il 2020 – c'è anche il progetto della Portineria di comunità di Porta Palazzo che di recente è stata segnalata dall'European social fund<sup>3</sup> come una buona pratica di innovazione sociale a livello europeo.

<sup>3</sup> European social fund – The Neighbourhood Concierge <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9801> (ultimo accesso 12 febbraio 2021)

## UNA BUONA PRATICA DI INNOVAZIONE SOCIALE: IL CASO DELLA PORTINERIA DI COMUNITÀ DI PORTA PALAZZO

Il 9 luglio 2020 l'ex chiosco dell'edicola di Piazza della Repubblica, nel cuore di Porta Palazzo, è diventato ufficialmente una Portineria di comunità<sup>4</sup> dopo due anni di inutilizzo. Porta Palazzo, il cui fulcro è Piazza della Repubblica – dove, fin dall'800, si tiene quello che da molti è considerato uno dei maggiori mercati all'aperto d'Europa (Semi, 2004) – è storicamente un'area di immigrazione. Nel secondo dopoguerra Porta Palazzo è stato infatti il primo approdo degli immigrati provenienti dal sud Italia, mentre a partire dagli anni '90 quest'area è diventata il luogo di vita di immigrati provenienti dal Nord Africa, dalla Cina e dall'Est Europa.

Le trasformazioni a Porta Palazzo non hanno riguardato solo le popolazioni che abitano questo territorio, ma anche lo spazio urbano. L'area di Porta Palazzo costituisce infatti una cerniera tra il complesso quartiere di Aurora e il centro città, ed è stata caratterizzata negli ultimi 20 anni da profonde trasformazioni. Dalla stagione della Rigenerazione urbana a cavallo tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, con il progetto «The Gate – living not leaving», Progetto pilota urbano che mirava a migliorare le condizioni di vita dell'area e dei suoi abitanti; fino ai più contraddittori sviluppi recenti, gestiti principalmente da attori privati, e che puntano a trasformare l'area in polo turistico e del cibo (Vanolo, 2015; Semi e Tonetta, 2020).

Se molte povertà si stanno progressivamente spostando verso i quartieri di Aurora e Barriera di Milano, come esito dei processi di *gentrification* recenti, la popolazione di Porta Palazzo è tuttavia ancora vivacemente mista e multietnica. Lo spaccio di cultura - portineria di comunità – un progetto ideato dalla Rete italiana di cultura popolare, associazione di promozione sociale che si occupa di attivazione di comunità – si inserisce in questo contesto in profondo cambiamento con l'obiettivo di creare nuove reti di inclusione sociale a partire dai bisogni che emergono dalle auto-narrazioni degli abitanti del territorio. La 'narrazione generativa' è lo strumento cardine che la Rete italiana di cultura popolare utilizza per entrare in contatto con le comunità locali.

Il lavoro dell'associazione nell'area di Porta Palazzo, e più in generale in tutta l'area di Aurora, è partito già da alcuni anni<sup>5</sup> attraverso il «Portale dei saperi», una piattaforma digitale che grazie al racconto degli abitanti fa emergere le competenze, formali e informali, del capitale umano di quest'area. Il «Portale dei saperi» mette insieme i bisogni del tessuto economico e commerciale della città con i bisogni (e le competenze) degli abitanti di Aurora-Porta Palazzo, generando nuove reti e possibilità di reinserimento lavorativo e sociale delle fasce più in difficoltà. Forte di questa esperienza e delle storie raccolte attraverso il «Portale dei saperi» la Rete italiana di cultura popolare ha deciso di candidarsi ai finanziamenti del Pon-metro destinati alla promozione dell'innovazione sociale per costruire un luogo di incontro e di erogazione di piccoli servizi di utilità quotidiana, un presidio sociale e culturale per l'area: la Portineria di comunità<sup>6</sup>.

---

4 La Portineria di comunità avrebbe dovuto essere inaugurata già a Febbraio 2020, ma l'emergenza COVID ha fatto slittare l'apertura; il progetto è tuttavia partito online prima dell'inaugurazione ufficiale a luglio 2020.

5 Anche grazie al sostegno di alcune fondazioni del privato no-profit.

6 Intervista a Camilla Munno della Rete Italiana di Cultura Popolare e referente del progetto 'Lo Spaccio di Cultura – Portineria di Comunità (realizzata 10 febbraio 2021)

L'obiettivo è creare delle micro-forme di economia umana attraverso i servizi che la Portineria offre: 6 servizi in loco (proprio come una vera portineria, ad esempio si possono lasciare chiavi o ricevere pacchi), 15 servizi itineranti dal *dogsitting* alle traduzioni di lingua, e 10 servizi a domicilio, tra cui la consegna a casa della spesa, piccoli lavori di bricolage e sartoria o *babysitting* (si veda la *Figura 1* nella pagina seguente). Per usufruire dei servizi della Portineria di comunità bisogna diventare «Abitanti», ovvero sottoscrivere una tessera con un prezzo simbolico che include una parte dei servizi offerti dalla Portineria, in alternativa sul sito internet o in Portineria si possono acquistare i singoli servizi: da quelli base a quelli che richiedono un preventivo, come il servizio di pulizie a casa o il *babysitting*. A poco più di 8 mesi dall'avvio del progetto gli 'abitanti' sono già oltre 200, tra cittadini comuni, commercianti, artigiani e associazioni. A gestire una parte dei servizi come la spesa a domicilio o il pagamento delle bollette per chi non può spostarsi sono due «Portinai» regolarmente assunti per aiutare la comunità di Porta Palazzo e non solo, visto che il raggio di azione dei servizi della Portineria si sta progressivamente estendendo a tutta la città.



Figura 1 | La portineria di comunità e i servizi offerti (Immagine e tabella concesse da: Lo Spaccio di Cultura – Portineria di Comunità)

Ai servizi della Portineria si aggiungono le attività culturali svolte nello spazio della piazza antistante il chiosco. Da luglio 2020 ad oggi sono stati realizzati 2 festival, 10 concerti, 7 serate di cinema all'aperto e diverse presentazioni di libri e riviste.

Inoltre, alcune iniziative sono nate per rispondere esplicitamente ai nuovi bisogni innescati dalla pandemia. Tra queste alcune attività online organizzate dalla Portineria ancora prima dell'inaugurazione ufficiale del progetto, durante il primo lockdown: uno sportello di supporto psicologico, ripetizioni e supporto scolastico a distanza. Mentre altre sono state pensate durante la seconda fase di semi lockdown dell'autunno, durante la quale la Portineria, grazie a un permesso speciale della Protezione civile, ha potuto continuare le sue attività di supporto alla cittadinanza e al piccolo commercio. Da qualche mese è nato ad esempio il Gasp – Gruppo di acquisto solidale della portineria, per ricevere a casa i prodotti dei negozi di prossimità, un progetto che agevola sia i cittadini che per vari motivi hanno difficoltà a recarsi fisicamente presso i negozi, sia il piccolo commercio di vicinato messo in difficoltà dalla pandemia.

In questo senso la Portineria ha dimostrato di essere un'innovazione profondamente flessibile e tailor-made, in grado di adattarsi non solo alle esigenze locali, ma anche agli scenari più complessi del periodo Covid.

## CONCLUSIONI

La Portineria di comunità è un chiaro esempio di come pratiche di innovazione sociale *bottom-up* o *bottom-linked* portate avanti da cittadini o associazioni del terzo settore possano intercettare efficacemente finanziamenti pubblici - a varie scale - in tema di innovazione sociale, per supportare le proprie attività. Il connubio tra il fermento della società civile e una programmazione europea, nazionale e locale particolarmente attenta a questi temi può costituire una delle strade attraverso cui rispondere - in parte - alle sfide portate dalla crisi economica, dalla scarsità di risorse pubbliche e, più recentemente, dall'emergenza sanitaria. Chiaramente le pratiche di innovazione sociale non possono considerarsi sostitutive di forme di *welfare* tradizionali, ma possono tuttavia integrarle attraverso «micro esperimenti solidali» e *tailor-made*.

Nel caso specifico analizzato, la Rete Italiana di Cultura Popolare, che da tempo lavora nell'area di Porta Palazzo, ha saputo cogliere l'opportunità dei finanziamenti Pon-metro per realizzare un presidio culturale e solidale nel cuore di quest'area in profondo mutamento e caratterizzata da forme di fragilità economiche e sociali evidenti.

Riprendendo le tre caratteristiche fondamentali dell'innovazione sociale definite da Moulaert *et al.* 2010, e da Choi e Majumdar (2015) si può affermare che la Portineria di comunità soddisfa alcuni bisogni locali precedentemente non soddisfatti, modifica le relazioni socio-spaziali tra gli attori locali creando nuove reti, ed è un volano per l'*empowerment* degli abitanti del quartiere che non sono semplici utilizzatori passivi, bensì veri e propri co-creatori del progetto grazie alle competenze che mettono a disposizione della comunità. Una buona pratica che potrebbe diventare un modello replicabile anche in altre aree di Torino e in altre città italiane.

Tabella 2 | La Portineria di Comunità e le tre dimensioni dell'innovazione sociale di Moulaert *et al.* 2010, e di Choi e Majumdar (2015) (elaborazione dell'autrice)



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bragaglia, F., 2020.

Social innovation as a 'magic concept' for policymakers and its implications for urban Governance. *Planning Theory*, pp.1-19.

Choi, N. e Majumdar, S., 2015.

Social innovation: towards a conceptualization. In: S. Majumdar *et al.*, *Technology and innovation for social change*. New Delhi: Springer, pp. 7-34.

Comune di Torino – PON Metro Torino.

[online] Disponibile su: <<http://www.comune.torino.it/ponmetro/>> [Accesso 9 luglio 2021].

European Social Funds – The Neighbourhood Concierge.

[online] Disponibile su: <<https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9801>> [Accesso 9 luglio 2021].

Iaione, C., 2013.

*La città come bene comune*. *Aedon*,1, pp. 31-40.

Gotham, K. F., 2003.

Toward an understanding of the spatiality of urban poverty: the urban poor as spatial actors. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 3, pp. 723-737.

Henderson, H., 1993.

Social innovation and citizen movements. *Futures*,25, 3, pp. 322-338.

Moulaert, F. *et al.*, 2005.

Towards alternative model (s) of local innovation. *Urban studies*, 42,11, pp. 1969-1990.

Moulaert, F. *et al.*, 2010.

*Can Neighbourhoods Save the City? Community development and social innovation*. London: Routledge.

Pollitt, C. and Hupe, P., 2011.

Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13,5, pp. 641-658.

PON Metro.

[online] Disponibile su: <<http://www.ponmetro.it/>> [Accesso 9 luglio 2021].

Semi, G., 2004.

Il quartiere che (si) distingue. Un caso di 'gentrification' a Torino. *Studi culturali*, 1, 1, pp. 83-108.

Semi, G. e Tonetta, M., 2020.

Marginal hosts: Short-term rental suppliers in Turin, Italy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, pp. 1-22.

Torino Social Impact.

[online] Disponibile su: <<https://www.torinosocialimpact.it/>> [Accesso 9 luglio 2021].

Urbact - I cinque progetti che rendono Torino la capitale dell'innovazione sociale in Italia.

[online] Disponibile su: <<https://urbact.eu/i-cinque-progetti-che-rendono-torino-la-capitale-dell%E2%80%99innovazione-sociale-italia.it>> [Accesso 9 luglio 2021].

Vanolo, A., 2015.

The image of the creative city, eight years later: Turin, urban branding and the economic crisis taboo. *Cities*, 46, pp. 1-7.



# SECONDO WELFARE E GESTIONE DELLA CRISI PANDEMICA A TORINO. UNO SGUARDO SULLE CONSEGUENZE E GLI IMPATTI SULLA COMUNITÀ LOCALE

**Giulia Giovanetti**

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del  
Territorio

*giulia.giovanetti@polito.it*

## ABSTRACT

The pandemic has strongly affected Turin's social environment, which had already shown its weaknesses in the period after the financial economic crisis. Since 2008 dynamics of social inequality and polarization have crystallized and become structural, and the ongoing health emergency has contributed to exacerbating them. In Turin, the management of the pandemic was mainly entrusted to the actors of the second welfare (Maino and Ferrera, 2012) and to the third sector, assisted by local public institutions and by national and community emergency measures. While these actions have been effective in the short term, the need for large amounts of aid, the emergence of new types of poverty, and the increase in the number of people who are looking for support reveals a rather critical situation in the medium-long term. This paper analyses the challenges and dynamics for the management of the crisis in Turin, following the pandemic from Covid-19 and it raises some questions about the future.

*Pandemic, crisis, social inequalities, emergency, bottom-up*

La pandemia ha fortemente intaccato l'ambiente sociale torinese che, già nel periodo successivo alla crisi economico finanziaria, aveva mostrato le proprie debolezze. Dal 2008 in poi, alcune dinamiche di disuguaglianza e polarizzazione sociale si sono cristallizzate divenendo strutturali e l'emergenza sanitaria in atto ha contribuito ad acuirle. La gestione della pandemia a Torino è stata principalmente affidata agli attori del secondo welfare (Maino e Ferrera, 2012) e al mondo del terzo settore, coadiuvati dalle istituzioni locali e dai provvedimenti emergenziali nazionali e comunitari. Se nel breve periodo queste azioni sono state efficaci, in un orizzonte temporale medio-lungo la necessità di ingenti aiuti, la nascita di nuove tipologie di povertà e l'aumento del numero di persone che si sono rivolte a questi soggetti rivela una situazione piuttosto critica. Il contributo analizza le sfide e le dinamiche di azione per la gestione della crisi torinese a seguito della pandemia da Covid-19 e pone alcuni interrogativi sulle prospettive future.

*Pandemia, crisi, disuguaglianze sociali, emergenza, bottom-up*

## INTRODUZIONE

La città di Torino storicamente si è trovata a fronteggiare diverse crisi (Caruso et al., 2019), prima tra tutte quella legata al periodo post-industriale. Dal 1950 la città ha avuto un ruolo primario nel processo di industrializzazione italiano, grazie alla presenza della Fiat, tuttavia, il crollo del sistema fordista, i processi di globalizzazione e terziarizzazione dell'economia e il declino della fabbrica hanno influenzato fortemente il territorio. Il processo di transizione da un'economia manifatturiera ad una del terziario, (secondo la logica post-industriale), risultava difficilmente sostenibile in un contesto sociale contraddistinto da un basso tasso di istruzione e di specializzazione lavorativa, che non permetteva di affrontare adeguatamente la transizione economica, aprendo la strada a forme di marginalità e povertà causate dall'aumento del numero dei disoccupati (Governa, 2009). I primi segni di ripresa e di adeguamento si sono manifestati a partire dagli anni '90. In questo periodo sono stati avviati differenti progetti sulla città, volti a ridefinirne l'assetto strutturale e fisico (PRG del 1995), la rigenerazione fisica, sociale ed economica (il Progetto Speciale Periferie) e l'attrazione di grandi eventi (Olimpiadi 2006). In questo contesto si innesta la crisi economico finanziaria del 2008, che ha contribuito a rendere strutturali alcuni tratti critici, soprattutto in ambito sociale. Se l'ultimo decennio è stato segnato dalle conseguenze della crisi economica (con riprese e ricadute), appare chiaro come la pandemia (2020) abbia ulteriormente contribuito al peggioramento delle condizioni delle fasce di popolazione più fragile, e non solo, condizionando inoltre le attività e i settori economici già colpiti dal 2008. Le disuguaglianze sociali, che la pandemia ha contribuito a portare ulteriormente in luce, stanno rendendo necessario un ripensamento delle azioni di risposta ai problemi delle fasce più fragili della popolazione, che nell'ultimo anno si stanno allargando considerevolmente.

Con questo contributo si vogliono indagare le conseguenze e le risposte alla crisi sociale della città di Torino con uno sguardo alla dimensione locale, alle iniziative bottom-up attivate e alla dimensione internazionale (in particolare alle iniziative comunitarie). Nonostante il recente periodo sia stato fertile di innovazioni dal punto di vista della gestione dell'emergenza, ci si domanda su più fronti se le risposte siano da considerare come stabili cambiamenti innovativi oppure se vi sia il rischio di una ricaduta in una crisi strutturale al termine degli aiuti «straordinari» introdotti dai vari livelli.

I cambiamenti e le sfide che la città si trova ad affrontare sono stati indagati tramite interviste a testimoni qualificati. I soggetti intervistati sono stati selezionati partendo dalla definizione dei macro-ambiti di interesse per la ricerca<sup>1</sup>. In particolare, sono stati intervistati attori locali con ruoli chiave: rappresentanti del terzo settore, Caritas diocesana, case del quartiere, mondo dell'innovazione sociale istituzionalizzata e istituzioni locali.

Il contributo è suddiviso in tre parti principali: la prima è incentrata sulla descrizione degli effetti sul contesto torinese della crisi economico finanziaria 2007-08, questo focus ha permesso di comprendere le dinamiche già in atto a fronte della crisi pandemica.

---

<sup>1</sup> La ricerca «Forme di proprietà e politiche urbane: il caso di Torino» è stata realizzata dal gruppo di ricerca del DIST - Politecnico di Torino: Nadia Caruso, Giulia Giovanetti, Elena Pede e Cristiana Rossignolo a partire da marzo 2021, come contributo per il caso torinese all'interno del VII Rapporto Urban@it denominato «Chi governa la città?». Gli ambiti su cui si incentra la ricerca, indagati attraverso la lente dell'innovazione, sono tre principali: il ruolo delle reti locali (materiali e non); le spinte della cittadinanza attiva, le conflittualità e la gestione dei beni comuni; in ultimo il contesto (di sviluppo) fisico attraverso un focus sul mercato immobiliare e la pianificazione urbanistica.

La seconda parte si concentra sulla descrizione delle conseguenze della pandemia, le sfide che la città di Torino sta affrontando e le risposte locali e comunitarie attivate per contenere gli effetti negativi sul contesto sociale. La terza parte, conclusiva, analizza le tendenze principali emerse durante il periodo emergenziale lasciando aperti alcuni dubbi e interrogativi in relazione al prossimo futuro di Torino.

## **IL CONTESTO SOCIALE POST CRISI ECONOMICO FINANZIARIA<sup>2</sup>**

La crisi economico finanziaria globale (2008) ha impattato sul contesto torinese andando a concludere un decennio fertile per le trasformazioni, la rivitalizzazione, l'attivazione di progetti e i grandi eventi. Se in un primo momento si riteneva che gli effetti della crisi sull'economia torinese, ancora fortemente incentrata sul settore manifatturiero, potessero essere meno impattanti, il riscontro con la realtà dei fatti ha rivelato come le perdite si sono estese dal settore finanziario agli altri settori economici (L'eau Vive, 2010). Il sistema produttivo torinese, tra la metà del 2008 ai primi mesi del 2009, ha registrato un calo del 20-25% del numero degli ordini, sia a livello nazionale che internazionale, le piccole imprese sono le realtà che hanno sofferto maggiormente con un calo di produzione del 20% rispetto all'anno precedente. La contrazione della produzione ha intaccato i livelli di occupazione. In Piemonte tra il 2008 e il 2009 il numero di occupati in generale è diminuito di 38.000 unità, e tra il terzo trimestre del 2008 e il terzo trimestre del 2009 si è registrato un calo del tasso di occupazione dello 0,8% (dal 65% al 64,2%), mentre il tasso di disoccupazione è aumentato di 3 punti percentuali (dal 4,9 al 7,8%). Questo calo è dovuto sia ai licenziamenti, sia in quota maggiore alla riduzione del numero dei nuovi contratti attivati, situazione che ha penalizzato i lavoratori dipendenti con contratto determinato o a chiamata, rispetto alle altre categorie. I dati sono riferiti a lavoratori italiani, ma se si considera la componente straniera si nota come questa sia ancor più penalizzata: al 2008 il 18% degli stranieri è a contratto determinato rispetto al 13% degli italiani (Istat, 2008). Lo stato di crisi ha imposto l'attivazione e il ricorso a strumenti di ammortizzazione sociale: a Torino nel 2009 sono state autorizzate circa 400 ore di cassa integrazione ogni 1000 dipendenti (dell'industria), numero eccezionale rispetto alle altre province italiane dove l'ammontare delle ore di cassa integrazione si aggirava attorno alle 100-150 ogni 1000 dipendenti. Sono inoltre aumentate le richieste di aiuto pervenute ad enti del volontariato, quali la Caritas diocesana, soprattutto per riuscire a sostenere le spese domestiche: utenze, rate del mutuo e spese impreviste, così come la richiesta di lavoro. Anche la richiesta di cibo è aumentata complessivamente secondo dati del Banco alimentare del 10% a Torino e del 33% in generale (L'eau Vive, 2010). Parallelamente, il mercato immobiliare, che già scontava canoni più bassi rispetto al resto d'Italia, ha registrato il calo più consistente di tutta Italia nelle compravendite; per quanto riguarda i prezzi degli immobili, questi hanno subito una diminuzione indipendentemente dalla zona di riferimento, seppur non consistente. Ulteriore indicatore di povertà economica è leggibile nell'aumento del numero di sfratti per morosità incolpevole.

---

<sup>2</sup> I dati riportati in questo paragrafo derivano dai Rapporti annuali Giorgio Rota su Torino. In particolare, i documenti utilizzati sono stati: XXI Rapporto (2010); XXIII Rapporto (2012); XVIII Rapporto (2017); XX Rapporto (2019); XXI Rapporto (2020).



Dal 2011 in poi la situazione torinese inizia a migliorare, tuttavia alcune criticità tendono a radicarsi divenendo sistemiche. Tra queste il tasso di disoccupazione, il tasso di povertà e il declassamento del mercato immobiliare sono le più evidenti. Il calo dei prezzi delle case sul mercato torinese (fino al primo decennio del 2000 considerati tra i più bassi del centro-nord) continua a subire un declassamento durante il 2011, scendendo nelle classifiche, al pari delle città capoluogo del centro sud. Il tasso di disoccupazione inizia a calare dal 2011 in avanti, dato confermato da una percentuale di avviamento al lavoro positiva rispetto al 2009 del +5,1%. Tuttavia, rispetto alle altre metropoli la situazione torinese resta critica e investe nuove categorie: tra il 2008 e il 2014 si conta un aumento di giovani disoccupati. Gli attori del secondo welfare (Maino e Ferrera, 2017) registrano un aumento considerevole del numero di assistiti dai vari enti di volontariato (società di San Vincenzo; Caritas; Sermig). Gli interventi a favore dei senzatetto sono quadruplicati e gli utenti del Banco alimentare (già 23.567 unità) sono raddoppiati. Le criticità risultano circoscritte: quelle occupazionali ad alcune microzone (Regio Parco, Lucento, Parella); gli interventi degli enti locali e le richieste di aiuto al banco alimentare provengono nella maggior parte dei casi da abitanti della periferia settentrionale. Nel mercato immobiliare (specchio, peraltro, della situazione sociale) i prezzi si differenziano per zone: più alti nelle zone centrali e in calo nelle zone già con prezzi relativamente bassi<sup>3</sup> (seppure investite da vari progetti di riqualificazione e grandi trasformazioni). Se alcune criticità sociali erano già evidenti nel periodo precedente al 2008 la crisi economica sembra aver contribuito, sia, ad allargare della forbice tra i cittadini benestanti e i cittadini «poveri» sia alla polarizzazione delle situazioni di disagio.

## IL CONTESTO SOCIALE POST PANDEMIA: LE SFIDE EMERSE

La situazione al termine della crisi economico finanziaria era già preoccupante, ma ad un anno dall'inizio dell'emergenza sanitaria, dal punto di vista sociale il bilancio torinese è estremamente negativo. Alcuni provvedimenti emergenziali introdotti a livello nazionale hanno permesso un iniziale contrasto agli effetti della crisi: il blocco degli sfratti ha contribuito ad evitare la situazione verificatasi dal 2008, che ha visto numerosi provvedimenti per morosità incolpevole; la disoccupazione è stata contrastata attraverso il blocco dei licenziamenti e l'attivazione di ammortizzatori sociali.

Tuttavia gli interventi pubblici di sostegno al reddito, quali la cassa integrazione, sono dedicati ai lavoratori con un contratto in regola, lasciando senza alcun tipo di supporto istituzionale quelle categorie legate all'economia informale (ambulanti, venditori occasionali nei mercati, svuota cantine, ecc.) come i lavoratori in nero, oppure i lavoratori a partita iva e i lavoratori stagionali, che non possono beneficiare di questi sussidi e sono costretti ad affidarsi agli aiuti che il mondo del terzo settore e le reti di collaborazione di associazioni ed enti locali hanno messo a disposizione. A Torino, infatti, si registra un incremento del 40% rispetto al 2008 (Caritas, 2021) del numero di persone in difficoltà economica tale da dover beneficiare dei servizi di sostentamento offerti dagli enti del terzo settore e del mondo del volontariato; l'aumento delle presenze nelle mense della Caritas nell'anno 2020 è stato dell'80% rispetto agli anni precedenti.

---

<sup>3</sup> Il divario è evidente dal dato di quotazione media degli alloggi: se nel 2006 la zona più prestigiosa di Torino valeva il doppio rispetto alle aree meno quotate; al 2016 i prezzi delle zone di maggior prestigio sono quattro volte più alti delle zone meno quotate (L'eau Vive 2017).

Inoltre, le tipologie di povertà a cui si dà assistenza sono variate rispetto alla povertà economica (già presente con la crisi 2008): in particolare le nuove povertà emerse sono di tipo relazionale, da *digital device*, da abbandono e forme di povertà in relazione alla carenza di cure mediche.

Nell'ottica di fronteggiare la crisi, la prima sfida affrontata è stata l'emergenza alimentare, sia attraverso l'attivazione di iniziative di solidarietà da parte degli enti locali (come la stessa Città di Torino), sia attraverso l'intervento degli enti del terzo settore e del mondo del volontariato e attraverso iniziative quali i contributi alla «Spesa sospesa». La concretizzazione degli interventi di aiuto e di distribuzione dei generi di prima necessità è stata possibile grazie all'aiuto delle associazioni, di alcune aziende e dei cittadini volontari. Questi soggetti si sono prestati ad essere parte del sistema di distribuzione, che è stato attivato basandosi su Case del quartiere e associazioni, divenuti punti della rete di Snodi solidali su tutto il territorio comunale.

In secondo luogo, enti quali la Caritas diocesana si sono mobilitati per garantire l'aumento degli spazi di accoglienza per le persone senza fissa dimora, più esposte al virus e meno protette, non avendo una dimora dove poter seguire il confinamento. Inoltre, per sopperire all'impossibilità di mantenere attivo il centro d'ascolto in presenza, i volontari della Caritas si sono organizzati tramite modalità alternative di connessione virtuale, con le problematiche e le differenze di efficacia del caso.

Emerge positivamente nella gestione della crisi la flessibilità nelle risposte da parte degli attori del terzo settore e la strutturazione di nuove collaborazioni tra associazioni e mondo istituzionale e della cittadinanza attiva. Ad esempio, la Casa del quartiere di Barriera di Milano, (quartiere settentrionale tra i più critici per la concentrazione di popolazione fragile), ha strutturato alleanze con fondazioni di quartiere (come la fondazione Mamre, che si occupa di etnopsichiatria e più in generale di supporto psicologico) e rafforzato i contatti con alcune ong, che hanno contribuito a fornire aiuto alla popolazione. Questa e le altre modalità coordinate di azione, quali la creazione della rete snodi solidali, l'attività volontaristica di associazioni e individuale, hanno contribuito alla gestione coordinata di alcune delle criticità sociali emerse con la pandemia.

Le aree della città che stanno maggiormente soffrendo per la crisi sociale e dove si concentrano la maggior parte degli aiuti sono quelle storicamente più fragili. La pandemia ha contribuito, quindi, a ri-confermare la geografia sociale delle disuguaglianze (Mela, 2019), in cui i quartieri della periferia nord risultano i più problematici, situazione strutturale già dall'epoca fordista, rafforzata dalla crisi economico finanziaria e riconfermata nell'ultimo anno.

## LE AZIONI COMUNITARIE

Ampliando la visione e guardando al livello sovranazionale, se in un primo momento la crisi pandemica ha imposto una collaborazione globale a livello di politica sanitaria, la consapevolezza delle criticità socio economiche a cui tutti i paesi stavano andando incontro e il pericolo per la stabilità economica e sociale dell'UE, ha permesso l'apertura di un dialogo verso una politica che fosse anche economica (Iannella, 2020). In questo senso la risposta dell'UE è stata caratterizzata da una forte flessibilità nella concessione di risorse, e di autonomia gestionale delle stesse per i paesi membri: si è dato il via libera all'uso delle risorse comunitarie non ancora impegnate per gestire la ripresa dalla crisi e finanziare le misure sociali e previdenziali.

Sono stati messi a disposizione strumenti di sostegno contro la disoccupazione e fondi erogati agli stati membri dalla Bei (Banca europea per gli investimenti) a sostegno delle imprese. Il provvedimento più importante è stata l'approvazione di un fondo intersettoriale di investimento europeo: Recovery fund/ Next generation Eu<sup>4</sup> per la ripresa delle economie dei paesi membri per l'ammontare di 750 miliardi di euro. Le risorse destinate all'Italia sono suddivise secondo il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)<sup>5</sup> in 6 aree principali: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Tra questi le aree su cui si concentrano gli investimenti più sostanziosi del Pnrr sono la transizione ecologica e la digitalizzazione e rispettivamente con 40,32 e 59,47 miliardi di euro, mentre gli obiettivi di inclusione e coesione e salute registrano gli investimenti «più bassi» rispettivamente con 19,81 e 15,63 miliardi di euro (Pnrr, 2021).

## CONCLUSIONI

Operando una sintesi delle voci del territorio si può dedurre che il cambiamento nelle azioni in ambito sociale sia avvenuto all'interno della sfera dei rapporti istituzionali. A livello locale, le collaborazioni instaurate tra enti pubblici, cittadinanza e associazioni del terzo settore hanno mostrato la flessibilità del sistema torinese e permesso di sviluppare nuove reti e alleanze. Si riconosce inoltre una tendenza al ripensamento di questi rapporti in una chiave non più emergenziale ma strutturale: a scala cittadina si sta riflettendo sulla conversione delle reti (temporanee) nate nel periodo pandemico, in una politica ordinaria di sostegno per la popolazione in difficoltà in sinergia tra Case del quartiere e attori pubblici. Nel periodo pre-Covid si poteva riconoscere un'iniziale spinta in questo senso: la creazione di Torino social impact<sup>6</sup> auspicava, infatti, il coordinamento delle iniziative di innovazione sociale presenti sul territorio. In un prossimo futuro, le Case del quartiere potrebbero essere i nodi di una rete unica che attraverso percorsi di *empowerment* coinvolga associazioni e promotori di servizi sociali-assistenziali.

Tuttavia, se è vero che la strutturazione di queste reti emergenziali ha permesso la creazione di nuove alleanze, d'altra parte emerge la forte contraddizione interna a Torino svelando una situazione critica, che negli anni è stata occultata attraverso mascheramenti delle situazioni di disagio, nascoste dietro all'immagine di città attrattiva, coinvolgente (Crivello, 2019) e innovativa. In generale, l'afflato mutualistico e volontaristico della popolazione e degli attori del terzo settore che si è sviluppato e si è reso necessario durante il periodo 2020-2021, preoccupa fortemente, andando a sottolineare la carenza e lo svuotamento del ruolo del pubblico come fornitore di servizi e di forme di welfare per la cittadinanza (Salerno, 2012). Mostra, inoltre, la fragilità del contesto sociale torinese, gestita fortemente dagli attori del secondo welfare (Maino e Ferrera, 2017).

---

4 A differenza delle altre misure adottate (prestiti Bei, interventi della Bce, iniziativa Sure per sostenere gli ammortizzatori sociali) lo strumento del Recovery si divide in due parti principali: da un lato prestiti a lunghissima scadenza e tassi contenuti, dall'altro un prestito a fondo perduto di cui 65,5 miliardi su 750 totali, 390 a fondo perduto e 360 in prestiti, sono destinati all'Italia (PWC.IT, 2021).

5 Piano nazionale di ripresa e resilienza: strumento di gestione delle risorse definito dal governo italiano, su richiesta dell'Ue, e presentato ad aprile 2021.

6 Si veda il capitolo del VII Rapporto Urban@.it incentrato sul caso di Torino.

A livello comunitario la flessibilità dell'Ue nell'interpretazione permissiva delle regole sugli aiuti di stato costituisce un passo in avanti nelle relazioni tra l'Unione europea e i paesi membri sancendo l'allontanamento dal sistema di regole fortemente fiscali e basate su parametri stringenti, adottato a seguito della crisi finanziaria (Iannella, 2020). Anche in questo caso si riconosce una tendenza alla graduale strutturazione: si è infatti passati da risorse temporanee ed emergenziali, introdotte nella fase iniziale, alla creazione di uno strumento economico mirato per lo sviluppo e la ripresa dei paesi colpiti dal Covid. Nonostante la risposta istituzionale nella richiesta di fondi, delineata con il Recovery plan in Italia, la gestione di queste risorse sembra essere più orientata a seguire pedissequamente le linee guida europee per promuovere lo sviluppo, piuttosto che sanare delle criticità sociali strutturali dei contesti locali. La situazione di fragilità estrema potrebbe essere parzialmente risolta dalla corretta gestione di un considerevole aiuto economico, a livello storico difficilmente riproducibile.

La carenza nel Pnrr di riferimenti e azioni sul tema dell'innovazione sociale e delle politiche di welfare in generale, (a dispetto di una forte attenzione verso la digitalizzazione e la transizione ecologica), segna la sottovalutazione delle problematiche sociali. Inoltre, il mondo del terzo settore è escluso dai processi decisionali relativi alla gestione dei fondi, pur avendo ricoperto un ruolo fondamentale nella crisi. La preoccupazione nel mondo del sociale è che si vada incontro ad un'ulteriore «crisi oltre la crisi» non appena i blocchi dei licenziamenti e degli sfratti verranno aboliti, e i fondi del Recovery plan dedicati agli interventi in ambito sociale si riveleranno insufficienti per apportare dei cambiamenti strutturali. Gli enti di volontariato prospettano un abbassamento delle donazioni (su cui si basa la maggior parte delle loro risorse) causato dall'impoverimento generale della popolazione e contestualmente un aumento delle richieste di aiuto a cui difficilmente sarà possibile fare fronte in maniera adeguata. Pertanto, ci si domanda quanto la strutturazione di una rete stabile di aiuto a scala locale possa essere efficacemente supportata dai livelli nazionale e comunitario. Il rischio è che queste risposte emergenziali non riescano ad uscire dalla fase embrionale di innovazione e che il post crisi non porti ad un'evoluzione significativa del sistema. La gestione futura sarà, quindi, decisiva per comprendere le condizioni di disagio socio economico da affrontare nei prossimi anni.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Caruso, N., Pedè, E., Rossignolo, C., 2019. The Reinvention of Turin's Image. *The Planning Review*, 55:1, pp. 6-17.

Crivello, S., 2019. *Culture e sviluppo urbano*. In Davico, L., Mela, A., Ciaffi, D., ed. 2019. *Torino. Economia governo e spazi urbani in una città in trasformazione*. Catanzaro: Rubbettino. pp. 101-118.

Comitato Giorgio Rota, and Eau Vive, 2010. *Attraverso la crisi, Undicesimo Rapporto Annuale Su Torino*. Torino: Guerini E Associati.

Comitato Giorgio Rota, and Eau Vive, 2012. *Potenziamenti di energia, Tredicesimo Rapporto Annuale Su Torino*. Torino: Guerini E Associati.

Comitato Giorgio Rota, and Eau Vive, 2017. *Recuperare la rotta, Diciannovesimo Rapporto Annuale Su Torino*. Torino: Guerini E Associati.

Comitato Giorgio Rota, and Eau Vive, 2019. *Futuro rinviato, Ventesimo Rapporto Annuale Su Torino*. Torino: Guerini E Associati.

Governa, F., Rossignolo, C., Saccomani, S., 2009. Turin: Urban regeneration in a post-industrial city. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 3, pp. 20-30.

Governo italiano, 2021. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*. Roma.

Iannella, M., 2020. La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano. *Rivista AIC*, pp. 73-96.

Maino, F., 2012. Il secondo welfare: Contorni teorici ed esperienze esemplificative. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, 4, pp. 167-182.

Mela, A., 2019. *Torino dalla semplicità alla complessità. Fino a che punto?*. In: Davico, L., Mela, A., Ciaffi, D., ed. 2019. *Torino. Economia governo e spazi urbani in una città in trasformazione*. Catanzaro: Rubbettino. pp. 11-22.

PWC.it, 2021. *Il ruolo delle politiche europee di coesione in risposta all'emergenza Covid-19, scelte di policy in tempi di crisi non distogliere lo sguardo dal futuro*. [online] Disponibile su: <<https://www.pwc.com/it/it/publications/assets/docs/ruolo-delle-politiche-europee-covid-19.pdf>> [Accesso 09 luglio 2021]

Salerno, R., 2012. *Le città al tempo della globalizzazione*. Rivista di storia delle idee, pp. 84-94.

# ABITARE A TORINO LA CITTÀ UNIVERSITARIA. VENT'ANNI DI STRATEGIE E POLITICHE URBANE

**Erica Mangione**

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del territorio

*erica.mangione@polito.it*

## ABSTRACT

The post-Fordist reconversion of many urban economies has seen universities assume an increasingly important role. It is also true in the Turin context, in which universities became crucial actors in the economic development strategies and local drivers of urban and social transformations. The paper analyses the process through which the governance coalition included the Turin universities as urban development engines. The study focused on the contents of three Turin strategic plans, several municipality acts, and the debate on the local press. The analysis allows recognizing a non-random sequence of institutional initiatives; these, in the end, are part of a coherent design of the urban policy for the university city.

*University city, urban policies, student population, urban development*

Nel contesto torinese, il processo di riconversione post-fordista dell'economia urbana ha visto le università assumere un ruolo via via più rilevante nell'orientare le strategie di sviluppo economico e di trasformazione urbana e sociale. Questo contributo propone una riflessione sul percorso fatto dalla coalizione di governance torinese intorno al tema dell'università come motore di sviluppo territoriale, attraverso lo studio dei contenuti dei tre strumenti di pianificazione strategica di Torino, di documenti ed atti della pubblica amministrazione, oltre che del dibattito presente sui principali organi di stampa locale. Il tentativo è quello di unire i punti di una non casuale sequenza di iniziative che, in definitiva, costituiscono quella che possiamo definire *la politica per la città universitaria*.

*Città universitaria, politiche urbane, popolazione studentesca, sviluppo urbano*



## DALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA ALLE POLITICHE PUBBLICHE

Per comprendere quando ed in quale prospettiva politica e strategica ha origine l'idea di Torino città universitaria è utile iniziare dallo studio svolto da Belligni e Ravazzi (2012) circa la formazione del regime urbano torinese tra il 1993 e il 2011. Gli autori individuano alla base del progetto politico di transizione economica post-fordista torinese tre agende per uno sviluppo urbano orientato al paradigma della crescita. La «Torino policentrica» delle trasformazioni urbanistiche, la «Torino pirotecnica» della cultura e dell'intrattenimento e la «Torino politecnica» che punta a sviluppare una società della conoscenza. Guardando alla Torino politecnica attraverso i contenuti dei piani strategici<sup>1</sup>, nei primi due l'agenda risulta in gran parte orientata alla realizzazione di progetti di espansione delle sedi di Università e Politecnico da un lato, e allo sviluppo di poli tecnologici e di ricerca per attività formative e produttive dall'altro. Si tratta di progettualità che evidenziano tre aspetti chiave:

- il realizzarsi tramite partnership pubblico-privato;
- l'essere basate su principi di riqualificazione urbana;
- l'essere orientate all'attrazione di nuovi studenti e accademici.

Guardando agli attori, le istituzioni chiave della «Torino politecnica» del periodo 1993-2011 sono il Comune e la Regione con un ruolo attivo di pilotaggio, l'Università ed il Politecnico di Torino con un contributo in termini di innovazione e ricerca, e le fondazioni bancarie che investono ingenti capitali nelle diverse progettualità (Belligni e Ravazzi, 2012).

Negli anni più recenti si possono però osservare due nuove tendenze. La prima è la crescita di rilevanza del ruolo delle istituzioni universitarie<sup>2</sup>. Di fatto con il piano strategico del 2015 agli atenei viene riconosciuto un attivismo che va oltre le due missioni tradizionali di didattica e ricerca. Alle nuove «aziende della conoscenza» viene attribuito un ruolo centrale nella costruzione di un brand in un'ottica di promozione e internazionalizzazione della città. Le stesse sono anche riconosciute come motori di coesione sociale e come soggetti con una forte presenza insediativa e connotativa dello spazio urbano, «in grado di cambiare la vita di interi quartieri» (Torino internazionale, 2015: 191).

La seconda tendenza osservabile nell'ultimo decennio è costituita dall'ingresso sulla scena di attori di natura privata legati all'economia del mercato immobiliare, in particolare nel settore delle residenze e dei servizi agli studenti. Le «popolazioni provvisorie» come studenti e professionisti, infatti, «costituiscono un efficace volano per le politiche sociali» (Torino Internazionale, 2006: 88) ed esprimono una domanda di abitare flessibile e temporanea che si invita ad intercettare con «sperimentazioni edilizie» che coinvolgono anche soggetti privati e del terzo settore.

---

1 I tre strumenti a cui si fa riferimento sono stati pubblicati dall'associazione Torino internazionale rispettivamente nel 2000 (Piano strategico per la promozione della città), nel 2006 (Piano strategico dell'area metropolitana di Torino) e nel 2015 (Torino metropoli 2025). Belligni e Ravazzi pubblicano la loro analisi nel 2012, all'incirca a metà tra la pubblicazione del secondo e del terzo piano strategico, sono da considerare quindi esterni alla loro analisi i contenuti dell'ultimo piano e in generale gli sviluppi delle politiche urbane dell'ultimo decennio.

2 In questo testo con il termine generico «università» si intende comprendere l'insieme delle istituzioni che erogano corsi di formazione di terzo livello e che di fatto fanno parte del sistema di «fabbrica della conoscenza» torinese. Sono certamente comprese l'Università di Torino ed il Politecnico, ma anche l'Accademia albertina, l'Istituto europeo di design (Ied), l'Istituto di arte applicata e design (Iaad), il Conservatorio di musica di Torino «Giuseppe Verdi», la Turin school of development dell'Ilo, Unicri, Iuc etc.

In parallelo alla costruzione del terzo piano strategico sono intraprese, a livello comunale, iniziative orientate a tradurre con strumenti più operativi le strategie fin qui delineate.

Nel 2012, con deliberazione della giunta Fassino, viene approvato il progetto Torino città universitaria e istituito il relativo gruppo di lavoro inter-assessorile, nei fatti intestato principalmente agli assessorati alle politiche giovanili e all'urbanistica. Un progetto di lunga durata che, superando il cambio politico con la giunta Appendino, allo stato attuale è ancora attivo. Sotto il cappello di Torino città universitaria, nell'ultimo decennio si susseguono iniziative sintetizzabili in tre aree.

1. Pratiche urbanistiche: prevalentemente a supporto della realizzazione di residenze universitarie di iniziativa privata (cooperative, società specializzate, fondi di investimento immobiliare italiani e stranieri).
2. Servizi: in cui sono compresi accordi per l'individuazione di aule e luoghi di studio diffusi sul territorio.
3. Comunicazione: per la promozione dell'immagine di Torino come città universitaria (principalmente concretizzate nella realizzazione del sito web [studyintorino.it](http://studyintorino.it)) e costruzione di rapporti di rete con gli istituti di formazione.

Da ultimo è rilevante osservare il processo di revisione del piano regolatore generale<sup>3</sup> attualmente in corso, che presta particolare attenzione alla componente della popolazione studentesca. Nella relazione della Proposta tecnica di progetto preliminare (Maggio 2020, da ora in avanti Ptp) viene sottolineata l'importanza di effettuare un «reale calcolo di abitanti utilizzatori della città» ai fini della stima della capacità insediativa residenziale teorica e delle conseguenti dotazioni di servizi. L'obiettivo dichiarato è quello dell'integrazione della popolazione urbana «fluttuante» in quella insediabile. Un'operazione rilevante anche e soprattutto per numero di abitanti in questione. Ad una popolazione comunale pari a 873.237 residenti nel 2018<sup>4</sup> si sommano 108.000 abitanti saltuari - di cui il 78% sono studenti fuori sede - e 45.953 nuovi abitanti potenzialmente insediabili nei locali attualmente non occupati (Città di Torino, 2020).

Così facendo la nuova versione del Piano, maturata in un contesto torinese in decrescita demografica, riesce a mantenere una capacità insediativa molto simile a quella ipotizzata nel 1995<sup>5</sup>, e questo anche grazie all'apporto della popolazione studentesca fuori sede.

---

3 Avviato nel 2017 con le prime consultazioni con gli stakeholder locali, il 20 luglio 2020 il processo di revisione ha visto l'adozione della proposta tecnica del progetto preliminare.

4 Questo, così come i dati che seguono nel paragrafo, sono qui riportati come indicati nel testo della Ptp ma, non avendo indicata in tale testo la fonte, l'autrice non ha potuto verificarne la correttezza.

5 Mentre la capacità insediativa del PRG del 1995 era pari a 1.151.400 abitanti, dalla Ptp del 2020 è stimata in 1.098.062 abitanti.

## **TORINO CITTÀ UNIVERSITARIA: UNA STRATEGIA SEMPREVERDE**

Nonostante persista la sensazione già espressa da Belligni e Ravazzi (2012) che non sia ancora del tutto chiaro quale tipo di città post-fordista sia diventata Torino, l'immagine di Torino come città universitaria si è ampiamente consolidata nel dibattito pubblico e politico, nonostante persistano opinioni contrastanti sull'associazione di tale definizione a Torino. Da un lato alcuni osservatori non ritengono che a Torino il basso rapporto tra iscritti e abitanti permetta di sostenere questa definizione (Davico, 2020), d'altra parte dalle interviste (Mangione, 2018) ad altri attori chiave emerge la convinzione che Torino sia già a tutti gli effetti una città universitaria.

In ogni caso, dall'analisi emerge una certa continuità nel considerare le università e ancora di più la popolazione universitaria come motori di sviluppo economico per la città, sia negli obiettivi politici che nell'orientamento dell'azione amministrativa. Una tendenza che si sviluppa trasversalmente agli orientamenti politici delle giunte passate così come, in prospettiva, anche nelle prime bozze di programmi elettorali che guardano alla Torino 2021-2026.

Città e università hanno fortemente investito in politiche di attrazione di popolazione studentesca che, nei fatti, possono essere considerate di successo. Tra il 2010 e il 2015 la popolazione studentesca torinese è rimasta stabile, a fronte di un trend nazionale degli iscritti negativo. Negli ultimi cinque anni a Torino le iscrizioni sono cresciute in modo rilevante, raggiungendo la quota di 120.000 studenti nell'ultimo anno accademico (Ossreg; Anagrafe nazionale studenti). Nonostante tali flussi si possano considerare come uno degli esiti positivi di una strategia ventennale, la loro presenza sul territorio cittadino sembra tuttora porre alcune sfide. Ancora nel 2018 emerge da un lato una certa insoddisfazione da parte di attori chiave come le università o l'Edisu (Ente regionale per il diritto allo studio universitario), che denunciano la mancanza di una cabina di regia per la messa in atto delle strategie (Mangione, 2018<sup>6</sup>). D'altra parte, si manifestano anche evidenti carenze nel fornire servizi base alla popolazione universitaria. I problemi più evidenti riguardano l'inadeguatezza di spazi per la didattica e la carenza di un'offerta di posti letto per gli studenti con redditi più bassi. A questo proposito non si può far a meno di osservare come l'attuale crisi pandemica abbia portato una temporanea sospensione di entrambe le problematiche. Tuttavia, per quanto riguarda la soluzione della prima, gli ambiziosi progetti di espansione delle sedi delle università (Belligni e Ravazzi, 2012; Politecnico di Torino, 2020; Università di Torino, 2020) potrebbero essere considerati come parte di una soluzione, seppur con tempi di realizzazione lunghi. L'altra questione riguarda invece la disponibilità di posti letto per studenti, un tema che merita un approfondimento.

### **L'ABITARE STUDENTESCO COME QUESTIONE SOCIALE**

La questione dell'abitare studentesco è rilevante non solo perché per sua natura pone sfide nuove per la vita della città, ma anche perché a Torino – nel quadro delle strategie fin qui delineate – è l'ambito a cui viene dato maggiore spazio in politiche e pratiche amministrative.

---

<sup>6</sup> In particolare, si fa riferimento ai risultati delle interviste agli attori qualificati della Torino universitaria svolte nell'ambito della ricerca per la tesi magistrale.

Con modalità e ragioni differenti, la necessità di nuovi posti letto viene richiamata da più parti e da diverso tempo. Nella delibera comunale «Torino città universitaria - linee guida per la valorizzazione della vocazione ed individuazione di azioni strategiche» del 2012 si sottolinea la difficoltà di dare risposta adeguata alla domanda di residenzialità, anche in considerazione della riduzione delle risorse pubbliche. Successivamente, secondo le analisi condotte per la Ptp, nonostante si registri un aumento recente nella produzione di edilizia studentesca, la dotazione viene definita ancora decisamente carente (Città di Torino, 2020). Da parte loro gli studenti torinesi continuano a chiedere interventi strutturali per adeguare i posti letto alla domanda (Alterpolis, 2021): nel 2019/20, su 6.500 studenti aventi diritto alla borsa fuori sede, il 33% ha beneficiato di posto letto, un gap che indica la necessità di investire in residenzialità universitaria pubblica (Laudisa, Musto, Stanchi 2021). A queste posizioni si aggiunge un coro sempre più ampio ed internazionale di voci di attori del mercato immobiliare che, notificando la carenza di posti letto in residenza nelle città italiane, individua in alcune città inclusa Torino promettenti aree di investimento (Cbre 2019; Jll 2019; Colopardi, Nurra 2019).

A fronte di ciò, come accennato, le azioni politiche che muovono dalla strategia torinese per lo sviluppo della città universitaria, sono volte in netta prevalenza a supportare interventi di realizzazione di residenze universitarie. Al centro della strategia che la Città sta seguendo, da un decennio, in tema di trasformazioni urbane legate a servizi e residenze vi è la promozione economica dei numerosi vuoti urbani torinesi. Già il Prg del 1995 aveva messo le basi in questo senso; la valorizzazione economica delle aree industriali e dell'offerta immobiliare e il passaggio della loro destinazione da produttiva a residenziale o terziaria sono infatti tra i suoi principali pilastri [Caruso, Pede 2016]. Guardando ad oggi<sup>7</sup> l'espressione più chiara, anche nell'eloquente denominazione, della direzione intrapresa da Torino è il progetto Open for business ([www.comune.torino.it/openforbusiness](http://www.comune.torino.it/openforbusiness)), che coniuga una forma di risposta alla domanda di posti letto degli studenti con gli obiettivi di sviluppo economico della città.

Nel quadro delineato, la strategia per Torino città universitaria emerge come l'espressione forse più fedele dell'anima *pro-growth* dell'agenda urbana torinese. E come avviene per l'agenda urbana nel suo complesso (Belligni e Ravazzi 2012), così anche nell'attuazione di questa strategia uno dei punti deboli riguarda le *social-issues*, che non assumono particolare rilevanza né si traducono in obiettivi o azioni specifiche e sistemiche, ad eccezione del manifestarsi di micro-progettualità ed iniziative<sup>8</sup> isolate e non coordinate in un piano ampio e di lungo periodo.

Tuttavia, le questioni sociali che dovrebbero sottendere l'obiettivo del rendere una città universitaria e del dare risposta ad una domanda abitativa per gli studenti, sono molteplici e complesse. Si tratta di questioni sociali che riguardano l'accesso ad un posto letto o una stanza a prezzi equi e compatibili con i livelli di reddito, nelle residenze e nel mercato degli affitti. Ma riguardano anche quelle categorie di non studenti o non più studenti che vengono escluse da un mercato della casa selettivo verso le popolazioni più redditizie; categorie che

---

<sup>7</sup> Per un'analisi più dettagliata del percorso di evoluzione del progetto Torino città universitaria nel suo particolare orientamento allo sviluppo di residenze universitarie si veda Mangione 2019, pp.162-163.

<sup>8</sup> Per lo più sviluppate in autonomia da enti del terzo settore supportati da programmi di finanziamento delle fondazioni (si veda ad esempio il proficuo Programma housing di Compagnia di San Paolo).

però conservano le stesse esigenze di flessibilità ed economicità delle soluzioni abitative studentesche (giovani lavoratori italiani e stranieri, nuovi nuclei familiari, migranti).

In altre parole, è necessario che la politica e le politiche inizino a guardare, nella città universitaria, alle popolazioni che ne fanno parte, così come a quelle che con la popolazione universitaria interagiscono e confliggono. Le questioni sociali a cui guardare con attenzione strategica e rivolta al futuro riguardano sì gli studenti stessi, come popolazione non omogenea nelle disponibilità economiche e nei contesti geografici e sociali di provenienza, ma riguardano anche la città, i luoghi e le relazioni che gli studenti vivono e trasformano nel quotidiano.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alterpolis, 2021.  
*Nuovi posti letto disponibili: chi tra noi dormirà sotto un tetto?* [online] Disponibile su: <<http://alterpolis.it/3076/nuovi-posti-letto-disponibili-chi-tra-noi-dormira-sotto-un-tetto/>> [Accesso 20 febbraio 2021].
- Anagrafe Nazionale Studenti Osservatorio Studenti Didattica, MIUR  
[online] Disponibile su: <<https://anagrafe.miur.it/index.php>> [Accesso 20 febbraio 2021].
- Colopardi, E., Nurra, M.G., 2019.  
*Student housing*. Roma: Associazione Nazionale Costruttori Edili. Seminario Strategico, 3 aprile 2019.
- Belligni, S., Ravazzi, S., 2012.  
*La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*. Bologna: Il Mulino.
- Caruso, N., Pedè, E., 2016.  
*Ex Diatto - Ex Westinghouse, due casi emblematici per le politiche di rivitalizzazione delle aree industriali torinesi*. In: Armano, E., Dondona, C.A. and Feriaino, F., 2016. *Postfordismo e trasformazione urbana. Casi di recupero dei vuoti industriali e indicazioni per le politiche nel territorio torinese*. Torino: IRES-Regione Piemonte, pp.205-222.
- CBRE, 2019.  
*Italian real estate market outlook 2019*. CBRE.
- Città di Torino, 2020.  
*Proposta Tecnica del Progetto Preliminare. Relazione Illustrativa Generale*. Torino, Città di Torino, Progetto speciale Piano Regolatore.
- Davico, L., 2020.  
*Ripartire. Ventunesimo rapporto Giorgio Rota su Torino*. Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi.
- JLL, 2019.  
*Torino Urban Profile 2019. Torino real estate market overview*. Torino.
- Laudisa, F., Musto, D., Stanchi, A., 2021.  
*Dieci numeri sul sistema universitario in Piemonte*. N. 3/2021: Note brevi sul Piemonte. IRES Piemonte – Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario.
- Mangione, E., 2018.  
*Torino città universitaria. Strategie urbane e popolazione studentesca*. Torino: Politecnico di Torino.
- Mangione, E., 2019.  
*Le politiche per la città universitaria: esiti e trasformazioni a Torino*. Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino, LXXIII (2), pp.161-167.
- OSSREG Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio Universitario  
[online] Disponibile su: <[http://www.ossreg.piemonte.it/default\\_it.asp](http://www.ossreg.piemonte.it/default_it.asp)> [Accesso 25 febbraio 2021].
- Politecnico di Torino, 2020.  
*Masterplan. Processo per lo sviluppo strategico degli spazi di Ateneo*. [online] Disponibile su: <<https://www.masterplan.polito.it/>> [Accesso 2 marzo 2021].
- Università di Torino, 2020.  
*Masterplan edilizia*. [online] Disponibile su: <<https://politichediateneo.unito.it/>> [Accesso 2 marzo 2021].
- Torino Internazionale, 2006.  
*Piano strategico dell'area metropolitana di Torino*. Torino: Torino Internazionale.
- Torino Internazionale, 2015.  
*Torino Metropoli 2025*. Torino: Torino Internazionale.



# MERCATO IMMOBILIARE E INTERVENTI INFRASTRUTTURALI: INTRECCI E DINAMICHE SINERGICHE

**Diego Vitello**

Ricercatore indipendente

*diego.vit85@gmail.com*

## ABSTRACT

The level of attraction of a city, in terms of activities and people, is reflected in the dynamism of the real estate market. To be attractive, a city agglomerates a plurality of things and people whose quality, quantity, relationship, and spatial organization affect the configuration of the urban fabric and, consequently, the real estate market. In the context of the Turin urban area, the article reflects on the role of infrastructure policy in support of manufacturing innovation as a determining element in the processes of urban planning and agglomeration, to observe its possible effects on the real estate market.

*Infrastructure, agglomeration, real estate market*

Il livello di attrazione di una città, in termini di attività e persone, si riflette sulla dinamicità del mercato immobiliare. Per essere attrattiva, una città agglomera una pluralità di cose e persone la cui qualità, quantità, relazione e organizzazione spaziale si ripercuotono sulla configurazione del tessuto urbano e, di conseguenza, sul mercato immobiliare. Nell'ambito dell'area urbana torinese, l'articolo riflette sul ruolo della politica infrastrutturale a supporto dell'innovazione manifatturiera quale elemento determinante nei processi di pianificazione e agglomerazione urbana per poi osservarne i possibili effetti sul mercato immobiliare.

*Infrastrutture, agglomerazione, mercato immobiliare*

## AGGLOMERAZIONE VS INFRASTRUTTURAZIONE

Capire quali sono le dinamiche che influiscono sull'andamento del mercato immobiliare non è così scontato, sebbene sia ovvio indicare le condizioni macroeconomiche, insieme alla qualità dei servizi e delle infrastrutture urbane, come i fattori che più di altri incidono in maniera ciclica e strutturale. Nell'immaginario collettivo una città è attrattiva e competitiva quando una pluralità di soggetti, che cresce nel tempo, sceglie di vivere, investire e visitare quella particolare città piuttosto che un'altra. E lo fa, fra le altre cose, per ragioni soggettive legate alla qualità della vita, alle opportunità di lavoro, alla presenza di infrastrutture fisiche e sociali, alla scena culturale. Per essere attrattivi e competitivi, secondo la letteratura che definisce la performance economica di una città – fra gli altri, Scott and Storper (2014); Glaeser (2012); Florida (2005) – bisogna agglomerare una pluralità di cose e persone la cui qualità, quantità, relazione e organizzazione si riflette sul tessuto urbano e, di conseguenza, sulla dinamicità del mercato urbano. È infatti noto, se osserviamo le grandi città globali che competono nell'arena dell'attrazione degli investimenti, quanto il mercato urbano assorba queste dinamiche in termini di valori di mercato, di domanda e offerta, di operatori e investitori, di geografia urbana tanto da influenzare i processi di trasformazione urbana.

Sui benefici dei processi di agglomerazione si è scritto tanto nel corso dell'ultimo secolo e mezzo, a partire dalle pionieristiche teorie sui processi localizzativi di Marshall (1890) che tanto hanno influenzato la letteratura economica dello scorso secolo. Alla base di questa letteratura, si svela un assunto di fondo secondo il quale «i vantaggi competitivi delle città derivano dalla concentrazione spaziale delle persone, imprese e istituzioni che costituiscono l'offerta e la domanda di base per la crescita, l'efficienza e l'innovazione» (Amin e Thrift, 2017: 101). Sostanzialmente, si sostiene che i processi agglomerativi di cose e persone fanno di una città un contenitore la cui densità decreta il suo grado di attrazione e la sua performance economica. Alla letteratura *mainstream* sui benefici dell'agglomerazione<sup>1</sup>, Amin e Thrift (2017) oppongono una visione diversa sostenendo che il vantaggio competitivo di una città non deriva tanto dai processi di co-localizzazione di attività e individui quanto dalla qualità e quantità delle infrastrutture che ne configurano il tessuto urbano. Una teoria alternativa che si basa sul presupposto che a definire un insediamento e a intercederne le transazioni economiche sono le «aggiunte e le sottrazioni infrastrutturali». I due studiosi riconoscono l'universo delle infrastrutture che compongono il tessuto urbano<sup>2</sup> come qualcosa che precede e qualifica qualsiasi processo di agglomerazione, oltre a rafforzare tutte le dimensioni dell'economia urbana. Sulla stessa onda, Dosdon (2017) sostiene che il crescente fenomeno localizzativo che vede i quartieri generali delle grandi multinazionali localizzarsi nelle cosiddette «città mondiali consolidate» è dovuto non soltanto ai vantaggi economici che queste realtà urbane offrono in termini di accesso ai mercati nazionali e regionali o di tassazione finanziaria, ma soprattutto per il loro alto livello infrastrutturale in termini di trasporto veloce, sistemi di comunicazione, servizi di business, legale e media, alloggi di alta qualità, infrastrutture sociali e benessere, e tutte quelle altre che configurano l'estetica del paesaggio urbano.

---

1 Fra gli altri, Scott and Storper (2014), Florida (2005), Glaeser, (2012), Porter (2000), Storper (2013), Fujitsa, Krugman, Venables (1999), Sassen (2011), Taylor (2013), Katz and Bradley (2013).

2 L'intreccio di reti stradali, ferroviarie e di computer, di sistemi idrici, elettrici e di smaltimento dei rifiuti, di tecnologie e burocrazie di calcolo, di edifici e habitat.

## CARATTERI DELLA CONTRAZIONE TORINESE

Nell'ambito dell'area urbana torinese, riflettere sul ruolo di una politica infrastrutturale quale elemento determinante nel rendere Torino nuovamente attrattiva e competitiva e, quindi, innescare un processo agglomerativo di cose e persone, consente di mettere a fuoco la relazione tra dimensione economica e implicazioni spaziali e osservarne le possibili ricadute sul mercato immobiliare.

La dimensione economica dell'area urbana torinese non è qui indagata in tutti i suoi aspetti. Piuttosto, si è voluto porre l'attenzione sulla manifattura riflettendo sul ruolo delle infrastrutture a supporto di un cambiamento manifatturiero 4.0. La ragione per la quale ci si focalizza sulla manifattura, benché possa apparire anacronistico, ha a che fare con il mutamento economico-identitario che vede la città in contrazione sul fronte dell'attrazione di persone, imprese e investimenti, oltre che sul benessere economico dei suoi stessi abitanti e imprese che lamentano una fase recessiva della città<sup>3</sup>. Il Piano strategico metropolitano (Psm) 2021-2023, di cui la città metropolitana si è recentemente dotata, già dal titolo, «Torino metropoli aumentata», riconosce questo diffuso sentimento che vede Torino «diminuita» entro i propri confini opponendo l'idea di una città «aumentata» basata sulla «costruzione di una nuova alleanza tra il capoluogo e il suo territorio» (Psm, 2021: p. 66). Quello che emerge da una riflessione di Giuseppe Berta (2020) è che, mentre la traiettoria dello sviluppo economico che la città si è data negli ultimi trent'anni, ampiamente pervasa dalle potenti narrative post-fordiste che hanno plasmato il modello di sviluppo urbano, sembra aver smarrito la rotta, il mondo della produzione, inteso nella sua dimensione materiale e immateriale, è nel vivo di un cambiamento che necessita di essere consolidato. E per Torino, per la sua storia, per la sua vocazione manifatturiera e per essere uno tra i più grandi centri manifatturieri d'Europa, significa cogliere l'occasione e rivedere i paradigmi dello sviluppo economico e urbano dell'intera area metropolitana, per costruire, come recita il Psm, «una visione basata sull'integrazione e la complementarità, valorizzando le differenze e le specificità di ciascun ambito territoriale metropolitano» (Psm, 2021:p. 66).

## IL TERMOMETRO DEL MERCATO IMMOBILIARE

Nel corso degli ultimi dieci anni, in cui alla fine dell'euforia delle Olimpiadi invernali del 2006 si è aggiunta la più grave crisi economica dal 1929, quel percorso di sviluppo orientato esclusivamente alla produzione immateriale di servizi e all'organizzazione di eventi ha segnato un cambio di passo.

Accrescere la notorietà della città nell'ambito della cultura e dello sport, che sembrava funzionare nei primi dieci anni del 2000, non era più sufficiente. Oltre a questo, il meccanismo dello sviluppo urbano guidato dalla speculazione fondiaria e immobiliare ha esaurito la sua funzione proprio quando l'architettura che ha tenuto insieme l'opportunità di riutilizzare l'enorme lascito spaziale fordista, la necessità di disegnare un nuovo telaio della città, la disponibilità delle risorse economiche, e la dinamicità del mercato immobiliare, è sostanzialmente venuta meno.

---

<sup>3</sup> Sulla contrazione economica di Torino e sul suo processo di metamorfosi si rimanda, fra gli altri, al testo di A. Pichierri, A. Bagnasco, G. Berta, *Chi ha fermato Torino? Una metafora per l'Italia*, Torino, Giulio Einaudi editore, 2020.

Questo lo si nota se si osservano i dati sull'andamento delle compravendite. Secondo i dati dell'Agenzia delle Entrate elaborati dall'Ufficio Studi Gabetti, tra il 2020 e il 2011, le compravendite immobiliari registrano una variazione percentuale del -1% con una media annuale di 11.318 transazioni. Fatto cento l'anno 2011, che registra valori tendenzialmente positivi sulla scia del decennio precedente, (che ha conosciuto gli effetti delle Olimpiadi invernali del 2006), a pesare in negativo è il quadriennio della crisi economica del 2008 che a Torino è avvertita tra il 2012 e il 2015. In questo quadriennio, infatti, si registra una media annuale di compravendite pari a 9.212 transazioni e il dato peggiore dal 2011 ad oggi, pari a 8.575 compravendite nel 2013. A partire dal 2016, si ha una netta ripresa che fa balzare le compravendite a +25% rispetto al 2015, soprattutto grazie alla politica favorevole dei bassi tassi di interesse voluta dalla Bce che ha ridato vita al mercato dei mutui per l'acquisto delle abitazioni. Tuttavia, l'euforia della ripresa, nel triennio 2017-2019, non ha avuto lo stesso ritmo del 2016. Infatti, pur mantenendo variazioni positive (+5% 2017-16, +4% 2018-17, +1% 2019-18), i livelli di crescita delle compravendite sono apparsi deboli nel ridare fiducia alla filiera dell'industria immobiliare. Il 2020, complice la crisi pandemica, segna un netto rallentamento rispetto al 2019 pari al -13%.

Ad avvalorare il timido andamento delle compravendite, se si considera l'arco temporale 2011-2020, è l'andamento dei valori immobiliari che registrano un segno negativo in tutte le aree della città. Secondo i dati di Scenari Immobiliari (2020), a partire dal 2011, anno in cui i valori della città si attestano ancora su livelli elevati, i valori immobiliari iniziano a flettere anno dopo anno fino al 2015. Come per le compravendite, il quadriennio nero della crisi economica 2011-2015, farà crollare i valori immobiliari che nelle aree centrali è del -8%, nelle aree semicentrali del -9% e nelle aree periferiche del -15%, con una media cittadina del -11%. Dal 2016 vi è una leggera ripresa per le aree centrali e per quelle semicentrali, entrambe registrano una variazione percentuale media del 3%, mentre la periferia continua a registrare il segno meno, con il -9%. Complessivamente, l'andamento dei prezzi medi tra il 2011 e il 2020 mostra un segnale negativo per tutti e tre gli ambiti territoriali: il centro cittadino segna una variazione percentuale del -1%, le aree semicentrali e la prima periferia registrano un decremento del -8%, le aree periferiche pagano il prezzo più alto, con un crollo del -26%.

## **IL PROGETTO PER L'AREA DI CORSO MARCHE: LA MANIFATTURA 4.0 NELLE POLITICHE URBANE**

Dall'analisi dei dati sopra riportata, che restituisce un andamento abbastanza stagnante del mercato immobiliare, più che una metropoli «aumentata», Torino sembra essere un'area urbana «da aumentare». In questa prospettiva, le infrastrutture per l'innovazione manifatturiera possono assumere il ruolo di forza trainante non solo nella rigenerazione dei distretti manifatturieri, ma anche nella stimolazione di un processo di agglomerazione, che atterrando nello spazio diventa esso stesso un elemento abilitante delle strategie di rigenerazione urbana e del mercato immobiliare. Nell'area urbana torinese, nell'ambito di un progetto di città in divenire, è possibile provare a contestualizzare questo scenario in uno specifico caso studio: lungo l'asse di corso Marche che collega due dei principali poli manifatturieri, il polo dell'automotive nel versante sud della città (Mirafiori), e la cittadella dell'aerospazio che si colloca sul confine tra Torino e Collegno. Lungo quest'asse viario, si concentrano e si sovrappongono infrastrutture e progetti infrastrutturali tra loro diversi.

In primo luogo, le infrastrutture fisiche, con i progetti del prolungamento di corso Marche previsto nel Prg del 1995 come asse portante del nuovo telaio della città post-industriale, e il capolinea della metro 2 in prossimità del polo di Mirafiori. In secondo luogo, le infrastrutture sociali con la presenza dei due atenei della città. L'Università di Torino, che nel Campus universitario di Grugliasco ospita la Scuole di Agraria e Medicina Veterinaria e, sul polo di Mirafiori, il Politecnico con la Cittadella Politecnica del Design e della Mobilità Sostenibile. In terzo luogo, le infrastrutture digitali, che meritano un'attenzione maggiore per il ruolo che esse giocano come elemento abilitante dell'intero processo di infrastrutturazione dell'area. In ambito manifatturiero, queste infrastrutture possono agire direttamente sui sistemi di produzione o, indirettamente, attraverso i cosiddetti incubatori per il trasferimento di tecnologia e sostegno dell'innovazione. In riferimento a questa seconda tipologia, il polo di Mirafiori ospita già un'importante infrastruttura, il Competence Industry Manufacturing<sup>4</sup> (Cim4.0), pensato per essere un supporto strategico e operativo per le imprese manifatturiere orientate alla digitalizzazione dei processi industriali nell'ottica dell'Industria 4.0. Oltre al Cim4.0, la bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr<sup>5</sup>) prevede due importanti investimenti che riguardano proprio l'asse di corso Marche. Da un lato la scelta del polo tecnologico di Mirafiori come sede dell'Istituto italiano per l'Intelligenza Artificiale (I3A), dall'altro un Centro di trasferimento tecnologico pensato all'interno della Cittadella dell'Aerospazio che dovrebbe operare in sinergia con l'I3A. Nel contesto dell'asse di corso Marche, il potenziamento di queste infrastrutture per il trasferimento tecnologico, come afferma Giuseppe Berta (2020), andrebbe nella direzione di un consolidamento dei settori automotive e aerospazio che proprio in quell'asse hanno il cuore pulsante. Infrastrutture che hanno il compito di fare atterrare sul territorio la retorica della manifattura 4.0 trasferendo innovazioni di processo, tecnologie, supporto e formazione all'interno delle filiere produttive dell'area urbana torinese e dell'intero nord-ovest.

Tenere insieme questi livelli infrastrutturali nell'ambito di un progetto unitario per il territorio, significa ragionare nei termini di «urbanistica infrastrutturale» necessaria al consolidamento dell'asse di c.so Marche attraverso l'approvvigionamento infrastrutturale di base senza il quale il nuovo modello di manifattura, che è di fatto in divenire, non avrebbe le condizioni per operare. Una politica di uso del suolo che, alla luce dell'imprevedibilità del cambiamento manifatturiero e delle relative implicazioni spaziali, guarda ad un orizzonte temporale che risponde all'esigenza *just-in-case* di lungo termine per meglio anticipare i bisogni e l'imprevedibilità del nuovo paradigma industriale.

---

4 Iniziativa co-finanziata dal Ministero dello sviluppo economico (Mise) nel 2019.

5 Il programma di investimenti che l'Italia deve presentare alla Commissione europea nell'ambito del *Next Generation EU* entro nel mese di aprile 2021



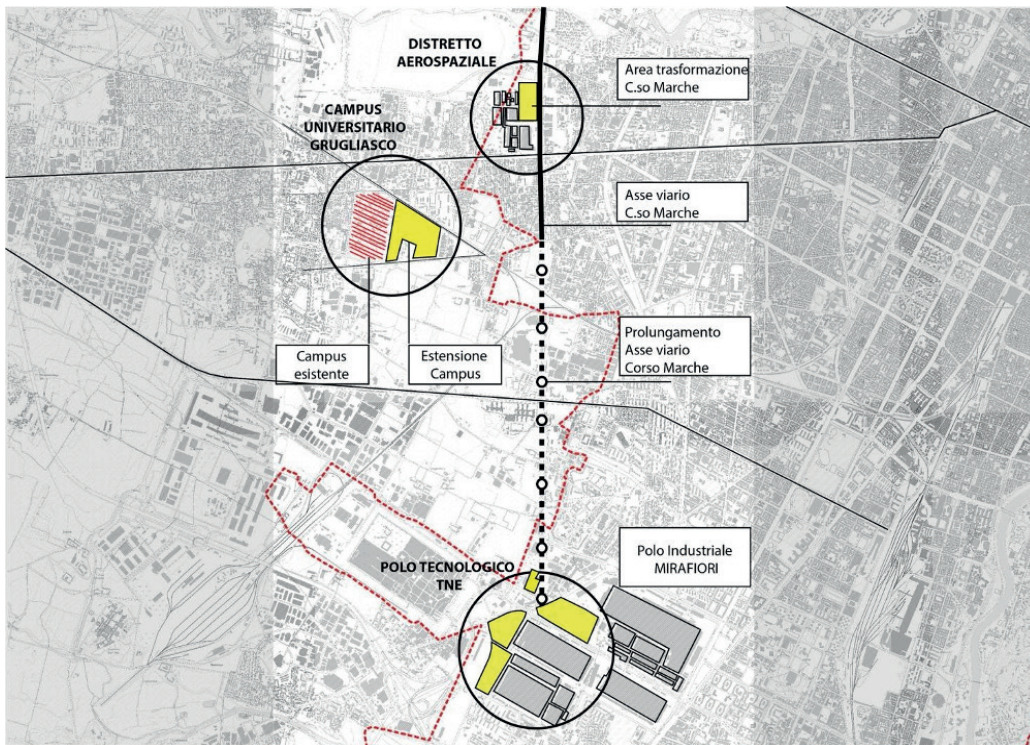


Figura 1 | Asse di c.so Marche, Torino. Elaborazione propria.

## CONCLUSIONE

Gli analisti del settore immobiliare misurano la dinamicità di un mercato immobiliare dal numero di immobili che vengono transati, in rapporto allo stock presente, in un dato periodo di tempo e dal conseguente effetto sui valori immobiliari. Dal punto di vista dell'economia della porzione di città che si estende lungo l'asse di corso Marche, questo progetto di infrastrutturazione potrebbe innescare un processo di attrazione e agglomerazione che avrebbe delle ricadute dirette sul mercato immobiliare nei comparti residenziale, produttivo e uffici. Nel solco di Jane Jacobs (1969), che guardava all'integrazione tra la manifattura con i diversi usi della città, le competenze e l'indotto come elemento necessario a stimolare maggiore diversità in ambito urbano, la sovrapposizione dei diversi livelli infrastrutturali rappresentano il telaio senza il quale un processo agglomerativo lungo corso Marche non è di fatto possibile. Ma è l'innovazione manifatturiera e le infrastrutture di cui essa necessita, la leva da cui dipende il processo di infrastrutturazione dell'area per superare la modernistica separazione degli usi multipli e delle funzioni che compongono la città «post-industriale» e adottare un modello basato sull'idea di «coesistenza, prossimità e sinergia» (Nawratek et al, 2017: 16). In questo senso, l'asse di corso Marche, avrebbe tutte le condizioni di base per sperimentare un'architettura spaziale a supporto dell'innovazione manifatturiera che tenga insieme imprese e lavoratori della conoscenza, servizi e trasporti, e che possa dare vita a un mercato immobiliare armonioso in una porzione di città che è vitale per l'intera area urbana torinese.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Amin, A., Thrift, N., 2017.  
*Seeing Like a City*, Cambridge: Polity Press.

Città Metropolitana di Torino, 2021.  
*Piano Strategico Metropolitano 2021-2023*. Torino.

Dodson, J., 2017.  
The Global Infrastructure Turn and Urban Practice. *Urban Policy and Research*, 35:1, pp. 87-92.

Florida, R., 2005.  
*Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.

Glaeser, E.L., 2012.  
*Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. Londra: Penguin.

Marshall, A., 1890.  
*Principles of political economy*. New York: Maxmillan.

Nawratek, K., 2017.  
*Urban Re-Industrialization*. Santa Barbara: Earth, Milky Way, punctum books.

Jacobs, J., 1969.  
*The Death and Life of American cities*. New York: Vintage.

Scott, A.J., Storper, M., 2014.  
The Nature of Cities: The Limits and Scope of Urban Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*.

# REGOLAZIONE, PROPRIETÀ, INVESTIMENTI: LA DIMENSIONE PUBBLICA NEI GRANDI PROGETTI DI TRASFORMAZIONE URBANA NEL CASO GENOVESE<sup>1</sup>

**Giampiero Lombardini**

Università degli Studi di Genova

dAD - Dipartimento di Architettura e Design

*giampiero.lombardini@unige.it*

## ABSTRACT

Large urban transformation operations are an interesting observatory for understanding the role played by public and private actors in the urban economy. In the case of Genoa, characterized by a certain static nature of the real estate market, it can be observed that the large urban project has become, in recent years, the real driving force of the more general transformation of the city, which is reorganizing itself around the strategic coastline, on the border between the port area and the city. The progressive westward shift of the urban center of gravity and the spatial concentration of major urban redevelopment and regeneration interventions is supported by the need to make the city competitive with respect to national and international markets. In these new conditions, the public entity plays a decisive role, especially in the (very frequent) cases in which it is already the landowner. If large-scale urban transformation interventions therefore constitute the main engine of urban development and, in fact, the public administration is at the center of operations, it is necessary to evaluate the results of this approach at a general level of urban policy, considering the risks associated with polarization of activities and values and returns in terms of endowment and redevelopment of public spaces and services for the city.

*Urban policy, urban economics, land ownership, urban regeneration, international real estate market*

Le grandi operazioni di trasformazione urbana costituiscono un interessante osservatorio per comprendere il ruolo giocato dagli attori pubblici e privati nell'economia urbana. Nel caso di Genova, caratterizzato da una certa staticità del mercato immobiliare, si osserva come il grande progetto urbano, sia diventato negli ultimi anni il vero volano della più generale trasformazione

---

<sup>1</sup> I contributi del gruppo di ricerca dell'Università di Genova (Dipartimento Architettura e Design - dAD) si sono avvalsi di un'approfondita campagna di ricerca e di investigazione condotta attraverso sopralluoghi e interviste con diversi attori locali, nello specifico il Comune di Genova (Ufficio Urbanistica), l'Autorità di Sistema Portuale di Genova (Dipartimento Pianificazione e Sviluppo), l'Assessore Pietro Piciocchi (Bilancio, Lavori Pubblici, Manutenzioni, Verde Pubblico, Comune di Genova), Dott. Filippo Dellepiane (ANCE - Associazione Dei Costruttori Edili Della Prov. Di Genova), Dott. Guido Conforti (CONFINDUSTRIA Genova), Dott.ssa Silvia Capurro (Dirigente Urbanistica, Edilizia e Porto e Mare, Comune di Genova dal 2013 al 2019), Dott. Marco Doria (Sindaco di Genova dal 2012 al 2017 e della Città Metropolitana dal 2015 al 2017). I contenuti sono ovviamente responsabilità degli estensori.

della città, che si sta riorganizzando attorno alla strategica linea di costa, al confine tra l'area portuale e la città. Il progressivo spostamento verso occidente del baricentro urbano e la concentrazione spaziale dei maggiori interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana è sostenuto dall'esigenze di rendere competitiva la città rispetto ai mercati nazionali ed internazionali. In queste nuove condizioni, il soggetto pubblico gioca un ruolo determinante, soprattutto nei casi (molto frequenti) in cui sia già il possessore delle aree. Se gli interventi di trasformazione urbana a grande scala costituiscono dunque il motore principale dello sviluppo urbano e, di fatto, il soggetto pubblico è al centro delle operazioni, occorre valutare gli esiti a livello generale di questo approccio alla politica urbana, considerando i rischi connessi alla polarizzazione di attività e valori e i ritorni in termini di dotazione e riqualificazione degli spazi pubblici e di servizi per la città.

*Politica urbana, economia urbana, proprietà dei suoli, rigenerazione urbana, mercato immobiliare internazionale.*

## **LA TRASFORMAZIONE URBANA ATTRAVERSO GRANDI PROGETTI**

A partire dagli anni '90 sono stati avviati grandi progetti urbani ad uso misto in quasi tutte le regioni metropolitane d'Europa, con diversi gradi di intensità e capacità di impatto nei confronti della struttura urbana: è ad oggi molto dibattuto, dopo oltre trent'anni di avvio di questa dinamica, quanto queste esperienze siano effettivamente di successo. Nell'analizzare i vari casi di "imprenditorialità urbana", la critica si è concentrata nel valutare se l'integrazione reciproca degli obiettivi economici, sociali e sostenibili sia effettivamente riuscita o meno. Ritorna la domanda già a suo tempo posta da Healey (2006) circa la capacità di questi interventi di garantire, oltre al successo economico immediato degli operatori (e della pubblica amministrazione) anche equità sociale e sostenibilità ambientale.

L'esperienza fin qui maturata sembra vedere oscillare questi tipi di intervento tra due poli: da un lato una sorta di "volontarismo pianificatorio" attraverso cui tentare di promuovere (per via di azioni di rigenerazione urbana con larghe partnership di operatori immobiliari) lo sviluppo urbano, dall'altro lato promuovere invece una visione dove a prevalere è il "dominio del mercato" (Flyvbjerg et al., 2003). Nell'ambito di questa duplice prospettiva, quello che sembra accomunare molti di questi progetti (se non la quasi totalità) è la tendenza a cadere in trappole che potremmo definire "neo corporative", ossia di istituti di partnership pubblico-privato i cui reciproci interessi di proprietà diventano virtualmente dominanti, in una dinamica nella quale il privato si presenta sulla scena con il suo intervento come un operatore molto interessato a fornire alla città risorse di interesse comune e il pubblico, d'altro lato, si rende molto "imprenditore" e attento alle esigenze espresse dal mercato (Moulaert et al., 2001; Jouve e Lefèvre, 2002). Il coinvolgimento civico attivo dovrebbe impedire il verificarsi di simili forme unidimensionali di egemonia ed è qui che risiede il punto critico dell'intera faccenda.

## IL GRANDE PROGETTO URBANO COME POLITICA PUBBLICA PER LO SVILUPPO

La trasformazione urbana per mezzo di grandi progetti è da tempo pratica ordinaria nelle politiche urbane (Ponzini, 2020; Vicari Haddock, 2009). Esauritasi la spinta ideale, prima ancora che pratico-operativa della pianificazione urbana generale «di struttura», a partire dai primi anni '80, lo strumento più utilizzato per promuovere lo sviluppo urbano è stato senza dubbio, nelle grandi città prima americane e poi europee, quello della ricomposizione urbana per parti o per progetti. La crisi dei grandi piani di struttura, con i loro strumenti di concezione onnicomprensiva si è accompagnata con altri rilevanti cambiamenti nello scenario delle politiche urbane: la crisi del settore industriale, o più precisamente il suo trasferimento spaziale in altre aree a causa della nuova divisione internazionale del lavoro intervenuta soprattutto a partire dagli anni 90; il cambio di scenario nei sistemi urbani con la formazione di nuove gerarchie di città (Brenner, 2019); l'affermarsi dell'informatica e la dematerializzazione dell'economia (con la crisi di settori tradizionali e l'introduzione di nuovi settori); la crisi ambientale. Un insieme sistematico di trasformazioni nella struttura stessa delle società occidentali (e non solo) che ha modificato radicalmente l'approccio al complessivo "progetto" di città.

L'affermarsi del rapido processo di globalizzazione delle economie ha avuto come uno degli effetti più immediati sulle città il fatto che i vantaggi competitivi tra le varie città sono diventati il fattore discriminante nello sviluppo economico delle città (Scott, 2008). Le città (ossia le élite urbane che ne hanno guidato lo sviluppo) si sono trovate ad agire in un ambiente che non è stato più solo quello dei sistemi regionali di riferimento e quindi del sistema urbano a loro più prossimo, ma in una dimensione di fatto planetaria. La nuova suddivisione internazionale del lavoro ha avuto delle ricadute dirette sugli assetti spaziali delle città (Amin, 2002; Brochtié, 1995, Sassen, 2001): la delocalizzazione delle produzioni di base (poi seguite via via anche da produzione a maggiore valore aggiunto) ha provocato ampi processi di dismissione che spesso si sono tradotti in profondi fenomeni di deindustrializzazione. Alla crisi industriale si è legata la crisi di domanda di posti di lavoro sospinta, oltre che dal trasferimento spaziale di attività e imprese, anche dall'innovazione tecnologica che, attraverso continui miglioramenti in termini di produttività, ha ridotto o comunque modificato, a volta drasticamente, i mercati locali del lavoro.

Di fronte alla crisi urbana che ne è derivata, ad emergere con forza è stata dunque la teoria (e la retorica) della competizione urbana. Come largamente documentato in letteratura, l'intervento di riqualificazione dei Docklands di Londra ha rappresentato l'evento-spartiacque tra due epoche (Fainstein, 2001). Da quel momento il progetto della ricomposizione urbana che interviene su tessuti e comparti già costruiti è diventato lo strumento principale per orientare lo sviluppo urbano. Il progetto su larga scala è diventato, prima ancora che una questione di urbanistica o di strumenti di piano, una prospettiva per promuovere lo sviluppo economico urbano. Fin dall'inizio, e sempre più nel corso del tempo, i progetti di trasformazione urbana sono stati intesi come occasione per attrarre capitali finanziari ma soprattutto umani. Infatti, al progetto di riqualificazione urbana si è attribuito il compito di realizzare, assieme a nuove strutture e infrastrutture fisiche, quello di creare i presupposti per localizzare nella città nuovi posti di lavoro più qualificati, di attrarre lavoratori in settori economici avanzati, di cambiare l'assetto economico della città, portandolo verso dimensioni più dinamiche e ad alto valore aggiunto (Hutton, 2006).

La città europea degli anni '90 è una città dove la spinta espansiva si è esaurita quasi ovunque e dove la deindustrializzazione e talvolta la stasi e il declino demografico, lasciano molti edifici e comparti vuoti. Il rinnovo urbano portato in dote dai progetti estesi di trasformazione urbana permette di cancellare l'identità industriale del passato e la memoria del declino e rilancia, allo stesso tempo, la città come centro dinamico che cerca una nuova collocazione nel panorama urbano internazionale e nel quale si affermano nuovi modelli di consumo e di innovazione (Van den Berg, 1999).

A differenza dei decenni precedenti, la spinta dei developer non si concentra tanto o unicamente sull'abitazione, ma molto più spesso ciò che si ricerca sono nuove funzioni, legate o alle nuove economie (in particolar modo cominciano presto a farsi strada le funzioni della città creativa e quelle dell'economia della conoscenza) o al consumo (centri e impianti sportivi, grandi centri commerciali, aree legate alla fruizione turistica della città, quali principalmente poli museali). In ogni caso, sulla scorta sia di casi di successo come anche prendendo lezione da qualche più o meno eclatante fallimento, si è consolidata negli ultimi due decenni una teoria dell'urban design che privilegia sempre di più lo spazio pubblico e la *mixité* funzionale. Mentre i processi economici si globalizzavano rapidamente e le città cercavano di ritagliarsi la loro nicchia all'interno delle nuove divisioni emergenti del lavoro, della produzione e del consumo, le trasformazioni politiche - perseguitate da governi locali, regionali e nazionali di ogni colore e tendenza ideologica - si orientavano, con rare eccezioni, verso l'allineamento con un sistema economico internazionale deregolamentato e fortemente orientato al mercato. Riposizionare la città sulla mappa del paesaggio competitivo significava immaginare e ricreare lo spazio urbano conferendo ad esso una nuova immagine e producendo una vera e propria operazione di marketing orientato a "vendere la città" all'outsider, all'investitore, allo sviluppatore, al dinamico impiegato nell'economia della conoscenza o del *loisir*, al turista affluente. Negli ultimi 30 anni, si è assistito però, allo stesso tempo, ad un capovolgimento di strategie: mentre all'inizio il grande progetto urbano era concepito come strumento di attrazione di capitale (umano e finanziario), negli ultimi anni la logica si è ribaltata a tutto favore del capitale transnazionale. Oggi sono i grandi operatori immobiliari internazionali (altamente finanziarizzati) che decidono spesso dove e come fare atterrare i loro potenziali investimenti e quale ruolo far giocare alle singole città (Rossi, 2017). O comunque sono nelle condizioni di costruire un sistema informale di regole e di comportamenti cui le singole città devono prestare la massima attenzione se vogliono rendersi attraenti. Sono questi i soggetti che costruiscono, di fatto, l'agenda urbana. Nel mercato internazionale dei luoghi (*international marketplace*) descritto già da Savitch e Kantor nel 2002, in cui le città si «offrono» a capitali e ad agenti produttivi mobili, i nuovi quartieri sono un invito, che la città rivolge ad imprese multinazionali alla ricerca di nuovi siti dove insediare propri *headquarter*, e un richiamo, per le élite internazionali e i turisti attratti dalle funzioni pregiate e dai contesti architettonici griffati che essi ospitano.

## LA TEORIA ECONOMICA ALLA BASE DEI GRANDI PROGETTI URBANI E I RISCHI DI POLARIZZAZIONE

La teoria economica che accompagna i grandi progetti urbani si basa sull'assunto che il rinnovamento urbano dei luoghi più centrali o comunque di quelli più attrattivi, per quanto localizzato, possa portare benefici all'intera struttura urbana attraverso un meccanismo di «gocciolamento dall'alto» (*trickle-down*): l'innalzamento dei valori in un'area si diffonderà "meccanicamente" alla restante parte del contesto urbano, interessando progressivamente anche gli altri quartieri. Allo stesso modo, per un analogo principio di "filtering up", lo spostamento di popolazioni urbane a più alto reddito e a migliore tenore di vita nei nuovi quartieri rigenerati porterà ad una generale migliore distribuzione dei valori immobiliari, i quali subiranno, come l'onda di una marea, un generale innalzamento. Nel discorso politico, i grandi progetti urbani sono presentati come strumenti che possono aiutare quindi, in ultima analisi, a superare l'esclusione sociale. Il presupposto del *trickle-down*, tuttavia, non vale in un contesto caratterizzato dall'indebolimento degli altri standard normativi (lavorativi, finanziari e reddituali) o di sistemi di redistribuzione del reddito a livello nazionale o comunitario. Il rischio è che, al contrario, i grandi progetti di rigenerazione urbana diventino di fatto processi di gentrificazione e creino polarizzazione ed esclusione sociale (Florida, 2017). Il grande progetto urbano, proprio per le ingenti risorse finanziarie che impegna, tende normalmente a configurare spazi ed edifici di grande qualità, che innalzano notevolmente il valore iniziale delle aree: il presupposto perché esso sia fattibile (cioè redditizio) è che porti ad una rivalutazione della rendita urbana.

Diverse ricerche (Fainstein, 2001; Savitch e Kantor, 2002; Moulaert et al., 2003) mostrano come i processi di rigenerazione, inserendosi in fratture che attraversano la società locale, determinano costi e benefici non equamente distribuiti. Data la loro rilevanza quantitativa e qualitativa, i grandi progetti urbani (specie nelle città di medie dimensioni) sono infatti in grado di influenzare gli andamenti dei prezzi del mercato immobiliare, la segmentazione dell'offerta immobiliare e i processi di specializzazione funzionale e di accesso alle risorse (beni, servizi, relazioni). Dinamiche, queste, che possono contribuire in maniera significativa a generare processi di esclusione e segregazione urbana e che impattano, più in generale, sulla vivibilità delle città. La nuova produzione immobiliare, essendosi indebolita un'azione di regolazione segue i meccanismi di mercato, tende a rivolgersi verso gli usi dello spazio più redditizi e che maggiormente riescono a far fronte agli elevati prezzi dei suoli. Le imprese sono spinte ad abbandonare le fasce di mercato medio-basse, attratte dalla domanda dei nuovi ceti professionali (che i nuovi progetti intendono attrarre) e dalla possibilità di ampi margini di profitto nell'offerta di questo tipo di alloggi. Il rischio è rappresentato dalla progressiva scomparsa di un mercato abitativo privato a basso costo, con conseguente indebolimento non solo dei gruppi svantaggiati, ma anche di gruppi in posizione mediana nella scala sociale. La contemporanea crisi fiscale delle città e dello Stato comporta poi un progressivo arretramento nella fornitura di alloggi pubblici così come di strutture per il welfare urbano, accentuando così quei rischi di polarizzazione che la forte concentrazione (spaziale ed economica) di risorse può generare. Se poi nei grandi progetti di rigenerazione urbana si concentrano anche quote rilevanti di investimenti pubblici funzionali a rendere "fattibili" gli interventi, a scapito di altri quartieri della città, tale rischio di polarizzazione e segregazione si fa ancora più concreto.



Secondo Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw (2003), i grandi progetti possono essere interpretati come spazio di espressione di dinamiche di polarizzazione sociale che mettono in discussione la tradizionale morfologia delle città europee, fino ad ora caratterizzata da scarsa segregazione urbana e da un più o meno marcato mix sociale. Inoltre, come dimostra la letteratura sulla *gentrification* (Lees et al., 2008; Atkinson, 2004), se è vero che nei quartieri soggetti a rigenerazione la qualità delle case e dei servizi tende in genere a migliorare, di questi miglioramenti si appropriano per lo più i nuovi residenti, mentre i vecchi abitanti di livello sociale più basso potrebbero non riuscire più ad accedere ai servizi locali (divenuti troppo costosi), se non, addirittura, essere costretti ad allontanarsi dal proprio territorio di vita e relazione. Un ulteriore e più generale fattore di rischio è inoltre costituito dal potenziale generarsi di dinamiche di polarizzazione anche all'interno di settori specifici, a cominciare da quello commerciale. La grande domanda di grandi spazi commerciali (sebbene oggi sempre più ridimensionata dall'e-commerce e dalle varie forme di *platform economy*: Barns, 2019; Kenney M. e Zysman J., 2016) produce un inevitabile ridimensionamento del commercio di prossimità.

## **IL RUOLO DELLO STATO, DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DEL CAPITALE PUBBLICO**

Contrariamente ai discorsi sull'attività imprenditoriale guidata dal mercato e (assunzione di rischi, investimenti guidati dal mercato), i grandi progetti urbani sono decisamente e quasi senza eccezioni guidati dallo Stato e spesso anche finanziati dallo Stato, con la partecipazione spesso dell'Ente locale di riferimento. E questo nonostante sia abbastanza evidente come l'obiettivo principale di questi progetti sia quello di ottenere un maggiore ritorno economico e rivalutare spazi urbani privilegiati. La produzione di rendita urbana è centrale in tali strategie di riqualificazione urbana. Le iniziative pubblico-privato o pubblico-pubblico rielaborano il tessuto urbano in modo tale che il canone potenziale dei nuovi sviluppi sia significativamente più alto rispetto ai canoni di locazione esistenti. I capitali investiti nella produzione di un nuovo ambiente edificato rivalutano, almeno potenzialmente, il valore monetario del suolo e dell'ambiente edificato, benefici che vengono quasi sempre raccolti dal settore privato. Politiche spaziali mirate a produrre un aumento del reddito da locazione, alterare la base fiscale socioeconomica e produrre attività economiche redditizie sono tra le poche opzioni disponibili, in particolare in un contesto in cui la struttura delle entrate fiscali per gli Enti locali è da tempo in una morsa restrittiva. La rivalutazione del territorio urbano rimane uno dei pochi mezzi a disposizione delle amministrazioni locali per aumentare la dichiarazione dei redditi. Naturalmente, colmare i gap di canone o produrre spazi ad alto rendimento richiede una produzione di ambienti costruiti che permettano una significativa creazione e/o realizzazione di plusvalore. Nonostante la retorica degli investimenti guidati dal mercato e coperti da privati, lo Stato è invariabilmente uno degli attori principali del processo. Lo Stato si assume i rischi finali dell'operazione, che solo occasionalmente vengono condivisi con il settore privato, ma data la natura speculativa e immobiliare di molti di questi progetti, è possibile che le operazioni vadano a concludersi in deficit. I processi tradizionali e ben documentati di socializzazione del costo e del rischio e la privatizzazione dei possibili benefici sono caratteristiche centrali della maggior parte dei grandi progetti di trasformazione. Proprio per questi rischi, valutare il ritorno sociale dei progetti diventa fondamentale per legittimarne l'avvio e la realizzazione.

L'appropriazione della rendita fondiaria 'fabbricata' incorporata nel nuovo ambiente costruito costituisce l'elemento da comparare, per valutare l'effettivo beneficio economico generale di un intervento, con l'occupazione e l'attività economica che si generano a partire dal progetto.

## IL CASO GENOVESE, TRA REGOLAZIONE, PROPRIETÀ E INVESTIMENTO

Le grandi trasformazioni urbane a Genova si sono venute concentrando negli ultimi trent'anni (ed in modo ancora più evidente negli ultimi dieci) negli spazi attestati sul limite porto-città. In questi contesti si sta assistendo ad una radicale trasformazione degli attori: da tempo distinte tra loro le figure del proprietario e dell'operatore, oggi quest'ultimo assume la connotazione di un investitore immobiliare fortemente specializzato, legato a grandi disponibilità finanziarie e proveniente dall'esterno. La ricerca di partner dotati di quelle disponibilità finanziarie e capacità manageriali che a livello locale non si trovavano più da tempo (e per certi profili mai erano stati coinvolti nell'intervenire a Genova) è un tratto caratteristico degli ultimi anni e va nella direzione della *entrepreneur city* (Harvey, 1989).

Alcuni progetti attualmente in cantiere permettono di delineare un quadro del tipo di iniziative che stanno prendendo piede e di quali ne siano i protagonisti, vecchi e nuovi. Emerge l'aspetto di una dialettica tra pubblico e privato nel quale il pubblico si presenta sempre più spesso come soggetto promotore, in quanto ha tratteggiato, sia pure a grandi linee, un progetto su suoli di cui è proprietario o detentore di diritti, a partire dagli strumenti urbanistici ordinari, ma andando anche oltre questi attraverso un'opera di serrata ricerca e mediazione coi potenziali operatori con strumenti di concertazione. Il privato è chiamato ad investire in operazioni che, dopo l'azione del soggetto pubblico, sono spesso fornite di una «dote» consistente vuoi in opere infrastrutturali e di urbanizzazione a carico del pubblico, vuoi nella presenza di servizi fatti atterrare laddove se ne ravvisi l'opportunità, per il ruolo trainante che possono avere nei confronti di altre attività; in altre parole: riducendo i rischi d'impresa. In questo modo, il senso della pianificazione spaziale a scala urbana e metropolitana rischia di venir meno, in quanto le localizzazioni non vengono determinate ex ante in funzione di un disegno di territorio complessivo, ma seguono tendenzialmente le convenienze legate a ciascuna operazione che si vuole di volta in volta portare avanti nella prospettiva di incentivare gli investimenti di provenienza esterna e l'insediamento di nuove attività.

Esito del peculiare processo di trasformazione urbana in corso a Genova negli ultimi anni è la concentrazione spaziale dei grandi progetti di trasformazione urbana, che avvengono quasi tutti lungo una «sottile linea azzurra» tra porto e città, che si connota per un insolito (e problematico) mix di attività e che dà forma ad un nuovo paesaggio urbano a confine con il mare fatto di torri direzionali, terziario avanzato, aree produttive e per la logistica, strutture ricettive, residenza, grandi aree commerciali, spazi pubblici. Gli interventi di trasformazione urbana intervenuti negli ultimi trent'anni lungo tale direttrice sono suddivisibili in due fasi distinte, quella del periodo 1990-2004 e quella del periodo 2005-2021; essi si caratterizzano per l'alto valore di accessibilità delle aree (poste tutte in prossimità del principale asse infrastrutturale multi-canale est-ovest che attraversa la città), per il radicale mutamento delle destinazioni d'uso (da industriali-portuali a terziarie, commerciali, turistiche e residenziali), per l'ingente mole degli investimenti pubblici che hanno attirato e stanno tuttora attirando.

Ad accomunare i diversi interventi è, nella maggior parte dei casi, il preminente rilievo del ruolo assunto dal soggetto pubblico che, partito inizialmente come soggetto regolatore, si è progressivamente trasformato in fulcro della fattibilità delle operazioni facendo leva sul fatto di essere proprietario delle aree ed anche investitore diretto, mediante l'impiego di significative risorse finanziarie pubbliche. Mentre la coincidenza tra regolatore e proprietario consente di incidere sulle destinazioni d'uso, il ruolo aggiuntivo di investitore, ha finito per ribaltare la logica urbanistica tradizionale, per cui ora non sono più i soggetti (privati) attuatori a provvedere almeno in parte alle urbanizzazioni ed alle cessioni di aree ed attrezzature pubbliche. È invece l'investimento pubblico (che va dalla demolizione e bonifica delle aree fino alla costruzione preventiva di quote rilevanti di urbanizzazioni) a costituire il presupposto per la fattibilità degli investimenti. In questo modo l'attore pubblico si pone come vero e proprio *promoter* dello sviluppo urbano, offrendo al mercato immobiliare esterno occasioni di localizzazione vantaggiosa. Una strategia di risposta alla condizione di esasperata competizione urbana, dove l'obiettivo è quello di equilibrare gli svantaggi in termini di rendita assoluta che Genova soffre a confronto con altre realtà urbane più attrattive per i capitali esterni attraverso la predisposizione preventiva di aree già pronte ad accogliere funzioni ad alto valore aggiunto. A mutare, in ogni caso, è la composizione di chi possiede la città: sempre meno soggetti locali (i quali normalmente si ritirano in posizioni di attesa, sfruttando rendite di posizione meno rilevanti ma generalmente costanti nel tempo) e sempre più soggetti esterni, in grado di garantire maggiori risorse per investimenti e di offrire una maggiore propensione al rischio.

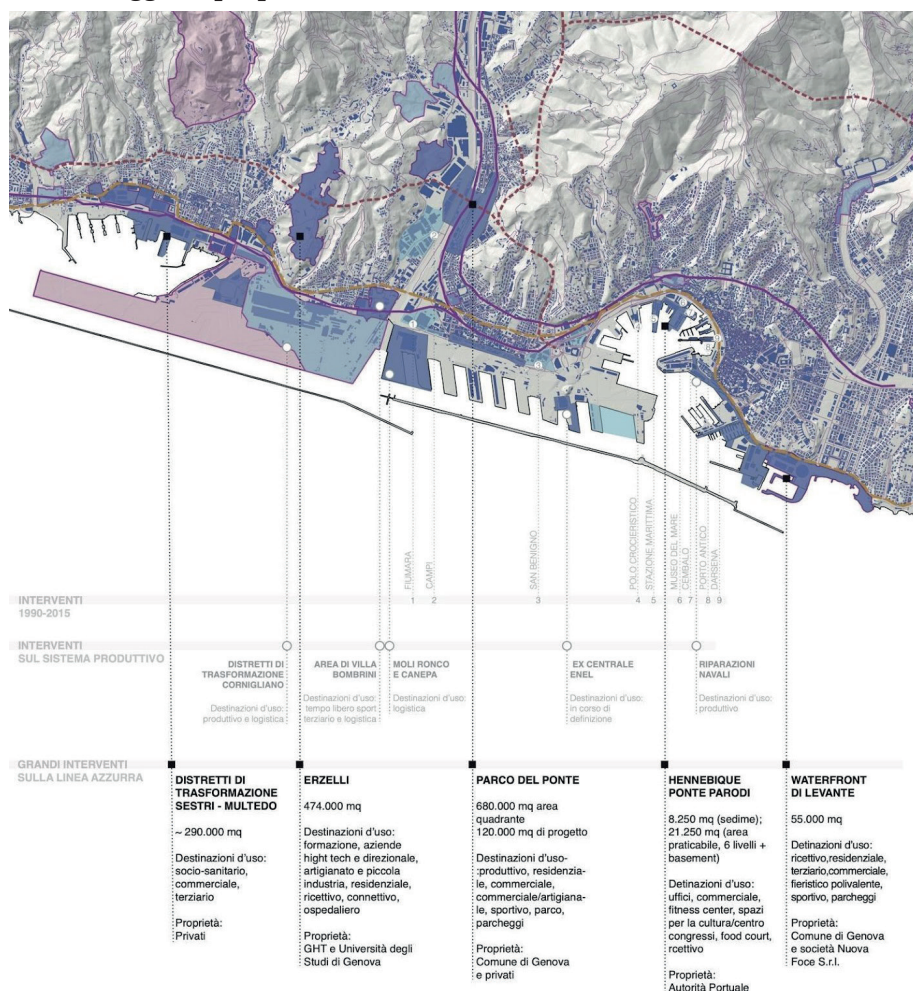


Figura 1 | Mappa dei principali interventi di rinnovo urbano attuati e in corso tra il 1990 e il 2020

Visto attraverso la lente dei grandi progetti urbani attualmente avviati, il caso genovese si presenta come un eccellente caso di studio per interpretare il passaggio da un contesto di attori locali, che nel periodo 1990-2004, si potevano inquadrare nella prospettiva della teoria della “*city growth machine*” (Molotch, 1976) o del regime urbano ad un panorama (2005-2021) dove invece un gruppo di attori locali coalizzato si sta rivolgendo all'esterno, dove soggetti immobiliari fortemente finanziarizzati trovano nel contesto di Genova importanti occasioni di sviluppo per il loro business. Le risorse che essi mettono a disposizione della città non sono solo economico-finanziarie<sup>2</sup> ma anche di marketing. Essendo inseriti in circuiti finanziari internazionali possono anticipare risorse ingenti e mediare da un punto di forza con gli attori locali. I quali peraltro non sono soggetti passivi: soprattutto le pubbliche amministrazioni proprietarie di vasti demani tendono a diversificare l'offerta del proprio portafoglio di opportunità, agendo sulla leva della proprietà delle aree e sulla capacità di poterne guidare gli sviluppi urbanistici (Lombardini, Rosasco, 2020), ma anche, a più vasto raggio, inserendo le varie proposte in un ampio ventaglio che compone il quadro di una città attiva e dinamica e proponendo quindi assieme alle aree una *vision* della città. Tutto questo è reso possibile dalla svolta registratasi oramai da tempo per la quale l'utilizzo dei capitali pubblici (e quelli privati invitati alla partnership) è orientato principalmente a riposizionare la città in termini competitivi piuttosto che a ridistribuire risorse. Ritorna così, in una versione più aggiornata, ad essere praticata l'ipotesi del *filtering-up*: si privilegiano le aree particolarmente significative non solo dal punto di vista del potenziale di rendita attivabile<sup>3</sup> ma che al contempo quelle che garantiscono anche un alto contenuto simbolico<sup>4</sup>.

---

2 In un'agenda urbana guidata dal mercato, dove i rischi per i grandi investitori, in ultima analisi, sono garantiti dallo Stato (Moulaert, Rodríguez, Swyngedouw, 2005; Seymour, Endsley e Franklin, 2020).

3 Lo sfruttamento del *rent-gap* che caratterizza i cicli di vita delle aree urbane è il motore primo che attiva gli interventi selettivi su specifiche aree urbane: quelle che garantiscono alti livelli di accessibilità e connessione, migliori caratteristiche ambientali, sfruttamento di mercati vicini, ma anche significativi valori simbolici all'interno del contesto urbano (Semi, 2015; Lees, 2016).

4 Cui corrispondono i caratteri dell'architettura iconica tipici degli emergenti processi di rigenerazione e gentrification. (Gospodini, 2008; Ponzini e Nastasi, 2016; Ponzini, 2020).



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Amin, A., Thrift, N., 2002.  
*Cities: reimagining the urban*, London: Polity Press.

Atkinson, R., 2004.  
“The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance?”,  
*European Journal of Housing Policy* 4(1), 107–131.

Barns, S., 2019.  
*Platform urbanism: negotiating platform ecosystems in connected cities*. Berlin: Springer.

Brenner, N., 2019.  
*New urban spaces: Urban theory and the scale question*, Oxford: Oxford University Press.

Brotchie, J., et al., 1995.  
*Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Melbourne: Longman Australia.

Fainstein, S., 2001.  
*The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*, Lawrence: University of Kansas Press.

Florida, R., 2017.  
*The new urban crisis*, London: Hachette.

Flyvbjerg, B., et al., 2003.  
*Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, New York: Cambridge University Press.

Gospodini, A., 2008.  
“Portraying, classifying and understanding the emerging landscapes in the post-industrial city”,  
*Dialogues in Urban and Regional Planning*: pp. 34-71;

Harvey, D., 1989.  
“From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism”,  
*Geografiska Annaler B: Human Geography* 71(1): 3–17.

Healey, P., 2006.  
*Urban Complexity and Spatial Strategies*, London: Routledge.

Hutton, T.A., 2006.  
“Spatiality, built form, and creative industry development in the inner city”,  
*Environment and Planning A* 38.10: 1819-1841.

Jouve, B., and Lefevre, C., (eds), 2002.  
*Métropoles ingouvernables? Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris: Elsevier.

Kenney M., Zysman J., 2016.  
“The rise of the platform economy”,  
*Issues in science and technology* 32.3: 61.

Lees, L., Slater, T. e Wyly, E., 2008.  
*Gentrification*, New York: Routledge.

Lees, L., et al., 2016.  
*Planetary Gentrification*, London: Polity Press.

Lombardini, G., Rosasco, P., 2020.  
“Trasformazione urbana tra convenienze private ed interessi pubblici. Il waterfront di Genova”,  
*Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LI, 129 (suppl.), pp. 160-182.

Molotch, H., Logan, J., 1987.  
*Urban Fortunes: the political economy of place*, Berkeley CA: University of California Press.

Moulaert, F., Rodriguez, A., e Swyngedouw, E., (a cura di), 2003.  
*The globalized city*, New York, Oxford: University Press.

Oswin, N., 2018.  
“Planetary urbanization: A view from outside”,  
*Environment and Planning D: Society and Space*, 36(3), 540–546.

Ponzini, D., 2020.  
*Transnational Architecture and Urbanism: Rethinking How Cities Plan, Transform and Learn*, New York: Routledge.

Rossi, U., 2017.  
*Cities in Global Capitalism*. Cambridge: Polity.

Savitch, H.V., Kantor, P., 2002.  
*Cities in the international marketplace*, Princeton:  
Princeton University Press.

Scott, A., 2008.  
*Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia  
sociale delle metropoli*, Bologna: Il Mulino.

Swyngedouw, E., 2004.  
“Globalisation or ‘glocalisation’? Networks,  
territories and rescaling”, *Cambridge Review of  
International Affairs* 17.1 (2004): 25-48.

Sassen, S., 2001.  
“Cities in the global economy”, in Paddison R.  
(ed.), *Handbook of Urban Studies*, pp. 257-282,  
London: Sage Publications.

Semi, G., 2015.  
*Gentrification*, Bologna: Il Mulino.

Shaw, D.V., 2001.  
“The post-industrial city”, in Paddison R. (ed.),  
*Handbook of Urban Studies*, pp. 284-296, London:  
Sage Publications.

Van den Berg, L., 1999.  
“Politica urbana e orientamento al mercato”,  
in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione  
metropolitana*, Bologna: il Mulino, pp. 119-32.

Vicari Haddock, S., 2009.  
*La rigenerazione urbana. Pratiche di innovazione  
sociale nelle città europee*, Bologna: Il Mulino.



# ASSETTI PROPRIETARI URBANI E PROSSIMITÀ AI SERVIZI ECOSISTEMICI: LA MISURA DEI DRIVERS AMBIENTALI DEL MERCATO URBANO<sup>1</sup>

## **Matteo Corsi**

Università degli Studi di Genova  
Dipartimento di Economia  
*matteo.corsi@edu.unige.it*

## **Barbara Cavalletti**

Università degli Studi di Genova  
Dipartimento di Economia  
*barbara.cavalletti@unige.it*

## **Paolo Rosasco**

Università degli Studi di Genova  
Dad – Dipartimento di Architettura e Design  
*paolo.rosasco@unige.it*

## **ABSTRACT**

There are two factors that determine urban transformation: endogenous factors relating to the local development of a metropolitan area (the city and the hinterland of reference) and exogenous factors linked instead to major external transformation drivers that derive from the role that that city has in the urban reference system. By changing the position of a city within an urban system (in terms of demographic weight, of “capture” of added value and of specialized productions and functions, of accessibility with respect to flows), the “rules” of its transformation also change. Genoa is today a medium-sized city with a large prevalent function (port activity) and some niche productions (technologically advanced sectors), an attractive tourist function that is growing but still modest compared to other realities, a condition of accessibility strongly limited compared to the great high-speed infrastructures and a very weak influence on an extremely “poor” and spatially limited hinterland. Its location in the European urban geography classifies it as a medium-small city. The urban transformation cycles of the last 30 years can be read in terms of this fluctuating location of the city at a national and international level: it has determined the characteristics of the different building cycles (and income) and the role played by the various subjects of urban transformation and by the public actor. The «blue line» (the port-city interface) represents an interesting point of view, because the main urban transformations are concentrated here: productive, commercial, tourist, housing and service functions alternate themselves in a game made of competition / cooperation, which has determined a peculiar mix of partially still unexpressed potential and which will also guide the local economy in the next few years, conditioning the positioning of Genoa in the European panorama.

*Ecosystem services, urban economy, landowners, real estate market*

---

<sup>1</sup> I paragrafi sono da attribuirsi come segue: i paragrafi “Introduzione” e “Background” a Barbara Cavalletti; i paragrafi “Dati e Metodi” e “Risultati” a Matteo Corsi e Paolo Rosasco; il paragrafo “Conclusioni” a Barbara Cavalletti e Matteo Corsi.

Sono due i fattori che determinano la trasformazione urbana: fattori endogeni relativi allo sviluppo locale di un territorio metropolitano (la città e l'hinterland di riferimento) e fattori esogeni legati invece a grandi driver di trasformazione esterni che derivano dal ruolo che quella città ha nel sistema urbano di riferimento. Modificandosi la posizione di una città all'interno di un sistema urbano (in termini di peso demografico, di "cattura" di valore aggiunto e di produzioni e funzioni specializzate, di accessibilità rispetto ai flussi), cambiano anche le "regole" della sua trasformazione. Genova è oggi una città di medie dimensioni con una grande funzione prevalente (l'attività portuale) e alcune produzioni di nicchia (settori tecnologicamente avanzati), una funzione attrattiva di tipo turistico in crescita ma ancora modesta rispetto ad altre realtà, una condizione di accessibilità fortemente limitata rispetto alle grandi dorsali AV e una debolissima influenza su un hinterland estremamente "povero" e spazialmente limitato. La sua collocazione nella geografia urbana europea la classifica come città medio-piccola. I cicli di trasformazione urbana degli ultimi 30 anni possono essere letti in ragione di questa oscillante collocazione della città a livello nazionale e internazionale: essa ha determinato le caratteristiche dei diversi cicli edilizi (e della rendita) e il ruolo rivestito dai diversi soggetti della trasformazione urbana e dall'attore pubblico. La "linea azzurra" (interfaccia porto-città) rappresenta un interessante punto di vista perché qui si concentrano (e vi si sono concentrate) le principali trasformazioni urbane: funzioni produttive, commerciali, turistiche, abitative, di servizio si alternano in un gioco fatto di competizioni/cooperazioni che ha determinato un peculiare mix di potenzialità in parte ancora inesprese e che guideranno anche nei prossimi anni l'economia locale, condizionando il posizionamento di Genova nel panorama europeo.

*Servizi ecosistemici, economia urbana, proprietà immobiliare, mercato immobiliare.*

## INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi vent'anni, i centri urbani europei hanno dovuto confrontarsi con fenomeni di portata epocale, dalla digitalizzazione delle comunicazioni alla Grande Recessione, dagli effetti sempre più evidenti dei cambiamenti climatici alle politiche per il loro contenimento, fino alla recente pandemia di COVID 19. I mercati immobiliari sono un naturale specchio di questi avvenimenti, che incidono sulla capacità di spesa dei consumatori, sul loro accesso al credito e potenzialmente anche sulle loro preferenze. Gli stili di vita, in particolare, si evolvono generando aspettative diverse riguardo agli utilizzi delle abitazioni. In qualche caso, alcuni dei paradigmi classici dell'urbanizzazione (le economie di prossimità, la domanda di servizi e di infrastrutture, etc.) sembrano essere messi in discussione dai cambiamenti del contesto o, quantomeno, richiedono nuove conferme e nuove valutazioni.

Per gli economisti che studiano i mercati immobiliari è abituale concettualizzare il prezzo delle abitazioni in un dato momento come una funzione delle loro caratteristiche, delle caratteristiche del quartiere e delle caratteristiche ambientali di entrambi. Di queste tre determinanti del prezzo, vale la pena notare che la prima ha, in un certo senso, una natura particolarmente volatile. Molte caratteristiche di un immobile mutano in una scala temporale media o anche breve: chi vende un immobile o chi, semplicemente, ipotizza di farlo in futuro, può assicurarsi che molte delle caratteristiche che attribuiscono valore all'immobile si mantengano nel tempo o addirittura migliorino.

Inoltre, i grandi operatori del mercato degli immobili possono scegliere di modificare o gestire lo stock di cui dispongono aggiustandolo ai cambiamenti delle preferenze sul mercato. Le altre due determinanti del prezzo degli immobili, invece, tendono ad essere molto stabili nel tempo. Generalmente, nessun singolo proprietario può incidere direttamente sulle caratteristiche di un quartiere o sulla qualità ambientale della zona dove è situato un immobile. Per questo, i cambiamenti delle preferenze che riguardano il contesto sociale e ambientale in cui è inserita una abitazione tendono a produrre effetti più differenziati sul territorio e più persistenti, e a generare “vincitori” e “sconfitti”. Questo può non avere particolare importanza per gli operatori del mercato immobiliare ma costituisce invece un fattore di grande interesse per il *policymaker*.

In questo lavoro, il nostro obiettivo è valutare in quale misura gli ecosistemi contribuiscano al prezzo delle abitazioni civili nel mercato immobiliare che riguarda il territorio del Comune di Genova. Inoltre, vogliamo cercare evidenze sui possibili mutamenti di preferenze avvenuti nel tempo e riguardanti le caratteristiche ambientali del contesto in cui si trova una abitazione. La nostra ipotesi è che la Grande Recessione (2011-2013) e le misure di contenimento della pandemia di COVID 19 siano fattori plausibili di riduzione della preferenza relativa per sistemazioni centrali, in zone urbane dense e a distanza limitata dai servizi e dalle attività commerciali, rispetto ad abitazioni meno centrali ma più prossime a ecosistemi semi-naturali e naturali, particolarmente in presenza di un avanzato processo di digitalizzazione che consente la fruizione di servizi e l'accesso a reti commerciali anche in modo decentrato.

Un mutamento di preferenze in questo senso può essere ricondotto, per riferirsi ad elementi di teoria economica, alla comparsa di beni sostituti a prezzo conveniente (i servizi digitali e l'e-commerce) e alla revisione delle preferenze individuali riguardo ad una serie di servizi (i cosiddetti servizi ecosistemici) la cui fruizione sia favorita dalla prossimità con determinati usi del suolo che sono meno frequenti nel centro cittadino.

Al fine di esaminare le evidenze empiriche rispetto a questa ipotesi, utilizziamo i dati relativi ai prezzi degli immobili nel Comune di Genova pubblicati dalla Agenzia delle Entrate - Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) per il periodo che va dal secondo semestre 2002 al secondo semestre 2020. Utilizziamo inoltre una varietà di altri dati pubblici di fonte istituzionale che impieghiamo come variabili esplicative in un modello per dati panel a effetti casuali, così che i prezzi rilevati nel tempo siano espressi in funzione di queste variabili esplicative.

Il mercato immobiliare italiano fotografato dai dati OMI è organizzato per zone omogenee: nelle aree urbane, porzioni dei vecchi quartieri sono individuate in ragione delle caratteristiche degli edifici che si trovano al loro interno e i prezzi delle transazioni registrate in ciascuna zona omogenea sono osservati nel tempo. Lo studio di un mercato immobiliare attraverso questi dati non può rivelare alcune informazioni molto importanti: le caratteristiche di dettaglio di ciascun immobile scambiato sul mercato si perdono nell'aggregazione dei dati ed è dunque impossibile ricostruire, ad esempio, quale porzione del prezzo realizzato dipenda dal piano a cui è collocata una abitazione, dalla presenza di un terrazzo o di un giardino o dallo stato di manutenzione delle parti comuni. Tuttavia, anche se aggregati a livello di zone omogenee, i prezzi di mercato possono fornire informazioni assai rilevanti per comprendere i mutamenti di preferenze e di stili di vita che riguardano gli ecosistemi e i loro servizi.

## BACKGROUND

Un *ecosistema* è un “complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un’unità funzionale”<sup>2</sup>. In molti casi, la struttura biofisica di un ecosistema dispone di capacità che sono potenzialmente utili per gli esseri umani e che si realizzano quando emergono degli effettivi beneficiari. Si parla, in tal caso, di *servizi ecosistemici* (Potschin and Haines-Young 2011; Landers, Nahlik, and Rhodes 2018), ovvero di contributi (materiali o immateriali) dati dagli ecosistemi al benessere umano. I servizi ecosistemici transitano concettualmente dalla sfera naturale a quella umana e diventano parte delle attività di produzione e di consumo che si svolgono all’interno di una economia. Gli ecosistemi urbani e periurbani rientrano pienamente nel meccanismo sopra descritto: anche gli ambienti trasformati dall’uomo (in una certa misura quasi tutti) hanno la capacità di produrre servizi ecosistemici.

Disporre di un titolo di proprietà su un terreno attribuisce diritti esclusivi all’utilizzo di alcuni dei potenziali servizi di un ecosistema. Anche quando ciò non avviene (ad esempio, la proprietà di un bosco non conferisce il diritto esclusivo a godere del panorama che esso offre: si può dire che in quel caso la proprietà del bosco passa in secondo piano rispetto al possesso, cioè alla possibilità di godere, di quel bene), esistono mercati su cui vengono scambiati beni e servizi che facilitano o consentono l’utilizzo di servizi ecosistemici di cui non si ha la proprietà (ma eventualmente solo il possesso). In ambito urbano, il mercato dei suoli rappresenta l’esempio più evidente di ciò: la proprietà immobiliare o la locazione possono dare accesso o facilità d’uso a servizi ecosistemici e, a loro volta, aree urbane che producono servizi ecosistemici possono condizionare il mercato urbano.

## DATI E METODI

Uno dei principali strumenti utilizzati per lo studio dei mercati immobiliari, la regressione edonica (Rosen 1974), consente di misurare il legame tra le caratteristiche dei beni venduti e i loro prezzi. Rilevando le caratteristiche dei beni scambiati sul mercato e i prezzi realizzati è possibile stimare il contributo medio (positivo o negativo) che ciascuna caratteristica dà alla formazione del prezzo su cui si accordano acquirente e venditore. Con questo metodo vengono regolarmente studiati i meccanismi di formazione del prezzo delle singole unità immobiliari (o dei terreni su cui insistono) oppure, su scala più ampia, i prezzi medi rilevati nelle diverse aree della città. La valutazione delle caratteristiche ambientali di una proprietà immobiliare e del suo contesto rappresentano una delle applicazioni classiche della regressione edonica (Gibbons, Mourato, and Resende 2014; Liu et al. 2020; Sasaki and Yamamoto 2018). Alla scala di indagine prescelta per questo lavoro, tuttavia, le variabili esplicative sono naturalmente stabili per lunghi periodi di tempo, oppure la loro dinamica temporale è di non facile osservazione, rendendo problematico spiegare le variazioni dei prezzi nel tempo. Allo scopo di non perdere la dimensione temporale della nostra analisi, utilizziamo quindi una serie di covariate che rappresentano i fattori macroeconomici che influenzano nel tempo il mercato immobiliare: il tasso di interesse medio di mercato per i mutui sulla casa, il reddito disponibile netto pro-capite delle famiglie (espressi in Euro 2015 così come i prezzi al metro quadro), il tasso di disoccupazione e l’indice di Gini relativo al reddito (disuguaglianza nella distribuzione dei redditi).

---

<sup>2</sup> Vedi 93/626/CEE

Ad eccezione del tasso di interesse, tutti gli altri fattori macroeconomici sono utilizzati con un lag di due semestri. Con ciò si intende rappresentare il fatto che i comportamenti sul mercato immobiliare (in particolare le decisioni di acquisto) risentono presumibilmente dei tassi di interesse correnti, ma del reddito, della sua distribuzione e della disoccupazione dei periodi precedenti. Introducendo questi dati, l'analisi non può più essere interpretata come una classica regressione edonica (la corretta interpretazione dei risultati sarà illustrata insieme ai risultati stessi nella sezione seguente).

Vista la distribuzione fortemente asimmetrica della variabile dipendente (Figura 1), essa è stata sottoposta a trasformazione logaritmica. Dove possibile, per facilitare l'interpretazione dei risultati in termini di elasticità, anche le variabili esplicative sono state trasformate in logaritmo. L'analisi è stata realizzata attraverso un modello panel ad effetti casuali, dopo aver verificato l'appropriatezza di questo modello rispetto alle alternative standard presentate dal modello ad effetti fissi e dal modello *pooled OLS*<sup>3</sup>.

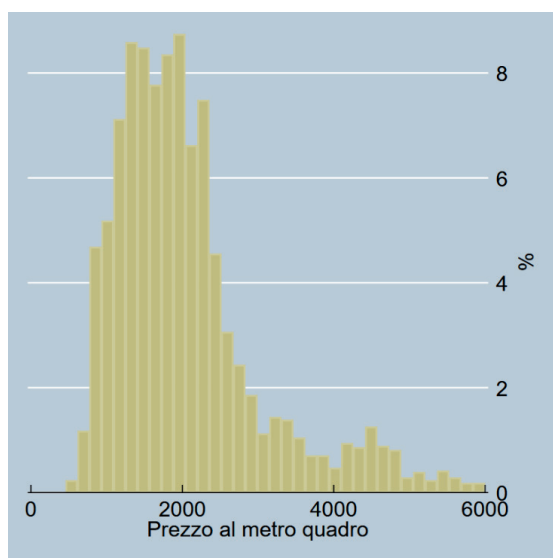


Figura 1 | Distribuzione dei prezzi delle abitazioni civili al metro quadro osservati nelle zone omogenee del Comune di Genova tra il secondo semestre 2002 e il secondo semestre 2020.

## RISULTATI

I risultati dell'analisi sono riportati nelle figure di seguito. Il valore del coefficiente stimato, segnato con un punto, e gli estremi dell'intervallo di confidenza (gli estremi della linea passante per il punto) sono rappresentati sull'asse orizzontale. L'etichetta di ciascun punto riporta il *p-value* della stima. In Figura 2 sono riportati i coefficienti stimati per le variabili macroeconomiche utilizzate. Tutti gli intervalli di confidenza al 95% escludono la possibilità che il valore effettivo del coefficiente sia pari a 0, indicando quindi che tutte le variabili sono significative. I valori di questi coefficienti sono stati stimati utilizzando il logaritmo della variabile dipendente e di quelle indipendenti e possono quindi essere interpretati come elasticità: ad esempio un aumento dell'1% dei tassi corrisponde ad un aumento dello 0,27% dei prezzi, mentre un aumento dell'1% dell'indice di Gini corrisponde a prezzi ridotti dello 0,86%.

<sup>3</sup> L'Hausman test non rifiuta l'ipotesi nulla che i coefficienti siano uguali a quelli stimati con un modello a effetti fissi e il test di Breusch-Pagan rifiuta l'ipotesi nulla che gli effetti casuali siano assenti. Il modello ad effetti fissi non rappresenterebbe in ogni caso una alternativa utile in quanto non consentirebbe di stimare separatamente l'effetto delle variabili stazionarie nel tempo.

Nel complesso i risultati confermano (senza particolari sorprese) la rilevanza di tutte queste variabili macroeconomiche.

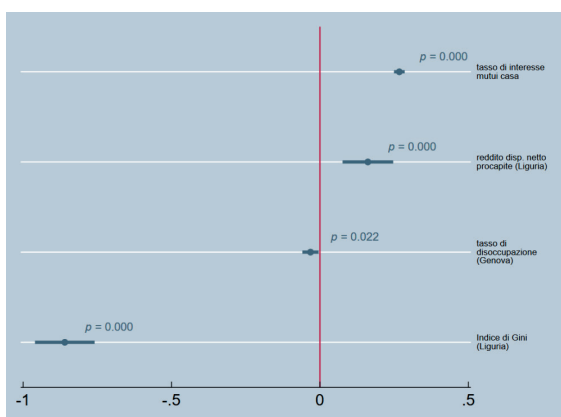


Figura 2 | Coefficienti stimati (punto) e relativo intervallo di confidenza (linea) per tasso di interesse sui mutui casa, per il reddito disponibile netto pro-capite dell'anno precedente, per il tasso di disoccupazione dell'anno precedente e per l'indice di Gini dell'anno precedente. Le stime sono statisticamente significative se la linea del coefficiente pari a 0 (segnata in rosso) è esterna all'intervallo di confidenza. L'entità dei coefficienti non dovrebbe essere confrontata direttamente ma solo tenendo conto del significato specifico che una variazione dell'1% ha per ciascuna variabile.

In Figura 3 sono rappresentati i coefficienti stimati per le variabili turistiche e per quelle che hanno a che fare con alcune caratteristiche degli edifici presenti in ciascuna zona omogenea. Il rapporto tra posti letto in strutture non alberghiere e residenti non ha un coefficiente statisticamente significativo e, dunque, non possiamo escludere che la sua capacità esplicativa rispetto ai prezzi degli alloggi sia nulla. Le altre variabili sono statisticamente significative almeno con intervallo di confidenza al 95%. I coefficienti, in questo caso, devono essere trasformati rispetto alla scala logaritmica per essere interpretabili<sup>4</sup>. Ad esempio, se un'area omogenea ha una superficie media degli alloggi superiore di 1 metro quadro ci attendiamo che abbia un prezzo superiore di poco meno del 2%. Dal punto di vista dell'interpretazione, non sorprende che la presenza di alberghi corrisponda a prezzi più alti, mentre il mancato effetto di case e stanze in affitto esclude, almeno per Genova, la possibilità che queste modalità di offerta turistica determini un aumento dei costi dell'alloggio per i residenti. I risultati suggeriscono inoltre una ragguardevole preferenza del mercato genovese per le abitazioni precedenti il 1981: un incremento del 10% della quota di edifici costruiti tra il 1981 e il 2011 porta ad attendersi una riduzione prossima al 4% del prezzo di mercato, anche se l'intervallo di confidenza di questa stima è molto ampio ed è quindi necessario considerare l'entità precisa del coefficiente come piuttosto incerta.

<sup>4</sup> Vale a dire che, se il coefficiente stimato è  $x$ , ad una variazione unitaria della variabile esplicativa corrisponderà una variazione pari a  $100(e^x - 1)$  punti percentuali della variabile dipendente.



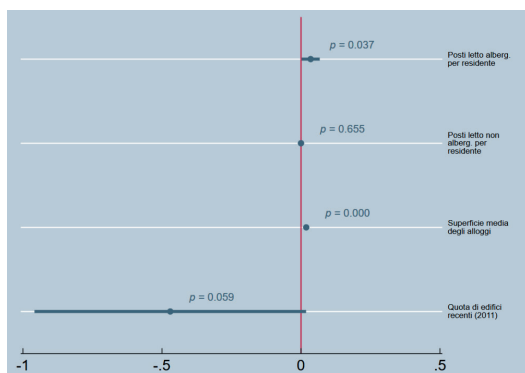


Figura 3 | Coefficienti stimati (punto) e relativo intervallo di confidenza (linea) per posti letto alberghieri per residente, posti letto non alberghieri per residente, superficie media delle abitazioni civili e quota di edifici costruiti dopo il 1980 sul totale degli edifici censiti nel 2011. Le stime sono statisticamente significative se la linea del coefficiente pari a 0 (segnata in rosso) è esterna all'intervallo di confidenza. L'entità dei coefficienti non dovrebbe essere confrontata direttamente ma solo tenendo conto del significato specifico che una variazione unitaria ha per ciascuna variabile.

In Figura 4 sono rappresentati i coefficienti stimati rispetto alla dotazione di superficie occupata da ciascuno degli ecosistemi presi in considerazione. All'interpretazione dei risultati occorre premettere che questi coefficienti sono depurati dall'effetto stimato come conseguenza della Grande Recessione e della pandemia di Covid 19. In altri termini, i coefficienti esprimono l'effetto percentuale sui prezzi al metro quadro di un aumento unitario della quota di superficie destinata ad un determinato ecosistema se la Grande Recessione e la pandemia non si fossero mai verificati. Due coefficienti sono statisticamente significativi: la dotazione di spazi destinati all'agricoltura porta ad attendersi un incremento dei prezzi del 4,9% per ogni aumento del 10% della quota di superficie agricola mentre incrementi di 10% della superficie a bosco corrispondono a diminuzioni di prezzo del 3,3%. Una terza variabile, la Dotazione di spazi con vista mare, risulta essere stimata con un coefficiente positivo ma poco al di fuori delle soglie convenzionali di significatività. Questo risultato dipende dall'aver isolato gli effetti dei due eventi di interesse: tenuto conto anche di questi, il servizio ecosistemico determinato dal panorama marino si aggiunge agli altri due fattori di origine ambientale che influenzano i prezzi delle abitazioni.

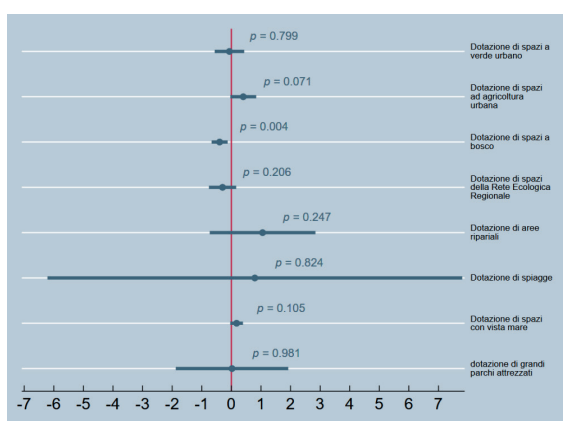


Figura 4 | Coefficienti stimati (punto) e relativo intervallo di confidenza (linea) per dotazione di spazi a verde urbano, ad agricoltura urbana, a bosco, ad area ripariale a parco attrezzato e per la dotazione di aree appartenenti alla rete ecologica regionale, per la dotazione di spiagge e di aree con vista mare. Le stime sono statisticamente significative se la linea del coefficiente pari a 0 (segnata in rosso) è esterna all'intervallo di confidenza. L'entità dei coefficienti non dovrebbe essere confrontata direttamente ma solo tenendo conto del significato specifico che una variazione unitaria ha per ciascuna variabile.

In Figura 5 sono riportate le stime dei coefficienti relativi agli anni della Grande Recessione e successivi. I valori devono essere interpretati, se statisticamente significativi, come incrementali rispetto al livello di base riportato nella figura precedente. Ad esempio, la dotazione di spazi per l'agricoltura urbana corrisponde ad un ulteriore incremento del 2,5% nel livello dei prezzi, da aggiungere a quello del 4,9% riportato prima, per ogni incremento del 10% della superficie dedicata a questo ecosistema. Più in generale, ad eccezione degli spazi a bosco e della dotazione di spiagge, tutti gli altri ecosistemi e servizi ecosistemici presentano effetti positivi sui prezzi a partire dagli anni della grande recessione. Il caso più eclatante appare quello dei grandi parchi attrezzati, che per ogni incremento di superficie del 10% portano a stimare un incremento di prezzo del 13%, anche se con un intervallo di confidenza abbastanza ampio.

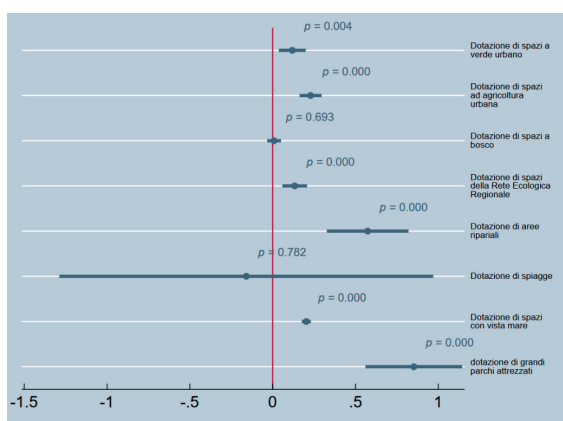


Figura 5 | Coefficienti stimati (punto) e relativo intervallo di confidenza (linea) per i termini di interazione tra anno successivo al 2010 e dotazione di spazi a verde urbano, ad agricoltura urbana, a bosco, ad area ripariale a parco attrezzato e per la dotazione di aree appartenenti alla rete ecologica regionale, per la dotazione di spiagge e di aree con vista mare. I coefficienti possono essere interpretati come indizio degli effetti strutturali della grande recessione sulle preferenze. Le stime sono statisticamente significative se la linea del coefficiente pari a 0 (segnata in rosso) è esterna all'intervallo di confidenza. L'entità dei coefficienti non dovrebbe essere confrontata direttamente ma solo tenendo conto del significato specifico che una variazione unitaria ha per ciascuna variabile.

Infine, la Figura 6 riporta i risultati relativi al 2020 e, dunque, alla fase iniziale della pandemia di COVID 19. La stima è basata sui dati di due soli semestri e dunque deve essere considerata con cautela. La sua interpretazione, in ogni caso, è analoga a quella del blocco precedente di coefficienti: si tratta delle ulteriori variazioni negli effetti degli ecosistemi sui prezzi oltre a quelle già individuate in generale (al netto degli eventi presi in considerazione) e in seguito alla Grande Recessione. La dotazione di spiagge e di spazi appartenenti alla rete ecologica regionale tendono ora ad avere un effetto positivo, rispetto a quello statisticamente non diverso da zero rilevato in precedenza. Nel caso delle spiagge, tuttavia, la stima è comunque affetta da un intervallo di confidenza molto ampio. I risultati inoltre suggeriscono qualche effetto in controtendenza per il verde urbano (debolmente significativo) e per le aree ripariali (fortemente significativo e piuttosto ampio) la cui interpretazione richiede presumibilmente un supplemento di indagine e un rafforzamento dei dati a disposizione.

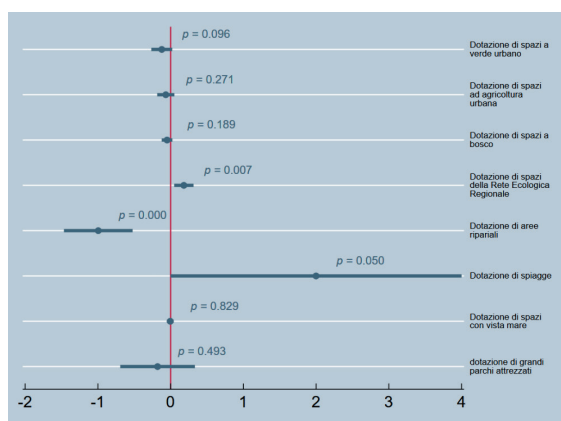


Figura 6 | Coefficienti stimati (punto) e relativo intervallo di confidenza (linea) per i termini di interazione tra anno 2020 e dotazione di spazi a verde urbano, ad agricoltura urbana, a bosco, ad area ripariale a parco attrezzato e per la dotazione di aree appartenenti alla rete ecologica regionale, per la dotazione di spiagge e di aree con vista mare. I coefficienti possono essere interpretati come indizio degli effetti della pandemia sulle preferenze. Le stime sono statisticamente significative se la linea del coefficiente pari a 0 (segnata in rosso) è esterna all'intervallo di confidenza. L'entità dei coefficienti non dovrebbe essere confrontata direttamente ma solo tenendo conto del significato specifico che una variazione unitaria ha per ciascuna variabile.

## CONCLUSIONI

I risultati di questa analisi, pur non potendo stabilire legami causali tra i fenomeni indagati per indisponibilità dei dati che sarebbero necessari allo scopo, supportano l'ipotesi che la prossimità a diversi ecosistemi costituisca un elemento costitutivo del valore degli immobili ad uso abitazione civile. Inoltre, i risultati sono coerenti con l'ipotesi che la Grande Recessione del 2011-2013 e la pandemia di COVID 19 abbiano rafforzato la tendenza degli ecosistemi a trasmettere valore alla proprietà immobiliare. Questi effetti non sono né generalizzati, né stazionari. Gli ecosistemi che attribuiscono valore alla proprietà immobiliare sono quelli destinati ad agricoltura urbana e, in particolare a seguito degli eventi presi in considerazione, i grandi parchi attrezzati, le aree appartenenti alla rete ecologica regionale e probabilmente le spiagge. Inoltre, le aree che possono beneficiare del servizio ecosistemico paesaggistico offerto dal mare sono anche esse certamente soggette ad un incremento del prezzo. La situazione è più incerta per la dotazione di verde urbano e per le aree ripariali, mentre le aree a bosco mostrano, a prescindere dai grandi shock esogeni rappresentati dalla Grande Recessione e dalla pandemia, un effetto chiaramente depressivo dei prezzi delle abitazioni. La dotazione dei singoli ecosistemi, ma anche la proporzione dei diversi ecosistemi presenti in ogni zona omogenea, sono estremamente variabili. Per effetto di ciò, i mutamenti di preferenze registrati in questa indagine, in particolare quelli che confermeranno di essere strutturali, comportano potenzialmente una piccola ma consistente redistribuzione dei valori della proprietà immobiliare ad uso abitazione civile, determinando vincitori e sconfitti e fornendo al *policymaker* alcuni spunti di riflessione importanti per determinare le politiche di uso del suolo e di protezione degli ecosistemi.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Gibbons, S., Mourato, S., Resende, G.M., 2014. The Amenity Value of English Nature: A Hedonic Price Approach, *Environmental and Resource Economics* 57 (2): 175–196. doi:10.1007/s10640-013-9664-9.

Landers, D., Nahlik, A., Rhodes, C., 2018. The Beneficiary Perspective, *Routledge Handbook of Ecosystem Services*, 74–87. doi:10.4324/9781315775302-7.

Liu, T., Weiyan, H., Yan, S., Anlu, Z., 2020. Exploring Spillover Effects of Ecological Lands: A Spatial Multilevel Hedonic Price Model of the Housing Market in Wuhan, China, *Ecological Economics* 170 (June 2019). Elsevier: 106568. doi:10.1016/j.ecolecon.2019.106568.

Potschin, M.B., Haines-Young, R.H., 2011. Ecosystem Services: Exploring a Geographical Perspective, *Progress in Physical Geography* 35 (5): 575–594. doi:10.1177/0309133311423172.

Sherwin, R., 1974. Hedonic Prices and Implicit Markets, *The Journal of Political Economy*.

Mitsuru, S., Yamamoto, K., 2018. Hedonic Price Function for Residential Area Focusing on the Reasons for Residential Preferences in Japanese Metropolitan Areas, *Journal of Risk and Financial Management* 11 (3): 39. doi:10.3390/jrfm11030039.

## APPENDICE

### RAPPRESENTAZIONE SPAZIALE DI ALCUNE DELLE VARIABILI UTILIZZATE

Le variabili utilizzate nel modello sono le seguenti:

Variabile dipendente

- prezzo al metro quadro

I valori sono stati ricavati dal dataset OMI, riportando le rilevazioni semestrali per il periodo 2002-2020 e spazializzandole rispetto ai 107 quartieri di Genova, ottenuti come interpolazione (geografico-spaziale) tra le zone OMI e le Unità Urbanistiche (vedi Tab. 1 e Figura 1).

- Variabili esplicative – Blocco 1
- tasso di interesse mutui casa
- reddito disponibile netto procapite (Liguria)
- tasso di disoccupazione (Genova)
- indice di Gini (Liguria)

Blocco 2

- Posti letto alberg. per residente (posti letto in albergo/residenti 2011)
- Posti letto non alberg. per residente (post letto Bnb e AirBnb/residenti2011)
- Superficie media degli alloggi
- Tasso di occupazione degli edifici (2011) (occupati 2011/(occupati+non occupati)
- Quota di edifici recenti (2011) (edifici costruiti dopo il 1980)

Blocco 3

- Dotazione di spazi a verde urbano (verde urbano/superficie)
- Dotazione di spazi ad agricoltura urbana (rapporto con la superficie del quartiere)
- Dotazione di spazi a bosco (idem)
- Dotazione di spazi della Rete Ecologica Regionale (idem)
- Dotazione di aree ripariali (idem)
- Dotazione di spiagge (idem)
- Dotazione di spazi con vista mare (idem)
- Dotazione di grandi parchi attrezzati (idem)

Tabella 1a | Valori immobiliari nelle zone OMI del Comune di Genova (periodo 2002-2020)

N.	Zona	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	003 Val Cenis	750	780	795	825	850	875	900	925	950	975	1000	1025	1050	1075	1100	1125	1150	1175	1200	
2	033 Vestime e Cevani	1744	1813	1904	2088	2088	2600	2600	3009	3102	3150	3189	3108	3212	3238	3256	3288	3263	3206	3113	3038
3	034 Storico	1008	1006	1445	1545	1575	1675	1975	2025	2113	2050	2063	2075	2025	1950	1838	1750	1638	1638	1638	1638
4	035 Valtin	1161	1161	1382	1438	1600	1600	1800	1975	2025	2050	2025	2038	1938	1850	1763	1650	1650	1650	1650	1650
5	005 Emiraterra di Fra	568	568	780	1000	1000	1000	1100	1100	1050	1000	1000	965	920	875	875	875	850	850	850	850
6	036 CEE di Fra	1086	1086	1330	1397	1500	1575	1600	1850	2025	2150	2225	2260	2213	2250	2260	2263	2275	2225	2200	2063
7	037 Fra Belmonte	835	835	1375	1445	1500	1600	1650	2025	1975	2275	2275	2310	2275	2275	2300	2225	2275	2125	2013	1913
8	038 Storico	612	612	750	790	925	925	1000	1000	1100	1195	1400	1380	1350	1350	1350	1350	1350	1215	1115	1065
9	039 Lavarici	1756	1756	2020	2244	2376	2638	3121	3213	3275	3300	3388	3394	3674	3700	3725	3763	3725	3675	3594	3481
10	040 Modugno	1596	1596	1964	2371	2503	3138	3663	3913	3850	3888	3950	3969	4045	4069	4113	4150	4125	4069	3969	3869
11	041 Bonavino	1151	1151	1282	1348	1483	1623	2050	2255	2300	2425	2450	2425	2513	2513	2538	2563	2538	2460	2300	2175
12	042 Muleto	1137	1137	1541	1638	1776	2274	2274	2020	2076	2349	2359	2358	2406	2428	2459	2470	2460	2444	2391	2327
13	043 Sest Fontene	1338	1338	1813	1904	2089	2089	2675	2675	2943	2913	2763	2775	2806	2806	2831	2856	2869	2806	2894	2875
14	044 Camogliano	1338	1338	1813	1904	2089	2089	2675	2675	2943	2913	2763	2775	2806	2806	2831	2856	2869	2806	2894	2875
15	045 Camagna	769	769	1000	1050	1000	1000	1100	1100	1250	1400	1400	1400	1350	1350	1350	1350	1350	1215	1115	1065
16	046 Acciaierie	1097	1097	1561	1713	1713	2194	2194	2413	2289	2266	2276	2301	2255	2321	2242	2353	2383	2373	2358	2307
17	047 Bazoli	933	933	1203	1265	1405	1525	1525	1678	1725	1825	1825	1778	1763	1850	1863	1888	1863	1813	1738	1625
18	048 Camagna Alta	997	996	1337	1407	1543	1750	1750	1925	2025	2125	2125	2088	2075	2075	2075	2088	2100	2088	2038	1838
19	049 Campi	768	765	1125	1185	1250	1350	1350	1485	1550	1650	1650	1575	1550	1500	1500	1500	1475	1375	1350	1275
20	050 Fagnolo	1034	1034	1500	1577	1750	1750	2117	2228	2467	2550	2550	2546	2533	2533	2533	2533	2533	2533	2533	2448
21	051 San Durico	884	884	1170	1230	1405	1675	1675	1875	1975	1725	1725	1788	1788	1625	1500	1425	1325	1325	1313	1248
22	052 Casina	1129	1127	1365	1433	1545	1600	1600	1800	1825	1850	1750	1700	1675	1625	1525	1425	1325	1325	1325	1248
23	053 San Biagio	896	896	1363	1435	1638	1638	1850	1850	2035	2100	2325	2325	2228	2228	2228	2228	2228	2125	2013	1913
24	054 Val Sca	939	938	1125	1185	1438	1438	1350	1350	1485	1550	1550	1475	1460	1450	1450	1450	1425	1375	1350	1275
25	055 Bazzarola	965	965	1438	1513	1545	1600	1600	1800	1850	1975	1975	1918	1888	2000	2000	2000	2000	1888	1788	1688
26	056 Sgarro	959	959	1000	1050	1125	1125	1350	1350	1485	1550	1786	1540	1545	1475	1500	1500	1475	1375	1350	1275
27	057 Rivarolo	765	765	1063	1118	1313	1313	1424	1465	1465	1465	1424	1424	1392	1392	1392	1392	1392	1392	1392	1392
28	058 San Biagio	896	896	1363	1435	1638	1638	1850	1850	2035	2100	2325	2325	2228	2228	2228	2228	2228	2125	2013	1913
29	059 Val Sca	939	938	1125	1185	1438	1438	1350	1350	1485	1550	1550	1475	1460	1450	1450	1450	1425	1375	1350	1275
30	060 Bazzarola	965	965	1438	1513	1545	1600	1600	1800	1850	1975	1975	1918	1888	2000	2000	2000	2000	1888	1788	1688
31	061 Sgarro	959	959	1000	1050	1125	1125	1350	1350	1485	1550	1786	1540	1545	1475	1500	1500	1475	1375	1350	1275
32	062 Rivarolo	765	765	1063	1118	1313	1313	1424	1465	1465	1465	1424	1424	1392	1392	1392	1392	1392	1392	1392	1392
33	063 San Biagio	896	896	1363	1435	1638	1638	1850	1850	2035	2100	2325	2325	2228	2228	2228	2228	2228	2125	2013	1913
34	064 Rivarolo	765	765	1063	1118	1313	1313	1424	1465	1465	1465	1424	1424	1392	1392	1392	1392	1392	1392	1392	1392







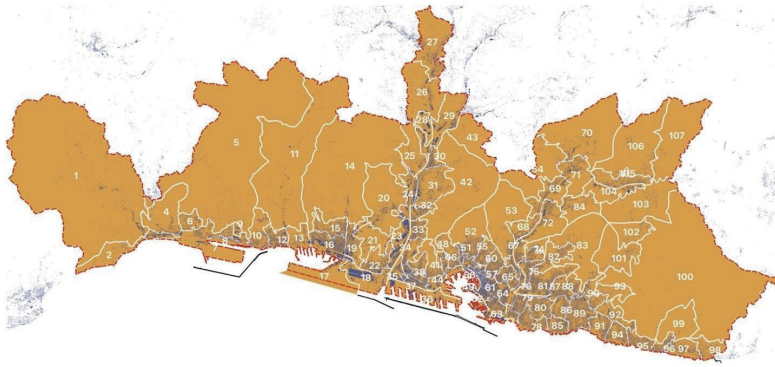


Figura 7 | Mappa dei 107 quartieri di Genova utilizzati come base spaziale per il modello di stima

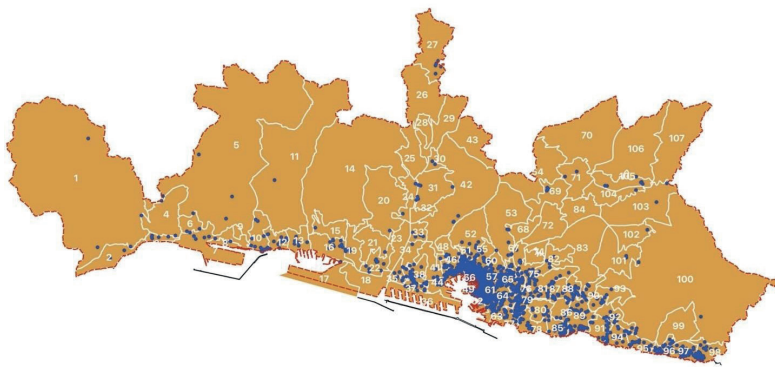


Figura 8 | Distribuzione Airbnb e altre forme di affitto breve

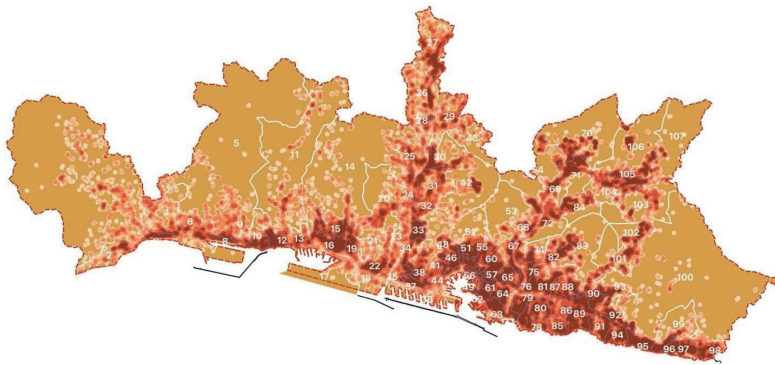


Figura 9 | Densità edificato

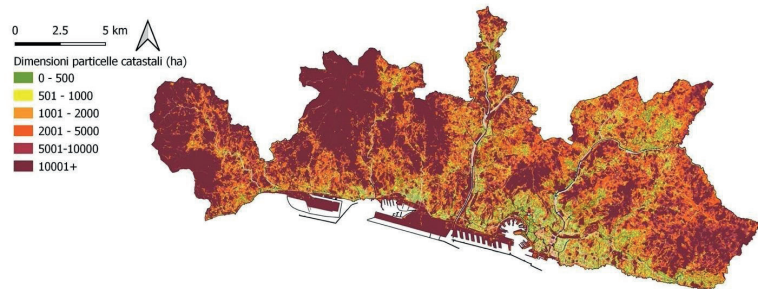


Figura 10 | Frammentazione fondiaria: dimensione media dei lotti edificati



Figura 11 | Servizi ecosistemici legati agli usi del suolo extra-urbano

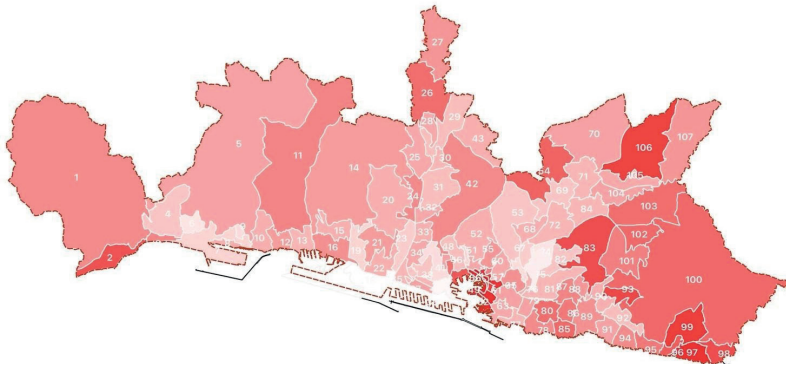


Figura 12 | Incidenza di abitazioni non occupate nei 107 quartieri di Genova

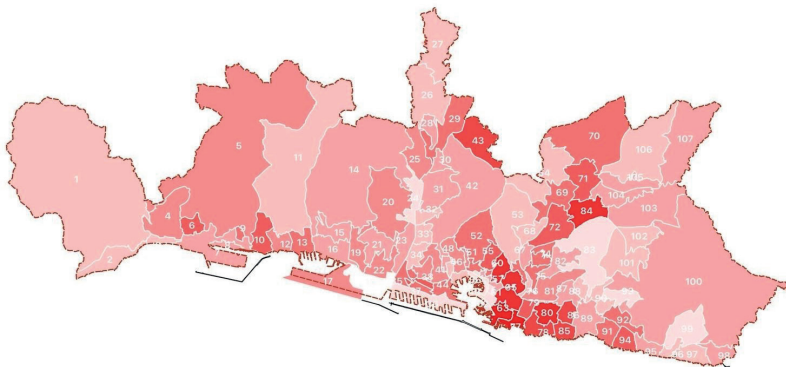


Figura 13 | Superficie media degli alloggi nei 107 quartieri di Genova

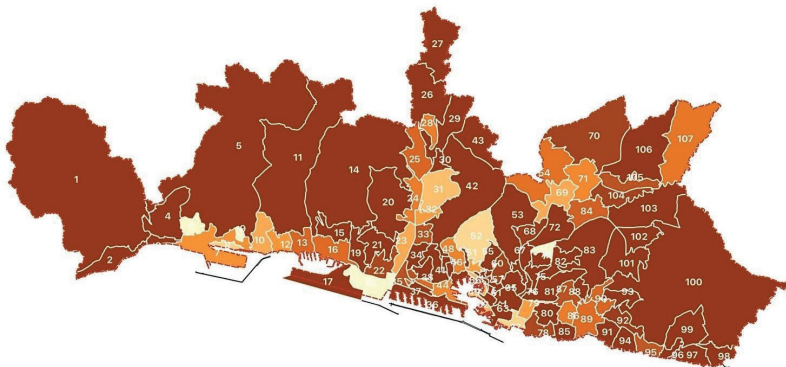


Figura 14 | Incidenza del numero di abitazioni costruite in epoca recente nei 107 quartieri di Genova



# POSSEDERE E TRASFORMARE: IL RUOLO DELLA PROPRIETÀ PUBBLICA NELLE GRANDI OPERAZIONI DI TRASFORMAZIONE URBANA A GENOVA<sup>1</sup>

## **Giampiero Lombardini**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*giampiero.lombardini@unige.it*

## **Beatrice Moretti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*beatrice.moretti@edu.unige.it*

## **Matilde Pitanti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*matilde.pitanti@gmail.com*

## **ABSTRACT**

In the case of Genoa, it's interesting to observe in a comparative way some projects located along the strategic line of separation between the city and the port, where episodes of transformation emerge with a problematic alternation of functions (production, tertiary, housing, tourism, commercial), implementation methods (public-private role), planning tools, subjects (entrepreneurs, developers, PA). In these observed cases, the figure of the large owner of public land (which can sometimes be the Municipality or the Port System Authority) is clearly noted. The aim of the contribution is to investigate three dimensions of the public administration role, observing the gradual transition from the dimension of the regulator / planner, to that of investor and finally to the increasingly important one of land owner. This triple role is connected to the need to facilitate developers in making interventions feasible, giving rise to close coordination between public and private, which is an unprecedented fact for the city. The question refers to the broader one relating to general urban competition strategies where the transformation of nodal spatial areas is used to attract supra-local financial capital (international or not, and in any case mostly non-local). Attention is focused on two medium-large-scale projects currently under construction, relating the urban building cycle (ownership structure, real estate market, real estate values) and the dynamics of the urban economy.

*Port-city relationship, coastline, public property, urban competition, urban planning*

<sup>1</sup> I paragrafi sono da attribuirsi come segue: “Una panoramica di progetti tra terra e mare” a Giampiero Lombardini e Beatrice Moretti; “Due casi di studio contemporanei lungo l'interfaccia città-porto” a Beatrice Moretti e Matilde Pitanti; “Conclusioni: il triplice ruolo dell'attore pubblico e il progetto dell'interfaccia città-porto” a Matilde Pitanti.

Attraverso un'indagine comparata di progetti attestati sulla delicata linea di demarcazione tra la città e il porto di Genova, si rilevano episodi di trasformazione con una problematica alternanza di funzioni (produttive, terziarie, abitative, turistiche, commerciali), modalità di attuazione (ruolo pubblico-privato), strumenti attuativi (rapporto con la pianificazione), soggetti (imprenditori, developer, PA). In questi episodi, emerge la figura del grande proprietario pubblico, sia esso il Comune o l'Autorità di Sistema Portuale, vero attore strategico sulla scena genovese. Obiettivo del contributo è quello di approfondire le tre dimensioni del ruolo dell'amministrazione pubblica, osservando il progressivo passaggio dalla sola dimensione del regolatore/pianificatore, a quello di investitore per finire a quello sempre più rilevante di proprietario/possessore. La questione rimanda a quella più ampia relativa alle strategie di competizione urbana dove la trasformazione di ambiti nodali è utilizzata per attrarre capitali finanziari sovralocali (internazionali e non, comunque per lo più non locali). L'attenzione si focalizza su due progetti di media-grande scala attualmente in corso di realizzazione, mettendo in relazione il ciclo edilizio urbano (assetti proprietari, mercato immobiliare, valori immobiliari) e le dinamiche dell'economia urbana.

*Porto-città, linea di costa, proprietà pubblica, competizione urbana, strumenti urbanistici*

## UNA PANORAMICA DI PROGETTI TRA TERRA E MARE

A Genova il paesaggio è il prodotto di accumulazioni che da sempre richiedono trasformazioni per adattarlo alle esigenze abitative, ma anche a quelle produttive, infrastrutturali e logistiche sopraggiunte nel corso degli avanzamenti tecnologici. Ogni intervento produce sul territorio un'alternanza di segni deboli e forti che danno vita ad un particolare rapporto tra morfologia, condizioni tecnico-economiche e trama particellare (che si può leggere come frazionamento fondiario). Nel processo di aggiornamento strutturale, dai primi Novecento dal fino ad oggi, gran parte delle modificazioni hanno innegabilmente avuto a che fare con l'evoluzione della linea di costa e conseguentemente dell'infrastruttura portuale. Osservando l'evoluzione di Genova attraverso la crescita del suo porto, è possibile tracciare una panoramica di situazioni notevoli, relative sia a trasformazioni di grandi sistemi sia a progetti puntuali. La linea di costa e il porto, che a Genova si fiancheggiano per circa 20 km lungo l'intero sviluppo lineare della città, forniscono un campo di esplorazione unico. Si tratta di una *cronologia fisica*, cioè una sovrapposizione di opere di vasto impatto e dimensione che, a causa dell'ingente espansione del porto nel secolo scorso, hanno modificato la forma urbana: da radiale con vertice emergente nel nucleo storico intorno al golfo naturale, è divenuta progressivamente lineare accorpendo gli originali nuclei urbani litoranei in una sorta di cintura continua e provocando una rotazione del rapporto con il mare<sup>2</sup>. Un ulteriore rilevante cambiamento che attraversa il porto nel secolo scorso e incide sullo sviluppo della linea di costa genovese è il progressivo passaggio dal modello di porto-emporio a quello di porto di transito, o *gateway*.

---

<sup>2</sup> Il riferimento è alla *Grande Genova*, ovvero la Genova che viene formalizzata nel 1926 quando 19 Comuni, fino ad allora autonomi, vengono aggregati al Comune di Genova, aggiungendosi ai 6 Comuni della bassa val Bisagno inglobati nel 1874. La *Grande Genova* si estende per oltre 35 km lungo la costa dalle scogliere di Nervi ai litorali di Voltri, e all'interno nelle vallate del Polcevera e del Bisagno, portando la popolazione comunale da 254.000 a 600.000 abitanti.



Si tratta di un processo irreversibile che riguarda i porti di tutto il mondo dagli anni Cinquanta in poi; è effetto di dinamiche perlopiù economico-commerciali che hanno condotto ad una radicale trasformazione degli scali per adattarsi alle nuove regole del mercato e posizionarsi sulle rotte transoceaniche più competitive. Nel modello di porto emporio le merci venivano stoccate in magazzini al fine di essere manipolate, elaborate e poi vendute e inoltrate verso altre destinazioni. Nel *gateway*, invece, il porto diventa un *hub* che movimentava milioni di contenitori e milioni di tonnellate di idrocarburi dove la merce transita su infrastrutture dedicate senza fermarsi, i prodotti non vengono elaborati dalle imprese locali ma si spostano verso le piattaforme logistiche dell'entroterra. Questa transizione porta ad una delocalizzazione delle funzioni portuali verso aree del retro porto causando la progressiva dismissione di magazzini, depositi e silos situati nell'interfaccia tra la città e il porto. Privati delle loro funzioni caratterizzanti, questi contenitori si rendono disponibili per operazioni di ristrutturazione e al contempo di rigenerazione alla scala urbana: la loro posizione di cerniera tra terra e mare li rende luoghi strategici per sperimentazioni nel campo della pianificazione e del grande progetto urbano.

Non è un caso in questo senso che, tra 2000 e 2001, i due principali attori pubblici genovesi (il Comune e l'allora Autorità Portuale, istituita formalmente solo qualche anno prima dalla Legge N. 84/1994) abbiano affiancato i loro percorsi di governo del territorio presentando alla Regione i rispettivi piani regolatori per l'approvazione. I due strumenti (Puc e Prp) dividevano una visione che guardava oltre i rispettivi confini di proprietà e mirava a connettere le previsioni dei due piani, convergendo sul margine in comune tra di essi (che è al contempo barriera fisica e legale, ma anche opportunità di cerniera). Il Puc disegnava un sistema di distretti di trasformazione nelle aree demaniali o comunque per lo più pubbliche, dando indicazioni di massima per una loro ristrutturazione che comprendesse attività non portuali. L'Autorità Portuale, invece, aveva affidato la redazione del PRP a un gruppo multidisciplinare di architetti e pianificatori che si era appoggiato a contributi progettuali di progettisti esterni (Manuel de Solà Morales, Rem Koolhaas, Bernardo Secchi, Marcel Smets).<sup>3</sup>

In tempi più recenti, il Comune e l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale (istituita nel 2016) hanno ripreso a progettare i rispettivi territori con strumenti di pianificazione distinti e asincroni. Se, infatti, nel 2015, la città ha approvato il suo Piano Urbanistico Comunale, l'ente portuale, invece, si trova in una situazione di stallo dovuto alla lentezza delle procedure e soprattutto alla riorganizzazione amministrativa successiva alla Riforma dei Porti nazionali.<sup>4</sup> In questo quadro, la linea di demarcazione tra città e porto (affacciata sul mare aperto o ripiegata verso l'interno lungo il corso dei due principali torrenti) offre un'interessante casistica di episodi attraverso cui indagare sia il ruolo della pubblica amministrazione nella pianificazione e gestione dei territori, sia la relazione del ciclo edilizio urbano (assetto proprietario, mercato immobiliare, valori immobiliari) con le dinamiche dell'economia urbana.

---

3 Molinari, L., (2002) (a cura di). *Piano porto città. L'esperienza di Genova*. Milano: Skira.

4 Il riferimento è al Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169. "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84" che ha riorganizzato le precedenti 24 Autorità Portuali in 15 Autorità di Sistema Portuale realizzando un accorpamento amministrativo di porti limitrofi. L'introduzione della legge ha di fatto interrotto il processo di redazione del nuovo Piano Regolatore Portuale di Genova allora in corso da almeno un triennio.

## DUE CASI DI STUDIO CONTEMPORANEI LUNGO L'INTERFACCIA CITTÀ-PORTO

### *Verso un nuovo lungomare di Genova. Il Waterfront di Levante*

Il progetto del *Waterfront di Levante* (WdL) deriva dalla proposta denominata *Blueprint* donata nel 2013 dallo studio di architettura Renzo Piano Building Workshop (Rpbw) alla città di Genova. Inteso come base per lo sviluppo di attività di confronto con i soggetti istituzionali, il *Blueprint* è stato in una seconda fase rielaborato diminuendo le quote di edificazione e, a seguito degli esiti di un concorso di progettazione (conclusosi senza alcun vincitore), la versione aggiornata è stata presentata nel 2017 come *WdL*. Il *WdL* è un disegno d'assieme volto a sviluppare le funzioni urbane ed industriali presenti nelle aree di Levante del porto di Genova da Punta Vagno fino a Porta Siberia. Questa fascia di territorio costeggia la città e settori del porto operativo occupati da industrie di riparazione navale, bacini di carenaggio e da zone dedicate al diporto e agli sport nautici, in particolare la sede dello Yacht Club Italiano. All'estremità di levante, si trova una zona fieristica con padiglioni adibiti a funzioni temporanee ed eventi con grande affluenza. L'intento primario del progetto è la valorizzazione delle relazioni fra città e mare, in termini di sostenibilità ambientale e di attrattività sociale ed economica delle attività insediabili tramite la connessione sul fronte acqua in direzione longitudinale est-ovest.



Figura 1 | *Waterfront di Levante*, prima e dopo. Fonte: Renzo Piano Building Workshop (RPBW), Fondazione Renzo Piano per la Regione Liguria, Comune di Genova e Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, 2017

Il nuovo *Waterfront* costituisce il completamento dell'intervento effettuato in occasione delle Colombiane di Expo 1992 con cui la città ha riconvertito ampi spazi dimessi dalle funzioni portuali con un programma funzionale a vocazione urbana, culturale e turistica. Tale connessione è attuata tramite un nuovo canale-urbano navigabile a ridosso delle antiche mura della città, in adiacenza alla strada sopraelevata. Lo specchio acqueo, di carattere infrastrutturale e di larghezza variabile, è ricavato attraverso lo sbancamento di porzioni dei moli esistenti sotto la cinta muraria. Questa azione offre l'opportunità di dare spazio ad un nuovo parco urbano, di circa 16.000 mq, esteso lungo il fronte mare e collegato a corso Aurelio Saffi tramite un ascensore panoramico. Pur in continuità con il Porto Antico, il *WdL* è testimone di un approccio strategico inedito nei confronti della relazione città-porto, della valorizzazione della componente operativa propria del luogo e del progetto del confine tra i due territori.

### *Programma funzionale*

A causa della carenza di spazi, l'area presenta criticità diffuse di gestione della logistica e dei flussi portuali, di accessibilità urbana e, in generale, di difficile convivenza con funzioni non sempre compatibili con le attività produttive, tra cui quelle legate al diporto. Per superare queste criticità, il *WdL* propone la realizzazione di una doppia penisola operativa, la cosiddetta «Fabbrica del Porto», raggiungibile grazie ad una riorganizzazione della viabilità-portuale, sotto il sedime della sopraelevata, che diventa viabilità-urbana con accessi puntuali tramite quattro ponti sul canale. In questo modo, il nuovo porto-canale acquisisce autonomia in alcuni comparti, tra cui quelli dei bacini di carenaggio, che verranno ampliati verso mare.

Nel suo complesso il *WdL* interviene su circa 83.300 mq di aree pubbliche. Di queste solo 53.000 mq saranno convertite secondo un mix funzionale, mentre la quota restante di circa 30.000 mq rimarrà all'interno del Padiglione S, adibito a suo tempo a palasport e in corso di riconversione. Il programma funzionale prevede una parte di ricettivo e residenziale (15.000 mq), una porzione dedicata al terziario (24.000 mq) e due quote da 7.000 mq l'una destinate al commerciale e al fieristico polivalente. Parte dei circoli nautici verranno ricollocati presso la darsena più grande, di fronte al palasport, e in posizione adiacente alla nuova Torre dei Piloti in corrispondenza dell'estremità del molo d'ingresso al porto. Nella stessa posizione dovrebbe anche sorgere una nuova sede distaccata dello Yatch Club Italiano a vocazione più sportiva, mantenendo la palazzina e la banchina storica come sede principale.

I nuovi volumi, a carattere ricettivo e residenziale, si svilupperanno lungo il porto canale tra l'isola della Fiera e la parte di città liberata dalle demolizioni, grazie anche allo smantellamento di una porzione di sopraelevata che sarà sostituita da una strada urbana con le stesse caratteristiche di Corso Italia. Si crea in questo modo un nuovo asse urbano tra la Fiera e la città dove quest'ultima riacquista un nuovo fronte sul mare prima negato. Oltre alla realizzazione del Parco Urbano e della Darsena, il progetto prevede una nuova spiaggia urbana di fronte a Piazzale Kennedy in un'ottica di rinaturalizzazione e nuovo sfruttamento pubblico della foce del Bisagno.



## Quadro della pianificazione e processi in atto

Dopo la pubblicazione del *Blueprint* donato da Renzo Piano alla città nel 2013, il PUC del 2015 ingloba la proposta all'interno del Distretto di Trasformazione n. 20 "Fiera Kennedy". In parallelo, l'allora Autorità Portuale di Genova assume le indicazioni del progetto all'interno della documentazione che avrebbe dovuto costituire il nascente Piano Regolatore Portuale PRP, allora in via di redazione. Nel gennaio 2016 la Giunta Comunale approva gli indirizzi generali che comprendevano la previsione di un concorso di progettazione da svilupparsi sulle aree di proprietà Comune di Genova e S.P.I.M. (la società veicolo indicata come soggetto guida per la trasformazione). Nel luglio 2016 è quindi emanato il bando di concorso che vede la partecipazione di oltre 70 gruppi internazionali. I lavori della Commissione giudicatrice nominata portano alla conclusione della procedura senza alcun vincitore.

In seguito ad un aggiornamento progettuale e dopo una ulteriore donazione, sempre ad opera di Renzo Piano, il *Blueprint* prende il nome e le fattezze del *WdL*. A quel punto, la concezione del disegno d'assieme impone un intervento unitario sugli immobili del compendio in quanto elementi essenziali di un'unica visione progettuale. L'intera operazione richiede investimenti di notevole entità, sopportabili solo parzialmente attraverso il ricorso a finanziamenti pubblici, risultando conseguentemente essenziale l'attrazione di capitali privati. Per questo il Comune di Genova, proprietario solo di una porzione delle aree interessate dal progetto (quelle più a levante), sceglie di procedere attraverso la vendita del solo compendio immobiliare dell'ex quartiere fieristico. All'interno del bando di gara per la vendita, viene confermata a carico dell'acquirente sia la demolizione dei padiglioni dell'ex fiera che lo scavo del canale navigabile (escluso l'imbocco che si è previsto fin dall'inizio che fosse realizzato a spese dal Comune, dopo la demolizione dell'edificio ex Ansaldo-Nira, altro intervento oneroso coperto da finanziamenti pubblici). Nel 2018, la commissione ha valutato le proposte pervenute e ha ritenuto ammissibile alla seconda fase (quella più specificatamente progettuale) solo quella della Società EM2C di Lione che, a fine 2019, ha sottoscritto il contratto preliminare di compravendita.



Figura 2 | *Waterfront di Levante*, programma funzionale. Fonte: Renzo Piano Building Workshop (RPBW), Fondazione Renzo Piano per la Regione Liguria, Comune di Genova e Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, 2017

La fase attuativa è stata intrapresa nel 2020 con la redazione di un Piano Urbanistico Operativo (PUO). Oggetto del PUO è l'attuazione del settore 2 del Distretto di Trasformazione n. 20, "Fiera - Kennedy", ossia le porzioni dismesse del quartiere fieristico, sino alle mura della Cava, comprensiva del primo tratto della strada sopraelevata e della fortezza cosiddetta Batteria Stella. La definitiva approvazione del PUO e delle *Linee Guida Progettuali* è avvenuta nel luglio 2020 e, in seguito, la Soc. Cds Waterfront Genova s.r.l., designata da CdsS Holding quale acquirente (ritiratosi nel frattempo EM2C), ha sottoscritto con il Comune un atto pubblico avente ad oggetto il trasferimento delle aree. Attraverso un'operazione preliminare di ampie demolizioni, nel corso del 2020 l'area ha iniziato la sua trasformazione. Il primo tassello è stata la totale rimozione dell'edificio direzionale ex Ansaldo-Nira da lungo tempo abbandonato e localizzato nel punto di cerniera tra la zona fieristica e quella industriale.

### *Assetti proprietari e soggetti investitori*

Il progetto del *WdL* ricade in un insieme di aree con assetto proprietario eterogeneo. La porzione di levante, da Piazzale Kennedy fino alle aree contigue alla palazzina ex Ansaldo-Nira, appartiene al Comune con alcune concessioni in essere. La porzione che si congiunge con il Porto Antico, invece, è suolo demaniale portuale, fatta eccezione di parte della viabilità di interfaccia con la città che, solo parzialmente, ricade in area urbana e quindi di competenza comunale. La molteplicità di soggetti proprietari evidenzia la complessità di attuazione dell'operazione soprattutto alla luce della realizzazione unitaria del disegno. Di basilare importanza è quindi il completamento di tutta l'operazione da parte del Comune e dell'Autorità di Sistema Portuale, in particolare la prosecuzione fino al Porto Antico della passeggiata ciclo-pedonale, del Parco Urbano e del canale navigabile dalla darsena fino a Calata Gadda.

L'operazione del distretto Fiera-Kennedy è essenzialmente costituita dalla sostituzione degli edifici da demolire con nuovi edifici che portano ad una superficie totale per nuove destinazioni d'uso di 48.300 mq di Slp, di cui 11.300 a destinazione residenziale, 25.000 a terziario e 12.000 a commercio; a cui si aggiungevano i 30.800 mq da sviluppare all'interno del palasport esistente. La concezione del disegno d'assieme elaborato impone un intervento unitario sugli immobili del compendio in quanto elementi essenziali di un'unica visione progettuale. La realizzazione del disegno d'assieme elaborato in una seconda fase comporta investimenti di notevole entità, caricati progressivamente in quote sempre maggiori a finanziamenti pubblici e preparando in questo modo il terreno per l'intervento di capitali privati cui spetta la realizzazione delle diverse funzioni e solo quota parte di attrezzature pubbliche. A fine gennaio 2021 sono partiti i cantieri per conto di Cds Holding che ha vinto, in definitiva, la gara per aggiudicarsi le aree. Si tratta di un'operazione da 350 milioni, 250 impegnati dai privati e 100 dalla mano pubblica. Cds ha comprato una parte dei terreni ex Fiera, con i vecchi padiglioni, dove sorgerà un distretto tematico della nautica; il soggetto pubblico si è incaricato di realizzare sia il canale navigabile che una serie di altre urbanizzazioni, compreso il parco urbano.

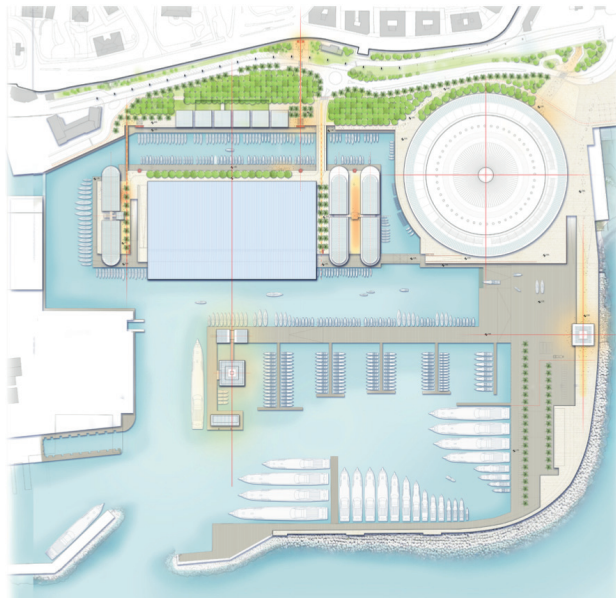


Figura 3 | *Waterfront di Levante*, Masterplan di dettaglio. Fonte: Renzo Piano Building Workshop (RPBW) e OBR architetti con Cds Waterfront srl, Nuove Linee Guida per il Waterfront di Levante, 2021.

## DISMISSIONE, RICONVERSIONE E RIGENERAZIONE. COMPENDIO HENNEBIQUE E PONTE PARODI

### *Iter del progetto e caratteri urbani e architettonici*

Il progetto di riconversione funzionale, ristrutturazione architettonica e rigenerazione urbana del comparto dell'ex Silo granario Hennebique e del molo antistante Ponte Parodi è parte di un processo complesso e caratterizzato da molteplici fasi, attori e proposte di intervento. Le azioni riguardanti la riconversione e ristrutturazione del grande manufatto di archeologia industriale, abbandonato dalla seconda metà del Novecento, hanno quasi sempre riguardato anche la rigenerazione delle aree adiacenti, il distretto della Darsena, connesso al centro storico e al Porto Antico, e l'area di Ponte Parodi, in parte dismessa e attualmente sede di servizi portuali complementari (rimorchiatori e servizi di battellaggio).

L'ex silo granaio, conosciuto come Hennebique per la tecnica costruttiva utilizzata nel suo primo impianto, si trova in posizione strategica all'interno del bacino storico di Genova dalla sua cessata attività causata dal fallimento della società allora proprietaria, il gruppo Ferruzzi, sul finire degli anni Ottanta. Da allora il grande manufatto in cemento armato è stato oggetto di numerose proposte di rifunzionalizzazione tutte abbandonate e infruttuose in termini di ricadute pratiche; tra questi si ricordano in particolare il progetto degli architetti Boeri, Barreca, La Varra (2003-2006) e la proposta avanzata dall'Università di Genova dopo l'accordo con Autorità Portuale per insediarvi il polo di Ingegneria, di qualche anno dopo.

Nel 2000 la Società Porto Antico Spa, concessionaria dell'area, ha bandito un Concorso Internazionale dal titolo *Ponte Parodi e la città di Genova* che viene vinto nel 2001 da UNStudio (Van Berkel & Bos, NL); il concorso ambiva alla realizzazione di una grande *piazza sul Mediterraneo*. A seguito del concorso, ha preso avvio una prima fase progettuale che ha portato, nei primi anni 2000, alla demolizione del Silo Granario sito su Ponte Parodi e ad opere di riconfigurazione del perimetro del molo. Nel giugno 2002, è stata sottoscritta dalla Porto Antico



di Genova S.p.A. la convenzione con il Promotore del Progetto, scelto tra gli operatori interessati, l'Associazione ATI Ponte Parodi costituita dalla Società Altarea<sup>5</sup> e da alcuni imprenditori edili locali. Il Promotore del Progetto ha presentato alla Società Porto Antico un progetto architettonico preliminare e un programma delle destinazioni d'uso che individua tre poli tematici: musica e conoscenze; tempo libero e sport; viaggi e scoperte. A causa di rallentamenti procedurali e dell'evoluzione del quadro socioeconomico e urbano della città, la procedura è rimasta in stallo per un lungo periodo.

Dopo quasi due decenni di indecisioni (aggravate dalla crisi economica mondiale del 2008/2009), il comparto Hennebique-Ponte Parodi è tornato al centro delle iniziative pubbliche. Prima nel 2013 con un bando per la concessione marittima e demaniale (andato deserto) e poi nel 2019, quando l'Autorità di Sistema Portuale, in collaborazione con il Comune e altri enti territoriali, ha portato a termine la prima fase dell'istanza di concessione marittima e demaniale, individuando un gruppo di soggetti privati che si faranno carico dell'operazione di riqualificazione complessiva dell'enorme immobile, sotto il profilo progettuale, finanziario e gestionale. L'istanza presentata nel 2019, e vinta nel 2020 dal consorzio di imprese guidato da Vitali S.p.A (95%) e Roncello Capital S.r.l. (5%), presenta una strategia di sviluppo corredata da un progetto di massima, che seppur ancora distante da una definizione anche solo preliminare, rileva già alcune scelte progettuali di fondo. Il volume del manufatto viene modificato principalmente in tre aspetti. Si attua una demolizione puntuale delle celle un tempo dedicate allo stoccaggio del grano (circa 4.100 mq) al fine di realizzare delle corti interne e garantire accessibilità e opportuna illuminazione al corpo dell'edificio; in questo modo potranno essere inserite nuove funzioni secondo una distribuzione a doppia manica con affaccio ora verso il mare ora verso la città. Le porzioni demolite verranno riposizionate in copertura, con un significativo incremento di superficie (18.450 mq). I nuovi volumi saranno funzionali a conferire nuove destinazioni d'uso al livello più alto del manufatto che gode di una visuale privilegiata del porto e della città. La proposta propone interventi di alleggerimento del fronte nord (non oggetto di tutela, come invece altre parti del manufatto, importante testimonianza di archeologia industriale), attualmente cieco, tramite l'apertura di nuove bucatore a servizio dei locali interni di diversa natura e dimensione.

In linea con le richieste del bando, la proposta di riutilizzo sembra poter garantire la valorizzazione storico-culturale di parte significativa del complesso, rendendo possibile la pubblica fruizione delle parti a terra al fine di privilegiare il rapporto con il mare. E' inoltre prevista la realizzazione di un percorso pedonale pubblico a sud affacciato sull'acqua (in luogo del binario ferroviario che un tempo serviva il fronte mare del silo) e la riqualificazione/sistemazione delle aree esterne di connessione pedonale e veicolare con il contesto. In ultimo, la proposta conserva la trattazione dei prospetti (specialmente di quello verso il mare) che fornisce l'immagine prevalente del manufatto di origine industriale: in questo senso, la scansione delle finestrate e la prevalenza dei pieni sui vuoti sono fondamentali elementi di percezione della struttura muraria della costruzione.

---

<sup>5</sup> Altarea é un investitore-operatore francese specializzato in ricostruzioni, nuove costruzioni e gestione delle opere realizzate: tra i suoi numerosi interventi, vale la pena ricordare il Bercy Village e la ristrutturazione del nodo di interconnessione metro-ferroviario all'interno della Gare du Nord, entrambi a Parigi.



Figura 4 | Hennebique, Immagini del progetto di massima presentato nell'istanza da Vitali S.p.A. e Roncello Capital S.r.l., 2020

### *Programma funzionale*

La proposta Vitali-Roncello, dalla quale verrà sviluppato il progetto urbano e architettonico per il manufatto Hennebique, attribuisce una connotazione strategica al contesto nel quale il silo è collocato. La vicinanza con la stazione marittima crocieristica, la prossimità con il polo universitario di via Balbi, la stazione FS Piazza Principe, la contigua stazione della metropolitana, l'area del Porto Antico, la stessa prospettata riqualificazione del Ponte Parodi, costituiscono le precondizioni sui quali è stata configurata l'offerta funzionale del progetto. All'interno del silo riqualificato vi troveranno spazio funzioni ricettive, residenze per studenti o comunque affitti brevi, funzioni commerciali innovative legate alla filiera del cibo. Tutti temi che, assieme al connettivo urbano, sono stati pensati con l'intento di creare sinergie con le funzioni già presenti sul territorio, con una particolare attenzione a supportare l'offerta crocieristica e commerciale nonché funzioni spesso di tipo temporaneo. Sempre a supporto dei due principali drivers sono stati inseriti spazi per uffici e *coworking*, incubatori di impresa per un potenziale rapporto con l'Università. Altre funzioni di tipo ricreativo, culturali e legate al *fitness* completano l'offerta: esse costituiscono, per gli operatori, un importante richiamo fungendo da attrattori turistici. L'accessibilità rispetto ai luoghi centrali della città costituisce il vero valore aggiunto sul quale si fondano le previsioni di inserimento di tali funzioni: tale condizione privilegiata è fondamentale per l'appetibilità commerciale di questo tipo di spazi. Anche il tema dei parcheggi gioca un ruolo chiave, vista la vicinanza con gli attracchi crocieristici.

Complessivamente Hennebique può sviluppare, stando allo schema preliminare presentato, una superficie lorda di pavimento di circa 40.000 mq, di cui circa 10.000 destinati ad uffici e terziario, 4.000 al commerciale, 1.000 al fitness, 2.000 alla cultura e ad un centro congressi, 10.000 alle residenze temporanee, 7.000 al ricettivo). Lo spazio pubblico, costituito dalle cosiddette «*food court*» e dalle terrazze panoramiche in copertura, si riduce circa 5740 mq (quindi poco più di un ottavo del totale) e l'intero intervento è concepito secondo un modello economico-finanziario di tipo privatistico imprenditoriale. Le funzioni sono considerate dai proponenti flessibili e potranno variare in conseguenza dello sviluppo del progetto e delle condizioni di contesto, delle esigenze di mercato e delle necessità legate alla commercializzazione degli spazi.



Figura 5 | Hennebique, Immagini del progetto di massima presentato nell'istanza da Vitali S.p.A. e Roncello Capital S.r.l., 2020

### Quadro della pianificazione e processo in atto

Con il Piano Urbanistico Comunale (PUC) del 2015 i Silos Granai Hennebique sono inclusi nell'ambito con disciplina speciale n. 73 «Ponte Parodi», corrispondente al Progetto Unitario riferito al Sub Settore 2 del Distretto Aggregato 44d – Ponte Parodi – Porto Antico del PUC 2000. La riconversione funzionale del patrimonio costruito è finalizzata, secondo la disciplina del piano urbanistico, ad inserire nell'arco portuale storico nuove funzioni urbane ed è subordinata alla costituzione di una concreta occasione per completare il recupero del fronte mare del Porto Antico, attivando sinergie con la città storica che si sviluppa nell'immediato intorno. Il Piano Regolatore Portuale (PRP) del 2000 include il Silo granario Hennebique nell'Ambito «PA4 Area Territoriale Porto Antico, Sub settore 2». Avendo attribuito all'ambito quale funzione caratterizzante quella urbana, si rimanda alla disciplina del piano urbanistico comunale e al contestuale Accordo di Programma, siglato nel 2012 che, insieme al Progetto Unitario allegato, interessava i differenti lotti oggetto di riqualificazione.

Nel 2019 una decisiva revisione del quadro pianificatorio permette di far partire la procedura di intervento. Con la predisposizione di uno strumento nuovo per Genova, quale è la «scheda tecnica» (ex art. 16 del D.Lgs. 154 del 22/08/2017), infatti, il manufatto si rende nuovamente disponibile alle trasformazioni e ad una procedura di concessione e gestione del bene. La scheda<sup>6</sup> ha avuto l'obiettivo di stabilire più aggiornati criteri d'intervento, definire l'ambito di manovra per il processo di trasformazione del manufatto e snellire l'iter burocratico di autorizzazione. In seguito all'emanazione della scheda, l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale ha bandito una nuova gara per la presentazione di istanza di concessione demaniale marittima e gestione (90 anni) del compendio e del silo.

<sup>6</sup> La scheda è stata elaborata con l'apporto del gruppo di lavoro istituito in ottemperanza all'Accordo Quadro stipulato tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale (AdSP), Regione Liguria, Comune di Genova, Soprintendenza e il Dipartimento dAD – Dipartimento Architettura e Design dell'Università degli Studi di Genova.



La procedura di gara si è basata su una variante urbanistica del PUC a carico degli enti competenti, preceduta da una modifica del precedente Accordo di Programma che prevede l'aggiornamento della Norma Speciale n. 73 e l'individuazione di una nuova Norma speciale n. 73bis specificatamente dedicata all'edificio Hennebique. Le finalità della modifica sono state quelle di ampliare la gamma delle funzioni urbane ammesse superando le precedenti rigidità della disciplina delle destinazioni d'uso e consentire al contempo un mix di funzioni che garantissero maggiore flessibilità alle soluzioni progettuali formulabili.

### *Assetti proprietari e soggetti investitori*

Situato in un'area di interfaccia tra la città e il porto, il compendio Hennebique ricade in un'area di proprietà del Demanio dello Stato (ramo Marina Mercantile), mentre il suo usufrutto appartiene all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale. In occasione della gara e delle opere di trasformazione che avranno luogo successivamente, il costo maggiore sarà a carico degli enti concessionari privati (vincitori della gara bandita nel 2019) e ammonterà a 100.000.000 €. A loro carico si aggiungerà il canone annuo per la gestione, che è stato fissato in 375.000 €. In questo quadro proprietario, il soggetto pubblico assume il ruolo di regolatore (Accordo di Programma e Procedura di concessione) affiancata a quella di concedente e, in parte, di investitore. È previsto, infatti, un investimento pubblico di 10.000.000 € da parte dell'Autorità di Sistema Portuale (ai fini di sostenibilità del piano d'impresa).



Figura 6 | Hennebique, Immagini del progetto di massima presentato nell'istanza da Vitali S.p.A. e Roncello Capital S.r.l., 2020

## CONCLUSIONI: IL TRIPLICE RUOLO DELL'ATTORE PUBBLICO E IL PROGETTO DELL'INTERFACCIA CITTÀ-PORTO

A Genova, le grandi trasformazioni urbane degli ultimi trent'anni (e in modo ancora più evidente negli ultimi dieci) si sono concentrate lungo l'interfaccia porto-città, come i casi qui presentati dimostrano, trasformandola da campo di conflitto a campo di progetto.

In tutte queste trasformazioni si assiste ad una radicale evoluzione del ruolo e dei compiti degli attori pubblici e privati. Le figure del *proprietario* e dell'*operatore*, infatti, sono state a lungo distinte tra loro, tanto che oggi quest'ultimo assume la connotazione di un investitore immobiliare altamente specializzato, legato a grandi risorse finanziarie e proveniente dall'esterno. La ricerca di partner dotati di risorse finanziarie e capacità manageriali, da tempo introvabili a livello locale, è un tratto caratteristico della politica genovese degli ultimi anni e alimenta la figura della municipalità locale come *imprenditore*<sup>7</sup>.

Nei più recenti processi di rinnovamento urbano, si può dire che Genova rappresenta un caso emblematico di transizione da una fase caratterizzata da capitalisti e investitori locali (che ha attraversato tutto il secolo breve) ad una fase in cui attori esterni, più strettamente legati alla dimensione finanziaria extra locale ed internazionale, sono comparsi sulla scena locale<sup>8</sup>.

Il predominio degli attori che detengono il controllo o la proprietà di grandi aree o delle grandi reti nazionali e internazionali è decisivo sia nell'utilizzo dello spazio esistente della città fisica, sia nella modifica di alcuni suoi tratti preminenti, dove i nuovi interventi vengono concepiti con l'intento di generare nuovi vantaggi di localizzazione, polarità e modi di utilizzare la città. Per contro, gli attori che operano direttamente sulla città fisica (in prima istanza chi possiede terreni ed edifici) agiscono come facilitatori di questi processi (che nascono secondo logiche sempre più extra locali, e questo rappresenta una cesura importante rispetto alla storia della città) e, allo stesso tempo, vi si adattano, riorientando i loro interessi nella mutata geografia dei valori urbani. In questa mutevole geometria delle relazioni istituzionali, quindi, il soggetto pubblico mantiene il ruolo di *regolatore* e nominalmente garante dell'interesse pubblico complessivo (la cui tutela diventa cruciale valutare in interventi di così vasta portata e così onerosi per le casse pubbliche) ed è quindi inteso come *interlocutore* necessario. Nel mentre, i soggetti privati prendono le iniziative selezionando le attività da insediare e guidano l'ideazione e lo sviluppo dei progetti urbani di maggiore interesse e profittabilità.

---

7 Cf. Harvey D. "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 71.1 (1989): 3-17.

8 f. Molotch, H., Logan, J. (1987). *Urban Fortunes: the political economy of place*. Berkeley CA: University of California Press; Kantor, P., Savitch, H., 2018. *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press; Fainstein S.S., 2001, *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 1987.

Dossier Genova. In: *Spazio e Società*, n.37.

AA.VV., 1991.

Cronache di progetto: Il Porto di Genova 1992, In: *GB progetti* n. 8.

Accordo di Programma Hennebique-Ponte Parodi, 2019.

[online] Disponibile su:

<[https://www.portsofgenoa.com/components/com\\_publiccompetitions/includes/download.php?id=615:accordo-di-programma.pdf](https://www.portsofgenoa.com/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=615:accordo-di-programma.pdf)>

Bando - Invito a presentare istanze di concessione demaniale marittima con riferimento ad Edificio Hennebique.

[online] Disponibile su:

<[https://www.portsofgenoa.com/components/com\\_publiccompetitions/includes/download.php?id=565:bando-invito-a-presentare-istanze-di-concessione-demaniale-marittima-con-riferimento-ad-edificio-hennebique.pdf](https://www.portsofgenoa.com/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=565:bando-invito-a-presentare-istanze-di-concessione-demaniale-marittima-con-riferimento-ad-edificio-hennebique.pdf)>

Airaldi, G., 2012.

*Breve storia di Genova*. Pisa: Pacini Editore.

Andriani, C., Moretti, B., Servente, D., 2018.

Patrimonio di confine tra Città e Porto. Il caso di Genova, In: *Paesaggio Urbano. Urban Design*, 3, pp. 29-39.

Atto di donazione RPBW, 31 ottobre 2017.

[online] Disponibile su: <<https://www.spimgenova.it/wp-content/uploads/2018/06/ALLEGATO-A.-Atto-donazione.pdf>>

Autorità Portuale di Genova, 1999.

*Piano, porto, città. L'esperienza di Genova*, Milano, Skira.

Bertelli C., 1991.

“Genova. Una città-porto tra crisi e trasformazione”. In: Bellicini L. ed., *La costruzione della città europea negli anni Ottanta*, Roma, Credito Fondiario Cresme, pp. 115-169.

Avviso visibilità - Istanza per l'assegnazione del compendio sito nel porto di Genova rappresentato dall'edificio Hennebique e dalle aree di pertinenza.

[online] Disponibile su:

<[https://www.portsofgenoa.com/images/documenti\\_pdf/Avviso%20visibilit%C3%A0%20-%20Istanza%20per%20l'assegnazione%20del%20compendio%20sito%20nel%20porto%20di%20Genova%20rappresentato%20dall'edificio%20Hennebique%20e%20dalle%20aree%20di%20pertinenza.pdf](https://www.portsofgenoa.com/images/documenti_pdf/Avviso%20visibilit%C3%A0%20-%20Istanza%20per%20l'assegnazione%20del%20compendio%20sito%20nel%20porto%20di%20Genova%20rappresentato%20dall'edificio%20Hennebique%20e%20dalle%20aree%20di%20pertinenza.pdf)>

*Blueprint*, progetto e donazione, 31 ottobre 2017.

[online] Disponibile su:

<<https://smart.comune.genova.it/node/8191>>  
<[https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/archivio/documenti/2017\\_10\\_waterfront\\_di\\_levante\\_ld.pdf](https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/archivio/documenti/2017_10_waterfront_di_levante_ld.pdf)>

Borzani, G., 1978.

*Porto e aeroporto di Genova. Cento anni di pianificazioni e costruzioni marittime al porto di Genova 1877-1977*. Genova: Sagep Editori.

De Carlo, G., 1992.

*La città e il porto*. Genova: Marietti.

Gabrielli, B., ed., 1992.

*La città nel porto*, Torino: Nuova Eri edizioni Rai.

Gastaldi, F., Camerin, F., 2020.

Progetti e proposte di Renzo Piano per il waterfront di Genova, 1981-2017. In: *Territorio*, 93.

Gastaldi, F., 2004.

Verso una Genova post-industriale?. In: Rugafiori P. ed., *Genova Città del fare. Lavoro, imprese, tecnologia*, Milano, Skira, pp. 152-161.

Giontoni, B., 2020.

*Le trasformazioni di Genova; Genova. Piani e interventi urbanistici dagli anni Settanta ad oggi*. Genova: Erga.



Avviso visibilità - Istanza per l'assegnazione del compendio sito nel porto di Genova rappresentato dall'edificio Hennebique e dalle aree di pertinenza.  
[online] Disponibile su:  
<[https://www.portsofgenoa.com/images/documenti\\_pdf/Avviso%20visibilit%C3%A0%20-%20Istanza%20per%20l'assegnazione%20del%20compendio%20sito%20nel%20porto%20di%20Genova%20rappresentato%20dall'edificio%20Hennebique%20e%20dalle%20aree%20di%20pertinenza.pdf](https://www.portsofgenoa.com/images/documenti_pdf/Avviso%20visibilit%C3%A0%20-%20Istanza%20per%20l'assegnazione%20del%20compendio%20sito%20nel%20porto%20di%20Genova%20rappresentato%20dall'edificio%20Hennebique%20e%20dalle%20aree%20di%20pertinenza.pdf)>

*Blueprint*, progetto e donazione, 31 ottobre 2017.  
[online] Disponibile su:  
<<https://smart.comune.genova.it/node/8191>>  
<[https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/archivio/documenti/2017\\_10\\_waterfront\\_di\\_levante\\_ld.pdf](https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/archivio/documenti/2017_10_waterfront_di_levante_ld.pdf)>

Borzani, G., 1978.  
*Porto e aeroporto di Genova. Cento anni di pianificazioni e costruzioni marittime al porto di Genova 1877-1977*. Genova: Sagep Editori.

De Carlo, G., 1992.  
*La città e il porto*. Genova: Marietti.

Gabrielli, B., ed., 1992.  
*La città nel porto*, Torino: Nuova Eri edizioni Rai.

Gastaldi, F., Camerin, F., 2020.  
Progetti e proposte di Renzo Piano per il waterfront di Genova, 1981-2017. In: *Territorio*, 93.

Gastaldi, F., 2004.  
Verso una Genova post-industriale?. In: Rugafiori P. ed., *Genova Città del fare. Lavoro, imprese, tecnologia*, Milano, Skira, pp. 152-161.

Giontoni, B., 2020.  
*Le trasformazioni di Genova; Genova. Piani e interventi urbanistici dagli anni Settanta ad oggi*. Genova: Erga.

Inizio lavori al Palasport, 20 gennaio 2021.  
[online] Disponibile su:  
<<https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/waterfront-di-levante-partono-i-lavori-il-nuovo-palasport>>

Inizio lavori per il canale navigabile e nuovo parco urbano 06 agosto 2020.  
[online] Disponibile su:  
<<https://smart.comune.genova.it/articoli/waterfront-di-levante-il-mare-si-riprende-il-suo-spazio>>

La riqualificazione di Hennebique, [online] Disponibile su:  
<<https://www.portsofgenoa.com/it/component/content/article/1154-comunicazione/in-primopiano/2296-hennebique.html>>

Lombardini, G., Rosasco, P., 2020.  
Riqualificazione urbana e sostenibilità economica: il caso del Waterfront di Levante di Genova, *Valori e Valutazioni*, p. 39-51, ISSN: 2036-2404.

Lombardini, G., Rosasco, P., 2020.  
Trasformazione urbana tra convenienze private ed interessi pubblici. Il waterfront di Genova, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LI, 129, pp. 160-182, ISSN: 0004-0177.

Moretti, B., Canepa, E., 2020.  
La città portuale. Nuove tracce per la ricerca contemporanea, In: *Territorio*, n.95, pp. 178-181.

Moretti, B., 2020.  
*Beyond the Port City. The Condition of Portuality and the Threshold Concept*, Berlino, JOVIS.

Moretti, B., 2020.  
Port resilience practices. Designing Borders, the Genoa Port-City Threshold, In: Canessa N. (a cura di) Pitanti M., Vercellino F., *RESILIGENCE 2 GOA Resili(g)ent City*, New York, ACTAR PUBLISHER, pp. 198-213.

Nuove linee guida di Renzo Piano per un quartiere sostenibile e "sospeso" della nautica, 23 aprile 2021.  
[online] Disponibile su:  
<<https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/waterfront-di-levante-nuove-linee-guida-di-renzo-piano-un-quartiere>>

Poleggi, E., Cevini, P., 1989.  
*Genova*. Roma-Bari: Laterza.

Poleggi, E., 1987.

*Nove opere del porto vecchio. La costruzione del porto di Genova tra Otto e Novecento*, Facoltà di Architettura / Istituto di Storia dell'Architettura, catalogo della mostra, Genova Sagep.

Presentazione sito e manufatto.

[online] Disponibile su:

<[https://www.portsofgenoa.com/components/com\\_publiccompetitions/includes/download.php?id=566:presentazione-hennebique.pdf](https://www.portsofgenoa.com/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=566:presentazione-hennebique.pdf)>

Progetto PUO DST 20 settore 2, 30 dicembre 2019.

“Fiera-Kennedy”, [online] Disponibile su:

<<http://www.comune.genova.it/content/deliberazione-della-giunta-comunale-puo-waterfront>>

Rosasco, P., Sdino, L., Lombardini, G., 2020.

The Evaluation of Urban Regeneration Processes,

In: S. Della Torre S. Cattaneo C. Lenzi A.

Zanelli. *Regeneration of the Built Environment*

*from a Circular Economy Perspective*, p. 47-58,

Basel:Springer, ISBN: 978-3-030-33255-6

SPIM - Scheda Norme di TRZ PUC, aggiornata 2018.

[online] Disponibile su:

<<https://www.spimgenova.it/wp-content/uploads/2018/06/ALLEGATO-E-Scheda-norme-trasformazione.pdf>>

SPIM - Relazione esplicativa e procedure autorizzative, [online] Disponibile su:

<<https://www.spimgenova.it/wp-content/uploads/2018/06/ALLEGATO-E1-Relazione-Esplicativa.pdf>>

Vergano, A., 2021.

Le retoriche del waterfront di Levante. 26

gennaio 2021 Gli interrogativi su un processo che

sembra attrattivo più per la griffe di Renzo Piano

che per gli obiettivi di rigenerazione urbana, su *Il*

*Giornale dell'Architettura*, [online] Disponibile su:

<<https://inchieste.ilgiornaledellarchitettura.com/le-retoriche-del-waterfront-di-levante/>>

# TRASFORMARE LA CITTÀ ATTRAVERSO NUOVI EPICENTRI DI SVILUPPO: IL CASO DEL PARCO DEL PONTE TRA NUOVE FUNZIONI E RISPOSTA ALL'EMERGENZA<sup>1</sup>

## **Giampiero Lombardini**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
[giampiero.lombardini@unige.it](mailto:giampiero.lombardini@unige.it)

## **Beatrice Moretti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
[beatrice.moretti@edu.unige.it](mailto:beatrice.moretti@edu.unige.it)

## **Matilde Pitanti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
[matilde.pitanti@gmail.com](mailto:matilde.pitanti@gmail.com)

## **ABSTRACT**

Incorporated into global economic dynamics and marked by the genesis of new urban economies, fueled by the emergence of new economic sectors and by the evolution of settlement models, contemporary cities face the transformation of their most dynamic portions (because they are abandoned, fragile, bumpy or willing to change and large investments, etc.) by identifying new epicenters of urban development. In cities that, like Genoa, have faced repeated high-impact urban emergencies, renovation strategies have been the response to sudden destructive trauma. Although motivated by the state of emergency and the urgent need for intervention, these experiments have helped to redefine the urban marketing strategy, starting from urban regeneration. In this context, the chain of events triggered by the dramatic collapse of the Morandi viaduct on 14 August 2018, opened an unprecedented experimental scenario for Genoa, in which the project of «Parco del Ponte» is part of a significant element, especially in terms of mixité functional and procedural through the project-competition.

*Urban dismissal, emergency, environmental risks, epicenters of urban development*

Incorporate in dinamiche economiche ormai globali e segnate dalla genesi di nuove economie urbane, alimentate dall'affermarsi di nuovi settori economici e dall'evoluzione dei modelli insediativi, le città contemporanee affrontano la trasformazione delle loro porzioni più dinamiche (perché abbandonate, dismesse, fragili, accidentate o disponibili al cambiamento e a ingenti investimenti, ecc.) individuando nuovi epicentri di sviluppo urbano.

<sup>1</sup> I paragrafi sono così attribuiti: “Globalizzazione, città e nuove economie urbane” e “Le città nell'economia globale e i nuovi epicentri di sviluppo urbano” a Giampiero Lombardini; “Il ruolo dei concorsi come occasione di trasformazione urbana post-emergenza” a Matilde Pitanti; “Il Parco del Ponte” e “Considerazioni finali” a Matilde Pitanti e Beatrice Moretti.

Nelle città che, come Genova, hanno affrontato ripetute emergenze ad alto impatto urbano, le strategie di rinnovamento sono state la risposta al trauma improvviso e, il più delle volte, distruttivo. Sebbene motivate dallo stato di emergenza e dalla necessità impellente di intervento, queste sperimentazioni hanno contribuito a ridefinire la strategia di marketing urbano a partire dalla rigenerazione urbana. In questo quadro, la catena di eventi innescata dal drammatico crollo del Viadotto Morandi il 14 agosto 2018, ha aperto per Genova uno scenario di sperimentazione inedito, in cui il progetto de Il Parco del Ponte si inquadra quale elemento significativo, soprattutto in termini di mixità funzionale e di procedura attraverso il progetto-concorso.

*Dismissione, emergenza, rischi ambientale, epicentri di sviluppo urbano.*

## GLOBALIZZAZIONE, CITTÀ E NUOVE ECONOMIE URBANE

Nelle loro specifiche declinazioni storiche, le città manifestano il rapporto tra spazio e potere in due modi diversi: strutturalmente e funzionalmente (Therborn, 2017). Strutturalmente, nella loro organizzazione dello spazio, nelle loro partizioni, nell'accessibilità a luoghi e servizi urbani, nel reticolo dei loro percorsi, nei loro quartieri e nei raggruppamenti di edifici di diverso tipo, nei loro modelli di modelli di «zonizzazione» (se si adotta il punto di vista dell'urbanistica moderna), nei loro centri e nelle loro periferie, nei loro confini; nei modelli di stratificazione spaziale, nei ghetti e nelle *enclave* (le *gated community*), nel rapporto tra insediamenti formali e informali. Funzionalmente, le città manifestano invece il potere in due modi fondamentali: in primo luogo, nel funzionamento dell'economia e nella società (della nazione, o, più in generale, del sistema politico): il loro ruolo economico, di produrre o consumare ricchezza, la loro collocazione nella gerarchia urbana e sociale del paese, delle classi, etnie e religioni; in secondo luogo, nella loro capacità e disponibilità a fornire servizi, (acqua, servizi igienico-sanitari, elettricità, alloggi, trasporti e istruzione, servizi culturali) e nel garantire accessibilità di tali servizi di welfare urbano agli abitanti della città.

La globalizzazione ha modificato profondamente questi rapporti strutturali e funzionali tra spazio e potere. Diversi studiosi (Sassen, 2001; Amin 2005; Shaw, 2001) hanno documentato i forti effetti della globalizzazione economica della fine del ventesimo secolo sulle città e sulle reti urbane. A causa della capacità del capitale di muoversi su scenari quanto meno transnazionali, tutte le città – ad eccezione forse delle “città globali” (Sassen, 2001) che hanno un potere sufficiente per contrastare la volatilità del capitale – sono diventate entità intercambiabili, costrette ad agire, per garantirsi adeguati livelli di sviluppo economico, entro un gioco competitivo molto dispendioso, ricco di incertezze e di rischi. Nel nuovo ambiente della competizione interurbana gli studiosi più attenti avevano già evidenziato fin dagli anni '90 (Brotchie et al., 1995; Duffy, 1995; Jensen-Butler *et al.*, 1997) che le città devono più che mai offrire incentivi al capitale, sia rimodellando la loro attrattività economica (con sgravi fiscali, accesso alla proprietà dei suoli, strutture di trasporto), sia modificando la loro infrastruttura fisica, oppure (e questo è fenomeno più prossimo al nostro tempo) migliorando la loro infrastruttura *soft* (cioè la loro offerta di «ambiente urbano innovativo»). I miglioramenti, in quest'ultimo caso, riguardano principalmente lo sviluppo di servizi culturali e ricreativi e il miglioramento dell'immagine della città attraverso trasformazioni del paesaggio urbano (vedi Beriatos e Gospodini, 2004 sul caso emblematico degli interventi per i giochi Olimpici di Atene).

Mentre l'adeguamento dell'infrastruttura fisica della città è oggetto di controverse linee interpretative (sospese tra chi ritiene che le nuove economie abbiano fatto declinare definitivamente gli antichi fattori di localizzazione, che proprio sulle infrastrutture costruivano le loro geografie, e chi invece sostiene che proprio a causa del crescente ruolo rivestito dai flussi, l'infrastruttura fisica sia ancora determinante per attrarre investimenti), c'è più consenso nel considerare gli interventi a servizio della città creativa (Florida, 2012); poi parzialmente rivisto (Florida, 2017) o delle nuove economie della conoscenza come potenziali *driver* di crescita significativa per città dinamiche. D'altra parte, questo tipo di politica urbana, e di *governance*, sembra adattarsi bene al profilo delle società postmoderne, caratterizzate dall'elevata mobilità di una classe media crescente di giovani professionisti e personale addetto nel campo dell'alta tecnologia, che costituiscono il vero terreno competitivo per le città e dove la strategia vincente sembra essere quella di offrire a queste popolazioni servizi pubblici di alto profilo (Clark et al. al., 2002). Inoltre, la crescita di nuove economie urbane e nuovi settori economici è alimentata a sua volta dalle industrie culturali e del tempo libero che hanno assunto dimensione globale o comunque internazionale (Scott, 2000; Sassen, 2001; Hall, 2000; Hutton, 2004). Le emergenti forme di rigenerazione urbana si alimentano quindi di nuovi tipi di riqualificazione e rinnovamento urbano e sono incoraggiate dalla creazione e dall'espansione di nuove forme culturali, ricreative e di consumo sulle quali si può basare un inedito percorso di sviluppo economico e che almeno in parte sostituisce le economie ed i posti di lavoro della città industriale fordista (Farrell, 2000; Evans, 2001, 2003).

Il processo di globalizzazione origina due generi di tensione: a livello di sistemi socioeconomici, un progressivo processo di riconfigurazione delle reti (di potere, di capitale, di attori, ecc.: Swyngedouw, 2004); a livello spaziale, una dinamica di de-territorializzazione che si manifesta, in ultima analisi con l'imporsi dell'urbano e la dissoluzione dei sistemi urbani (Brenner, 2016, Oswin, 2018; Soja, 2000). Le città non scompaiono in questo nuovo scenario ma si trovano a relazionarsi con un vasto sistema insediativo che si compone di spazi differenziati e tendenzialmente omogenei. In questo scenario di incertezza, le città devono promuovere progetti urbani che sappiano proporre una sintesi tra due poli opposti: da un lato consolidare l'immagine della città come manifestazione di una sua identità unica e specifica che le renda riconoscibili (e da qui passano i progetti di valorizzazione dell'immagine della città e del luogo), dall'altro lato offrire al mercato internazionale dei capitali quegli spazi e quelle funzioni di cui si nutrono le nuove economie. La strategia vincente sembra essere quella di promuovere, attraverso gli interventi di trasformazione dello spazio urbano, la «vendita» della città come merce ad una selezionata platea di fruitori: siano essi visitatori esterni più o meno temporanei oppure i residenti della città post-industriale. Le città utilizzano sempre più il loro patrimonio culturale e costruito nel tentativo di fissare il significato dei luoghi, racchiudendoli e difendendoli (Harvey, 1989; Castells, 1993). Così, tendono ad utilizzare sempre più il design urbano e architettonico innovativo per generare identità del luogo (McNeill e Tewdwr-Jones, 2002; Evans, 2003; Gospodini, 2004): in questa direzione si muovono i progetti di "riuso" del patrimonio edilizio dismesso, quali ex edifici industriali dal forte valore architettonico, magazzini, silo, ecc., ma anche per introdurre in città di antica formazione forme inedite (il caso di Bilbao in questo senso è paradigmatico).



Mentre nel corso della storia urbana della città della prima modernità, i grandi progetti urbanistici e il design d'avanguardia dello spazio erano per lo più un risultato della crescita economica delle città, oggi è in atto una procedura inversa e l'*urban design* è consapevolmente "usato" come mezzo di sviluppo economico urbano e da generatore di «*hard-branding*» (Gospodini, 2002; Evans, 2003).

## LE CITTÀ NELL'ECONOMIA GLOBALE E I NUOVI EPICENTRI DI SVILUPPO URBANO

Mentre la città dell'inizio del XX secolo era ancora caratterizzata da un diffuso mix funzionale, a partire dai processi di industrializzazione e urbanizzazione moderni, si registrano due importanti cambiamenti nel modello di uso del suolo dominante delle città occidentali. Il primo grande cambiamento avvenne negli anni '50 e '60, quando il funzionalismo nella pianificazione urbana ha generato la zonizzazione dell'uso del suolo. Fino agli anni '70, gli insediamenti presentavano esclusivamente quartieri residenziali disposti intorno a un centro nel quale si localizzavano e si mescolavano tutti gli altri usi urbani del suolo (commercio, servizi, cultura, ecc.) oltre a quelli abitativi; le industrie e gli impianti per l'edilizia dei trasporti erano ubicati in zone speciali alla periferia della città. Il secondo grande cambiamento è avvenuto negli anni '80. Il discorso postmoderno in architettura, urbanistica e pianificazione (Krier, 1978; Rossi, 1982) ha fortemente criticato la zonizzazione dell'uso del suolo come una delle condizioni di pianificazione dannose della città moderna – una condizione principalmente responsabile di spazi aperti pubblici sottoutilizzati e ambienti urbani impopolari. In seguito, le aree urbane sviluppate – e principalmente riqualificate attraverso processi di ricostruzione, rinnovamento o rigenerazione – sono tornate alla ricerca delle virtù insite nel mix di usi del suolo, mescolando in particolare l'abitare con spazi commerciali, direzionali, culturali e di svago. Knox (1993) aveva definito questi sviluppi ad uso misto degli anni '80 come "CARE", che sta per *cultura, divertimento, ricreazione* e *intrattenimento*. È stato anche tra i primi studiosi ad associare questo modello di mix di uso del suolo dello spazio urbano alla fine del taylorismo nell'industria, essendo il nuovo modello di uso del suolo connesso agli interventi di riqualificazione urbana, esso stesso un prodotto della ristrutturazione dell'industria.

Anche la localizzazione delle diverse funzioni all'interno della città ha seguito, a partire dalla seconda metà del '900, un'evoluzione di modelli insediativi che si può suddividere in fasi. Nella condizione del capitalismo di transizione del XX secolo, le attività economiche dominanti come il commercio e i servizi sono state agglomerate in uno o più distretti terziari (a partire da un modello americano che poi si è progressivamente trasferito in Europa, con diverse declinazioni). Nelle città europee in alcuni casi il cuore terziario commerciale è stato ottenuto in via preferenziale per sostituzione di porzioni centrali o semi-centrali dell'area urbana, e solo in subordine è stato localizzato nella prima periferia. Le aree centrali, in quasi tutti i casi, sono diventate il centro culturale della città, essendovi localizzate università, teatri, sedi amministrative e strade commerciali (ad esempio, i negozi di abbigliamento in Oxford Street a Londra, le società di borsa a Wall Street e i teatri sulla Fifth Avenue a New York). Negli ultimi tre decenni, si è invece consolidata una nuova tendenza: le nuove attività economiche urbane come i servizi finanziari di alto livello, le imprese ad alta intensità tecnologica e le imprese e le istituzioni basate sulla conoscenza, molte delle attività culturali e ricreative tendono sì a raggrupparsi tra di loro,



ma sempre più spesso al di fuori dell'antico centro urbano, occupando parti speciali del tessuto urbano che si (ri)producono attraverso la riqualificazione e il rinnovamento urbano; tendendo a rappresentare paesaggi urbani prestigiosi e simbolici. Questa nuova tendenza rappresenta un importante cambiamento nel modo in cui i nuovi settori dell'economia urbana possono avere un impatto sulla riorganizzazione e la formazione delle città (Hutton, 2006).

Nell'ultima fase, quindi, che coincide con l'era della globalizzazione, i nuovi servizi specializzati, principalmente riguardanti l'informatica e le tecnologie dell'informazione, l'innovazione e il design, la produzione culturale, gli intermediari finanziari globali vanno a costituire dei nuovi cluster spaziali che modificano la struttura delle città. Questi servizi di terza generazione hanno una nuova funzione strategica e svolgono ruoli cruciali di sviluppo (Scott, 2000; Hutton, 2006): costituiscono un nuovo sistema di produzione integrato di tecnologia di servizi che assumere il ruolo di *driver* di crescita in grado di alimentare le economie urbane. Oltre ad avere robuste ricadute sociali dando lavoro a personale impiegato nei comparti ad alta tecnologia e nei settori della conoscenza (Harvey, 1989; Soja, 2000), questi nuovi epicentri di sviluppo urbano si caratterizzano per la domanda che esprimono in termini di sensibilità al patrimonio urbano e alle condizioni ambientali; hanno forti effetti spaziali riorganizzando le reti urbane e potenziando alcune città nelle gerarchie globali come poli di servizio (Hutton, 2006). Inoltre, la tendenza che questi nuovi epicentri urbani di sviluppo hanno all'aggregazione reciproca e all'attrazione di funzioni urbane più tradizionali, determina spesso l'alterazione dell'organizzazione spaziale della città, diventando catalizzatori per la riqualificazione e il rinnovamento urbano e reinventando la città (Hutton, 2006; Mommaas, 2004). Tali "epicentri significativi" possono essere visti come discendenti degli sviluppi ad uso misto di Knox nei primi anni '90 (Knox, 199).

## IL RUOLO DEI CONCORSI COME OCCASIONE DI TRASFORMAZIONE URBANA POST-EMERGENZA

Negli ultimi dieci anni, a seguito dell'aumento dell'incidenza di catastrofi, causate da fenomeni naturali e antropici, si è diffuso l'utilizzo dei concorsi di progettazione come strumenti per ridisegnare e ripensare le città colpite da tali eventi (Ferrara, 2016). Il più noto fra i concorsi post disastro è il progetto «*Rebuilt By Design*», bandito nel 2013 per sviluppare piani di recupero e adattamento a seguito dei danni causati dall'uragano Sandy, su un'iniziativa federale della Hurricane Sandy Rebuilding Task Force e del Department of Housing and Urban Development. A questo primo grande concorso, ne sono seguiti molti altri che auspicavano approcci resilienti alla progettazione urbana e territoriale preventiva o post disastro. Fra questi si ricorda il concorso «*FAR ROC, For a resilient Rockway*» bandito sempre nel 2013; il concorso «*Boston Living with Water*» del 2015, che ambiva a trovare soluzione all'innalzamento del livello del mare nella città o il «*Rebuilt By Design, Bay Area Challenge*» del 2017, nato sulle orme del primo *Rebuilt By Design*.

La pratica concorsuale, nelle situazioni post disastro, permette di fornire risposte rapide, velocizzando le lunghe tempistiche legate alla pianificazione urbana, e di introdurre soluzioni che probabilmente non verrebbero alla luce mediante i tradizionali modelli di pianificazione (Ferrara, 2016). Il processo concorsuale permette inoltre di accrescere l'attenzione e l'interesse per lo sviluppo di determinate aree come nuovi epicentri, garantendo anche una buona qualità progettuale.

Contemporaneamente, i concorsi post disastro rischiano di produrre soluzioni particolarmente interessanti che tuttavia faticano poi a concretizzarsi in rapide realizzazioni (Fleming, 2021). Questa scelta operativa diventa quindi tanto efficace quanto più l'amministrazione riesce ad instaurare un percorso chiaro e coordinato con i progettisti vincitori e i futuri investitori.

Genova, attraverso lo strumento del concorso e la progettazione dell'area del Parco del Ponte, ha tentato non solo di rimediare ai danni subiti a seguito del crollo del viadotto Polcevera, ma anche di utilizzare questa tragica situazione di crisi come opportunità per rispondere ai quesiti posti dall'economia urbana globalizzata, sviluppando una nuova polarità a vocazione innovativa, mista e polifunzionale in una città a carattere sempre più policentrico.

## IL PARCO DEL PONTE

### *Il nuovo Parco Produttivo della Val Polcevera. Scenario e iter di concorso*

Il concorso per la realizzazione del Parco del Ponte a Genova è stato ideato a seguito del tragico crollo del Viadotto Polcevera, che attraversava l'omonima valle, comunemente noto come Ponte Morandi, dal nome dell'ingegnere Riccardo Morandi, autore del progetto negli anni Sessanta. Il crollo ha causato la perdita di vite umane e danneggiato immobili residenziali e produttivi e parte dei sistemi infrastrutturali in tutta l'area sotto il viadotto. Il sistema dei trasporti ha subito ripercussioni su scala urbana e nazionale e la Val Polcevera, teatro del crollo, ha subito i maggiori danni economici e strutturali (Cutini & Pezzica, 2020).

Una volta attuata la demolizione dei resti del viadotto Polcevera, è stato rapidamente costruito e inaugurato, il 4 agosto 2020, il nuovo Ponte San Giorgio, realizzato sulla base dell'idea progettuale donata alla città dall'architetto Renzo Piano, contattato dalla Regione nei giorni successivi alla tragedia. La demolizione dei resti del vecchio ponte e la rapida ricostruzione di quello nuovo sono stati l'elemento prioritario della politica urbana e nazionale, a causa del ruolo nodale dell'infrastruttura. Definite le sorti del nuovo viadotto autostradale, tuttavia, per la città di Genova il tema fondamentale è stato il ripensamento dell'area danneggiata dal crollo, individuata come l'occasione per rigenerare, e in parte ripensare totalmente, una parte complessa e problematica della città.

Il concorso di progettazione in due fasi è stato lo strumento individuato dal Comune di Genova per affrontare la trasformazione urbana dell'area della Val Polcevera, ribattezzata «Quadrante». Il 13 aprile 2019 è stato avviato il concorso internazionale di progettazione «Il Parco del Ponte. Rigenerazione del Quadrante della Val Polcevera». Alla prima fase hanno partecipato trentuno gruppi multidisciplinari, tra i quali sono stati poi selezionati i 6 gruppi che hanno avuto accesso alla fase successiva. L'intera operazione ha rappresentato il più importante concorso di progettazione mai indetto dal Comune di Genova. L'ACE-UIA, Consiglio Architetti d'Europa-Unione Internazionale degli Architetti ha riconosciuto il «Parco del Ponte» come una delle quattro *best practices* mondiali sul tema del concorso di architettura come strumento di riqualificazione urbana.



Figura 1 | I resti del Viadotto Polcevera dopo il crollo, Autore: Matilde Pitanti, 4 ottobre 2018

Il principale obiettivo del concorso era l'avvio di un processo di rigenerazione urbana relativo al sistema territoriale e infrastrutturale della Val Polcevera e al patrimonio di attività produttive ed economiche insediate nell'area. Il bando di concorso richiedeva l'inserimento all'interno del progetto di un parco pubblico, impianti sportivi, una grande piazza, percorsi pedonali e un memoriale. Altri obiettivi indicati erano il miglioramento della qualità del sistema infrastrutturale urbano, attraverso la creazione di poli di interscambio e sistemi di mobilità lenta. Veniva inoltre richiesto che i progetti migliorassero l'attrattività del territorio dal punto di vista socioeconomico, favorendo lo sviluppo di servizi e il miglioramento della loro qualità.

L'area del Quadrante Polcevera è stata suddivisa in due Ambiti (A e B) in base alle proprietà dei suoli, e quindi all'immediata disponibilità o meno delle aree. Per l'intera area del Quadrante (680.000 mq) è stato richiesto lo sviluppo di un *masterplan* d'insieme. L'area oggetto di progettazione di fattibilità tecnico economica (identificata come Ambito B – circa 120.000 mq) è quasi totalmente di proprietà del Demanio Statale e del Comune (con l'eccezione di un'area di proprietà di IRETI). Questi ambiti sono infatti stati indicati nelle tavole propedeutiche al concorso, redatte dal Comune di Genova e dagli uffici dell'Urban Lab, come aree a disponibilità immediata. Le restanti aree del Quadrante (identificate come Ambito A, di circa 430.000 mq), sono state incluse all'interno del *masterplan* generale del concorso, ma non oggetto del progetto di fattibilità tecnico economica, e sono indicate dalle stesse tavole come aree a disponibilità condizionata. L'assetto proprietario dell'Ambito A era infatti misto e includeva lotti di proprietà di RFI, ANAS, Filse (controllata di Regione Liguria), IRETI e di Autostrade. Il progetto vincitore prevede che poi i privati, nella prima fase di esecuzione, acquistino le aree da edificare nelle fasi successive. Il ruolo della proprietà pubblica è stato quindi fondamentale per avviare in modo rapido e efficace l'iter progettuale e le procedure di concorso sulle superfici immediatamente disponibili. L'intera area oggetto di concorso è stata suddivisa in diversi settori caratterizzati da sei macro tematiche progettuali: il Parco produttivo, la Piazza e il Quartiere, il Viale di Via Fillak, il Parco Panoramico del Campasso, la collina del comprensorio collinare e il percorso ciclabile.

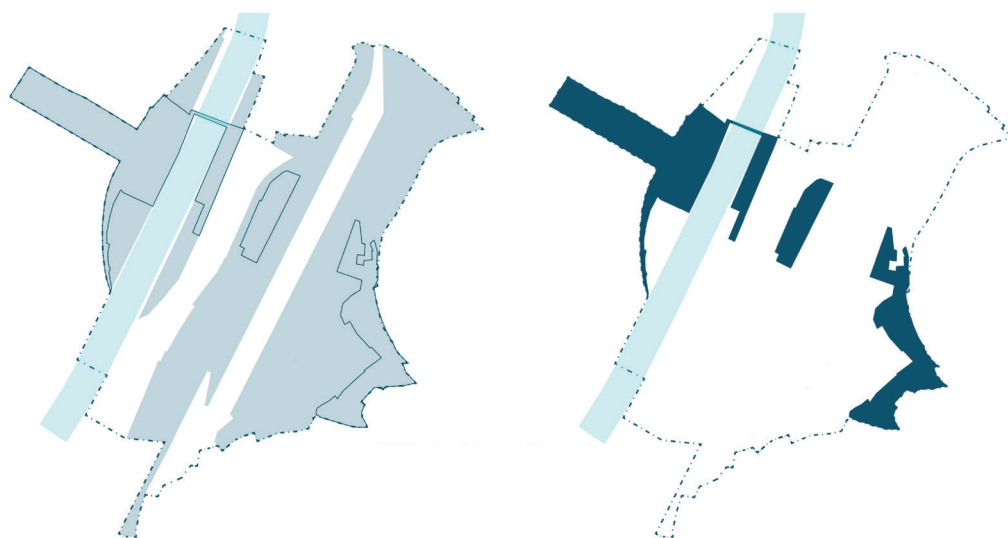


Figura 2 | Ambito A (in grigio) e Ambito B (in blu) del Quadrante Polcevera. Estratto del Documento Preliminare alla progettazione. Linee guida per il Concorso internazionale del Parco del Ponte, fonte: comune di Genova, 2019

### *Nuovi epicentri di sviluppo e poli infrastrutturali*

La Val Polcevera è un territorio particolarmente complesso e frammentato. È attraversato longitudinalmente, sia in senso nord-sud che est-ovest, da importanti sistemi infrastrutturali, ferroviari, stradali e autostradali, che ne hanno fatto un importante collegamento tra la città e il resto d'Italia e d'Europa. La città di Genova a metà del XX Secolo si è rapidamente espansa verso ponente, avviando un denso processo di urbanizzazione proprio a partire da questo settore urbano e includendo diversi nuclei, modificando il più diffuso assetto urbano precedente e realizzando una nuova struttura della rete stradale (Cutini & Pezzica, 2020). La nuova configurazione ha determinato un decentramento dei principali assi infrastrutturali e flussi verso ovest, a stretto contatto con il sistema portuale. Parte del sistema stradale del ponente genovese, in particolare quello che connette le aree portuali e le strade perpendicolari alla costa attraverso la Val Polcevera, hanno nel corso del XX secolo, assunto un ruolo nodale.

Lo scenario infrastrutturale all'interno del quale si inserisce il concorso è quindi complesso e interessato da diversi progetti, alcuni dei quali già in corso di esecuzione. Sull'Area de Quadrante sono in corso o previste: la realizzazione del Terzo Valico Ferroviario, il riassetto del nodo ferroviario genovese, la realizzazione del servizio ferroviario metropolitano Alessandria-Genova, il riassetto e potenziamento dello svincolo autostradale e realizzazione della Gronda di Ponente. Oltre a questi, è previsto il prolungamento della metropolitana lungo i binari ferroviari dismessi. Gli interventi infrastrutturali sono regolati dal vigente Piano Urbanistico Comunale (PUC) e dal Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS).

### *Mixité funzionale e nuove economie urbane*

La caratterizzazione funzionale richiesta nel progetto è di tipo misto e include tessuto produttivo, residenziale, commerciale, artigianale, sportivo, di parco e parcheggi. Nello specifico si prevede la realizzazione di 22.011 mq ad uso



commerciale/artigianale; 100.000 mq ad uso produttivo, di cui 50.000 mq destinati allo sviluppo di una *Green Factory*. Di questi 38.351 mq costituiscono previsione di nuova realizzazione e 2.442 mq di ristrutturazione. Ad uso residenziale sono previsti 4.767 mq (nuova costruzione 2.325 mq; ristrutturazione 2.442 mq); ad uso sportivo 1.100 mq; Parcheggi 25.520 mq (pubblici 9.620mq; quartiere 15.600 mq). Infine, sono previsti 27.896 mq ad uso commerciale, 11.312 mq dei quali di nuova realizzazione.

La mixit  funzionale assume nel progetto urbano genovese un ruolo fondamentale come strategia per garantire coerenza e sostenibilit  economica dell'operazione sul lungo periodo. Contemporaneamente, la selezione di attivit  ad alto contenuto tecnologico produttivo, che   la strategia principale del progetto,   riconosciuta anche all'interno del piano urbanistico comunale, che riconosce l'importanza dello sviluppo di queste nuove economie urbane, individua il potenziamento delle attivit  esistenti e l'inserimento di attivit  innovative, ove necessario.

Vincitore del concorso   stato il gruppo composto da: Stefano Boeri Architetti (Capogruppo/progetti urbani), Metrogramma Milano (Progettazione Architettonica), Inside Outside, Petra Blaisse (Landscape Design). Il gruppo ha collaborato con MIC-Mobility in Chain, Studio Laura Gatti Agronomo, Transsolar Energietechnik, Geologo Antonio Secondo Accotto, H&A Associati, Studio Luca Vitone, Tempo Riuso, The Big Picture e 46xy. Il progetto del gruppo Boeri prevede un programma funzionale suddiviso in 4 macro-temi: produttivo, residenziale, commerciale e sportivo. Il Quadrante   suddiviso in fasce parallele, caratterizzate da una vocazione principale integrata da diverse funzioni aggiuntive e complementari. Il progetto del *Cerchio Rosso* delinea 7 elementi principali: il *Cerchio Rosso*, il Parco del Polcevera, la *Green Factory*, la Piazza diffusa, la riqualificazione degli edifici esistenti, la riqualificazione degli insediamenti collinari e il miglioramento della mobilit .



Figura 3 | Il Parco del Polcevera e il Cerchio Rosso, assonometria. Estratto Tavole di Concorso. (Tavola 8). Autore: Stefano Boeri Architetti, Metrogramma Milano, Inside Outside e Petra Blaisse, fonte: Comune di Genova.



### *Caratteri rappresentativi del progetto*

L'elemento che caratterizza maggiormente il progetto vincitore è un grande cerchio di acciaio rosso, un'imponente infrastruttura che è allo stesso tempo un percorso ciclo-pedonale e un sistema di distribuzione dell'energia rinnovabile prodotta nell'ambito del progetto. La struttura, che è lunga 1570 metri e disegna un grande cerchio con un raggio di 250 metri, ha lo scopo di collegare i diversi settori del progetto. Un altro oggetto particolarmente iconico è rappresentato dalla Torre del Vento, di altezza di 120 metri, che raccoglie un complesso di turbine eoliche.

Il Parco del Polcevera prevede la sistemazione di parchi pubblici e la realizzazione di un centro sportivo gestito da soggetti privati. Il progetto pone particolare attenzione alla gestione delle acque meteoriche attraverso il trattamento delle superfici. La costruzione di un Parco dell'Acqua, con *rain garden* e sistema di raccolta delle acque, è prevista sul lato occidentale.

La *Green Factory*, situata sulla sponda sinistra del fiume, è concepita come un innovativo polo tecnologico in cui la vocazione produttiva – legata ad un mix di utilizzi tra logistica, tecnologia e artigianato 4.0 – sarà la funzione caratterizzante. Contemporaneamente, sia a livello urbano sia portuale, è stata recepita la richiesta di maggiori spazi da parte di aziende già insediate sul territorio; tale necessità favorisce l'ipotesi di un adeguamento del progetto definitivo attraverso una riformulazione della *Green Factory*, in una versione che riconosca meno superficie dedicata allo spazio destinato al verde pubblico e che possa invece diventare sede di un più denso parco dell'innovazione con attività produttive ad alto contenuto tecnologico. Nell'area attigua alla *Green Factory* è previsto un mix di logistica, attività commerciali e servizi legati alla vita del quartiere. La realizzazione della piazza diffusa è intesa come spazio di collegamento e incontro tra le diverse aree di progetto e come luogo delle principali attività culturali e sociali. La riqualificazione degli edifici esistenti prevede un mix residenziale e commerciale, mentre per la riqualificazione delle colline gli interventi che si prevedono sono la realizzazione e il miglioramento di percorsi pedonali e passeggiate panoramiche. Il miglioramento del sistema della mobilità è pianificato attraverso la creazione di poli di interscambio, l'implementazione del servizio pubblico e la creazione di nuovi parcheggi. Un tratto delle strade che ora costeggiano il fiume sarà parzialmente rimosso dall'argine, sfruttando una parte dell'area ferroviaria esistente a est. Il progetto prevede anche la realizzazione della rete ciclo pedonale.

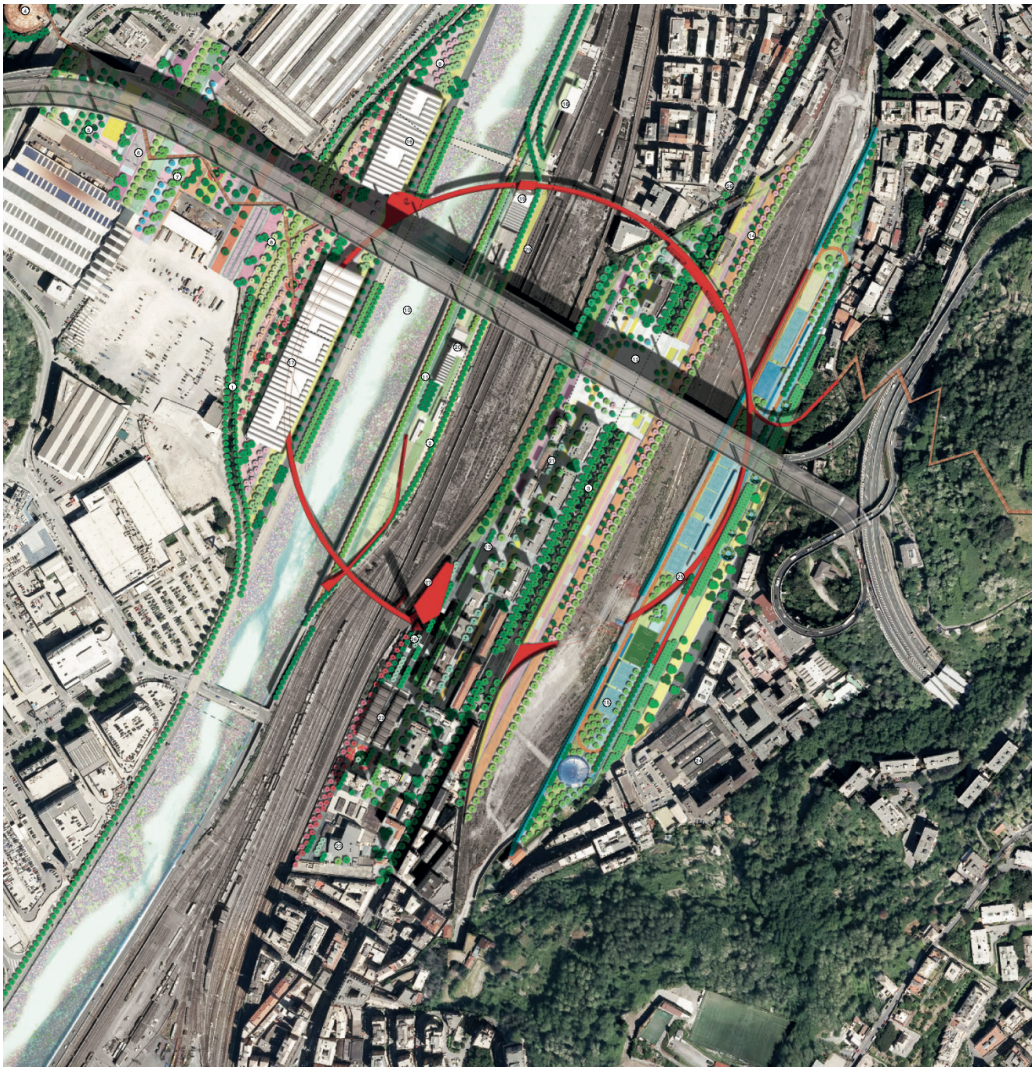


Figura 4 | Il Parco del Polcevera e il Cerchio Rosso, planimetria. Estratto Tavole di Concorso. (Tavola 1). Autore: Stefano Boeri Architetti, Metrogramma Milano, Inside Outside e Petra Blaisse, fonte: Comune di Genova.



Figura 5 | Il Parco del Polcevera e il Cerchio Rosso, render. Estratto Tavole di Concorso. (Tavola 4). Autore: Stefano Boeri Architetti, Metrogramma Milano, Inside Outside e Petra Blaisse, fonte: Comune di Genova.

## CONSIDERAZIONI FINALI

Genova, nelle sue grandi trasformazioni urbane, cerca di inserirsi efficacemente all'interno competizione globale tra città, reinventando nuovi spazi dove si concentrano contemporaneamente valori di iconici e simbolici e nuove opportunità legate alla presenza di attività di alto valore aggiunto.

Il caso del Parco del Ponte rappresenta in modo emblematico questa strategia che vede il tentativo di costituire un nuovo epicentro urbano che possa essere volano della rigenerazione dell'intera Val Polcevera. Contemporaneamente la crisi legata al tragico episodio di crollo del ponte è stata l'occasione per ripensare un'area particolarmente estesa e complessa attraverso lo strumento del concorso di progettazione. Il ruolo dell'attore e del suolo pubblico è stato e sarà, per quest'area in trasformazione, particolarmente significativo. Lo spazio pubblico, infatti, non solo gioca un ruolo di matrice ordinativa spaziale, ma contribuisce alla creazione e connessione del nuovo spazio per l'innovazione, riconosciuto come un elemento fondamentale per lo sviluppo futuro della città.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Amin, A., Thrift, N., 2002.  
*Cities: reimagining the urban*, London: Polity Press.

Beriatos, E., Gospodini, A., 2004.  
“Glocalizing urban landscapes – Athens and the 2004 Olympics”, *Cities* 21(3), 187–202.

Brenner, N., 2016.  
*Stato, spazio, urbanizzazione*, Milano, Guerini Scientifica.

Brenner, N., 2019.  
*New urban spaces: Urban theory and the scale question*, Oxford: Oxford University Press.

Brotchie, J., et al., 1995.  
*Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Melbourne: Longman Australia.

Castells, M., 1993.  
“European cities, the informational society, and the global economy”, *Journal of Economic and Social Geography* Ixxxiv, 4.

Clark., T.N., et al., 2002.  
“Amenities drive urban growth”, *Journal of Urban Affairs* 24(5), 493–515.

Completata l'area della Radura della Memoria. 2021 Comune di Genova. [Online] Disponibile su: <<https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/completata-1%E2%80%99area-della-radura-della-memoria.>> [Consultato: 29 maggio 2021].

Cutini, V., Pezzica, C., 2020.  
“Street Network Resilience Put to the Test: The Dramatic Crash of Genoa and Bologna Bridges”, *Sustainability* 12(11), 1-20.

Duffy, H., 1995.  
*Competitive Cities: Succeeding in the Global Economy*. London: Spon.

Evans, G., 2001.  
*Cultural Planning: An Urban Renaissance?*, London: Routledge.

Evans, G., 2003.  
“Hard-branding the cultural city – from Prado to Prada”, *Journal of Urban and Regional Research* 27(2), 417– 440.

Farr FAR ROC Competition for Resilient Rockaway. Progetti finalisti. [online] Disponibile su: <<https://www.archdaily.com/406381/far-roc-for-a-resilient-rockaway-phase-1-competition-results>>

Farrell, T. 2000.  
“Urban regeneration through cultural masterplanning”, in Benson, J.F., Roe M.H. (eds.), 2000, *Urban lifestyles: Spaces, places, people*, Rotterdam CRC Press.

Ferrara, C. 2016.  
“Learning through Competition: Resilience on the Jersey Shore after Rebuild By Design,” Master Thesis in City Planning. MIT. [Online]. Disponibile su: <https://dusp.mit.edu/news/student-research-resilience-jersey-shore>

Fleming, B., 2021.  
“Rebuild by Design” in New York City: Introducing the Context of the Competition and Considering a Literature Review on Disaster Planning and Resilience Theory”, *Ri-Vista*, N.2, pp. 190-199.

Florida, R., 2012.  
*The Rise of the Creative Class. Revisited*. New York: Basic books.

Florida, R., 2017.  
*The new urban crisis*, London: Hachette.

Gospodini, A., 2002.  
“European cities in competition and the new ‘uses’ of urban design”, *Journal of Urban Design* 7(1), 59–74.

Hall, P., 2000.  
“Creative cities and economic development”, *Urban Studies* 37(4), 639–649.

Harvey, D., 1989.  
*The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwell.

Hutton, T.A., 2004.  
“The new economy of the inner city”, *Cities* 21(2),  
89–108.

Hutton, T.A., 2006.  
“Spatiality, built form, and creative industry  
development in the inner city”, *Environment and  
Planning A* 38.10: 1819-1841.

Il ‘Parco del Ponte’ designato tra i quattro migliori  
concorsi di progettazione al mondo. 2019 OA.GE.  
[online]. Disponibile su: <[https://ordinearchitetti.  
ge.it/il-parco-del-ponte-designato-tra-i-quattro-  
migliori-concorsi-di-progettazione-al-mondo/](https://ordinearchitetti.ge.it/il-parco-del-ponte-designato-tra-i-quattro-migliori-concorsi-di-progettazione-al-mondo/)>  
[Consultato: 29 maggio 2021].

Il Parco del Ponte. Documento preliminare  
alla progettazione. Linee Guida. (s.d.) (pdf.)  
Comune di Genova. Assessorato all’Urbanistica  
e Demanio. [online] Disponibile su: <[https://  
concorsiawn.it/ilparcodelponte/documenti](https://concorsiawn.it/ilparcodelponte/documenti)>

Jensen-Butler, C. et al., 1997.  
*European Cities in Competition*, Ashgate:  
Aldershot.

Knox, P.L. (ed.), 1993.  
*The Restless Urban Landscape*. New Jersey (USA),  
Prentice Hall.

Krier, R., 1978.  
*Urban Space*, London: Academy Editions.

McNeill, D., Tewdwr-Jones, M., 2002.  
“Architecture, banal nationalism and  
reterritorialization”, *International Journal of Urban  
and Regional Research* 27(3), 738–743.

Mommaas, H., 2004.  
“Cultural clusters and the post-industrial city:  
towards the remapping of urban cultural policy”,  
*Urban Studies* 41(3), 507–532.

Oswin, N., 2018.  
“Planetary urbanization: A view from outside”,  
*Environment and Planning D: Society and Space*,  
36(3), 540–546.

Presentato a Milano il Concorso di Progettazione  
“Il Parco Del Ponte\_Rigenerazione del Quadrante  
della Valpolcevera” 2019 Comune di Genova | Sito  
Istituzionale. [Online] Disponibile su: <[https://  
smart.comune.genova.it/comunicati-stampa/  
presentato-milano-il-concorso-di-progettazione-  
%E2%80%99Cil-parco-del-ponterigenerazione](https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa/presentato-milano-il-concorso-di-progettazione-%E2%80%99Cil-parco-del-ponterigenerazione)>.  
[Consultato: 29 maggio 2021].

Rebuilt By Design, [online] Disponibile su:  
<<http://www.rebuildbydesign.org/>>

Relazione Tecnico illustrativa ed economica.  
2019 (pdf.) Il Parco del Polcevera e il Cerchio  
Rosso. (2019, October 4). Comune di Genova | Sito  
Istituzionale. [Online] Disponibile su:  
<[https://smart.comune.genova.it/contenuti/  
il-parco-del-polcevera-e-il-cerchio-rosso](https://smart.comune.genova.it/contenuti/il-parco-del-polcevera-e-il-cerchio-rosso)>.  
[Consultato: 29 maggio 2021].

Ronchi, G., 2020.  
Il bosco di Luca Vitone per il Ponte di  
Genova. Artribune. [Online] Disponibile su:  
<[https://www.artribune.com/arti-visive/arte-  
contemporanea/2020/08/inaugura-radura-  
memoria-vittime-ponte-morandi-genova/](https://www.artribune.com/arti-visive/arte-contemporanea/2020/08/inaugura-radura-memoria-vittime-ponte-morandi-genova/)>  
[Consultato: 29 maggio 2021].

Rossi, A., 1982.  
*The Architecture of the City*, Cambridge (MA), MIT  
Press.

Soja, E.W., 2000.  
*Postmetropolis: Critical Studies of Cities and  
Regions*, Oxford: Blackwell.

Swyngedouw, E., 2004.  
“Globalisation or ‘glocalisation’? Networks,  
territories and rescaling”, *Cambridge Review of  
International Affairs* 17.1 (2004): 25-48.

Sassen, S., 2001.  
“Cities in the global economy”, in Paddison R.  
(ed.), *Handbook of Urban Studies*, pp. 257–282,  
London, Sage Publications.

Scott, A., 2000.  
*The Cultural Economy of Cities*, London, Sage.



Shaw, D.V., 2001.

“The post-industrial city”, in Paddison R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, pp. 284-296, London, Sage Publications.

Tavole di progetto. Il Parco del Polcevera e il Cerchio Rosso. [online] Disponibile su: <<https://smart.comune.genova.it/contenuti/il-parco-del-polcevera-e-il-cerchio-rosso>>

Therborn, G., 2017.

*Cities and Power: Worldwide Perspectives*, London, Routledge.

# TRASFORMARE LA CITTÀ ATTRAVERSO NUOVI EPICENTRI DI SVILUPPO DI CARATTERE PRODUTTIVO E TERZIARIO: IL CASO DEL PARCO SCIENTIFICO E TECNOLOGICO DI ERZELLI<sup>1</sup>

## **Beatrice Moretti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*beatrice.moretti@edu.unige.it*

## **Matilde Pitanti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*matilde.pitanti@gmail.com*

## **ABSTRACT**

In the transformative infrastructural updating that the city of Genoa has been going through for at least two decades, the episode of the Erzelli Science and Technology Park represents a sort of unicum due to its geographical position, functional programme, implementation process, and the actors involved. Positioned on the namesake hill that dominates the Polcevera Valley on the western side and in a strategic position with respect to the main railway and road infrastructures of the western part of Genoa, the Erzelli Park responds to a need for relocation and, in a certain sense, territorial aggregation of large activities linked to the technology, production, and scientific research sectors. In this process of relocation, the creation of the Erzelli Park addresses critical issues related, first of all, to accessibility and consequently to the attractiveness of the territories, declining the theme of the epicentres of development in terms of technology, production and services. The Park also becomes representative of the gradual transition of the Polcevera Valley from a “heavy” industrial valley to a “light and clean” productive valley. The aim of the contribution is, also in this episode of the creation of an important epicentre of urban and territorial development, to examine the role of the public administration, observing the progressive passage from the dimension of regulator/planner, to that of investor and finally to that of owner/possessor.

*Epicenters of development, production, services and technology*

Nel quadro trasformativo e di aggiornamento infrastrutturale che sta attraversando la città di Genova da almeno due decenni, l'episodio del Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli rappresenta una sorta di unicum per la

---

<sup>1</sup> I paragrafi sono così attribuiti: il paragrafo “Il Ponente genovese come teatro di grandi trasformazioni” a Beatrice Moretti; i paragrafi “Il parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli” e “Considerazioni finali” a Matilde Pitanti.

posizione geografica, per il programma funzionale e il processo attuativo e gli attori coinvolti. Posizionato sulla collina omonima che domina la Val Polcevera sul fronte occidentale e in posizione strategica rispetto alle principali infrastrutture ferroviarie e carrabile del Ponente genovese, il Parco risponde ad un'esigenza di delocalizzazione e, in un certo senso, di aggregazione territoriale di grandi attività legate alla tecnologia, alla produzione, al terziario e alla ricerca scientifica. In questo processo di riposizionamento, la realizzazione del Parco affronta criticità legate, in primis, all'accessibilità e conseguentemente all'attrattività dei territori, declinando il tema degli epicentri di sviluppo in chiave tecnologica, produttiva e terziaria. Il Parco diviene inoltre rappresentativo della graduale transizione della Val Polcevera da valle industriale "pesante" a valle produttiva "leggera e pulita". Obiettivo del contributo è, anche in questo episodio di realizzazione di un importante epicentro di sviluppo urbano e territoriale, quello di approfondire il ruolo dell'amministrazione pubblica, osservando il progressivo passaggio dalla dimensione del regolatore/pianificatore, a quello di investitore per finire a quello sempre più rilevante di proprietario/possessore.

*Epicentri di sviluppo, produttivo, terziario e tecnologia.*

## **IL PONENTE GENOVESE COME TEATRO DI GRANDI TRASFORMAZIONI**

### *Dalle dismissioni a nuovi approcci produttivi di una valle a carattere infrastrutturale*

Il ponente genovese ha avuto per la città un ruolo fondamentale come asse di sviluppo infrastrutturale e produttivo. Fin dall'antichità la Val Polcevera, in particolare, è stata un'essenziale via di comunicazione che ha decentrato verso ponente le principali connessioni territoriali fin dall'età romana (Marchi, 1979). Quest'area è stata quindi, prima via di comunicazione con l'entroterra, poi con l'area padana ed è divenuta, infine, un'essenziale asse infrastrutturale per l'attività portuale (Giontoni, 2020). Il porto ha avuto, come spesso è accaduto sul territorio genovese, un ruolo nodale nelle trasformazioni che hanno interessato questa parte di città. Durante gli anni Settanta l'infrastruttura portuale genovese raggiunse infatti il record di 61 milioni di tonnellate di merci movimentate, di cui circa 43 milioni di tonnellate di prodotti destinati alle raffinerie di petrolio e agli impianti di stoccaggio del ponente e della Val Polcevera (Giontoni, 2020).

Nel Novecento, la corsa alla modernizzazione ha modificato profondamente la struttura della città legittimando opere colossali di trasformazione degli elementi naturali all'insegna del progresso tecnologico e del predominio dell'infrastruttura. Ciò ha messo in luce la morfologia della valle trasformandola in una cerniera per connettere lo stretto territorio ligure - e il suo bordo costiero di natura portuale - con i traffici commerciali provenienti dal Mediterraneo e diretti verso il Mare del Nord. L'efficace connessione tra le rotte mediterranee e quelle atlantiche attraverso un modello di traffico intermodale (ossia che impiega diversi metodi di spostamento su terra e su mare) è già da qualche decennio l'aspetto su cui si gioca la competizione tra gli scali. Il sistema dei servizi e dell'infrastrutturazione, difatti, ha proiettato il porto in una dimensione reticolare e sempre più territoriale tramutando il trinomio 'porto-città-aree industriali' nella formula 'porto-città-retroporto logistico' anche grazie allo sviluppo di un sempre più sofisticato schema di comunicazioni virtuali. (Moretti, 2018).

In Europa, lo sviluppo di queste teorie si è concretizzato, già a fine Novecento, nel progetto Ten-t (*Trans- European Networks - Transport*) tuttora in corso di ultimazione. Il programma prevede la realizzazione di una rete di infrastrutture finalizzate a sostenere il mercato unico e garantire la libera circolazione delle merci e delle persone e rafforzare la crescita, l'occupazione e la competitività dell'Unione Europea. Ai corridoi terrestri, poi, si è combinato il sistema di connessioni via mare delle Autostrade del Mare (*Motorways of the Sea*). Questa rete<sup>2</sup> rappresenta una soluzione complementare al trasporto stradale ed è finalizzata a far viaggiare camion, container e automezzi sulle navi, valorizzando il trasporto marittimo.

A fianco del potenziamento e aggiornamento infrastrutturale, con la fine della Seconda Guerra Mondiale sul territorio genovese è iniziato un precoce processo di deindustrializzazione, seguito da una crisi demografica e, a partire dagli anni Settanta, un diffuso fenomeno di *shrinkage*, che ha profondamente modificato il volto cittadino e acuito le differenze sociali ed economiche fra i diversi quartieri. A partire dagli anni Novanta, in risposta tali processi di dismissione e modificazione delle attività produttive, il capoluogo ligure ha avviato una serie di grandi trasformazioni su diverse aree urbane. Tali trasformazioni si sono concentrate prevalentemente lungo il limite fra sistema portuale e urbano e in due principali fasce temporali: una prima individuabile fra il 1990 e il 2004 e una seconda che, iniziata nel 2005, è tutt'oggi in corso. Le grandi trasformazioni lungo il limite portuale sono state caratterizzate da una radicale riconversione funzionale, ingenti investimenti pubblici e la posizione nodale delle aree interessate dalle trasformazioni, caratterizzate da un alto valore di accessibilità e strettamente connesse al sistema infrastrutturale. Un ruolo significativo nell'arrestare il declino demografico e reinventare la città lo hanno avuto alcune principali attività produttive e la nascita di nuove attività legate all'*high-tech*, all'entertainment, alle economie della conoscenza e all'industria creativa.

L'area del ponente genovese, storicamente polo produttivo e industriale strettamente legato al sistema portuale, ha assunto, negli ultimi vent'anni, un ruolo cruciale nello sviluppo di attività produttive ad alto contenuto tecnologico, prima con il progetto del Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, e recentemente con il progetto del Parco del Ponte, nell'area interessata dal crollo del Viadotto Polcevera, noto come Ponte Morandi. Questa porzione di territorio urbano, su cui sono sorte negli anni diversi centri di produzione e ricerca, fra i quali l'Iit, Istituto Italiano di Tecnologia che ha attualmente sede in Val Polcevera, è uno dei principali poli di trasformazione della Genova contemporanea.

## IL PARCO SCIENTIFICO E TECNOLOGICO DI ERZELLI

### *Iter del progetto e caratteri urbani e architettonici*

Con il nome Erzelli si identifica un'ampia spianata creata a seguito dello sbancamento del Monte Croce, attuato a partire dagli anni Trenta del Novecento per realizzare i riempimenti a mare delle banchine e poi dell'area aeroportuale. I primi progetti per il Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli (Great Campus – Pst Genova<sup>3</sup>) nascono negli anni Novanta con l'obiettivo di formare un polo *hi-tech* che

2 TEN-T (Trans-European Networks - Transport) e Autostrade del Mare (Motorways of the Sea) [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en); [https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/motorways\\_sea\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/motorways_sea_en)

3 Ulteriori informazioni sul parco Scientifico e Tecnologico sono disponibili al link: <http://www.great-campus.it/>

riunisse in un'unica cittadella diverse aziende e l'università. Nei primi anni Duemila viene costituita, per guidare l'operazione, la società Genova High Tech (Ght) SpA, della quale fanno parte un gruppo di imprenditori, all'epoca prevalentemente liguri, raggruppati nell'associazione Dixet. A guidare il progetto è l'amministratore delegato di Esaote Spa, Carlo Castellano. Facevano parte del primo capitale sociale, inoltre, Banca Carige e Banca Intesa (Massimo Minella, 2008).

Il procedimento di approvazione del progetto è stato avviato con una prima delibera del Consiglio Comunale nel luglio del 2004. Nel 2006 Ght concretizza, per 39 milioni di euro, l'acquisto dell'area, precedentemente usata come spazio logistico per il deposito di containers. Nel 2007 il progetto del *Masterplan* viene accettato e nello stesso anno viene firmato il primo Accordo di programma fra Ght l'Università di Genova, Regione e Comune, in cui si approva lo Studio di Assetto Urbanistico dell'area. Urban Center riporta che l'elaborazione del primo *Masterplan* del progetto del Parco scientifico tecnologico di Erzelli, allora denominato *Technology Village Leonardo*, risale al 2004 e fu affidata a Renzo Piano. Il progetto di Erzelli si ritrova anche all'interno dell'Affresco che Piano ha realizzato per la città di Genova. L'architetto genovese, tuttavia, si ritira dal progetto nel 2006, a causa di ingenti cambiamenti nell'assetto del *Masterplan*, che, a seguito dell'arrivo di nuovi investitori, come riferisce lo stesso Piano in un'intervista a Primocanale nel novembre del 2006, vedeva di molto aumentare la quantità di nuove cubature da destinare a residenza. A Piano è succeduto un gruppo di professionisti con a capo l'architetto Mario Bellini, che, su indicazione dell'operatore privato, apporta notevoli modifiche al masterplan del 2004.



Figura 1 | Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, cantiere per la costruzione del nuovo polo tecnologico nel novembre 2010. Fonte: Wikimedia Commons.



Il progetto ha subito nel corso degli anni diversi rallentamenti e fasi altalenanti. Il Senato Accademico accetterà formalmente il trasferimento della facoltà di Ingegneria a fine luglio 2013, a seguito di nuove trattative fra Regione, Università e Ght. Fra il 2008 e il 2013 Ght ha investito circa trenta milioni di euro per le opere di urbanizzazione primaria, per la realizzazione della centrale di cogenerazione a servizio anche del quartiere e per la realizzazione dei primi edifici. Le società Ericsson, Siemens, le prime aziende e i primi servizi si insedieranno a Erzelli a partire dal 2012. Risale invece al 2015 l'insediamento di Esaote. Nel 2016 è stato approvato il progetto della prima sezione del parco e si è registrato l'arrivo in loco di nuove aziende, quali IIT, Alten, Enega e Liguria Digitale.

Il progetto del Parco Scientifico e Tecnologico è suddiviso in più settori, parte dei quali sono già stati realizzati. I primi interventi attuati, in seguito alla delocalizzazione del deposito dei container e delle attività produttive incompatibili, sono stati di riassetto idrogeologico e l'interramento degli elettrodotti. Sono stati realizzati inoltre due edifici (nel Sub Settore 4) che attualmente ospitano diversi servizi, fra cui una palestra, un supermercato e un asilo nido, e aziende, fra cui Siemens, Ericsson, Esaote, Liguria Digitale e Iit. Con la realizzazione di questo primo settore sono state realizzate inoltre le opere di urbanizzazione primaria e secondaria (come previsto dalla Convenzione del 2007), e i diversi sottoservizi, fra cui un parcheggio pubblico e la centrale di teleriscaldamento.



Figura 2 | Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, primi edifici realizzati, fotografati nel dicembre 2014. Fonte: Wikimedia Commons.

Il progetto dell'ultimo *masterplan*, aggiornato al giugno 2020, si pone dieci principali obiettivi: “costruire un vero e proprio tessuto urbano; proporre un equilibrio tra i volumi sia funzionale che figurativo; praticare un equilibrio tra volumi e spazi aperti riferiti agli stessi; prospettare una ricca gamma di qualità dello spazio aperto; evitare la monotematicità dello stesso (l'esclusivo unico Parco come previsto dal masterplan precedente); prospettare, molteplici tipologie dello spazio aperto e conseguentemente una ricca articolazione del paesaggio urbano; disegnare una mobilità atipica ma persuasiva e totalizzante; rendere i volumi edilizi non ostacoli e barriere spaziali ma, al contrario, cerniere tra spazi; integrare le funzioni attraverso ibridazioni e contaminazioni tipologiche e la continua fluidità tra le parti; introdurre

sempre un principio di flessibilità al fine di favorire la reversibilità e l'adeguamento funzionale e spaziale alla scala complessiva e del singolo elemento”<sup>4</sup>.

La posizione dell'area oggetto di trasformazione è particolarmente strategica dal punto di vista delle connessioni per la vicinanza al sistema ferroviario, all'uscita dell'autostrada Genova Aeroporto e al nodo aeroportuale, localizzato a poca distanza. Per migliorare le connessioni con il resto del territorio, in attuazione del Sau 2007, è stata ampliata la rete viabilistica di accesso al parco. L'attuale distribuzione interna al Parco Scientifico Tecnologico è garantita da una viabilità provvisoria, in attesa della realizzazione della viabilità ad anello prevista dal *masterplan*. Il progetto prevede infatti la gestione della mobilità su più livelli, con auto e mezzi pubblici ad un livello inferiore che, secondo una viabilità ad anello hanno accesso ai diversi parcheggi dei Sub Settori, e pedoni biciclette e mezzi elettrici al livello superiore. Il progetto prevede inoltre la realizzazione di una monorotaia che connetta l'area con una nuova stazione ferroviaria Erzelli-Aeroporto.



Figura 3 | Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, ortofoto con planivolumetrico. Estratto tavole nuovo Schema di Assetto Urbanistico, 2019. Autore immagine: Caputo Partnership International.

Fonte: Comune di Genova

4 Accordo di Programma Schema di assetto urbanistico, Relazione Tecnica, Giugno 2020, pp.15.



Il sistema del verde totale incluso nel progetto si estende per oltre 329.000 metri quadrati e comprende il verde di cornice (97.000 mq). Si articola in tre aree: il Parco verde centrale diffuso (di circa 103.000 mq), il Parco di Monte Guano (106.000 mq) e l'area demaniale intorno al Forte Erzelli (23.000 mq). L'assetto del verde proposto nel progetto ha come obiettivo la riconnessione dell'area di Monte Guano con il colle degli Erzelli. Si prevede la realizzazione di un percorso di crinale che affianca il Forte di Monte Guano e il Forte di Erzelli, per una lunghezza totale di circa 1300 metri.

### *Programma funzionale*

Il progetto di Erzelli ha come principale obiettivo creare un nuovo polo *high tech* ligure in cui le aziende del settore e le università si trovino a collaborare a stretto contatto. Le funzioni che hanno fin dalle prime ipotesi caratterizzato il progetto sono state quindi quelle relative al settore aziendale tecnologico e universitario, oltre al parco, che aveva, nelle prime ipotesi di *masterplan*, un maggior peso. Al parco scientifico e Tecnologico sono poi state affiancate la funzione residenziale e quella ospedaliera.

Secondo l'Accordo di Programma stipulato nel luglio 2020, le principali destinazioni d'uso previste per l'area sono: formazione, attività produttive *high tech*, attività direzionali, artigianato e piccola industria, residenziale, ricettivo, ospedaliero e parco. La Scuola Politecnica si estenderà su una superficie di 60.000 mq; artigianato e piccola industria su 2.800 mq; la superficie a destinazione residenziale, aumentata rispetto al primo *masterplan* del 2004, è di 105.450 mq; la funzione ricettiva ammonta a 4.000 mq; la superficie da destinarsi al nuovo servizio dell'Ospedale del Ponente è di 60.000 mq, mentre il connettivo è di 8.050 mq.

In aggiunta a queste vi sono la Caserma dei Carabinieri (1.000 mq) e 2000 mq di superficie residenziale a supporto di essa; 21.738 mq totali di parcheggi pubblici, di cui 17.503 mq già realizzati o progettati e 4.235 mq ancora da realizzare. In riferimento all'attività direzionale e alle aziende *high tech* (208.300 mq totali), sono già stati realizzati l'“Edificio A/Piastra Autorimesse” di 20.670 mq SLU e l'“Edificio B” con 17.494 mq SLU.

### *Quadro della pianificazione e processo in atto*

L'Urban Center di Genova riporta che già nella seconda metà degli anni '90 il Piano Territoriale regionale di Coordinamento degli Insediamenti Produttivi ha destinato la spianata di Erzelli alla realizzazione di un parco scientifico tecnologico. Il Piano si allineava agli esempi di diverse esperienze internazionali e riconosceva il ruolo fondamentale del settore tecnologico come possibile attività trainante dello sviluppo urbano e regionale.

GHT nel 2005, a seguito di diverse fasi di concertazioni, ha formalizzato all'istituzione locale la richiesta di definizione di un Accordo di Pianificazione per l'adeguamento della strumentazione urbanistica. Il 13 ottobre 2006 è stato quindi stipulato l'Accordo di Pianificazione fra Regione, Provincia, e Comune di Genova per una variante ai piani urbanistici (Ptc-Ip-Acl, Ptcp regionale, Piano territoriale di coordinamento provinciale, Puc). Lo stesso Accordo ha previsto che le predette varianti potessero attuarsi, in alternativa al Puc, mediante uno

### *Schema di Assetto Urbanistico.*

Il 4 aprile 2007 è stato definito il primo Accordo di Programma tra Regione Liguria, Comune di Genova, Università e GHT, per l'approvazione dello schema di Sau e la rilocalizzazione del polo genovese della Facoltà di Ingegneria a Erzelli.

Il 31 luglio 2013 è stato redatto un Accordo di Programma tra Mise, Regione Liguria, Comune Di Genova, Agenzia Attrazione Investimenti, Unige e GHT per la realizzazione di laboratori e incubatore tecnologico PST Erzelli, aggiornato poi tramite un nuovo Accordo, stipulato il 14 aprile del 2015, per insediamento del Center for Human Technologies (Che) e realizzazione incubatore tecnologico. GHT ed il Comune nell'ottobre 2016 hanno stipulato atto suppletivo alla Convenzione del 2007, per disciplinare la realizzazione del Parco a Verde Pubblico in singoli lotti attuativi. Il 31 ottobre 2018, l'Università degli Studi di Genova ha acquistato l'area interessata dalla realizzazione della Nuova Scuola Politecnica ed i diritti edificatori funzionali alla realizzazione del nuovo insediamento universitario (SLU 60.000 mq) da Ght e, il 23 luglio 2020, è stato definito un nuovo Accordo di Programma tra la Regione Liguria, Il Comune Di Genova, Università degli Studi di Genova e GHT, a causa della scadenza dell'Accordo di Programma precedente.

### *Assetti proprietari e soggetti investitori*

I terreni per il progetto del Parco Scientifico Tecnologico di Erzelli sono stati acquistati da Aldo Spinelli, proprietario dell'area quando questa veniva utilizzata come polo logistico per il deposito dei container. L'area è quindi di proprietà di Ght. Nel 2018 l'Università di Genova ha acquistato da Ght l'area sulla quale sarà realizzata la sede della Nuova Scuola Politecnica, oltre che i diritti edificatori funzionali alla realizzazione del nuovo insediamento universitario. I soggetti investitori sono identificabili in Genova High Tech S.p.A (Ght), attuatore e promotore del Parco scientifico e tecnologico degli Erzelli, di cui fanno parte un gruppo di imprenditori liguri e padani.

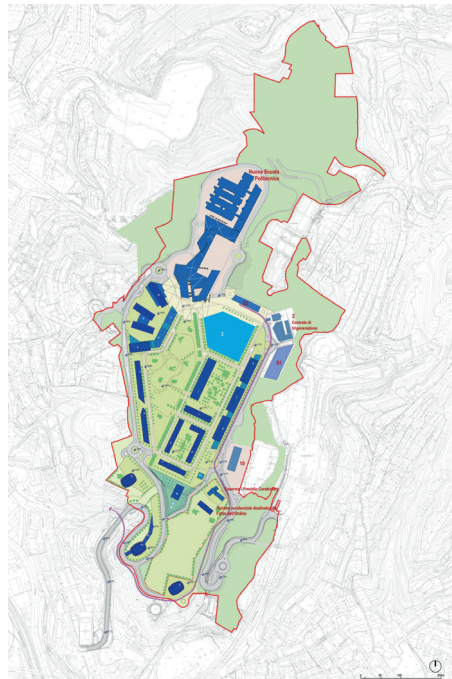


Figura 4 | Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, planimetria di progetto. Estratto tavole nuovo Schema di Assetto Urbanistico, 2019. Autore immagine: Caputo Partnership International. Fonte: Comune di Genova.

## CONSIDERAZIONI FINALI

La realizzazione del Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, ipotizzato come nuovo polo attrattore primario, è particolarmente emblematica delle dinamiche urbane attuali, nonostante l'iter progettuale abbia avuto inizio già negli anni Novanta. Lo sviluppo del progetto è strettamente legato alle connessioni e al posizionamento strategico rispetto al sistema infrastrutturale, per la vicinanza al sistema ferroviario, all'uscita dell'autostrada Genova Aeroporto e al nodo aeroportuale. La possibilità stessa di completare l'intervento è strettamente legata alla capacità di migliorarne l'accessibilità tramite la realizzazione di una connessione multimodale, il cui finanziamento sarà di matrice pubblica. Il ruolo che l'attore pubblico ha rivestito e riveste per l'intera operazione è fondamentale, sia in relazione agli elevati costi di insediamento, sia per le complesse dinamiche che l'iter progettuale ha avuto in oltre venti anni. Lo Stato partecipa all'operazione attraverso Amco, società del Ministero delle Finanze che ha recuperato le quote cedute da Banca Carige, a seguito delle difficoltà finanziarie di quest'ultima; Regione Liguria ha avuto un ruolo decisivo, stabilendo, fra l'altro, di localizzare nell'area il nuovo ospedale del Ponente; l'Università degli Studi di Genova ha assunto un ruolo nodale nel progetto attraverso il futuro trasferimento della scuola di ingegneria nel polo di Erzelli.

La realizzazione del nuovo Polo *high-tech* ligure ha origine all'interno del complesso scenario di globalizzazione delle economie che ha portato la competizione fra le diverse realtà urbane ad essere un elemento discriminante per lo sviluppo economico delle realtà urbane stesse (Scott, 2008), tese a trasformarsi e reinventarsi attraverso lo sviluppo di nuovi epicentri. Contemporaneamente però la realizzazione del Parco Scientifico e Tecnologico è indissolubilmente legata al contesto territoriale in cui si inserisce sia dal punto di vista geomorfologico sia storico e gestionale-logistico. Il nuovo epicentro di sviluppo urbano si declina in questo caso in una chiave peculiare, tecnologica, produttiva e terziaria, che permette di ripensare la vocazione dell'intera area, con un fondamentale passaggio dalla caratterizzazione industriale "pesante" ad una produzione legata a nuove tecnologie e ad approcci più sostenibili. La realizzazione del progetto di Erzelli assume una nuova forza, in questo ambito programmatico, se considerato in connessione con il ripensamento dell'area della bassa Val Polcevera e il progetto della Green Factory, previsto in seguito al concorso del Parco del Ponte. Lo sviluppo della Green Factory sarebbe anch'esso infatti strettamente connesso alla vocazione produttiva, con riferimento al settore tecnologico, legato ad un mix di utilizzi tra logistica, tecnologia e artigianato 4.0.



Figura 5 | Parco Scientifico e Tecnologico di Erzelli, Render del Giardino Belvedere e dell'Hotel. Estratto tavole nuovo Schema di Assetto Urbanistico, 2019. Autore immagine: Caputo Partnership International. Fonte: Comune di Genova.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 1987.

*Dossier Genova*. In *Spazio e Società*, n.37.

Airaldi, G., 2012.

*Breve storia di Genova*. Pisa: Pacini Editore.

Balletti, F., Lombardini, G., eds., 2018.

Ponte Morandi oltre la ricostruzione: strategie per la rigenerazione urbana, in: *Urbanistica Informazioni*, numeri 280-281, Roma: INU Edizioni.

Caputo Partnership International. (s.d.) Progetto Nuovo Masterplan Parco Scientifico Tecnologico "Erzelli Smart City", Genova: The Plan. [online]. Disponibile su: <<https://www.theplan.it/award-2019-urbanplanning/progetto-nuovo-masterplan-parco-scientifico-tecnologico-erzelli-smart-city-genova-1>> [Consultato: 14 giugno 2021].

Comune di Genova, 2020.

Relazione Tecnica. Promozione dell'Accordo di Programma per l'approvazione del nuovo Schema di Assetto Urbanistico del settore n.1 dell'Area di Intervento n.11 del distretto n.4 del Piano Territoriale di Coordinamento degli Insediamenti Produttivi dell'area centrale ligure – Parco Scientifico Tecnologico di Erzelli – Genova Sestri Ponente. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/relazione%20tecnica%2017.7.2020rev1.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/relazione%20tecnica%2017.7.2020rev1.pdf)>

Giontoni, B., 2020.

*Le trasformazioni di Genova. Piani e interventi urbanistici dagli anni Settanta ad oggi*. Genova: Erga.

Great Campus PST.

Genoa Research and Advanced Technologies. [online] Disponibile su: <<http://www.great-campus.it/about-us/>>

Marchi, P., 1979.

*Genova e le valli Bisagno e Polcevera*. Genova: Sagep.

Moretti, B., 2018.

Paesaggi logistici e infrastrutture osmotiche. Il caso della Val Polcevera a Genova. In: *Urbanistica Informazioni*, numeri 280-281, Roma: INU Edizioni. pp. 23-24.

Piano Urbanistico Comunale Vigente. Assetto Urbanistico e Sistema dei Servizi Pubblici. Settore Erzelli. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/01\\_SAU%202019\\_Inquadramento%20urbanistico/0.1.SAU.GEN.000.PUR.URB.00.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/01_SAU%202019_Inquadramento%20urbanistico/0.1.SAU.GEN.000.PUR.URB.00.pdf)>

Primo Canale. Pubblicato il 23 novembre 2006. Intervista a Renzo Piano: "io fuori dal progetto Erzelli". [online] Disponibile su: <<https://www.primocanale.it/video/intervista-a-renzo-piano-io-fuori-dal-progetto-erzelli--11383.html>>

Regione Liguria, Comune di Genova, Università degli Studi di Genova, Genova High Tech S.p.A. 2020. Schema di Accordo di Programma la società per l'approvazione dello Schema di Assetto Urbanistico, Settore n. 1 dell'Area di Intervento n. 11 del Distretto n. 4 (Parco Scientifico Tecnologico di Erzelli). [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/Schema%20Accordo%20di%20Programma.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/Schema%20Accordo%20di%20Programma.pdf)>

Schema di Assetto Urbanistico, 2019.

Planivolumetrico esemplificativo di massima su ortofoto. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/07\\_SAU%202019\\_Planivolumetrico/F.1.SAU.GEN.000.PUR.PEM.01.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/07_SAU%202019_Planivolumetrico/F.1.SAU.GEN.000.PUR.PEM.01.pdf)>

Schema di Assetto Urbanistico, 2019.

Planivolumetrico esemplificativo di massima e rendering progetto. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/07\\_SAU%202019\\_Planivolumetrico/F.7.SAU.GEN.000.PUR.PEM.00.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/07_SAU%202019_Planivolumetrico/F.7.SAU.GEN.000.PUR.PEM.00.pdf)>

Schema di Assetto Urbanistico, 2019. Planimetria generale. Zonizzazione delle funzioni. [online]

Disponibile su:

<[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/05\\_SAU%202019\\_Zonizzazione%20delle%20funzioni/D.1.SAU.GEN.000.PUR.ZDF.01.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/05_SAU%202019_Zonizzazione%20delle%20funzioni/D.1.SAU.GEN.000.PUR.ZDF.01.pdf)>

Schema di Assetto Urbanistico, 2019. Tavola di confronto Perimetro Sau 2007 – Sau 2019. [online]

Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/01\\_SAU%202019\\_Inquadramento%20urbanistico/0.3.SAU.GEN.000.PUR.URB.00.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/01_SAU%202019_Inquadramento%20urbanistico/0.3.SAU.GEN.000.PUR.URB.00.pdf)>

Schema di Assetto Urbanistico, 2019. Tabella delle densità edilizie articolate per funzioni e sub-settori. [online] Disponibile su:

<[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/08\\_SAU%202019\\_Relazione%20tecnica/R.1.SAU.GEN.000.PUR.GEN.02.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/08_SAU%202019_Relazione%20tecnica/R.1.SAU.GEN.000.PUR.GEN.02.pdf)>

Schema di Assetto Urbanistico 2019. Verifica di assoggettabilità alla V.A.S. Rapporto preliminare. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/12\\_SAU%202019\\_Verifica%20VAS/01.Ao\\_SAU.GEN.000.%20VAS\\_RAPPORTO%20PRELIMINARE.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/12_SAU%202019_Verifica%20VAS/01.Ao_SAU.GEN.000.%20VAS_RAPPORTO%20PRELIMINARE.pdf)>

<[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020\\_07\\_ERZELLI/ELABORATI%20SAU\\_AGG\\_LUGLIO\\_2020/12\\_SAU%202019\\_Verifica%20VAS/01.Ao\\_SAU.GEN.000.%20VAS\\_RAPPORTO%20PRELIMINARE.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/2020_07_ERZELLI/ELABORATI%20SAU_AGG_LUGLIO_2020/12_SAU%202019_Verifica%20VAS/01.Ao_SAU.GEN.000.%20VAS_RAPPORTO%20PRELIMINARE.pdf)>

Scott, A., 2008.

*Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli.* Bologna: Il Mulino.

Urban Center (2008) Il Parco Scientifico

Tecnologico. [online] Disponibile su: <<http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/238>>

# TRASFORMARE DEMOLENDO: STRUMENTI DI AZIONE NELLO SPAZIO PUBBLICO DELLA GENOVA CONTEMPORANEA<sup>1</sup>

## **Giampiero Lombardini**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*giampiero.lombardini@unige.it*

## **Beatrice Moretti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*beatrice.moretti@edu.unige.it*

## **Matilde Pitanti**

Università degli Studi di Genova  
dAD – Dipartimento di Architettura e Design  
*matilde.pitanti@gmail.com*

## **ABSTRACT**

Since ancient times, the city of Genoa has faced complex orographic constraints and significant spatial enigmas that have prompted it to continually change its urban structure. In this context, different strategies have emerged over time to guide urban transformation actions, and, among these, the demolition of artifacts and infrastructures can be identified as a recurring constant in the local urban history. In recent decades, demolition, aimed at intervening on the dense city of the twentieth century, which had early become obsolete, often opens opportunities to replacement, marking the shape and even the nature of the city. The objective of the survey is to identify when and how demolition enters the urban transformation processes, what are its costs and how these affect the feasibility of the interventions. The contribution questions the subjects involved and, specifically, the impact of the costs of demolition in the feasibility of the transformation operations and how this affects the income and the production of public goods. Through the comparison of two current cases, including the demolition of the Diga of Begato in Valpolcevera and the former Ansaldo Nira building (together with other buildings), in the Levante Waterfront project, the contribution builds a strategic framework in which criticalities (cost of the settlement higher than elsewhere, lack of spaces that force the transformation within limited areas) and opportunities (relationship with the context, containment of land consumption) of transforming by demolishing are compared.

*Demolition, public space, land take, urban regeneration, dense city*

---

<sup>1</sup> I paragrafi sono da attribuire come segue: paragrafo “La storica ‘cultura’ della demolizione a Genova” a Giampiero Lombardini; “La Diga e il progetto Restart Begato: quadro generale e nascita del progetto” a Matilde Pitanti; “L’edificio ex Ansaldo Nira: quadro generale e nascita del progetto” a Beatrice Moretti e “Genova tra demolizione, rimozione e sostituzione” a Matilde Pitanti e Beatrice Moretti.

Fin da tempi molto antichi la città di Genova fronteggia vincoli orografici complessi e enigmi spaziali notevoli che l'hanno spinta a modificare continuamente la propria sua struttura urbana. In questo contesto, diverse strategie si sono imposte nel tempo per guidare le azioni di trasformazione urbanistica e in particolare tra queste, la demolizione o rimozione di manufatti e infrastrutture può essere identificata come una costante ricorrente della storia urbana. Negli ultimi decenni, la demolizione, orientata ad intervenire sulla città densa del XX secolo, precocemente divenuta obsoleta, apre spesso il campo alla sostituzione, segnando la forma e financo l'indole della città. Obiettivo dell'indagine è individuare quando e come la demolizione entra nei processi di trasformazione urbana, quali sono i suoi costi e come questi incidono sulla fattibilità degli interventi. Il contributo si interroga sui soggetti coinvolti e, nello specifico, sulla ricaduta dei costi della demolizione nella fattibilità delle operazioni di trasformazione e su come questa incida sulla rendita e sulla produzione di beni pubblici. Attraverso la comparazione di casi attuali, tra cui l'abbattimento della Diga di Begato in Valpolcevera e dell'edificio ex Ansaldo Nira, unitamente ad alcuni padiglioni fieristici limitrofi, nel progetto del Waterfront di Levante, il contributo costruisce un quadro strategico in cui si confrontano criticità (costo dell'insediamento più alto che altrove, carenza di spazi che 'costringono' la trasformazione entro ambiti limitati) e opportunità (rapporto con il contesto, contenimento del consumo di suolo) del trasformare demolendo.

*Demolizione, spazio pubblico, consumo di suolo, rigenerazione urbana, città densa*

## LA STORICA 'CULTURA' DELLA DEMOLIZIONE A GENOVA

Il XVI secolo si può considerare per Genova il periodo in cui sembra esaurita la spinta espansiva della crescita urbana sulla piana costiera attorno all'arco portuale e dove l'unico fronte urbanizzativo nuovo e veramente utilizzabile comincia ad essere la collina. L'intervento cinquecentesco di Strada Nuova (Poleggi, 1978), non casualmente, si pone come cerniera spaziale ed urbanistica, prima ancora che architettonica, tra città della piana e città della collina. Da quel momento tutte le espansioni della città assumono caratteristiche specifiche che derivano dal fatto che il suolo non è quasi mai un dato 'naturale' di partenza, ma deve essere di volta in volta 'costruito'. Questo implica che i costi di urbanizzazione sono particolarmente alti, fattore da cui deriva la caratteristica morfologica (di antica datazione) più evidente del tessuto urbano genovese: la compattezza e la crescita in verticale del tessuto edilizio. A Genova la crescita urbana ha sostanzialmente seguito un processo incrementale denso e spazialmente delimitato, morfologicamente concentrato dunque tra l'esigua piana costiera e nei due ridotti fondovalle dei torrenti Polcevera e Bisagno e sulle prime pendici collinari costiere e vallive.

L'estrema compattezza del tessuto urbano della città e gli alti costi legati all'urbanizzazione collinare determinano un accelerato ciclo di dismissione degli immobili. Infatti, già dal XVII secolo la città ha individuato nel 'costruire sul costruito' uno dei tratti più caratteristici e diffusi del suo trasformarsi. Ma il ciclo di vita edilizio medio, che a Genova è significativamente più breve rispetto a molti altri simili contesti, è determinato non solo dai confini naturali, che costringono entro un perimetro limitato la città compatta, ma anche da una peculiare propensione alla 'sostituzione previa demolizione'. Per quanto il costo aggiuntivo connesso alla demolizione per l'operatore che voglia insediare nuove funzioni o nuovi edifici su una porzione di tessuto preesistente costituisca un onere aggiuntivo che va poi ad incidere sul prezzo finale di vendita, esso non supera (o quanto meno non eccede

di molto) il costo derivante dalle opere di infrastrutturazione richieste per aprire nuovi fronti di urbanizzazione verso la collina. Così, la demolizione si configura se non come una convenienza, quanto meno come un ostacolo non insormontabile, se raffrontato a quello dell'espansione urbana esterna. A questa condizione economica di partenza però si affianca anche una consuetudine (quasi una cultura in senso lato) della sostituzione per demolizione, che a Genova assume connotati peculiari e che si radica presumibilmente nell'intensa attività trasformativa dell'area portuale, vero e proprio cantiere a cielo aperto in continua trasformazione. Da quell'immenso e vitale cantiere sempre aperto ed in evoluzione del bacino portuale si sono affinate nel periodo lungo quelle pratiche e quelle logiche che poi saranno trasferite, in epoca moderna anche fuori dal porto stesso, interessando in modo talmente incisivo la città da trasformarla, per successive stratificazioni, in modo radicale. Il porto costituisce quel paesaggio mai fermo, instabile, adattativo, dove l'incrocio tra tecnologia e commercio crea un ambiente straordinariamente mutevole. Interfaccia dinamica tra il 'mosso' dell'acqua e il 'fermo' della terra (per l'appunto chiamata dai marinai: "terraferma"). Dove la condizione instabile di navigli si trasmette per osmosi alle strutture di approdo prima (il porto) e alla città intera dopo. Lo stratificarsi di esigenze di tipo tecnico (il porto si adegua, nelle sue forme, a quelle che sono le innovazioni – più rapide – in campo navale), militare (mura, torri, ecc.), commerciale (magazzini), infrastrutturale (strade, piazzali, ecc.), marittimo-ambientali (moli per la difesa della rada dai venti, dragaggio dei fondali) fanno del bacino portuale quel contesto dinamico dove nasce la pratica del demolire – ricostruire – ampliare – scavare – riempire che poi si trasferisce alla città, andando a configurarne uno dei suoi tratti salienti. Già nel corso dell'800 questa 'meccanica della trasformazione' si trasferisce dal porto alla città con una quantità notevole di interventi, alcuni dei quali veramente imponenti (sono comprese nelle operazioni di demolizione anche lo spianamento di colline e la formazione di cave subito a ridosso della città, come la cava della Chiappella nella collina di San Benigno). L'intensa opera di demolizione continua poi, accelerando, per tutto il '900, quando la città borghese compie quell'immensa operazione di trasferimento di gran parte della popolazione dall'antico centro medievale (che rimarrà abitato dalle fasce meno abbienti della popolazione) alla nuova città esterna. Per far posto a questa nuova città si continuano a demolire colline e interi quartieri, come nei casi della Collina di San Domenico (oggi Piazza De Ferrari), Colle di Sant'Andrea (oggi Piazza Dante), Piccapietra e il quartiere di Via Madre di Dio, un polo direzionale costruito dopo aver demolito l'intero Borgo Lanaioli (peraltro già danneggiato dai bombardamenti bellici) (AA.VV., 1966; Lagomarsino, 2004).

Alla luce del quadro territoriale e culturale genovese ricostruito nel paragrafo precedente vengono di seguito presentati ed analizzati due casi di demolizioni particolarmente recenti e significative. La prima è la demolizione della cosiddetta "Diga di Begato", attualmente in corso in Val Polcevera; la seconda è la demolizione dell'edificio Ex Ansaldo Nira, che si inserisce all'interno del grande progetto di trasformazione del nuovo Waterfront di Levante, nel comparto Fiera-Kennedy.



## LA DIGA E IL PROGETTO RESTART BEGATO: QUADRO GENERALE E NASCITA DEL PROGETTO

L'edificio noto come Diga, attualmente in fase di demolizione, si trova all'interno del settore 9 di Begato denominato "Quartiere Diamante", nell'area situata tra Bolzaneto e Rivarolo. Il complesso della Diga deve il proprio nome ai due grandi edifici lamellari da cui è costituita (la Diga Bianca e la Diga Rossa) che attraversano e chiudono trasversalmente la valle in direzione nord-sud (Gambaro, 1983).

Le prime linee di indirizzo per il progetto di demolizione del complesso residenziale e per la rigenerazione del Quartiere Diamante sono state approvate dalla giunta Comunale nel 2018 (deliberazione n. 145 del 18.07.2018). Tuttavia, la demolizione della Diga di Begato è un tema del quale a Genova si discute da tempo; già durante la giunta Comunale della Sindaco Vincenzi (2007-2012) l'ipotesi della demolizione era stata dibattuta. Sempre nel 2018 sono state approvate (con delibera n. 177 del 2.08.2018) le linee di intervento del programma di rigenerazione del quartiere, dando così inizio al progetto che prevedeva, prima della demolizione, l'apertura di un laboratorio d'ascolto per la cittadinanza e la ricollocazione dei residenti degli edifici oggetto dell'intervento.

La demolizione delle Dighe è il nodo centrale della proposta generata dallo studio redatto da ARTE Genova (Agenzia Regionale Territorio ed Edilizia, ex Iacp) e promosso dalla Regione Liguria e dal Comune di Genova per la rigenerazione del quartiere; l'eliminazione dei due grandi edifici viene infatti identificata come un segnale di riscatto per il sistema territoriale di Begato e dell'intera vallata. Il 5 marzo del 2019 è stato presentato pubblicamente il progetto di rigenerazione urbana del Quartiere Diamante che prevedeva l'abbattimento delle due grandi stecche<sup>2</sup>. La costruzione del complesso residenziale della Diga di Begato si inserisce all'interno della più ampia Operazione Begato, che a partire dal 1976 portò alla costruzione degli omonimi grandi quartieri abitativi della Val Polcevera (AA.VV., 1980). Il progetto ha previsto la realizzazione di diversi settori residenziali (allora denominati Begato 1, Begato 2 e Begato 3) in tre fasi successive. Il Quartiere Diamante (Begato 3) è stato realizzato ad inizio anni Ottanta su progetto dell'Architetto Piero Gambacciani e dell'Ingegnere Elio Montaldo e comprendeva una serie di grandi stecche edilizie (destinate a edilizia sovvenzionata e convenzionata), fra cui i due edifici delle Dighe. Il progetto dell'intero quartiere risponde alle istanze sociali, progettuali e sperimentali tipiche dell'architettura e dell'urbanistica di quel periodo, fondandosi sul concetto di quartiere autosufficiente. Le Dighe hanno dimostrato nel tempo la loro fragilità e tutta una serie di problematiche che non è possibile ignorare, tuttavia introducevano anche alcune idee progettuali interessanti, con soluzioni innovative per quanto riguarda aspetti strutturali e impiantistici.

La realizzazione dei grandi quartieri residenziali era dovuta alla necessità di rispondere al crescente bisogno di alloggi dell'epoca, nello specifico di residenze a prezzo calmierato. Tali operazioni si inseriscono nel quadro normativo della legge 176 del 1962 e del relativo Piano di Zona di Begato (Buscaglia C., 1978), e prevedevano un crescente e costante aumento della popolazione nei centri urbani (Regione Liguria et al., 2019b). L'esigenza di nuovi insediamenti residenziali sul territorio genovese era dovuta in parte anche alla necessità di ricollocare la popolazione residente nelle aree del centro storico, demolite a seguito delle grandi opere di riprogettazione degli anni immediatamente precedenti.

---

<sup>2</sup> Ulteriori informazioni sulla presentazione del progetto sono disponibili al link: <https://smart.comune.genova.it/articoli/restart-begato-al-la-rigenerazione-del-quartiere-diamante>

Le Due Dighe del Quartiere Diamante avevano entrambe un'altezza massima di venti piani fuori terra. La Diga Rossa era lunga 166 metri, per 13,5 metri di profondità e conteneva 276 alloggi. La Diga Bianca, lunga 150 metri, aveva una profondità di 12,5 metri e comprendeva un totale di 247 alloggi. Nel complesso i due edifici ospitavano 532 alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale, coprendo un terzo del sistema di residenze pubbliche dell'intero quartiere (Regione Liguria et al., 2019b). Gli studi redatti all'interno del progetto Restart Begato evidenziano come il Quartiere Diamante rappresenti una delle aree più problematiche di Genova per la qualità edilizia ormai scadente e bisognosa di ingenti opere manutentive, l'isolamento rispetto ai principali nodi urbani e una forte omogeneità sociale, che tende a concentrare e ghettizzare nell'area fasce particolarmente deboli della popolazione (Comune di Genova, 2019).



Figura 1 | La Diga di Begato, 2008. Da: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Genova\\_Bolzaneto\\_Diga.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Genova_Bolzaneto_Diga.jpg)

Per l'amministrazione Comunale la demolizione del complesso della Diga ha sicuramente un valore paradigmatico per segnare l'inizio del processo di riqualificazione del quartiere. Il Comune evidenzia, inoltre, che la condizione di degrado in cui versavano gli immobili rendeva non sostenibile o particolarmente svantaggioso ipotizzare un progetto di recupero e adeguamento degli stessi. I costi manutentivi e gestionali (in caso non fossero stati demoliti i due edifici) sono stati stimati infatti in aumento nei successivi decenni, a causa della compromissione dello stato degli elementi edilizi degli immobili e per l'adattamento degli stessi agli odierni standard abitativi e ambientali (Comune di Genova, 2019). L'insieme di tutte le condizioni sopra enunciate ha portato alla demolizione del complesso e all'approvazione del conseguente programma di Rigenerazione Urbana, redatto ai sensi della normativa regionale dello stesso 2018.

### *Vincoli, strumenti e costi*

Il progetto Restart Begato, del quale il Comune ha nominato Arte Genova come soggetto attuatore<sup>3</sup>, si articola su tre fasi: una prima, già realizzata ha visto la ricollocazione dei nuclei dei residenti in nuovi alloggi; la seconda fase, in corso, comprende la demolizione della Diga Rossa e di parte della Diga Bianca ed infine una terza fase vedrà la rigenerazione urbana del quartiere, la realizzazione di un

<sup>3</sup> ARTE Genova (Azienda Regionale Territoriale per l'Edilizia) è stata istituita nel 1998 con Legge Regionale n. 9 del 12 marzo 1998, e riveste il ruolo di operatore pubblico dell'edilizia e gestore del patrimonio pubblico. Maggiori informazioni sono disponibili al link: <https://www.arte.ge.it/chisiamo/vision-e-mission.html>

nuovo gruppo di edifici (per un totale di 50 alloggi) e la riqualificazione energetica della parte di Diga Bianca non demolita. Durante la prima fase sono stati individuati e recuperati gli alloggi di proprietà comunale sfitti per la ricollocazione di 374 nuclei familiari dei 400 che risiedevano nella Diga (26 nuclei si sono trasferiti senza il sostegno comunale). Il progetto di ricollocazione delle famiglie è stato preceduto dall'apertura di laboratorio di confronto e ascolto degli abitanti, aperto presso la struttura del Paladiamante, nei pressi delle due Dighe. I nuclei familiari sono stati convocati singolarmente per valutare il trasferimento fra tre possibili alternative, in aree limitrofe della valle o in altri quartieri e settori urbani. L'operazione di confronto con la popolazione e il trasferimento dei nuclei, probabilmente la fase più delicata e significativa dell'intero progetto, si è svolta in coordinamento con la Asl e le associazioni locali. Il primo nucleo è stato trasferito il primo luglio 2019 e l'ultimo il primo aprile del 2020. La spesa per la prima fase è stata di circa 11 milioni di euro, la maggior parte dei quali necessari per il recupero degli immobili comunali sfitti. Questa prima fase è stata finanziata attraverso fondi straordinari stanziati dallo Stato, congiuntamente alla Regione Liguria.

La seconda fase, attualmente in corso, vede la demolizione degli edifici delle Dighe. Non verrà demolita una porzione della Diga Bianca che attualmente ospita 37 alloggi (civ. 11 di via Cechov), che risulta totalmente autonoma rispetto al resto della struttura. I costi della seconda fase sono stimati, all'interno del Documento di fattibilità del progetto Restart Begato, in 7.225.393,83 euro. I costi previsti, anticipati dall'Ente Comunale, saranno poi coperti dai fondi governativi CIPE (delibera CIPE 127/2017). La demolizione, iniziata al termine della fase di *strip-out*, che ha permesso l'eliminazione di servizi, utenze, pannelli di facciata e materiali isolanti, è effettuata mediante un escavatore cingolato di 60 metri di altezza (Comune di Genova, 2021). Tale tecnica di demolizione è stata valutata all'interno del Documento di fattibilità e preferita alla demolizione attraverso l'uso di cariche esplosive o attraverso la tecnica di *Verinage*. Lo stesso documento riporta che tutti gli interventi previsti sono conformi alle previsioni del Piano Urbanistico Comunale, ed evidenzia che la perdita relativa al valore degli immobili demoliti (stimata di circa 9 milioni di euro) sarà compensata dalla riduzione degli ingenti costi di manutenzione degli stessi (quantificati in 34 milioni di euro entro il 2034).



Figura 2 | Demolizione della Diga di Begato in corso, 2021, da:<https://www.lavocedigenova.it/2021/05/11/leggi-notizia/argomenti/attualita-4/articolo/diga-di-begato-proseguono-i-lavori-demoliti-15000-metri-cubi-di-cemento-armato-foto.html>



### *Prospettive future*

La terza fase, che farà seguito al processo di demolizione, corrisponde al progetto di rigenerazione urbana. Durante quest'ultimo passaggio è prevista la riqualificazione energetica della parte di Diga Bianca non demolita, oltre che la sua riprogettazione interna, con una riduzione della dimensione degli alloggi. Si prevede inoltre la realizzazione di nuovi edifici sul sedime della diga. La spesa prevista per la terza fase è stimata di circa 7 milioni di euro. Il progetto dell'ultima fase del programma, elaborato per ottenere i finanziamenti attraverso la partecipazione al Bando pubblico PINQua (Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare), è stato realizzato da ARTE, in una prima fase, per poi essere sviluppato dallo studio Burlando Architettura e presentato pubblicamente al Paladriamante il 19 maggio 2021 (Savarini, s.d.). Restart Begato si autodefinisce come un progetto per la ricostruzione di Edilizia sociale integrata e rigenerata dalla demolizione della diga. Prevede la realizzazione di un progetto architettonico che ha come obiettivo il recupero dei valori sociali del quartiere, attraverso non solo la realizzazione delle nuove residenze (in numero molto inferiore rispetto ai volumi demoliti), ma anche attraverso un intervento diffuso sugli spazi funzionali ad uso pubblico. La presentazione del progetto ha messo in luce la volontà di dotare il quartiere di nuovi servizi, fra cui un Parco dell'Energia, una nuova Piazza Diamante, aree per l'aggregazione sociale, spazi verdi per tempo il libero e lo sport ed un polo culturale (Savarini, s.d.). L'ambito urbano interessato dal progetto è di 45.700 mq. Il Documento di Fattibilità riporta che il numero di alloggi di nuova edificazione (Erp) è di 50, con una superficie media di 50 mq ciascuno (con 5 mq di superficie accessoria e 55 mq di SIm, per ogni alloggio), per un totale di 2.750 mq di SLP di progetto. Gli alloggi oggetto di ristrutturazione sono invece 37, con una SLM di 60 mq l'uno e un totale di 2.220 mq di SLP. Si prevede la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, con una parte del nuovo edificato destinata ad edilizia residenziale sociale. A differenza del primo progetto sviluppato da Arte, che prevedeva la costruzione di una serie di edifici con tetto a falda sparsi sul territorio, il progetto presentato prevede la realizzazione di 3 edifici che, insediandosi sul sedime della Diga, ne utilizzano le fondamenta.

La demolizione della Diga di Begato assume un valore simbolico, come passaggio obbligato per il risanamento di una condizione urbana, architettonica e sociale degradata. Rappresenta il tentativo di eliminazione fisica dei problemi dell'intero quartiere, tramite il ricollocamento della popolazione sul territorio e lo smantellamento quasi totale del manufatto architettonico. Contemporaneamente, la demolizione, nel caso del Quartiere Diamante, è intesa dal Comune come strumento di rigenerazione urbana, come una delle fasi di un più ampio progetto che mira alla riqualificazione dell'intero quartiere. In questo quadro generale la demolizione della Diga di Begato non è quindi considerata come una fase finale ma come il primo passo di un più ampio e articolato progetto.



Figura 3 | Tavola di inserimento volumetrico e funzionale, Restart Begato, 2021. Da: <https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/presentazione.pdf>

## L'EDIFICIO EX ANSALDO NIRA: QUADRO GENERALE E NASCITA DEL PROGETTO

La demolizione dell'edificio Ex Ansaldo Nira si inserisce all'interno di un più vasto progetto urbano riguardante la trasformazione del comparto Fiera-Kennedy collocato all'estremo levante del fronte mare genovese. Il progetto urbano, che prende il nome di *Waterfront di Levante*,<sup>4</sup> è stato formalmente presentato nel 2017 dopo un processo di elaborazione progettuale e revisione pianificatoria che ha coinvolto diversi enti territoriali, dal Comune di Genova all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale. Nel disegno d'assieme proposto dal *Waterfront di Levante* assume particolare rilevanza il tema della connessione e continuità longitudinale tra il Ponte Antico rigenerato a partire da Expo 1992, la zona della Fiera di Genova e il lungomare di Corso Italia; tale connessione è attuata tramite un nuovo canale-urbano, o darsena navigabile, scavato a ridosso delle antiche mura della città, in adiacenza alla strada sopraelevata. Per portare a termine l'opera è prevista un'intensa campagna di demolizioni indirizzate a liberare il sito dai padiglioni in stato di abbandono e/o parziale utilizzo e favorire la trasformazione. In questo contesto, la demolizione dell'edificio ex Ansaldo Nira è strategica: sul suo sedime, infatti, scorrerà il primo tratto del canale-urbano passando sul retro del padiglione B della Fiera e andando a lambire il lato ovest del padiglione S. Il complesso nasce nel 1964 con la denominazione originaria di Nfa, attribuitagli dall'autore del piano urbanistico del quartiere espositivo, Luigi Carlo Daneri. Progettato da Maurizio Vitale, Domenico Del Vecchio e Edoardo Salzano, l'edificio ex Ansaldo Nira (*Nucleare Italiana Reattori Avanzati, Società per Reattori Convertitori Avanzati e Veloci S.p.A.*) era destinato ad accogliere negli spazi

<sup>4</sup> Una completa descrizione del progetto del Waterfront di Levante è presente nel contributo "Possedere e trasformare: il ruolo della proprietà pubblica nelle grandi operazioni di trasformazione urbana a Genova" di Lombardini, Moretti, Pitanti (2021).



espositivi (la cosiddetta torre) la mostra delle telecomunicazioni e i congressi nella parte auditorium (il basamento) con una sala di circa mille posti e un grande palco. L'edificio principale (la torre) fu utilizzato per qualche edizione di Eurodomus, una rassegna dedicata alla casa e, dopo un periodo di scarso utilizzo, nei primi anni Ottanta, fu oggetto di lavori di consolidamento e ristrutturazione per diventare la sede di Ansaldo Nira. Le opere eseguite furono indirizzate all'adattamento interno ad uffici e alla trasformazione del tamponamento di perimetro, aumentando la superficie vetrata con l'installazione di facciata del tipo *curtain-wall*. Le trasformazioni strutturali di maggior rilevanza riguardarono le sopraelevazioni e i consolidamenti. L'edificio torre fu incrementato di un piano con ulteriori uffici, così come il corpo basamentale a nord. Entrambe le sopraelevazioni furono realizzate in struttura metallica e solai di copertura in lamiera grecata e calcestruzzo. Dopo l'abbandono del nucleare, la gestione dell'edificio passò ad Ansaldo Trasporti e poi ad Ansaldo Signal. Nel 1985 l'Auditorium fu trasformato nell'attuale Fiera-congressi.



Figura 4 | L'Edificio Ansaldo ex Nira all'interno del distretto della Fiera del Mare in costruzione, 1983. Da: <https://www.flickr.com/photos/genovacittadigitale/>

### ***Vincoli, strumenti e costi***

Il fabbricato di forma regolare è costituito da undici piani fuori terra e da un piano seminterrato; la copertura è piana e parzialmente praticabile. Dal punto di vista della consistenza, il fabbricato principale misura 17.395, mentre l'Auditorium è di 3.404 mq. Sotto il profilo pianificatorio, l'edificio, realizzato nei primi anni '60 concluso nei primi mesi del 1964, non risulta soggetto alla verifica di interesse storico artistico; sorge però nella fascia costiera entro i 300 metri dalla costa in area sottoposta a tutela paesaggistica. In aggiunta, in corrispondenza del prospetto ovest, il corpo di fabbrica basamentale presenta un paramento decorativo in moduli di cls armato realizzato su disegno dell'artista Pietro Cascella ed inserito nella facciata al tempo della costruzione dell'edificio. Nel corso delle operazioni, l'opera è stata sottoposta alla verifica di interesse storico presso la Soprintendenza per definirne le modalità di smontaggio, conservazione e futura esposizione. In termini di processo, le opere di demolizione richiedono l'espressione di parere e relativo rilascio di nulla osta, pertanto il progetto definitivo presentato nel 2018 era finalizzata anche all'ottenimento delle autorizzazioni necessarie, a partire dalla scheda di richiesta di verifica interesse presso la Soprintendenza (Art.12 del DL 22 gennaio 2004, n.42 e successive modificazioni) relativamente all'elemento decorativo.

La fase operativa delle demolizioni esterne ha preso avvio ad inizio 2019 con le attività di smantellamento delle scale esterne, propedeutiche allo smontaggio della scultura di Pietro Cascella che, d'intesa con la Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio della Liguria, è stata ricomposta e collocata a chiusura del primo bacino d'acqua ricavato dalla demolizione e dallo scavo del sedime del manufatto.

Le operazioni di demolizione sono state precedute da attività di bonifica dell'Auditorium e di ponteggio degli interni dei piani più alti (in vista dell'imminente collocazione in copertura di macchine operatrici). Già dalle prime settimane, sul fronte est del fabbricato è stata collocata una gru funzionale a collocare le macchine in copertura e, successivamente, a traslare a terra i telai strutturali che sono stati ridotti in porzioni più piccole e, una volta depositati al suolo, demoliti per poi essere trasferiti a discarica, così come tutti gli altri materiali derivanti dalla demolizione non riciclabili. La prima fase di bonifica, invece, ha riguardato la rimozione e smaltimento dei pannelli di amianto con cui era rivestito gran parte dell'involucro esterno.

In termini di finanziamento e costi, l'opera è prevista nel Programma Triennale dei Lavori Pubblici 2018 con uno stanziamento iniziale di 3.500.000 €. Con la Deliberazione di Giunta Comunale n° 28, è stato approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica che ha individuato tre fasi di intervento e relative componenti tecniche e economiche, in particolare: ponteggiatura ed opere propedeutiche di rimozione materiali e bonifica interna; rimozione e smaltimento paramento perimetrale; demolizione del fabbricato. Da queste proiezioni, il costo complessivo è stimato in 5.150.000 €.



Figura 5 | Demolizione dei Padiglioni della Fiera del Mare di Genova, 2021, da: <https://liguria.bizjournal.it/2021/04/waterfront-di-levante-conclusa-in-cinque-giorni-la-demolizione-del-padiglione-c-della-fiera/>



## *Prospettive future*

Operazione propedeutica alla realizzazione del compendio del *Waterfront di Levante*, la completa demolizione del manufatto ex Ansaldo Nira è da intendersi come la prima azione del nuovo progetto. Più che una rimozione, infatti, la liberazione dell'area è la prima tappa dei lavori eseguiti tra settembre 2019 e settembre 2020 da Consorzio Integra Soc. Coop. e C.M.C.I. S.C.A.R.L. Consorzio Stabile di Genova, su commissione del Comune di Genova per realizzare il nuovo canale navigabile. Durata dodici mesi, nel corso della pandemia da Covid-19, la demolizione si è conclusa in concomitanza con la presentazione ufficiale del cantiere e l'inaugurazione del 6 agosto 2020, giorno di inizio allagamento del nuovo specchio acqueo della piccola darsena che ha preso il posto dell'ex Nira.

Ulteriore elemento di interesse dell'operazione è la liberazione del cono visivo un tempo occupato dalla torre del manufatto. Sebbene di soli 11 piani fuori terra, il volume in totale stato di abbandono si imponeva sullo skyline e sulla prospettiva del mare e del porto da parte della città. Così come gli altri padiglioni fieristici demoliti nel corso del 2021 (il padiglione C, D e M e parziale rimozione e sostituzione dell'involucro del padiglione S, per un totale di circa 15 milioni di euro di spesa), l'abbattimento dell'ex Nira ha un forte valore simbolico per la città di Genova, teso al rinnovamento e alla riqualificazione della città. In luogo dei padiglioni dismessi si tracciano nuovi canali navigabili, specchi acquee aperti, dove troveranno posto attività sportive e ricreative legate al mare, nuove funzioni terziarie e commerciali, residenza con un rinnovato e più diretto rapporto con l'acqua. Non ultimo, la demolizione dei padiglioni consentirà lo sviluppo del Parco Urbano e della Darsena che, tramite un unico asse continuo tra terra e acqua, ambisce a connettere il centro urbano con il levante, realizzando in un'unica soluzione il nuovo grande lungomare di Genova.



Figura 6 | Demolizione dei Padiglioni della Fiera del Mare, 2021. Fonte: <https://concretenews.it/2021/04/29/demolito-il-padiglione-c-della-fiera-di-genova/>

## **GENOVA TRA DEMOLIZIONE, RIMOZIONE E SOSTITUZIONE**

In entrambi i casi qui illustrati la demolizione non è seguita da una ricostruzione e sostituzione delle vecchie con nuove volumetrie, se non in percentuale molto ridotta (nel caso della Diga). La perdita del potenziale valore connesso ai volumi edificati è tuttavia compensata da altri importanti fattori.

Sia nel caso della Diga sia nel caso dell'edificio ex Nira, la demolizione ha un forte valore simbolico; nel primo caso come rimozione dell'oggetto divenuto simbolo del degrado edilizio e sociale dell'intero quartiere, e nel secondo come prima tappa dei lavori per la realizzazione del nuovo *Waterfront del Levante* genovese. L'abbattimento dell'edificio Nira apre un cono visivo importante su quello che è il principale fronte di trasformazione urbano della città, ovvero il margine fra città, sistema portuale e costa. L'operazione affianca quindi a un importante fattore simbolico significative componenti economico immobiliari e di marketing urbano. L'altra demolizione analizzata nei precedenti paragrafi ha origine e motivazioni di base molto diverse. La demolizione della Diga di Begato rappresenta infatti il tentativo di rispondere a un problema di carattere sociale eliminando un elemento architettonico, divenuto negli anni la personificazione del problema stesso. La scelta dell'abbattimento, rispetto al recupero del manufatto è in questo caso giustificata, secondo l'Amministrazione che l'ha promossa, dagli ingenti costi di adattamento e riconversione rispetto ai costi di demolizione.

Il discorso pubblico è oggi nuovamente orientato all'azione. Se negli anni Settanta ciò si concretizzava nella costruzione, oggi si traduce nella demolizione, e si concentra sugli stessi simboli che la generazione precedente ha prodotto (si veda il caso di Begato) (Vergano, 2021). Se il rischio in questa situazione è che l'operazione si fermi alla demolizione dell'oggetto edilizio simbolico, la considerazione dell'aspetto sociale assume allora un ruolo fondamentale e nel caso di Begato si concretizza nell'istituzione di un Tavolo per la rigenerazione (Tavolo Diamante) (Vergano, 2021) e nello sviluppo e concretizzazione della fase post demolizione.

La demolizione è riconosciuta come un vero e proprio strumento della politica urbana per la trasformazione di situazioni anche molto diverse fra loro (Rusci, Perrone, 2020; Merlini, 2020). Nonostante la netta differenza fra i due casi analizzati nei precedenti paragrafi, in entrambi si evidenzia come la demolizione sul territorio genovese sia considerata uno strumento attuale attraverso il quale vengono realizzate le principali opere di trasformazione urbana.

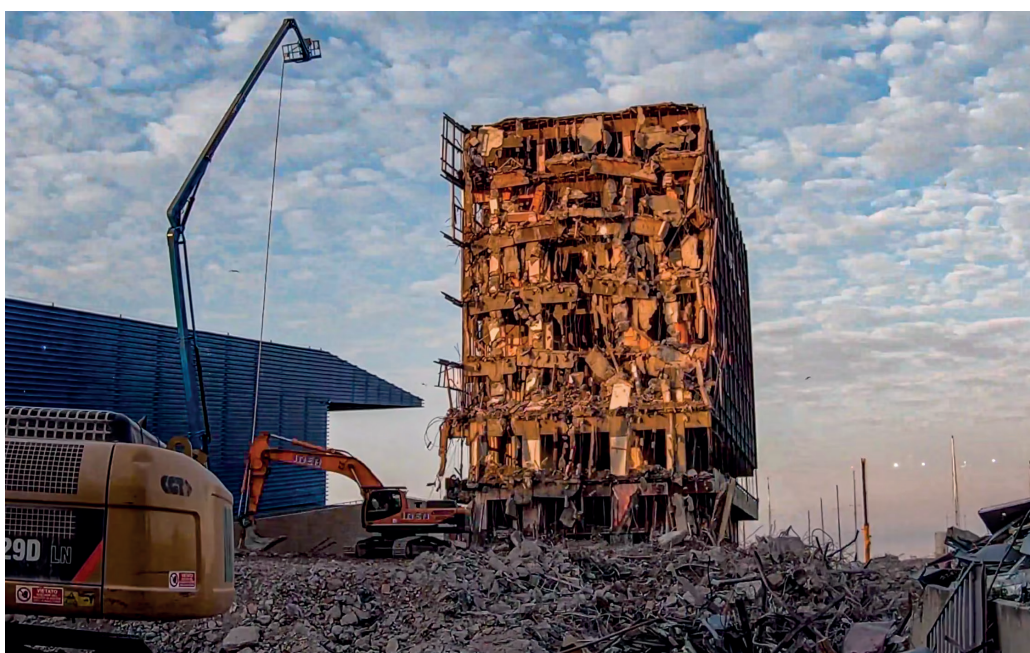


Figura 7 | Demolizione dell'Edificio ex Ansaldo Nira, 2019/2020. Da: Drone Genova, <https://vimeo.com/348367472>

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 1980.

Genova-Begato: l'edilizia industrializzata per la grande dimensione edilizia, in: *Casabella* n.459, pp. 16-26.

AA.VV., 1978.

Genova, in: *Urbanistica*, 68-69 (sul PRG 1976-80).

AA.VV., 1966.

Genova progetto Piccapietra, in: *Casabella* n.308.

Alberini, C., 2004.

*Infrastrutture e trasformazioni urbane a Genova*, Genova, De Ferrari.

Buscaglia, C., 1978.

La Val Polcevera e il piano di zona di Begato. In: *Urbanistica* 68-69.

Cevini, P., 1989.

*Genova anni '30: da Labò a Daneri*. Genova: Sagep.

Comune di Genova, 19 aprile 2021. Escavatore da record per demolire le dighe di Begato.

Il sindaco: "Basta zone ghetto". [online].

Disponibile su: <<https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/escavatore-da-record-demolire-le-dighe-di-begato-il-sindaco-basta-zone>>

Comune di Genova, 2019a. Proposta di Deliberazione N. 2019-DL-219 del 05/06/2019. Approvazione del programma di rigenerazione urbana Restart Begato e contestuale VI variazione al bilancio 2019/2021. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc\\_sedute/prop\\_2019\\_0033\\_testo\\_rigenerazione\\_urbana\\_restart\\_begato\\_0.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc_sedute/prop_2019_0033_testo_rigenerazione_urbana_restart_begato_0.pdf)>

Comune di Genova, 2019b. Restart Begato, al via la rigenerazione del quartiere Diamante. [online]. Disponibile su: <<https://smart.comune.genova.it/articoli/restart-begato-al-la-rigenerazione-del-quartiere-diamante>>

*Ex Ansaldo Nira*, 2019. Procedura aperta per l'affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori. Patto per la città di Genova - Recupero Waterfront di levante demolizione edificio ex Ansaldo - Nira, via dei Pescatori, 35 - Fase C Moge 17080. [online] Disponibile su: <<http://www.comune.genova.it/content/procedura-aperta-l%E2%80%99affidamento-della-progettazione-esecutiva-ed-esecuzione-dei-lavori-patto>>

Gabrielli, B., 1971.

L'impatto urbanistico genovese. In: *Controspazio*, n.1-2, 1971, pp. 2-17.

Gambaro, P., 1983.

Genova-Begato. In: *Città per vivere? Risposte significative nell'Italia degli anni '70*, Genova: Sagep.

Inizio Fase operativa della demolizione, 22 gennaio 2019, [online] Disponibile su:

<<https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/inizio-fase-operativa-delle-demolizioni-esterne-dell%E2%80%99edificio-ex-nira>>

Inizio lavori di demolizione Edificio Ex Ansaldo

Nira 15 luglio 2020. [online] Disponibile su:

<<https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/waterfront-di-levante-alla-demolizione-dell'ex-centro-direzionale>>

Lagomarsino, L., 2004.

*Cento anni di architetture a Genova: 1890-2004*, Genova: De Ferrari.

Lombardini, G., Rosasco, P., 2020.

Trasformazione urbana tra convenienze private ed interessi pubblici. Il waterfront di Genova, in: *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LI, 129, pp. 160-182.

Merlini, C., 2020.

*Demolition as a Territorial Reform Project*, in Della Torre, S., Cattaneo, S., Lenzi, C., Zanelli, A., (a cura di), *Regeneration of the Built Environment from a Circular Economy Perspective*, Berlin-Heidelberg, Springer, pp. 39-45.



Monitoraggio ambientale, 30 gennaio 2020. [online] Disponibile su: <<https://smart.comune.genova.it/contenuti/monitoraggio-ambientale-nira>>

Poleggi, E., 1972. *Strada Nuova: una lottizzazione del Cinquecento a Genova*, Genova, Sagep.

Recupero Waterfront di Levante demolizione edificio ex Nira - Drafinsub Srl. 15 maggio 2018. [online] Disponibile su: <<http://www.comune.genova.it/content/recupero-waterfront-di-levante-demolizione-edificio-ex-nira-drafinsub-srl>>

Regione Liguria, Comune di Genova, Arte Genova, Burlando Architettura, 2021. Elaborato grafico Progetto Begato. [online] Disponibile su: <<https://smart.comune.genova.it/sites/default/files/presentazione.pdf>>

Regione Liguria, Comune di Genova, Arte Genova, Burlando Architettura, 2019. Begato Project. Restart Begato. Documento di fattibilità. [online]. Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc\\_sedute/prop\\_2019\\_0033\\_testo\\_rigenerazione\\_urbana\\_restart\\_begato\\_o.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc_sedute/prop_2019_0033_testo_rigenerazione_urbana_restart_begato_o.pdf)>

Regione Liguria, Comune di Genova, Arte Genova, Burlando Architettura, 2019b. Begato Project. Restart Begato. Documento di fattibilità. Relazione storico-paesaggistica. [online] Disponibile su: <[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc\\_sedute/prop\\_2019\\_0033\\_testo\\_rigenerazione\\_urbana\\_restart\\_begato\\_o.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc_sedute/prop_2019_0033_testo_rigenerazione_urbana_restart_begato_o.pdf)>

Rusci, S., Perrone, M.A., 2020. La città da demolire. Un caso studio per l'analisi dei costi di demolizione e contrazione urbana in Italia, in: *Valori e Valutazioni*, n. 26, pp. 59-71.

Salvarini, F. (s.d.) Dalla Diga di Begato al Progetto Restart, la rigenerazione urbana che porta qualità all'abitare. Ordine degli Architetti PPC di Genova. [online]. Disponibile su: <<https://ordinearchitetti.ge.it/dalla-diga-di-begato-al-progetto-restart-la-rigenerazione-urbana-che-porta-alla-qualita-dellabitare/>>

Vergano, A., 2015. *La costruzione della periferia: la città pubblica a Genova. 1950-1980*, Roma: Gangemi.

Vergano, A., 16 marzo 2021. Sulle politiche dell'abitare: demolire le dighe di Begato non basta. La demolizione di uno dei simboli del disagio abitativo dell'edilizia residenziale pubblica apre una riflessione sulla rigenerazione urbana. [online] Disponibile su: <<https://inchieste.ilgiornaledellarchitettura.com/sulle-politiche-dellabitare-demolire-le-dighe-di-begato-non-basta/>>

Video/time lapse, Genova Drone, 25 gennaio 2021. [online] Disponibile su: <<https://genovaquotidiana.com/2021/01/25/done-genova-ci-regala-lo-spettacolo-dei-lavori-del-waterfront-di-levante/>>

Video/time lapse, Genova Drone, 16 luglio 2019. [online] Disponibile su: <<https://genovaquotidiana.com/2019/07/16/drone-genova-la-demolizione-delledificio-ex-nira-in-due-minuti/>>

Distrum quid que alignis mo eostius.  
Sum quo is et laut dempossita sint, torporro estii dolesed ignienihit, quati aut quas et quo officiliqui occus.  
Volorepero dolessitae. Tium num doloreium ipsum ut et imus enis magnistis il et eicient optas ea que verupta tquundandant ex earupta tenderrum evellandebit quame volorum velestibus, ium ut evelest orepelis dolupta testrum quasit, ut et estemqui doluptas ellaborem et hil millaborae. Nam reris modipsae nonsene ctores excere volorro eiur, que sita consequi asitiation es acese nem doluptasi ne nobis soluptatiam estia doleni delestiossi quaturi tet alis molentor magnatio exerum conse porati ad esera erior ma equam quia di ium el id moloreratis molorum enderum, sincto cum exearchit quas dellestem quos ipsum cor arum quatur? Uda con rendae et ape si dolupicil ium eati tet laborios pa alis eos min nos nihit aut unt equiam que officabo. Itatemporrum ipsae endessit et excea con nimagnis es mi, sit exceatur?  
Itasint officae rrumet voluptas aut aciis aut re doluptaerror arunt.  
Nes simaior ehenis nis rem qui tes eventin

# LA CITTÀ DI FIRENZE TRA TRASFORMAZIONE DIGITALE E NUOVE SFIDE DA RACCOGLIERE

**Ferdinando Tupone**

Università degli Studi di Firenze

DSPS – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

*ferdinando.tupone@unifi.it*

*ferdinando.tupone@gmail.com*

## ABSTRACT

If the COVID-19 pandemic and other crisis factors continue to add pressure on urban systems, plans and operations, how will cities be able to build a comprehensive policy approach to risk management?

At this critical juncture, local authorities are forced to implement innovative policies in order to increase resilience, as well as to develop governance frameworks around the latest technologies. Thus, digital infrastructure lies at the very core of urban governance.

In the last few years, the City of Florence, together with its partners, has played a key role in both promoting and enhancing its own digital transformation as a cultural, social and economic process. This largely accounts for its excellent position in national digital competitiveness rankings. Nevertheless, considering citizens in their different roles, levels of competence, needs and expectations – as users, learners, workers, active citizens, patients, members of larger regional communities and co-creators of the digital sphere –, effective and efficient policy responses to the current crisis cannot be based exclusively on infrastructural endowment.

*City of Florence, digital transformation, ranking, competence, social complexity*

Se la pandemia di COVID-19 ed altri fattori di crisi continueranno a porre sotto pressione i sistemi urbani, nella loro operatività e capacità pianificatoria, come potranno le città definire un approccio di *policy* ad ampio raggio per la gestione del rischio?

I governi locali, in questa fase critica, non possono prescindere dall'implementazione di politiche innovative per aumentare la resilienza dei territori e sviluppare modelli di *governance* in relazione alle nuove tecnologie: l'infrastruttura digitale è elemento più che mai decisivo della *governance* urbana.

Negli ultimi anni, il Comune di Firenze ha promosso e potenziato, in logica di *partnership*, la propria trasformazione digitale come processo culturale, sociale ed economico. Ciò spiega in buona parte la sua eccellente posizione nelle classifiche nazionali della competitività digitale. Tuttavia, considerando i cittadini nei loro diversi ruoli, competenze, bisogni ed aspettative – come utenti, discenti, lavoratori, cittadini attivi, pazienti, membri di più ampie comunità regionali e co-creatori della stessa sfera digitale –, le risposte politico-amministrative alla crisi non possono basarsi, in termini di efficacia ed efficienza, esclusivamente sulla dotazione infrastrutturale.

*Città di Firenze, trasformazione digitale, ranking, competenza, complessità sociale*

## POLITICHE E CITTADINANZA NELL'ATTUALE CONTESTO DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

Il concetto di 'trasformazione digitale' trova il suo referente empirico in un processo complesso, dalle profonde implicazioni non solo sotto il profilo economico-produttivo, ma anche, e non da ultimo, dal punto di vista sociale e culturale. Un processo che negli ultimi anni con intensità dirompente, e spesso esasperante nelle fasi più critiche della pandemia di Covid-19, ha posto inaspettate sfide per una molteplicità di attori, individuali e collettivi: ai singoli cittadini, alle famiglie, alle imprese, alle articolazioni associativo-organizzative della società civile (sindacati dei lavoratori, organizzazioni datoriali e associazioni del terzo settore *in primis*), nonché ai decisori pubblici nei diversi livelli di governo, incidendo sensibilmente sulle scelte di indirizzo politico-amministrativo (in chiari termini di re-indirizzo).

Dinanzi alla 'frattura storica' operata dal coronavirus, gli strumenti della *policy analysis*, soffermandosi in particolare sul territorio a livello comunale, possono facilmente dimostrare aporie, carenze, manchevolezze, e quindi inefficacia, della pianificazione urbanistica tradizionale, sia nella gestione dell'innovazione che negli interventi volti a limitare *ex ante* fattori di crisi analoghi/assimilabili a quelli pandemici. Pertanto, nuove capacità di programmazione e progettazione del territorio sono richieste in una logica di *integrazione tra luoghi e persone, ottimizzazione del rapporto spazio-tempo-servizi, rimodulazione rigorosa e trasparente delle relazioni pubblico-privato*<sup>1</sup>. Nelle attuali condizioni socio-politico-economiche, peccerebbe senz'altro di ingenuità chi pensasse di poter ripartire, come se nulla fosse stato, da dove si era rimasti prima della crisi. In effetti, nessun 'eterno ieri' di weberiana memoria sembra reggere dinanzi alla fenomenologia di uno sconvolgimento planetario che reclama nuovi assi strategici di intervento.

Molte gravose questioni sono dunque sorte, investendo da più parti lo stesso concetto di cittadinanza: come ridefinirlo nell'orizzonte ora più che mai pervasivo della digitalizzazione?

Affrontare tale domanda è impresa ardua, perché nulla vi è di scontato nei termini in cui la risposta dovrebbe formularsi. Ad ogni modo, occorre essere consapevoli che quella ri-definizione postula *di necessità* una qualche capacità di 'partecipazione civica telematica' a partire da una più generale capacità di "partecipazione *consapevole* alla vita *online*"<sup>2</sup>. D'altra parte, mai come ora il cittadino è stato chiamato a vedersi e a riconoscersi come portatore di diritti e doveri nel vertiginoso dominio delle nuove tecnologie. Diritti e doveri da declinare, dunque, in senso rigorosamente digitale: basti solo pensare, nella sfera di diretta competenza giuslavorista, all'incremento esponenziale del telelavoro/lavoro da remoto, spesso *tout court* definito, e impropriamente, *smartworking* (per attività che molto hanno ancora di *working*, ma poco o nulla di

---

1 Il problema del rapporto tra pubblico e privato, ovvero la questione di una chiara ridefinizione/rimodulazione dei due termini del binomio in una "nuova forma da precisare" – laddove i loro confini, a partire dalla fase neocapitalista del secondo dopoguerra, sono diventati progressivamente permeabili, nebulosi ed evanescenti, essendo soggetti a continui processi osmotici –, è problema annoso e di assoluta centralità. Il filosofo Ugo Spirito è stato tra i primi a trattarlo *in nuce* già negli anni '30 del secolo scorso e poi a risollevarlo con grande lucidità sul finire degli anni '70, considerandolo come "il problema del nostro tempo nel suo nucleo fondamentale" (U. Spirito, *Che cosa sarà il futuro*, Cadmo Editore, Roma, 1978, pp. 36-40). Sulla necessità di superare il "gap culturale" tra pubblico e privato, che non vuol dire uniformare il cfr. M. Vianello, *Smart Cities. Gestire la complessità urbana nell'era di internet*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013.  
2 Cfr. E. Zanette, C. Tincati e M. C. Averame, *Il libro di educazione civica. Costituzione, sviluppo sostenibile, cittadinanza digitale*, Pearson Italia, Torino, 2021.

autenticamente “*smart*”<sup>3</sup>). Molta retorica si è fatta e continua a farsi, non di rado astrattamente, su questo ‘vedersi’ e ‘riconoscersi’ nella cittadinanza digitale, tra le decantate virtù (qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività) di un sistema tecnico-informatico posto a servizio della collettività all’insegna della parola “*smartness*”<sup>4</sup>. Termine fin troppo abusato in senso ‘ideologico-strumentale’ e/o di ‘uso improprio’, in tempi di agognata ‘smartificazione’ integrale (di uomini e cose)<sup>5</sup>.

Intanto, nella realtà quotidiana, dietro l’efficientismo della digitalizzazione *in progress* – quale innegabile poderoso *driver* per la competitività, la crescita economica ed il miglioramento intelligente della qualità della vita<sup>6</sup> –, notevoli elementi di criticità permangono, riaffiorano o emergono (anche in forme inedite o comunque impreviste) nella misura in cui quei titolari di diritti e doveri, irriducibili ad un unico *status*, esprimono insieme assai diversificati di funzioni, competenze, desideri, bisogni ed aspettative. Il che si spiega soprattutto in ragione delle intricatissime dinamiche di *overlapping* che pervadono l’universo delle classi, dei ruoli e delle categorie funzionali in cui concretamente si declina (con dosaggi variabili di positività e negatività) l’*essere cittadino*, al di là delle formulazioni teorico-ideali e delle astrattezze giuridiche che, dalla Rivoluzione francese, in poi hanno contrassegnato la figura – che comunque resta centralissima negli ordinamenti demo-liberali – del *citoyen*.

Ci imbattiamo, dunque, nella complessità derivante dal presentarsi del cittadino, all’interno dello scenario della trasformazione digitale, nelle più diverse combinazioni delle sue reali determinazioni: come utente, lavoratore, attivista, volontario, assistente, assistito, docente, discente, educatore, *lifelong learner*, ideatore e co-artefice della stessa sfera digitale, ecc.

Si considerino, poi, ulteriori difficoltà dovute agli scarti/conflitti generazionali, alle diseguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, ai divari territoriali in formazione/istruzione, ai fenomeni recessivi e di disagio sociale in genere (dispersione disoccupazione, inoccupazione, dispersione scolastica,

---

3 Su questo punto si è pronunciato in chiari termini, nel corso di un’intervista rilasciata ai fini della nostra ricerca, Omar Campise (fondatore e CEO della start-up milanese Palatò e board member dell’Insead Alumni Italy Association), sottolineando il “potere fuorviante” dell’assimilare il mero remote working all’autentico smart working: l’attività lavorativa, per essere davvero smart, deve infatti fondarsi su ben definiti modelli organizzativi di agile working, di cui paradigmatico esempio è il modello EQUACY (tra i cui cardini ricordiamo: forte condivisione delle finalità aziendali, rigorosa equità tra i membri del team, previsione di funzioni strettamente coordinate, solida formazione e preparazione ex ante, repentina capacità di ridefinizione dell’azione strategica ove necessario). E non sono moltissime, in Italia, le aziende che hanno adottato, come Palatò, visioni organizzative di questo tipo (cfr. A. Battista e O. Campise, *Oltre la crisi. Dieci pezzi facili su lavoro, impresa e mercati per ripensare il futuro*, *Historica – Giubilei Regnani, Cesena, 2020*). La necessità di non confondere il semplice lavoro da remoto – cresciuto esponenzialmente durante la pandemia – con lo smart working, è stata ribadita anche da un altro dei nostri interlocutori, Massimo Manzini (Responsabile Centro Studi Economici e Fattori Competitivi Territoriali – Confindustria Firenze), che ha peraltro evidenziato le profonde ricadute che hanno avuto queste forme di lavoro, non ancora adeguatamente regolate, sul terreno delle stesse relazioni industriali nella lunga fase emergenziale.

4 Sul concetto di *smartness* applicato alla città, cfr. G. F. Ferrari, *Smart City: l’evoluzione di un’idea*, Mimesis, Milano 2020.

5 Per una lucida analisi della declinazione dominante del concetto di *smartness* (di conio neo-liberale), nonché delle retoriche politiche che plasmano e ri-plasmano tale concetto, con tutte le loro implicazioni teoriche ed empiriche (affermazione della ricerca tecnocratica di dominio urbano, parossismo continuo e crescente della vigilanza e del controllo, rimozione dei cittadini dal centro delle politiche di sviluppo), cfr. E. Morozov e F. Bria, *Rethinking the Smart City: Democratizing Urban Technology*, Rosa Luxemburg Stiftung – New York Office, 2018.

6 Cfr. G. Dall’O, *Smart City. La rivoluzione intelligente delle città*, Il Mulino, Bologna, 2014.



fenomeno NEET<sup>7</sup>, ecc.), alle disparità di genere, alle inefficace ed inefficienze sistemiche di varia natura (instabilità politico-governativa, disfunzioni amministrative, carenze infrastrutturali, ecc.).

La realtà italiana, dal canto suo, si contraddistingue da tempo per una pronunciata varianza nell'ambito delle 'condizioni tecnologiche' in cui versano i cittadini, a cominciare dal fatto che non tutte le famiglie vantano agevole – ovvero semplificato, rapido e, se non gratuito, quantomeno *low cost* – accesso alla rete telematica. Condizione, questa, assolutamente necessaria in relazione alla fruizione dei servizi pubblici digitali (zzati) in tempi in cui la Pubblica Amministrazione è chiamata, in modo piuttosto perentorio, a 'pensare ed agire in digitale' (emblematiche, in tal senso, le disposizioni del Titolo II -Transizione digitale del cosiddetto Decreto semplificazioni<sup>8</sup>).

La questione del *gender/generation/skill gap* – o, più in generale, del *digital redlining/digital divide* – dovrebbe di conseguenza occupare una posizione più che mai centrale nell'agenda dei *policy makers*. Infatti, per quanto risulti centrale la dotazione infrastrutturale-digitale (banda larga e ultra larga, *cloud center*, *data center*, servizi IT, ecc.) per la formulazione e implementazione di politiche urbane atte a fronteggiare i numerosi e gravi problemi legati alla complessità urbana – intensificati e moltiplicati, lo ripetiamo, dalla crisi pandemica – le risposte ai problemi medesimi non possono basarsi, sia in termini di efficacia che di efficienza, esclusivamente sulle cosiddette "autostrade informatiche", cioè sull'interconnessione sinergica di rapide tecnologie di trasmissione, da una parte, e nuovi servizi e applicazioni, dall'altra: chi può veramente garantire, che un'innovativa e 'risolutrice' dinamica socio-economica scaturisca 'in automatico' da questa sinergia meramente tecno-digitale?

Andrebbe quindi condotto un attento esame delle determinanti politiche, sociali, economiche ed educativo-culturali da 'promuovere-consolidare-valorizzare' affinché i cittadini siano soggetti attivi e non passivi nell'ambito della intricatissima triade 'reti-dati-applicazioni'. Soggetti che in qualche modo e misura posseggano, e non vengano posseduti da, la rete; o che quantomeno non si rivelino totalmente acquiescenti, abulici e apatici rispetto agli imperativi anonimo-impersonali dell'*on line*, la cui infrastruttura, lo ricordiamo, altro non è se non un gigantesco insieme di 'fattori abilitanti'. Il problema di fondo è vedere se verrà o meno 'abilitata' l'azione consapevole, partecipativa e continuativa (non *spot*) delle persone in una logica di inclusione sociale, di sostenibilità dello sviluppo e di resilienza del tessuto urbano.

Fino a che punto i cittadini sono messi al centro delle trasformazioni tecno-digitali in corso a livello infrastrutturale? Qual è il loro ruolo effettivo nel *mare magnum* (il cui stato oscilla spesso tra il 'mosso' e il 'molto mosso') del cambiamento delle nostre città?

Ne va, e non da ultimo, della stessa capacità di affermazione e tenuta della *democrazia sostanziale*.

---

<sup>7</sup> Fenomeno di portata drammatica in Italia: nel 2020 i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in corsi di formazione sono saliti a quota 23,3% (+ 1,2 % sul 2019; valore assoluto: 2,1 milioni). È questo il dato più alto registrato nell'Unione europea (cfr. Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, Report, aprile 2021).

<sup>8</sup> Nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 31 maggio 2021 è stato pubblicato il Decreto Legge n. 77 2021 recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

Di qui l'importanza di comprendere la natura dei rapporti di forza nel raggio d'azione di coloro che presiedono alla trasformazione dei dati raccolti, nel corso del loro nebuloso fluire attraverso le reti, in informazioni che costituiscono – si badi – un vero e proprio *asset* nell'operatività delle applicazioni/servizi.

Operazione, questa, tutt'altro che semplice nei 'dinamismi liquidi', per dirla ancora una volta con Bauman, della fase attuale della modernità<sup>9</sup>. In tal senso, i cittadini dovrebbero essere innanzitutto edotti sul quadro generale del processo di digitalizzazione, al di là di una visione miope, essenzialmente tecnologico-centrica, della alfabetizzazione digitale, in cui logiche e meccanismi sottesi dall'utilizzo delle nuove tecnologie vengono acriticamente, e purtroppo tranquillamente, *dati per scontati*. In altre parole, la trasformazione tecnologica viene spesso *subita* (in misura ovviamente variabile) dalle persone, anziché essere *vissuta attivamente* nello sforzo di individuarne e coglierne le opportunità di miglioramento sociale, economico, culturale e, *last but not least*, civico<sup>10</sup>.

## COMPETENZA DIGITALE, PROTEZIONE DEI DATI E PRIVACY

Alla luce di quanto sopra esposto, la questione della *competenza digitale* resta dunque di cruciale importanza in tema di possesso delle reti, e al riguardo è più che mai opportuno individuare gli aspetti sui quali non ci si è a sufficienza soffermati in sede di riflessione-discussione intorno agli approcci e ai metodi educativo-formativi da porre alla base di una costruzione *in chiave critica* di questa singolarissima competenza. Assai singolare perché nel suo esercizio si forniscono continuamente dati, finanche personalissimi, ad un sistema telematico, sempre sfuggente nella sua onnipresenza, e che di dati indefinitamente si alimenta. È qui che sorge e si ripropone l'ormai annosa questione del controllo, ovvero della gestione trasparente e partecipata dei *big data*.

Parole o locuzioni come *Information Technology* (IT), *Internet of Things* (IoT), interazione *body-machine*, *Near Field Communication* (NFC); Intelligenza Artificiale (IA), diritti e doveri digitali, tutela della *privacy*, economia dei dati, cybersicurezza, *cloud computing*, *social networking*, *crowdsourcing*, *smartworking*, *e-commerce*, *e-government*, ecc. restano 'formule vuote' da un punto di vista soggettivo-cognitivo, ma concretissime nei loro effetti, laddove non sono le nuove tecnologie digitali e informatiche a lavorare *in maniera trasparente* per i cittadini, ma sono quest'ultimi ad operare *de facto*, fornendo i propri dati, affinché certe relazioni di potere (rapporti di forza e di scambio) si instaurino, consolidino o rimodellino (anche radicalmente) all'interno del sistema telematico (i dati, lo ripetiamo, sono veri e propri *asset* dei servizi digitali, e, in quanto tali, potenziale materia di 'scambio' e addirittura di 'ricatto'; materia quindi assai preziosa e pericolosa ad un tempo: le 'formule vuote' dell'inconsapevolezza sono perfettamente funzionali alla costruzione di 'particolari rendite' da parte di chi opera, o può *anche* operare, da posizioni decisionali di controllo, nelle zone grigie, se non buie, della rete<sup>11</sup>).

9 Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

10 Su questo miglioramento, derivante dalla costruzione di una "città intelligente", cfr. M. Vianello, *Costruire una città intelligente. Smart cities, gioco, innovazione: il futuro possibile*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014.

11 Il caso-scandalo Facebook, che si è pone tra illecito trattamento dei dati e azioni commerciali scorrette, è l'esempio più eclatante degli ultimi anni di come si possa mercanteggiare a livello planetario.

L'individuazione e trasmissione della *chiave dell'accesso critico alle competenze digitali* è più che mai necessaria per evitare che il cittadino, meramente sottoposto alla logica binaria dello 0-1/input-output, si smarrisca in quel processo di crescente *dematerializzazione* per il quale documentazione cartacea, attività fisiche, controlli *de visu*, attrezzature meccaniche e articoli di cancelleria sono sostituiti da algoritmi, database e processi di elaborazione 'virtuali', 'immateriali' o *tout court* 'eterei'.

Le infrastrutture digitali sono spesso percepite dagli utenti, nelle loro componenti 'incorporee', come 'indefinite' e tutto sommato 'neutre', così che è difficile essere animati, in questa percezione, dall'interesse per quali siano i centri in cui le attività di monitoraggio, di raccolta e elaborazione dati, nonché di archiviazione e trasmissione delle informazioni, trovano concreto svolgimento. Centri destinati a restare anonimi, vaganti tra un *cloud* e l'altro, per la stragrande maggioranza degli *internet users* che poi sono anche, in misura variabile, *city users*.

Tale percezione, con tutte le criticità che ne derivano, rendono reale, per il cittadino, il rischio di essere, per così dire, posseduto nel possesso (da parte di chi, effettivamente?) dei molteplici dati, quali che siano, relativi alla sua persona. Il che non significa inculcare l'ossessione del controllo e della sorveglianza – dinanzi all'occhio digitale di un perfezionato 'Grande Fratello' orwelliano o sotto i riflettori di un planetario Panopticon benthamiano –, ma sottolineare l'esigenza di un dibattito *critico e pubblico* sulle strette relazioni tra chi esercita potere sul funzionamento e sulla gestione dei contenuti dell'infrastruttura digitale – comunque chiamata a riplasmare 'in senso *smart*' il paesaggio tecnologico delle città – e chi definisce l'indirizzo politico-economico alla base dei percorsi di *policy* dell'agenda urbana.

Di assoluta rilevanza è dunque – sempre in tema di possesso delle reti e accanto alla questione della competenza – la *issue* della *sicurezza* dei dati e della loro trasparente gestione nel rispetto nel rispetto della *privacy*. Problematiche di ordine etico sono purtroppo ineludibili su questo terreno e mai dovrebbero essere, per così dire, 'cloroformizzate'. Basti solo pensare – tra la miriade di *cookies* che tempestano l'*internet user* – alla raccolta integrata di dati (*data warehouse*) e ai connessi processi di *data mining*, grazie ai quali è possibile operare la segmentazione perfetta di un *target consumer* sulla base di una puntuale profilazione delle persone (che in pratica si traduce in un *identikit*) e in esclusiva funzione del *marketing* (le persone vengono osservate sotto il profilo relazionale, della condizione professionale/lavorativa, delle abitudini di acquisto, della situazione patrimoniale, ecc. per essere spinte all'acquisto).

Le sfide da raccogliere sono tante e importanti nel nostro Paese: l'Italia, infatti, al di là degli spinosi nodi 'politico-tecnologici' da sciogliere (e che comunque non riguardano esclusivamente la realtà italiana), anche sotto il solo profilo operativo-applicativo, si trova in fondo alla classifica degli Stati membri dell'Unione Europea in materia di diffusione delle competenze digitali, ricoprendo, stando ai dati della Relazione DESI 2020, uno sconcertante 25° posto (seguono Romania, Grecia e Bulgaria). Si colloca poi addirittura all'ultimo posto (28°, ben due posizioni perse rispetto al 2019) nel capitolo tematico "capitale umano" (che comprende la percentuale di individui in possesso: *a*) di competenze digitali di base e *b*) di competenze digitali superiori a quelle di base, nonché la percentuale di specialisti Ict sul totale degli occupati e la percentuale di laureati nel settore ICT sul totale dei laureati). Eppure il bel Paese è al terzo posto quanto a distribuzione di tecnologia 5G e si colloca in posizione relativamente alta dal lato dei servizi pubblici digitali (*e-government*), molteplici ma non sufficientemente/adeguatamente utilizzati. Il che lascia molto riflettere.

## IL PIANO FIRENZE DIGITALE COME POTENZIALE VOLANO PER UNA CULTURA DIGITALE MATURA

Una certa consapevolezza circa la grande rilevanza politica delle questioni su sollevate, sembra essere maturata in seno all'amministrazione fiorentina, che nel novembre 2020 ha presentato il primo esempio in Italia di 'palinsesto *web-social*' promosso da un Comune, espressamente dedicato alle attività di 'divulgazione, conoscenza e promozione dei saperi digitali'. L'innovativa piattaforma, frutto di un impegno congiunto pubblico-privato e denominata Firenze Digitale, è stata gratuitamente messa a disposizione dei cittadini, delle imprese e della stessa Pubblica amministrazione come base per la costruzione *interattiva* di una cultura digitale che voglia dirsi matura. Cultura da fondarsi, come affermato dai promotori, su diversi pilastri: formazione qualificata; tutorial; divulgazione sul corretto uso della strumentazione digitale; idee innovative e linguaggi corretti; informazioni, notizie, aggiornamenti e seminari (in specie sui progetti di *Smart Cities*); occasioni di confronto e scambio; nuove opportunità e nuove professioni<sup>12</sup>.

È questo il quadro in cui il cittadino viene ufficialmente invitato a 'scoprire' il proprio livello di conoscenza digitale mediante appositi quiz/test di autovalutazione (Quanto sei digitale?), inseriti nel portale stesso, così da poter essere indirizzato, sulla base dei risultati raggiunti, verso le sezioni con i contenuti a lui più adatti/congeniali per dotarsi delle *skill* necessarie all'utilizzo e al miglioramento delle piattaforme informatiche. D'altra parte, volenti o nolenti, i *trend* ci dicono che nei prossimi anni si sarà costretti a fare ricorso in via pressoché esclusiva a questa strumentazione per usufruire di tutta una serie di beni e servizi offerti, stimolati e alimentati sia da parte pubblica che privata.

Insomma, questa progettualità è coerente con la constatazione che una buona dotazione infrastrutturale è condizione sì necessaria, ma non sufficiente, per l'autentica costruzione di una *Smart City*, laddove l'investimento in nuove tecnologie risulterebbe sterile, e in termini paradossali, senza un bacino di utenza adeguatamente formato e culturalmente preparato. Detto altrimenti, non si ha una "città *smart*" in assenza o latitanza di cittadini *smart*. E le stesse imprese ed associazioni della società civile non possono esimersi dall'essere improntate alla *smartness*. Pensare il contrario significa farsi assertori di un determinismo tecno-digitale che, in verità, sul terreno dell'evidenza empirica deve ancora dare buona prova di sé. Ciò non significa – diciamo subito a scanso di equivoci – sottovalutare il dato infrastrutturale della digitalizzazione, il cui potenziamento è e deve rimanere centrale nella *policy agenda*: senza di esso nella odierna complessità mancherebbe la base per qualsivoglia innovazione orientata ad

---

12 Il portale "*firenzedigitale.it*" è stato presentato a fine novembre 2020 dal Sindaco di Firenze Dario Nardella e dall'Assessore all'innovazione, *Smart City* e sistemi informativi Cecilia Del Re, con il saluto del Ministro per l'Innovazione Paola Pisano e la partecipazione di tutti i partner del progetto, definito nell'ambito del "Piano Firenze Digitale" che ha preso il via nel 2016. Tra i partner figurano Regione Toscana, Camera di Commercio di Firenze, Confservizi Cispel Toscana, oltre alle seguenti aziende partecipate: Alia, Publicacqua, Firenze Parcheggi, Sas, Toscana Energia. Ataf, Silfi, Casa spa, Farmacie Fiorentine. Alla definizione delle attività del portale e alla scelta dei relativi contenuti hanno poi collaborato: Cisco Italia; Master in "Digital Transformation. Progettare e gestire l'innovazione: analisi, linguaggio e strumenti della rivoluzione digitale" dell'Università degli Studi di Firenze; Unione italiana ciechi.

Alla luce dei positivi risultati raggiunti, il "Protocollo Firenze Digitale" è stato rinnovato per il triennio 2021-2023 con l'ingresso nel percorso comune di nuovi partner, dal rilevante peso specifico sia sul versante degli interessi funzionali che su quello della ricerca scientifica: Confindustria Firenze, Anci Toscana e DataLifeLab (Università degli Studi di Firenze).



aumentare competitività e resilienza del tessuto urbano<sup>13</sup>. Peraltro, proprio su questo versante Firenze si pone come interessantissimo *case study*. Infatti, nel 2020, anno della pandemia, il capoluogo toscano è riuscito ad affermarsi come quello più digitale d'Italia. Ad attestarlo è l'indice di trasformazione digitale urbana del Rapporto *ICity Rank 2020* del Forum Pa (Fpa): Firenze ha registrato un punteggio pari a 872, segue Bologna con 866 punti e terza è Milano con punteggio pari a 855<sup>14</sup>.

Da tale risultato dovrebbe derivare un'ulteriore 'spinta motivazionale' per l'amministrazione fiorentina, al fine di arginare, ridurre ed eliminare i divari socio-economici che ancora frenano lo sviluppo e diffusione delle competenze digitali nella e per la cittadinanza.

D'altro canto è stato proprio il lungo *lockdown* a far comprendere la portata cruciale delle competenze come 'parte viva e vivificante' del dato infrastrutturale e quindi come solo il binomio 'competenze digitali diffuse - infrastruttura avanzata' possa essere colonna portante di politiche urbane innovative su base Ict<sup>15</sup>.

L'esperienza-pilota fiorentina è da porsi sotto i riflettori degli studiosi soprattutto per le sue notevolissime potenzialità, essendo inquadrabile in progetti di più vasto respiro, coinvolgenti, in termini di *active engagement*, non solo i soggetti politico-amministrativi, ma anche, su scala regionale, le associazioni, le imprese e i cittadini, con particolare attenzione al territorio.

Appare di grande originalità, da questo punto di vista, un'operazione di raccordo in via di messa a punto, che consiste nel coordinamento tra firenzeditale.it e un sito analogo presente sul portale *open.toscana.it*, all'interno del quale, precisamente nella sezione 'servizi', sono catalogati i servizi digitali attivi della Regione Toscana, dei Comuni e degli enti toscani (circa 900). Il portale *open.toscana.it*, integrato da una *app* ben congegnata, consente a cittadini e imprese un rapido accesso ai suddetti servizi, nonché a diversi canali di partecipazione e, soprattutto, agli *open data*: ricordiamo che la partita della democratizzazione

---

13 Cfr. A. Challavala, K. Ogundiya e H. Patel, *Rethinking Smart Cities: Prioritising Infrastructures*, Barclays Report, 2020.

14 Stando ai rapporti di ricerca più accreditati (sia da parte pubblica che privata) in materia di misurazione delle prestazioni digitali urbane, la Città di Firenze si colloca sempre nel "gruppo di vertice" delle città italiane 4.0 per *intelligenza, digitalità, inclusività e sostenibilità*. Ecco qui di seguito i principali indici/indicatori di riferimento:

Indicatori digitalizzazione PA locale e ICT (ISTAT); ISTAT - PA locale e ICT;

Icity Index - Icity Rate (Forum PA - FPA);

Indice DESI (2020) (Unione europea);

Networked Readness Index /Technology Readness (World Economic Forum [WEF] in collaborazione con INSEAD);

Smart City Index (Ernst Young - EY).

Segnaliamo che dal 2012 al 2019 il Rapporto (nazionale) *ICity Rank* ha preso in considerazione sei dimensioni urbane:

1) solidità economica, 2) mobilità sostenibile, 3) tutela ambientale, 4) qualità sociale, 5) capacità di governo, 6) trasformazione digitale. Per il 2020, invece, a causa delle crisi pandemica che ha decretato l'assoluta centralità delle attività *on line* (lavoro da remoto, didattica a distanza e-commerce, e-governement, ecc.), andando a colpire le relazioni sociali e la mobilità, gli analisti di FPA hanno deciso di concentrarsi solo sulla dimensione della *trasformazione digitale*, aggiornandone al 2020 gli otto indicatori settoriali: 1) Servizi *on line*; 2) APP municipali gratuite; 3) Adozione piattaforme abilitanti; 4) Social PA; 5) Open data; 6) Trasparenza; 7) WIFI pubblico; 8) IoT e Tecnologie di rete.

Firenze - il dato è sostanzialmente confermato anche dagli indicatori di digitalizzazione PA locale e ICT dell'Istat - vanta il primato su *app* municipali, *open data*, trasparenza, wifi pubblico; e ottimi sono stati i posizionamenti per tutti gli altri indicatori - il dato è sostanzialmente confermato dagli indicatori di digitalizzazione PA locale e ICT dell'Istat.

15 Cfr. E. Tasso, A. Mola, A. Cortesi e A. Candiello, *Misurare l'innovazione digitale. Gli indicatori di successo delle politiche di innovazione territoriale*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2015.

del *web* si gioca, per l'appunto, sul terreno dell'estensione quantitativa e del miglioramento qualitativo degli *open data* e delle *open source*, che rappresentano l'"ancora digitale" della stessa logica partecipativa applicata all'utilizzo e allo sviluppo delle piattaforme.

A ragion veduta, dunque, il Piano Firenze Digitale rappresenta una buona pratica, in grado di fare scuola, offrendo un'ampia struttura di opportunità agli attori che orbitano attorno ad essa. Chiaramente, una capacità di *policy* innovativa si declina, preliminarmente, come capacità di individuare e cogliere queste opportunità. E quest'ultima è indispensabile in un frangente in cui sia i finanziamenti del *Recovery Fund* che quelli dei i Fondi Strutturali 2021-2027 fanno leva sulla centralità dell'economia digitale.

Con Firenze Digitale le aziende fiorentine, in specie quelle di servizio pubblico, hanno dato prova di poter contribuire, in ottica sistemica fondata sulla logica di *partnership*, alla definizione e implementazione di progetti innovativi dall'alto valore aggiunto (quanto meno potenziale). Progetti che vanno a collocarsi nel quadro di una *governance* collaborativa (pubblico-privato), che *può* ben fissare i cardini di un processo di digitalizzazione, per così dire, *pro populo et civitate*:

- a) competenze digitali;
- b) integrazione delle banche dati;
- c) sicurezza dei dati;
- d) trasparenza gestionale.

La piattaforma ha dunque le carte in regola per porsi come punto di riferimento per tutti i Comuni dell'area metropolitana fiorentina, a patto, però, che venga aggiornata, potenziata e fatta conoscere ai cittadini, spronandoli ed incentivandoli a 'testare' le sezioni di *frenzedigitale.it*, senz'altro utili per acquisire-consolidare-migliorare le competenze digitali reclamate, volenti o nolenti, dall'irreversibile processo di trasformazione in atto.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bauman, Z., 2002.

*Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.

Challavala, A., *et al.*, 2020.

*Rethinking Smart Cities: Prioritising Infrastructures*, Barclays Report.

Commissione Europea, 2020.

*Digital Economy and Society Index (Desi). Thematic Chapters – Report*.

Dall'Ò, G., 2014.

*Smart City. La rivoluzione intelligente delle città*. Bologna: Il Mulino.

Eurostat, aprile 2021.

*Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, Report.

Ferrari, G.F., 2020.

*Smart City: l'evoluzione di un'idea*. Milano: Mimesis.

Forum PA – Digital 360. 2020 *ICity Rank – Rapporto*.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 31 maggio 2021, n. 129, Decreto Legge n. 77 2021 recante Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Istat, 17 aprile 2020.

*Pubblica amministrazione locale e ICT*, Report-Statistiche

Spirito, U., 1978.

*Che cosa sarà il futuro*, Firenze: Cadmo Editore.

Tasso, E. *et al.* 2015.

*Misurare l'innovazione digitale. Gli indicatori di successo delle politiche di innovazione territoriale*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.

Vianello, M., 2013.

*Smart Cities. Gestire la complessità urbana nell'era di internet*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

Vianello, M., 2014.

*Costruire una città intelligente. Smart Cities, gioco, innovazione: il futuro possibile*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

Zanette, E. *et al.* 2021.

*Il libro di educazione civica. Costituzione, sviluppo sostenibile, cittadinanza digitale*. Torino: Pearson Italia.

# COVID E LAVORO: OPPORTUNITÀ E RISCHI DEL LAVORO AGILE<sup>1</sup>

**Federico Tosi**

Fondazione Cesifin Alberto Predieri  
*federicotosi@hotmail.it*

**Antonio Ciruolo**

Analista indipendente  
*antonio.ciruolo1988@gmail.com*

## ABSTRACT

In Florence's metropolitan area, the Covid-19 pandemic has forced several companies to a radical shift of the organization of employees' work towards different remote working techniques, which are commonly and erroneously defined as "smart working". From a first analysis, this trend appears to be irreversible. If this is the case, then some crucial questions must be considered, in particular those concerning the nature of these remote jobs, and the possible shift in the demands of workers. This paper will be divided into three parts, and will encompass interviews to relevant stakeholders - companies, workers and professional associations. Firstly, we present a unifying framework of analysis to understand the current trends regarding the smart working; secondly, we will analyse different remote work modalities; finally, several critical issues raised by workers will be described, and some policy recommendations addressing different stakeholders will be formulated.

*City of Florence, digital transformation, smart working, rights, social complexity*

Nel contesto fiorentino, similmente a quello nazionale, la pandemia ha costretto molte aziende ad una ristrutturazione dell'attività lavorativa verso varie forme di lavoro da remoto, comunemente (ed erroneamente) riassunte con il termine smart working. Da una prima ricognizione del panorama cittadino, emerge l'irreversibilità di tale fenomeno. Se veramente questo trend è destinato a consolidarsi, è opportuno porsi alcuni interrogativi sulla natura di tali prestazioni lavorative, nonché sui cambiamenti che essa comporterà nelle rivendicazioni del lavoro salariato e autonomo. Il paper sarà suddiviso in tre parti e si baserà su alcune interviste rivolte ad attori giudicati rilevanti (imprese, lavoratori ed associazioni di categoria). Dopo un'analisi di contesto finalizzata a comprendere i trend dell'utilizzo dello smart working, nella seconda parte si analizzerà la differenza tra le varie tipologie di lavoro da remoto (smart working, telelavoro, etc.). L'ultima parte, infine, sarà focalizzata sulle principali criticità riscontrate dai lavoratori da remoto, cercando di formulare raccomandazioni di policy per i diversi stakeholders coinvolti.

*Città di Firenze, trasformazione digitale, smart working, diritti, complessità sociale*

---

<sup>1</sup> Benché il paper sia frutto di un lavoro di ricerca e di lavoro comuni le diverse parti del testo possono essere così attribuite: "Smart Working, una visione di contesto"; "Le associazioni di categoria e il lavoro agile"; "Conclusioni e raccomandazioni di policy" a Federico Tosi ; "Il ricorso allo Smart Working durante la pandemia da Covid-19: vantaggi e rischi" ad Antonio Ciruolo.



## SMART WORKING, UNA VISIONE DI CONTESTO

Con l'arrivo della pandemia da Covid-19, molte aziende sono state costrette ad adottare forme di lavoro da remoto, rendendo nota ai più questa nuova forma di rapporto lavorativo. In realtà, come si vedrà in maniera approfondita nel paragrafo successivo, il lavoro da remoto già era presente nell'ordinamento italiano, tuttavia, senza alcun dubbio le restrizioni dovute alla pandemia hanno accelerato e diffuso il ricorso ad esso. A tal proposito, resta da interrogarsi circa due essenziali questioni: la definizione del lavoro da remoto, e l'irreversibilità di tale fenomeno, interrogativo necessario ma di complessa risposta, essendo la pandemia ancora in atto.

### *Lavoro Agile e Telelavoro*

Partendo dal primo quesito, il sito del Ministero del lavoro, riprendendo la principale legge in merito, dà la seguente definizione di Lavoro agile, o smart working: “Il lavoro agile (o smart working) è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro; una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i tempi di vita e lavoro e, al contempo, favorire la crescita della sua produttività.”

Spicca tra le caratteristiche essenziali di tale rapporto lavorativo l'assenza di vincoli orari o spaziali. Come confermato durante un'intervista svolta con Barbara Pacileo, project manager dell'azienda Alma Viva, specializzata in assistenza e consulenza per programmi di digitalizzazione, la vera novità del lavoro agile non starebbe tanto nel luogo di lavoro (casa o ufficio) bensì nella modalità stessa del lavoro: al lavoratore salariato non vengono più richieste delle ore di servizio ma degli specifici obiettivi da raggiungere nella maniera che il lavoratore trova più consona. La presenza in ufficio o a casa diventa quindi una componente secondaria che confluisce nel concetto stesso di flessibilità. Secondo la sua teorizzazione, questo modello, già presente soprattutto in altri paesi anche precedentemente al periodo pandemico, garantirebbe condizioni migliori al lavoratore e aumenterebbe la produttività dello stesso. Un esempio in questo senso si è trovato nella realtà innovativa Palatò, una start-up milanese nata nel 2020 che offre una piattaforma on-line per la consegna di cibo di livello, grazie alla collaborazione tra imprenditori dell'High-Tech e grandi chef italiani. In seguito ad un'intervista con l'amministratore delegato di Palatò, Oscar Campise, sono emersi alcuni benefici frutto di questo tipo di organizzazione del lavoro. Secondo l'esperienza di Campise, i lavoratori verrebbero considerati come dei collaboratori dentro uno schema di organizzazione il più possibile orizzontale. Certamente, tali benefici sono accompagnati da una serie di possibili problematiche a livello di diritti sul lavoro che a loro volta richiedono uno sforzo di elaborazione politica e giuridica da parte dei sindacati, come si vedrà meglio nell'ultimo paragrafo.

L'importanza di una corretta definizione del lavoro agile deriva da una diffusa tendenza a confondere questo tipo di relazione lavorativa con altre forme, a volte definite come “telelavoro”, che prevedono un semplice spostamento del luogo di lavoro mantenendo invariata la forma organizzativa. In un accordo quadro tra sindacati e associazioni di imprenditori a livello europeo siglato nel 2002, il telelavoro veniva così definito: “Il telelavoro costituisce una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione

nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa". Appare quindi chiara la differenza tra i due concetti, sia in termini di organizzazione aziendale, che in termini di conseguenti rivendicazioni salariali. Con il considerevole aumento dell'utilizzo di lavoro da remoto dovuto alle restrizioni legate alla pandemia, molte aziende hanno tentato di adattarsi chiedendo ai dipendenti di lavorare da casa, senza però aver avuto il tempo, o la volontà, di formarsi ed organizzarsi; questo clima di emergenza ha portato un gran numero di realtà ad imporre ai lavoratori una forma ibrida a cavallo tra telelavoro e lavoro agile, dalla quale sono nate distorsioni che hanno gravemente danneggiato i lavoratori.

Di questa opinione risultano essere la maggioranza degli intervistati del rapporto "Technology and the Evolving World of Work", redatto da Lenovo e pubblicato nel luglio del 2020. L'indagine è stata svolta in 10 paesi, compresa l'Italia, arrivando ad un campione di 20mila persone. Secondo questo elaborato, mentre la produttività risulta sicuramente aumentata, lavorando da casa aumenterebbero anche le preoccupazioni circa il benessere economico, fisico ed emotivo dei lavoratori. Significativo in questo senso il dato secondo cui l'85% degli intervistati ha dichiarato di utilizzare maggiormente il proprio computer personale rispetto a quando si trovava in presenza, mentre il 52% del campione è convinto che lavorerà da casa in maniera maggiore a quanto facesse in epoca pre-pandemica anche una volta conclusa l'emergenza.

### *Il lavoro agile dopo la pandemia di Covid-19: il caso di Firenze*

Questo ultimo dato ci porta verso il secondo interrogativo che riguarda l'irreversibilità dell'utilizzo del lavoro da remoto. Nello specifico, appare ancora incerto la reale volontà delle aziende di continuare a ricorrere al lavoro da remoto anche in periodo post-pandemico. La domanda assume rilevanza se si considera la necessità da parte delle imprese, dei sindacati e del legislatore di regolare tali nuove forme di lavoro assicurando la tutela dei diritti. A questo proposito, molto pertinente è il lavoro di analisi svolto da Confindustria Firenze, elaborato con l'intento di fotografare la realtà imprenditoriale territoriale prima e durante il Covid-19. Il Rapporto "Smart Working pre, durante e post Covid-19" è frutto dell'indagine condotta dal Centro studi di Confindustria Firenze tra le aziende associate nel periodo tra Gennaio e Marzo 2021, con termine di paragone l'anno precedente. Stando ad una rivelazione parziale dei risultati<sup>2</sup>, il numero di aziende che durante la pandemia hanno fatto ricorso allo smart working è il 72% del totale, contro l'11% che lo usava in precedenza. Il dato forse più rilevante è quello che si riferisce al periodo post pandemico, risultando che il 34% delle imprese fiorentine pianifica di continuare ad utilizzare lo smart working in futuro. Questo dato testimonia un sostanziale incremento (più del triplo delle imprese) del ricorso allo smart working, come risultato dello shock pandemico.

Molto interessanti, a questo proposito, le ragioni per cui il 66% delle imprese fiorentine dichiara che non continuerà ad utilizzare forme di lavoro da remoto. Come è normale aspettarsi, il 69% di queste aziende dichiara che l'attività di produzione non si presta al lavoro agile, mentre tra le altre ragioni, si legge il

---

<sup>2</sup> Al momento della stesura dell'elaborato il Report di Confindustria non è ancora stato pubblicato, i dati riportati possono essere, pertanto, soggetti a piccole variazioni. Gli autori sono venuti a conoscenza dell'anteprema dei dati grazie all'intervista svolta con Confindustria Firenze.

timore di una riduzione di produttività, la difficoltà a monitorare il lavoratore e la bassa propensione del datore di lavoro a queste nuove forme di prestazioni lavorative. Sul fronte opposto invece, le aziende che prevedono continuare con il lavoro agile, stanno studiando una maniera per riorganizzare la presenza in ufficio e l'organizzazione generale degli spazi. Questo, favorendo per esempio una turnazione delle presenze in ufficio garantendo a gruppi di lavoratori dello stesso *team* la possibilità di vedersi in presenza.

In conclusione, appare evidente come le tendenze di lungo periodo nel mondo dell'organizzazione lavorativa stiano cambiando. Le rilevazioni disponibili evidenziano la necessità di una maggiore conoscenza e formazione riguardo le nuove forme di lavoro, ma allo stesso tempo una capacità di elaborazione politica e giuridica in merito, essendo molto probabile un cambio nei rapporti di forza tra lavoratori, datori di lavoro e legislatore. Per questa ragione, nel prossimo paragrafo si analizzerà l'aspetto legislativo, capendo la situazione attuale e le debolezze di un apparato normativo precedente all'emergenza. Successivamente, tramite interviste ad attori rilevanti e direttamente coinvolti si cercherà di capire come le parti in gioco si stiano attrezzando per i rapporti di potere post pandemici.

## IL RICORSO ALLO SMART WORKING DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19: VANTAGGI E RISCHI

Per gestire e contrastare la pandemia da Covid-19 che perdura da quasi 2 anni, il Governo italiano ha adottato diverse misure di contenimento e gestione dei contagi che hanno inevitabilmente modificato il nostro stile di vita, incidendo soprattutto sul lavoro, pilastro fondamentale su cui si basa il nostro ordinamento. Dall'utilizzo delle mascherine al distanziamento sociale, passando per le chiusure forzate di gran parte delle attività commerciali fino al *lockdown* dello scorso marzo 2020, è nata l'esigenza di apportare alcune modifiche - di tipo organizzativo - alla sfera lavorativa che, prima di allora, non aveva mai subito nel concreto alcun tipo di azione del genere. Migliaia di lavoratori hanno potuto continuare a lavorare in sicurezza senza recarsi sul proprio posto di lavoro, arrestando in parte la diffusione dei contagi.

Il ricorso allo *smart working* (conosciuto in Italia come *lavoro agile*) è stato uno dei punti chiave che ha permesso a molte realtà produttive di non fermare la propria attività. Entrambi i settori - pubblico e privato - hanno usufruito di questo strumento che, seppur vantaggioso in termini di flessibilità di orari e luoghi di lavoro, porta con sé molti rischi se non tutelato nella sua complessità: l'*isolamento sociale* (che l'utente può percepire), l'*iperconnessione* (l'essere sempre connessi durante tutta la giornata in modo da garantire lo svolgimento del proprio lavoro a qualsiasi ora) e l'*aumento della sedentarietà* (ulteriormente incrementato perché il lavoro ora si svolge all'interno della propria abitazione, riducendo ancor più la possibilità di muoversi e camminare) sono solo alcuni dei possibili rischi connessi a questa nuova visione del lavoro.

Lo *smart working* non deve essere concepito semplicemente come lavorare da casa, ma deve essere inteso come un processo di cambiamento e riorganizzazione del lavoro in grado di mettere in sintonia la sfera lavorativa del singolo con la propria vita privata. Bisogna fare ancora molta strada per raggiungere questo nobile obiettivo; sicuramente alcuni passi in avanti, almeno da parte dei privati, sono stati fatti ma c'è bisogno di un ulteriore sforzo di tutti gli attori istituzionali, Governo e rappresentanze sindacali in primis.

Non da ultimo, si deve specificare che l'utilizzo dello smart working non può essere applicato a tutte le realtà produttive presenti: alcune tipologie di lavoro - come ad esempio parte delle attività del settore metalmeccanico solo per citarne uno - richiedono la presenza costante del lavoratore proprio per permettere il regolare funzionamento della macchina produttiva.

### ***Regolamentazione del nostro ordinamento***

Il lavoro agile/*smart working* è una particolare modalità di esecuzione del proprio lavoro che consente, a chi ne usufruisce, di poter svolgere le proprie mansioni al di fuori dei luoghi della propria azienda, permettendo così di avere una flessibilità in termini di orari di lavoro e di spazi in cui lavorare. All'interno del nostro ordinamento viene disciplinato dalla legge n. 81 del 2017, la quale definisce il lavoro agile come *una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato*:

- stabilità mediante *accordo tra le parti*;
- con il possibile utilizzo di *strumenti tecnologici*;
- eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno *senza una postazione fissa*, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale (questi ultimi stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva).

La medesima disciplina viene applicata anche ai rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni, che promuovono con tale modalità di lavoro la conciliazione tra la sfera lavorativa e quella prettamente personale del lavoratore. L'utilizzo del lavoro agile deve essere regolamentato da un accordo tra le parti chiamate in causa - datore di lavoro e lavoratore. L'accordo deve contenere:

- una disciplina dettagliata della prestazione lavorativa che il lavoratore si troverà a svolgere al di fuori della propria postazione ufficiale. Dovrà essere esplicitata anche la modalità di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro;
- in riferimento alle prestazioni svolte dal lavoratore al di fuori dei locali aziendali, una disciplina dell'esercizio del potere di controllo del datore di lavoro - come disposto dall'art. 4 della legge 300/1970, individuando così tutti quei comportamenti che potrebbero dare luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari a carico del lavoratore.

In merito al recesso, l'accordo sullo smart working può essere a tempo determinato o indeterminato: la differenza sostanziale si assesta sui termini del preavviso che consentono la recessione. Solo in presenza di un giustificato motivo è consentito recedere senza preavviso ma soltanto per quanto riguarda l'accordo a tempo indeterminato; per quello invece a tempo determinato, in presenza di un giustificato motivo, è possibile recedere prima della scadenza del termine indicato nell'accordo.

Per quanto riguarda il trattamento economico e normativo, il lavoratore che svolge la propria funzione in modalità smart working ha diritto ad un compenso non inferiore rispetto a quello che avrebbe percepito all'interno dei luoghi aziendali (il tutto sempre in attuazione dei contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali).

Infine, il datore di lavoro deve garantire la salute e la sicurezza del lavoratore in smart working. Per garantire tale obiettivo, al lavoratore e alla rappresentanza per la sicurezza sul lavoro verrà consegnata una informativa scritta in cui sono individuati tutti i rischi – generici e specifici – collegati allo svolgimento della mansione del lavoratore in smart working. Da parte sua, il lavoratore in smart working si impegna a perseguire le direttive indicate per prevenire eventuali rischi presenti all'esterno dei luoghi di lavoro aziendali.

### *Il lavoro agile nel settore pubblico e nel settore privato*

L'attuazione del lavoro agile differisce in base al tipo di settore - privato o pubblico - in cui viene applicato:

- per quanto riguarda il settore privato, l'attuazione del lavoro agile è disposta dall'art. 90, comma 4, del D.L. 34/2020, dichiarando che fino al 31 luglio 2021 (in ottemperanza dell'ultimo decreto legge 52/2021) la modalità agile di svolgimento dell'attività lavorativa può essere applicata dai datori di lavoro privati ad ogni rapporto di lavoro subordinato, anche in assenza degli accordi individuali previsti dalla normativa;
- per quanto riguarda il settore pubblico, l'attuazione del lavoro agile successiva alla crisi pandemica fa riferimento all'art. 87 del decreto legge n.18 del 2020 (misure straordinarie in materia di lavoro agile), il quale prevede la possibilità di ricorrere a questa tipologia di esecuzione anche senza un accordo individuale - previsto dalla normativa - con l'assolvimento in via telematica degli obblighi informativi.

In questo ultimo caso, la Pa dovrà - in deroga a quanto previsto già dall'art. 87, comma 3, del D.L. 34/2020 (meglio conosciuto come decreto rilancio) e dall'ultima previsione dell'art. 1 del D.L. 56/2021 - organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, così da indurre una modalità di interlocuzione programmata anche attraverso soluzioni digitalizzate e non in presenza con l'utenza. Per una organizzazione più dettagliata, l'art. 263 del D.L. 34/2020 ha disposto che venga emanato entro il 31 gennaio di ciascun anno il Piano organizzativo del lavoro agile (semplificato con l'acronimo Pola), prevedendo che possa avvalersi di tale prestazione lavorativa almeno il 15 per cento del personale dipendente.

### *Il piano organizzativo del lavoro agile*

L'obiettivo del Pola è l'individuazione delle modalità attuative del lavoro agile, tipologia che è stata introdotta per la prima volta nella Pubblica amministrazione dalla legge 124 del 7 agosto 2015. Tutte le amministrazioni, in presenza di adeguate risorse economiche e presupposti validi, potranno consentire l'accesso al lavoro agile ad una percentuale di dipendenti considerevole, con la possibilità di variarla annualmente. I contenuti del Pola, in linea con le previsioni di legge e con le linee guida dettate dal Ministero per la Pubblica amministrazione, sono le seguenti:



- individuazione delle attività che si possono svolgere in modalità agile;
- le misure corrispondenti per la sua organizzazione;
- i requisiti tecnologici richiesti;
- i percorsi formativi del personale dipendente;
- definizione degli strumenti di verifica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In sostanza, il Pola è un documento di programmazione organizzativa che ha come obiettivo quello di rendere applicabile e sviluppare il lavoro agile come un nuovo modello di organizzazione del lavoro.

Per quanto riguarda il comune di Firenze, l'adozione di uno specifico piano non è stata attuata ma si è preferito unificarlo all'interno del Piano esecutivo di gestione (Peg). In connessione con il Progetto Lavoro agile per il futuro della Pa, promosso dalla Presidenza del consiglio dei ministri, è stato approvato nel 2019 il Regolamento comunale sul lavoro agile documento necessario per la fase di sperimentazione del lavoro agile. Il percorso delineato è suddiviso in diversi punti fondamentali:

- costituzione di un gruppo di lavoro interdirezionale con lo scopo di realizzare uno studio di sostenibilità tecnico economica e di contesto che possa definire al meglio gli obiettivi relativi alla fase di sperimentazione e attuazione del lavoro agile;
- definizione di una specifica disciplina per la regolamentazione di questa particolare modalità di esecuzione del lavoro;
- la definizione di un percorso specifico con l'obiettivo di avvicinare le persone al tema del lavoro agile, diffondendone gli elementi principale, creare coinvolgimento e interesse attorno a questo tema tramite l'ausilio di incontri ad-hoc sul tema tramite la creazione di una sezione intitolata "lavoro agile" nel portale internet dell'amministrazione comunale;
- definizione delle dotazioni tecnologiche che dovranno essere fornite all'utente da parte dell'amministrazione.

A seguito della pandemia da Covid-19, il lavoro agile ordinario – limitato ad alcuni dipendenti come fase di studio – è stato sostituito con un lavoro agile 'straordinario' diffuso in modalità massiva per contrastare la diffusione dei contagi.

Tuttavia, l'adozione del Pola da parte del Comune di Firenze richiede la definizione di un percorso in tappe, suddiviso in 5 fasi:

1. mappatura delle attività che possono essere erogate in modalità smart: ha come obiettivo quello di individuare le attività che possono essere prestate in modalità agile e rappresenta uno step fondamentale per garantire il passaggio da un lavoro agile di tipo emergenziale a quello di tipo ordinario, quest'ultimo identificato come il vero obiettivo da perseguire;
2. definizione della percentuale massima di lavoratori agili a livello di Ente; individuazione del numero totale di dipendenti che potrebbero svolgere mansioni agili;

3. definizione contingente massimo di lavoratori agili per singola Direzione; sarà la Direzione delle Risorse umane ad individuare il contingente massimo di dipendenti in lavoro agile per ogni singola Direzione, tenuto conto del dato complessivo dei dipendenti associati alle funzioni, eventualmente agili, nel rispetto della percentuale definita a livello di Ente;
4. quadro normativo e attuativo da applicare: definizione di tutte le norme comportamentali da seguire con relativi diritti, doveri e sanzioni connesse ai singoli casi;
5. procedura di individuazione del possibile personale agile con relativa stipula di accordi individuali<sup>3</sup>.

## LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA E IL LAVORO AGILE

Lo stato di emergenza causato dalla pandemia ha messo a dura prova la tenuta sociale del Paese in tanti aspetti, compreso quello lavorativo. La rapidità con la quale il passaggio al lavoro da remoto è avvenuta, non ha permesso un'adeguata preparazione in merito ed ha forzato le associazioni di categoria ad un adattamento conseguente. Tutti gli attori intervistati si sono dimostrati concordi nel dichiarare che durante l'emergenza sindacati, Confindustria e autorità abbiano collaborato notevolmente per superare il periodo difficile e risolvere i problemi più urgenti. Nel caso specifico affrontato da questo elaborato, Confindustria e Cgil hanno concordato nell'evidenziare come la regolamentazione del lavoro agile non sia stata una priorità durante l'emergenza: le parti in causa si sono quasi totalmente dedicate alla tutela dei lavoratori esclusi dalla loro attività lavorativa, nello specifico la gestione della cassa integrazione straordinaria. Questa mancanza di attenzione verso la regolamentazione dello smart working rende l'idea del lavoro che andrà fatto con la fine del periodo emergenziale. Per questa ragione, si è considerato opportuno comprendere come sindacati, Confindustria e rappresentanze di aziende di piccole dimensioni si stanno preparando al periodo post-pandemico.

### *Sindacato*

Per comprendere al meglio la posizione del sindacato, si è svolta un'intervista ad Alessandra Scoscini, di Fiom Firenze, attiva nel settore Ict. Quello che è emerso è una sostanziale divergenza di vedute tra datore di lavoro e lavoratori, che si inserisce nella normale dialettica aziendale. Per questa ragione si prevede un intenso periodo di contrattazioni in futuro, che il sindacato incentrerà su tre diritti principali: diritto a percepire un uguale compenso rispetto al lavoro in presenza; diritto alla disconnessione e diritto alla privacy. A livello metodologico, il sindaco prevede muoversi con forme di contrattazione collettiva derivanti da contratti nazionali, le cui conseguenze poi arriveranno in tutti i settori. Le distorsioni legate all'emergenza e le dovute eccezioni nelle rivendicazioni andranno rimarginate, stabilendo in maniera più precisa quali sono i diritti dei lavoratori e i doveri dei datori di lavoro. Interessante la prospettiva di inserire automatismi nella disconnessione, sempre restando nell'ambito del telelavoro. Infine, si prevede una modalità di lavoro ibrida, che permetta un livello minimo di socialità tra i lavoratori, che diversamente non troverebbero lavorando sempre da casa.

---

<sup>3</sup> Consultazione del "Piano organizzativo del lavoro agile", Direzione Risorse umane del Comune di Firenze. Marzo 2021.

## *Confindustria Firenze*

Per quanto riguarda le grandi imprese, si è svolta un'intervista con Massimo Manzini e Bernardo Mannelli, di Confindustria Firenze. Anche in questo caso, le considerazioni sul periodo emergenziale sono state in linea con quanto riportato dai sindacati. L'estrema urgenza dei provvedimenti normativi legati allo smart working ha, di fatto, relegato in secondo piano molti aspetti giusvaloristici di questa modalità di lavoro che se, effettivamente, vorrà essere introdotta come un'attività lavorativa "normale" richiederà norme più dettagliate e approfondite. Basti pensare al diverso e profondo approccio culturale nella valutazione del lavoro svolto che, nello smart working, dovrebbe essere legato al raggiungimento degli obiettivi e non al numero di ore lavorate. Come emerso dai dati, la possibilità o l'opportunità di utilizzare lo smart working sarà funzione di molte variabili, quali, ad esempio: il settore di attività dell'impresa, le mansioni svolte dagli addetti dell'impresa, l'infrastrutturazione digitale dell'area metropolitana, ecc.

## *Confesercenti e Cna*

Molto interessanti ai fini della nostra ricerca i punti di vista delle piccole realtà produttive, per natura e necessità profondamente diverse dalle grandi aziende. Nel caso delle realtà intervistate<sup>4</sup>, è emersa una generale diffidenza da parte delle piccole attività alla digitalizzazione in generale, e di conseguenza a forme di lavoro da remoto. Chiaramente, nella maggior parte di questi casi il tipo di attività produttiva non consente una rilevante transizione verso lo smart working, tuttavia rimane rilevante la citata diffidenza, che impone alle associazioni di categoria un consistente lavoro di formazione ed informazione riguardo ai vantaggi legati alla digitalizzazione in senso ampio.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DI POLICY**

Cercando di dare uno sguardo d'insieme, la natura forzosa della transizione allo smart working ha portato senza ombra di dubbio alla manifestazione di numerose criticità. Il periodo che si prospetta per il mondo del lavoro appare molto concitato e all'insegna della contrattazione. L'impianto legislativo, anteriore alla pandemia e ad essa estraneo, evidenzia criticità che ne richiedono una profonda riforma. Tuttavia, le future problematicità non appaiono limitate al solo ambito giuridico, toccando esse sia la sfera sociale che politica. È considerando la natura complessa ed eterogenea di tali sfide che si sono elaborate le seguenti raccomandazioni di policy. In primo luogo, appare poco approfondito lo stato del dibattito interno alle parti sociali riguardo il reale impatto che un nuovo metodo di organizzazione lavorativa possa avere nel loro ruolo dentro la società. In questo senso si auspica una maggiore elaborazione per riformare la cornice legislativa, in uno spirito di collaborazione e fiducia. In secondo luogo, appare ancora troppo debole la presenza degli enti locali nei processi di trasformazione sociale. È evidente come la 'rivoluzione lavorativa' che ci si prospetta avrà un forte impatto anche nella maniera di organizzare le comunità locali, appare dunque necessaria un maggior coinvolgimento di regioni, comuni e quartieri in questo tipo di discussioni. Per ultimo, si riscontrano gravi carenze sia nel livello infrastrutturale che in quello di consapevolezza cittadina circa tematiche digitali (lavoro da remoto incluso). Questo impone un'attività comune e coesa di parti sociali, mondo della formazione e amministrazioni locali per fornire alla cittadinanza gli strumenti necessari al fine di gestire, e non subire, i cambiamenti futuri.

---

4 Barbara Marinello Cna e Ilaria Scarselli Confesercenti.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Camera dei deputati, *Lavoro Agile*.

[online] Disponibile su: <<https://www.camera.it/leg17/465?tema=lavoro-agile>> [Accesso 8 luglio 2021]

Comune di Firenze, 2021.

*Regolamento per lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità lavoro agile*. [online] Disponibile su: <<https://www.comune.fi.it/system/files/2021-04/13042021-Lavoro%20agile%20Regolamento%20e%20allegati.pdf>> [Accesso 8 luglio 2021].

De Vincentis, P., 2020.

Tante aziende pensano di fare smart working, ma in realtà è solo telelavoro. *Il sole 24 ore*. [online] Disponibile su: <<https://www.ilsole24ore.com/art/tante-aziende-pensano-fare-smart-working-ma-realta-e-solo-telelavoro-ADXRkR>> [Accesso 8 luglio 2021].

Etuc, 2002.

*Framework agreement on telework*. [online] Disponibile su: <[https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002\\_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf](https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf)> [Accesso 8 luglio 2021].

Gazzetta ufficiale, 2020.

*Lavoro agile*. [online] Disponibile su: <[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=5&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20G00052&art.idArticolo=90&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-19&art.progressivo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=5&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20G00052&art.idArticolo=90&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-19&art.progressivo=0)> [Accesso 8 luglio 2021].

Gazzetta ufficiale, 2020.

*Misure straordinarie in materia di lavoro agile e di esenzione dal servizio e di procedure concorsuali*. [online] Disponibile su: <[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=6&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20G00034&art.idArticolo=87&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-17&art.progressivo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=6&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20G00034&art.idArticolo=87&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-17&art.progressivo=0)> [Accesso 8 luglio 2021].

Global research study, 2020.

Technology and the Evolving world of work. *Lenovo* [online]. Disponibile su: <[https://news.lenovo.com/wp-content/uploads/2020/07/Technology-and-the-Evolving-World-of-Work\\_Lenovo-IDG-Global-Research-Report-Jul-2020.pdf](https://news.lenovo.com/wp-content/uploads/2020/07/Technology-and-the-Evolving-World-of-Work_Lenovo-IDG-Global-Research-Report-Jul-2020.pdf)> [Accesso 8 luglio 2021].

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. *Smart Working*. [online] Disponibile su: <<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/Pagine/default.aspx>> [Accesso 8 luglio 2021].

My personal trainer, 2020.

*Smart working rischi e rimedi*. [online] Disponibile su: <<https://www.my-personaltrainer.it/benessere/smart-working-vantaggi-svantaggi.html>> [Accesso 8 luglio 2021].

Palatò Milano. *Dicono di noi*. [online] Disponibile su <<https://www.palatomilano.it/dicono-di-noi>> [Accesso 8 luglio 2021].

Ruscioni, G., 2020.

Il lato oscuro del lavoro da remoto: senso di isolamento e meno innovazione, *Il sole 24 ore*, [online] Disponibile su: <[https://www.ilsole24ore.com/art/il-lato-oscuro-lavoro-remoto-senso-isolamento-e-meno-innovazione-ADI49Cx?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/il-lato-oscuro-lavoro-remoto-senso-isolamento-e-meno-innovazione-ADI49Cx?refresh_ce=1)> [Accesso 8 luglio 2021].

Rusconi, G., 2020.

Lavoro agile fra welfare e digitalizzazione: un nuovo equilibrio nella Fase 3. *Il sole 24 ore*. [online] Disponibile su: <<https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-agile-welfare-e-digitalizzazione-nuovo-equilibrio-fase-3-ADDzpQm>> [Accesso 8 luglio 2021].

Rusconi, G., 2020.

Lavoro da remoto più produttivo? Solo con It, costi e sicurezza sotto controllo. *Il sole 24 ore* [online]. Disponibile su: <[https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-remoto-piu-produttivo-solo-it-costi-e-sicurezza-sotto-controllo-ADDkGXf?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-remoto-piu-produttivo-solo-it-costi-e-sicurezza-sotto-controllo-ADDkGXf?refresh_ce=1)> [Accesso 8 luglio 2021].

## INTERVISTE

Campise, O., 26 aprile 2021 (Fondatore e Ceo Palatò).

Mannelli, B., 21 aprile 2021 (Responsabile comunicazione integrata off e on line, strategie di comunicazione digitale, social media, web marketing e multimedia Confindustria Firenze).

Manzini, M., 21 aprile 2021 (Responsabile Centro Studi Economici e Fattori Competitivi Territoriali, Confindustria Firenze).

Marinello, B., 30 marzo 2021 (Responsabile Hub 4.0, Cna Firenze).

Pacileo, B., 9 aprile 2021 (Program Manager, Alma viva s.p.a).

Scarselli, I., 23 marzo 2021 (Membro della giunta con delega innovazione e sviluppo, Confesercenti Firenze).

Scoscini, A., 6 luglio 2021 (FIOM Firenze, Cgil).



# PRATICHE DI UNA CITTÀ ‘IN COMUNE’: IL CASO DI FIRENZE<sup>1</sup>

**Maddalena Rossi**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA – Dipartimento di Architettura  
*maddalena.rossi@unifi.it*

**Benedetta Masiani**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA – Dipartimento di Architettura  
*benedetta.masiani@unifi.it*

## ABSTRACT

The *paper* formulates some essential considerations on the theme of ‘owning in common’ through a survey carried out in Florence of some bottom-up experiences of re-appropriation and creative use of places. The result is a vital, complex and contradictory picture of ‘forms and formulas’ for rewriting the relationship between inhabitants and territory. It draws the geography of ‘another’ Florence, which experiments with new ways of re-knowing and re-inhabiting cities and territories in a more sustainable, equitable and just way. However, the framework outlined is also characterized by some theoretical priorities, related to the real ability of these practices, in acting a collective and collaborative dimension of ‘owning the city’, to produce a vital change, organic and structured in an ecoterritorial key. The text fits into this debate by identifying a series of challenges inherent in the ‘treatment’ of this phenomenon via public policies, in a perspective of enhancing the ‘capacity of society to guide itself’ (Cognetti, 2014).

*Owing in common, bottom up practices, caring, transformation, innovation*

Il *paper* formula alcune considerazioni essenziali sul tema del ‘possedere in comune’ attraverso una ricognizione effettuata nel contesto fiorentino di alcune esperienze *bottom-up* di riappropriazione e uso creativo dei luoghi. Ne emerge un quadro vitale, complesso e contraddittorio di ‘forme e formule’ di riscrittura del rapporto abitanti-territorio. Esso disegna la geografia di ‘un’altra’ Firenze, che sperimenta nuove strade per ri-conoscere e ri-abitare le città e i territori in modo più sostenibile, equo e giusto. Il quadro delineato è però caratterizzato anche da alcuni nodi teorici prioritari, relativi alla reale capacità di tali pratiche, nell’agire una dimensione collettiva e collaborativa del ‘possedere la città’, di produrre un suo cambiamento vitale, organico e strutturato in chiave ecoterritoriale. Il testo si inserisce in tale dibattito individuando una serie di sfide inerenti al ‘trattamento’ di tale fenomeno via politiche pubbliche, in una prospettiva di valorizzazione della ‘capacità della società a guidare sé stessa’ (Cognetti, 2014).

*Possedere in comune, pratiche bottom up, cura dei luoghi, trasformazione, innovazione*

<sup>1</sup> Benché il paper sia frutto di un lavoro di ricerca e di lavoro comuni le diverse parti del testo possono essere così attribuite: paragrafo “Introduzione”, “Possedere in comune” e “Firenze e le forme di possesso in comune” a Maddalena Rossi; paragrafo “Un bilancio complessivo della ricognizione” e “Che fare” a Benedetta Masiani.

## INTRODUZIONE

Il contributo presenta alcune riflessioni intorno ai primi risultati di un lavoro di ricerca<sup>2</sup> volto ad indagare il significato e le forme che il tema del ‘possedere in comune’ assume nel contesto territoriale fiorentino<sup>3</sup>. La ricognizione, dopo un primo inquadramento teorico finalizzato ad identificare le tipologie di pratiche da monitorare come significative per il tema esplorato, ha quindi costruito un ritratto dei diversi modi con le quali le stesse atterrano sul territorio di analisi. Ne è emersa una geografia complessa e pluriforme di esperienze, che vanno dallo *squatting* agli usi civici (per evocare i due poli estremi), tra i quali si situa e si agita un mondo multiverso di beni comuni o almeno collettivi, di piattaforme e reti autogestite, di cooperative e imprese sociali, di proprietà e/o gestioni condivise di beni, spazi, servizi, funzioni pubbliche e private. Esse disegnano ‘un’altra Firenze’, fatta di modi alternativi ed emergenti di ‘possedere la città’, basati su una riscrittura del rapporto abitanti-territorio nella quale la logica del possesso slitta dalla dimensione individuale verso un diritto collettivo del vivere urbano.

L’esplorazione è stata attuata mediante una serie di colloqui in profondità con i protagonisti delle esperienze rintracciate. La ricostruzione critica dei casi è stata effettuata attraverso interviste ad attori istituzionali e attraverso una articolata lettura, schedatura ed analisi della rassegna stampa (da testate nazionali e locali; periodo novembre 2019 – marzo 2021). Per ognuna delle esperienze selezionate si è cercato di ricostruire un quadro coerente di informazioni riguardanti: nascita ed evoluzione, attività prevalenti, rete di attori che mobilita, rapporto con le istituzioni/livello di ‘istituzionalizzazione’ della pratica, rapporto (regime proprietario e tipo di pratica) con il luogo oggetto di cura. Dall’incrocio di queste informazioni ne è derivato un ‘tentativo’ di categorizzazione delle pratiche in corso. Esso, motivato da esigenze di razionalizzazione della grande mole di materiale raccolto e nella consapevolezza che ogni pratica, nella processualità, interattività e complessità del suo agire molto spesso travalica i confini definitivi, non ha pretese di stabile orientamento, ma tenta di descrivere temporaneamente l’andamento di un percorso in divenire.

Scavando tra i risultati emersi da questa ricognizione il presente contributo si è interrogato sul *se* e sul *come* tali pratiche, nel loro tentativo di attivare una nuova dimensione collettiva e collaborativa del ‘possedere la città’, siano in grado di produrre un suo cambiamento vitale, organico e strutturato.

La tesi sostenuta è che queste nuove forme di protagonismo sociale presenti nel territorio della ricerca mostrino, nel loro attuarsi, una serie di aspetti problematici, che non consentono loro di produrre il processo di riconversione culturale e sociale – di economia, di produzione, di stili di vita, di relazioni tra abitanti e il territorio (Paba, 2014) – indispensabile ad un rinnovamento radicale del ‘possedere la città’ verso una nuova dimensione ecoterritoriale e comune dei luoghi.

---

2 In particolare il presente testo costituisce una sintesi dei principali risultati emersi dalle attività di Indagine territoriale della ricerca ‘Chi possiede la città. Proprietà, poteri, politiche, (novembre 2020 - maggio 2021) finanziata dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri (<https://www.cesifin.it>) di Firenze e svolta in collaborazione con in collaborazione con Università di Firenze, Scuola di Architettura – DIDA.

3 Con la locuzione ‘contesto territoriale fiorentino’ ci riferiamo al territorio del Comune di Firenze e di alcuni comuni ad esso limitrofi di prima e seconda corona.

Il *paper*, dopo aver definito la prospettiva euristica attraverso cui indaga il tema del ‘possedere in comune’ e mediante la quale circoscrive il proprio campo di indagine, disegna quindi un breve ritratto dei modi in cui lo stesso atterra nel contesto territoriale di analisi. Delineando quindi potenzialità e piste problematiche suggerite dalle esperienze incontrate, prova, nella sua parte finale, a tracciare una serie di sfide riguardo al tema più ampio del governo di tale fenomeno e degli strumenti che una politica più organica potrebbe mettere in atto in termini di valorizzazione di queste pratiche.

## ‘POSSEDERE IN COMUNE’

Con la locuzione ‘possedere in comune’ la ricerca ha inteso focalizzare la propria attenzione ricognitiva su un mosaico composito di pratiche sociali *bottom-up* di resistenza al modello di sviluppo e consumo dominanti, portatrici di modalità collaborative di produzione e di uso dello spazio urbano (Paba, 2010). Queste pratiche, che da sempre hanno caratterizzato e influenzato lo sviluppo della città e dei territori (Inura, 2004), negli ultimi anni stanno producendo nuovi paesaggi urbani nei quali si assiste alla generazione di beni comuni e di servizi di utilità collettiva (Albanese, 2020; Mattei, 2020; Putini, 2019). Non si tratta di casi isolati, ma di un vasto fenomeno di mobilitazione urbana, segnalatore di grandi trasformazioni fisiche e culturali nella città contemporanea (Cellammare, 2016), diffuse in tutto il mondo (Vaccaro, 2014). Esso esprime un grande movimento di presa di coscienza sociale rispetto alle sfide della sostenibilità ecologica, economica e sociale che attraversano i territori contemporanei. Ne è un’evidenza il fatto che, insieme a queste esperienze, si sono sviluppati ormai da molti anni un ampio dibattito pubblico e una vasta riflessione teorica (Hardt, Negri, 2010; Harvey, 2012; Isin, 2002; Marella, 2012; Mattei, 2011; Olstrom, 2007; Ostanel, 2017; Rodotà, 2013).

Nonostante la loro grande eterogeneità queste pratiche sono caratterizzate da una serie di caratteristiche comuni.

Innanzitutto, sono esperienze agite da comunità intenzionali, ovvero contemporanee forme di comunità, leggere e aperte (Manzini, 2018), che esistono perché gli individui decidono liberamente di farne parte. In esse l’aggregazione strutturata tra individui è motivata dalla condivisione di un obiettivo comune – da cui l’appellativo di ‘comunità di scopo’ (Manzini, 2018) – e avviene attraverso procedure aperte e collaborative, che producono, come valore aggiunto, aumento del capitale relazionale e della fiducia reciproca.

Inoltre, sono azioni collettive che producono ‘effetti di luogo’ (Bordieus, 1993), ovvero si esprimono attraverso ‘gesti’ concreti di trasformazione di spazi. In esse il luogo, disvelato attraverso l’azione trasformativa, diviene una *chance* (Paba, 2014) per dare una risposta alle diverse crisi (ecologica, climatica, economica e sociale) che caratterizzano le città e dei territori contemporanei. In tale prospettiva esse divengono ‘comunità di luogo’ (Manzini, 2018).

Sono processi di opposizione creativa alla città esistente, che ‘disturbano’ il modo consueto del farsi città, ma che, al contempo, costruiscono i primi congegni di una città alternativa. Sono quindi ‘momenti’ schierati, mai neutri, di dissenso antagonista, ma anche e soprattutto progettuale (Paba, 2002) e trasformativo (Manzini, 2018). Essi, assumendo come valori strategici del loro agire la giustizia sociale ed economica, l’incontro interculturale e la salvaguardia ambientale, mirano a produrre cambiamenti sistemici nelle questioni di redistribuzione del potere e di incremento della sostenibilità territoriale.

In tal senso esse possono essere definite ‘comunità di progetto’ (Poli, 2019), nella misura in cui agiscono per il cambiamento verso un orizzonte progettuale e strategico condiviso intenzionalmente.

In questo insieme di esperienze il tema del ‘possesso della città’ passa da una dimensione individuale ad una dimensione ‘comune’ del vivere urbano. Dimensione che si costruisce attorno agli attributi relazionali dell’azione agita su un luogo (Donolo, 2012) e non sulle tradizionali classificazioni basate sulla sua titolarità formale. In esse cioè il luogo esiste come esito della pratica (Crosta, 2010). In questo modo pezzi di città e di territorio diventano beni comuni nella misura in cui esiste una comunità di persone che si attiva per prendersene cura (Belingardi, 2015), riconoscendo agli stessi un valore d’uso che è contestuale e negoziale. Sono beni in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell’uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono comuni in quanto, sebbene l’esclusione di qualcuno o di qualche gruppo dalla loro agibilità sia spesso possibile, essi forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati come ‘bene in comune’, a tutti accessibili almeno in via di principio. In tale prospettiva le pratiche di attivazione e cura di beni comuni territoriali *bottom-up* prospettano uno sviluppo futuro di città e territori basato su una visione del mondo ecologica e non economica (Mattei, 2012), che allude all’accrescimento della loro sostenibilità, equità e giustizia in chiave ecoterritoriale.

Nonostante negli ultimi anni tali pratiche siano sempre più diffuse, tuttavia, la valutazione di come le stesse riescano a produrre un cambiamento strutturato e organico nelle modalità di evoluzione e produzione dei territori contemporanei rimane questione aperta (Gisotti, Rossi, 2020). Riflettere su tale assunto, attraverso l’analisi della consistenza delle manifestazioni sensibili di questo tipo di esperienze presenti nel contesto territoriale fiorentino, è l’obiettivo del presente contributo.

## **FIRENZE E LE FORME DEL ‘POSSEDERE IN COMUNE’**

In base alle caratteristiche sopra delineate le pratiche di ri-significazione, riattivazione e cura *bottom-up* di luoghi e contesti urbani possono essere definite ‘ipotesi di città all’opera’ (Paba, 2002). Esse, nel territorio di studio, tracciano la geografia di un’altra Firenze’, plurale, ‘ostinata e contraria’ rispetto a quella prevalente della ‘città dell’arte e del commercio culturale’. Nascono infatti proprio in contrapposizione alla Firenze ‘macchina di perversa bellezza’ (Bernhard in Paba 2002, 4) prodotta dal dominio del commercio e della monocultura turistica. Al contrario, si collocano nel solco culturale della Firenze delle lotte sociali, della resistenza al potere e al conformismo culturale, collocandosi nell’importante linea storica che va da Savonarola a Enzo Mazzi, da don Milani a Ernesto Balducci, dalla rivolta dei Ciompi alle lotte della Firenze operaia, dai movimenti giovanili del dopoguerra alle iniziative delle comunità cristiane di base delle Piagge e dell’Isolotto (Paba, 2002), alla Firenze del movimento dei movimenti, protagonista del Social forum europeo del 2002.

Disegnano un panorama variegato di esperienze molto diverse per logica, finalità e modalità di azione, che la ricerca ha sistematizzato riconducendole ad alcune grandi famiglie, nella consapevolezza della vulnerabilità dei confini definitivi proposti, data l’estrema dinamicità e complessità del loro agire.

Tali famiglie di azione, come già precisato nell'Introduzione, sono state ricavate dall'incrocio ragionato di alcune caratteristiche inerenti la pratica (nascita ed evoluzione, attività prevalenti, rete di attori che mobilita, rapporto con le istituzioni/livello di 'istituzionalizzazione' della pratica, rapporto con il luogo oggetto di cura) ricostruite attraverso colloqui in profondità con alcuni testimoni privilegiati.

La prima grande famiglia ricavata dalla ricognizione è quella delle *occupazioni abusive e 'antagoniste' di beni immobili e territoriali, pubblici o privati*. Tali esperienze cercano di dare risposta essenzialmente a tre importanti questioni urbane: il diritto alla casa, il diritto a servizi e spazi pubblici e ricreativi gratuiti e solidali, il diritto all'autonomia nella produzione alimentare. Fanno parte di questa prima grande famiglia una serie di esperienze di occupazione e autogestione di immobili, come il Cpa Firenze sud e il Csa next emerson, presenti 'storicamente' (a partire dagli anni '80 del novecento) nella città di Firenze e profondamente legate al 'clima' storico-culturale in cui sono nate (i grandi movimenti punk e antagonisti degli anni '80-'90). Esse si caratterizzano dall'essere alimentate di una critica profonda al modello di sviluppo capitalista e neoliberista e propongono una visione alternativa dello sviluppo urbano e territoriale e della modalità del vivere la città. Le attività che vi si svolgono sono principalmente destinate a costruire una risposta alternativa alle offerte ricreative, culturali, abitative, di produzione e consumo presenti nel territorio, ma anche a creare contro-informazione e ad accendere un dibattito intorno a grandi temi della politica. Ad esse si sono affiancate le più recenti esperienze di occupazione e autogestione di immobili in ambito urbano, costitutesi nel decennio 2010-2020, come quella della Polveriera spazio comune. Quest'ultime riprendono dalle loro 'antenate' il carattere fortemente antagonista e la capacità di aggregare una importante progettualità sociale intorno al recupero abusivo di un immobile dismesso. Tuttavia, divergono dalle prime poiché si inseriscono nel tessuto urbano consolidato (storico) della città di Firenze, in quanto la forma del loro agire è legata ad una pesante critica all'attuale modello di sviluppo urbano basato sulla gentrificazione turistica dei quartieri centrali della città e sulla conseguente espulsione di residenti e studenti dagli stessi. Rivendicano quindi il diritto per tali categorie di utenti a vivere in una città a misura d'uomo, legando la loro attività a tutta una pluralità di esperienze che vengono svolte nel quartiere in cui si trovano.

Ci sono poi le occupazioni di immobili a scopo abitativo. Sotto questa categoria rientrano due sottospecie di occupazioni. Una prima sottospecie concerne le grandi occupazioni storiche di immobili agite dal Movimento di lotta per la casa (occupazioni di Via Incontri, Via Bardelli, Villa Pepi, Via Corridoni, Via Altiero Andreotti, Via Baracca, Via del Granchio a Firenze). Esse rispondono in via quasi esclusiva alla sola necessità dell'alloggio e intercettano il bisogno abitativo di tutta una fascia di soggetti che non hanno requisiti per accedere ai sostegni pubblici all'abitare (attualmente prevalentemente cittadini migranti). Una seconda sottocategoria comprende invece una serie di realtà occupate perlopiù da ragazzi giovanissimi e quindi sviluppatasi negli ultimissimi anni, come le occupazioni di Via Corsica e di Via del Leone a Firenze. In esse gli occupanti, oltre a reclamare il diritto alla casa rivendicano anche un modo solidale e comunitario di vivere la città, alternativo alle logiche d'uso dominanti incentrate sul profitto e la 'turistificazione' dei suoi quartieri storici. In particolar modo l'esperienza di Via del Leone svolge una pluralità di attività in supporto ai bisogni del quartiere in cui si situa, facendosi portatrice di campagne finalizzate al miglioramento della vivibilità dell'area.



Infine, il contesto di analisi è caratterizzato da un'ulteriore evoluzione contemporanea delle forme di occupazione 'antagonista' di immobili che è quella legata alle occupazioni di spazi rurali a scopo agricolo-produttivo, tra le quali l'esperienza di Mondeggi bene comune, sviluppata a partire dal 2013 nella Fattoria di Mondeggi, una vasta tenuta agricola sita nel comune di Bagno a Ripoli, comprendente quasi 200 ettari di terra tra vigne, orti e ulivi, 6 case coloniche e un Villa medicea, è sicuramente quella più conosciuta. Questo tipo di esperienze si configurano per assumere come elemento centrale della propria pratica il diritto all'accesso al cibo sano e di qualità come nuovo diritto alla città.

La seconda grande famiglia di azione ricomprende tutte le più recenti *Pratiche bottom-up di riattivazione, gestione e cura di spazi pubblici abbandonati o sottoutilizzati* (giardino di San Iacopino; Amici dei nidiaci oltrarno). Esse, configurandosi come strutture di presidio locale di micro-processi di rigenerazione urbana, mostrano un legame forte con il luogo oggetto dell'esperienza, che diviene matrice di attivazione e obiettivo primario della pratica stessa, che, tuttavia, nel suo divenire, si fa motore e moltiplicatore di un insieme di ulteriori attività, finalizzate ad un uso collettivo e relazionale dello spazio. Sono pratiche che agiscono a diversi livelli di intensità con le istituzioni e con diverse geografie e forme di negoziazione con le stesse. Tra queste è interessante distinguere le pratiche spontanee di cura e di gestione condivisa di spazi pubblici urbani, come ad esempio l'esperienza del Giardino di san Jacopino e gli Amici del nidiaci in oltrarno, da quelle di cura collettiva di luoghi attivati tramite bando, tra queste segnaliamo

La terza grande famiglia riguarda le *comunità 'virtuali' di luogo*. Sono pratiche che addensano il loro agire comune intorno ad una piattaforma digitale. Esse sfruttano le possibilità delle nuove tecnologie informatiche e web per rispondere a bisogni collettivi legati dal vivere uno spazio (strada, quartiere) comune. Sono quindi esperienze leggere e fluide, i cui effetti di effettiva incisività sui luoghi e tra le persone non sono affatto scontati e comunque rimangono variabili nel tempo. In particolare, nel contesto di analisi si segnala la presenza di innumerevoli esperienze di Social street e di Gruppi di vicinato. Le prime nascono dal bisogno latente di una socialità soprattutto non finalizzata ed indipendente da qualsiasi aspetto economico e politico. I secondi invece si costituiscono seguendo l'obiettivo di promuovere l'educazione alla convivenza, il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti, l'integrazione e l'inclusione sociale.

Infine, una quarta ed ultima famiglia riguarda le più recenti *Pratiche di imprenditoria e gestione innovativa*. Essa comprende un gruppo di esperienze (tra cui Orti dipinti community garden 2.0 e Icchecivacivole) che pongono la cura di alcuni beni comuni urbani alla base di un nuovo modello imprenditoriale capace di generare qualità urbana, nuovo capitale sociale e opportunità lavorative. Esse sono esperienze 'in transizione', che stanno tentando di sperimentare formule gestionali capaci di ricomprendere e rendere sostenibile la complessità del loro agire. Rappresentano comunque casi di estrema significatività nella misura in cui, trasformando la cura del bene in opportunità di lavoro solidale e sostenibile (quindi non orientato al profitto), si configurano come veri e propri tentativi (ancora in nuce) di cambiamento organico del fare città rispetto al modello economico neoliberista e capitalista attualmente predominante.

## UN BILANCIO COMPLESSIVO DELLA RICOGNIZIONE

Dall'analisi effettuata emerge come il tema del 'possedere in comune' atterri nel territorio fiorentino secondo una geografia complessa e vivace di 'forme e formule' di riscrittura del rapporto abitanti-territorio. Complessivamente le pratiche incontrate rappresentano una evidente spinta a rispondere alla crisi della qualità del vivere urbano attraverso percorsi che escono dal pensiero e dall'azione dominanti e basano il proprio operare sull'idea che abitare la città e i territori sia soprattutto una pratica costruita intorno a specifici, concreti obiettivi comuni. Esse sono il risultato dell'azione collaborativa di persone creative che, confrontandosi con un problema o con un'opportunità, immaginano ed agiscono nuove soluzioni che, oltre a migliorare la qualità della vita e degli spazi urbani, sono dotate di valori contemporaneamente individuali e sociali. Nella maggior parte di esse la cura dello spazio diventa veicolo per favorire interventi a carattere sociale, politico, culturale, educativo, ricreativo o produttivo. Possono essere quindi considerate 'processi' ad alto potenziale di innovazione per quel che riguarda la modalità di presa in carico diretta di problemi di natura urbana e territoriale da parte degli abitanti, andandosi a configurare come politiche pubbliche di fatto (Balducci, 2004) o politiche pubbliche dal basso (Paba, 2010). Nel loro insieme tali esperienze hanno come orizzonte strategico di un'altra Firenze possibile e sostenibile, soprattutto se ricomposte in un quadro più vasto di cittadinanza attiva e insorgente (Paba, 2002) che anima la città (come, ad esempio, le realtà dei comitati di cittadini o quelle appartenenti al vasto mondo dell'associazionismo ambientalista) e di cui la ricerca non si è occupata.

Tuttavia, ad una più attenta analisi, le esperienze analizzate presentano alcune debolezze strutturali in relazione ad almeno quattro campi tematici, che di fatto riducono la loro potenziale capacità di trasformazione sistemica, organica e strutturata delle forme del 'possedere la città' verso una nuova dimensione ecoterritoriale e 'comune' dei luoghi.

Il primo campo tematico di natura problematica che emerge da questa ricognizione riguarda la dimensione della *orizzontalità* di tali pratiche. L'immagine che tali episodi vanno a comporre più che un sistema reticolare connesso e dinamico descrive una loro geografia polinucleare e puntiforme, che rimanda alla figura dell'arcipelago. Scarsa sembra cioè essere la propensione di tali sperimentazioni ad attivarsi per costruire una rete collettiva dal basso, capace di valorizzare congiuntamente il loro operato e dare quindi maggiore forza al disegno della nuova città ad essi sotteso. Emerge inoltre una certa propensione alla settorialità delle forme del loro agire, che si concentra di frequente su un unico nodo tematico o su un unico spazio, su cui si addensa l'energia e la creatività degli attori partecipanti, che, altrettanto spesso (se non in casi emblematici come Il leone, la Polveriera spazio comune, Icchecivacivole), mostra di avere scarsi collegamenti con le altre comunità progettuali tematiche a base locale. Ciò a discapito di un'azione di intervento integrata, multisettoriale e multidimensionale sulla città, che sappia rendersi incisiva nel ribaltare le modalità di uso e di produzione della stessa.

Una seconda debolezza strutturale messa in luce dall'analisi riguarda la dimensione della *verticalità* di tali esperienze, nella misura in cui la maggior parte di esse denuncia un rapporto problematico e in molti casi di natura conflittuale con le istituzioni. Esse sembrano quindi evocare la necessità che la loro capacità di innovazione e di ri-abilitazione del territorio a risorsa primaria penetri con

più forza e più in profondità nella cultura politica e amministrativa locale. Nella realtà, come dimostra chiaramente l'evoluzione di molte delle pratiche intercettate, le istituzioni ancora faticano a riconoscere e a farsi permeare dalla portata innovativa di questi fermenti di cittadinanza attiva. Al contrario, molto più spesso, sembra che al progressivo accrescimento di queste esperienze, della consapevolezza del territorio come bene comune, della rivendicazione di pratiche sperimentali di autogestione di piccoli aggregati sociali, di spazi pubblici della città e della campagna, corrisponda un disorientamento e una sostanziale impreparazione da parte del sistema politico locale di rappresentare, di denotare, di portare alla luce della trasformazione istituzionale questi processi.

Un ulteriore campo problematico concerne il carattere altamente 'selettivo' di molte di queste pratiche, nella misura in cui, fatta eccezione per esperienze di Occupazione di immobili, esse vengono tendenzialmente agite da soggetti ad alta disponibilità di risorse culturali. Esse si configurano cioè molto spesso come esperienze 'di nicchia' attivate da un 'pubblico' ristretto, consapevole e critico, che di fatto non riesce ad ampliare lo spettro di 'pubblici altri' nel mantenimento della pratica, ma soprattutto a coinvolgere le fasce più marginali della popolazione.

Infine, occorre rilevare come la maggioranza di queste esperienze rimane esclusivamente radicata a formule di ri-significazione e di ri-scrittura degli spazi urbani basate sull'associazionismo e sul volontariato. Pochissimi e ancora in nuce, come abbiamo visto, sono i tentativi di trasformare queste forme di cura in nuove forme di imprenditoria e gestione responsabili e innovative, basate su logiche di condivisione e comunitarie. Tale fattore riduce la loro possibilità di agire in maniera strutturale sulle forme di produzione economica prevalenti e di generare quindi innovazione capace di orientare il futuro dei territori in un'ottica di sostenibilità economica, sociale ed ambientale.

## CHE FARE

Le esperienze individuate alludono complessivamente al disegno possibile di un'altra Firenze, ma non riescono ancora ad avere la forza di incidere strutturalmente sulle sue direzioni di sviluppo. Che fare quindi?

Dagli aspetti problematici sopra delineati sembrano derivare importanti sfide e sollecitazioni per cominciare ad immaginare un governo urbano più sofisticato, relazionale ed 'ecologico', che sappia introiettare la dimensione del comune all'interno dei propri strumenti, rafforzando e valorizzando il vivace laboratorio di pratiche presenti.

Primo passo nell'ipotizzare tale prospettiva risiede nella capacità di tali esperienze di riconoscersi e riscoprirsi in un orizzonte reticolare, connettendosi in una rete federativa 'dal basso' che le faccia convergere in un progetto complessivo, organico e strutturato di innovazione e trasformazione territoriale. A tal proposito è utile notare come in realtà a Firenze sia già in atto un interessante tentativo *bottom-up* di dare risposta a tale sfida, che è quello dell'esperienza del Forum dei beni comuni, creatosi a Firenze nel 2016, nel tentativo di costituirsi come spazio di coordinamento delle pratiche dal basso di gestione e cura dei beni comuni urbani e territoriali e di interfaccia tra le stesse e l'amministrazione del governo della città. Tuttavia, tale esperienza, al momento della scrittura di questo *paper*, sembra aver rallentato la propria attività di coordinamento e soprattutto non sembra aver assunto la forma auspicata di interfaccia stabile e duratura con le

istituzioni e in particolar modo con il Comune di Firenze, che al contrario, si mosso nell'ambito tematico della gestione condivisa dei beni comuni urbani in forma autonoma, come vedremo più avanti. A tal riguardo e in relazione anche al tema della necessità di un riconoscimento e del sostegno di queste pratiche da parte dell'istituzione è quindi fondamentale, nonché argomento noto in letteratura, trovare strumenti e meccanismi di governo capaci di generare una interazione intelligente tra le istituzioni e le nuove esperienze in atto, al fine di restituire un nuovo potere di rappresentanza alle comunità di progetto nel formulare gli obiettivi, le domande e i compiti degli enti pubblici territoriali. In tale prospettiva, inoltre, anche le stesse istituzioni, se immaginate come costrutti intelligenti, esiti di processi di apprendimento collettivo, dovrebbero tornare a configurarsi come beni che le comunità 'posseggono' in comune. Occorre qui rilevare che la città di Firenze, con deliberazione n.54 del 30710/2017, si è dotata di un *Regolamento sulla collaborazione tra cittadine, cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione di beni comuni urbani*, a cui ha dato attuazione nel 2019 attraverso lo strumento dei Patti di collaborazione. Tale processo si è però paradossalmente strutturato senza un reale coinvolgimento e protagonismo del Forum dei beni comuni e ad oggi, forse anche a causa della situazione pandemica, non risulta essere stato attivato nessun Patto di collaborazione. Complessivamente quindi possiamo affermare che la relazione tra le forme di protagonismo attivo nella cura dei beni comuni con la macchina amministrativa sembra essere complicata e contraddittoria, così come la strada da percorrere verso una gestione condivisa della città e del territorio tra amministrazione e cittadini. Una maggiore reciproca collaborazione potrebbe configurarsi inoltre anche come un primo passo per orientare la forza delle pratiche verso l'inclusione di pubblici maggiormente differenziati e verso lo sviluppo di forme più strutturate di gestione e imprenditoria innovativa, capaci di dare un senso organico e duraturo a questo vivace laboratorio e di trasformare il disegno possibile di un'altra Firenze, in un disegno probabile.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Albanese, R.A., 2020.  
*Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*. Torino: Giappichelli editore.

Belingardi, C., 2015.  
*Comunanze urbane. Autogestione e cura dei luoghi*. Firenze: Firenze University Press.

Bourdieu, P. eds., 1993.  
*La misère du monde*. Paris: Seuil.

Cellammare, C., 2016.  
Pratiche insorgenti e riappropriazione della città. In C. Cellammare, E. Scandurra 2016. *Pratiche insorgenti e riappropriazione della città*, pp. 9-21, SdT Edizioni. [online] Disponibile su: <[http://www.societadeiterritorialisti.it/images/DOCUMENTI/COLLANA\\_STUDI\\_TERRITORIALISTI/ricerche%20e%20studi%20territorialisti\\_vol.%201\\_pratiche%20insorgenti%20e%20riappropriazione%20della%20citta\\_low.pdf](http://www.societadeiterritorialisti.it/images/DOCUMENTI/COLLANA_STUDI_TERRITORIALISTI/ricerche%20e%20studi%20territorialisti_vol.%201_pratiche%20insorgenti%20e%20riappropriazione%20della%20citta_low.pdf)>

Cognetti, F., 2014.  
Quotidiani resistenti. Il senso di orti e giardini condivisi nella città contemporanea. *La nuova città*, n.3, pp. 16-19.

Donolo, C., 2012.  
I beni comuni presi sul serio. In: G., Arena, C. Iaione, *L'Italia dei beni comuni*. Roma: Carocci editore.

Crosta, P.L., 2010.  
*Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa*. Milano: FrancoAngeli.

Gisotti, M. R., Rossi, M. eds. 2020.  
*Territori e comunità. Le sfide dell'autogoverno comunitario*. SdT Edizioni.

Harvey, D., 2012.  
*Il capitalismo contro il diritto alla città*. Verona. Ombre corte.

Inura, 2004.  
*The Contested Metropolis. Six Cities at the Beginning of the 21st century*. Birkhäuser, Basel Editor Raffaele Paloscia.

Isin, E.F., 2002.  
*Being Political. Genealogies of Citizenship*. Minnesota (US): University of Minnesota Press.

Magnaghi, A., 2000.  
*Il progetto locale*. Torino: Bollati Boringhieri.

Manzini, E., 2018.  
*Politiche del quotidiano*. Milano: Edizioni di comunità.

Marella, M.R., eds 2012.  
*Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*. Verona: Ombre corte.

Mattei, U., 2011.  
*Beni comuni. Un manifesto*. Roma - Bari: Laterza.

Mattei, U., 2020.  
*Beni comuni. Piccola guida di resistenza e proposta*. Napoli: Marotta e Cafiero.

Ostrom, E., 2007.  
*Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*. Padova. Marsilio.

Ostanel, E., 2017.  
*Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*. Milano: Franco Angeli.

Paba, G., 2002.  
Contested places racconti e geografie per un'altra Firenze. In Paba G. eds. 2002. *Insurgent City. Racconti e geografie di un'altra Firenze*. Livorno: Media Print.

Paba, G., 2010.  
*Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*. Milano: Franco Angeli.

Paba, G., 2014.  
Il territorio come. *La nuova città*, n.3, pp. 8-10.

Putini, A., 2019.  
*Beni comuni urbani. Soggetti, pratiche e retoriche della città condivisa*. Milano: Franco Angeli.



Rodotà, S., 2013.

*Beni comuni*. Modena: Consorzio Festival  
Filosofia.

Vaccaro, S., 2014.

*Agire altrimenti*. Milano: Eleuthera.

# PRATICHE DI INNOVAZIONE SOCIALE PER UN NUOVO MODO DI FARE CITTÀ: IL CASO DELLO SPAZIO LUMEN A FIRENZE<sup>1</sup>

**Maddalena Rossi**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA – Dipartimento di Architettura  
*maddalena.rossi@unifi.it*

**Benedetta Masiani**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA – Dipartimento di Architettura  
*benedetta.masiani@unifi.it*

## ABSTRACT

In recent years, Florence has been affected by an increasing number of initiatives that focus their planning and care practices on spaces that are often abandoned and underused, catalysing new relationships between different actors with the aim of identifying and promoting new uses that can respond more effectively to the social challenges imposed by the contemporary world. Even if the overall balance of these practices is still weak in terms of effective change in the way of producing economically, ecologically and environmentally more sustainable cities and territories, realities are emerging, such as Spazio Lumen, investigated in this contribution, which present traces of possible ways to proceed in this direction. Through the reading and analysis of this experience, the contribution draws a brief portrait of its strengths and hopes for some future trajectories.

*Social innovation, urban regeneration, owning in common, abandoned spaces, cultural experimentation*

Negli ultimi anni il territorio fiorentino è stato interessato da sempre più numerose iniziative che addensano la propria progettualità e pratica di cura intorno a spazi spesso abbandonati e sottoutilizzati, catalizzando su di essi nuove relazioni tra attori diversi con l'obiettivo di individuare e promuoverne nuove destinazioni d'uso capaci di rispondere in maniera più efficace alle sfide sociali imposte dalla contemporaneità. Se il bilancio complessivo di queste pratiche rimane ancora debole in termini di effettivo cambiamento nella modalità di produzione di città e di territori economicamente, ecologicamente e ambientalmente più sostenibili, stanno tuttavia emergendo realtà, come quella dello *Spazio Lumen*, indagata in questo contributo, che presentano tracce di possibili strade da percorrere per procedere in tale direzione. Il contributo, attraverso la lettura e l'analisi di questa esperienza, ne traccia un breve ritratto relativo ai suoi punti di forza, auspicandone alcune traiettorie di futuro.

*Innovazione sociale, rigenerazione urbana, possedere in comune, spazi abbandonati, sperimentazione culturale*

---

<sup>1</sup> Benché il paper sia frutto di un lavoro di ricerca e di lavoro comuni le diverse parti del testo possono essere così attribuite: i paragrafi "Introduzione"; "I caratteri innovativi dell'esperienza"; "Conclusioni" a Maddalena Rossi e i paragrafi "Innovazione sociale come strumento di sviluppo territoriale"; "L'esperienza dell'Associazione IchèCiVahCiVole: da Copula Mundi a Spazio Lumen" a Benedetta Masiani.

## INTRODUZIONE

Da una ricognizione<sup>2</sup> delle forme del ‘possedere in comune’<sup>3</sup> effettuata nel contesto fiorentino è emerso come esse atterrino sul territorio di analisi secondo un disegno vivace, eterogeneo e diversificato. Esse presentano però alcuni aspetti problematici, che riducono di fatto l’impatto complessivo che tali sperimentazioni, più o meno dense in termini di innovazione, potrebbero avere nella produzione di città e territori economicamente, socialmente e ambientalmente più sostenibili (Magnaghi, 2000). L’insieme di tali pratiche, infatti, più che all’immagine di una rete connessa e dinamica sembra rimandare a quella di un arcipelago di esperienze puntiformi in un territorio ostile, raramente e ancorché debolmente connesse orizzontalmente e verticalmente in reti. Si configurano cioè come tanti locali autorganizzati per sopravvivere (Latour, 2017), continuamente ‘stressati’ da un rapporto problematico e in alcuni casi conflittuale con le istituzioni, spesso incapaci di superare una formula volontaristica di azione per legarsi a nuovi *business models* ‘comunitari’ capaci di garantire nel tempo la durabilità della pratica stessa (Venturi, Zandonai, 2019) e quindi debolmente incisive nel produrre un cambiamento organico del paradigma dominante dello sviluppo territoriale. All’interno di questo quadro, tuttavia, alcune esperienze di nuovissima generazione, traducibili come pratiche di innovazione sociale (Murray et Al, p.11), sembrano presentare alcune caratteristiche interpretabili come indici di un cambiamento in atto verso il superamento di tali criticità. Tra di esse risulta particolarmente interessante l’esperienza dello *Spazio Lumen* (Laboratorio Urbano Mensola), nuovissimo polo di sperimentazione culturale per progetti innovativi e di comunità, nato da un curioso processo di evoluzione delle attività di rigenerazione di luoghi urbani sottoutilizzati o abbandonati, messe in campo, a partire dal 2012, dall’Associazione di promozione sociale *IchéCiVaCiVole*.

Il *paper*, attraverso la lettura e l’analisi di questa esperienza, cerca di interpretarne i punti di forza, gli aspetti innovativi che la contraddistinguono dalle altre pratiche incontrate nel territorio di studio, i rischi che corre, e i presupposti fondamentali per la sua durabilità nel tempo.

Nella prima parte il testo si concentrerà quindi su una lettura critica delle piste problematiche rilevate dalla ricognizione condotta sulle forme del ‘possedere in comune’ presenti nell’area di studio e sul loro potenziale contributo in termini di innovazione sociale. Successivamente andrà poi a tratteggiare la genesi evolutiva dello spazio Lumen, finalizzata ad evidenziarne i principali caratteri innovativi di cui si fa portatore rispetto al resto delle esperienze incontrate. Infine, alcune conclusioni finali provano a riflettere sui rischi che tale pratica potrebbe correre e quindi sulle condizioni della sua durabilità.

---

2 Ci riferiamo qui alla ricerca ‘Chi possiede la città. Proprietà, poteri, politiche, (novembre 2020-maggio 2021), finanziata dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri (<https://www.cesifin.it>) di Firenze e svolta in collaborazione con in collaborazione con Università di Firenze, Scuola di Architettura – DIDA.

3 Con tale espressione ci riferiamo qui alle esperienze *bottom-up* di riappropriazione e uso creativo dei luoghi, per una cui disamina si rimanda al saggio delle stesse autrici *Pratiche di una città in comune*, compreso nel testo.

## INNOVAZIONE SOCIALE COME STRUMENTO DI SVILUPPO TERRITORIALE

Lo sviluppo territoriale, in particolare nelle aree urbane sia in Italia che in Europa è stato in parte influenzato, a partire dagli anni '80, dalla riscoperta e dalla valorizzazione delle pratiche di innovazione sociale come mezzo di orientamento e produzione delle trasformazioni urbane (Laino, 2001; Vicari-Haddock, Moulaert, 2009). Questo tipo di trasformazioni trova in un approccio *bottom-up* una *conditio sine qua non* per garantire la durabilità e la gestione socialmente innovativa di quelli che possiamo definire 'beni comuni urbani'.

Il concetto di 'innovazione sociale', indica un sistema molto ampio ed eterogeneo di iniziative, attività, soggetti e contesti (Montanari et al. 2017). Le molte definizioni di innovazione sociale rintracciabili in letteratura, dimostrano quanto sia complesso tracciare dei confini analitici ad un fenomeno i cui caratteri essenziali si manifestano nelle pratiche (Avanzi, 2013). Esso è stato utilizzato in molti contesti, a partire dal XVII-XVIII secolo (Godin, 2012) per poi assumere, negli anni '60, un significato legato ai movimenti sociali e ai dibattiti propri di quel periodo storico, nel quale ha assunto il ruolo di principio strutturale delle analisi dei processi di sviluppo locale e dei modi di produrre cambiamento socio-economico in contesti urbani (Van Dyck, Van den Broeck, 2013). Seguendo l'enunciazione di innovazione sociale contenuta nel *Libro bianco sull'innovazione sociale*, scritto da Robin Murray, Julie Caulier Grice e Geoff Mulgan nel 2012, possiamo definirla come l'applicazione efficace e sostenibile di una nuova idea di prodotto, servizio o modello, che può essere agita da una pluralità di soggetti in risposta a pressioni sociali esercitate dall'esistenza di bisogni insoddisfatti (es. servizi sanitari di prossimità), di risorse sprecate (es. il consumo di suolo), di emergenze ambientali (es. qualità dell'aria nei centri abitati) o sociali (es. crescenti aree di disagio e marginalità) e che allo stesso tempo crea nuove relazioni e nuove collaborazioni; «in altre parole, innovazioni che sono buone per la società e che accrescono le possibilità di azione per la società stessa» (Murray et Al, p.11).

Le esperienze di gestione di beni comuni incontrate nel territorio di studio, pur nascendo da iniziative più o meno organizzate in cui la cura dello spazio diventa anche veicolo per favorire interventi a carattere sociale, politico, culturale, educativo, ricreativo o produttivo, producono di fatto innovazione sociale sul territorio. Tuttavia, esse soffrono spesso di alcune criticità che possiamo riscontrare in molte delle formule di 'altre forme di possesso', intendendo con questo le varie azioni di cittadinanza attiva (Paba, Perrone, 2004) finalizzate alla cura dei cosiddetti 'beni comuni' (Mattei, 2011; Ostrom, 2009). L'approccio dal basso che anima la nascita e lo sviluppo di queste forme di 'possedere in comune' presenti nel territorio fiorentino, non sembra infatti sufficiente ad innescare un nuovo modo di 'fare città' e spesso anche le esperienze più virtuose si scontrano con la sostenibilità economica e i limiti gestionali propri delle forme di auto-organizzazione su base volontaria. Queste realtà soffrono infatti di una scarsa capacità di fare rete con soggetti simili presenti nello stesso contesto territoriale; hanno generalmente difficoltà a relazionarsi con le istituzioni e, per la propria forma organizzativa e gestionale, rischiano spesso di non riuscire ad affermarsi in modo sostenibile e quindi duraturo nel tempo. Questi aspetti portano alla definizione di un ventaglio di esperienze puntuali e dal carattere temporaneo che, pur rappresentando un'espressione virtuosa del contributo attivo della cittadinanza nel governo del bene comune, rischiano di non riuscire a incidere sugli scenari di cambiamento della città.

In questo scenario prevalente si collocano però alcune pratiche di imprenditoria e gestione innovative che per le proprie caratteristiche riescono a scardinare i punti di criticità segnalati e formulare risposte in grado di strutturare la loro chiave di intervento in maniera efficace. In generale si tratta di esperienze ancora incomplete e in transizione, anche se molto significative nella misura in cui delineano processi di riuso di spazi abbandonati o sottoutilizzati in luoghi, nei quali la cura del bene comune tenta di produrre nuove forme di vita e di economia in comune (Zamagni, Venturi, 2017). Particolarmente significativa in tale prospettiva appare la ‘neonata’ esperienza dello *Spazio Lumen*, progetto orientato alla cura di un bene comune in un contesto urbano semi-periferico della città di Firenze, basato su un nuovo modello gestionale in divenire, capace di generare qualità urbana, nuovo capitale sociale e opportunità lavorative.

## L'ESPERIENZA DELL'ASSOCIAZIONE ICCHÈCIVAHCIVOLE: DA COPULA MUNDI A SPAZIO LUMEN<sup>4</sup>

L'Associazione di promozione sociale *IchhèCiVahCiVole* trova le sue origini nel contesto universitario fiorentino e nasce dalla fusione di *Riotvan*, rivista della Facoltà di Scienze Politiche e *No Dump*, Associazione culturale costituita a partire dal collettivo *Ark* della Facoltà di Architettura, impegnata nella progettazione e realizzazione di installazioni attraverso l'utilizzo di materiali di recupero. Queste due realtà nel 2012 prendono parte a un progetto partecipato interno all'iniziativa *Di là d'Arte*, promossa dal Comitato di quartiere San Niccolò, organizzando una ‘due giorni’ di eventi nel Giardino Piero Filippi di Firenze (meglio conosciuto come parco della Carraia), al fine di recuperare temporaneamente questo spazio sottoutilizzato, per dare la possibilità alle varie realtà culturali locali di esprimersi in modo libero e gratuito. Questa prima iniziativa ebbe molto successo al punto che ne seguirono altre due edizioni chiamate proprio *IchhèCiVahCiVole Festival*. Questa denominazione faceva quindi riferimento, in origine, ad una serie di eventi aperti alla cittadinanza, nati dalle collaborazioni delle due entità fondatrici, alle quali, nel tempo, si sono affiancati altri gruppi attivi del territorio e in particolar modo del Quartiere di San Niccolò. Nel 2017, per includere tutte le realtà, circa 16, che progressivamente si erano avvicinate all'organizzazione delle tre edizioni del Festival e, allo stesso tempo, ampliare l'iniziativa oltre il quartiere di S. Niccolò, si decise di cambiare nome al Festival, che da allora divenne *Copula Mundi Festival*, e costituire un'Associazione di promozione sociale denominata appunto *IchhèCiVahCiVole*, che, da ora in avanti, inizierà ad orientare la sua azione di rivitalizzazione di luoghi e contesti urbani abbandonati in tutto il territorio fiorentino, secondo una geografia variabile di interventi ed eventi culturali, sempre progettati e gestiti attraverso il coinvolgimento attivo della comunità locale. In tale prospettiva l'Associazione ha assunto come propria *mission* quella di intercettare e di valorizzare le realtà culturali presenti nel territorio, al fine di costruire una rete di contatti e competenze condivise, organiche e strutturate, capace di riattivare, attraverso azioni artistiche e culturali luoghi in abbandono, in modo da ottenerne benefici per la comunità di riferimento. Essa quindi, nell'attuazione di tale *mission*, mette in campo le proprie expertise e conoscenze su più livelli di intervento che vanno: da uno strutturato lavoro di messa in rete di attori locali (ha ad esempio costruito un'attività di censimento monitorando e

---

<sup>4</sup> Le informazioni raccolte in questo paragrafo sono state ricavate da ricerche d'archivio e analisi della rassegna stampa e poi integrate con interviste semi-strutturate con il Presidente e Vice-presidente dell'Associazione, arrivando a definire in modo accurato le origini, gli sviluppi, il quadro d'azione, le interazioni e gli impatti della realtà sul territorio fiorentino.



mettendo in rete circa che conta circa 250 Associazioni culturali fiorentine), ad azioni progettuali e organizzative di eventi attivate perseguendo un approccio partecipato tra le realtà proponenti e le comunità locali, a percorsi di formazione attraverso la condivisione e scambio del *know how* tramite documentazione, attività e workshop ed infine in come luogo di sperimentazione delle potenzialità del tessuto locale culturale.

Durante la pandemia da Covid-19 l'Associazione si è dedicata allo studio e alla mappatura dei luoghi inutilizzati e vuoti appartenenti all'Amministrazione comunale fiorentina. In tal modo ha intercettato un grosso stabile di proprietà pubblica situato in Via del Guarlone 25, originariamente sede dell'ASL (Sert), successivamente abbandonato e quindi in stato di alienazione da anni, senza aver però ricevuto alcuna manifestazione di interesse. Si tratta di circa 8000 mq di spazio sui quali insiste un immobile di circa 380 mq. Su questo immobile l'Associazione ha ottenuto nel 2020 l'incarico da parte dell'Amministrazione comunale per un progetto di riqualificazione, finalizzato alla sua trasformazione in uno spazio di comunità destinato a progetti di formazione, sperimentazione e inclusione sociale, gestito ovviamente dall'Associazione stessa. Successivamente l'ente ha ceduto all'Associazione lo spazio in comodato gratuito per 30 anni in cambio della manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile e dell'annesso terreno. L'assegnazione dello stabile in questione, che diverrà il nuovo *Spazio Lumen* (Laboratorio Urbano Mensola, dal nome dell'area in cui si colloca), è avvenuta in seguito a un lungo processo di dialogo con l'Amministrazione che ha portato il bene a passare dalla lista dei beni in alienazione alla lista dei beni disponibili ad essere riqualificati su base culturale e quindi cedibili in concessione a realtà associative. Il processo di riqualificazione sarà portato avanti in autocostruzione, secondo fasi successive di intervento e attraverso il coinvolgimento attivo di tutte le realtà associative che girano intorno all'esperienza di *IcchèCiVahCiVole*, in base ad intensità variabili dipendenti e coerenti con contributo che queste possono apportare.

Lo spazio *Lumen* è immaginato dall'Associazione come presidio, polo di formazione, sperimentazione e produzione culturale e luogo di evoluzione dell'approccio metodologico dalla stessa proposta. Tramite esso, infatti, *IcchèCiVahCiVole*, rinunciando alla costruzione di interventi a geografia variabile che ha caratterizzato le sue precedenti attività, ambisce a configurarsi come uno 'spazio innesco' di tanti interventi autoprodotti di rigenerazione in chiave artistico-culturale di spazi sottoutilizzati, secondo la logica 'vieni qui, apprendi, sperimenti e poi riproponi dove vuoi cosa hai imparato, coinvolgendo le comunità dei luoghi'.

La prospettiva dell'Associazione è quella di riuscire a garantire la sostenibilità economica dell'esperienza, facendola uscire da una pratica di volontariato per farla divenire un modello innovativo di gestione e di imprenditoria. Per partire nella realizzazione del progetto, intanto, l'Associazione ha vinto nel 2021 un bando Anci che permette la realizzazione di attività temporanee per 12 mesi, propedeutiche alla costruzione di un luogo di comunità. Così lo *Spazio Lumen* nel luglio 2021 ha aperto alla comunità fiorentina le proprie porte, in attesa di una programmazione dettagliata di eventi prevista per la primavera 2022.

## I CARATTERI INNOVATIVI DELL'ESPERIENZA

L'esperienza descritta presenta innumerevoli aspetti innovativi rispetto al modo prevalente in cui le pratiche di rigenerazione e cura dei beni comuni urbani e territoriali 'atterrano' nel contesto di analisi.

La prima evidente peculiarità dell'esperienza è il suo forte carattere '*bridging*', ovvero la sua capacità e la sua volontà di investire il proprio capitale umano, conoscitivo e relazionale per ampliare la propria connettività, mettendo in rete attori, realtà e brani urbani diversi e diversificati, in una chiara cornice 'di mandato' che incardina il suo ruolo esattamente in quello di vettore di relazioni, funzionale alla rigenerazione partecipata di spazi sottoutilizzati, mediante eventi e manifestazioni artistiche e culturali. Ampliare i pubblici di riferimento, posizionandosi in contesti urbani di volta in volta differenti mediante un approccio attento alle caratteristiche dei luoghi e dei loro abitanti, diventa quindi elemento costitutivo di questa esperienza associativa. Essa si configura contemporaneamente come spazio di apertura, ma anche di coesione, in cui la dimensione aggregativa e coesiva dell'esperienza agisce come meccanismo generativo di nuove infrastrutture sociali capaci di trasformare gli spazi in 'luoghi'.

Da questa prima peculiarità deriva anche una seconda caratteristica fortemente connotante tale realtà, ovvero il suo rivolgersi non ad una porzione di territorio puntualmente localizzata, sulla quale indirizzare le proprie iniziative progettuali, ma ad una serie di territori, accomunati dalla condizione di sottoutilizzo o di abbandono. Con ciò essa mette in cantiere un prezioso progetto di *recycling* alla scala territoriale, il cui ambizioso obiettivo è quello di una rigenerazione urbana diffusa e di sistema, volta ad invertire la narrazione di tali spazi, trasformandoli da spazi di degrado a luoghi densi di possibilità. Tuttavia, pur nella vastità del raggio di intervento che ipotizza per le proprie azioni progettuali, essa propone un approccio profondamente situato nei contesti di atterraggio dei progetti, delineando il coinvolgimento delle comunità locali prossime ai luoghi di intervento come presupposto non negoziabile del proprio agire.

Risulta inoltre essere una realtà fortemente 'auto-imprenditiva' nella misura in cui porta avanti importanti campagne di ricerca e documentazione che le consentono di ampliare i propri ambiti di conoscenza e competenza, che, a loro volta, la 'abilitano' a trovare campi di opportunità, a generare coalizioni creative, ad immaginare strade e percorsi inconsueti ed inaspettati. È curiosa, indaga, si domanda, quindi informa, chiede, negozia, creando condizioni abilitanti alla lenta e progressiva costruzione dei progetti che immagina, come la genesi di attivazione dello spazio *Lumen* ben dimostra. È sostanzialmente una 'macchina dialogante', capace di imbastire trattative e processi negoziali, anche con la stessa Pubblica Amministrazione, con la quale, diversamente dalla gran parte delle realtà indagate, interagisce con esiti virtuosi rispetto al raggiungimento della propria posta in gioco. Ciò che appare particolarmente interessante in questo senso è il processo di apprendimento reciproco che l'Associazione è riuscito a tessere con il Comune di Firenze per rendere possibile l'acquisizione in comodato d'uso temporaneo dello Spazio Lumen, che ha portato alla 'stipula' di 'arrangamenti istituzionali' capaci di mettere in gioco sia l'intelligenza delle istituzioni (Donolo XX), sia le modalità di interazione con le stesse da parte del gruppo sociale. In questo senso essa sembra sperimentare non solo forme innovative di risposta a problemi sociali, ma anche forme inedite di pensare e agire la politica locale (Ostanel, 2019).

Infine, è una delle rarissime esperienze che nel territorio di indagine si sta interrogando sui diversi *business models* che possano consentirle di superare la forma di realtà auto-organizzata su base volontaria, per imporsi come una delle prime realtà impeditive del territorio fiorentino che mirano alla propria sostenibilità economica e, contemporaneamente, alla produzione di valore aggiunto sociale e territoriale.

Complessivamente, quindi, l'esperienza di *IchèCiVahCiVole* e della sua evoluzione nello *Spazio Lumen* può essere considerata come un *change maker*, capace di visioni che potrebbero realmente cambiare in maniera strutturale il futuro delle città.

## CONCLUSIONI

L'esperienza dello *Spazio Lumen* appare particolarmente virtuosa per quanto concerne le sue capacità relazionali e di coesione, il suo approccio ad un progetto diffuso di rigenerazione territoriale tramite il coinvolgimento delle comunità locali nel riuso di spazi abbandonati via innovazione sociale in termini di offerta di prestazioni culturali artistiche accessibili e la sua propensione autoimprenditiva fortemente pronunciata.

Non è possibile tentare, nell'esiguità di questo contributo, complice anche l'estrema 'giovinezza' di questa esperienza, una valutazione complessiva dell'impatto reale che la stessa produce nel territorio di analisi in termini di ricostruzione di un tessuto socio-economico rispondente a nuovi modelli di sviluppo in grado di invertire le regole del gioco per quanto riguarda l'economia, i rapporti sociali e l'equilibrio ambientale (Venturi, Zandonai, 2019). Se, infatti, i punti di forza della pratica sopra segnalati rappresentano elementi che alludono a questo futuro possibile, la vera sfida rispetto a tale esito è rappresentata, ad avviso di chi scrive, da come essa saprà, negli anni, interpretare la dimensione politica dei territori (Ostanel, 2019). Stante la sua potenza relazionale, comunicativa e operativa e la sua forma 'imprenditoriale' ancora scarsamente definita, che la rendono particolarmente appetibile, essa corre il concreto rischio di un suo progressivo assorbimento nelle istituzioni locali da un lato e nei mercati globali dall'altro.

Essa si potrà però difendere da tali rischi se continuerà a legare la sua evoluzione futura ad operazioni di rigenerazione territoriale finalizzate ad ampliare lo spazio disponibile per le comunità locali; se saprà rendersi capace di generare, ancorare e agire tali operazioni attraverso reali percorsi di *empowerment* di suddette comunità; se riuscirà ad ampliare lo spettro di 'pubblici' coinvolti, inglobando nella sua azione anche le fasce più vulnerabili della popolazione; se, infine, nella scelta del proprio *model business*, opterà realmente per soluzioni innovative orientate alla dimensione di impresa sociale e comunitaria. Sostanzialmente, quindi, la sfida che tale esperienza si trova ad affrontare riguarda la sua reale capacità di interpretare la dimensione politica dei territori, concentrandosi su interventi che, recuperando la questione della giustizia sociale e spaziale, riescano a produrre una redistribuzione più equa di risorse e luoghi. E questo implica anche l'ulteriore competenza, che sembra però aver caratterizzato le sue prime mosse, di saper generare conoscenze e relazioni utili a generare forme inedite di pensare e agire la politica locale e non solo (Ostanel, 2019).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Avanzi, 2013.  
*3 concetti e definizioni sull'innovazione sociale*.  
[online] Disponibile su: <<https://bando.che-fare.com/vademecum/3-concetti-e-definizioni-sullinnovazione-sociale/>>
- Caliani, L., 2015.  
*Un nuovo spazio fiorentino. E' Lumen - Laboratorio Urbano Mensola*. [online] Disponibile su: <<https://firenzeurbanlifestyle.com/nuovo-spazio-fiorentino-lumen-laboratorio-urbano-mensola/>>
- Godin, B., 2012.  
*Social innovation: Utopias of Innovation from c.1830 to the Present*. In Working Paper n. 11, *Project on the Intellectual History of Innovation*. Quebec: Montréal.
- Laino, G., 2001.  
*Il cantiere dei quartieri spagnoli di Napoli. Territorio*, 19, pp. 25-32.
- Latour, B., 2017.  
*Où atterrir? Comment s'orienter en politique*. La Découverte: Paris
- Venturi, P., Zandonai, F., 2019.  
*Dove. La dimensione di luogo che ricomponde impresa e società*. Milano: Egea.
- Magnaghi, A., 2000.  
*Il progetto locale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Mattei, U., 2011.  
*Beni comuni. Un manifesto*. Bari: Laterza.
- Montanari, F., Rodighiero, S., Sgaragli, F., Teloni, D., 2017.  
*Le dimensioni dell'innovazione sociale per il design e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci, Impresa sociale 10-2007*. [online] Disponibile su: <<https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/le-dimensioni-dell-innovazione-sociale>>
- Mori, P.A, Sforzi, J., 2018.  
*Imprese di comunità: innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna: Il Mulino
- Mori, P.A, Sforzi, J., 2019.  
*Impresa di comunità: un nuovo strumento per la gestione dei beni comuni*. [online] Disponibile su: <<https://www.labsus.org/2019/03/impresa-di-comunita-un-nuovo-strumento-per-la-gestione-dei-beni-comuni/>>
- Moulaert, F., 2000. *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostanel, E., 2019.  
Postfazione. Dove le politiche. Dove la politica. Dove le istituzioni. In P.Venturi, F., Zandonai, 2019. *Dove. La dimensione di luogo che ricomponde impresa e società*. Milano: Egea, pp. 486-526.
- Ostrom, E., 2009.  
*Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Paba, G., Perrone, C., ed., 2004.  
*Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Firenze: Alinea.
- Sforzi, J., Borzaga, C., 2019.  
*Imprese di comunità e riconoscimento giuridico: è davvero necessaria una nuova legge?* [online] Disponibile su: <<https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/impresedi-comunita-e-riconoscimento-giuridico>>
- Vicari-Haddock, S., Moulaert, F., eds., 2009.  
*Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna: il Mulino.
- Van Dyck, B., Van den Broeck, P., 2013.  
*Social Innovation: A Territorial Process*. In: F. Moulaert, D., MacCallum, A., Mehmood, Hamdouch, A. eds., *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 131-141.
- Zamagni, S., Venturi, P., 2017.  
Da spazi a luoghi. In: *Short paper*. Aiccon, n. 13.

# IL CASO DELLA ROMA DATA PLATFORM

**Andrea Ariano**

Università degli Studi di Roma La Sapienza

Dipartimento di Architettura e Progetto

*andrea.ariano@uniroma1.it*

## ABSTRACT

The information revolution has had enormous consequences on the development of the contemporary city. The immaterial layer of information has gradually been superimposed on the physical layer of the city, so much so that today any discourse on the contemporary city cannot ignore a discourse on connectivity, networks and data generated in this new ecosystem. In recent decades, both the physical space of our cities and the digital space have followed the common trajectory of the neoliberal model, under the banner of privatization. The IT infrastructure, tangible and intangible, is completely strategic and must be considered as a common good. Some cities around the world have included the right to digital, digital sovereignty and the democratization of data on their agendas. The Municipality of Rome, as part of the Smart City Plan, is also equipping itself with a platform for the collection, aggregation and sharing of data generated in the city (Rome Data Platform). Although this is an important step in the direction of equitable, democratic and inclusive digital governance, the real risk is that the new platform will benefit mainly institutions and private companies, and that citizens will be left behind, benefiting from it perhaps just passively and indirectly.

*Data, Digital governance, IT Revolution, Smart City, Rome*

La rivoluzione informatica ha avuto conseguenze enormi sullo sviluppo della città contemporanea. Al layer fisico della città si è andato via via sovrapponendo il layer immateriale dell'informazione, tanto che oggi qualsiasi discorso sulla città contemporanea non può prescindere da un discorso sulla connettività, le reti e i dati generati in questo nuovo ecosistema. Negli ultimi decenni tanto lo spazio fisico delle nostre città che quello informatico hanno seguito la traiettoria comune del modello neoliberista, all'insegna della privatizzazione. L'infrastruttura informatica, materiale e immateriale, è del tutto strategica e deve essere considerata come bene comune. Alcune città a livello mondiale hanno inserito nelle loro agende il diritto al digitale, la sovranità digitale e la democratizzazione dei dati. Anche il Comune di Roma, nell'ambito del Piano Smart City si sta dotando di una piattaforma per la raccolta, l'aggregazione e la condivisione dei dati generati nella città (Roma Data Platform). Sebbene si tratti di un passo importante nella direzione di una governance digitale equa, democratica e inclusiva, il rischio concreto è che la nuova piattaforma costituisca un vantaggio principalmente per le istituzioni e per le aziende private, e che i cittadini vengano lasciati indietro, beneficiandone - forse - in maniera passiva e indiretta.

*Dati, Governance digitale, Rivoluzione informatica, Smart City, Roma*



## INTRODUZIONE: CITTÀ E INFORMAZIONE

Le città sono il più antico esempio di network esistente. Sono ecosistemi complessi dove numerosi attori, elementi ed interessi diversi – e allo stesso tempo interdipendenti – si scontrano. L'avvento delle tecnologie informatiche ha significato un vero e proprio salto di paradigma, da una società industriale a una dell'informazione, con grandi conseguenze sullo sviluppo della città contemporanea. Se la città industriale era nata e si era modellata sulla base delle innovazioni in campo energetico, oggi è l'informazione che sta dando forma alle nostre città. È meno controintuitivo di quanto si possa pensare, ma è proprio l'informazione, nonostante essa sia per sua natura immateriale, ad avere un impatto decisivo sul modo in cui le nostre città, quanto di più fisico si possa immaginare, si stanno trasformando. D'altronde uno dei significati della parola *informare* è proprio quello di “dare forma”, “modellare secondo una forma”<sup>1</sup>. Questa trasformazione è tanto fisica, che cognitiva e processuale: se infatti da una parte cambia il modo in cui progettiamo la città, dall'altra cambia anche il modo in cui la indaghiamo, ma soprattutto la forma delle relazioni sociali, politiche ed economiche che in essa intercorrono.

Come spesso accade, le crisi sono momenti di grande accelerazione, e nonostante il dibattito sulla digitalizzazione della città contemporanea vada avanti da oltre un decennio, è con la crisi pandemica legata alla diffusione del Covid-19 che ci si è resi conto dell'importanza e dell'urgenza del tema. Da una parte perché rinchiusi nelle nostre case non abbiamo potuto sottrarci al potere – accresciuto a causa della crisi stessa – delle principali corporation informatiche, e dall'altra perché la transizione ecologica e la digitalizzazione sono due pilastri del piano italiano ed europeo per la ripresa post-pandemica. In questo articolo si vedrà come, nelle società e nelle economie contemporanee, in special modo in ambito urbano, i dati siano diventati una risorsa fondamentale, e delle conseguenze che la proprietà e il possesso di questa infrastruttura strategica hanno sullo sviluppo urbano. In particolare, verrà presentato il caso della *Roma Data Platform*, una piattaforma per la raccolta, l'aggregazione e la condivisione di Big Data promossa dal Comune di Roma nell'ambito del piano Roma Smart City.

## HARDWARE E SOFTWARE: UNA TRAIETTORIA COMUNE

Guardando alla città contemporanea, un buon modo per comprenderne i principi di funzionamento è quello di cogliere la sua doppia natura: allo stesso tempo di *hardware* e *software*. Al layer della città fisica si è andato via via sovrapponendo il layer immateriale dell'informazione, e oggi i due sono così intrecciati da essere diventati inestricabili e indistinguibili, tanto che non è esagerato affermare che una volta era il software ad essere incorporato nelle cose, mentre ora sono le cose – servizi e oggetti fisici – ad essere intrecciate in tessuti di rete basati sul software. In questo nuovo ecosistema, tutto produce dati, tutto è informazione.

È interessante notare come tanto l'*hardware* che il *software*, vale a dire lo spazio fisico delle nostre città e lo spazio informatico abbiano seguito una traiettoria simile, all'insegna del modello neoliberista e della logica della privatizzazione, e in molti casi si siano influenzati vicendevolmente. Basti pensare da una parte alla crisi dello spazio pubblico (in particolare il dilagante fenomeno dei Pops<sup>2</sup>), e più in generale all'appropriazione da parte dei flussi finanziari degli spazi urbani (attraverso la finanziarizzazione dello spazio, il branding cittadino, i grandi

1 Cfr. Saggio, A., 2008, Introduzione alla rivoluzione informatica in architettura, Carocci, Roma, pag. 56

2 Acronimo che sta per Privately Owned Public Space (Spazio pubblico di proprietà privata)

eventi, la gentrificazione) e dall'altra alla privatizzazione delle infrastrutture informatiche, all'estrazione dei dati generati dagli utenti, al monopolio in molti ambiti delle corporation informatiche. Il modello neoliberista si è sinora rivelato il più efficiente nel distribuire risorse scarse, tuttavia l'informazione a differenza di altre materie prime è una risorsa abbondante e potenzialmente infinita, sinora la scarsità è stata creata artificialmente e a vantaggio di pochi.

Allo stesso tempo, in questo nuovo ecosistema i cittadini diventano quelli che ho recentemente definito *urban prosumer*<sup>3</sup>. Il neologismo *prosumer*<sup>4</sup> fu creato dal sociologo Alvin Toffler negli anni '80 per identificare un nuovo tipo di consumatore alla fine dell'era della produzione seriale di massa: da soggetto passivo ad attivo nella produzione. Il termine è proprio la crasi delle parole *producer* e *consumer* e viene utilizzato per indicare quando il produttore e il consumatore coincidono. Toffler utilizzava questo termine per indicare un allargamento delle possibilità offerte al consumatore, dalla personalizzazione del prodotto all'apparizione di nuovi servizi che gli permettevano di sostituirsi a specialisti o personale addetto. Traslato nel mondo informatico, questa lettura del fenomeno è ancora più forte, poiché come previsto da McLuhan, nel web siamo tutti ricevitori ed emettitori e quindi in un certo senso produttori e consumatori<sup>5</sup>. Tanto nel web che nella realtà fisica delle nostre città svolgiamo un lavoro da cui le aziende estraggono valore: siamo produttori di dati. Non è esagerato affermare che oggi chi possiede i dati possiede, in qualche modo, la città, a causa dell'enorme vantaggio competitivo che deriva dal possesso di questi ultimi. Nella città contemporanea i dati rappresentano un vero e proprio asset, sono di fatti un patrimonio informativo.

Operando un vero e proprio cambiamento di paradigma, alcune città, tra cui Barcellona, pioniera in fatto di cittadinanza attiva e diritti digitali, hanno posto al centro della loro agenda proprio la sovranità dei dati e la democratizzazione dell'accesso a questi ultimi. Nella visione proposta dall'allora Assessore per la digitalizzazione e l'innovazione nella giunta Colau, Francesca Bria, i dati devono essere considerati come bene comune, e come tale vanno trattati. La stessa Bria si domanda, ad esempio «...cosa significa diritto alla città nel contesto di una città digitale, gestita dalle aziende tecnologiche e governata dal diritto privato, in cui i cittadini e i gruppi sociali non siano messi in condizione di avere libero accesso a quelle risorse chiave (connettività, dati e reti) che gli permetterebbero di amministrarsi in maniera autonoma?» (Bria et al., 2018)

Se come visto, in una città digitale i dati sono al centro, qualsiasi discorso sulla città non può prescindere da un discorso sul possesso delle infrastrutture telematiche e su come i dati prodotti dai cittadini – e non solo – siano aggregati, utilizzati e condivisi. Per questo motivo è urgente una governance digitale all'altezza delle sfide che ci attendono: una governance che sia equa, inclusiva e democratica.

## ROMA DATA PLATFORM

È in quest'ottica, e per recuperare il divario accumulato negli ultimi anni rispetto alle sperimentazioni portate avanti nelle altre città del mondo che il Comune di Roma, nell'ambito del piano *Roma Smart City*<sup>6</sup>, guidato dal Dipartimento Trasformazione Digitale, ha promosso a partire dal 2019 diversi progetti e azioni che mirano ad una implementazione delle tecnologie informatiche in ambito urbano.

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.urbanprosumer.com/>

<sup>4</sup> Toffler, A. (1980), *The Third Wave*, William Morrow, New York

<sup>5</sup> Cfr. McLuhan, M. (1967) *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano

<sup>6</sup> <https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation.page>

Il fine ultimo è quello di migliorare la qualità della vita di cittadini e city user<sup>7</sup> e di creare un ambiente in grado di rispondere adeguatamente alle sfide della società contemporanea, aumentando al tempo stesso la competitività e l'attrattività della Capitale.

In occasione di una tavola rotonda<sup>8</sup> tenutasi in modalità telematica il 4 novembre 2020, è stata presentata ufficialmente la Roma Data Platform, un'infrastruttura strategica per la raccolta, l'aggregazione e la condivisione dei dati generati nella città. Roma si aggiunge così alle molte città che a livello mondiale si stanno dotando di ecosistemi del genere: il pionieristico London Datastore nella capitale britannica, la Copenhagen Big Data Platform, o ancora CityOS a Barcellona, solo per citarne alcuni.

Il progetto è uno sforzo congiunto tra l'amministrazione capitolina, la società di consulenze PwC Public Sector e TIM e permetterà «di analizzare i dati del territorio sotto diverse dimensioni, in termini di evoluzione qualitativa e quantitativa, in una prospettiva temporale e geografica. Basata su tecnologia europea e open source, la piattaforma si caratterizza per la rapida fruibilità delle informazioni grazie all'utilizzo di una interfaccia intuitiva che permette di personalizzare i numerosi layout grafici disponibili: matrici, mappe territoriali, cruscotti, grafici a torta. L'approccio organico e integrato ai dati della Città con la messa a valore di tutte le tecnologie abilitanti dell'«internet delle cose» (IoT: Internet of Things), dell'intelligenza artificiale (AI) e del Cloud, consente l'interoperabilità, la condivisione dei dati in tempo reale e il governo dei big data»<sup>9</sup>.

Dal punto di vista tecnico si tratta di quello che viene definito *Data Lake*, ovvero un repository<sup>10</sup> in cui vengono archiviati dati provenienti da fonti diversificate e disomogenee, interne ed esterne all'Amministrazione, e che successivamente vengono integrati e combinati insieme in dei «cruscotti di controllo». Grazie all'aggregazione e all'integrazione di un numero così grande di dati eterogenei, è possibile avere una maggiore comprensione di alcune dinamiche urbane che altrimenti sarebbero difficili da cogliere e comprendere. Allo stesso modo, una volta acquisiti e interpretati i dati, si possono prevedere delle misure e delle azioni per tentare di risolvere le criticità riscontrate. Anche in questo caso, grazie ai dati raccolti si potrà verificare l'efficacia delle azioni proposte, misurandone gli impatti e le conseguenze.

Ad oggi la Roma Data Platform non è ancora operativa<sup>11</sup>, tuttavia è possibile avere un'idea di come funzioni grazie a una breve dimostrazione offerta dal Responsabile del Dipartimento Trasformazione Digitale Raffaele Gareri durante la tavola rotonda sopra citata. I dati incrociati e visualizzati nei diversi «cruscotti di controllo» mostrati durante la presentazione, provengono, tra gli altri, dai database di InfoCamere, di Cerved, di TIM, dall'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità e dai pali intelligenti del progetto Diademe. Una prima sfida fondamentale consisterà quindi proprio nell'allargare il più possibile la platea di dataset disponibili, includendo anche quelli generati dai cittadini, dalle società partecipate come Ama, Atac o Acea e anche dalle aziende private. In questo senso la Roma Data Platform è uno sforzo sinergico al processo già avviato per la democratizzazione e la condivisione dei dati sul portale Roma Open Data.

7 Con la dizione *city user* si indicano tutti gli utenti della città, quindi anche turisti, studenti, pendolari che non rientrano specificatamente nella dizione cittadini

8 Una registrazione integrale della tavola rotonda dal titolo «Il ruolo dei Big data per una governance più efficace degli Enti Locali» è disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=HcqeyhUQApY>

9 <https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-smart-citizenship-dettaglio.page?contentId=PRG18877>

10 Dizione tecnica in lingua inglese traducibile con «ripostiglio», «deposito»

11 <https://www.romadataplatform.org/>

Una seconda sfida, probabilmente più difficile da realizzare, ma anche la più importante, è far sì che i cittadini avranno un ruolo di primo piano nello sviluppo, nell'utilizzo e nell'accesso della nuova infrastruttura. Se da una parte le linee programmatiche dell'amministrazione capitolina definiscono la Smart City come «progetto d'innovazione sociale che trasformi gli utenti della città in protagonisti attivi nell'individuare i problemi e nel gestire i nuovi strumenti operativi»<sup>12</sup>, dall'altra il progetto Roma Data Platform per adesso sembra votato più allo sviluppo economico che non ad un reale coinvolgimento dei cittadini. Come si legge nella presentazione del progetto, il fine ultimo è quello di creare «valore economico per tutta la cittadinanza e per supportare le decisioni degli Amministratori con dati tempestivi ed accurati. Grazie a tale progetto saranno infatti sperimentati anche servizi e modelli di cooperazione bidirezionale con istituzioni e privati in alcuni ambiti applicativi (es: turismo, mobilità, finanza...)»<sup>13</sup>.

È molto importante che i dati generati nella città siano aggregati in un'infrastruttura pubblica e che non siano appannaggio esclusivo di aziende private, ma allo stesso tempo è fondamentale che questa infrastruttura, un vero e proprio patrimonio informativo, venga considerato bene comune, e che quindi i cittadini, molto spesso produttori in prima persona dei dati generati, possano usufruirne direttamente, e non esclusivamente per estrarne valore economico, come auspicato dai promotori del progetto, ma anche valore sociale, politico e culturale.

## CONCLUSIONI

Sebbene si tratti di un passo importante nella direzione di una governance digitale equa, democratica e inclusiva, è possibile che la nuova piattaforma costituisca un vantaggio principalmente per le istituzioni e per le aziende private, e che i cittadini vengano lasciati indietro, beneficiandone, forse, in maniera passiva e indiretta. Occorrerà del tempo per verificare in che modo la nuova piattaforma verrà effettivamente implementata e utilizzata dai vari stakeholder. Molto spesso il rischio concreto in questo tipo di sperimentazioni è che per le amministrazioni sembrare *smart* sia più importante che esserlo effettivamente, e tutte le progettualità e le azioni siano finalizzate al marketing, al branding cittadino e all'aumento della competitività più che alla loro effettiva utilità.

Un esempio è offerto proprio da un progetto del piano Roma Smart City, si chiama #RomaDecide e si tratta di un Bilancio Partecipativo da 20 milioni di euro che nel 2019 ha raccolto oltre 100 progettualità votate da circa 17.000 cittadini: un numero esiguo e che non garantisce assolutamente l'inclusione che invece dovrebbe essere alla base di un progetto di questo tipo.

Infine, studiando il piano Roma Smart City ed in particolare il progetto Roma Data Platform appare evidente che non ci sia un indirizzo politico chiaro. La tecnologia, più che fornire risposte, dovrebbe aiutarci a formulare domande, ma soprattutto dovrebbe essere il mezzo per raggiungere un fine, e mai essere il fine stesso. Trattandosi di un progetto in una fase ancora embrionale ci si augura che nel tempo troverà una sua ragione d'essere, ma che soprattutto sarà capace di rimettere al centro i cittadini, anche grazie all'accesso a quel patrimonio informativo che oggi rappresentano i dati.

---

<sup>12</sup> <https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-smart-city.page>

<sup>13</sup> Ibidem

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bria, F., Morozov, E., 2018.

*Ripensare la smart city*. Milano: Codice.

Comune di Roma, *Roma Capitale: il Piano Smart City*, [online] Disponibile su: <<https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-smart-city.page>> [Accesso 1 Luglio 2021].

Comune di Roma, *Roma Data Platform: il futuro è nella governance e condivisione dei dati*, [online] Disponibile su: <<https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-smart-citizenship-dettaglio.page?contentId=PRG1887>7>> [Accesso 1 Luglio 2021].

McLuhan, M., 1967.

*Gli strumenti del comunicare*. Milano: Il Saggiatore.

Saggio, A., 2008.

*Introduzione alla rivoluzione informatica in architettura*. Roma: Carocci.

Toffler, A., 1980.

*The Third Wave*. New York: William Morrow.



# LA SCIENZA DI ROMA. PASSATO, PRESENTE E FUTURO DI UNA CITTÀ

**Fabrizio Rufo**

Università degli Studi di Roma La Sapienza

Dipartimento di Biologia Ambientale

*fabrizio.rufo@uniroma1.it*

## ABSTRACT

Among the historical ambitions of the city of Rome and the Lazio region, their vocation as a scientific center is often forgotten. For some time, Rome and Lazio have had the largest concentration of universities, research centers and laboratories in Italy and one of the largest in Europe. As evidence of this scientific activity there are spaces of great historical interest and extraordinary museum collections to which an international exhibition will be dedicated next autumn at the Palazzo delle Esposizioni. The question is how to enhance and make this heritage usable for social innovation, which sees the integration of multiple scientific disciplines (astronomy, chemistry, physics, computer science, aerospace engineering, mathematics, medicine, paleontology, biological sciences, earth sciences). This challenge consists, as its first step, in organizing the contents (objects, places and people of the scientific history of the city) within an innovative social platform, which must integrate subjects of different types (students, citizens, tourists, students, companies) also through a citizen science approach (science for the people, by the people). Thinking about the Rome of the new millennium means representing the image and identity of a unique history. A story in which science is also fundamental to face the dramatic challenges of the contemporary world.

*Rome, cultural heritage, sciences museum, public engagement, scientific citizenship*

Tra le ambizioni storiche della città di Roma e del territorio laziale spesso si dimentica la loro vocazione di centro scientifico. Da tempo a Roma e nel Lazio è presente la più grande concentrazione di università, centri di ricerca e laboratori d'Italia e una delle più grandi d'Europa. Come testimonianza di questa attività scientifica esistono spazi di grande interesse storico e straordinarie collezioni museali alle quali sarà dedicata, nel prossimo autunno, una mostra internazionale presso il Palazzo delle Esposizioni. Il quesito è come valorizzare e rendere fruibile per l'innovazione sociale questo patrimonio che vede integrarsi molteplici discipline scientifiche (astronomia, chimica, fisica, informatica, ingegneria aerospaziale, matematica, medicina, paleontologia, scienze biologiche, scienze della terra). Questa sfida consiste, in primo luogo, nell'organizzazione dei contenuti (oggetti, luoghi e persone della storia scientifica della città) all'interno di una piattaforma sociale innovativa, che deve integrare soggetti di diversa tipologia (studenti, cittadini, turisti, studenti, imprese) anche attraverso un approccio di *citizen science* (*science for the people, by the people*). Pensare la Roma del nuovo millennio significa rappresentare l'immagine e l'identità di una storia unica. Una storia nella quale la scienza è fondamentale anche per affrontare le sfide le sfide drammatiche del mondo contemporaneo.

*Roma, patrimonio culturale, museo della scienza, public engagement cittadinanza scientifica*

## “IL COZZO DELLE IDEE”

Il 14 marzo 1881 Quintino Sella, mineralogista, industriale tessile, presidente dell'Accademia dei Lincei, ministro delle Finanze dell'Italia post-unitaria, pronuncia un discorso in Parlamento, nel corso del quale ricorda un colloquio avuto dieci anni prima con lo storico tedesco e premio Nobel per la letteratura Theodor Mommsen: «Una sera, nel calore della conversazione, dopo aver parlato di Roma antica, di Roma papale, di idealismo, di realismo e di non so quante cose, il fiero teutonico si alza e mi dice in tono concitato: ma che cosa intendete di fare a Roma? Questo ci inquieta tutti; a Roma non si sta senza avere dei propositi cosmopoliti. Che cosa intendete di fare? Io cercai di tranquillarlo (e credo che oggi si sarà tranquillato, visto che non abbiamo neppure la virtù di soffrire un tantino per arrivare a maggiore grandezza). Ma io gli dissi: sì, un proposito cosmopolita non possiamo non averlo a Roma: quello della scienza. Noi dobbiamo renderci conto della posizione che occupiamo davanti al mondo civile, da che siamo a Roma.» (Sella, 1887: 292)

C'è in questo politico piemontese, tra i più accesi sostenitori della presa di Roma, un'ambiziosa visione. Roma capitale dell'Italia unita deve essere la capitale della scienza. Questa è l'idea di Sella per dare una nuova funzione nazionale e internazionale alla città. Affiancare al cosmopolitismo della classicità e della cristianità quello fondato sulla promozione della ricerca e del progresso scientifico: «Il cozzo delle idee, bene inteso, se vi ha luogo in cui debba dar buoni risultati, questo deve essere in Roma... qui deve essere un centro scientifico di luce, una università principalissima, informata soprattutto ai principi delle osservazioni sperimentali che sono sempre imparziali e senza idee preconcrete» (Caracciolo, 1999: 100)

Questa visione perde slancio con la morte di Quintino Sella e per l'inadeguatezza delle istituzioni e della società civile, ma non scompare. Tra il 1894 e il 1914, vengono organizzati a Roma almeno 27 congressi internazionali di varie discipline la cui impronta riflette una cultura laica e modernista in cui la scienza era considerata al servizio della società.

Del resto, ancora oggi Roma e la sua area metropolitana sono la più grande concentrazione di università, centri di ricerca e laboratori d'Italia e una delle più grandi d'Europa. Secondo i dati del rapporto presentato nel 2017 dal ministero dello Sviluppo Economico nella città ci sono circa 250 mila studenti, 12 atenei, 48 enti di ricerca e più di 200 laboratori di ricerca il che significa decine di migliaia di docenti universitari, ricercatori e tecnici. Quantitativamente siamo di fronte a un centro di medie dimensioni che vive inglobato nella metropoli ufficiale ma queste due entità non hanno un rapporto organico, ma solo un legame incongruente e sfilacciato fatto di episodi, di contingenze e di emergenze spesso legato a interessi corporativi e particolari. A Roma esiste, di fatto, una vera e propria città della scienza in larga parte occulta, soffocata dal formidabile repertorio di impianto umanistico di cui la città dispone, invece di costituire un tutt'uno con esso. Questa incongruenza è, oggi, ancora più marcata perché si parla molto di cultura scientifica e della necessità di uno sviluppo scientifico e tecnologico che sia funzionale alla ripresa del paese, e nello specifico, ad un ripensamento e ad un rilancio di Roma e della sua funzione nazionale. Questo significa, in primo luogo, definire un'organizzazione dei contenuti (oggetti, luoghi e persone della storia scientifica della città) all'interno di una piattaforma sociale innovativa, che deve integrare soggetti di diversa tipologia (studenti, cittadini, turisti, studenti, imprese) anche attraverso un approccio di *citizen science* (*science for the people, by the people*).

## UN PATRIMONIO MATERIALE E IMMATERIALE SCONOSCIUTO

Da sempre l'urbe è un crocevia della scienza che vede il passaggio di personaggi del calibro di Galileo Galilei, Niccolò Copernico, Angelo Secchi, Enrico Fermi, Giovanni Battista Grassi, Stanislao Cannizzaro, Guglielmo Marconi, Nazareno Strampelli, Vito Volterra, per citarne solo alcuni, che nel tempo hanno dato vita ad una miriade di vicende storico-scientifiche note e meno note fatte di umanità, di curiosità e di passione per la ricerca. aerospazio, agronomia, antropologia, astronomia, biologia, chimica, fisica, matematica, medicina, scienze della terra: non esistono discipline che non abbiano trovato nella città di Roma la sede per il loro sviluppo e spesso il loro momento fondativo basti pensare all'astrofisica o alla fisica nucleare. Questo universo di personaggi, luoghi e oggetti non è solo un fondamentale capitolo della storia della scienza ma è anche il portatore di una molteplicità di significati riguardanti il profilo sociale e culturale della città che, se venissero adeguatamente valorizzati e coordinati, potrebbero dare vita a una peculiare esperienza educativa inedita nelle dimensioni e nelle caratteristiche.

Tanti luoghi affascinanti sono lo sfondo di questo percorso: le armonie razionaliste della Sapienza nate dall'ingegno di maestri dell'architettura come Marcello Piacentini, Gio Ponti e Giuseppe Pagano; l'orto botanico di Trastevere alle pendici del Gianicolo il luogo di elezione di un centro studi della biodiversità e della sostenibilità, l'osservatorio astronomico di Monte Mario e quello di Monte Porzio Catone, solo per citarne alcuni.

Ma la vera scoperta sono le ricchissime collezioni museali di carattere scientifico spesso sconosciute o misconosciute che sono composte di oggetti rari, spesso unici al mondo come quelle custodite dal polo museale della Sapienza e dai musei civici tra questi ultimi alcuni possiamo trovare esempi virtuosi di una integrazione tra centro e periferia come nel caso del Museo di Casal de Pazzi. Gli enti ricerca: Inaf, Ingv, Infn, Ispra, Crea, Cnr, Iss, posseggono raccolte di tale rilevanza da lasciare stupito anche il visitatore più informato. A queste collezioni bisogna aggiungere quelle delle accademie e delle società scientifiche e poi ancora quelle possedute dai più svariati ministeri, basti pensare al negletto Museo Storico della Comunicazione in capo al ministero dello Sviluppo Economico nel quale sono conservati i più importanti strumenti scientifici di Guglielmo Marconi; infine è bene non dimenticare le collezioni presenti in alcune scuole anch'esse di assoluto rilievo scientifico e culturale. Una mostra internazionale intitolata *La Scienza di Roma* che si svolgerà al Palexpo di Roma a partire dall'autunno del 2021 racconterà queste storie e metterà sotto un cono di luce alcuni degli oggetti più preziosi che fanno parte di queste magnifiche raccolte e che ben rappresentano questa città nascosta. Dall'intuizione utopica di Quintino Sella di trasformare la città in un centro internazionale del confronto di tutti i saperi e di tutte sensibilità culturali, fino alle ricerche odierne che guardano al futuro nelle quali spesso si fondono cultura scientifica e cultura umanistica per realizzare il fecondo "cozzo delle idee" a cui aspirava lo statista piemontese.

Si tratta di un patrimonio qualitativo e quantitativo di rilevanza mondiale diffuso o per meglio dire disperso su tutto il territorio romano e laziale, che potrebbe dare vita ad uno straordinario museo della scienza del quale, purtroppo, la città è ancora priva.

Una simile condizione sussiste nonostante che nel corso degli ultimi decenni si siano succedute diverse proposte localizzate in siti che sembravano assai adatti allo scopo, che vanno dall'ex Mattatoio all'area dell'ex Gasometro all'Ostiense, da uno spazio tra il Lungotevere e via Giulia, oggi adibito a parcheggio, per finire con gli edifici di origine militare di via Guido Reni di fronte al MAXXI. È necessario comprendere i motivi del fallimento di quelle che erano buone progettualità, sul piano architettonico come su quello concettuale e ideativo, e procedere ad aggiornarle e a trasformarle in buone pratiche. Un museo dotato di straordinarie potenzialità divulgative e didattiche, grazie al quale potrebbero integrarsi tutte le discipline scientifiche in raccordo con le altre formidabili risorse culturali della città: l'archeologia e l'arte che potrebbe costituire il volano per pensare la Roma del futuro e rappresentare, pur rimanendo ciò che rappresentano oggi, la base di partenza per la realizzazione di una proposta innovativa e di prim'ordine, competitiva rispetto alle realtà di Londra, di Vienna, di Parigi, di New York o di Tokyo.

Qualora queste risorse venissero immesse in un circuito integrato e affiancate dalla costituzione di un luogo di raccordo ben attrezzato esse potrebbero diventare un imprescindibile punto di riferimento nazionale e internazionale. Raggiungere un simile obiettivo dovrebbe quindi costituire una delle principali sfide della futura politica capitolina, una politica che sia capace di definire il perimetro di un rinnovato rapporto tra scienza e società, trovando un giusto equilibrio tra conoscenze e bisogni mediante un'esperienza di sinergia e di connessione fra vari elementi della città, un ponte tra passato e futuro e, al tempo stesso, costituisca un'opportunità di lavoro per una varietà di competenze; sarebbe, infine, un punto di riferimento per una visione culturale a tutto tondo. I musei della scienza in genere, oltre ad avere la funzione di memoria e conservazione dei progressi scientifici, devono essere uno strumento di formazione e diffusione della cultura scientifica attraverso laboratori interattivi, mostre, incontri con scienziati, campagne e attività di promozione della scienza e della tecnologia, oltre che luoghi di ritrovo e di svago per tutti. La sfida che Roma si trova ad affrontare è quella di organizzare i contenuti di questo enorme patrimonio materiale e immateriale, dotato di straordinarie potenzialità, che vede integrarsi tutte le discipline scientifiche e che può costituire anche il raccordo con le altre formidabili risorse culturali della città: l'archeologia e l'arte. Questa vera e propria intelligenza collettiva può essere il motore di una città della conoscenza, nella quale coloro che si impegnano ad apprendere, ricercare ed essere creativi, danno vita a forme sostenibili e responsabili non solo di innovazione scientifica e tecnologica ma anche di innovazione sociale.

## LA CITTÀ DELLA SCIENZA

Un progetto con queste caratteristiche e dimensioni non può e non deve avere solamente obiettivi di celebrazione culturale fini a sé stessi, ma deve permeare, prima di tutto, il tessuto politico e la coscienza civile dei romani. Diventa così possibile far recuperare visibilità non solo alla dimensione territoriale – ricongiungere centro e periferie – ma anche a un'idea di *bene pubblico* incentrata sulla sostenibilità sociale e ambientale e sulla sperimentazione collettiva. Questo snodo per Roma fondamentale. Si tratta di sviluppare modelli innovativi di accesso alla partecipazione che devono essere utilizzati anche come un antidoto nei confronti del grumo di interessi corporativi e rendite che immobilizza la città.

Il primo passo da compiere quello di ricostruire una rete di inclusione e di relazioni basata su forme inedite di co-produzione e di *public engagement* nelle quali si realizzi una collaborazione tra esperti di diversa matrice culturale e professionale e l'opinione pubblica capace di superare quella che con efficace formula Bruno Latour definisce "deficit di rappresentazione" (Latour, 2018: 122). Solo in questo modo ipotesi e soluzioni pensate da soggetti diversi per contesti diversi, diventano proposte e strumenti utili per dare forma a una più avanzata idea di città. Del resto, la costruzione di uno sfondo e di un contesto comune che consenta di definire lo spazio – materiale e immateriale – in cui si svolge la vita delle singole persone e della comunità, è la scelta politica più importante delle società contemporanee. I sistemi sociali devono per confrontarsi con un'ulteriore sfida: le scelte politiche si compiono nel quadro di una vera e propria trasformazione cognitiva nella quale, gli spazi reali e virtuali, non sono solo un riflesso, ma una diretta espressione. Solo se facciamo nostra questa prospettiva, diventa possibile attivare quella cittadinanza scientifica nella quale forme e azioni di cooperazione virtuosa nei vari luoghi e nei vari momenti contribuiscono ad allargare la possibilità di accesso alla conoscenza di una comunità.

La Roma del nuovo millennio non può essere esclusivamente rappresentata dall'immagine di un passato unico. L'identità della città deve riappropriarsi di una storia che si snoda nel tempo nella quale la scienza è stata ed è una componente fondamentale anche per affrontare le drammatiche sfide globali che ci attendono.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Callon, M., 2014.

Le incertezze scientifiche e tecniche possono costituire una fonte di rinnovamento della vita democratica?. *Parole Chiave*, 51, pp. 153-66.

Caracciolo, A., 1999.

*Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*. Roma: Editori Riuniti.

Jasanoff, S., 2021.

The Vanishing Square: Civic Learning in the Internet Age. *Hastings Center Report*, 51, (1), pp. 5-9.

Latour, B., 2018.

*Tracciare la rotta*. Milano: Cortina.

Paoloni, G., 2016.

Infrastrutture e servizi culturali: riflessioni tra storia e politica. In: G. Di Domenico, G. Paoloni, A. Petrucciani, ed. 2016. *Percorsi e luoghi della conoscenza. Dialogando con Giovanni Solimine*. Milano: Editrice Bibliografica. pp. 283-297.

Rogora, E. ed. 2015.

*La Facoltà di Scienze dell'Università di Roma*. Roma: Sapienza Università Editrice.

Sella, Q., 1887.

*Discorsi parlamentari*, I, Roma 1887.

Simmel, G., 2017.

*Roma, Firenze, Venezia*. Milano: Meltemi.

Simmel, G., 2007.

*La metropoli e la vita dello spirito*. Roma: Armando.

Tocci, W., 2020.

*Roma come se. Alla ricerca del futuro per la capitale*. Roma: Donzelli.

Vomero, V., 2008.

Una storia infinita. La Città della Scienza di Roma. *Museologia Scientifica*, 2, pp. 47-71.

# APROSDÓKITOS - LA CITTÀ INASPETTATA<sup>1</sup>

## Luca Giachi

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie Massimo Severo Giannini  
Issirfa – Cnr  
*luca.giachi@cnr.it*

## Chiara Cavallaro

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie Massimo Severo Giannini  
Issirfa – Cnr  
*chiara.cavallaro@issirfa.cnr.it*

## ABSTRACT

Self-managed Social Centers or Self-managed Occupied Social Centers arise from occupations and self-management of urban spaces that have been disused or abandoned for years: former industrial buildings, schools and offices, workshops and warehouses are occupied and transformed into public spaces where it is possible to organize social, cultural and political activities. Born in the 1970s, today there are about 250 in Italy, and more than 50 are in Rome. In more than 40 years of life they have proved to be a strategic backbone of social and urban struggle movements. This is why they are seen both as promoters of social, cultural, solidarity activities or as a problem of public order. Rome was the first municipality to recognize this use of the abandoned heritage by the citizens (1995); since 2015, however, it has no regulations in order to deal with new situations that have remained without administrative references, or situations that have existed for over ten years. After a brief passage on the history of social centers and on the relationship with the issue of common goods, a mapping of the social centers in Rome and an analysis of the various activities that are carried out are presented. The work tries to bring out how, due to their particularity, a dispute is played out over social centers that refers to larger and more general logics of urban development, on the meaning of the city and democracy.

*Self-managed social centers, Rome, urban movements, city administration*

I Centri Sociali Autogestiti o Centri Sociali Occupati Autogestiti nascono da occupazioni e autogestioni di spazi urbani in disuso o dismessi da anni: ex edifici industriali, scuole e uffici, officine e capannoni occupati e trasformati in spazi pubblici dove organizzare attività di carattere sociale, culturale e politico. Nati negli anni '70, oggi se ne contano in Italia circa 250, di cui più di 50 a Roma. In più di 40 anni di vita si sono rivelati una dorsale strategica dei movimenti di lotta sociale e urbana. Per questo, a Roma come altrove, sono visti sia come promotori di attività sociali, culturali, di solidarietà o come un problema di ordine pubblico.

<sup>1</sup> I paragrafi “Premessa di valore” e “I CS(O)A di Roma e i beni comuni” sono attribuiti a Chiara Cavallaro; i paragrafi “Oggetto della ricerca”, “I dati emersi dalla ricerca” e “Spazi multifunzionali” a Luca Giachi; le conclusioni sono di entrambi gli autori.

Roma è stata primo comune a riconoscere questo utilizzo del patrimonio dismesso da parte della cittadinanza (1995); dal 2015 però non ha normative in grado di fronteggiare situazioni nuove rimaste prive di riferimenti amministrativi, o le situazioni esistenti da oltre di dieci anni. Dopo un breve passaggio sulla storia dei centri sociali e sulla relazione con la tematica dei beni comuni, viene presentata una mappatura dei centri sociali a Roma e una analisi delle diverse attività che vengono svolte. Il lavoro cerca di far emergere come, per la loro particolarità, sui centri sociali si giochi una partita che rinvia a più grandi e generali logiche di sviluppo urbanistico, che riguardano a pieno titolo il senso della città, il senso del vivere insieme, la democrazia.

*Centri sociali autogestiti, Roma, movimenti urbani, amministrazione cittadina*

## PREMESSA DI VALORE

Con il rispetto che si deve a G. Myrdal (1973) e a coloro che si accingono a leggere questo testo diamo alcune avvertenze. Gli autori hanno deciso di proporre questo oggetto di ricerca (i centri sociali a Roma) perché sono convinti che siano un elemento del panorama cittadino non avulso dalla storia della città e della sua ricerca di democrazia partecipata<sup>2</sup>. Coloro che scrivono sono consapevoli che si tratta di una percentuale piccolissima (a Roma si contano una cinquantina di centri sociali) se si tiene conto delle associazioni ed enti attivi nella città per fini di promozione e tutela dei diritti (4.780 nel 2011 – Istat), sostegno e supporto di soggetti deboli (5.297 nel 2011 – Istat) o nella cura dei beni collettivi (1.950 – 2011 – Istat)<sup>3</sup>. Tuttavia si tratta di entità che si contraddistinguono per una natura conflittuale che non appartiene a tutte le altre realtà e che non si ritiene abbia a che vedere con ideologie, tipo di attività, posizionamento politico. O meglio, come si cercherà di illustrare, quasi *loro malgrado*, sono fisiologicamente conflittuali poiché la loro esistenza da sola implica una rivendicazione alla costruzione della città dal basso, contro i poteri che ne hanno fatto esclusivamente una merce di scambio.

Giovanni Moro lo definisce «conflitto di cittadinanza» (2007) con riferimento a ciò che si mosse negli anni '70. Riteniamo che i centri sociali siano, a vario titolo, con varie modalità, per la loro natura, una parte importante di ciò che resta di questo conflitto negli anni 2020. Per questo, chiediamo scusa sin da ora, nel poco spazio disponibile per illustrare l'oggetto della ricerca rispetto alla sua varietà, se abbiamo deciso di non dare spazio alle critiche e valutazioni negative su questo tema. Le si leggono, peraltro, sui giornali, e in quel caso, raramente in presenza di un contraddittorio.

## OGGETTO DELLA RICERCA

Il Centro Sociale Autogestito (Csa) o Centro Sociale Occupato Autogestito (Csoa) sono spazi urbani, in disuso o dismessi da anni, accomunati dalla pratica dell'occupazione e dell'autogestione: ex edifici industriali, scuole ed uffici, officine e capannoni, occupati e trasformati in spazi pubblici dove organizzare attività di carattere sociale, culturale e politico (Ruggero, 2000).

I CS(O)A rivendicando il diritto alla città come diritto di cambiare e reinventare lo spazio in modo più conforme ai desideri e bisogni esistenti nel territorio locale.

<sup>2</sup> Panvini G., 2021. *Roma, la capitale vuota* - <https://sbilanciamoci.info/roma-la-capitale-vuota/>; G. Moro, *Anni settanta*, Einaudi, 2007.

<sup>3</sup> Censimento Istat delle istituzioni no – profit, 2011 - <http://dati-censimentipermanenti.istat.it/>

In questi luoghi la posta in gioco diviene lo spazio inteso come luogo dove è possibile esprimere identità ed autonomia, reinventando la cittadinanza (Lefebvre, 1978).

Le modalità di partecipazione presentano un'organizzazione reticolare, antigerarchica, egualitaria volta a negare forme verticistiche. Una struttura che parte dal basso e uguale per tutti e che si sviluppa attraverso il dialogo. Dopo gli anni '80, dove prevale un carattere resistenziale, negli anni '90 ci fu l'esplosione del fenomeno. I CS(O)A escono dal ghetto, diventano un fenomeno di massa anche grazie al connubio tra il movimento studentesco della Pantera<sup>4</sup> e altri movimenti culturali (per esempio la musica Posse). Se da una parte rimane un'impostazione volta alla «roccaforte», alla difesa intransigente, al «c'è chi dice no» (Bonomi, 1996), al «bisogno vissuto e il desiderio di luoghi comuni e protetti per tentare di sfuggire sia all'addomesticamento esterno sia alla perdita di identità» (AA.VV., 1996: 142) i centri sociali prendono corpo nell'immaginario pubblico come esigenza di «spazi alternativi di socialità e cultura in un contesto metropolitano che appariva sempre più svuotato di contenuti. In questo caso sembrano farsi portavoce e luogo di espressione della diversità, dando la possibilità di esprimersi a molteplici forme di linguaggio e di espressione delle diverse culture antagoniste» (La Fata, 2008: 97).

Verso la fine degli anni '90 e negli 2000 i centri sociali incontrano il movimento no global e la rivolta Zapatista in Chiapas, Messico. Nasce l'idea dell'impresa sociale e il movimento per un'altra globalizzazione. Emergono temi quali il precariato e l'opposizione alle *guerre umanitarie*.

Oggi si contano in Italia circa 250 centri sociali (Calia, 2014) con diversa origine temporale e mutamenti legati alle ordinanze di sgombero che rendono difficile disegnarne una geografia precisa (Argenton, 2013). Tuttavia dopo più di trent'anni di attività, «i diversi movimenti di lotta vedono la loro partecipazione come arricchimento e potenziamento. Sono incubatori, volano e detonatore delle lotte degli ultimi venticinque anni» (AA.VV., 2008: 11-12).

## I CS(O)A DI ROMA E I BENI COMUNI

Per quanto riguarda lo specifico della città di Roma, il fenomeno ha avuto anche risvolti normativi. Tale riconoscimento, allora definibile come innovativo, avviene con la delibera del Consiglio comunale n. 26 del 1995 "Regolamento per l'assegnazione di immobili pubblici".

Nasce da una proposta di delibera di iniziativa popolare che vide per la prima volta collaborare congiuntamente tutti i centri sociali presenti in città, a cui si aggiunsero anche associazioni di volontariato, sportive o culturali. È una battaglia che contribuì a rompere l'isolamento culturale di queste realtà e ne portò alla luce la ricchezza di partecipazione civica presente nella capitale.

Il regolamento si applicava anche alle occupazioni senza titolo formale di beni immobiliari ascritti al patrimonio disponibile ed indisponibile del comune di Roma accertate alla data del 31 dicembre 1993. Tra i diversi criteri per la regolarizzazione e l'assegnazione ricordiamo l'indirizzo polifunzionale dell'associazione richiedente, nonché l'integrazione delle attività svolte con le esigenze del territorio; l'impegno a provvedere ai lavori di ristrutturazione e restauro.

---

<sup>4</sup> La Pantera fu un movimento studentesco contro la riforma Ruberti. Nasce nel 1989 dall'occupazione dell'Università di Palermo e si diffonde in molte università terminando nella primavera del 1990.

La delibera aveva durata ventennale e al suo scadere la giunta Marino, con la Del. 140/2015 afferma nuove linee guida per il riordino del patrimonio indisponibile. Si uniforma il processo della Del. 26/1995 a quello delle concessioni, e al pagamento di canoni di affitto che vengono conteggiati retroattivamente a canone di mercato, ritenendo il regolamento precedente contrario ai principi di gestione del patrimonio pubblico. Nonostante la scelta si sia poi dimostrata illegittima (Corte dei conti sentenza n. 77/2017) a livello di cittadinanza e di centri sociali apre invece un serrato<sup>5</sup> dibattito che sfocia in proposte a diversi livelli istituzionali sulla natura, identificazione e utilizzo dei beni comuni<sup>6</sup>.

A Bologna, Milano, Torino e Napoli e in più di 200 comuni vengono approvati regolamenti ed avviate concertazioni per il loro utilizzo e le modalità di compartecipazione e coprogettazione. Roma, pur essendo stato il primo comune a riconoscere un uso del patrimonio pubblico coerente con le domande territoriali della cittadinanza (1995), è oggi invece una città priva di regolamento, nonostante la regione Lazio nel 2019 approvi la prima, e ad oggi unica, legge regionale sui beni comuni (Lr.10 del 2019).

## I DATI EMERSI DALLA RICERCA

La ricerca è stata condotta attraverso la ricognizione di quanto esistente su internet. Il primo step è stato l'elenco prodotto da Roma Attiva<sup>7</sup>. Per ogni centro sociale si è poi analizzato sia il sito internet che la pagina facebook. Si è quindi provveduto a verificare se il centro sociale fosse ancora attivo, il municipio di afferenza e le attività svolte.

Della lista dei 56 centri sociali, prodotta da Roma Attiva, 9 risultano chiusi, 2 sgomberati da poco (Nuovo cinema palazzo il 25 novembre 2020 e Ex lavanderia pad. 31 del Santa Maria della Pietà il 25 febbraio 2021) e uno di prossima riapertura (Officine zero).

In talune circostanze nonostante il centro sociale sia aperto non è stato possibile prendere in considerazione le attività svolte, in quanto non erano deducibili né dal sito ufficiale né dalle pagine facebook<sup>8</sup>. In parte è conseguenza del momento particolare in cui è stata effettuata la ricognizione, con in corso la pandemia dovuta al Covid 19: l'aggiornamento dei social in questo caso tiene conto delle chiusure delle attività. Di conseguenza sono stati esclusi dalla ricerca 10 centri sociali.

La ricerca è stata quindi effettuata su un insieme di 34 centri sociali.

A questi vanno aggiunte le palestre popolari (11). Di queste, due risultano chiuse, sei sono presenti all'interno della struttura del centro sociale stesso oppure poco distanti logisticamente dal centro sociale di riferimento, tre sono realtà a sé stanti (la Palestra popolare Valerio Verbano al Tufello, la A.S.D. Popolare a San Lorenzo e la Palestra popolare a Colle Salario).

<sup>5</sup> Rapporto Labsus 2016 - [https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/01/rapportolabsus16\\_05.pdf](https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/01/rapportolabsus16_05.pdf)

<sup>6</sup> Quella con il maggior impatto territoriale è la proposta formulata da Labsus che prese «avvio a Bologna nel gennaio 2012 portando il 22 febbraio 2014 alla presentazione in un affollatissimo convegno sempre a Bologna del primo Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani».

<sup>7</sup> <https://romattiva.wordpress.com/centrisocialiroma/>

<sup>8</sup> I centri sociali non presi in considerazione sono: Acrobax Project, Ateneo Occupato, Cagne Sciolte, De Lollis Underground, Ex Snia Viscosa, Granma Laboratorio Politico, Laboratorio Quarticciolo, NED Punto Solidale Marranella, Ricomincio dal Faro, Spazio 136 "Roberto Scialabba".



La distribuzione sul territorio della capitale, secondo il municipio di appartenenza è riportata nella figura 1<sup>9</sup>. La maggior parte si trova nel quadrante di Roma nord-est con il V municipio (Prenestino/Centocelle) ove si trovano 10 centri sociali; l'XI ne presenta 6. Nella parte centrale della città la presenza è nel secondo municipio, dove sono tutti collocati nel quartiere di San Lorenzo. Non sono presenti centri sociali nel X municipio (Ostia/Acilia), XII (Monte Verde), XIV (Monte Mario)<sup>10</sup> e XV (Milvio).

Per il resto della città di Roma, ovvero la zona sud-ovest, i numeri diventano molto bassi.

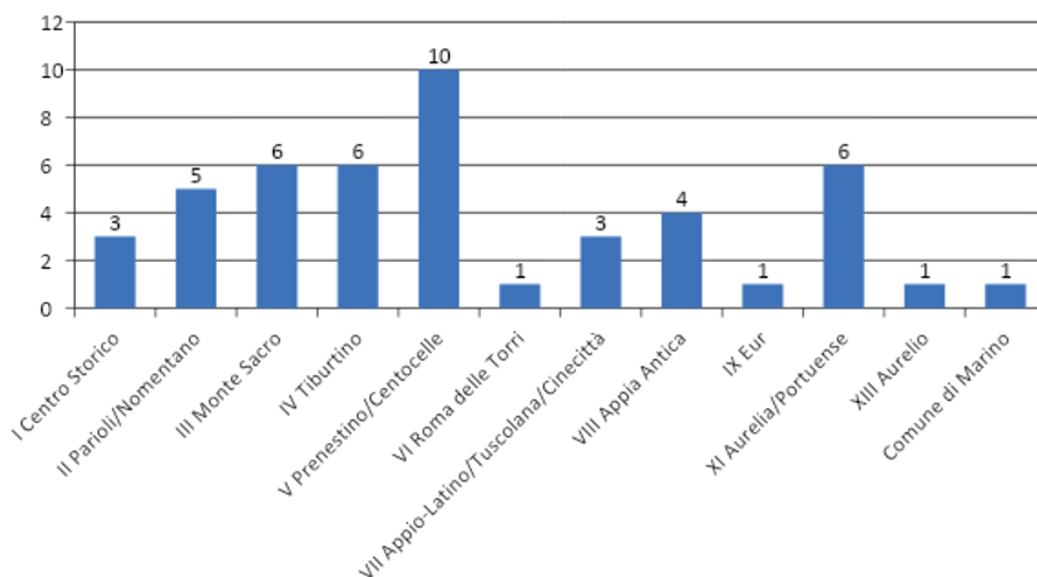


Figura 1 | i centri sociali per municipio di appartenenza (elaborazione dell'autore)

Per alcuni di essi la collocazione in un parco urbano o regionale ne ha contraddistinto anche le attività a salvaguardia del verde. In particolare il caso dell'Ex Snia Viscosa e della preservazione del lago Ex Snia, chiamato anche lago Sandro Pertini, alimentato dalle acque sorgive delle antiche fosse della Marranella, ed emerso in modo accidentale verso la fine degli anni '90 durante i lavori di sbancamento in un cantiere per la costruzione di un parcheggio sotterraneo<sup>11</sup>.

## SPAZI MULTIFUNZIONALI

Come si è detto, gli spazi sono generalmente multifunzionali, frutto delle diverse competenze ed esigenze di coloro che li *abitano* e, spesso, delle multiple carenze territoriali.

Il centro sociale con più attività risulta il Forte Prenestino, che oltre ad essere il più grande della città di Roma è ad oggi quello con maggiore *anzianità*. Il Forte Prenestino è l'unico ad avere attività quali l'enoteca e la gestione di una radio.

<sup>9</sup> In questo caso sono stati presi in considerazione anche i centri Sociali non analizzati (vedi nota a piè di pagina 7) e le tre palestre popolari a sé stanti, per un totale di 48 strutture.

<sup>10</sup> Nel municipio di Monte Mario era presente l'ex Lavanderia nel complesso del Santa Maria della Pietà, come già riportato, sgomberato a marzo 2021.

<sup>11</sup> <https://lagoexsnia.wordpress.com/>

Lucha y Siesta nasce come centro di antiviolenza e di accoglienza delle donne: le attività rivolte al territorio sono anche occasione di empowerment delle persone ospitate, attraverso la ristorazione e il laboratorio di sartoria. Un laboratorio di erboristeria è sviluppato sia al Forte Prenestino che al Casale Alba 2.

Di seguito sono riportate le diverse attività suddivise per categorie.

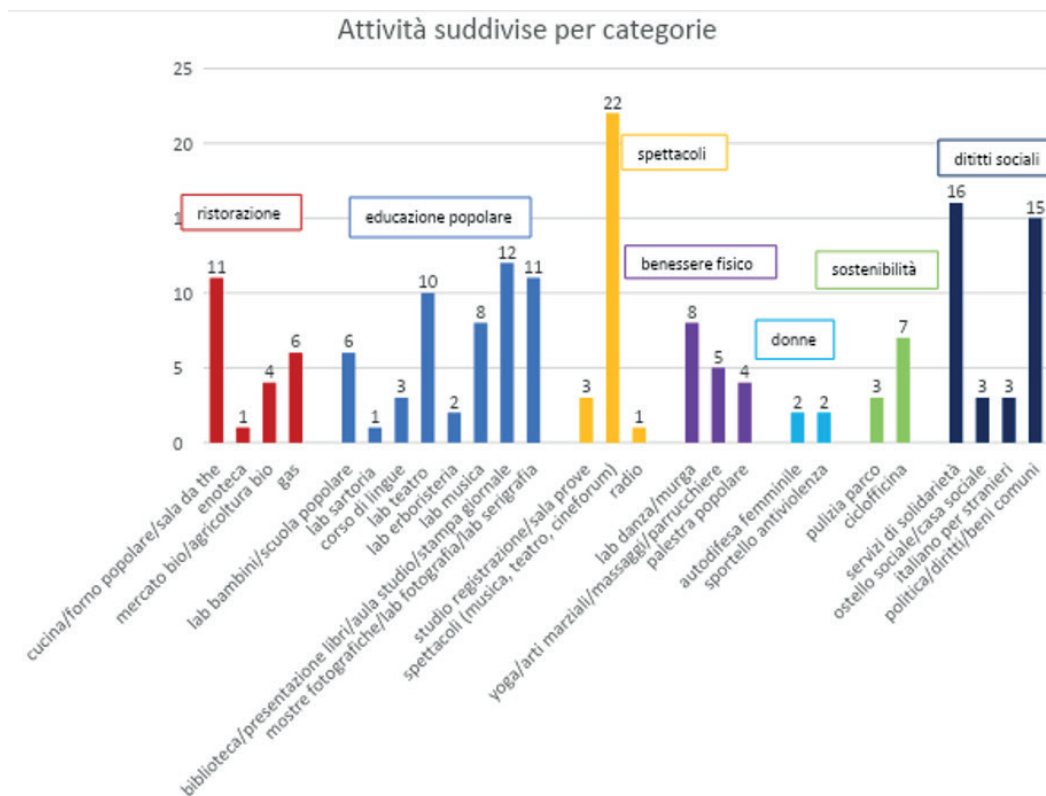


Figura 2 | suddivisione attività per categorie (elaborazione dell'autore)

La multifunzionalità, come già detto, nasce dalle competenze e interessi presenti tra coloro che abitano lo spazio, ma anche dalla necessità di sostenibilità della struttura. Le attività si sostengono mutualmente. Il singolo evento concorre a dare visibilità alle proposte del centro, a dare sostenibilità economica, così come i laboratori, gli sportelli di sostegno ai diritti civili, concorrono a mantenere il rapporto con il territorio e il contesto da cui si è nati, mantenere vivo il legame collettivo e l'esigenza di cambiamento.

Spesso i centri sono accusati, soprattutto dalla stampa legata a partiti e movimenti di destra, di essere luoghi di profitto ed evasione fiscale. Per fugare questo dubbio la cosa migliore è conoscerli, visitarli e verificare l'esistenza di una contabilità *mutualistica*, dove il riferimento è sempre alla sostenibilità dell'insieme dello spazio e di coloro che lo abitano.

## UNA (NON) CONCLUSIONE

Questa breve disamina della storia e delle attività svolte dai centri sociali romani ha voluto presentare un quadro che ne evidenzia la prospettiva sociale e culturale, che in questo periodo storico legato all'emergenza Covid 19 si è tradotta in pressoché tutti i centri in attività di solidarietà per la popolazione in condizioni di maggior disagio.

Tuttavia i centri sociali, per la loro stessa natura, restano una forma conflittuale all'interno della città.

Se si decide di guardare solamente l'aspetto legalitario, gli occupanti saranno perennemente in torto. Mentre ha una patente di legalità il fatto che a Roma, come in altre grandi città, per i proprietari di terreni e immobili risulta finanziariamente ed economicamente più vantaggioso tenere un posto abbandonato e dismesso, più che lasciarlo *usare* per attività socialmente utili. Fino a quando non si trova una più profittevole destinazione.

Se si guarda attraverso la lente della politica ci si scontra con una lettura unica che tenta di appiattire la proposta che emerge dalla città, la democrazia partecipata con i suoi modelli economici e relazionali, su un estremismo minoritario e velleitario<sup>12</sup>.

Se si decide di guardare queste esperienze da un punto di vista economico, si scoprono strutture che si muovono con principi totalmente diversi dal negozio commerciale votato al profitto. Si scopre uno sviluppo di socialità basato sulla relazione e alternativo al *mainstream* economico imperante.

Le amministrazioni capitoline succedutesi quasi sempre hanno finito per «trincerarsi dietro le inflessibili leggi contabili dello stato. Inflessibilità amministrativa come scudo per una volontà politica insufficiente?» (Portelli, 2017).

«Quanto costa l'occupazione di un immobile pubblico in termini di mancato introito per le casse comunali? Sull'altro piatto della bilancia ci sono i benefici (collettivi) che derivano da questa occupazione. Ora mentre i costi sono oggettivamente quantificabili (per esempio, in denaro), i benefici sono soggetti a interpretazioni politiche, sociali e di altro genere e i cui effetti si misurano in tempi lunghi» (Scandurra, 2018).

Se non viene dato valore alla costruzione di relazioni sociali e di attività culturali da parte di cittadini in zone dismesse e abbandonate della città è ovvio che lo sgombero è l'unica logica da seguire. «Certo, sono diverse, alcune più credibili di altre, ma una tale realtà di strutture sociali nate da uno spirito dal basso significa che è questo il modo diffuso, molecolare, quasi del tutto volontario, in cui produce cultura la città di Roma. E lo trattano come un problema di contabilità e di *legalità*» (Portelli, 2017).

---

<sup>12</sup> Gli ultimi due sgomberi (Nuovo cinema palazzo e Ex lavanderia) sono avvenuti parallelamente agli sgomberi di due strutture dell'estrema destra. Una *par condicio* degli sgomberi utile a chi voglia equiparare (supposti) antagonismi come un'unica cosa. Errore storico ancora prima che sociale. E comunque anche sociale: la questura durante lo sgombero dell'Ex Lavanderia ha rinvenuto generi da distribuire a famiglie disagiate, impianti per spettacoli, libri, pentole e padelle mentre nelle strutture dell'estrema destra feticci del fascismo, altarini per riti propiziatori a non meglio identificati dei o numi.

L'apparente neutralità di una amministrazione comunale che si trincerava dietro il mancato guadagno commerciale in realtà svela come la città sia considerata essa stessa una merce. «A partire da queste premesse è ovvio che il confronto tra amministratori della cosa pubblica e *occupanti* (a vario titolo) risulta un dialogo tra sordi» (Scandurra, 2018).

Perché prevale una logica di produzione capitalistica sulla città (Biagi, 2017), mentre dall'altra parte, in modo concreto, visibile, vivibile, sperimentabile, ci si oppone a questa logica affermando il diritto a una trasformazione e riappropriazione dello spazio di vita, ideale che si contrappone chiaramente a quello della mercificazione (Lefebvre 1978).

Appare quindi evidente per chi scrive che, pur nella loro particolarità, sui centri sociali si gioca una partita molto seria che rinvia a più grandi e generali logiche che riguardano a pieno titolo il senso della città, il senso del vivere insieme, la democrazia.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 1996.

Cox 18: una microstoria metropolitana. In: AA.VV., *Centri Sociali: geografie del desiderio*. Milano: Shake edizioni.

AA.VV., 2008.

Freedom or Death, Centri sociali nei conflitti della nuova epoca. In: *Atti del Global Meeting Network*, 10-12 ottobre 2008 Rivolta di Marghera. [online] Disponibile su: <<https://www.globalproject.info/>>

Argenton, Z., 2013.

*Riqualificazione urbana e welfare dal basso: il Centro Sociale Rivolta tra partecipazione e conflitto*. Tesi di laurea.

Biagi, F., 2017.

Lo spazio urbano è il terreno di contesa politica. Note sul pensiero di Henry Lefebvre (prefazione). In: H. Lefebvre, *Il diritto alla città*. Verona: Ombrecorte editore.

Bonomi, A., 1996.

C'è chi dice no. *Il Manifesto* 18 febbraio, p. 12.

Calia, C., 2014.

*Piccolo atlante storico geografico dei centri sociali italiani*. Milano: Edizioni becco Giallo.

La Fata, I., 2008.

Segni di occupazione, linguaggi dei centri sociali. In: *Zapruder* 17 (settembre- dicembre).

Lefebvre, H., 1978.

*Il diritto alla città*. Milano: Marsilio.

Moro, G., 2007.

*Anni Settanta*. Torino: Einaudi Editore.

Myrdal, G., 1973.

*L'obiettività nelle scienze sociali*. Torino: Einaudi Editore.

Portelli, A., 2017.

A Roma ennesimo sgombero degno di Kafka. *Il Manifesto* 18 febbraio, p. 1.

Ruggiero, V., 2000.

New social movements and the centri sociali in Milan. *The Sociological Review* 329 (2), pp. 167-185.

Scandurra, E., 2018.

Il benessere sociale nei luoghi occupati. *Il Manifesto* 23 maggio, p. 1.



# IL VALLE E L'ANGELO MAI TRA VINCOLI FORMALI E INCAPACITÀ POLITICA

**Stefano Catucci**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Architettura e Progetto  
*stefano.catucci@uniroma1.it*

## ABSTRACT

The cultural life of a city is never entirely absorbed by that of the institutions responsible for organizing it. On the contrary, a city is culturally alive the more its informal spaces find a way to express themselves. However, since the 2000s, the forms of grassroots culture have come into conflict with the strategies of politics and have been reduced to the margins. Neither institutional nor wild, these forms have nurtured a “Third Culture” often forced into semi-clandestinity.

The problem is how politics and institutions can and should give voice to similar experiences, how they can intercept and enhance the cultural capital that exists, but which risks to be lost to the sense of a wider community and blocked from what could be positive. In Rome, in the last few years, in two eminent cases the institutions failed: the experiences of the occupied “Teatro Valle” and “Angelo Mai”. Is it possible to imagine a policy that knows how to leverage on realities like these instead of simply treating them as abusive phenomena? Other events have had more fortunate outcomes, but without any kind of public planning. How can we think of a cultural policy that acts by investing in the creative energies that are born in the territory and does not limit itself to enforcing a purely administrative logic against them?

*Cities, culture, politics, occupations, underground*

La vita culturale di una città non è mai interamente assorbita da quella delle istituzioni che sono preposte a organizzarla. Una città è anzi viva culturalmente quanto più si moltiplicano i suoi spazi informali e le sue energie, spesso imprevedute, trovano la maniera di esprimersi. Dagli anni Duemila, le forme della cultura di base sono però entrate in conflitto con le strategie della politica e sono state ridotte ai margini. Né istituzionali né selvagge, queste forme hanno dato alimento a una “Terza Cultura” spesso costretta alla semiclandestinità.

Il problema è in che modo politica e istituzioni possano e debbano dare voce a esperienze simili, come possano intercettare e valorizzare quel capitale culturale che esiste, ma che rischia di essere perduto per il senso di una collettività più ampia e bloccato rispetto a ciò che di positivo potrebbe rappresentare. A Roma ci sono stati negli ultimi anni due casi eminenti che le istituzioni non hanno saputo o voluto intercettare: l'esperienza del Teatro Valle occupato e quella dell'Angelo Mai. È possibile immaginare una politica che sappia far leva su realtà come queste anziché trattarle semplicemente come fenomeni abusivi? Altre vicende hanno avuto esiti più fortunati, ma senza alcun tipo di programmazione pubblica. Come pensare una politica culturale che agisca investendo sulle energie creative che nascono sul territorio e non si limiti a far valere contro di esse una logica puramente amministrativa?

*Città, cultura, politica, occupazioni, underground*

## DUE STORIE

L'esempio è Roma, le due situazioni emblematiche da considerare sono diverse ma sotto molti aspetti confrontabili. Nel 2004 è sindaco Walter Veltroni: un gruppo composito di musicisti, attori, lavoratrici e lavoratori dello spettacolo, studenti e simpatizzanti vari occupa lo spazio di una scuola abbandonata, l'Angelo Mai, nel centralissimo rione Monti, dando vita a un'esperienza che si sarebbe rivelata fra le più prolifiche del panorama culturale giovanile della città e avrebbe ottenuto nel tempo anche riconoscimenti critici importanti, come il Premio Ubu Franco Quadri per il teatro (2016). Nel 2011 il contesto politico è radicalmente diverso. Il sindaco è Gianni Alemanno, primo rappresentante degli eredi del fascismo a occupare quella posizione dal dopoguerra, e ancora un altro gruppo occupa uno dei teatri storici della città, il Valle, chiuso dopo che un Decreto Legge (2010 n. 78) aveva sciolto l'Ente Teatrale Italiano (Eti) trasferendone i compiti al Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Il parallelo potrebbe chiudersi qui, dato che le due esperienze hanno avuto esiti differenti. Il Teatro Valle è stato sgombrato definitivamente nel 2014 richiamandosi alla necessità di interventi di adeguamento della struttura alle normative sulla sicurezza, anche se di fatto non si è mai proceduto in questo senso e, nonostante le promesse, non si è mai arrivati a un accordo di concessione agli occupanti, nel frattempo divenuti legalmente una Fondazione ad azionariato popolare. L'Angelo Mai è stato sfrattato dalla scuola già nel 2006 e ricollocato in una nuova sede, vicino alle Terme di Caracalla, dove da allora continua a vivere combattendo periodicamente con tentativi di sgombero, chiusure, azioni legali, richieste di canoni arretrati e così via. Se però questi due casi possono essere accostati fra loro è perché rivelano aspetti profondi della vita culturale di una città e dei suoi rapporti con la politica, sia essa locale o nazionale.

Un luogo occupato, naturalmente, vive in un margine di illegalità. Ci sarà sempre un proprietario, pubblico o privato, che rivendicherà diritti e redditi, chiederà conto delle utenze non pagate, delle attività svolte senza regolare licenza. Ma in un'epoca nella quale l'iniziativa imprenditoriale in campo culturale è stata via via mortificata dal dominio di altri mezzi di comunicazione — aripista la televisione —, e a sopravvivere sono state solo poche esperienze tanto preziose quanto ostinate, non c'è da stupirsi se la produzione non istituzionale e non sovvenzionata passi in prevalenza attraverso le occupazioni o, per spostare i confini del discorso, dal rimettere in vita ciò che era stato avviato su binari morti.

## TERZA CULTURA

Facendo un salto indietro nel tempo si può risalire a quelli che in retrospettiva appaiono come i 'gloriosi' anni Settanta, il periodo delle 'cantine' dove singoli imprenditori e collettivi avevano organizzato attività di teatro, cinema, musica e poesia tutt'altro che connessi in rete fra loro, ma tanto numerosi da rappresentare una fucina di creatività diffusa. L'epoca dava indubbiamente maggiori opportunità a queste iniziative, ma l'intelligenza della politica di allora fu di far leva su queste forze per dare loro uno spazio da condividere, trasferendole dal chiuso dei loro circoli al palcoscenico aperto della città. L'Estate Romana, l'esperienza legata al nome dell'assessore Renato Nicolini, fu il modo più eclatante di offrire alle forme dell'underground romano un luogo comune per farle emergere in superficie, produrre di fatto la rete che non c'era e renderle protagoniste di un progetto di riuso pubblico della città. Anche il coinvolgimento della cultura istituzionale fu tale da non contraddire questo sforzo, ma da rilanciarlo dandogli il respiro internazionale

che l'underground non aveva, specie per quel che riguarda l'ambito delle arti visive. Dove spazi non c'erano se ne crearono di nuovi, in molti casi temporanei, dall'uso espositivo del parcheggio di Villa Borghese non ancora inaugurato alle architetture provvisorie che perimetravano il progetto del Parco Centrale.

Oggi c'è chi sostiene che l'underground sia morto e che l'investimento pubblico nelle attività culturali di base abbia reso omogenea fin dalla culla ogni forma di espressione. È vero il contrario. Il livello di invisibilità pubblica di molte delle attività che si svolgono sul territorio è in parte proporzionale al loro livello di semiclandestinità, in parte al tipo di comunicazione che si svolge attraverso canali alternativi, come i social media, i quali rappresentano pur sempre uno spartiacque generazionale e tecnologico. Bisogna probabilmente trovare altre parole perché, usando un'espressione efficace di Victor J. Turner, il vecchio underground è diventato "liminoide" (Turner, 1987), si annida cioè in spazi di risulta, convive con situazioni di illegalità, coinvolge folle e condivide pubblicamente le proprie iniziative ma porta con sé pur sempre l'aura del segreto. Per analogia con quanto Gilles Clément ha scritto del Terzo Paesaggio (Clément, 2004) la si potrebbe chiamare una Terza Cultura, né istituzionale o privata, né totalmente selvaggia. Angelo Mai e Teatro Valle, presi come esempi precoci di questa situazione, hanno tenuto a darsi organizzazione, programmi, obiettivi, si sono rivolti alla città per emergere con le rispettive identità, hanno incluso nelle loro rassegne artisti che frequentano palcoscenici ufficiali, non hanno percorso la via della clandestinità cercando anzi forme di visibilità molto chiare. Clément giustificava l'adozione del termine Terzo Paesaggio riallacciandosi a un testo storico, quello in cui l'Abbé de Sieyès, alla vigilia della Rivoluzione Francese, proponeva una definizione del Terzo Stato: «che cos'è il Terzo Stato? Tutto. Cos'è stato finora sul piano politico? Niente. Cosa vuole diventare? Qualcosa» (Sieyès, 1789). L'intervento della politica sta precisamente nel volere e dovere "diventare qualcosa" di ciò che, visto nella prospettiva della vita culturale di una città, è veramente "tutto" ma ufficialmente non rappresenta ancora niente.

Il testo di Sieyès era militante, così come lo è l'apostrofe di Clément per il Terzo Paesaggio. La "Terza Cultura" è una pluralità di espressioni differenti non riconducibile a qualcosa di omogeneo e proprio per questo, pur essendo militante per essenza, non ha bisogno di manifesti o dichiarazioni d'intenti. Ciò che la Terza Cultura ha intrapreso opponendosi all'impoverimento della sperimentazione, al disinteresse pubblico per i luoghi abbandonati che adombravano riconversioni commerciali, quel che ha fatto per ampliare la nozione di "bene comune", rappresentano già in sé azioni politiche. Rispetto agli anni Settanta le città sono naturalmente cambiate, le loro realtà produttive si sono dislocate, le loro risorse creative si sono ristrutturare. Le trasformazioni della vita urbana hanno portato con sé novità nelle relazioni affettive con i luoghi e nei rapporti con le attività culturali. Occorre capire se la politica propriamente detta, quella dei governi e delle amministrazioni locali elette dai cittadini, sappia svolgere il ruolo che ci si aspetta da lei o se piuttosto non sia arroccata in una forma di incomprensione che rasenta l'indifferenza e si traduce in immobilità. Di certo intervenire sgomberando o vietando è più semplice rispetto al capire e al facilitare. Eppure proprio la distanza fra questi due atteggiamenti dovrebbe essere il discrimine che distingue la politica dalla gestione amministrativa. Roma, da questo punto di vista, costituisce una pietra di paragone per un verso speciale, ma per un altro generalizzabile proprio a partire da pratiche esemplari di cui le due qui prese in esame sono solo la parte emersa di un iceberg.

## FORZA E FRAGILITÀ

Finora non si è fatto cenno ai cambiamenti più eclatanti degli ultimi anni, quelli provocati dall'irrompere della pandemia. Di certo abbiamo compreso, come mai prima, che una città privata delle sue forme di condivisione pubblica — dai teatri e dalle sale per la musica ai cinema, ma anche dai bar ai ristoranti e ai luoghi del commercio — non è più la città che conoscevamo, perde le sue attrattive e soprattutto la sua necessità. Specialmente fuori d'Italia, nei paesi dove già la mobilità delle persone è un fenomeno più consistente e la proprietà immobiliare non costituisce il perno della ricchezza privata, il ricorso allo smart working ha incoraggiato un movimento di fuga dalla città che vale come una sorta di resa alla sua perdita di ruolo catalizzatore. Quando però le attività ripartono, a trovarsi in una posizione avvantaggiata sono le realtà meno strutturate, quelle che hanno meno vincoli formali e maggiore libertà contrattuale. Anche da questo punto di vista Roma ha offerto un avvertimento sintomatico. Nel mese di giugno 2021 un programma di spettacoli teatrali all'aperto negli spazi del Teatro India — l'ex struttura industriale della Mira Lanza adiacente al gazometro e gestita dal Teatro di Roma che fa capo allo storico Teatro Argentina — è stato bloccato da un lungo sciopero dei tecnici affiliato a un sindacato autonomo, il Libersind Confsal, tradizionalmente vicino alle forze politiche di destra. Nei comunicati del sindacato lo sciopero veniva giustificato guardando alla conduzione del Teatro di Roma, un nodo in effetti molto aggrovigliato dopo la rinuncia del vincitore del Bando emanato per il ruolo e la mancanza di accordi nel CdA nominato dai soci del Teatro di Roma: comune, regione Lazio, ministero. Di fatto l'obiettivo dello sciopero, intrapreso proprio all'inizio della campagna elettorale per l'imminente elezione del nuovo Sindaco della città, si rivolge all'uso di quello spazio, dai tecnici affiliati a Libersind giudicato troppo simile a quello di un centro sociale. Il Teatro India, letteralmente inventato dal regista Mario Martone, quando era direttore artistico del Teatro di Roma, e inaugurato nel 1999, ha ospitato nel corso del tempo spettacoli di forte connotazione sperimentale e, dal 2006, il Festival *Short Theatre*, che ha portato in città le esperienze italiane più innovative nei campi del teatro e della coreografia. Dopo il lungo periodo di chiusura seguito all'erompere della pandemia, uno sciopero che blocca del tutto la ripresa delle attività è qualcosa di abnorme e di paradossale, una serrata che lascia sgomenti davanti all'emergenza di fronte a cui si trova il comparto dello spettacolo dal vivo. D'altra parte questo evento è sintomatico del modo in cui il ruolo delle istituzioni culturali è inteso dalla politica, tanto quella che procede "dall'alto", con le funzioni di Ministeri e amministrazioni, quanto quella che procede "dal basso", con la protesta organizzata di un sindacato. L'attività culturale è pensata essenzialmente come la posta in gioco di un esercizio di potere, alla politicizzazione dei Consigli di Amministrazione ha corrisposto quella dei sindacati, e se questo segna un'ulteriore cesura fra chi lavora con contratti stabili e chi è precario o libero professionista, ovvero tra lavoratrici e lavoratori tutelati e non tutelati, si comprende subito come in situazioni di emergenza gli spazi legati a un'organizzazione istituzionale diventano, inevitabilmente, anche i più fragili, cioè i più esposti a diventare arene di conflitti. C'è da ammirare, in questo senso, l'indipendenza di istituzioni come l'Accademia di S. Cecilia, che nonostante gli ovvi rapporti con le amministrazioni che concorrono al suo budget può contare su un gruppo di Soci Accademici, tutti personalità del mondo della musica, ai quali storicamente spetta per statuto la nomina del suo Presidente, garantendo una sorta di immunità dalla politicizzazione dei suoi vertici.

I luoghi della “Terza Cultura” sono a loro volta immuni da questa specifica forma di contagio per altre ragioni facilmente intuibili: reggendosi sulle proprie forze, basandosi su forme di volontariato, non avendo strutture stabili e potendo contare solo sul lavoro precario o di libera professione, sono anche i più agili a rispondere alle emergenze e la loro ripresa dovrebbe rappresentare un valore aggiunto, per la vita culturale di una città, proprio quando questa soffre di più i problemi che derivano da un nuovo inizio, primo fra tutti quello di una diffidenza che fa rientrare il pubblico con molta circospezione in teatri e cinema.

## PROGRAMMAZIONE VERSUS MECENATISMO

Dall'esperienza del Teatro Valle occupato è nata una delle poche eccezioni positive che hanno potuto contare, di recente, sull'interesse di investitori istituzionali. Anche in questo caso, però, il corso di questa eccezione rivela più deficit che virtù. Nel marzo del 2012 il violoncellista, direttore d'orchestra e compositore Enrico Melozzi si è fatto promotore al Valle di una tre giorni nella quale si è esibito un gruppo di oltre 100 violoncellisti da lui formato insieme a Giovanni Sollima. Finita l'occupazione del Teatro, Melozzi ha creato tramite social networks una nuova formazione, l'Orchestra Notturna Clandestina. Con questa ha poi prodotto stagioni musicali in un altro edificio occupato, dal 2013, nel quartiere Esquilino, denominato Spin Time. Questa occupazione, in una ex sede Inpdap, offre alloggio a immigrati senza dimora e produce una serie di attività laboratoriali e culturali fondate sui principi dell'inclusione e dell'integrazione. Di recente l'Orchestra Notturna Clandestina ha ricevuto in concessione temporanea l'uso di un altro teatro abbandonato della Capitale, il Salone Margherita, di proprietà della Banca d'Italia. L'esempio, come si diceva, è virtuoso, perché in attesa di una nuova destinazione da assegnare a quel luogo, e magari anche per scongiurare altre forme di occupazione, la proprietà dell'immobile ha deciso di investire su una delle energie culturali spontanee della città.

Quel che non sembra funzionare, però, è il metodo, che si riallaccia a una tradizione di mecenatismo nella quale il Principe, ovvero il proprietario dello spazio, decide di assegnarlo a seconda delle proprie inclinazioni, senza che ciò risponda a una pianificazione del rapporto fra le manifestazioni della “Terza Cultura” e i luoghi nei quali essa può radicarsi. È stato scritto che Roma è «una delle maggiori città europee per spazi abusivi autogestiti», e oltre agli spazi per lo spettacolo dal vivo sono stati inclusi negli esempi casi pure eclatanti come quello del Cinema America a Trastevere e del Cinema Palazzo a S. Lorenzo (Luna, 2019). Questo non può significare se non che di fronte alle trasformazioni della città, dove rimangono deserti luoghi un tempo rilevanti, la pratica dell'occupazione risponde a un vuoto di progettazione del futuro e lascia emergere realtà che potrebbero essere accompagnate da una strategia, invece che essere sottoposte a minacce basate sul legittimo diritto dei proprietari ma prive di una proiezione verso il domani: lo stato di abbandono in cui versa il Teatro Valle attualmente dovrebbe essere più che un monito in questo senso.

L'opera delle Fondazioni attive a Roma soffre della stessa sindrome del mecenatismo principesco e della mancanza di programmazione. Quelle di origine propriamente bancaria sono fundamentalmente due: la Fondazione Nazionale delle Comunicazioni e la Fondazione Terzo Pilastro, ex Fondazione Roma, ex Fondazione Cassa di Risparmio di Roma. Quest'ultima è stata variamente coinvolta anche in attività di forte impatto, come il progetto di street art che ha cambiato il volto di un condominio popolare del quartiere di Tor Marancia e più in generale il senso di identità dell'intera zona.



Le fondazioni bancarie, però, non possono sostenere iniziative che, come nel caso delle occupazioni, hanno carattere illegale, e d'altra parte investono in modo capriccioso, con attività-spot che non riescono a produrre la virtuosità di un sistema.

Chi, se non la politica, dovrebbe avocare a sé la definizione di un programma o di una strategia? Chi, se non la politica, dovrebbe valorizzare quel che nasce in un territorio facilitando le attività e mettendole il più possibile in rete, piuttosto che combatterle? Un'occupazione è abusiva per definizione ma, come nel caso del Salone Margherita, è senz'altro possibile stilare programmi di concessione a termine, definire strategie di uso e di restituzione, indire gare pubbliche per l'assegnazione temporanea degli spazi, sottrarre insomma ai meccanismi della rendicontazione finanziaria lo statuto di luoghi che quasi mai vengono ristrutturati e riutilizzati dopo gli sgomberi, dato che la prassi consiste piuttosto nel mettere a bilancio l'edificio libero come patrimonio dell'azienda proprietaria che in questo modo consolida i suoi titoli (Luna, 2019).

## OCCUPAZIONI E OCCASIONI

Una politica sulle occupazioni è diversa tanto da un atteggiamento di rassegnazione, quanto dal muro contro muro che oppone proprietari e occupanti e si conclude con atti di forza, effettivi o ipotizzati, che recano svantaggi a entrambe le parti.

L'ultimo bando del Comune di Roma per «il riuso di locali e spazi inutilizzati, afferenti al proprio patrimonio, orientato ad attivare progetti virtuosi di produzione culturale diffusa, di tutela ambientale e di promozione del territorio» risale al luglio 2017 e comprendeva 7 lotti nei Municipi I, V, X e XI, ridotti successivamente a 6. I benefici per l'amministrazione erano evidenti, dato che gli assegnatari avrebbero dovuto ristrutturare gli edifici a proprie spese e corrispondere un canone agevolato poco più che simbolico. L'iter è stato come sempre gravato da contenziosi, tanto che per l'immobile più ampio e pregiato — il complesso del Buon Pastore in via della Penitenza, a Trastevere, fino a poco tempo prima sede della Casa Internazionale delle Donne — si è dovuta attendere una sentenza del Tar del Lazio del settembre 2019 (n. 11148) per definire l'assegnazione congiunta all'associazione Europa Incanto, che avvia i bambini delle scuole elementari e medie all'opera lirica, e al Progetto Goldstein, compagnia di produzione teatrale. Ma che per ciascuno dei siti avessero concorso numerose realtà attive sul territorio (compresa, nel caso del Buon Pastore, l'Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo Onlus) è un segnale di quanto in una città come Roma le attività culturali di base abbiano fame di spazi, di visibilità e di legalità. Il bando capitolino del 2017 rappresentava un intervento in controtendenza rispetto alla pratica paradossale avviata dalla sindacatura Raggi all'inizio del suo mandato: calcolare a prezzo di mercato i canoni di locazione degli immobili di proprietà comunale affidati ad associazioni culturali, sociali e persino sanitarie, esigere la corresponsione di arretrati impossibili da sostenere per quelle realtà, intervenire infine coprendo economicamente la differenza fra canone di mercato e canone agevolato. Il caso dell'Accademia Filarmonica Romana, che ha sede storicamente in una villa di pregio all'inizio della via Flaminia, è in questo senso un esempio lampante, dato che ha comportato per il Comune un esborso di circa 180.000 Euro non solo straordinario, ma autodeterminato da una scelta politico-amministrativa. Eppure, nonostante la nota positiva rappresentata dal bando del 2017, la lentezza dell'iter di assegnazione, la scarsità degli spazi in assegnazione, la mancanza di una strategia che permettesse di stabilire accordi con quelli di proprietà privata, trasformano questa opportunità in un'occasione mancata, buona forse come precedente a cui guardare ma non certo una svolta.

## IN CONCLUSIONE

I due casi del Teatro Valle e dell'Angelo Mai rappresentano due occasioni allo stesso tempo mancate ed emblematiche per comprendere la direzione della rinascita culturale di una città. Sgomberato il primo e continuamente sotto minaccia il secondo, essi evidenziano un'incapacità di programmazione politica della cultura che si può anche interpretare come mancata valorizzazione di quel che viene investito nei processi di formazione di attori, musicisti, tecnici e così via. Durante l'occupazione del Valle vennero avviati, fra l'altro, due laboratori: uno per sviluppare l'idea della cultura come "bene comune", nel quale ebbe un peso di rilievo il contributo di Stefano Rodotà; l'altro per studiare forme di economia alternative a quelle del finanziamento pubblico. Un cartello con due frecce comparve a segnalare gli spazi dove si svolgevano contemporaneamente diverse attività "di là la danza", "di là la finanza". Oggi al Teatro Valle non ci sono né danza né finanza, ma solo il vuoto lasciato da un episodio straordinario di cui non si è riusciti a cogliere la vitalità e il valore programmatico. Rendere visibili le attività abusive o semi clandestine, saper forzare le condizioni attuali per mettere d'accordo, in un progetto condiviso, proprietari e occupanti, è infatti una prospettiva possibile per reagire a quello che appare come un panorama di povertà culturale ma che, allo stesso tempo, è la fotografia sfocata di una realtà non più attuale.

La vita culturale di una città richiede ormai un investimento congiunto di istituzioni e di forze spontanee. In un'altra epoca, l'Estate Romana è stata capace di trasformare in occasioni di ritualità pubblica esperienze culturali nate in condizioni irripetibili. Oggi quelle esperienze sono molte di più, ma sono nascoste o ridotte ai margini. Sono diverse dal passato e, proprio per questo, meno affrontabili con strumenti tradizionali. Di una simile diversità la città si nutre nei suoi interstizi, in attesa che un'iniziativa politica più lungimirante la trasformi in un nutrimento per la città intera.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Clément, G., 2004.

*Manifeste du Tiers-paysage*. Paris: éd. Sujet Objet; trad. it. *Manifesto del Terzo Paesaggio*. Macerata: Quodlibet 2005.

Luna, A., 2019.

Dopo Primavalle lo sgombero tocca al Cinema Palazzo?. In: *Il Foglio*, 21 luglio 2019.

Sieyès, E.J., 1789.

*Qu'est-ce que le tiers état?* Paris: Flammarion 1988; trad. it. *Che cos'è il Terzo Stato?*. Roma: Editori Riuniti 1989.

Turner, V.W., 1987.

*The Anthropology of Performance*. New York: PAJ Publications.

# LA RIGENERAZIONE E LA CURA DEI BENI COMUNI A ROMA

**Fabio Giglioni**

Università degli Studi di Roma La Sapienza

Dipartimento di Scienze politiche

*fabio.giglioni@uniroma1.it*

## ABSTRACT

Unlike many other Italian municipalities, Rome does not have a set of regulations that allow citizens to take care of the Commons. However, there are many experiences of civic nature that also allow citizens to make a contribution for improving the quality of urban life, but all this happens in the absence of an overall direction. Thus, there are many different experiments: some that remain limited to the social level, others that try to establish connections of public recognition, even if they are limited to certain specific sectors, such as urban green areas. There is a significant difficulty on the part of the administrative apparatus in understanding these phenomena, but at bottom there is also the inability of the political class to express a political direction that really invests in this sense.

*Regulation, care, commons, recognition, strategies*

A differenza di molti altri comuni d'Italia Roma non si è dotata di un disciplinare che permetta ai cittadini di prendersi cura dei beni comuni. Ciò non impedisce di rintracciare sul territorio tante esperienze di natura civica che ugualmente permettono ai cittadini di dare un contributo al miglioramento della qualità della vita urbana, ma tutto ciò avviene in assenza di una regia complessiva. Si assiste così a tante sperimentazioni di ordine diverso, alcune che restano limitate al piano sociale, altre che provano a stabilire connessioni di riconoscimento pubblico o limitate ad alcuni settori specifici, come quelli del verde urbano. Esiste una difficoltà significativa dell'apparato amministrativo a comprendere questi fenomeni, ma in fondo vi è anche l'incapacità del ceto politico di esprimere un indirizzo politico che investa davvero in questo senso.

*Regolamento, cura, comune, riconoscimento, strategie*

## IL REGOLAMENTO DEI BENI COMUNI URBANI A ROMA

Roma non ha seguito l'esempio di altri quasi trecento comuni d'Italia che si sono dotati di un regolamento sui beni comuni urbani e ciò meraviglia per una moltitudine di ragioni.

La prima è che il territorio romano è ricco di esperienze civiche dove i cittadini si organizzano liberamente e in forma più o meno strutturata per rigenerare l'uso di beni e spazi pubblici perlopiù abbandonati, in degrado o, semplicemente, in disuso. Questo fermento civico ha sviluppato capacità, conoscenze e «intelligenze» che potrebbero costituire una risorsa aggiuntiva per il governo della città, ma fin qui la risposta politica è stata molto limitata e cauta. Hanno prevalso timori, resistenze e approcci culturali, su cui pure si tornerà, che hanno impedito di fare di questa realtà episodica e spontanea una strategia politica, racchiusa in un disciplinare coerente.

La circostanza sorprende ulteriormente se si pensa che la forza politica che ha governato la città negli ultimi cinque anni si è presentata come un movimento nuovo, aperto alla partecipazione dei cittadini, che avrebbe dovuto ridisegnare i rapporti di forza nelle istanze che avrebbero dovuto guidare le scelte politiche. Di fatto, nei confronti di tutti questi fenomeni c'è stata molta prudenza e diffidenza e avvisaglie, comunque, erano emerse anche durante l'amministrazione del sindaco Marino che aveva intrapreso un percorso iniziale in questo senso ma non privo di resistenze.

Non è bastata a cambiare indirizzo politico neppure la raccolta di firme svolta da alcune associazioni romane nel 2018 per la proposta di delibera di iniziativa popolare che adottasse il regolamento. Dopo un procedimento lungo ed estenuante con proposte varie di ridefinizione del contenuto della proposta di iniziativa popolare, si sono avute tre votazioni dell'Assemblea capitolina senza successo.

Per certi versi, poi, la circostanza risulta anche paradossale. Infatti, la regione Lazio nel 2019 ha adottato la legge n. 10 che ha raccolto sul piano legislativo le esperienze vissute dagli enti locali a partire dal 2014, quando Bologna per la prima volta approvò il regolamento dei beni comuni urbani. A differenza di quasi tutti gli altri comuni Roma è inserita dunque in un contesto dove può contare anche su una legge che sostiene i comuni che approvano il regolamento dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione, che sono lo strumento reale con cui si progettano i cambiamenti attraverso il sostegno e la partecipazione attiva dei cittadini. Sarebbe bastato quindi dare seguito a questa previsione legislativa, come in parte hanno fatto alcuni Municipi con esperienze anche diverse tra loro, ma anche in questo caso ha prevalso la diffidenza, forse causata anche da ragioni di competizione politica.

Nonostante alcune condizioni favorevoli, dunque, a Roma non si è compiuta la scelta di rinnovamento delle politiche urbane fondate su un'alleanza strategica con i cittadini. Naturalmente l'esito non è privo di motivazioni. Sicuramente a impedire questo possibile sbocco è stata la forte diffidenza che il ceto politico di governo ha avuto non solamente nei confronti dei cittadini ma anche dell'amministrazione. Tra amministrazione e governanti si è creato un corto circuito, fatto di sfiducia, in cui le vicende penali di "Mafia Capitale" hanno sicuramente giocato un ruolo decisivo.



In tutte le altre esperienze municipali il “nodo dell’amministrazione” per l’adozione del regolamento dei beni comuni urbani è sempre emerso: esiste una tensione forte tra politica e amministrazione nel nostro paese. Il regolamento dei beni comuni urbani non è un regolamento come tutti gli altri, perché se fosse questo, indubbiamente, si potrebbe anche dubitare della sua utilità. È un regolamento originale che non ha lo scopo di dare ordine alla società con un meccanismo classico *top-down*, ma ne libera le energie accogliendo le forze civiche nel governo degli interessi generali attraverso i patti di collaborazione. Proprio per questo è un regolamento a cui, comprensibilmente, le burocrazie non sono abituate, ma ciò non dovrebbe essere una ragione per rinunciarvi: occorre esserne consapevoli perché chi ha la responsabilità di indirizzo politico accompagni questo processo di rinnovamento che riguarda anche le amministrazioni pubbliche. D’altra parte il diritto amministrativo su cui sono formati i dipendenti pubblici del comune di Roma è lo stesso degli altri dipendenti dei quasi trecento comuni che questo percorso lo hanno intrapreso: ciò dimostra che la difficoltà amministrativa c’è, ma può essere superata.

Ma, in effetti, il problema non è stato solo la diffidenza o la resistenza presuntiva dell’amministrazione. La cultura politica prevalente espressa dall’ultima giunta di governo è stata dominata anche da un formalismo esasperato, espresso in nome di un principio di legalità “monocorde”. La pretesa che ogni distribuzione di vantaggi debba passare per l’emanazione di bandi, a prescindere dalla natura dei rapporti giuridici interessati, non ha permesso di conoscere a Roma l’affermazione dell’amministrazione condivisa, che proprio nel 2020 è stata invece riconosciuta dalla Corte costituzionale. Le resistenze espresse dal ceto politico a proposito dell’inclusione degli immobili tra i beni comuni da gestire attraverso i patti di collaborazione è il frutto di una cultura politica legalitaria che ha evidenti tratti ideologici, che si verificano proprio quando si disconosce a priori la differenza tra affidamenti esclusivi, per i quali i bandi sono uno strumento indispensabile, e l’utilizzazione a fruizione indivisa di co-progettazione, dove gli elementi di socialità prevalgono su quelli patrimoniali.

Le resistenze, peraltro, non sono venute solo dal ceto politico. Altre di natura ideologica sono state alimentate anche da altre organizzazioni sociali. A dispetto, infatti, di una capillare diffusione del regolamento nel territorio nazionale, a Roma è stato acceso il dibattito circa la previsione che a stipulare i patti di collaborazione possano essere anche le imprese. È stato così argomentato che il regolamento potesse essere utilizzato per realizzare interventi di speculazione edilizia o, semplicemente, di sfruttamento privato di beni pubblici, senza neanche procedere attraverso affidamenti competitivi. La quasi del tutto esclusività romana di questo dibattito dimostra l’infondatezza anche di questa posizione. Le imprese possono partecipare alla cura dei beni comuni alle condizioni stabilite dal regolamento: non è la presenza delle imprese a trasformare la natura dei patti di collaborazione, ma è lo strumento a richiedere l’adeguamento del modo in cui le imprese partecipano, se lo vogliono, al bene comune.

## IL VALORE AGGIUNTO DEL REGOLAMENTO DEI BENI COMUNI URBANI

L'assenza del regolamento non impedisce, come si diceva all'inizio, di registrare anche a Roma forme di autorganizzazione sociale che contribuiscono al governo della città e, dunque, può essere sollevato il dubbio che un regolamento di questa natura serva davvero. In effetti sono presenti sul territorio non solamente numerose esperienze sociali, ma anche coraggiose forme di sperimentazione che adottano soluzioni giuridiche innovative che alcuni Municipi hanno intrapreso. Ciononostante questo non basta per diversi motivi. In primo luogo le competenze esercitate dai Municipi a Roma sono molto limitate e, quindi, se queste forme innovative di governo non trovano sostegno anche a livello comunale, non raggiungono quel livello di generalità che permette effettivamente di riconoscere un nuovo modo di governare gli interessi pubblici.

In secondo luogo, le città di grandi dimensioni vivono in contesti ordinamentali complessi, dove il diritto è più stratificato, le relazioni sociali più complesse e conflittuali: se nelle realtà locali piccole o rurali, l'informalità delle relazioni giuridiche trova forza anche in virtù di rapporti fiduciari con le istituzioni, nei contesti complessi è destinata a soccombere se non trova sostegno in disciplinari normativi adeguati. Nelle grandi città l'informalità rischia di tradursi in illegalità o in forme di irresponsabilità.

Inoltre, proprio un regolamento generale dei beni comuni urbani può prevenire la frammentazione dei quadri disciplinari, che spesso causano anche l'immobilismo amministrativo o il formalismo esasperato. Un regolamento generale permetterebbe la prevalenza disciplinare sulle disposizioni particolari che esistono oggi, dando certezza a una serie di rapporti che trovano riferimenti normativi dispersi. Lo stesso comune di Roma, che ha rifiutato di adottare il regolamento sui beni comuni urbani, ha però inserito i patti di collaborazione nel regolamento sul verde, affiancando questo strumento agli altri già esistenti. Se, indubbiamente, questo costituisce uno strumento in più, nel complesso si tratta di una scelta che accresce la frammentazione del quadro normativo a scapito della certezza giuridica.

Il regolamento, infine, costituirebbe quel dato normativo entro il quale anche l'amministrazione comunale può credere nel rinnovamento in modo più convinto. Se, infatti, di norma l'accoglienza del regolamento dei beni comuni urbani nell'amministrazione è tiepida quando viene proposto, rimane il fatto che esso resta uno strumento indispensabile perché sia avviato un percorso di rinnovamento da parte degli apparati amministrativi.

Infine, si deve dar conto del fatto che i regolamenti dei beni comuni si stanno trasformando nel corso del tempo. Per una lunga fase hanno rappresentato uno strumento che definiva il rapporto tra amministrazioni e cittadini attivi in modo univoco, anche se poi la "plasticità" del patto di collaborazione ha permesso di enucleare soluzioni molto variegiate, ora si va diffondendo una versione del regolamento che può essere considerata una sorta di disciplinare ampio in cui si trovano esperienze molto diverse tra loro. Così, accanto alle tipologie più ricorrenti dei patti di collaborazione con i cittadini attivi, si trovano previste anche le esperienze di autogestione realizzate da collettività sociali che hanno tratti identitari più forti. Si tratta di un'evoluzione che peraltro la legge regionale del Lazio già citata ammette. Adottare il regolamento, pertanto, significa anche offrire una pluralità di soluzioni al governo diffuso degli interessi generali.

## PROPOSTE PER L'ADOZIONE DI UN REGOLAMENTO DEI BENI COMUNI A ROMA

La particolarità di Roma potrebbe, peraltro, giustificare l'adozione di una versione ancora più originale del regolamento. L'ampiezza e la complessità del comune di Roma rende irrealistico ritenere che la sua applicazione possa dipendere solo dal Campidoglio. Tralasciando anche le ipotesi delle trasformazioni ordinamentali di Roma Capitale, di cui si torna a discutere, non c'è dubbio che l'attuazione di un possibile regolamento comunale di questo tipo deve poggiare sui Municipi, attraverso l'attivazione di veri e propri uffici di cittadinanza. A livello centrale potrebbe essere previsto un ufficio funzionale presso il Sindaco, che avrebbe compiti di indirizzo e coordinamento degli uffici di cittadinanza, ma non funzioni attive. Gli uffici di cittadinanza attiva potrebbero essere le sedi di raccolta delle proposte dei cittadini o comunque i punti di comunicazione formale, guidati da funzionari capaci di dialogare e comunicare anche in modo innovativo con i cittadini.

A loro volta gli uffici di cittadinanza non dovrebbero rappresentare l'unico livello di interlocuzione. I Municipi a Roma sono entità paragonabili a medi comuni italiani e necessitano, dunque, di un'articolazione ulteriore di prossimità che possa favorire quel confronto reale con i cittadini che potrebbe risultare ancora limitato nelle centralità municipali. Si potrebbero così costituire a livello di quartiere qualcosa che possa somigliare a delle "Case della progettazione civica" in cui la discussione inclusiva delle realtà sociali possa trovare piena espressione. Le stesse "Case di progettazione civica" potrebbero essere il frutto di patti di collaborazione dove le realtà sociali si incontrano libere da condizionamenti, ma anche con un'interlocuzione istituzionale se lo richiedono. Da lì maturano i progetti che gli uffici di cittadinanza poi avrebbero il compito di tradurre in patti operativi della collaborazione.

Si verrebbe così a creare un sistema di governo leggero al centro e nei punti più prossimi di quartiere con una "membrana" centrale a livello di Municipi che recepisce, elabora e riarticola gli impulsi che provengono dall'alto e dal basso, facendo diventare la cittadinanza attiva una funzione di governo innovativo degli interessi pubblici.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Arena, G., 2 agosto 2015.

*La storia per i beni comuni a Roma. Prima puntata.*  
[online] Disponibile su: <<https://www.labsus.org/2015/08/storia-del-regolamento-per-i-beni-comuni-a-roma-prima-puntata/>>

D'Ottavi, L., 2018.

*La gestione dei beni comuni a Roma*, in P. Chirulli, C. Iaione eds., *La co-città*, Napoli: Jovene pp. 291-338.

Labsus, 2021.

*La storia per i beni comuni a Roma. Prima puntata.*  
[online] Disponibile su: <<https://www.labsus.org/2021/02/la-storia-del-regolamento-per-i-beni-comuni-a-roma-seconda-puntata/>, 8 febbraio 2021>.

Tupone, F., 2019.

*La rigenerazione urbana tra mobilità sociale e mobilità politica. Il caso del Municipio Roma VIII: una lettura sistematica.* [online] Disponibile su: <[https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2019/10/BP\\_Tupone.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2019/10/BP_Tupone.pdf)>

# DISPOSITIVI GIURIDICI PER LA CITTÀ PUBBLICA E L'USO COMUNE DELLO SPAZIO URBANO. L'ESPERIENZA NAPOLETANA DEI BENI COMUNI

**Nicola Capone**

Università degli Studi di Salerno

Laboratorio H. Kelsen

*ncapone@unisa.it*

## ABSTRACT

For ten years now, the commons have represented a political and cultural challenge to rethink the relationship between communities of inhabitants and a given territory in its various spatial articulations. In this short essay we will focus on the territory in its urban spatial form. In this environment, the designated uses of space determine the power relations and the forms of relationship that a community experiences. The space loses the abstractness of its cadastral location and presents itself as a space of relationship, codification of social, economic and political interactions.

In this perspective, the commons, as a relational device, allow a rethinking of urban public space, questioning the traditional ownership structures and their designated use. The city of Naples, recognizing since 2011 in its statute the commons, has launched an experiment that is contributing to the construction of the so-called “commons city”, through the link between common goods, civic uses and urban standards. In order to better understand the innovative nature of this experience, we will review the various legal and administrative devices adopted to date to make the category of commons concrete.

*Commons, collective and civic uses, urban planning standards, public city, commons city*

Da ormai dieci anni i beni comuni rappresentano una sfida politica e culturale per ripensare la relazione fra le comunità di abitanti e un determinato territorio nelle sue diverse articolazioni spaziali. In questo breve saggio ci occuperemo del territorio nella sua forma spaziale urbana. In questo ambiente le destinazioni d'uso dello spazio determinano i rapporti di potere e le forme di relazione di cui una comunità fa esperienza. Lo spazio perde la sua astrattezza catastale e si dà come spazio di relazione, codificazione delle interazioni sociali, economiche e politiche.

In questa prospettiva i beni comuni, come dispositivo relazionale, permettono un ripensamento dello spazio pubblico urbano, mettendo in discussione i tradizionali assetti proprietari e le relative destinazioni d'uso. La città di Napoli, riconoscendo dal 2011 nel proprio statuto i beni comuni, ha avviato una sperimentazione che sta contribuendo alla costruzione della cosiddetta “città dei beni comuni”. Per meglio comprendere il portato innovativo di questa esperienza passeremo in rassegna i diversi dispositivi giuridici e amministrativi adottati finora per rendere concreta la categoria dei beni comuni.

*Beni comuni, usi civici e collettivi, standard urbanistici, città pubblica, città dei beni comuni*



## I BENI COMUNI

L'esperienza dei beni comuni a Napoli – relativamente ai dispositivi giuridici adottati dalla pubblica amministrazione – è iniziata dieci anni fa, all'indomani della vittoria referendaria per la ripubblicizzazione del servizio idrico e di altri servizi essenziali (12-13 giugno 2011). Non solo l'*Acqua* fu riconosciuta come bene comune e la Società per azione Arin che ne gestiva il servizio fu trasformata in un soggetto di diritto pubblico (DCC 20/2011), ma la stessa nozione dei beni comuni fu inserita tra le finalità dello statuto comunale (DCC 24/2011). All'art. 3, comma 2, si può infatti leggere che il comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, «riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali».

Questa definizione riprende il cuore dell'elaborazione compiuta sul tema dalla commissione sui beni pubblici presieduta da Stefano Rodotà e istituita il 21 Giugno 2007 con decreto del ministro della Giustizia, al fine di elaborare uno schema di legge delega *per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici* (Mattei *et alii*, 2007; 2010). Una definizione per molti profili problematica e contraddittoria (Maddalena, 2020: 83-111) ma che ha il merito di aver riconosciuto il nesso esistente fra taluni beni e l'esercizio dei diritti fondamentali. Questa *tessitura* è potentemente generativa perché attraverso di essa è possibile constatare che i beni comuni sono *creati* dall'esercizio stesso dei diritti fondamentali (Rodotà, 2018). Questa evidenza sottende, innanzitutto, che c'è sempre una *comunità di riferimento* a fare da *innesco* al processo di riconoscimento del Bene comune; in secondo luogo, presuppone che i diritti fondamentali per essere efficaci non solo necessitano di una dimensione ecologica e collettiva ma hanno sempre bisogno di *fare uso/avere cura* dello spazio e dei beni che lo costituiscono in una modalità che sfugge alla logica proprietaria (Capone, 2020: 102-111). Una logica quest'ultima che irretisce quasi totalmente il *mondo dei beni* e delle persone nella logica esclusiva del valore di scambio e dell'utilitarismo. Per questo motivo i beni comuni sono da intendersi a *titolarità diffusa*, ovvero, beni di *appartenenza collettiva* (Demanio pubblico collettivo) (Maddalena, 2020: 83-111) di cui lo Stato e gli enti territoriali – in quanto enti esponenziali della collettività (Giannini, 1963) – sono titolari al solo fine di garantirne l'accessibilità e la fruibilità collettiva, in base ai principi democratici di *partecipazione* (Art. 3, comma 2 Cost.) e *sussidiarietà* (art. 118, comma 4 Cost.; TUEL, L. 267/2000, art. 3, comma 5). Essi pertanto ereditano dalla nozione del Demanio pubblico il fatto di essere *fuori commercio, inalienabili e inusucapibili*, ma in quanto beni comuni non sono *sdemanializzabili* e implicano necessariamente la più ampia partecipazione possibile nel loro uso, nel loro governo e nella loro gestione, configurandosi in tal modo come vere e proprie *istituzioni* democratiche a garanzia dell'effettiva praticabilità dei diritti fondamentali.

Questa prospettiva ha come punto focale il dettato costituzionale. In particolare viene in rilievo la *funzione sociale* che deve svolgere la *proprietà*, sia essa pubblica che privata (art. 42 Cost.) (Rodotà, 2013; Perlingieri, 2012; 2006; Maddalena, 2014); *funzione* da non intendersi come limite esterno ma come elemento strutturale del regime proprietario. Valga come formula l'espressione lapidaria di Perlingieri, il quale afferma: «la proprietà pubblica è funzione sociale, la proprietà privata *ha* funzione sociale» (Perlingieri, 2006: 632). In tal senso è possibile superare un approccio patrimoniale che intende i beni pubblici solo come mezzi per soddisfare gli interessi esclusivi dello Stato-apparato.

All'opposto, lo stato in relazione ai beni ha anche il compito di tutelare e garantire gli interessi collettivi dell'intera comunità, a cui quei beni appartengono a titolo di sovranità (Giannini, 1971; 1963; Maddalena, 2014). Questo *interesse collettivo* si proietta sia sulla proprietà privata, che infatti è *riconosciuta e garantita* dalla legge «allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti» (art. 42, comma 2, Cost.), sia sull'iniziativa economica privata, che è libera ma «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (Art. 41, Cost.).

Nonostante queste premesse costituzionali, ad oggi non esiste ancora una legge che definisca, regoli, tuteli e garantisca i beni comuni. Sono, però, depositate in parlamento cinque proposte di legge<sup>1</sup>, che nel frattempo – in attesa della discussione parlamentare – sono oggetto di studio da parte di una commissione popolare<sup>2</sup> autoconvocata dalle tante realtà che in questi ultimi dieci anni hanno sperimentato la pratica dei beni comuni. Questo non ha impedito che a livello locale, soprattutto nella dimensione comunale, si sperimentassero diverse soluzioni amministrative per *riconoscere e favorire* le tante esperienze sociali e culturali che nel frattempo si sono date.

Nell'esperienza napoletana, per rendere *operativa* la nozione dei beni comuni, anche dal punto di vista amministrativo, si sono poste le premesse per coordinare quest'ultima con la categoria degli *usi civici* (Di Genio, 2012; Grossi, 2017; Marinelli, 2015; Cerulli-Irelli, 1983) e con quella degli *standard urbanistici* (Travaglini, 2017; Laboratorio standard, 2021), sviluppando una sperimentazione per molti versi inedita, che – come ha scritto Stefano Rodotà – «ha dato basi giuridiche» (2018: 31) alla riflessione sui beni comuni, mettendo giuristi e amministratori nella condizione di avere a disposizione un materiale che «permette di indicare delle possibilità concrete» (ivi). I beni comuni in tal modo creano un vero e proprio campo di interazione fra *norme* che risalgono dallo spazio-mondo dei *fatti*, lungo le linee di immanenza tramate dagli *Usi*, e *norme* che si proiettano nello spazio, lungo le linee di trascendenza segnate dai diritti fondamentali.

## SUL NESSO BENI COMUNI – USI CIVICI

Per quanto riguarda il nesso *beni comuni – usi civici* è opportuno partire dalla constatazione che gli *usi* nel nostro ordinamento (e non solo) si sono sempre dati nella forma dell'*uso collettivo* e sono considerati *fonti del diritto* (art. 8 Disp. prel. del Cod. Civ.) – eredità questa delle lotte contadine contro la recinzioni delle terre comuni. Pertanto si è *favorito*, attraverso diversi provvedimenti amministrativi, la creazione di *ambienti di sviluppo civico*, in cui potessero emergere e costituirsi prassi di *uso collettivo* di beni e risorse indispensabili per l'esercizio dei diritti fondamentali. Va specificato che gli *Usi (collettivi)* per essere *fonte del diritto* devono avere alcune caratteristiche, quali ad esempio una certa ripetitività nel tempo e modalità d'uso che si stabiliscono collettivamente e sono percepite dalla collettività come un'*auto-obbligazione* (Crisafulli, 2018<sup>14</sup>). In questo contesto le *Dichiarazioni d'uso civico e collettivo*, frutto della capacità autonoma delle comunità di riferimento, sono la *condizione*, sotto forma di *auto-obbligazione*, che consente l'uso collettivo di un bene.

1 S. 2031/2010 (F. Casson); Sen. n. 1436/2019 (P. Nugnes); C. 1617/2019 (S. Fassina); C. 744/2019 (G. D'Ippolito); S. 1999/2020 (F. Laforgia).

2 <<http://www.commissionepopolarebenicomuni.it>>.

Nello specifico, nell'istituire il nesso *beni comuni* – *usi civici* si è proceduto per analogia, osservando le strutture e i processi latenti caratterizzanti sia le recenti esperienze dei beni comuni sia le più antiche pratiche degli usi civici (Cerulli-Irelli, 1983). Primo elemento comune è l'uso non esclusivo del bene; secondo elemento condiviso è l'implicazione diretta delle comunità di riferimento nella cura, nell'uso e nella gestione del bene e delle risorse da esso generate; terzo elemento di concordanza è l'uso regolamentato del bene al fine di garantire l'accessibilità, la fruibilità, l'inclusività e l'imparzialità in una prospettiva cooperativa, mutualistica e solidale; infine, in entrambi i casi emerge la capacità autonormativa delle comunità coinvolte proprio nell'elaborazione delle modalità d'uso e di gestione. Da qui il sintagma *Usi Civici e Collettivi* che coniuga insieme l'intrinseca giuridicità di certe forme d'uso (Usi), la capacità autonormativa delle comunità di riferimento (civici) e l'uso non esclusivo e cooperativo dei beni e delle risorse (Collettivo).

A queste considerazioni si aggiunga che il contenuto degli Usi civici è stato arricchito e specificato da diverse sentenze della Corte costituzionale che ne hanno esteso il significato al punto tale da considerarli come una *espressione di comodo* (sentenza 142/1972) con la quale poter indicare istituti e discipline varie presenti sull'intero territorio e non solo in area agricola o boschiva. Inoltre, il giudice ha incluso la materia degli usi civici nell'ambito del diritto pubblico – «per gli interessi di carattere generale che vi si ricollegano e che lo Stato considera meritevoli di speciale tutela» (sentenza 67/1957) – e ha successivamente stabilito una stretta connessione fra usi civici e principi costituzionalmente rilevanti – come ad esempio «il valore costituzionale dell'ambiente tutelato dagli articoli 9 e 32 della Costituzione» (sentenza 156/1995) e la «salvaguardia del paesaggio» (sentenza 310/2006). La suprema corte ha anche opportunamente evidenziato che «vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale» (sentenza 345/1997). Principio quest'ultimo che rappresenta uno dei cardini della nozione dei beni comuni. Infine, con la legge n. 168 del 20 novembre 2017 è stata istituita la figura giuridica dei *domini collettivi* con la quale viene riconosciuta dalla Costituzione italiana, accanto alla proprietà pubblica e privata, la *proprietà collettiva* quale patrimonio identitario delle comunità locali che su di essa hanno costruito nei secoli la loro storia (Rosati, 2019).

In questa sede va specificato che gli *usi*, in quanto *fonte del diritto*, nel momento in cui vengono riconosciuti rappresentano una qualità oggettiva, strutturale del bene, determinandone una metamorfosi profonda: attraverso di essi i beni si aprono *strutturalmente* all'uso civico e collettivo della collettività e anche per questo vengono riconosciuti come beni comuni, cioè beni a *titolarità diffusa*, ovvero, come detto in precedenza, beni di *appartenenza collettiva* (Demanio pubblico collettivo). È a questa condizione – cioè che si converta la natura proprietaria esclusiva dei beni in appartenenza collettiva – che si possono sperimentare forme di autogoverno e di gestione dei beni riconosciuti come *comuni*. In caso contrario si resta sul piano della mera *gestione contrattata*. In estrema sintesi, non si tratta di dare giuridicità agli usi attraverso forma di pattuizione o convenzioni, ma piuttosto – dopo aver favorito la creazione di *ambienti di sviluppo civico* in cui è possibile la sperimentazione di *prassi costitutive* di usi civici e collettivi – è importante *riconoscere* l'intrinseca giuridicità di questi usi in quanto *fonte del diritto* e considerarli come parte costitutiva del bene stesso.

Da questa prospettiva lo schema delle delibere napoletane, come vedremo, è molto semplice: 1) si riconoscono i *soggetti* – cioè le *comunità di riferimento* che fanno da innesco al processo di riconoscimento dei beni comuni; 2) si individua il bene riconoscendolo come *bene comune* – cioè come bene di *appartenenza collettiva* (Demanio pubblico collettivo) e funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali; 3) si stabiliscono le modalità d'uso e gestione del bene attraverso la capacità autonòmica delle *comunità di riferimento*, che elaborano in tal modo “Dichiarazioni d'uso civico e collettivo”, le quali vengono riconosciute dall'Amministrazione come forma di accesso e governo della città pubblica e comune.

A orientare la prassi sociale e amministrativa è il grado più alto del nostro ordinamento, ovvero i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati, inserendosi, così, nella lunga tradizione di lotte per i diritti che ha segnato profondamente tutta la modernità.

## SUL NESSO BENI COMUNI-STANDARD URBANISTICI

Relativamente al nesso *beni comuni – standard urbanistici* l'Amministrazione ha ereditato un'interpretazione costituzionale degli standard, considerati dalla *Variante al piano regolatore generale del comune di Napoli del 2004* «la trasposizione sul territorio di diritti fondamentali» (Dispoto, Travaglini, 2021: 111). Una visione particolarmente attenta cui ha fatto seguito nel tempo una intensa pratica del ruolo degli *spazi pubblici*: con la delibera di giunta comunale (DGC) n. 458 del 10 agosto 2017 assumono centralità gli aspetti urbanistici del processo di riconoscimento dei beni comuni. Indirizzo politico e amministrativo che è stato poi fatto proprio dal *Preliminare del piano urbanistico comunale – intitolato significativamente Napoli 2019-2030. Città, ambiente, diritti e beni comuni* – approvato con delibera di giunta comunale (DGC) n. 12 del 17 gennaio 2020.

A mettere in evidenza una tale prospettiva ha contribuito anche il cinquantesimo anniversario dell'emanazione del decreto interministeriale n. 1444 del 1968 sugli standard «che ha consentito di aprire una riflessione, a livello nazionale, sul ruolo che tale decreto ha avuto nella costruzione della “città pubblica” e sulla necessità di un aggiornamento degli strumenti, dei processi e delle azioni attraverso cui oggi si producono gli spazi collettivi da “standard”» (Comune di Napoli, 2020).

In particolare il *Laboratorio standard*, che ha coordinato studiosi e studiosi di diversi atenei italiani, ha contribuito a riguardare la ricerca sugli standard urbanistici partendo dal loro *lascito spaziale*, inteso «come un consistente deposito di *città pubblica*, di cui garantire cura, accessibilità, fruizione» (Laboratorio standard, 2021: 7), un *patrimonio pubblico da difendere* (Tira, 2021: XI) e da *rigenerare*, oggi che il ciclo di crescita delle città è ormai in forte contrazione. Da questa prospettiva (Laboratorio standard, 2021: 6-7) è stato possibile a) riconsiderare il ruolo infrastrutturale che questa *risorsa silenziosa* (Franzese, 2021: 151) ha avuto (e continua ad avere) nella trasformazione delle città italiane; b) riarticolare e innovare le pratiche, le tecniche e i saperi che attraverso la costruzione dello spazio pubblico si occupano del governo del territorio; c) ripensare le forme, gli strumenti e i processi mediante i quali oggi si possono produrre e adeguare a nuove esigenze gli spazi delle dotazioni urbane di interesse collettivo.

Infine, non è secondario riconsiderare proprio in questa fase di dismissioni del patrimonio pubblico, l'importanza del *demanio comunale* che andrebbe non solo rigenerato e difeso ma anche ulteriormente esteso con l'acquisizione di nuovi immobili. Al contempo sarebbe auspicabile «che i processi di valorizzazione di aree già di proprietà di altri enti pubblici (dal demanio militare a quello dello Stato) vengano prioritariamente orientati alla realizzazione di attrezzature e spazi di interesse collettivo, fruibili a tutti gli strati di popolazione, e capaci di contribuire a ricomporre forma, funzioni e prestazioni ambientali di più ampi contesti urbani e territoriali» (Laboratorio standard, 2021: 310).

In estrema sintesi, si tratta «di passare da una configurazione puntuale degli standard, che ha generalmente prodotto insiemi eterogenei e frammentari di aree e contenitori, a un'interpretazione in chiave relazionale, quali dispositivi di infratturazione orientati a riorganizzare lo spazio urbano, i suoi usi e fruizioni» (Laboratorio standard, 2021: 14).

Su questo piano di innovazione, nel caso napoletano, un elemento che ha consentito di aggiornare il dispositivo degli standard, è stata «la dotazione di attrezzature e servizi prodotti attraverso la diretta presa in carico del patrimonio esistente da parte dei cittadini organizzati in forme più o meno strutturate» (Ceudech, Piscopo, Buonanno, 2021: 95). L'attenzione è stata posta sulle *pratiche collettive* attraverso le quali sempre più frequentemente in diverse parti del Paese si è espresso il «potenziale generativo dello spazio» (Franzese, 2021: 153). Su queste basi il Comune di Napoli ha costruito percorsi amministrativi incentrati «sulle forme d'uso del patrimonio a prevalente interesse collettivo, dove la categoria dei beni comuni, intesi quali beni sottratti all'uso esclusivo di parte, al mancato uso sociale, e funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali delle collettività, diviene centrale» (Ceudech, Piscopo, Buonanno, 2021: 96), perché – proprio come gli standard – è uno strumento di attuazione di principi Costituzionali.

L'obiettivo di tale impostazione politica-amministrativa (condivisa e approvata anche dal Consiglio Comunale) è stato quello di promuovere azioni e iniziative volte allo sviluppo e alla valorizzazione sociale dei beni di appartenenza collettiva, riconoscendo il valore di esperienze portate avanti da gruppi e da comitati di cittadini, secondo logiche di sperimentazione di azioni di partecipazione alla gestione degli spazi pubblici, a dimostrazione della possibilità di fruizione collettiva a vantaggio della comunità locale di tali luoghi (Comune di Napoli, 2020).



## ITINERARIO AMMINISTRATIVO

Tabella 1| Legenda dei provvedimenti amministrativi adottati per il riconoscimento e il governo dei beni Comuni nel Comune di Napoli (a cura di Nicola Capone)

Decreti sindacali (DS)	Ordini di Servizio (OdS) e Disposizioni (Disp.) del Direttore Generale	Delibere di Giunta Comunale (DGC)	Delibere di Consiglio Comunale (DCC)
Anno	Provvedimento	Titolo	
2011	DGC 740/2011 16 giugno	<i>Individuazione e approvazione di alcuni principi in tema di concezione dell'acqua come bene comune e indirizzo per la trasformazione dell'Arin S.p.A. in soggetto di diritto pubblico</i>	
	DCC 20/2011 15 luglio	<i>Individuazione e approvazione di alcuni principi in tema di concezione dell'acqua come bene comune e indirizzo per la trasformazione dell'Arin S.p.A. in soggetto di diritto pubblico (Approvazione della DGC 740/2011)</i>	
	DCC 24/2011 22 settembre	<i>Modifica dello Statuto del Comune di Napoli con la previsione della categoria giuridica di 'bene comune' (Titolo I)</i>	
2012	DCC 8/2012 18 aprile	<i>Istituzione del Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni e suo regolamento</i>	
	DGC 400/2012 25 maggio	<i>Linee di indirizzo per la destinazione dell'ex Asilo Filangieri, a luogo con utilizzo complesso in ambito culturale, nonché come luogo di sperimentazione della fruizione, dei processi di elaborazione della democrazia partecipata nell'ambito della cultura, intesa come bene comune e come diritto fondamentale dei cittadini</i>	
	DGC 820/2012 21 luglio	<i>Avvio del processo per la creazione di una rete nazionale ed europea per la definizione di uno "Statuto europeo dei beni comuni"</i>	
2013	DGC 17/2013 18 gennaio	<i>Approvazione dei principi per il governo e la gestione dei beni comuni della città di Napoli</i>	
	DS 314/2013 24 giugno	<i>Istituzione di un Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli</i>	
2014	DGC 258/2014 24 aprile	<i>Proposta al Consiglio. Indirizzi per l'individualizzazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva</i>	
	DGC 259/2014 24 aprile	<i>Proposta al Consiglio. Indirizzi per la realizzazione di azioni dirette alla inclusione, nella categoria dei "beni comuni", di beni ricompresi nel territorio della Città di Napoli di proprietà di soggetti privati</i>	
	OdS 17/2014 28 novembre	<i>Individuazione e valorizzazione degli spazi pubblici e privati suscettibili di essere individuati come beni comuni, secondo i principi contenuti nella Deliberazione di Giunta Comunale 17/2013 (mediante la costituzione di un'apposita Unità di progetto)</i>	

2015	DCC 7/2015 09 marzo	<i>Indirizzi per l'individualizzazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva</i>
	DGC 893/2015 29 dicembre	<i>Individuazione dell'ex Asilo Filangieri quale spazio di uso collettivo e comune</i>
2016	DGC 446/2016 01 giugno	<i>Individuazione di spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni. Comunicazione al Consiglio Comunale</i>
2017	DGC 458/2017 10 agosto	<i>1. Individuazione e approvazione delle linee di azione per la valorizzazione a fini sociali dei beni di proprietà comunale. 2. Approvazione degli indirizzi per l'uso temporaneo di spazi aperti e di immobili di proprietà comunale. 3. Individuazione dei soggetti organizzativi, delle competenze e delle procedure per la costruzione, la definizione e l'attuazione di progetti pilota</i>
2018	DS 55/2018 8 marzo	<i>Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli: modifica dei componenti e della composizione</i>
2019	DGC 297/2019 27 giugno	<i>Presenza d'atto della Dichiarazione d'uso civico dell'immobile denominato Villa Medusa, riconosciuto con Delibera di Giunta Comunale n. 446 del 2016 'Bene comune emergente, percepito dalla cittadinanza quale ambiente di sviluppo civico e come tale strategico'</i>
2020	DGC 12/2020 17 gennaio	<i>Approvazione del Preliminare di Piano Urbanistico Comunale e del Rapporto Ambientale Preliminare (Il Documento strategico del Preliminare è significativamente intitolato: Napoli 2019-2030. Città, Ambiente, Diritti e Beni Comuni)</i>
2021	DGC 424/2021 13 agosto	<i>Presenza d'atto delle Dichiarazioni d'uso civico delle comunità del Giardino Liberato di Materdei (ex Convento delle Teresiane), Lido Pola (ex Lido Pola), ex OPG "Je So' Pazzo" (ex Monastero di Sant'Eframo Nuovo), Scugnizzo Liberato (ex convento delle Cappuccinelle, ex carcere minorile Filangieri), Santa Fede Liberata (ex Conservatorio di S. Maria della Fede) operanti presso gli immobili di proprietà del Comune di Napoli riconosciuti con Delibera di Giunta n. 446 del 2016 quali spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni.</i>

Usi civici e collettivi e standard urbanistici hanno permesso di tradurre la nozione dei beni comuni in prassi amministrativa e inscrivere nella costruzione della città pubblica e comune. Dal 2012, infatti, dopo il riconoscimento dell'ex Asilo Filangieri come Bene comune (DGC 400/2012; 893/2015), sono stati altresì riconosciuti (DGC 446/2016): *Giardino Liberato; ex Lido Pola; Villa Medusa; Scugnizzo Liberato, Santa Fede Liberata; ex Schipa e ex OPG*. Altri, invece, hanno avviato il processo di riconoscimento come nel caso dell'ex *Convitto delle Monachelle*, del *Cap80126-Centro Autogestito Piperno*, della *Casa delle Donne* e di *Villa De Luca*. In breve tempo il capoluogo campano è diventato un importante esempio «nello sforzo di garantire una più efficace tutela e gestione dei beni comuni» (Abbruzzese, 2018: 132), contribuendo in modo significativo «alla costruzione di una categoria giuridica dei beni comuni, dando al contempo impulso ad una nuova forma di diritto pubblico» (*Ibidem*: 128).

Tra gli atti amministrativi che hanno caratterizzato il percorso di riconoscimento dei beni comuni e il loro potenziale collegamento con gli usi civici e collettivi e gli standard urbanistici, va innanzitutto segnalata la già menzionata DCC 24/2011, con la quale viene introdotta nello Statuto del Comune la categoria giuridica di *bene comune*.

Di particolare rilievo, inoltre, è quanto previsto dalla DGC 893/2015 con la quale si è concluso il processo di riconoscimento de l'Asilo. In premessa viene affermato che «è ferma convinzione della Civica Amministrazione che il Comune, quale ente di prossimità al cittadino e soggetto esponenziale dei diritti della collettività, debba garantire un governo pubblico, partecipato e condiviso di servizi pubblici, beni comuni e di utilità collettive e che la Civica Amministrazione ha dato e dà costante e fermo impulso allo sviluppo di una nuova forma di diritto pubblico che protegga e valorizzi i beni funzionali alla tutela ed allo sviluppo dei diritti fondamentali, come beni di appartenenza e uso comune, civico, collettivo e sociale e come veri e propri ambienti di sviluppo civico».

Elemento cruciale dell'impianto giuridico e politico della delibera è il fatto che viene acquisito, per diventarne parte integrante e sostanziale, il metodo *autonòmico* – cioè la capacità della comunità di riferimento di dotarsi di regole d'uso, di autogestione, di autogoverno; metodo e capacità rinvenibili nella *Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano*, acquisita dalla delibera, frutto di anni di confronto pubblico. In questo modo l'Uso civico e collettivo diviene una forma di accesso e governo della città pubblica e comune.

Altro elemento fondamentale di quest'atto è il riconoscimento dell'alto «valore sociale ed economico generato dalla partecipazione diretta dei cittadini alla rifunzionalizzazione degli immobili che si estrinseca nella messa a disposizione comune di tempo e competenze, beni e attrezzature, indirizzati a rendere a rendere fruibili e accessibili le strutture alla cittadinanza tutta».

Questa forma di *redditività civica*, caratterizzata da esternalità economiche positive generate dall'uso civico e collettivo di un bene comune, ha determinato l'amministrazione a concorrere – «nei limiti delle risorse disponibili» – «agli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire un'adeguata accessibilità dell'immobile e a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell'immobile da eventuali danneggiamenti vandalici».

Infine, la civica amministrazione con questa delibera *agevola*, riconoscendole, «iniziative di autofinanziamento». Questo riconoscimento è possibile perché si prende atto che tutte le attività promosse dalla comunità di riferimento sono finalizzate «alla dotazione di mezzi di produzione necessari e comunque sempre finalizzati all'uso comune e il sostegno delle attività di produzione artistica».

La cornice normativa di riferimento degli atti citati è data dalla Dgc 17/2013 con la quale sono stabiliti i *Principi per il governo e la gestione dei beni comuni* della Città di Napoli secondo i quali «ogni cittadino deve concorrere al progresso naturale e spirituale della Città».

Con questa delibera di indirizzo è stata ribadita la nozione di beni comuni già riconosciuta dallo statuto comunale e viene specificato che «il Comune di Napoli dispone di beni spesso non utilizzati o sottoutilizzati e/o che si trovano in uno stato di abbandono, deprezzamento, utilizzazione non idonea e che, pertanto, potrebbero essere valorizzati e utilizzati in maniera più conveniente per la collettività intera, stabilendo regole, procedure e responsabilità» ed è, inoltre, dichiarata l'opportunità di «attivare un percorso attraverso gli Uffici comunali e, in particolare, quelli del Patrimonio, per una prima elencazione dei beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico che possono essere individuati quali potenzialmente gestibili secondo i principi» che regolano i beni comuni.

Nel solco di questo indirizzo politico e amministrativo, una volta stabiliti i principi, per rendere operativa la fase di riconoscimento degli spazi che sono percepiti come beni comuni, sono determinanti quattro atti amministrativi.

Con i primi due (DS 314/2013; OdS 17/2014) si creano, rispettivamente, una nuova istituzione – *Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli* – e una nuova unità amministrativa – *Unità di progetto beni comuni* –; con gli ultimi due (DCC 7/2015; DGC 458/2017), da una parte, si stabiliscono le procedure per l'individuazione dei beni comuni e si riconosce la capacità *autonòmica* delle comunità di riferimento e, dall'altra, si istituisce – attraverso la nozione di usi temporanei – un nesso tra beni comuni e urbanistica.

Con questi due ultimi provvedimenti si determinano sostanzialmente due strade per l'individuazione e la gestione dei beni comuni: a) l'affidamento del bene ad un soggetto gestore (formale o informale) – mediante la stipula di una Convenzione – selezionato a seguito della pubblicazione di idoneo avviso pubblico»; b) l'acquisizione del metodo *autonòmico* contenuto e sotteso alle *Dichiarazioni d'uso civico e collettivo urbano*, le quali sono riconosciute – dopo un articolato *processo pubblico* – con delibera di giunta (DGC 893/2015, DGC 297/2019, DGC 424/2021), in esecuzione delle delibere di indirizzo sui beni comuni (DGC 17/2013, DCC 7/2015), come forma di accesso e governo della città pubblica e comune.

Questo indirizzo amministrativo – come già messo in evidenza – è stato recepito anche nel *Disciplinare del piano urbanistico comunale* implementando i modi di produzione di standard urbanistici e di spazi attraverso i quali i diritti fondamentali costituzionali possono trovare concreta attuazione nella trama di una città che da *pubblica* tende a farsi *comune*.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abbruzzese, A., 2018.  
*Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione.* In: F. Mangone, G. Mari, F. Roller, eds., 2018. *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Acosta Alvarado, A.S., e De Tullio, M.F., 2020.  
*Innovazione democratica e nuovi paradigmi economici in risposta alla finanziarizzazione.* In: S. Cafora, ed., 2020. *Innovazione democratica e nuovi paradigmi economici in risposta alla finanziarizzazione.* Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Capone, N., 2016.  
Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali. *Politica del diritto*, n. IV, dicembre, anno XLVII. Bologna: Il Mulino.
- Capone, N., 2020.  
*Lo Spazio e la Norma. Per un'ecologia politica del diritto.* Saggio introduttivo di S. Settis. Verona: Ombre Corte.
- Cerulli Irelli, V., 1983.  
*Proprietà pubblica e diritti collettivi.* Padova: Cedam.
- Ceudech, A., Piscopo, C., Buonanno, D., 2021.  
*Vero un progetto collettivo di città.* In: Laboratorio standard, ed., 2021. *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 ad oggi.* Roma: Donzelli.
- Comune di Napoli, 2020.  
*Preliminare del Piano Urbanistico Comunale. Napoli 2019-2030. Città, ambiente, diritti e beni comuni.*
- Crisafulli, V., 2018.  
*Lezioni di diritto costituzionale.* Padova: Cedam.
- Di Genio, G., 2012.  
*Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico.* Torino: Giappichelli.
- Dispoto, G., e Travaglini, L., 2021.  
*Standard e paesaggio.* In: Laboratorio standard, ed., 2021. *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 ad oggi.* Roma: Donzelli.
- Ferrajoli, L., 2020.  
*Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale.* Roma: Laterza.
- Fioravanti, M., 2009.  
*Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali.* Roma: Laterza.
- Franzese, A., 2021.  
*Tra welfare space e gli standard urbanistici.* In: Laboratorio standard, ed., 2021. *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 ad oggi.* Roma: Donzelli.
- Giannini, M.S., 1963.  
*I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Accademico 1962-1963.* Roma: Bulzoni.
- Giannini, M.S., 1971.  
Basi costituzionali della proprietà privata, *Politica del diritto*, II 4-5 ottobre.
- Grossi, P., 2017.  
*Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria.* Milano: Giuffrè.
- Laboratorio Standard, ed., 2021.  
*Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 ad oggi.* Roma: Donzelli.
- Maddalena, P., 2014.  
*Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico.* Introduzione di Salvatore Settis. Roma: Donzelli.
- Maddalena, P., 2020.  
*La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica.* Roma: Diarkos.
- Marinelli, F., 2015.  
*Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni.* Pisa: Pacini editore.



Marinelli, F., 2013.  
*Gli usi civici*. Milano: Giuffrè.

Mattei, U., Reviglio, E. e Rodotà, S., eds., 2010.  
*I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*. Roma: Accademia Nazionale dei Lincei.

Mattei, U., Reviglio, E., Rodotà, S., eds., 2007.  
*Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*. Bologna: Il Mulino.

Micciarelli, G., 2014.  
 I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare". *Jura gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, Vol. XI, n. 1.

Micciarelli, G., 2018.  
*Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Pascapè, F., 2018.  
*Beni comuni: dal giardino pubblico agli usi collettivi*. In: S. Rodotà, 2018. *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*. Geminello Preterossi e Nicola Capone, eds.. Napoli: La Scuola di Pitagora.

Perlingieri, P., 2006.  
*Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Perlingieri, P., 2012.  
*Interpretazione e legalità costituzionale. Antologia per una didattica progredita*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Riccio, G., 2020.  
*Civic and Collective Use – a tool for the "Ecodomy" of the Common*. In: *Toolkit for Homes of Commons*, commissioned by the project Cultural and Creative Spaces and Cities. [online]. Disponibile su: <<https://www.spacesandcities-toolkit.com/tools/civic-and-collective-use-a-tool-for-the-ecodomy-of-the-common>>.

Rodotà, S., 2013.  
*Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. Bologna: Il Mulino.

Rodotà, S., 2018.  
*I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*. Geminello Preterossi e Nicola Capone, eds.. Napoli: La Scuola di Pitagora.

Rosati, S., ed., 2019.  
 Il Cammino delle Terre Comuni. Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi. *Bollettino della Società tarquiniese d'arte e storia*. Tarquinia: edizioni archeoares.

Tira, M., 2021.  
 Presentazione. *Standard urbanistici in Italia: tra diritto alla città ed esigenze di rinnovamento*. In: Laboratorio standard, ed., 2021. *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 ad oggi*. Roma: Donzelli.

Travaglini, L., 2017.  
*Nuovi standard e modernità dell'azione pubblica: un pensiero in controtendenza*. In: AA.VV., 2017. *Urbanistica e/è azione pubblica. Atti della XX Conferenza Nazionale Siu*, (Roma, 12-14 giugno 2017), Workshop 4. Roma – Milano: Planum.

## SITOGRAFIA

Beni comuni - Comune di Napoli  
<https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>

Ex Asilo Filangieri  
<http://www.exasilofilangieri.it/approfondimenti-e-reportage/>

Commons Napoli – Rete dei Beni Comuni di Napoli  
<https://commonsnapoli.org/>

Rete Nazionale Beni Comuni Emergenti ea Uso Civico  
<https://www.retebenicomuni.it/>

Commissione popolare per la legge sui beni comuni  
<https://www.commissionepopolarebenicomuni.it/>

# PER LA TRANSIZIONE DIGITALE NON BASTANO I FINANZIAMENTI

**Francesco Saponaro**

CETMA – Centro di ricerche europee di tecnologia design e materiali  
*fsapo@tiscali.it*

## ABSTRACT

In the debate on Italian delays in the diffusion of digital innovation processes, the organizational reasons that hinder such diffusion are rarely analyzed. And yet, the most significant experiences, such as the Citizen's Health File and the Electronic Prescription, confirm that the weakest link lies in the structure of the implementation phase. This article examines a concrete case, that of the city of Bari, illustrating the role, in some decisive passages, of the presence in the territory of centers such as the Tecnopolis Science Park, which has allowed to operate some "organizational forcing" in the absence of which the realization path would have been surely slower and sticky. After this reconstruction of a territorial case, we wonder about the contribution that digital services can provide to the spread of a community feeling without which, as Georg Simmel wrote, cities would be only "an interrupted succession of external and internal impressions". The contribution of telematic networks is largely linked to the organization of civic participation and the involvement of citizens in the most important decisions.

*Digital innovation, organisation, implementation, Puglia, Bari*

Nel dibattito sui ritardi italiani nella diffusione dei processi di innovazione digitale raramente si analizzano i motivi organizzativi che ostacolano tale diffusione. Eppure le esperienze più significative, come il Fascicolo Sanitario del Cittadino e la Ricetta elettronica, confermano che l'anello debole si colloca nella struttura della fase di implementazione. Questo articolo esamina un caso concreto, quello della città di Bari, illustrando il ruolo, in alcuni passaggi decisivo, della presenza nel territorio di Centri come il Parco Scientifico Tecnopolis, che ha permesso di operare alcune "forzature organizzative" in assenza delle quali il percorso realizzativo sarebbe stato sicuramente più lento e vischioso. Dopo questa ricostruzione di un caso territoriale ci si interroga sul contributo che i servizi digitali possono fornire alla diffusione di un sentimento comunitario senza di cui, come scrisse Georg Simmel, le città sarebbero solo "un interrotto avvicinarsi di impressioni esteriori e interiori". Il contributo delle reti telematiche è legato in buona misura alla organizzazione della partecipazione civica ed al coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni più importanti.

*Innovazione digitale, organizzazione, implementazione, Puglia, Bari*

## INTRODUZIONE

Leggiamo ogni giorno di svariati miliardi di euro, per ora virtuali, finalizzati alla trasformazione digitale dell'economia e della società italiana. Se per il potenziamento delle infrastrutture digitali il fabbisogno finanziario è sicuramente elevato (anche se non è scontato il limite dell'intervento pubblico rispetto agli investimenti privati), non altrettanto si può dire per l'espansione dei servizi digitali al cittadino. Infatti la maggior parte delle analisi individuano due principali criticità nella situazione italiana. La prima è più di tipo tecnologico, e riguarda le strozzature e le difficoltà di comunicazione e interoperabilità dei sistemi software in uso presso le Pubbliche amministrazioni. La seconda riguarda invece una dimensione che potremmo definire socio-tecnica, evidenziata dal forte differenziale tra l'offerta di servizi telematici della Pa, che secondo un recente studio della Corte dei conti ha raggiunto una percentuale del 58% a fronte di una media Ue del 63%, e la loro fruizione, che rimane ferma ad un modesto 22% a fronte di una media Ue del 53%.

Per approfondire un minimo l'analisi della prima criticità conviene soffermarsi sul caso del Fascicolo sanitario elettronico. Questo progetto è stato avviato circa 20 anni fa e a tutt'oggi registra problemi di interoperabilità tra i sistemi software dei medici di base e degli altri erogatori con i sistemi informatici regionali e problemi di comunicazione tra i vari sistemi regionali. Si tratta di problemi tecnologici la cui risoluzione implica grandi sforzi finanziari? Nient'affatto. Le attuali tecnologie di interfaccia sono semplici e poco costose. Il problema vero riguarda la catena decisione-organizzazione-competenza. Come hanno spiegato magistralmente gli esperti anglosassoni di scienza dell'amministrazione, la realtà percepita dai cittadini dipende solo in minima parte dalla ideazione, normazione e programmazione di una politica pubblica, ma è prevalentemente dovuta alle modalità e alla qualità della messa in opera (Pressman & Wildavsky, 1984). La conferma di questo assunto si può trovare nella storia, molto più breve, della ricetta elettronica. In questo caso, la cui diffusione è stata enormemente accelerata dal Covid-19, è bastato sostituire il codice a barre della ricetta cartacea con un codice della prescrizione associato alla Tessera sanitaria individuale per assicurare un facile utilizzo su tutto il territorio nazionale. Un buon esempio di moltiplicazione delle transazioni digitali ottenute con una semplice soluzione organizzativa. Cosa impedisce di utilizzare lo stesso approccio al fascicolo sanitario, magari finalizzando un set di dati non ridondante alla emergenza sanitaria come nell'esperienza anglosassone? Se solo si condividessero tra stato, regioni e comuni non solo gli obiettivi ma anche le modalità e gli strumenti organizzativi per una efficace messa in opera si potrebbe facilmente e in poco tempo raddoppiare il tasso di fruizione dei servizi digitali. Non è ovviamente il caso di minimizzare gli altri fattori che concorrono al ritardo italiano, a partire dalle scarse competenze digitali soprattutto nelle classi di età più avanzata, ma anche per questo gap sono utilizzabili soluzioni organizzative non troppo complesse a cui faremo cenno più avanti. Rimane il fatto che, se non altro per la numerosità delle operazioni quotidiane, gli elementi significativi del sistema sanitario poc'anzi citati sono sicuramente determinanti per il take off dei servizi digitali anche in un'area metropolitana come quella di Bari.

## IL CASO BARI

Per inquadrare lo stato dell'arte attuale dell'area barese conviene partire dai primi anni del secolo, quando a livello nazionale fu varato un bel programma di innovazione informatica della Pa incentrato sugli 'eventi della vita'. La direttiva firmata dal ministro Stanca a dicembre del 2002 prevedeva una progettazione di servizi digitali orientati agli utenti che sperimentano l'impatto con la pubblica amministrazione nelle fasi principali della esistenza quotidiana raggruppate in tipologie standard: essere cittadino, avere una casa, lavorare, pagare le tasse, vivere in salute, usare un mezzo di trasporto, studiare, fare sport, percepire la pensione. Oltre a questi venivano elencati anche numerosi servizi a supporto delle imprese e della attività economica. Partendo da questa impostazione, e da alcuni finanziamenti associati al programma nazionale, il Parco scientifico e tecnologico Tecnopolis elaborò il Progetto *Apulie Government*, finalizzato al rilascio di numerosi servizi digitali per il cittadino, le imprese e la modernizzazione della Pubblica amministrazione. Al Progetto Apulie parteciparono ben 154 Enti capitanati dal Comune di Bari (146 in funzione di sperimentatori delle soluzioni realizzate e otto come sviluppatori delle medesime). A marzo del 2007 erano disponibili nel Portale Apulie ben 294 servizi, che coprivano quasi tutti i campi individuati dalla direttiva Stanca del 2002. Diverso era però il quadro della attivazione dei servizi nel territorio in quanto un buon numero di Enti lamentavano ancora difficoltà nel modificare le proprie applicazioni di back office per carenze finanziarie (effettivamente non previste dal progetto) o di risorse umane, mentre altri ritenevano troppo alti i costi di accesso alla rete regionale Rugar, realizzata dalla stessa Tecnopolis e posta come condizione preliminare per la partecipazione dei Comuni. In quel periodo entrarono in vigore normative per la razionalizzazione delle società partecipate dagli Enti pubblici e Tecnopolis dovette fondersi, anche per ragioni economico-finanziarie, con FinPuglia, diventando Società in house della regione Puglia con la denominazione InnovaPuglia, che ereditò il patrimonio di competenze e risorse umane di Tecnopolis. Il nuovo quadro giuridico impediva di portare a termine, mettendolo a frutto, il grosso investimento di Apulie poiché la neonata InnovaPuglia poteva operare solo per conto del socio unico regione Puglia. Col senno di poi forse sarebbe bastato attivare un centro servizi responsabile della messa in esercizio del patrimonio software per fare grandi passi in avanti nella erogazione di servizi digitali al cittadino. Ma, al di là della necessaria continuità di risorse finanziarie, non si può trascurare il fatto che un approccio del genere creava malcontento nella schiera dei vari fornitori di software applicativo e servizi gestionali, con le intuibili conseguenze di freno ad un approccio avvertito come 'accentratore' da parte dei sistemi politici locali. Si spiega in buona parte così l'apparente mistero relativo al fatto che cinque anni dopo risultavano attivati pochissimi servizi digitali. La situazione al 2012 è fotografata nel Documento di programmazione predisposto dall'area metropolitana di Bari per attingere a nuovi finanziamenti assicurati dal Por Puglia 2007-2013 con la linea di Azione 1.5. Per l'area dei servizi digitali on line anagrafici e tributari si registra l'attivazione di alcuni limitati servizi in cinque Comuni dei 30 che compongono l'area metropolitana e si evidenziano ritardi anche nella città capoluogo. Uno degli obiettivi primari di questo progetto è proprio la esposizione di servizi transazionali mediante la costruzione di una *server farm* di supporto a tutti i comuni dell'Area vasta. L'analisi della situazione organizzativa dei comuni dell'area evidenzia criticità e lacune soprattutto nella dotazione di risorse umane competenti, e per questo si prevede che il

soggetto attuatore, selezionato con una gara pubblica, costituisca un centro di competenza in grado di accompagnare tutti i comuni nella razionalizzazione dei processi organizzativi e nella attivazione di servizi digitali fruibili dalla maggior parte degli utenti.

Nella lunga fase di attuazione di questo programma si registrano significativi progressi del comune capofila, cioè Bari, che ha utilizzato i finanziamenti per concretizzare i vecchi investimenti di Apulie ed estendere l'offerta di servizi digitali. Se invece valutiamo il grado di successo della strategia di rete metropolitana, i risultati sono complessivamente deludenti. Infatti, al di là di netti progressi di alcuni centri di media dimensione, in molti casi ha prevalso una inerzia organizzativa che ha contribuito a raffreddare le aspettative, forse troppo tecnocratiche, del progetto di area vasta come strumento di convergenza e uniformità nella fornitura di servizi digitali a cittadini e imprese. Certamente hanno influito anche fattori istituzionali come la debolezza politica e tecnico-organizzativa della ex provincia diventata solo sulla carta città metropolitana. Come pure l'assenza di stabili riferimenti di risorse umane dedicate per mettere in opera il progetto all'interno di molti comuni di minori dimensioni. È giusto però osservare un effetto comunque positivo di questo tipo di progetti, che ricorda in piccolo la famosa metafora della «mano che nasconde» di Hirschman (1967), ovvero degli effetti non previsti dei progetti di investimento. Ci si riferisce al fatto che il sistema dei fornitori di tecnologia, prima individuato come elemento di freno, ha comunque reagito accelerando in molti casi l'innovazione nei prodotti software per renderli più adeguati all'obiettivo finale del progetto, cioè la erogazione di servizi reali online alla popolazione.

La pianificazione in materia digitale dell'ultimo quinquennio sembra prendere atto con realismo di questo scenario che vede la città di Bari camminare più velocemente degli altri enti. Per esempio nell'ultima versione di dicembre 2019 del documento operativo di attuazione del programma nazionale Città metropolitane, finanziato con i fondi europei 2014-2020, risulta chiaro un approccio che vede protagonista la città di Bari e gli altri comuni dell'area, nel frattempo diventati 41, soltanto come potenziali utilizzatori dei risultati conseguiti. Del resto del notevole progresso del comune di Bari vi sono prove obiettive verificate da valutatori esterni. Per esempio la ricerca di Forum PA pubblicata a marzo 2019 colloca Bari al primo posto per la disponibilità di servizi digitali tra le città italiane con oltre 240.000 abitanti mentre lo Smart Index 2018 sulla trasformazione digitale elaborato da EY la colloca al 18esimo posto su 117 città italiane. Per i servizi digitali i risultati elaborati dall'amministrazione comunale parlano di 49.198 utenti registrati al portale civico e di 21.109 fruitori nel corso del 2020. Non sono ancora percentuali paragonabili a quelle di alcuni paesi europei ma giustamente il comune con l'agenda digitale 2021-2023 ha imboccato la strada della moltiplicazione dei punti di fruizione dei servizi, coinvolgendo i Caf, i tabaccai, le edicole e i professionisti. Il successo dei servizi Lottomatica presso le tabaccherie fa ben sperare che questa moltiplicazione dei punti di servizio riduca sensibilmente i ritardi provocati dal deficit di conoscenze tecnologiche di una parte della popolazione. Evidentemente il comune di Bari, anche grazie ad una struttura interna dedicata stabile e competente, ha tratto vantaggio pratico dagli iniziali progetti di Tecnopolis-Innovapuglia, attuandoli ed ampliando la gamma dei servizi, mentre la gran parte dei comuni hanno sicuramente sottoutilizzato le infrastrutture software disponibili.



## LE RETI E LA COMUNITÀ

Bisogna poi dire che le reti informatiche alla scala urbana non servono soltanto per erogare servizi puntuali ai cittadini. Nei primi anni del novecento, Simmel descriveva la vita metropolitana come intrisa di uno spirito intellettualistico e calcolistico, connotata dall'adeguamento del sistema nervoso umano ad una serie illimitata di stimoli con «un ininterrotto avvicinarsi di impressioni esteriori ed interiori» (Simmel, 1995). Ciò che veramente connota la città è però l'effetto d'insieme che trasmette ai suoi abitanti. Una città, dice Simmel, «esiste solo nell'insieme degli effetti che vanno oltre la sua immediatezza» (*ibidem*). Fuori delle mura troviamo la provincia, ovvero un luogo sentimentale e non intellettualistico dove lo spirito comunitario non viene troppo condizionato dalla estrema divisione del lavoro e dai ritmi della vita metropolitana. Si tratta ovviamente della esposizione di 'tipi ideali'. Nella realtà delle città ed anche nelle metropoli noi sappiamo bene che lo spirito comunitario viene ricreato partendo dalle famiglie e dalle aggregazioni di quartiere che coltivano dentro la città quella dimensione sentimentale che Simmel, schematizzando, attribuiva solo alla vita di provincia. Il tema a cui si vuole solo accennare è che le moderne reti telematiche sono un formidabile strumento per rivedere una separazione stabile tra centro e periferia alla scala territoriale senza rinunciare (si pensi allo smart working) ai vantaggi urbani provocati dalla divisione e produttività del lavoro. Ma le reti sono anche un prezioso strumento per migliorare l'orizzonte di senso e ampliare la dimensione comunitaria per chi vive nelle città. Alcuni degli strumenti per ottenere questo risultato sono contenuti anche nella agenda digitale del comune di Bari: App come BaRISolve e BaRInforma per informazioni e segnalazioni quotidiane da parte dei cittadini, strumenti di consultazione civica, la casa del cittadino, luogo di organizzazione della partecipazione civica, gli strumenti per raccogliere suggerimenti e rilievi relativi ai lavori pubblici e la pianificazione urbanistica. Non si tratta di accantonare i progetti di servizio utile. Anzi andrebbe recuperato, ad esempio, il forte ritardo nei processi di automazione dei procedimenti amministrativi che impediscono al cittadino di seguire l'iter delle pratiche che lo riguardano. Anche in questo modo si incrementa l'effetto di padronanza sociale e si fa percepire una minore separatezza della pubblica amministrazione. Ma indubbiamente i percorsi di democrazia elettronica, se ben organizzati, possono trasmettere quella sensazione di moderna *agorà* democratica che incrementa la coesione sociale e, tra l'altro, rappresenta un farmaco potente contro quella *solitudine esistenziale* che Simmel attribuiva alla vita metropolitana. Quindi un mondo composto in prevalenza da calcoli e algoritmi, come quello delle reti informatiche e telematiche, può contribuire ad alimentare, se ben finalizzato, la dimensione comunitaria e sentimentale su scala urbana. Basta non affidarsi solo all'hardware e al software, o almeno saperli inserire in un contesto animato da un po' di immaginazione sociologica.

«Anche le città credono di essere opera della mente o del caso, dice Kublai Kan a Marco Polo, ma né l'una né l'altro bastano a tener su le loro mura. D'una città non godi le sette o settantasette meraviglie, ma la risposta che dà ad una tua domanda» (Calvino, 1972).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Hirschman, A.O., 1967.

*Development Projects, Observed.* Washington: Brookings Institutions.

Pressman, J.L., Wildavsky, A., 1984.

*Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Simmel, G., 1995.

*Le metropoli e la vita dello spirito*, a cura di P. Jedlowski, Roma, Armando Editore (ed. or. 1903).

# LA LEGGE DEI GRANDI NUMERI DEL PIANO DI BARI

**Francesca Calace**

Politecnico di Bari

Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

*francesca.calace@poliba.it*

## ABSTRACT

The city of Bari has a Prg approved in 1976. Developed in years long gone by and designed to promote development as growth, it is based on the idea of a regional city and on the political and socio-economic capability of the city to guide regional development. Today, the plan has been implemented for little more than half of the generous building quantities envisaged and, on the one hand, the city is transforming itself, even independently of it, and on the other, it is showing the wounds of the failed promises of modernization, efficiency and quality linked, above all, to the massive design of infrastructures and large facilities that should have materialized that primordial role. However, because of its rhetoric and the outcome of its forecasts, it has not only crossed the history of the city, constituting a fixed point for the technical culture and for every political season, but today it represents a critical node with which to come to terms in order to imagine a different future for the city.

*Modernization, planning, implementation, development models, Bari general plan*

Nella città di Bari è vigente un Prg approvato nel 1976. Concepito in anni a noi lontani e disegnato per promuovere lo sviluppo come crescita, è fondato sull'idea di città regione e sulla capacità politica e socioeconomica della città di guidare lo sviluppo regionale. Oggi il piano è attuato per poco più della metà delle generose quantità edificatorie previste e la città da un lato si trasforma anche indipendentemente da esso, dall'altro esibisce le ferite delle promesse mancate di modernizzazione, efficienza e qualità legate soprattutto al poderoso disegno di infrastrutture e grandi attrezzature che avrebbero dovuto materializzare quel ruolo primaziale. Tuttavia, per questa sua retorica e per il portato delle sue previsioni, non solo ha attraversato la storia della città costituendo un punto fermo per la cultura tecnica e per ogni stagione politica, ma rappresenta oggi un nodo critico con in quale fare i conti per immaginare un diverso futuro per la città.

*Modernità, pianificazione, attuazione, modelli di sviluppo, Prg Bari*

## INTRODUZIONE

Il primo dato che emerge nell'osservare la pianificazione a Bari è la longevità del suo piano regolatore, in vigore da 45 anni. Una condizione che rende Bari un caso: nona città italiana per popolazione, è quella che, tra le 16 città con popolazione superiore a 200 mila abitanti, ha il piano regolatore più vetusto, superata solo dalla città di Catania con il suo Prg Piccinato del 1969.

Si potrebbe commentare che, visto il tempo trascorso e le numerose varianti intercorse, Bari in effetti non abbia un piano. Quell'unico tentativo di voltare pagina, alla fine degli anni 2000 quando il Comune di Bari decise di intraprendere la strada del nuovo piano, ha visto un Documento programmatico preliminare approvato in Consiglio Comunale 10 anni or sono<sup>1</sup>; un tentativo che tuttora non ha dato i suoi frutti, un guizzo di innovazione poi rientrato nelle pieghe di un sistema che resiste.

Quindi Bari ha un piano, eccome. Si tenterà di dimostrare come il Piano Quaroni ancor oggi sia lo strumento nel quale molta parte della città si incarna, avendo attraversato la storia della città insieme ad essa, avendo rappresentando un punto fermo per la cultura tecnica e per ogni stagione e orientamento politico; rappresentando oggi, per la sua natura e per il portato delle sue previsioni, il necessario snodo per qualsiasi ragionamento sul futuro della città. Per far questo, nel descrivere il piano e le sue principali vicende, ci si dovrà interrogare sul perché della straordinaria prova di resistenza di questo piano.

## LA NASCITA DEL PIANO E I SUOI CARATTERI PERMANENTI

Nel 1976 viene approvato il Prg redatto da Ludovico Quaroni, la cui elaborazione era stata avviata nel '65; esso quindi aveva attraversato le forche caudine della legge ponte e del decreto sugli standard – compreso il famoso anno di moratoria – per essere adottato nel 1973.

Il piano – il cui portato culturale e tecnico costituirà un imprinting indelebile per il dibattito sulla città, per l'economia locale, per generazioni di professionisti – appartiene di diritto alla stagione del dibattito sulla 'città regione' e sulla dimensione metropolitana; esso è infatti pensato per promuovere lo sviluppo come crescita, con il tipico ritardo che caratterizza la percezione dei fenomeni socioeconomici nell'Italia e nell'Italia del sud.

Una doppia retorica costituisce l'ossatura del piano: quella relativa al ruolo della città, alla sua capacità politica e socioeconomica di guidare la regione e il suo sviluppo; quella relativa al suo disegno, che materializza quel ruolo attraverso la potenza didascalica dei suoi elementi<sup>2</sup>. Le due retoriche, involuppate ad elica alimentandosi reciprocamente, costituiscono il Dna del piano, che produce una immagine e un immaginario della città dominanti e perduranti, capaci di offuscare e limitare lo svilupparsi di altre visioni.

Mentre si rinvia la ricostruzione del rapporto tra il piano e le vicende socioeconomiche e politiche del periodo alle lucide e articolate analisi contenute in alcuni fondamentali testi tutt'oggi preziosissimi per ricostruire la storia della

---

<sup>1</sup> Il Dpp fu adottato con delibera di consiglio comunale n. 75 del 13.10.2011.

<sup>2</sup> Il disegno del piano, secondo l'idea quaroniana, si sviluppa nei costrutti del *piano idea* e del *piano norma*, intesi il secondo come traduzione operativa del primo (Quaroni, 1967). Va tuttavia considerato che, come dimostra il caso in esame, l'attuazione del piano è di fatto affidata alla qualità del secondo.

città (AA.VV., 1977; Borri *et alii*, 1980; Barbanente e Pace, 1991)<sup>3</sup>, qui val la pena solo sottolineare come il piano nasceva costellato di condizionamenti e scelte che nel frattempo si erano compiute o si andavano compiendo sui grandi temi che animavano da decenni il dibattito cittadino. Si pensi ad esempio al caso dell'assetto della ferrovia nella città, che vede nel corso della elaborazione del piano un progressivo arretramento delle proposte più innovative in ragione dei veti incrociati delle forze economiche, delle Ferrovie e della stessa politica locale.

Esso inoltre si presenta alla città con alcune previsioni già obsolete o superate da quanto già realizzato (o poi consentito dalle norme transitorie) dovute alla potente accelerazione dell'attività edilizia scatenata sia dall'annunciata entrata in vigore della legge ponte che dalla paventata adozione del piano<sup>4</sup>; si pensi ad esempio alla costruzione delle seconde case nella fascia costiera o alla sistematica sostituzione edilizia nell'ottocentesco quartiere murattiano.

Si giunge così al piano approvato nel 1976, che sconta le condizioni di contesto nel quale erano maturate le scelte. Ma dal piano approvato, e non dalle buone intenzioni non concretizzate, occorre ripartire.

Il Prg pianificava una città che, a partire dai 351.200 abitanti residenti nel 1971, era basato su una previsione di popolazione di 628.577 abitanti nel 2011, di cui 71.432 già previsti nei grandi piani di zona che nei primi anni '60 erano stati definiti nella loro localizzazione periferica, mentre 205.945 nuovi abitanti erano previsti nelle zone di espansione e nelle aree direzionali terziarie. Per dar luogo a questi nuovi insediamenti il Piano prevedeva di urbanizzare 1.537 ha<sup>5</sup>. Le nuove quantità espresse dal piano su questa superficie assommano a circa 20,5 milioni di metri cubi per nuova residenza e 7,5 milioni di metri cubi di terziario<sup>6</sup> (senza contare le significative quantità messe in gioco nelle operazioni di rinnovo urbano in alcune delle zone B). A ciò infine vanno aggiunti i 6 milioni di metri cubi previsti per le attività produttive al di fuori della zona Asi, che era stata istituita nel '60 e pianificata separatamente.

In definitiva il Piano prevedeva che dell'intero territorio comunale, esteso per 116 kmq, il 48% sarebbe stato destinato alle aree verdi (che comprendevano sia il verde agricolo che i parchi urbani e di quartiere), il 31% sarebbe stato destinato alla residenza ed ai servizi di quartiere, il 6% ai grandi servizi urbani ed infine il 15% alle zone industriali e terziarie-direzionali. O, per meglio dire e in base all'utilizzazione economica delle aree: il 59,5% del suolo per residenza, attrezzature, verde urbano e di quartiere, zone direzionali-terziarie; il 41,5% zone agricole e industriali<sup>7</sup>.

Basato su tale previsione di crescita urbana rilevante, coerente con il ruolo primaziale attribuito alla città, il piano ridisegnava la struttura urbana attraverso un potente sistema infrastrutturale che si irradiava nel territorio metropolitano e che supportava una previsione policentrica basata sulla crescita residenziale e direzionale e la realizzazione di attrezzature di rango sovralocale.

---

3 Dopo questi lavori, che esaminavano le vicende urbanistiche della città in connessione con quelle sociali, politiche, economiche, le ricerche sistematiche sull'urbanistica nella città e sulla attuazione del PRG, corroborate dal riferimento a dati e documenti, saranno via via sostituite da analisi su specifici aspetti e politiche.

4 «Basti ricordare che nel 1968 furono concesse licenze edilizie pari la 50% del volume autorizzato nei 10 anni precedenti e che nei soli tre mesi di giugno-agosto furono presentati ben 745 progetti, di cui 587 approvati». (Cucciolla *et alii*, 1977, p. 117). Nel '73, anno dell'adozione, furono rilasciate 1.050 licenze edilizie (Barbanente, 1985).

5 Tutti i dati qui riportati sono presenti nella Relazione generale del PRG. Il censimento ISTAT 2011 rilevava 315.933 abitanti residenti a Bari.

6 Ottenute semplicemente sommando le volumetrie che ciascuna zona territoriale omogenea esprime in base agli indici fissati dalle norme.

7 Prg Quaroni, Relazione Generale pp. 39-41.



L'esuberante sistema infrastrutturale – degno di una metropoli! – proiettava nel territorio le direttrici della città ottocentesca, assunte come misura e matrice della riorganizzazione dell'intera città, e le integrava con le linee di sviluppo urbano: la direttrice sud, che prevedeva la saldatura della città con le sue frazioni immerse nella campagna olivetata e che penetrava in profondità nel territorio rurale con l'aspirazione di 'ordinare' l'intera organizzazione insediativa e infrastrutturale della Puglia centrale; le direttrici costiere, già insediate da edilizia a bassa densità nel corso degli anni '60 e '70 del Novecento; i nuclei pianificati di iniziativa pubblica, residenziali e produttivi nel settore ovest del territorio, in cui sorgono un grande quartiere di edilizia pubblica, l'aeroporto e una zona Asi tra le più grandi del mezzogiorno.

Al verde urbano veniva attribuito un ruolo di connettore – o distanziatore, dipende da come lo si interpreta – tra parti urbane diverse, venendo così a creare note figure quali i 'cunei verdi' o comunque grandi spazi attorno alle principali 'figure infrastrutturali' del piano (le c.d. 'ellisse', 'camionale', 'tondo'<sup>8</sup>, grandi strade e assi e scali ferroviari); spazi verdi che sono stati alla base, nel dibattito locale, di una interpretazione del piano ottimisticamente più vicina alle tematiche ambientali e di paesaggio. Gli standard locali per la città esistente erano posti negli spazi ai suoi margini e tra essa e le grandi infrastrutture di comunicazione; gli standard territoriali lungo le grandi direttrici infrastrutturali di espansione, insieme alle cospicue nuove aree residenziali.

Queste ultime, distribuite nelle molteplici direzioni di sviluppo urbano già descritte e postelungole grandi direttrici territoriali, esistenti o introdotte dal piano, completavano quell'inviluppo degli insediamenti preesistenti definito accostando ad essi aree per servizi, grandi infrastrutture, aree produttive. La presenza, in questi 'corpi' insediativi, dei lunghi solchi erosivi delle lame, oggi beni paesaggistici, rappresenta nel disegno del piano una discontinuità accidentale, quasi un disturbo rispetto alla potenza del disegno infrastrutturale e insediativo (Laera e Riccardi, 1990).



Figura 1 | Bari, PRG Quaroni. Zonizzazione.

<sup>8</sup> Il piano si avvale delle locuzioni citate che, insieme ad altre molto note quali 'asse nord-sud', 'asse est ovest', verranno a costituire il 'gergo' locale del piano, probabilmente ben oltre le volontà iniziali e certamente interpretate liberamente rispetto alle intenzionalità insite nel disegno.

## IL PIANO ALLA PROVA DEL TERRITORIO: I DECENNI DELL'ATTUAZIONE

Leggere l'attuazione del Prg nelle trasformazioni della città in questi decenni è operazione abbastanza complessa, per la episodicità delle realizzazioni e spesso il loro scostamento rispetto al disegno del piano dovuto all'emergere di altri temi e occasioni di trasformazione.

In una città che dalla metà degli anni '70 ha cominciato a perdere popolazione<sup>9</sup>, il piano ha subito una attuazione parziale e costellata da numerose varianti, nella quale sono venute meno soprattutto le nuove grandi infrastrutture (realizzate per segmenti e spesso per 'trascinamento' di altri grandi interventi, come ad esempio nel caso della realizzazione del nuovo stadio per i Mondiali del '90, che aveva innescato la realizzazione di un tratto del c.d. asse nord-sud), le grandi attrezzature e gli standard urbanistici per la città esistente, oltre a cospicue parti della espansione residenziale; mentre si consentiva ai privati dalla fine degli anni '80 di attuare le trasformazioni nelle zone già edificate senza il ricorso alla pianificazione di secondo livello<sup>10</sup>, di fatto aprendo la strada alla monetizzazione degli standard, e di realizzare servizi anche in assenza di quella programmazione pubblica che il Prg contemplava attraverso la previsione di un Piano dei servizi. Tutto ciò mentre proprio le aree destinate a standard per la città esistente erano spesso oggetto di procedure derogatorie, che consentivano di realizzare 'altro', ovvero servizi di rango sovralocale, strutture commerciali, financo residenza (Calace e Torre, 2018).



Figura 2 | Bari, il territorio nel 2011.

<sup>9</sup> Il declino demografico, connesso alle condizioni di mercato e alla produzione edilizia, a partire dal censimento '81 non si è più fermato. Oggi il Comune conta poco più di 315mila abitanti (ISTAT 2020). Per un esame a grana fine delle dinamiche della popolazione connessa a quelle edilizie nel primo quindicennio di validità del piano, si faccia riferimento a Barbanente & Pace, 1991.

<sup>10</sup> Si ricorda che il Prg faceva un ampio ricorso alla pianificazione particolareggiata; dei 17 piani previsti, tra nuclei antichi delle frazioni e zone di rinnovamento urbano, oggi se ne annoverano operativi poche unità.

Sicché l'attuazione del piano si materializza soprattutto attraverso alcuni episodi che prendono corpo a partire dalla fine degli anni '80 per i due decenni successivi: alcune grandi lottizzazioni, anche di terziario direzionale (poi accompagnato da condoni per riconvertirlo in residenza); la seconda generazione dei Peep, distribuiti in alcune tra le più periferiche delle zone C1 e C2; segmenti di grandi infrastrutture il cui completamento pare oggi inutile o impossibile. Una attuazione a macchia di leopardo, complici i generosi Ppa<sup>11</sup>, una attività edilizia caratterizzata dalla larga dominanza dell'interesse privato (Chiarello, 1997). Tutto ciò mentre da un lato i programmi complessi e i numerosi accordi di programma da essi generati in variante al Prg (soprattutto quelli dovuti alla legge Gozzini) introducevano nuovi insediamenti e nuove cubature, dall'altro la città era progressivamente investita da questioni metropolitane attraverso dapprima l'accordo sul nodo ferroviario della metà degli anni '90, poi i programmi Por su infrastrutture e logistica e la pianificazione strategica (Cassese, 2005; Pollice *et al.*, 2010).



Figura 3 | Bari, Peep Poggiofranco. Aree per standard urbanistici. Foto dell'autrice.

Dopo il tentativo fallito alla fine degli anni '90 di costruire il Piano dei servizi, nel 2008 giunge ad approvazione una variante normativa che introduce alcune significative innovazioni nella costruzione e gestione della città pubblica, tra le quali l'introduzione dell'obbligo di destinare a edilizia residenziale sociale il 40% delle quantità edificatorie nelle zone di espansione C1 e C2. Gli anni 2000 per Bari sono anche caratterizzati dai primi tentativi di praticare la riqualificazione urbana (i precedenti programmi complessi di fatto avevano investito nuovi suoli, senza riqualificare alcunché) e, come accennato, dal tentativo di avviare il nuovo piano.

Proprio negli studi per il nuovo Pug, l'analisi del piano Quaroni nella sua attuazione porta a considerare che la convinzione che quel disegno 'ordinatore' potesse imporsi ai grandi segni naturali del territorio, a quelli tracciati sul territorio dalle relazioni secolari di Bari con il suo entroterra e alla trama agricola resistente, di fatto ha comportato un assetto urbano caratterizzato da «inefficienza del funzionamento urbano dovuto all'assenza di una struttura chiara della rete degli spazi pubblici [...]»; sensazione permanente di disordine e di bassa qualità

11 Già il primo Ppa, che consentiva di convenzionare tutte le lottizzazioni approvate, inaugurava una attuazione irrazionale e dispendiosa per le casse pubbliche. Per una analisi più approfondita sul processo di formazione dei Ppa e dell'adeguamento del Prg alla Legge Regionale n. 56/80 è utile fare riferimento a Ferrara Mirenzi, 1993 e al già citato Barbanente & Pace, 1991.



insediativa dovuta alla frantumazione provocata dalla sovrapposizione dei due disegni di cui sopra, aggravata da ulteriori interventi infrastrutturali, effettuati nel frattempo, estranei ad ambedue i disegni» (Dpp, Relazione generale, pag. 100). Il conflitto tra il disegno del Prg e quello geografico e storico del territorio è rimasto irrisolto, a meno dei casi in cui l'urbanizzazione ha cancellato del tutto le tracce del passato o, al più le ha relegate a meri elementi decorativi.

Ma ciò che più impressiona, in quelle analisi, è il portato del c.d. 'residuo di piano': esso allora si aggirava sui 15 milioni di metri cubi, cifra oggi ridotta a circa 13 milioni in virtù delle realizzazioni intercorse; considerando però che molto di ciò che si è costruito in quest'ultimo decennio, lo si è fatto al di fuori del piano stesso: basti pensare al piano casa, che ha riversato su un territorio già fortemente urbanizzato e povero di servizi più di 1,5 milioni di metri cubi, mentre ormai da anni diversi piani esecutivi per ampie aree di espansione sono lungi dall'essere realizzati anche se approvati, complice la condizione del mercato edilizio<sup>12</sup>.

A ciò va aggiunta una inadeguata considerazione e quindi tutela del patrimonio storico-culturale, basata su frettolose delimitazioni di zone A che tralasciano di considerare per intero la città ottocentesca<sup>13</sup>, oltre che il patrimonio storico c.d. 'minore' come quello delle frazioni, quello diffuso nei lembi residui del territorio rurale, quello novecentesco; oggi è tutto preda delle sostituzioni edilizie. A questa inadeguatezza, peraltro, ben poco ha potuto rimediare la variante di adeguamento del Prg alle tutele paesaggistiche prevista dal Piano urbanistico territoriale tematico/paesaggio della regione Puglia, approvata nel 2014.



Figura 4 | Bari, lottizzazione di aree per terziario-direzionale. Foto dell'autrice.

12 Nel 2014 si registravano 17 Piani esecutivi approvati, per un totale di circa 3 milioni di mc; di questi solo uno è oggi in corso di realizzazione.

13 Dalla Carta di Gubbio (1960) ai lavori della Commissione Franceschini (1964), alla legge ponte, financo alle esperienze di pianificazione coeve e a quelle precedenti (si pensi fra tutte il piano di Roma del 1962), l'attenzione per i valori urbani storici comprendevano quelli della città ottocentesca, qui colpevolmente dimenticati, e più in generale la tutela della identità storica del territorio, qui di fatto ignorata.

## ALCUNE CONCLUSIONI

Anche alla luce di quanto prima scritto, l'obsolescenza del piano si ravvisa su più livelli: il modello di sviluppo, il sistema di valori da cui si è partiti, le tecniche di pianificazione. Ma soprattutto è la città reale a mostrare l'obsolescenza del piano.

Da un lato in questi decenni i grandi e piccoli interventi nella città hanno percorso strade distanti dal piano: il nodo ferroviario, la riqualificazione della fascia costiera, i programmi complessi, oggi una miriade di lavori pubblici tesi a fornire la città di spazi pubblici minimi e decorosi; molti interventi hanno comportato varianti e procedure derogatorie che hanno incrementato ulteriormente la capacità edificatoria, come in ultimo il già citato 'piano casa'.

Dall'altro la città esibisce le ferite delle promesse mancate del Prg, di modernizzazione, di efficienza, di qualità.

Basti pensare ai numerosi piani attuativi, pubblici e privati, approvati ma non attuati; basti pensare al suo perdurante deficit di standard, visto che oggi ogni abitante della città gode di 6 mq di verde di quartiere, a fronte degli 11 promessi dal Prg<sup>14</sup>; a periferie tuttora lontane e sguarnite, nonostante i recenti sforzi di 'urbanistica tattica' e partecipata; alle grandi vertenze che hanno attraversato la storia della città senza ancora trovare soluzione<sup>15</sup>. Tutto ciò in una condizione diversa dal passato, in cui il capoluogo è immerso in un tessuto metropolitano marcatamente policentrico, che necessiterebbe di essere esplorata e forse ridefinita (Borri & Calace, 2017; Vetrutto *et alii*, 2017). Dove stia andando la città, quale ruolo stia assumendo nel territorio, quali condizioni di qualità voglia garantire ai suoi cittadini, come intenda preservare le risorse essenziali e affrontare le sfide del cambiamento, in definitiva quale modello di sviluppo voglia perseguire che vada oltre gli slogan e come possa conciliarlo con quello sotteso a un piano di 50 anni fa non è affatto chiaro.

Nel frattempo il piano è lì, resiste, attuato per poco più della metà delle generose quantità previste, sostenuto dalla sottile persistenza di quella doppia retorica sulla città e il suo ruolo, sebbene in condizioni così profondamente mutate. Allora indulgiare sulla città-regione e sulla *grandeur* di Bari può essere ormai solo funzionale a perpetrare un sistema e perseverare per inerzia in una prassi amministrativa, tecnica, culturale, restia a rinnovarsi e a interrogarsi sul senso e sull'utilità di quel piano oggi; ma anche e soprattutto funzionale a sostenere la persistenza del residuo di volumetria, tema che, in assenza di un mutamento del punto di vista, resta il convitato di pietra di ogni discussione pubblica sul futuro della città.

---

<sup>14</sup> Valore calcolato sulla base dei dati presenti nella "Relazione sullo stato di attuazione della legge 14/2009 - relativa all'anno 2019. Aggiornamento dicembre 2019" redatto dalla Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata e adottato in Giunta Comunale il 21.04.2020; tra le aree a verde censite, peraltro, vi sono anche quelle solo cedute in sede di pianificazione attuativa, ma non ancora funzionalizzate, e le aree pedonali. Si noti infine che la quantità di standard realizzati viene rapportata alla popolazione censita e non a quella urbanisticamente espressa dalla volumetria esistente.

<sup>15</sup> Basti pensare alla nota vicenda di Punta Perotti, o a quelle legate alla realizzazione del palazzo di Giustizia, all'assenza tuttora di una soluzione credibile per il tratto più a nord del nodo ferroviario, che attraversa le antiche frazioni.



A riprova di ciò, quando si è tentato di combinare le nuove esigenze della città – di riqualificazione urbana, di tutela delle aree di fatto agricole, di valorizzazione del paesaggio – con la gestione delle vecchie previsioni urbanistiche, le difficoltà ad erodere o limare o financo solo spostare parte di quelle previsioni dei piani attuativi ha comportato soluzioni caso per caso e frutto di estenuanti trattative<sup>16</sup>.

Dunque la legge dei grandi numeri a cui si alludeva nel titolo purtroppo non ha molto a che vedere con il teorema bernoulliano, quanto piuttosto con l'ombra lunga che i grandi numeri del piano ancor oggi proiettano su qualsivoglia discussione sul rinnovamento della pianificazione e quindi del modello di sviluppo di cui essa è espressione.

---

16 Due casi sembrano emblematici di tale stagione, dal 2014 al 2019: la rinuncia di una modesta parte della capacità edificatoria in una lottizzazione, ottenuta perché la parte a cui si rinunciava era quella del terziario, difficilmente collocabile sul mercato, in cambio dell'incremento dell'aliquota volumetrica destinata a residenza; lo spostamento delle edificazioni private per preservare gli spazi rurali ancora resistenti alla trasformazione. Ciò mentre si tentava di introdurre nelle politiche urbanistiche il principio dell'uso delle capacità edificatorie del PRG mirato a contribuire alle politiche di riqualificazione delle parti più degradate della città, prevedendone quindi il trasferimento a fronte di nuovi assetti progettuali mirati ad una maggiore qualità urbana, sociale e ambientale, come avvenuto nel caso del concorso internazionale di idee 'Costa sud', bandito nel 2018.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., 1977.  
*Bari. Questione urbana e piano regolatore*. Bari: Istituto Gramsci.
- Barbanente, A., 1985.  
La condizione residenziale. In: Amendola G., Barbanente A., Borri D., Ferrara F., Nuzzolese V. *Segni & Evidenze. Atlante sociale di Bari*. Bari: Dedalo. pp. 83-94.
- Barbanente, A., Pace, F., 1991.  
Bari. Scenari incerti, capacità realizzative, contraddizioni persistenti. In Bellicini L. (a cura di), *La costruzione della città europea negli anni '80*. Roma: Cresme-Credito Fondiario, Volume II. pp. 409-470.
- Borri, D., Cucciolla, A., Morelli, D., 1980.  
*Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari*. Bari: Dedalo.
- Borri, D., Calace, F., 2017.  
Città metropolitana di Bari. In De Luca G., Moccia F.D. (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*. Roma: Inu Edizioni. pp. 327-352.
- Calace, F., Torre, C., 2018.  
Prospettive per Bari, tra città pubblica e privata, in una visione interscalare. In Giaimo C. ed., *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*. Roma: Inu Edizioni. pp. 193-199.
- Cassese, U., 2005.  
*Trasformazioni a Bari. Percorsi istituzionali e dinamiche metropolitane*. Milano: Franco Angeli.
- Chiarello, F., 1997.  
Travagli urbani a Bari. Trasformazioni sociali e governo locale in una città del Mezzogiorno. *Quaderni di Sociologia*. [online] Disponibile su: <<http://journals.openedition.org/qds/1509>> [Accesso 17 maggio 2021].
- Comune di Bari, 2010.  
*Documento programmatico preliminare per il piano urbanistico generale*.
- Cucciolla, A., Minenna, L., Mona, G., 1977.  
Problemi e scelte negli anni del centro sinistra. In AA.VV., *Bari. Questione urbana e piano regolatore*. Bari: Istituto Gramsci. pp. 85-122.
- Ferrara Mireni L., 1993.  
Un testimone dei nodi urbanistici di Bari. *GB Progetti* n.16, pp. 22-24.
- Laera, R., Riccardi, C., 1990.  
Ludovico Quaroni, il piano di Bari e l'idea di "città regione". *Piano, Progetto, Città* n. 9-10.
- Pollice, F., Zacheo, A., Ricciardelli, A., Urso, G., 2010.  
Bari: tra mare e terra. La proiezione competitiva del capoluogo pugliese. *Rassegna Economica* n. 2, pp. 29-156.
- Quaroni, L., 1967.  
*La Torre di Babele*. Padova: Marsilio Editori.
- Vetritto, G., Guglielmi, F., La Nave, M., Canzonetti, A., De Leo, M., Giannino, C., 2017.  
*I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Bari*, Dara. Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Presidenza del consiglio dei ministri.

# POSSEDERE IN COMUNE A BARI: DALLE ESPERIENZE PIONIERE AL BOSCO DELLE ASSOCIAZIONI

## **Patrizia Pirro**

Comune di Bari  
Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata  
*p.pirro@comune.bari.it*

## **Carla Tedesco**

Università IUAV di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
*ctedesco@iuav.it*

## **ABSTRACT**

In the last five to ten years, in Bari new urban practices have emerged: citizens and their associations have transformed abandoned areas and buildings into shared spaces by material and immaterial actions. Although similar pioneer processes can be traced back to the previous decade, what is certainly new is the diffusion of these new urban practices, their visibility, the attention given to them by the local government. This contribution aims at describing these emerging urban practices in order to fully understand their characteristics, meanings, roles in the specific local context. It also aims at developing reflections useful to explore further local contexts.

*Urban regeneration, social innovation, urban practices, commons*

Negli ultimi cinque-dieci anni, con un certo ritardo rispetto a quanto accaduto in altri contesti pugliesi, si è assistito anche a Bari all'emergere di nuove pratiche d'uso degli spazi urbani, che vedono cittadini e associazioni sperimentare azioni materiali e immateriali in grado di attivare luoghi e, in alcuni casi, di produrre di fatto servizi pubblici. Se iniziative pionieristiche possono essere rintracciate anche negli anni precedenti, recente è sicuramente il moltiplicarsi delle pratiche, la loro visibilità nello spazio urbano, la crescente centralità sui giornali e i social media, l'attenzione che ricevono dagli amministratori. Il presente contributo si propone di descrivere questo campo di esperienze emergenti per comprenderne appieno caratteristiche, significati e ruoli nello specifico contesto locale, cercando così di articolare un campo di pratiche che potrebbe apparire a prima vista uniforme o comunque non nitidamente differenziato. Attraverso questo esercizio ci si propone però altresì di sviluppare riflessioni che, nel mettere a fuoco i processi di uno specifico contesto locale, possano fornire tracce, indizi, utili a risalire in generalità, supportando l'esplorazione di altri ambiti.

*Rigenerazione urbana, innovazione sociale, pratiche dal basso, beni comuni*

## INTRODUZIONE

Non è univocamente definibile né scontato il punto di vista attraverso il quale portare avanti una ricognizione e un'osservazione empirica in grado di restituire in modo significativo l'articolazione e la varietà delle nuove pratiche d'uso degli spazi urbani emerse nel contesto barese negli ultimi cinque-dieci anni.

Tuttavia, cercare di evidenziarne caratteristiche, ruoli nel più ampio contesto delle trasformazioni urbane, attori coinvolti e loro relazioni con altri processi e dinamiche urbane, articolando un campo di pratiche che potrebbe apparire a prima vista uniforme o comunque sfocato, appare indispensabile al fine di cogliere appieno di cosa parliamo quando parliamo di “possedere in comune” a Bari.

Queste pratiche innovative di uso degli spazi urbani, pur assai variegata, hanno nella capacità di costruire reti sicuramente una caratteristica comune: ispirandosi a principi di sostenibilità ambientale e inclusione sociale, attraverso la realizzazione di attività culturali, educative, sportive, di cura dello spazio, agricoltura civica, giardinaggio condiviso, arte pubblica, formazione, cooperazione e, in alcuni casi, di esplicita rivendicazione di diritti, si costruiscono relazioni nuove fra le persone. Si tratta di relazioni in grado di attivare processi di trasformazione dello spazio fisico, ribaltando nel concreto e in modo immediatamente visibile l'idea per la quale è lo spazio fisico a determinare e favorire le relazioni sociali.

Sebbene in molti casi le iniziative portate avanti riguardino specifici luoghi (sino ad essere identificate con i luoghi stessi, per lo più spazi aperti e edifici abbandonati, in prevalenza pubblici), alcuni attori, attivi in più luoghi, assumono ruoli rilevanti proprio per la loro capacità di ‘fare rete’. Altri attori portano avanti pratiche di cura dello spazio in modo ‘fluidi’, in quartieri o in luoghi sempre diversi della città, ma contribuiscono in modo significativo a molte delle iniziative in corso in spazi specifici.

Si tratta in tutti i casi di esperienze che mostrano nel concreto attraverso quali forme e modi sia possibile praticare “un senso diverso del pubblico come essere-in-comune”, in cui la compresenza precede qualunque condivisione (di interessi, valori, credenze) (Pasqui 2018, p. 37).

## QUALI PRATICHE

Una prima possibile (e forse banale) articolazione delle pratiche d'uso innovative degli spazi urbani emergenti nel contesto barese può essere basata sulla tipologia delle attività portate avanti e sulla natura degli spazi in questione. Sono individuabili, tra gli altri: giardini condivisi e orti sociali, in alcuni casi in aree di pertinenza di edifici scolastici, forme innovative di abitare condiviso e di welfare, spazi per attività culturali, formative, ‘di mutuo soccorso’, hub creativi. Le iniziative sono ubicate prevalentemente nei quartieri centrali marginali (in particolare nel quartiere Libertà), nei grandi quartieri periferici di edilizia residenziale pubblica (San Paolo, Japigia, San Pio) in alcune aree abbandonate della città consolidata in cui sono presenti di sacche di deprivazione (Carrassi, San Pasquale).

Si tratta di un'articolazione che apre alla possibilità di osservare e analizzare queste iniziative attraverso una varietà di fuochi tematici, focalizzando l'attenzione sull'innovazione, ma utilizzando il carattere innovativo delle pratiche d'uso degli spazi come finestra su specifici settori di policy (politiche culturali, giovanili, abitative, di agroecologia).

Volendo affinare lo sguardo, appare piuttosto evidente che una più consistente varietà è riconoscibile considerando non solo tipologia delle attività e degli spazi, ma anche approcci, finalità e significati delle esperienze. Ci si riferisce, in particolare, alla assunzione (o meno) di obiettivi politici espliciti, ai profili degli attori coinvolti e alle loro eventuali precedenti storie di attivismo e mobilitazione, alle connessioni con reti nazionali ed internazionali o al carattere meramente locale delle esperienze, alle diverse modalità di (auto)finanziamento, ai gruppi e ai bisogni che riescono a intercettare, alle modalità di interazione con le istituzioni, in particolare con l'amministrazione comunale.

Ciò suggerisce di guardare a queste pratiche di innovazione sociale<sup>1</sup> soffermando l'attenzione sulla loro capacità di incidere sui meccanismi di sviluppo urbano, sperimentando nuove forme di *'bottom linked governance'*, in aggiunta alla solidarietà e all'economia sociale (Moulaert e altri, 2017). E rende particolarmente significativo considerare la loro capacità di innescare/connettersi a più ampi percorsi di rigenerazione urbana.

Partendo da queste considerazioni, proviamo qui a passare in rassegna alcune delle esperienze più significative che si sono affermate nell'ultimo decennio nella città di Bari, articolandole per tipologia delle attività portate avanti, ma evidenziandone anche altre caratteristiche, senza pretesa di restituire un quadro esaustivo, ma per dar conto della grande varietà di situazioni.

## ABITARE CONDIVISO

Un ruolo importante in termini di risposta ai bisogni emergenti lo hanno alcune esperienze che attraverso il riuso di spazi dismessi affrontano il tema complesso del disagio abitativo vissuto dai migranti. L'Ex Socrate è una vecchia scuola di proprietà comunale che, a seguito di una occupazione e a successivi accordi con le istituzioni, funziona da circa un decennio come residenza di famiglie migranti. L'edificio, che presenta alcuni problemi statici, è stato oggetto di un progetto di autorecupero, mai attuato, promosso da Regione Puglia e Comune di Bari che prevedeva la collaborazione tra abitanti, Politecnico di Bari e associazione Ingegneri senza Frontiere.

Un'altra esperienza di riuso a scopo abitativo è quella di Villa Roth: si tratta di una villa storica di proprietà della Città Metropolitana di Bari già oggetto di una occupazione negli anni precedenti da parte di collettivi antagonisti, in cui, sulla base di un protocollo siglato dalla Prefettura di Bari nel 2016, convivono in autogestione, ma con il supporto di alcuni servizi dedicati attraverso la mediazione dell'Assessorato comunale al Welfare, nativi e migranti.

Anche a seguito di questa forte spinta all'autorganizzazione dei migranti, il Comune di Bari ha recuperato un istituto scolastico in abbandono nel quartiere San Paolo realizzando con fondi comunitari la Casa delle Culture: un servizio innovativo e sperimentale affidato mediante procedura pubblica a soggetti del privato sociale, finalizzato a creare un polo di accoglienza, orientamento ai servizi territoriali e promozione di attività ed educazione interculturale in stretta sinergia con la rete delle realtà pubbliche e private del territorio.

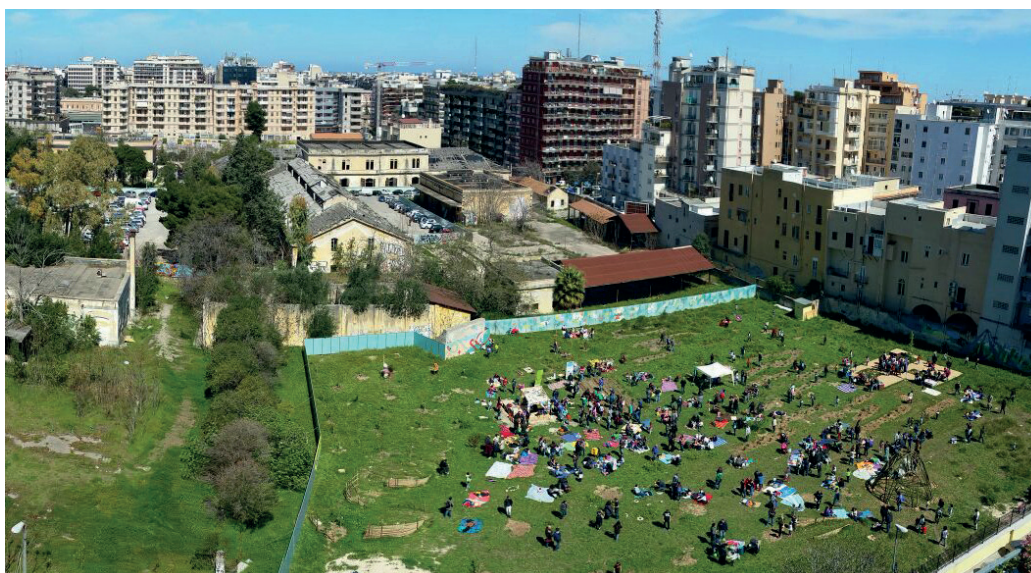
---

<sup>1</sup> Moulaert e altri (2010), considerano l'innovazione sociale in ambito urbano come un concetto caratterizzato da tre elementi fondamentali: soddisfazione di bisogni umani non soddisfatti da Stato e mercato; cambiamento nelle relazioni sociali e nei rapporti di potere per rendere più inclusiva la governance; empowerment delle comunità locali sotto forma di aumento della capacità socio-politica e di accesso alle risorse.



## L'ESPERIENZA PIONIERA DELL'EX CASERMA LIBERATA E IL PARCO GARGASOLE

Una esperienza molto importante per la città di Bari è stata quella dell'Ex Caserma Liberata: un centro sociale nato nel 2014 dall'occupazione da parte di gruppi antagonisti di alcuni edifici della Ex Caserma Rossani, di proprietà comunale, dismessa dagli anni '90 e all'epoca in attesa di un progetto di riqualificazione. L'occupazione della Ex-Rossani fu vissuta da una variegata fetta di cittadini come una vera e propria liberazione di uno spazio chiuso e abbandonato finalmente restituito alla città e trovò il sostegno di tante associazioni, partiti, comitati e movimenti desiderosi di partecipare alla riattivazione della ex caserma. L'amministrazione comunale decise allora di sottoscrivere con gli occupanti, costituitisi in associazione, un accordo per l'uso degli spazi in cui nel frattempo erano stati realizzati una biblioteca e una palestra sociale, un orto e molte iniziative sociali e culturali. Negli anni successivi il rapporto tra l'associazione e l'amministrazione comunale è stato intermittente, ma è indubbio che l'evento della 'liberazione' della Ex Caserma Rossani ha avuto l'effetto di un vero e proprio 'detonatore' di ulteriori energie attive che hanno progressivamente colonizzato, anche in collaborazione con l'amministrazione, nuovi spazi urbani, portando nei diversi quartieri pratiche innovative di cura dei luoghi.



*Figura 1* | L'area del Parco Gargasole all'interno dell'Ex Caserma Rossani. Picnic senza plastica, aprile 2019 (foto di G.D'Amico)

Fra queste, è inclusa l'esperienza del cosiddetto Parco Gargasole, nata in una piccola area aperta dell'Ex Caserma, dal percorso partecipativo Ri-Accordi Urbani condotto tra il 2014 e il 2015 dall'amministrazione comunale per individuare obiettivi e modalità di intervento per la della Ex Caserma Rossani. Parco Gargasole è il caso che meglio rappresenta l'approccio nuovo sperimentato dall'amministrazione sul tema di beni comuni e spazio pubblico a partire dal 2014. A seguito di un avviso pubblico promosso dal Comune di Bari, nel novembre 2017 prendevano il via numerose attività a cura di associazioni, gruppi informali e cittadini che nell'arco di qualche mese trasformavano l'area incolta in un giardino condiviso (Tedesco, 2020). Parco Gargasole ha dato grande visibilità a pratiche sperimentate già negli anni precedenti in modo pionieristico da alcune associazioni anche in spazi privati e, allo stesso tempo, ha dato a nuovi attori la possibilità di esprimersi e di collaborare:

chiunque si sia avvicinato ha avuto la possibilità di partecipare alla cura dello spazio e di proporre attività. Nel giugno 2020 Parco Gargasole è stato affidato alla cura di un gruppo di associazioni e cittadini che attualmente si occupano della sua gestione, manutenzione e animazione.

## GIARDINI CONDIVISI E ORTI SOCIALI

Altre pratiche urbane significative sono quelle portate avanti da comitati di genitori negli spazi sottoutilizzati di alcune scuole. Tra queste è possibile citare il giardino condiviso della scuola Marconi nel quartiere san Cataldo e il giardino condiviso della scuola Collodi nella ex frazione di Palese.

L'esperienza del giardino condiviso della scuola Marconi, avviata nel 2015 sotto la spinta del Comitato di genitori formatosi l'anno precedente, non ha avuto come obiettivo solo l'attivazione di uno spazio sottoutilizzato attraverso attività culturali, "non l'azione per l'azione, ma l'urgenza di rispondere a dei bisogni" e l'idea di farlo attraverso "il rovesciamento di un paradigma": invertire alcune traiettorie di vita che sembrano segnate dall'appartenenza a contesti marginali dal punto di vista socioeconomico e culturale e come tali sono stigmatizzati, attraverso pratiche che coinvolgessero bambini e genitori del quartiere nella cura e nell'animazione dello spazio, attraverso la "forza educativa fortissima dell'esempio, in grado di mettere all'angolo la criminalità"(intervista TM). Importante il lavoro in corso sulle memorie di questo piccolo quartiere marginale in prossimità della Fiera, una piccola penisola completamente protesa verso il mare, che negli ultimi decenni ha visto l'arrivo di nuovi abitanti, accanto a quelli storici, attirati dalla valenza ambientale dell'area e dall'edificazione di nuove abitazioni, ma che tendono ad usare l'area come un dormitorio 'di lusso', non mescolandosi ai vecchi abitanti e non frequentando la scuola, il presidio sociale più importante del quartiere, che è stata mantenuta aperta grazie alla grande mobilitazione del Comitato dei genitori contro i programmi di riorganizzazione dei plessi scolastici che ne prevedevano la chiusura. Si tratta di un'esperienza importante, che ha visto l'evoluzione di un comitato informale in Aps (nel 2019) e ha ispirato altre esperienze simili in altri quartieri, tra cui, in particolare, quella del Comitato di quartiere Palese zona 167, che, nel 2018, ha promosso l'apertura del giardino condiviso della scuola Collodi. I residenti di questo nuovo quartiere urbano, sorto una decina di anni fa, hanno creduto nella possibilità di agire collettivamente non rassegnandosi all'idea che abitare in un nuovo quartiere periferico significhi abitare in un dormitorio e si sono mobilitati, intessendo un fitto dialogo con l'amministrazione comunale.

Diverse caratteristiche hanno le attività di orti sociali. L'esperienza più risalente nel tempo è quella di Ortocircuito, il primo orto sociale urbano di Bari che, da oltre dieci anni, fa di condivisione e relazione i capisaldi della propria attività, portando avanti pratiche di agroecologia in spazi urbani residuali. Alle attività tipiche di cura, inclusione sociale e lavorativa, educazione ambientale tipiche di un orto sociale, Ortocircuito (che ha attualmente sede nel quartiere Japigia) affianca la rivendicazione del diritto al cibo e posizioni radicali sulla questione ambientale, in collaborazione con le attività di Masseria dei Monelli (azienda agricola e masseria didattica) e della Aps Solidaria, attiva nella filiera dell'autoproduzione cooperativa e mutualistica secondo un approccio che può essere definito di agricoltura militante (cfr. Bonifazi, Grittani, Motta Zanin, 2021). Una impostazione simile è quella dell'orto Campagneros nel quartiere San Pasquale, gestito dall'associazione Effetto Terra.

Più recente è l'esperienza di Ortodomingo nel quartiere Poggiofranco, orto sociale che sin dalle prime fasi ha avuto un carattere più strutturato dal punto di vista organizzativo, agendo su un suolo pubblico dato in concessione (dopo un iter molto complesso) dall'amministrazione comunale. Attraverso la Aps Parco Domingo comunità empatica, si propone di sperimentare nuovi modelli di aggregazione sociale, basati su empatia, sostenibilità ambientale, condivisione di buone pratiche, portando avanti una serie di laboratori di partecipazione attiva su temi quali l'educazione ambientale, l'educazione alla non violenza, il dialogo interreligioso.



Figura 2 | Laboratori di agroecologia all'Ortogentile nel quartiere Japigia a cura di Ortocircuito  
(foto associazione MicroMacro)

## SPAZI SOLIDALI

Una iniziativa peculiare è quella di Bread and Roses, uno 'spazio di mutuo soccorso' nato nel 2016 attraverso l'occupazione da parte di un gruppo di cittadini (tra cui molti studenti e lavoratori precari) del giardino e di alcuni edifici di pertinenza di Villa Capriati, un'area abbandonata all'epoca di proprietà della Città metropolitana. Obiettivo "attivare uno spazio che ci sottragga alla marginalità e ci faccia sentire protagonist\* della nostra vita e non più fantasmi in una società sempre più minacciosa ed invivibile", attraverso "un percorso di autorecupero di un bene comune, come atto di bellezza da restituire alla città".<sup>2</sup> L'idea è quella di una "gestione altra degli spazi pubblici" (intervista MN), di un laboratorio politico e sociale in grado di rispondere alle esigenze di soggetti emarginati, dando spazio a pratiche di produzione autogestita, cooperazione, rivendicazione dei propri diritti.

Bread and Roses funziona attualmente su due livelli: formalmente come associazione culturale che ha siglato un accordo di collaborazione con il comune (a cui è stata trasferita la proprietà dell'immobile); di fatto è gestito come assemblea aperta da tutti coloro che vi svolgono attività (teatro, emporio e mercatini solidali, osteria popolare) e che se ne prendono cura. Rispetto a questa situazione è stata recentemente portata avanti, in seguito a riflessioni condivise anche in reti nazionali e sulla scia di esperienze di altre città italiane, la richiesta al Comune di riconoscimento anche formale della gestione collettiva dello spazio.

2 <https://www.facebook.com/breadandrosesbari>)



Diversa è la storia di Zona Franka, la più antica esperienza mutualistica della città: spazio sociale di aggregazione giovanile e laboratorio politico, sorto nel 2002 nel quartiere murattiano – e poi trasferitosi nel più popolare quartiere Madonnella - grazie all'iniziativa di parte degli studenti vicini alla realtà oggi denominata Rete della Conoscenza. Zona Franka, ha un fortissimo radicamento territoriale nelle scuole e università cittadine, legato al sindacato studentesco che ospita, e realizza attività sociali e solidali nel quartiere anche in rete con altre associazioni (mercato del libro, doposcuola sociale, frigo solidale, sportello sindacale e dopolavoro per riders). Una caratteristica di questa esperienza è la connessione, sin degli arbori, con reti nazionali molto strutturate (Arci, Cgil, Libera).



Figura 3 | Incontro di presentazione delle attività dell'Emporio Fuori Mercato nel giardino del Bread and Roses, luglio 2020 (foto dalla pagina facebook Bread and Roses)

## HUB CREATIVI E SPAZI DELLA CULTURA INDIPENDENTE

Expost Moderno è un ex cinema all'aperto ai margini del quartiere Libertà, l'Arena Moderno, che l'APS Armata Brancaleone (costituitasi nel 2018) si propone di riaprire e trasformare in un bene comune urbano proiettando la memoria del vecchio cinema popolare in una visione culturale contemporanea<sup>3</sup>. Il percorso è partito dal riconoscimento dell'area da parte di giovani architetti, nell'ambito di un progetto di censimento di aree abbandonate nell'area barese finanziato dal Miur (Pop Hub), e dall'organizzazione di alcuni eventi di arte pubblica. Nel 2016 l'area è stata concessa in uso all'associazione Pop Hub attraverso il Regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni (approvato dal consiglio comunale nel 2015), con l'idea di organizzare un punto d'incontro e attivazione di organizzazioni culturali e artistiche indipendenti e low profit che con difficoltà trovano spazi di espressione. La breve durata della concessione ha impedito al progetto di ottenere i finanziamenti nazionali del bando Culturability, mostrando la fragilità delle sperimentazioni in corso. I ragionamenti su questo spazio vengono portati a livello nazionale attraverso la partecipazione alla Rete nazionale dei beni comuni emergenti.

3 <https://www.facebook.com/expostmoderno>

Nel quartiere Libertà è localizzata anche l'esperienza di Spazio 13, attivata nel 2015 a partire da un bando Anci rivolto ai giovani attraverso la concessione in uso a tredici associazioni dello spazio dell'ex scuola Melo, che funziona oggi come hub creativo in cui trovano spazio diverse progettualità (arti performative, falegnameria, fab lab, formazione). Un meccanismo di membership 'a bassa soglia' consente l'uso di servizi in comune a realtà che non hanno la forza di andare altrove. Numerose le partecipazioni a bandi comunali, nazionali, comunitari (Spazio 13 è buona pratica Urbact). Punto di forza in questo momento è la raggiunta sostenibilità economica dell'esperienza.

Rilevante è sicuramente anche l'esperienza dell'Accademia del cinema dei ragazzi, un centro sperimentale di formazione cinematografica e produzione culturale gestito dalla cooperativa sociale Get, che dal 2005 opera nel quartiere San Pio, uno dei quartieri più deprivati della città. Qui alla scuola di cinema si affianca l'intensa attività del progetto Accademia Youth Experience, cantiere di antimafia sociale (finanziato da Regione Puglia) che "offre nuove possibilità per bambini, adolescenti e donne che necessitano di re-immaginare e ripensare la propria realtà creativamente ... per superare i confini urbani e gli stereotipi ad essi legati."<sup>4</sup>

Officina degli Esordi (Ode) è un'esperienza molto diversa dalle precedenti. Nata nel 2009 grazie al programma regionale dei Bollenti Spiriti, Ode è stata uno dei primi Laboratori urbani<sup>5</sup> pugliesi, realizzato all'interno di un mercato coperto comunale in abbandono nel quartiere Libertà. Ode si è affermato negli anni come centro culturale che ospita e organizza eventi di diverso tipo: concerti, workshop, convegni, corsi, assemblee, conferenze stampa. Qui risiedono imprese culturali e associazioni che operano in ambito culturale, in particolare musicale e di organizzazione di eventi. Il carattere di 'impresa culturale' consolidatosi nel tempo è testimoniato dal fatto che Ode è sede del Distretto Puglia Creativa, con l'obiettivo di elevare la qualità dei servizi creativi e culturali, promuovere lo sviluppo delle filiere produttive collegate, incentivando il diretto confronto fra attività produttive, istituzioni e scenario internazionale.



Figura 4 | Allestimento dello spazio in vista della proiezione serale all'Ex Post Moderno, luglio 2021 (foto dalla pagina facebook ExPost Moderno)

<sup>4</sup> <http://www.accademiadelcinemaragazzi.it/>

<sup>5</sup> [http://bollentispiriti.regione.puglia.it/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=4915&Itemid=422](http://bollentispiriti.regione.puglia.it/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=4915&Itemid=422)



## LA RIGENERAZIONE CREATIVA E LE RETI DI CURA DELLO SPAZIO PUBBLICO

Fra le azioni che supportano le pratiche urbane innovative vi sono senz'altro quelle messe in campo dalle reti creative attive nel campo dell'arte pubblica e dell'autocostruzione e dai gruppi impegnati nella cura dello spazio pubblico. Gli attori attivi in questi ambiti si muovono spesso in modo fluido nei diversi quartieri e spazi urbani, trasformando con le loro azioni, spesso in maniera effimera e temporanea, luoghi marginali della città.

L'attività portata avanti dall'associazione Fillide dal 2017 con il progetto Officine Culturali Carrassi è una delle esperienze più dinamiche nel campo della rigenerazione creativa degli spazi urbani. L'ambito di intervento delle due giovani fondatrici è il quartiere Carrassi dove, attraverso interventi di arte pubblica condotti da giovani artisti insieme agli abitanti, si mettono in campo pratiche collettive di conoscenza e trasformazione temporanea dei luoghi.

Altra esperienza interessante è quella di Pigment Workroom, una impresa sociale che promuove dal 2010 eventi di arte urbana partecipativa, capaci di fornire una nuova dimensione estetica agli spazi per lo più periferici delle città, utilizzando la street art come occasione per coinvolgere direttamente giovani (e non) residenti in processi di trasformazione dei quartieri che abitano. Pigment Workroom ha realizzato nel 2014 il progetto Enzitetto Real Estate, chiamando cinque importanti street artist italiani a intervenire sui muri del quartiere San Pio, coinvolgendo nel processo artistico gli adolescenti del quartiere. Attualmente Pigment Workroom ha aperto il laboratorio di serigrafia sociale "Stampate" presso l'Accademia del cinema dei ragazzi.

Un altro soggetto che opera trasversalmente nei processi di autorecupero degli spazi è l'associazione Lan Laboratorio di architetture naturali, attiva nel campo della ricerca e dell'autocostruzione con materiali naturali. Lan ha supportato numerosi processi di rigenerazione degli spazi con laboratori di autocostruzione partecipata (Parco Gargasole) e l'allestimento di spazi per l'autoproduzione di arredi e oggetti di design (falegnameria sociale c/o Spazio 13).

È degna di nota l'attività svolta dal gruppo Retake Bari, che fa riferimento al movimento nazionale Retake, costituito da cittadini volontari, in grado di attivare in differenti luoghi della città azioni partecipate di cura dello spazio pubblico.



Figura 5 | Intervento di Tellas e Alberonero nell'ambito del progetto Enzitetto Real Estate a cura di Pigment Workroom, Quartiere San Pio, giugno 2014 (foto di M.Nardulli)

## QUESTIONI APERTE

Le esperienze sopra descritte rappresentano segni concreti di come sia possibile “nelle dimensione puntuale di rapporto tra spazio e società... ricostituire un rapporto tra potere di chi abita e costruzione-ricostruzione della città” (Paba, 1998, p. 115) e rappresentano, dunque, tracce importanti di una possibile inversione del processo di “sparizione del soggetto” a cui è riconducibile la mancanza di qualità urbana per come evidenziato da Paba (ivi).

Da questo punto di vista rileva sottolineare che le iniziative attraverso le quali l'amministrazione ha intercettato e supportato le pratiche di innovazione sociale non solo hanno prodotto un notevole rafforzamento e una grande visibilità delle stesse (Pirro Tedesco, 2021), ma hanno anche creato una sorta di ‘involucro’ che ha facilitato le connessioni tra iniziative pur tra loro assai diverse quanto ad attori, fini e modalità di azione.

È questo il contesto che vede l'attivazione di molte associazioni e gruppi informali intorno all'idea di realizzare un ‘bosco delle associazioni’, che, per come descritto da alcuni degli intervistati non sia solo fatto di elementi materiali, ma diventi metafora delle relazioni possibili tra elementi diversi, che riescono ad agire insieme: “Come in un bosco, la confusione è generativa.

Bisogna guardare davanti ai piedi e alzare lo sguardo in alto, oltre le chiome... Lasciarsi meravigliare dall'inatteso. Giocare, seriamente" (intervista, ME).

Se la compresenza è una caratteristica di queste pratiche, le dinamiche che attivano e caratterizzano la compresenza sono fondamentali. Non bastano contenitori da riempire e costruzioni a tavolino, ma servono tracce di comunità e reti il più possibile ampie per il loro consolidamento. Questo non significa necessariamente un appiattimento delle diversità, ma la ricerca di nuove forme e modi di cooperazione fondati su relazioni e prossimità

Le singole pratiche di attivazione, che né a livello di cittadinanza nel suo complesso né di amministrazione comunale vengono viste come una foresta, iniziano a costituire massa critica, a cercare di orientare le politiche ad avere valenza politica, una valenza che si coglie bene attraverso le parole di una protagonista "... sarebbe importante che questi gesti non rimanessero consolatori!" (intervista, SS). Da questo punto di vista, rileva evidenziare l'emersione di soggetti poco strutturati, che non avevano avuto in passato possibilità di esprimersi, che iniziano ad agire in rete, fuoriuscendo così dalla logica di mera collaborazione con l'amministrazione ,che è stata, sino ad anni recenti, tratto distintivo delle iniziative del terzo settore, per acquisire forza politica.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bonifazi, A., Grittani, R. e Motta Zanin, G., 2021.  
Agricoltura civica ed economia solidale del cibo nella transizione alimentare a Bari. In: Perrone, C. Masiani, B. Tosi, F. Bologna: Dipartimento di Architettura (a cura di) *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*. In: Orioli, V., Martinelli, N. (a cura di) *Working Papers - Urban@it*, 12.
- Moulaert, F., Swyngedouw, E., Martibelli, F. e Gonzalez, S., eds., 2010.  
*Can Neighbourhoods Save the City? Community development and social innovation*, Abingdon: Routledge.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallun, D., Leubolt, B. eds., 2017.  
*Social Innovation as a Trigger for Transformations. The role of Research*, Brussels: EU Publication Office.
- Paba, G., 1998.  
*Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*. Milano: FrancoAngeli.
- Pasqui, G., 2018.  
*La città, i saperi. le pratiche*. Roma: Donzelli.
- Pirro, P., Tedesco, C., 2021.  
Possedere in comune a Bari: pratiche che costruiscono politiche urbane. In: Perrone, C. Masiani, B. Tosi, F. Bologna: Dipartimento di Architettura (a cura di) *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*. In: Orioli, V., Martinelli, N. (a cura di) *Working Papers - Urban@it*, 12.
- Tedesco, C., 2020.  
Percorsi di rigenerazione urbana creativa, in Marson, A. a cura di, *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Macerata: Quodlibet. pp. 141-150.

## INTERVISTE

2021

- Cannizzaro, D. (Comitato 167 Palese)
- Clemente, R. (Spazio 13)
- Epifania, M. (Aps Ortocircuito Masseria dei monelli)
- Marinuzzi, T. (Aps Scuole diffuse in Puglia, Rcu Marconi-S. Cataldo-S. Girolamo-Fesca)
- Marzano, V. (Dirigente staff del sindaco Comune di Bari)
- Milano, A.M. (Facilitatrice del programma Rigenerazioni Creative per il Comune di Bari)
- Nanna, M. (Bread and Roses)
- Nardulli, M. (Pigment Workroom)
- Ranieri, M. (Arti Puglia)
- Signorile, G. (Aps Ortocircuito Masseria dei monelli)
- Sivo, S. (Aps Armata Brancaleone)
- Vella, A. (Dirigente settore Pianificazione Comune di Bari)

# POSSEDERE IN COMUNE A BARI: PRATICHE CHE COSTRUISCONO POLITICHE URBANE

## **Patrizia Pirro**

Comune di Bari  
Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata  
*p.pirro@comune.bari.it*

## **Carla Tedesco**

Università IUAV di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
*ctedesco@iuav.it*

## **ABSTRACT**

Since the middle 2010 the municipality of Bari set up and implemented urban policies aiming at acknowledging, intercepting and fostering social innovation practices. The latter involved an increasing number of citizens and their associations in transforming abandoned areas into shared spaces. This has opened an interesting season of innovative urban policies and has given room to the start of organizational learning processes involving both local institutions and formal and informal groups of citizens.

*Urban regeneration, social innovation, organisational learning, urban policy*

Di fronte alla recente crescente diffusione nel contesto barese di un'articolata e variegata capacità di azione 'dal basso', che vede cittadini, associazioni, comitati restituire all'uso pubblico spazi abbandonati/sottoutilizzati attraverso azioni innovative in grado di rispondere a bisogni diversi, l'amministrazione comunale ha costruito alcune politiche in grado di riconoscere, intercettare, supportare queste pratiche innovative. Si è così aperta una interessante stagione di sperimentazione di nuove politiche urbane, che vede l'attivazione di percorsi di apprendimento sia da parte dell'amministrazione sia da parte di gruppi formali e informali di cittadini.

*Rigenerazione urbana, innovazione sociale, apprendimento organizzativo, politiche urbane*



## INTRODUZIONE

A partire dalla metà degli anni 2010, l'amministrazione comunale di Bari ha progressivamente costruito e portato avanti iniziative in grado di intercettare e promuovere pratiche 'dal basso, supportando così l'emergere di un'articolata e variegata capacità di azione di cittadini, associazioni, comitati, che hanno restituito all'uso pubblico numerosi spazi abbandonati/sottoutilizzati e fornito risposte a bisogni diffusi (Pirro, Tedesco 2021).

La capacità dell'amministrazione comunale di promuovere politiche in grado di connettere tra loro queste pratiche e, in alcuni casi, di interpretarle nell'ambito di più ampie strategie di rigenerazione urbana, intesa come processo in grado di incidere concretamente sulla vita delle persone oltre che sugli spazi fisici, rende particolarmente significativo nel caso barese il ruolo delle istituzioni per la comprensione del campo di pratiche "in comune".<sup>1</sup>

D'altra parte, il rapporto con le istituzioni è un elemento centrale dei processi che, partendo da pratiche di innovazione sociale, arrivano ad attivare percorsi di rigenerazione urbana, come emerge chiaramente, per esempio, dai casi trattati da Cellamare (2019) e Ostanel (2017).

In un contesto di crescenti disuguaglianze come quello attuale (Forum Disuguaglianze, 2019; Secchi, 2013), come sottolinea Nel.lo (2016), spesso, paradossalmente, i movimenti di innovazione sociale non nascono nei quartieri più svantaggiati, dove sarebbero più necessari e dove si pensa di incontrarli. È questa una questione relevantissima, che induce a riflettere sul ruolo che le pratiche di innovazione sociale possono giocare nel più generale contesto delle politiche urbane. In particolare, è possibile chiedersi quale contributo possano offrire queste pratiche in relazione agli obiettivi di riduzione delle disuguaglianze che prendono forma nei quartieri deprivati attraverso strategie di rigenerazione urbana. Il rischio concreto è, infatti, quello di relegare queste iniziative nella sfera delle 'buone pratiche', mentre il mainstream dell'azione amministrativa persegue obiettivi di 'rigenerazione urbana' che hanno altri significati, lontani dall'idea di riduzione delle disuguaglianze, che adottano altre logiche, risultando di fatto incapaci di migliorare le condizioni di vita delle persone nei quartieri deprivati.

In una città del Mezzogiorno come Bari questo tema assume una declinazione peculiare in quanto le condizioni di particolare deprivazione di alcune aree devono comunque essere interpretate nell'ambito di un contesto che presenta nel suo complesso condizioni socioeconomiche non floride. Se, infatti, in generale, perseguire il benessere socioeconomico di un contesto nel suo complesso non significa automaticamente assicurare benessere diffuso, poiché senza azioni mirate permane la concentrazione in alcuni territori e aree urbane di condizioni di forte deprivazione, nei contesti 'in ritardo di sviluppo' è sempre necessario un doppio movimento: rivolto, da un lato al miglioramento delle condizioni socioeconomiche complessive del contesto, dall'altro al miglioramento delle condizioni di vita delle persone nelle aree particolarmente deprivate.

---

<sup>1</sup> In questo contributo l'attenzione si concentra sulle relazioni tra pratiche e politiche lasciando sullo sfondo un'altra possibile lettura, che, con un orientamento al progetto urbano, guarda a queste trasformazioni come usi temporanei dello spazio urbano (Inti, 2015; Ferguson, 2014).

## LE ESPERIENZE

Con queste considerazioni in mente, è possibile fare riferimento al percorso partecipativo per la redazione del nuovo Piano Urbanistico Generale, svoltosi fra il 2016 e il 2017 e incentrato sui luoghi della vita quotidiana dei baresi. Una istanza emersa e diffusa nei diversi quartieri è stata appunto quella per la promozione del miglioramento della qualità della vita, in particolare nelle aree periferiche, attraverso il sostegno ad iniziative puntuali, già avviate e da avviare, finalizzate al riuso di edifici e spazi aperti in abbandono, da mettere in rete per acquisire una dimensione tale da orientare lo sviluppo locale verso percorsi innovativi, considerati ‘progetti anticipatori’ del piano.

Numerosi i progetti concretamente attivati in questa direzione. A partire dall’esperienza pilota del giardino condiviso di Parco Gargasole (Pirro, Tedesco, 2021) l’amministrazione comunale ha promosso ulteriori iniziative, anche grazie a fondi comunitari e nazionali<sup>2</sup>.

In primis il programma *Rigenerazioni Creative*, avviato nel 2018 e lanciato attraverso un avviso pubblico nella primavera 2019, che promuove azioni di attivazione e cura di spazi abbandonati nei cinque municipi della città. Nove aree, selezionate dall’amministrazione fra quelle destinate a verde pubblico non ancora attuate e segnalate da cittadini, per lo più, ma non esclusivamente, in quartieri deprivati, sono state affidate o sono in corso di affidamento attraverso un avviso pubblico a comitati di quartiere, associazioni culturali e di volontariato, giovani architetti, botanici, artisti, per realizzarvi interventi di greening sociale e attività sociali e culturali di animazione, cura e attrezzamento degli spazi. Inoltre, sono state finanziate nell’ambito dello stesso avviso ulteriori iniziative di cura e animazione di cinque spazi comunali (orti sociali, giardini condivisi, laboratori urbani), già affidati negli anni precedenti ad associazioni e comitati grazie al regolamento sui beni comuni. La portata innovativa del programma risiede nell’estensione di una pratica considerata sperimentale come quella del Parco Gargasole a tutti i quartieri della città, dalle periferie di recente realizzazione ai quartieri centrali più densi, intercettando un bisogno diffuso di spazi verdi, ma soprattutto di relazioni di prossimità.

Obiiettivo differente ha avuto il progetto *Reti Civiche Urbane* (Rcu) finalizzato a costruire dodici reti (di associazioni, soggetti del terzo settore, comitati, parrocchie, fondazioni, imprese, scuole, cittadini riuniti in Ats), per elaborare e gestire programmi organici di animazione sociale e culturale in tutti i quartieri della città. Elemento di novità del programma è la costruzione di consorzi stabili da parte dei soggetti inclusi nelle Rcu. La costituzione di questi nuovi soggetti giuridici lascia sperare che il percorso collettivo di progettazione sociale e culturale nei quartieri non si esaurisca nel finanziamento comunale, concesso dal programma, ma possa riproporsi e consolidarsi in occasione di futuri bandi e iniziative. L’esperienza delle Rcu, di cui è prevista la conclusione nel dicembre 2021, è stata un’importante occasione di networking, che ha consentito a numerosi soggetti del variegato mondo del volontariato sociale e della cultura di confrontarsi con la gestione di progetti complessi. In particolare nei quartieri periferici della città, l’attività delle Rcu ha contribuito a rafforzare/costruire identità territoriali e ridefinire legami comunitari, fondati proprio sul senso di appartenenza ai luoghi. Il progetto delle Rcu, apparentemente slegato da interventi di rigenerazione urbana, ha consentito, in particolare nelle parti di città prive di funzioni urbane e spazi di relazione, di

<sup>2</sup> Si tratta dei fondi del Pon Metro e del Poc Metro.

rintracciare/liberare all'interno del tessuto urbano spazi da "colonizzare" con eventi e iniziative sociali e culturali: cortili scolastici, orti urbani, parrocchie, centri sociali di quartiere, ampliando la mappa dei luoghi che possono costituire la trama degli spazi "attivi" da cui innescare possibili processi di rigenerazione dei quartieri.

Il programma *Urbis* ha rappresentato un'ulteriore spinta alla nascita di esperienze di innovazione sociale, finanziando l'avvio di ben 86 nuovi progetti di impresa sociale di prossimità nelle aree più fragili della città: community bar, centri sportivi popolari, fab lab, bistrot interculturali, centri sperimentali per l'infanzia, servizi medici solidali, orti sociali... I progetti sono distribuiti nei diversi quartieri individuati come "fragili", con una densità maggiore lì dove in passato l'amministrazione ha creato spazi e contesti favorevoli alla costruzione di relazioni sociali ed esperienze innovative. Un caso esemplare è rappresentato dal quartiere Libertà, dove la nascita di ben 25 nuove imprese sociali operanti nel quartiere, si accompagna all'intenso lavoro di costruzione di relazioni con gli attori sociali del territorio, alla strategia di riuso dei contenitori dismessi (Spazio 13, Officina degli Esordi e in prospettiva futura l'ex Manifattura dei tabacchi e l'ex Istituto nautico), agli interventi diffusi di riqualificazione degli spazi pubblici messi in campo in questi anni dall'amministrazione.

Rilevanti altresì una serie di iniziative nell'ambito delle politiche di welfare. In particolare, un nuovo protagonismo dei cittadini emerge anche da azioni di contrasto all'emergenza abitativa in casi di povertà estrema o grave difficoltà socioeconomica attraverso esperienze di co-housing. Si tratta delle 'case di comunità', dove singoli e gruppi familiari convivono in autogestione, ma con il supporto di personale dedicato e di servizi di fornitura di materiale per l'igiene personale, di orientamento generale sull'organizzazione della struttura, di informazione sui servizi presenti sul territorio.

Ultimo, ma non ultimo, molte delle pratiche innovative di attivazione e cura di luoghi sono esito di percorsi di cooperazione - per la verità non sempre semplici - avviati dall'amministrazione comunale attraverso il "*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*" - approvato nel 2015 - che ha fornito legittimazione amministrativa alla possibilità di affidare alla cura e alla creatività di cittadini e soggetti no profit spazi pubblici in abbandono, realizzando nel tempo una nuova geografia urbana dell'innovazione sociale

## UN CONTESTO DI RECIPROCO APPRENDIMENTO

Per comprendere il clima che ha favorito il fiorire di tali e tante iniziative è sicuramente utile guardare alla trascorsa stagione di politiche regionali, in particolare politiche giovanili, che nell'ambito del programma Bollenti Spiriti hanno delineato una strategia di lungo respiro fondata sul protagonismo delle nuove generazioni come motore per la rinascita sociale, economica e culturale del territorio (Minervini, 2016).

Bollenti Spiriti ha realizzato in Puglia i primi esperimenti di riuso di spazi urbani dismessi, supportato processi di formazione, attivazione e autoimprenditorialità giovanile, recuperato beni sequestrati alla criminalità organizzata.

In parallelo, si sperimentava in Puglia una nuova stagione di pianificazione territoriale fondata su nuovi approcci integrati, sostenibili e partecipati alle trasformazioni di città, territori, paesaggi (Barbanente, 2011).

Nel decennio 2005-2015, durante il governo Vendola, vecchie e nuove generazioni di attori territoriali (politici, funzionari e dirigenti pubblici, professionisti, rappresentanti di associazioni di categoria e del terzo settore, attivisti, cittadini) per la prima volta hanno sperimentato nuovi processi e pratiche. Molti giovani hanno avuto la possibilità di un nuovo protagonismo, di attivazione di processi creativi, di costruzione di reti e ponti verso l'Europa. Quell'ondata creativa mostra ancora oggi i suoi frutti: una pubblica amministrazione che inizia a riconoscere e supportare le pratiche dal basso, cittadini sempre più coinvolti nei processi creativi di trasformazione della città in grado di esprimere e costruire competenze, saperi e saper fare, di cooperare.

Certo, pur in presenza di contesti di politiche e di politica innovativi, tempi e modi dell'innovazione amministrativa sono notoriamente più lunghi di quelli delle pratiche e delle politiche. Questo non significa che gli spazi di innovazione aperti anche a livello micro non siano capaci di produrre ulteriore innovazione, ma che, di fronte alla forte frammentazione delle organizzazioni e delle pratiche lavorative, questi spazi non sono dove ci aspetteremmo di trovarli (Tedesco, 2011).

Per tutelare questo nuovo importante patrimonio di esperienze, è emerso con chiarezza da molte interviste che è necessario rafforzare il dialogo fra macchina amministrativa e gruppi formali e informali di cittadini, favorendo la comprensione reciproca di modalità di azione e linguaggi molto distanti tra loro. Occorre un grande impegno in esercizi di confronto costante (anche conflittuale) così da apprendere e conoscere regole anche implicite dei rispettivi meccanismi di funzionamento e processi decisionali/creativi e poter rendere più agevolmente praticabili soluzioni condivise. Non sono poche le difficoltà emerse nel corso dell'implementazione. Tutti i programmi attivati hanno subito rallentamenti a causa dell'emergenza sanitaria e scontato da un lato l'assenza di una struttura amministrativa di raccordo fra i diversi uffici pubblici coinvolti, dall'altro la difficoltà da parte delle comunità coinvolte di approfondire aspetti tecnici, non banali. Difficoltà, che vedono contrapporsi, da una parte la determinatezza dei tempi legata ai vincoli di spesa, dall'altra i profili dei gruppi di cittadini, spesso costituiti di recente e fondati sul lavoro volontario di individui impegnati nella loro vita in differenti percorsi professionali.

Non solo da parte delle istituzioni è necessario 'abbassare la soglia' per consentire una più ampia espressione di capacità di azione da parte di cittadini e associazioni, ma anche da parte dei cittadini è importante riconoscere e imparare a gestire il carattere non monolitico delle istituzioni, avere la disponibilità a muoversi in modo creativo tra le opportunità di azione che si aprono.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Barbanente, A., 2011.  
Un piano paesaggistico per la difesa dei beni comuni e uno sviluppo diverso in *Urbanistica* n. 147, pp. 60-64.
- Cellamare, C., 2019.  
*Città fai da te*. Roma: Donzelli.
- Crosta, P.L., 2010.  
*Pratiche*. Milano: Franco Angeli.
- Ferguson, F., 2014.  
*Make\_Shift City*. Berlino: Jovis.
- Forum Disuguaglianze, 2018.  
*15 proposte per la giustizia sociale*. Bologna: il Mulino.
- Inti, I., Cantaluppi, G., Persichino, M., 2015.  
*Temporioso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, Milano: altreconomia ed.
- Minervini, G., 2016.  
*La politica generativa. Pratiche di comunità nel laboratorio Puglia*. Roma: Carocci.
- Nel.lo, O., 2016.  
*La città in movimento*, Roma: Edicampus.
- Ostanel, E., 2017.  
*Spazi fuori dal comune*. Milano: Franco Angeli.
- Pirro, P., Tedesco, C., 2021.  
Possedere in comune a Bari: dalle esperienze pioniere al bosco delle associazioni. In: Perrone, C. Masiani, B. Tosi, F. Bologna: Dipartimento di Architettura (a cura di) *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*. In: Orioli, V., Martinelli, N. (a cura di) *Working Papers - Urban@it*, 12.
- Secchi, B., 2013.  
*La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma-Bari: Laterza.
- Tedesco, C., 2011.  
Negli interstizi delle azioni innovative di rigenerazione urbana. *Asur*, 100, pp. 82-98.

- Tedesco, C., 2020.  
Percorsi di rigenerazione urbana creativa. In: A. Marson, ed. *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Macerata: Quodlibet, pp. 141-150.

## INTERVISTE

2021

- Cannizzaro, D. (Comitato 167 Palese)
- Clemente, R. (Spazio 13)
- Epifania, M. (Aps Ortocircuito Masseria dei monelli)
- Marinuzzi, T. (Aps Scuole diffuse in Puglia, Rcu Marconi-S. Cataldo-S. Girolamo-Fesca)
- Marzano, V. (Dirigente staff del sindaco Comune di Bari)
- Milano, A.M. (Facilitatrice del programma Rigenerazioni Creative per il Comune di Bari)
- Nanna, M. (Bread and Roses)
- Nardulli, M. (Pigment Workroom)
- Ranieri, M. (Arti Puglia)
- Signorile, G. (Aps Ortocircuito Masseria dei monelli)
- Sivo, S. (Aps Armata Brancaleone)
- Vella, A. (Dirigente settore Pianificazione Comune di Bari)



# AGRICOLTURA CIVICA ED ECONOMIA SOLIDALE DEL CIBO NELLA TRANSIZIONE ALIMENTARE DI BARI<sup>1</sup>

## **Alessandro Bonifazi**

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica

*alessandro.bonifazi@poliba.it*

## **Rinaldo Grittani**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Dipartimento di Scienze agro-ambientali e territoriali

*rinaldo.grittani@uniba.it*

## **Giulia Motta Zanin**

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica

*giulia.mottazanin@poliba.it*

## **ABSTRACT**

In this paper, we investigate the sustainable transition of the local food system in Bari, Italy. We first address civic agriculture practices combining social inclusion, food sovereignty and agroecosystemic approaches, and question their ability to tackle weak organizational arrangements and unstable territorial dynamics. We then turn our attention to food social and solidarity economy to discover that, beside traditional food aid programmes, innovative models based on the sharing economy paradigm are coming to the foreground. Moreover, either institutional or antagonistic takes on food justice are being reflected in, respectively, holistic welfare policies and collective actions to claim the right to the city. The paper ends with a reflection on the interdependencies between a wide and diversified array of public policies implemented by the local government and social practices in the domains under investigation, with a view to nurture the co-creation of a new food strategy in Bari, in the framework of the Milan urban food policy pact.

*Social farming, urban food policy, social and solidarity economy, alternative food networks*

---

<sup>1</sup> Tutti gli autori hanno contribuito alla ricerca, all'elaborazione dei dati e alla redazione del testo. In particolare, Rinaldo Grittani si è occupato insieme ad AB dell'indagine sull'agricoltura civica e della redazione di una bozza del testo del paragrafo 'Esperienze di agricoltura civica a Bari'; Giulia Motta Zanin si è occupata insieme ad AB dell'indagine sulle reti alternative del cibo e della redazione di una bozza del testo del paragrafo 'Economia solidale del cibo'. Alessandro Bonifazi è responsabile della redazione degli altri paragrafi e della revisione complessiva del contributo.

In questo contributo, si seguono le tracce della transizione del sistema alimentare locale di Bari a partire dalle numerose esperienze di agricoltura civica che aspirano a riannodare i fili dell'inclusione sociale, della sovranità alimentare e degli approcci agroecosistemici, a condizione di emanciparsi dalla precarietà degli assetti organizzativi e dalla discontinuità delle relazioni territoriali. L'attenzione si volge poi all'economia solidale del cibo, in cui si intrecciano strumenti tradizionali di assistenza alimentare e nuovi modelli che si rifanno alla *sharing economy*, oltre a forme istituzionali o antagonistiche di integrazione dei temi della giustizia alimentare in, rispettivamente, una visione olistica di welfare e un'azione collettiva sul diritto alla città. Il contributo termina con una riflessione sulle interdipendenze fra l'articolata azione dell'amministrazione comunale e le pratiche nei due ambiti investigati, con l'intento di individuare possibili spazi di co-creazione della politica territoriale del cibo di Bari, nella cornice del Milan urban food policy pact.

*Agricoltura sociale, politiche locali del cibo, economia sociale e solidale, reti alternative di approvvigionamento alimentare.*

## INTRODUZIONE

Il crescente interesse per il cibo nei discorsi pubblici sulla città, in Europa e oltre, risuona delle diverse sfumature assunte dalla critica agli stili alimentari basati sul connubio tra agricoltura industriale e consumi di massa – dalla perdita di biodiversità al dilagare delle malattie croniche non trasmissibili, a cui si affiancano istanze sfaccettate di giustizia sociale che connettono la dignità dei lavoratori nelle filiere agroalimentari al diritto al cibo (Filippini, Mazzocchi & Corsi, 2019; Morgan, 2014).

Ognuno di questi temi si affaccia sulla scena internazionale anche con declinazioni marcatamente urbane, stimolando nuovi modi di concepire e agire la città ed essendo in cambio soggetto a forti tensioni teoriche e pratiche. In questo senso, è emblematico che la sicurezza alimentare si sia emancipata dall'associazione esclusiva con l'ambito rurale e con il settore della cooperazione allo sviluppo e si vada connotando (nuovamente?) come questione urbana (Heynen, 2006; Morgan & Sonnino, 2010).

Recuperando terreno dopo una lunga fase di marginalità nelle politiche del cibo, anche i governi locali hanno avocato a sé la sfida della transizione alimentare, impegnandosi in reti cooperative transnazionali che hanno il fulcro nel Milan urban food policy pact (Mufpp)<sup>2</sup>.

In questa trama di interconnessioni tematiche e territoriali attraverso un continuum di azione che si estende dai comportamenti individuali agli accordi intergovernativi, le città entrano in scena come nodi primari delle reti alternative di approvvigionamento alimentare (*alternative food networks*): alla diffusione dei comportamenti di consumo critico e al conseguente ridisegno delle relazioni città/campagna (filiera corte, *green public procurement*, *community-supported agriculture*), si affiancano inoltre esperienze più radicali di reinvenzione del ciclo urbano del cibo, di cui la fioritura pressoché ubiquitaria di orti sociali e l'integrazione di varie forme di solidarietà alimentare nell'economia urbana sono i segni più precoci (Cabannes & Raposo, 2013; Lang, 2010; Manganelli & Moulaert, 2018).

---

<sup>2</sup> Aperto alla firma nel corso dell'Expo 2015 'Feeding the Planet, Energy for Life' a Milano e sottoscritto a oggi da 211 città ([www.milanurbanfoodpolicypact.org](http://www.milanurbanfoodpolicypact.org)).

In sintonia con il quadro concettuale appena richiamato, questo contributo si iscrive in un'attività di ricerca condotta dal Politecnico di Bari, a supporto dell'azione amministrativa del Comune e della Città metropolitana di Bari, impegnati nell'elaborazione di una food policy coerente con gli orientamenti del Patto di Milano. La ricognizione di alcune delle tracce della transizione del sistema alimentare locale richiamate in precedenza muove dalle numerose esperienze di agricoltura civica (Giarè, 2014; Lyson, 2004) che aspirano a riannodare i fili dell'inclusione sociale, della sovranità alimentare e degli approcci agroecosistemici.

L'attenzione si volge poi a quello che sembra essere un nucleo iniziale di economia solidale del cibo, in cui si intrecciano strumenti tradizionali di assistenza alimentare e nuovi modelli che si rifanno alla *sharing economy*. Il contributo termina con una riflessione sulle interdipendenze fra l'articolata azione dell'amministrazione comunale e le pratiche nei due ambiti investigati, con l'intento di individuare possibili spazi di co-creazione in vista della definizione della politica territoriale del cibo di Bari.

## ESPERIENZE DI AGRICOLTURA CIVICA A BARI

Nell'evoluzione delle pratiche di agricoltura civica (Ac) in Europa e in Italia si registrano esperienze diversificate nella forma (per modelli di organizzazione dei proponenti, fonti di finanziamento) e nella sostanza (attività svolte, destinatari), dimostrando la capacità di adattamento che questo approccio può assumere a seconda dei contesti nei quali è proposto (Giarè & Vanni, 2015; Lohrberg, Licka, Scazzosi & Timpe, 2016).

La locuzione *agricoltura civica* è qui intesa come sintesi di una serie di pratiche che si inscrivono nel profondo rinnovamento dei profili economici, sociali e culturali delle attività agricole. L'agricoltura civica si basa sul coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali e comprende pratiche che non si esauriscono in transazioni economiche aventi a oggetto i prodotti agroalimentari ma che si basano piuttosto su relazioni durevoli, sulla responsabilità reciproca dei soggetti coinvolti e sull'attenzione verso la sostenibilità ambientale, sociale ed economica (Lyson, 2004). Più in dettaglio, è possibile ricondurre l'agricoltura civica a tre domini di pratiche, tutt'altro che distinti:

- l'agricoltura *urbana*, intesa come ricombinazione del rapporto territoriale fra ambienti rurali e comunità urbane in nuovi paesaggi ibridi (Donadieu, 2006);
- l'agricoltura *sociale*, identificata formalmente dalla Legge n. 141/2005 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale" (e dall'omonima legge regionale della Puglia n. 9/2018), con le attività di:
  - cura, che affiancano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative per migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive delle persone interessate;
  - inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate e dei minori in età lavorativa, inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale;
  - educazione alimentare, ambientale e territoriale – ad esempio, attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche;

- l'agricoltura *militante*, in cui il diritto al cibo si salda con le posizioni radicali sulla questione ambientale (Dryzek, 2005), in una rivendicazione del «diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica» (Corrado, 2010, senza pagine); è praticata nella struttura rizomatica di piattaforme per l'azione collettiva come La Via Campesina, (Borras *et al.*, 2018; Funke, 2014), perseguendo l'auto-organizzazione delle filiere agroalimentari e il superamento della polarizzazione produttore/consumatore – in una visione olistica della sicurezza alimentare che si estende al senso di appartenenza ai luoghi e ai sistemi territoriali, alla tutela dei paesaggi culturali di matrice contadina e alla conservazione dell'agrobiodiversità.

Una ricognizione dell'agricoltura civica a Bari e negli altri comuni della città metropolitana è stata di recente condotta somministrando un breve questionario a tutte le organizzazioni già censite dal gruppo di lavoro e agli ulteriori contatti segnalati dai rispondenti. Le informazioni raccolte sono state integrate, laddove pertinente, con i risultati di precedenti attività di ricerca (derivanti soprattutto da interviste semi-strutturate), sull'agricoltura sociale (Grittani, Bonifazi & Casieri, 2018) e urbana (Bonifazi & Grittani 2017).

La mappa in Fig. 1 offre una rappresentazione panoramica della localizzazione di 23 attività di agricoltura civica in corso, concentrandosi sul territorio di Bari e sui comuni contermini.

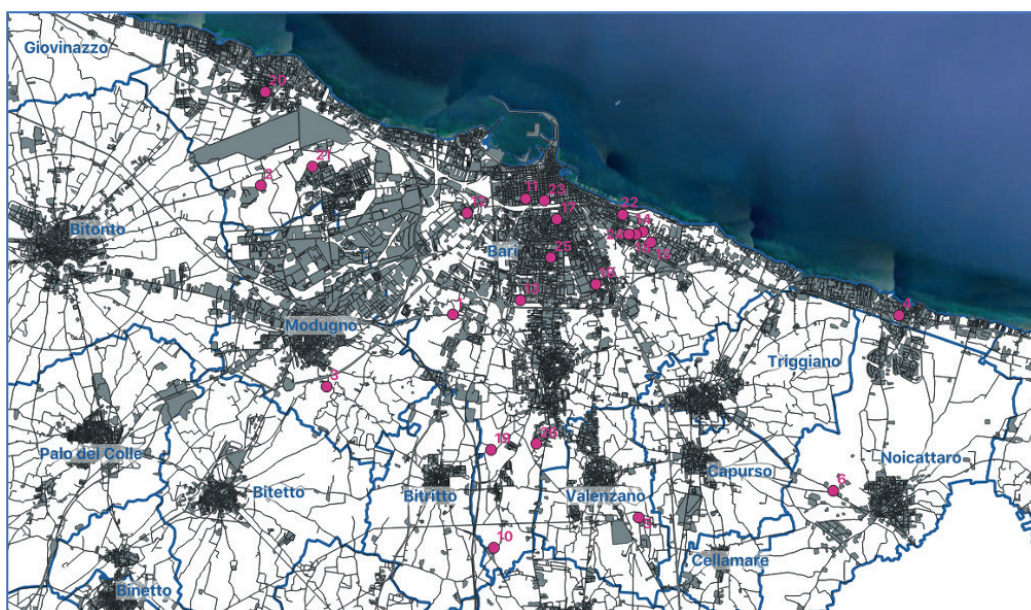


Figura 1 | estratto della mappa delle esperienze di agricoltura civica in corso nella Città metropolitana di Bari. Mappe di base: Copernicus Urban Atlas 2018 (superfici artificiali), Google Satellite. Legenda delle singole esperienze in Tab. 1. Elaborazione degli autori.

È interessante notare come la maggior parte delle attività di Ac sia localizzata all'interno o in prossimità di tessuti urbani densamente edificati. Un approfondimento sul territorio comunale di Bari consente di osservare che solo tre delle 20 esperienze mappate sono sorte in aree con destinazione agricola secondo il Piano regolatore generale vigente. Se questa caratteristica è insita nella genesi di alcune attività (come per gli orti didattici avviati in sei scuole e



per l'orto ospitato nel cortile del Municipio I), sembra emergere una tendenza generale a conciliare le relazioni di prossimità con le comunità locali con la disponibilità di terreni coltivabili a condizioni economiche accessibili. In questo senso, sono rappresentate molte combinazioni differenti:

- coltivazioni su aree destinate a verde pubblico;
- aree destinate a standard, acquisite dal Comune di Bari nella fase di attuazione delle previsioni insediative e affidate in gestione a enti del terzo settore;
- aree con destinazioni diverse, concesse in comodato d'uso gratuito o a titolo oneroso da privati o enti ecclesiastici, soprattutto per le colture orticole.

Un riepilogo delle principali caratteristiche delle attività censite, che comprende anche alcune esperienze che non gravitano intorno al capoluogo (Conversano, Noci, Gioia del Colle) è riportato in Tab. 1.

*Tabella 1* | informazioni riepilogative su 20 esperienze di agricoltura civica in corso nella città metropolitana di Bari. I numeri rimandano alle etichette della mappa in Fig. 1. Dall'elenco sono state stralciate le esperienze per le quali non sono disponibili informazioni di dettaglio.

Elaborazione degli autori.

Attività	Organizzazione	In corso dal	Comune/ Quartiere	Superficie (ha) e colture principali	Utenti coinvolti (media annuale)	Operatori attivi (media annuale)
2) Un Parco è per Tutti (Lama Balice)	Tracceverdi Cooperativa sociale	2011	Bari - San Paolo	0,3 ha: ortaggi, piante aromatiche	50	3
3) Agricamping Natura Mundi, Orto sociale Magia	S.A.I.D. Cooperativa sociale	2014	Modugno (BA)	1 ha: ortaggi	200	10
4) Siloe agricoltura biologica	Siloe Cooperativa sociale	2015	Bari - Torre a Mare	15 ha: ortaggi, olive da olio	10	10
5) Fattoria dei Primi	Semi di vita Cooperativa sociale	2019	Valenzano (BA)	26 ha: galline ovaiole, legumi, frutta secca, ortaggi	500	7
6) Gaia Agricolture	Gaia Agricolture - Azienda agricola	2019	Noicattaro (BA)	35 ha: ortaggi, olive da olio, uva da vino, zafferano, mandorle	20	10
7) Gramigna - Orto delle donne	Infestante - Azienda agricola	2020	Noci (BA)	0,2 ha: cereali, ortaggi, legumi	20	6
8) Masseria sociale Il Gelso Ritrovato	Tracceverdi Cooperativa sociale	2015	Gioia del Colle (BA)	2 ha: legumi, pomodori e altri ortaggi anche per produzione di conserve	50	4
9) Masseria dei Monelli	Masseria dei Monelli / Ortocircuito Aps	1990	Conversano (BA)	20 ha: ortaggi, frutta	300	5
10) Oltre il Muro	Oltre il Muro Cooperativa sociale	2001	Bari - Loseto	2 ha: ortaggi	100	12
11) Un seme da coltivare - orto urbano	Municipio I del Comune di Bari	2019	Bari	0,08 ha: ortaggi piante aromatiche	30	5
12) Orto Stanic	Arcoiris Cooperativa sociale	2020	Bari - Stanic	0,3 ha: ortaggi, piante aromatiche	15	3
13) Ortodomingo	Parco Domingo comunità empatica e sostenibile Aps	2018	Bari - Poggiofranco	1,15 ha: ortaggi, frutta	150	50
14a) Ortogentile	Solidaria Bari Aps	2016	Bari - Japigia	1 ha: ortaggi, pomodori per salsa	50	30
14b) Ortogentile	Masseria dei Monelli / Ortocircuito Aps	2009	Bari - Japigia (sede attuale)	0,25 ha: ortaggi tradizionali, scambio di semi	200	10



15) OrtoZero	Azienda agricola Severino Mennella	2014	Bari - Japigia	1 ha: ortaggi	10	8
16) Parco Campagneros - Uno spazio per i contadini urbani	Effetto Terra – Agrivismo urbano Aps	2014	Bari - San Pasquale	0,65 ha: ortaggi	200	10
17) Parco Gargasole	Masseria dei Monelli / Ortocircuito Aps (per le attività agricole)	2019	Bari – Carrassi	0,3 ha: ortaggi, frutta, erbe selvatiche	500	12
18) Semi di Vita	Semi di vita Cooperativa sociale	2011	Bari – Japigia	2 ha: ortaggi, frutta	30	7
19) Ta' Rossa	Ta' Rossa Azienda agricola	2015	Bari – Loseto	30 ha: ortaggi, olivicoltura, galline ovaiole, apicoltura	45	10
26) Orto della Salute	Orto della Salute Associazione	2019	Bari – Ceglie del Campo	1 ha: piante officinali, ortaggi, apicoltura, lombricompostaggio	30	5

Sullo sfondo di un'estrema diversificazione delle dinamiche professionali, delle reti relazionali, delle motivazioni e dei valori che animano le singole esperienze, emergono alcune caratteristiche convergenti e un numero molto limitato di eccezioni. Si tratta perlopiù di attività molto recenti (racchiuse nell'arco di un decennio), condotte su superfici di ridotta estensione e, dal punto di vista agricolo, concentrate sulle colture orticole. La partecipazione alle attività di Ac, seppure contenuta, non appare trascurabile né per numero di utenti né in termini di operatori – soprattutto in un contesto come quello del comune capoluogo dove il numero complessivo di aziende agricole ha subito una drastica riduzione negli ultimi decenni, attestandosi nel 2010 su un valore di circa 1.150.

Con la doverosa premessa che i dati dovranno essere soggetti a un ulteriore ciclo di verifica e che i processi indagati sono per propria natura mutevoli (la Tab. 1 non include né esperienze interrotte di recente, né le numerose iniziative il cui avvio imminente è ragionevolmente certo, sulla base di fonti amministrative o comunicative) è interessante sottolineare la maggiore variabilità che si osserva sul versante dei modelli organizzativi e delle attività propriamente sociali (Fig. 2).

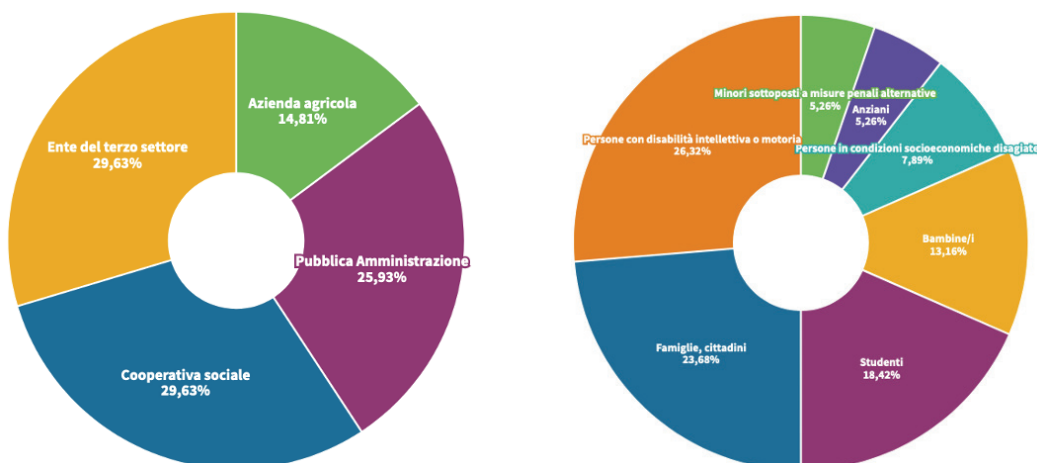


Figura 2 | grafici riassuntivi, rispettivamente, della tipologia di organizzazione dei soggetti promotori delle iniziative di agricoltura civica (a sinistra) e delle categorie di utenti coinvolti (a destra); n = 26. Elaborazione degli autori.

Riflettendo sui dati riportati in Fig. 2 (riquadro a sinistra), emerge chiaramente come a fare agricoltura civica a Bari siano prevalentemente gli Enti del Terzo Settore (Ets), e, all'interno di questa categoria, in larga misura le cooperative sociali – mentre la proporzione elevata di pubbliche amministrazioni è dovuta all'inclusione di sei orti didattici e alla loro attribuzione agli istituti scolastici, nonostante dipendano tutti da collaborazioni con soggetti esterni (perlopiù Ets).

Sebbene le categorie di utenti identificate in Fig. 2 (riquadro a destra) non siano tra loro indipendenti (derivando da risposte a una domanda aperta), bambini e adolescenti (in quanto studenti o attraverso la partecipazione delle famiglie) e persone con disabilità sembrano rappresentare i gruppi più frequentemente coinvolti nell'Ac. Inoltre, se si somma la prevalenza di quest'ultima categoria a quella degli altri tre gruppi che si possono ritenere utenti elettivi di servizi sociosanitari (anziani, minori sottoposti a misure penali alternative e persone in condizioni socioeconomiche disagiate) si percepisce il grado d'integrazione crescente dell'Ac nel sistema di co-creazione delle politiche sociali a livello locale. Tuttavia, il riferimento in un quarto dei casi a una categoria generica di partecipanti (famiglie, cittadini) può fungere da monito a non considerare l'Ac come esclusivamente funzionale all'evoluzione del welfare in direzione della sussidiarietà orizzontale e della multisettorialità, segnalando anche un interesse diffuso per il portato etico e culturale di quella che in precedenza nel testo è stata definita 'agricoltura militante'.

L'accento di osservazione partecipante restituisce uno spessore delle concettualizzazioni, un'articolazione delle pratiche e una densità delle relazioni che l'estrema sintesi operata in questo contributo tende a tradire. Per segnalare la consapevolezza di questa limitazione nel racconto qui abbozzato, includiamo in Fig. 3 un'istantanea della riappropriazione da parte dei cittadini di un piccolo spazio aperto al margine dell'area della caserma Rossani, oggetto di uno degli interventi contemporanei sullo spazio pubblico più importanti per la città di Bari.



Figura 3 | agricoltura civica a Parco Gargasole, all'interno di un processo di auto-organizzazione della società civile sostenuto e accompagnato dall'amministrazione comunale. Fotografia di autore ignoto, fonte: [www.facebook.com/Parco-Gargasole-1511983245562576](https://www.facebook.com/Parco-Gargasole-1511983245562576).

In un controcanto al grande progetto di recupero e rifunzionalizzazione dell'estesa area militare a ridosso della stazione centrale (incentrato sulla creazione di un parco urbano e sull'insediamento di un polo bibliotecario e dell'Accademia di belle arti negli edifici di maggiore consistenza e interesse storico-architettonico), l'amministrazione comunale ha innescato e catalizzato (combinando micro-finanziamenti progressivi e un continuo lavoro di coordinamento) un processo di auto-organizzazione del piccolo spazio aperto di Parco Gargasole da parte di reti di associazioni e gruppi di cittadini, nel quale l'Ac sta avendo un ruolo non secondario.

Sebbene le attività di frutticoltura tradizionale, orticoltura naturale ed erbicoltura selvatica siano promosse dall'associazione che vanta l'esperienza di più lunga data nel contesto barese (Aps Ortocircuito/Masseria dei Monelli), il loro attecchimento non può che essere letto anche alla luce delle sinergie con un numero crescente di organizzazioni della società civile. Le aggregazioni che si sono andate rimodulando nelle piattaforme progettuali messe in campo dall'amministrazione comunale, fra le quali vale la pena di citarne due che attingono dalle risorse del Pon città metropolitane: il bando Rigenerazioni creative, che dallo stesso modello Gargasole ha tratto ispirazione e Reti civiche urbane che, azzerando sostanzialmente la competizione fra i partecipanti per l'accesso ai fondi, ha facilitato forme di cooperazione su base territoriale alla scala di quartiere.

## ECONOMIA SOLIDALE DEL CIBO

Le evidenze su cui si basa lo studio delle connessioni fra le pratiche di agricoltura civica nella città metropolitana di Bari e la rivendicazione del diritto al cibo nella transizione alimentare hanno carattere di assoluta provvisorietà e parzialità. Tuttavia, i segni di rafforzamento e di rinnovamento dell'economia solidale del cibo non possono essere ignorati.

Muovendo dalle esperienze citate nella sezione precedente, si può notare come l'Aps Solidaria abbia dato vita a una filiera per l'autoproduzione cooperativa e mutualistica della salsa di pomodoro (puntando in particolare sull'inclusione lavorativa di persone straniere). Prodotta a partire dai pomodori coltivati nel quartiere Japigia e in collaborazione con altri collettivi auto-organizzati (fra cui Diritti al Sud di Nardò), la salsa è distribuita con il marchio SfruttaZero nel circuito di autodeterminazione alimentare FuoriMercato. Nei terreni che si trovano a poche centinaia di metri di distanza, in quel microdistretto agricolo che si organizza intorno alle vestigia del torrente Valenzano, la cooperativa sociale Semi di Vita è impegnata in un progetto simile sulla passata Pomovero, sperimentando una filiera 'Solidale, biologica e libera dal caporalato' in collaborazione con un'altra cooperativa sociale agricola di Cerignola (Pietra di scarto).

Questi modelli organizzativi – che attingono dal crowdfunding o dal pagamento anticipato di una quota del prezzo di vendita dei prodotti le risorse per limitare i rischi di gestione –, appaiono tanto innovativi per il contesto locale quanto risonanti con altre esperienze in corso in Italia e in Europa (Goodman *et al.*, 2012; Venn *et al.*, 2006). Come prevedibile, l'evoluzione delle reti alternative di approvvigionamento alimentare scaturite dal prototipo dei Gruppi di acquisto solidale (Gas) si iscrive nelle tensioni del regime del cibo di stampo corporativo che caratterizza l'epoca contemporanea (Orlando, 2018), esplorando tutte le direzioni della resistenza: dai mercati contadini (il Mercato della terra e delle

arti di Sammichele di Bari, Parco Campagneros e Bancarelle selvagge nel capoluogo), agli spacci delle aziende agricole e al commercio equo e solidale (Semi di vita, alla vendita diretta in azienda, affianca una collaborazione con la bottega Unsolomondo), ai canali di vendita online nelle loro declinazioni iperlocali (Buono e Bio rete utile, con il negozio di vicinato, la consegna a domicilio e il bistrot).

In assenza di un'analisi quantitativa dell'incidenza delle reti alternative, si può ritenere che, almeno in tre ambiti, la capacità delle politiche pubbliche e dell'azione civica di migliorare l'accessibilità a una dieta salubre, sostenibile ed equa sia particolarmente significativa, in particolare a favore dei gruppi di popolazione in condizioni di minore autonomia.

Il sistema della solidarietà alimentare a Bari appare articolato (offrendo servizi di mensa, distribuzione di generi alimentari, anche specifici per neonati e con consegna a domicilio, e sussidi economici per l'acquisto di alimenti) e capillare, con 51 sedi dislocate in tutti i quartieri e impostate prevalentemente sulla rete degli sportelli della Caritas diocesana Bari-Bitonto nelle parrocchie (terminali di distribuzione dei canali di assistenza più consolidati, come il Banco alimentare).

L'amministrazione comunale, oltre a curare direttamente l'erogazione dei buoni spesa, affida alla cooperativa sociale Caps la gestione dello storico centro diurno Area 51 (che distribuisce i tre pasti principali per asporto) e della Casa delle culture (in associazione con altre tre organizzazioni) dove, accanto alla mensa per le 25 persone immigrate residenti temporaneamente, sono attivi laboratori professionali per la ristorazione, l'orticoltura e la cucina etnica. Inoltre, l'Associazione InConTra (che collabora stabilmente con Semi di vita e Masseria dei Monelli/Ortocircuito) serve la cena ogni sera in stazione centrale, coadiuvata da gruppi del volontariato cattolico e contando sulle donazioni di generi alimentari da famiglie, commercianti e ristoratori. In totale, con l'approssimazione dovuta all'incompletezza dei dati e all'utilizzo del numero di utenti unici al posto di quello dei pasti somministrati, si può stimare in circa 30.000 persone la popolazione complessivamente raggiunta nel 2019 a Bari (con flussi di persone in transito non trascurabili).

L'esplosione dell'epidemia di Covid-19 ha esacerbato fragilità latenti, aumentando fino al 50% l'incidenza delle persone che sono dovute ricorrere ai servizi di contrasto alla povertà, soprattutto donne e famiglie con figli minori, con un calo degli immigrati (date le condizioni di mobilità internazionale drasticamente ridotta): nell'emergenza alimentare che ne è scaturita, la perdita del lavoro è stata identificata come principale fattore causale e l'acuirsi del disagio abitativo come effetto sinergico di rilievo (Caritas italiana, 2020). Oltre al sistema di solidarietà diocesano, hanno mostrato una notevole capacità di risposta e adattamento anche l'amministrazione comunale (con quasi 40.000 interventi di assistenza alimentare solo nei primi due mesi di confinamento, gestiti da un hub centrale con 10 centri famiglia dislocati nei quartieri) e la società civile (ancora Semi di vita con il programma Spesa donata, ad esempio).

Nel dibattito sulla crisi alimentare aggravata dalla pandemia in corso è stato più volte sottolineato come la chiusura delle scuole per rallentare il contagio abbia generato impatti negativi sproporzionati su bambini e adolescenti in condizioni di povertà, per i quali le mense scolastiche costituiscono la principale garanzia di accesso a una dieta equilibrata (Sensi, 2020; Van Lancker & Parolin, 2020).



È interessante osservare che il Comune di Bari ha deciso di utilizzare le risorse assegnate dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (in riconoscimento della conversione alle filiere biologiche del servizio di refezione gestito da un appaltatore attivo anche a Genova, Matera e Torino) per garantire l'accesso gratuito al servizio a un numero crescente di famiglie, che nell'anno scolastico 2021/22 diventeranno circa 2.400 in virtù dell'innalzamento della soglia di esenzione a 12.500 euro di reddito Isee.

Il sistema della refezione scolastica e quello dell'assistenza alimentare rappresentano l'infrastruttura centrale dell'economia solidale del cibo a Bari, e la loro articolazione nello spazio urbano riflette le geografie del disagio e al tempo stesso contribuisce a riconfigurarle, come illustrato per alcuni quartieri della città in Fig. 4. La mappa, che comprende i quartieri Libertà (a ovest), Murat (con le attività direzionali e le vie dello shopping, a est) e San Nicola (la città vecchia, a nord), include i valori disaggregati per sezioni di censimento dell'indice di disagio sociale<sup>3</sup> e i mercati rionali – un elemento familiare nei paesaggi alimentari delle città italiane che, tuttavia, è oggetto di uno specifico indicatore tra quelli proposti dalla Fao per monitorare le politiche locali del cibo delle città che aderiscono al Patto di Milano, in quanto considerato strategico per prevenire fenomeni di desertificazione o banalizzazione dei sistemi di distribuzione dei generi alimentari (Tonumaipèa, Cammock & Conn, 2021).

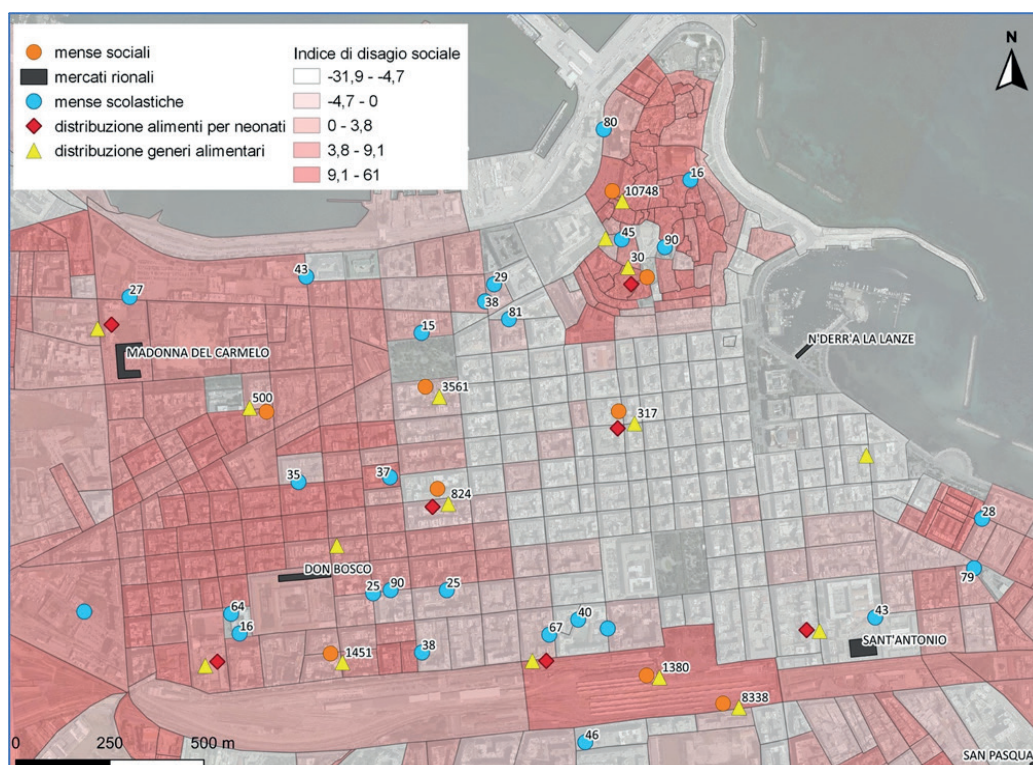


Figura 4 | infrastruttura dell'economia solidale del cibo a Bari, con la localizzazione delle sedi di erogazione dei diversi servizi e dei mercati alimentari rionali e, sullo sfondo, rappresentazione dell'indice di disagio sociale (come definito nel DPCM 15/10/2015), disaggregato per sezioni di censimento. Laddove disponibile, è visibile il numero di utenti unici che hanno fruito di ciascun servizio nel 2019. Elaborazione degli autori su dati Istat (censimento della popolazione 2011), Comune di Bari e Caritas Diocesana Bari-Bitonto.

3 Come definito nel Dpcm 15/10/2015 "Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate".



Il terzo ambito in cui si manifesta un'economia sociale del cibo che trascende, ma non ignora, i meccanismi di mercato, sorge dall'intreccio con la lotta allo spreco alimentare. A Bari, l'esperienza più innovativa è quella di Avanzi Popolo 2.0, una rete di attivisti e volontari promossa dall'Aps Farina 080 che ha sviluppato meccanismi di raccolta da negozi di vicinato (con cadenza settimanale per ogni quartiere) o in occasione di eventi (matrimoni, convegni) oppure di scambio fra cittadini (con l'installazione dei sette frigoriferi solidali in parrocchie, spazi di co-working e università).

Il progetto, premiato con il cavalierato dell'Ordine al merito della Repubblica italiana nel 2018, ha consentito nel solo 2019 di redistribuire oltre 7.000 kg di generi alimentari (perlopiù prodotti da forno e ortofrutta, ma anche piatti pronti) agli sportelli Caritas, a strutture di accoglienza e ad altri nodi di quella rete alternativa del cibo descritta nei paragrafi precedenti. Il grafico in Fig. 5 mostra l'esito di un'analisi delle reti sociali che hanno animato nel 2019 gli scambi di Avanzi popolo 2.0. Il grafico evidenzia solo i collegamenti incentrati sui negozi di generi alimentari (per i quali i dati delle donazioni sono stati aggregati) ma consente di tracciare la distribuzione dei prodotti recuperati in molte delle strutture mappate in questo studio e in altre analoghe nei comuni della città metropolitana.

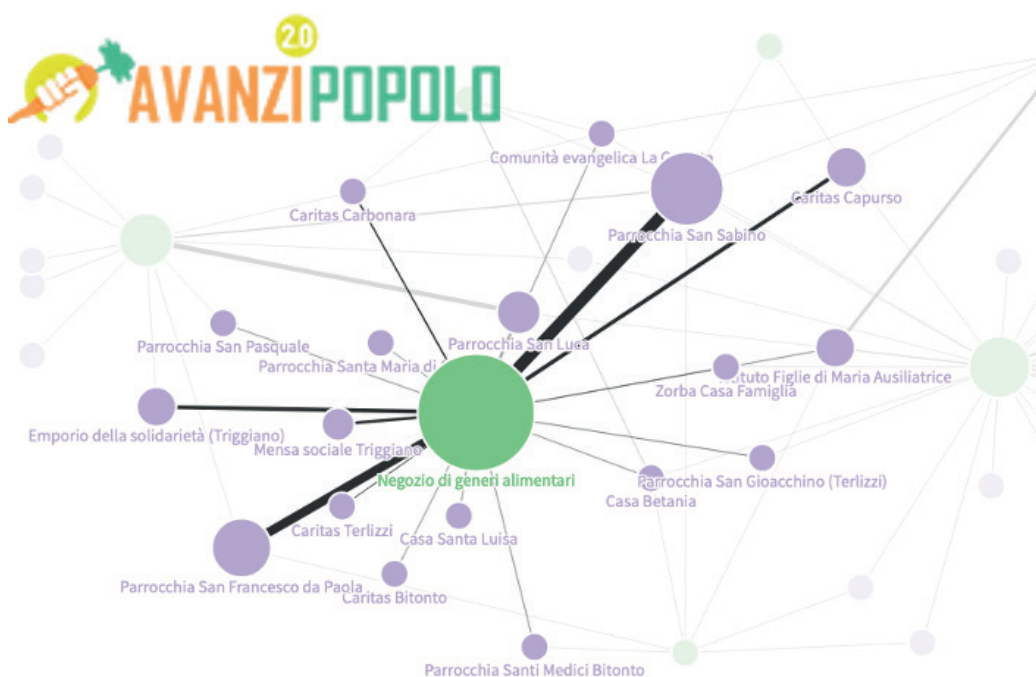


Figura 5 | estratto della mappa delle reti sociali attivate dal progetto Avanzi Popolo 2.0 nel 2019. I nodi corrispondono ai donatori (verdi) o ai beneficiari (viola); lo spessore dei collegamenti è proporzionale alla quantità di prodotti scambiati; la categorizzazione è in parte generica e in parte specifica, dipendendo dalle modalità di reporting adottate nelle operazioni di recupero. Elaborazione degli autori su dati forniti dall'Aps Farina 080, a partire da una precedente visualizzazione dinamica accessibile all'indirizzo <https://rebrand.ly/nmozf18>

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

In questo contributo sono stati riportati e discussi i risultati preliminari di due linee di ricerca attivate dal Politecnico di Bari sul tema della transizione alimentare, anche a supporto del processo di elaborazione di una politica locale del cibo comunale e metropolitana di Bari.

Il vivace e articolato panorama di esperienze riconducibili all'agricoltura civica o alle reti alternative del cibo appare sostanzialmente in sintonia con le dinamiche osservate in altre città italiane e in altri paesi (Giarè & Vanni, 2015; Goodman *et al.*, 2012; Lohrberg *et al.*, 2016): per i percorsi di accesso ai terreni, per la ricombinazione continua delle collaborazioni fra organizzazioni della società civile (che assumono un ruolo centrale), imprese agricole e amministrazioni pubbliche, per le modalità di integrazione dei servizi sociali e culturali e di condivisione dei prodotti agroalimentari nelle comunità locali.

La sostenibilità finanziaria e organizzativa di queste pratiche dipende anche dal contributo continuo e diversificato di enti pubblici (a livello regionale, si possono citare sia diverse misure del Programma di Sviluppo Rurale sia i fondi stanziati dalla legge regionale n. 43/2012 per i Gas e i mercati contadini) e del privato sociale (che variano dai programmi di Fondazione con il sud alla redistribuzione delle quote dell'otto per mille da parte delle confessioni religiose). Non vi è in questa osservazione un intento diminutivo – alla luce del peso dei sussidi nei mercati agricoli (Kasimis & Stathakis, 2017) e della natura marcatamente pubblica di alcuni dei servizi offerti dall'agricoltura civica – quanto piuttosto l'invito ad ampliare l'orizzonte concettuale degli studi territoriali sulla transizione alimentare. Si potrebbe, ad esempio, considerare lo spazio in cui queste pratiche sembrano confinate non una *nicchia* rispetto alla scala dei mercati globali, quanto piuttosto un *nido* in cui i diversi partecipanti dialogano in modo formale o informale, per affrontare le rispettive sfide coordinandosi reciprocamente: gli imprenditori agricoli che cercano di emanciparsi dalle sperequazioni nelle catene di valore, i cittadini che aspirano a una dieta salubre e accessibile, i governi locali che perseguono obiettivi di sicurezza alimentare o di sviluppo locale, la società civile che si batte per orientare le molteplici implicazioni ambientali, etiche e culturali del ciclo del cibo - 'tutto in quei buchi strutturali' (Burt, 2005) che il regime commerciale del cibo, dominato dalle società transnazionali e basato sull'agricoltura industriale non sembra capace di, o interessato a, colmare (Genova & Viganò, 2018; Milone & Ventura, 2018; van der Ploeg, 2014).

Da qualsiasi prospettiva si analizzi, il ruolo dell'amministrazione comunale di Bari appare strategico: destinazione di risorse, sperimentazione di modelli organizzativi e regolatori, coinvolgimento diretto nelle reti collaborative. Nella prospettiva della costruzione della politica urbana del cibo ispirata al Patto di Milano, non può che trattarsi di un dato incoraggiante, tanto più che singoli settori dell'amministrazione mostrano una capacità autonoma di cogliere le interconnessioni fra i diversi ambiti della transizione alimentare (si pensi alla co-progettazione degli orti didattici nelle scuole già teatro della riqualificazione del servizio di refezione o all'integrazione fra i servizi di welfare alimentare e le esperienze di recupero delle eccedenze attivate dalla società civile).

Tuttavia, a margine dei solchi amministrativi, sembrano persistere una capacità creativa di organizzazione autonoma e una diversificazione collaborativa degli attori locali che, accanto ai conflitti che innescano periodicamente, costituiscono una garanzia di attenzione a visioni ramificate del diritto al cibo, le cui connessioni profonde con le altre radici del diritto alla città (abitazione, occupazione) e con i cicli biogeochimici che sostengono la vita sul pianeta (agroecologia), potrebbero affievolirsi in un processo di formazione della politica territoriale del cibo a trazione istituzionale.

## **RINGRAZIAMENTI**

Si ringraziano i membri del gruppo di ricerca attivo nel corso del progetto Interreg Innonets, i cui risultati sono stati utilizzati in alcune delle elaborazioni: Carmelo M. Torre, Pasquale Balena, Maria Immacolata Marzulli, Manuela Persia e Antonio Orlando.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bonifazi, A. e Grittani, R., 2017. Sulle tracce dell'agricoltura (quasi) urbana in Puglia: primi passi. *Urbanistica Informazioni* 271, pp. 12-14.

Borras Jr., S.M., Moreda, T., Alonso-Fradejas, A., Brent, Z.W., 2018. Converging social justice issues and movements: implications for political actions and research. *Third World Quarterly*, 39: pp. 1227-1246, doi:10.1080/01436597.2018.1491301.

Burt, R.S., 2005. Il capitale sociale dei buchi strutturali. *Sociologia e Politiche Sociali*, 8 (1): 49-90

Cabannes, Y., Raposo, I., 2013. Peri-urban agriculture, social inclusion of migrant population and Right to the City. *City*, 17: 235-250, doi:10.1080/13604813.2013.765652.

Caritas italiana, 2020. *Gli anticorpi della solidarietà - Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*. Roma: Caritas italiana, ISBN 9788872982990.

Corrado, A., 2010. Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina. *Agriregionieuropa* 6 (22). [online] Disponibile su: <<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/22/sovranita-alimentare-la-proposta-alternativa-della-campesina>>.

Donadieu, P., 2006. *Campagne urbane: una nuova proposta di paesaggio della città*. Roma: Donzelli Editore.

Dryzek, J.S., 2005. *The Politics of the Earth*. Oxford: Oxford University Press.

Filippini, R., Mazzocchi, C. e Corsi, S., 2019. The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: A network analysis approach. *Sustainable Cities and Society* 47: 101506, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101506>.

Funke, P.N., 2014. Building Rhizomatic Social Movements? Movement-Building Relays during the Current Epoch of Contention. *Studies in Social Justice*, 8 (1): 27-44. doi: <https://doi.org/10.26522/ssj.v8i1.1037>.

Genova A. e Viganò E., 2018. Agricoltura sociale: i mercati nidificati invisibili nelle aree fragili della provincia di Pesaro Urbino. *Culture della sostenibilità*, 22: 73-82, <https://doi.org/10.7402/CdS.22.006>.

Giarè, F. (a cura di), 2014. *Agricoltura sociale e civica*. Roma: Inea.

Giarè, F. e Vanni, F. (a cura di). 2015. *Agricoltura e città*. Roma: Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea).

Goodman, D., DuPuis, E.M. e Goodman, M.K., 2012. *Alternative Food Networks: Knowledge, Practice, and Politics*. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203804520>.

Grittani, R., Bonifazi A. e Casieri A., 2018. The role of social agriculture in peri-urban areas: the case of Bari. In: F. Contò, M. Fiore, P. La Sala e R. Sisto (a cura di), *Cooperative strategies and value creation in sustainable food supply chain, Proceedings of the 54th SIEA Conference – 25<sup>th</sup> SIEA Conference, Bisceglie/Trani, September 13<sup>th</sup>-16<sup>th</sup>, 2017*: pp. 46-49. Milano: FrancoAngeli.

Heynen, N., 2006. Justice of eating in the city: The political ecology of urban hunger. In: N. Heynen, M. Kaika, E. Swyngedouw (a cura di), *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London: Routledge.

Kasimis, C. e Stathakis, G., 2017. *The reform of the CAP and rural development in Southern Europe*. London: Routledge.

- Lang, T., 2010.  
From 'Value-for-Money' to 'Values-for-Money'? Ethical Food and Policy in Europe. *Environment and Planning A: Economy and Space* 42 (8): 1814-1832. <https://doi.org/10.1068/a4258>.
- Lohrberg F., Licka L., Scazzosi L. e Timpe, A., 2016.  
*Urban Agriculture Europe*. Berlin: Jovis Verlag.
- Lyson, T.A. 2004.  
*Civic Agriculture: Reconnecting Farm, Food and Community*. Lebanon (US): University Press of New England.
- Manganelli, A., Moulaert, F., 2018.  
Hybrid governance tensions fuelling self-reflexivity in Alternative Food Networks: the case of the Brussels GASAP (solidarity purchasing groups for peasant agriculture). *Local Environment* 23 (8): 830-845, <https://doi.org/10.1080/13549839.2018.1477745>.
- Milone, P., Ventura, F., 2018.  
Nested markets: aspetti teorici e applicativi. *Culture della sostenibilità* 22, 12-33, <https://doi.org/10.7402/CdS.22.002>.
- Morgan, K., 2014.  
Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies* 52: 1379-1394, <https://doi.org/10.1177/0042098014534902>.
- Morgan, K. e Sonnino, R., 2010.  
The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 209-224, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq007>.
- Orlando, G., 2018.  
Cibo: memorie, immaginari, valori, simboli: Le reti alternative del cibo dopo la crisi. Teoria, ipotesi di lavoro e un caso studio esplorativo. *Archivio Antropologico Mediterraneo*, Anno XXI, 20 (1), <https://doi.org/10.4000/aam.324>.
- Sensi R., 2020.  
*La pandemia che affama l'Italia: Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*. Milano: ActionAid.
- Van der Ploeg, J.D., 2014.  
Newly emerging, nested markets: a theoretical introduction. In: P. Hebinck, S. Schneider e J.D. van der Ploeg (a cura di), *Rural development and the Construction of New Markets*. London: Routledge, pp. 16-40.
- Van Lancker, W. e Parolin, Z., 2020.  
COVID-19, school closures, and child poverty: a social crisis in the making. *The Lancet Public Health*, 5 (5): e243-e244, [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30084-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30084-0).
- Venn, L., Kneafsey, M., Holloway, L., Cox, R., Dowler, E. e Tuomainen, H., 2006.  
Researching European 'alternative' food networks: some methodological considerations. *Area* 38: 248-258, <https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2006.00694.x>.



**PARTE SECONDA**  
**GEOGRAFIE, CONCENTRAZIONI E ATTORI:**  
**L'INFLUENZA DELL'ECONOMIA DELLE**  
**PIATTAFORME NEL CASO DELL'AIRBNB**

# AIRBNB A MILANO: GEOGRAFIE, CONCENTRAZIONE ED ATTORI

## Guido Anselmi

Università degli Studi di Pavia  
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali  
[guido.anselmi@unipv.it](mailto:guido.anselmi@unipv.it)

## Veronica Conte

Division of Geography and Tourism della KU Leuven in Belgio  
[veronica.conte@kuleuven.be](mailto:veronica.conte@kuleuven.be)

## ABSTRACT

What are the geographies of short-term rentals in Milan? What are the patterns and trends of the market? Who are the actors involved in the market? How have short-term rentals been regulated? Drawing from the Milanese case, in this background paper we call into question the discourses on short-term rental platforms as pillars of the so-called sharing economy we show how Airbnb, the main manager of short-term rentals, is triggering new forms of concentration of both residential assets and income. From a methodological point of view, we use Inside Airbnb data to: a) analyse the performance of Airbnb and the geographies of the market; b) estimate the income of each listing; c) calculate income concentration, defined as the annual value of the Gini index. In the final part of the paper, we provide a description of the main actors involved in the market. Finally, we introduce the main regulations introduced by local governments and a brief examination of the agreements between the latter and Airbnb.

*Airbnb, concentration, actors, regulation, Milan*

Quali sono le geografie degli affitti brevi a Milano? Che andamento ha assunto il fenomeno negli ultimi 10 anni? Chi sono i protagonisti del mercato? Come si è regolato il settore? A partire dall'analisi del caso milanese, questo *background paper* mette in discussione la narrazione della condivisione legata alle piattaforme digitali degli affitti brevi allo scopo di dimostrare il ruolo crescente che queste ultime ricoprono nelle economie e politiche urbane. In particolare, il contributo mostra come Airbnb, principale gestore di *short-term rental*, stia favorendo forme di concentrazione sia del patrimonio residenziale e sia della rendita generata da una messa a valore delle unità sul mercato degli affitti brevi. L'andamento di Airbnb e le geografie del settore vengono prodotte a partire da dati Inside Airbnb. Utilizzando lo stesso dataset, viene stimato il fatturato realizzato da ciascun *listing* e, quindi, la concentrazione definita come il valore annuale dell'indice di Gini. La descrizione degli attori fornisce ulteriori spunti per interpretare il processo di concentrazione in atto nel mercato degli affitti brevi milanese. Infine, il contributo presenta le principali regolazioni introdotte dai governi locali e una breve disamina degli accordi tra queste ultime e Airbnb.

*Airbnb, concentrazione, attori, regolazione, Milano*

## CONTESTO POLITICO ED ECONOMICO

Dalla fine degli anni Novanta del 1900, una delle priorità delle amministrazioni milanesi è stata quella di produrre un *city marketing* in grado di enfatizzare la natura creativa, *smart*, collaborativa e internazionale del capoluogo lombardo. A partire dalla candidatura per ospitare l'Esposizione universale del 2015, da alcuni considerata come il principale motore del nuovo rinascimento della città (Camera di commercio, 2017), la promozione del turismo diventa gradualmente una componente fondamentale della strategia imprenditoriale del governo urbano. L'Expo del 2015 contribuisce, infatti, a creare e a promuovere il "Brand Milano" nel mondo (Rolando, 2017). Da quel momento, il turismo diventa un settore importante dell'economia urbana (Camera di commercio, 2019), da sempre caratterizzata dall'essere fortemente diversificata (finanza, moda e design, *real estate*, comunicazione e media, ricerca e sviluppo, innovazione, servizi all'impresa) (Foti, 1993; Bigatti, 2016; Gibelli, 2016).

Complice l'affermarsi di un'agenda urbana che punta sull'organizzazione di eventi (immagine 1) diffusi sul territorio e promossi in collaborazione con i privati e le associazioni di settore (Comune di Milano, 2019), Milano crea un'offerta turistica anch'essa fortemente diversificata, riuscendo ad attrarre visitatori nazionali ed internazionali che si recano in città per i più svariati motivi: business e affari, conferenze, offerta culturale, mostre fieristiche e, infine, eventi stagionali legati al settore del design e della moda. Secondo i dati del Comune di Milano, i flussi turistici e il numero di presenze di visitatori a Milano mostrano un trend in continua ascesa, con un tasso di crescita annuale di presenza straniera dal 2012 al 2017 del 5% (Lizzeri, 2019; Comune di Milano, 2019) e arrivando a contare quasi 7,5 milioni di visitatori nel 2019, il 9,4% in più rispetto all'anno precedente (Comune di Milano, 2020).



Figura 1 | calendario delle Week Milanesi nel 2020 (tratto da Comune di Milano 2019)

Nell'ultimo quinquennio, alla tradizionale offerta alberghiera si accompagna una fortissima crescita delle piattaforme di affitto breve. Quest'ultima viene accompagnata da una regolazione piuttosto liberale e *light* (Aguilera *et al.*, 2019), che non introduce una chiara disciplina sul settore degli affitti brevi ma che anzi lo inserisce nell'agenda urbana Milano "Sharing city" (Comune di Milano, 2014). In questo contesto di generale consenso sulla crescita dell'attrattività turistica del territorio e sulla promozione dell'economia collaborativa, l'affermarsi dell'offerta *short-term rental* diventa, tuttavia, motivo di conflitto da parte delle principali associazioni di categoria, in particolare Assolombarda e Associazione provinciale albergatori provincia di Milano, che si mobilitano contro l'illegalità e a favore di una regolazione fiscale del mercato degli affitti brevi.

## ANDAMENTO, DISTRIBUZIONE E CONCENTRAZIONE

È ormai noto come le piattaforme digitali operino mettendo a valore la rendita di posizione (Sadowski, 2020; Ward & Aalbers, 2016; Srnicek, 2017). Nel caso di Milano, Airbnb si muove e opera all'interno di una narrazione pubblica in cui le piattaforme costituiscono, da una parte, la punta di diamante della cosiddetta economia della condivisione (Aguilera *et al.*, 2019) e, dall'altra, una opportunità di sviluppo economico e di promozione del territorio (*Ibidem*). Con la seguente analisi, il nostro obiettivo è quello di smontare questa narrazione della condivisione, mostrando come Airbnb stia favorendo forme di concentrazione sia del patrimonio residenziale, che della rendita generata da una messa a valore delle unità sul mercato degli affitti brevi. Dal punto di vista metodologico, in primo luogo analizziamo l'andamento di Airbnb in città e la sua geografia nel 2019-2020 e 2021, riferendoci ai dati prodotti da Inside Airbnb. In un secondo momento presentiamo i risultati della nostra analisi sulla concentrazione del fatturato. Come è possibile verificare dalla Figura 2, la diffusione di Airbnb ha un andamento lineare e costante fino al 2019, con un picco riconoscibile nel 2015, in corrispondenza dell'Esposizione universale del 2015 (Figura 2).

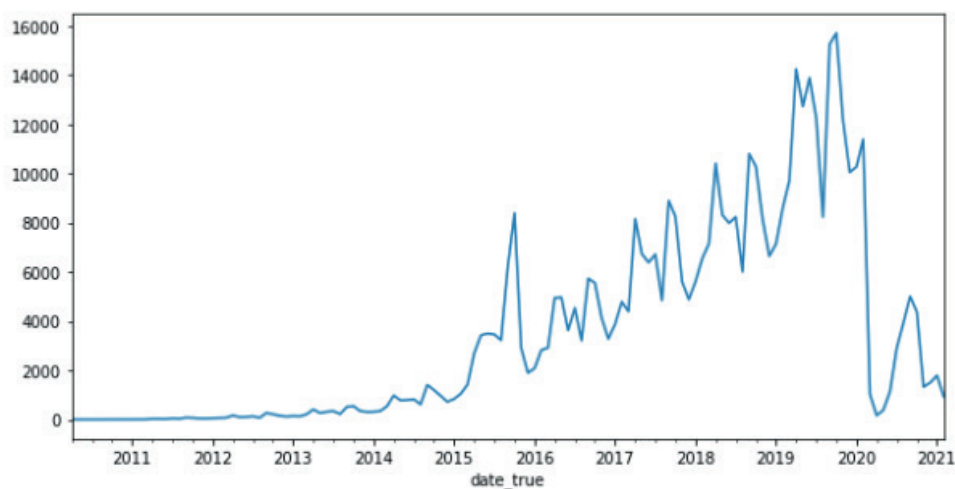


Figura 2 | andamento Airbnb (elaborazione degli autori su dati Inside Airbnb)

Questa specifica configurazione evidenzia come la distribuzione nel tempo e nello spazio degli *short-term rental* su Airbnb si configuri secondo i luoghi e i tempi degli eventi urbani che animano il sistema fieristico milanese. Prendendo come anno di riferimento il 2019, anno precedente allo scoppio della pandemia Covid-19, notiamo che:

- il 67% degli annunci presenti nel 2019 riguardano intere proprietà e non camere private e/o condivise;
- Il 42% delle recensioni rappresentano cosiddette *multi-listing*, asset residenziali possedute da attori che controllano più di una proprietà (Inside Airbnb).

Inoltre, utilizzando lo stesso dataset, possiamo stimare il fatturato realizzato da ciascun *listing* in ciascun anno e, quindi, la concentrazione definita come il valore annuale dell'indice di Gini (cfr. Picascia et al 2019)<sup>1</sup>. Nel 2019 l'indice di Gini per il fatturato è del .73, in crescita lineare rispetto agli anni precedenti (era .67 nel 2014 ed .47 nel 2010 ad es.). L'unica eccezione a questo trend di crescita è nel 2015 quando, in virtù dell'enorme immissione di alloggi sulla piattaforma causata da Expo 2015, si è assistito ad un processo di de-concentrazione (Gini .66) (Figura 3).

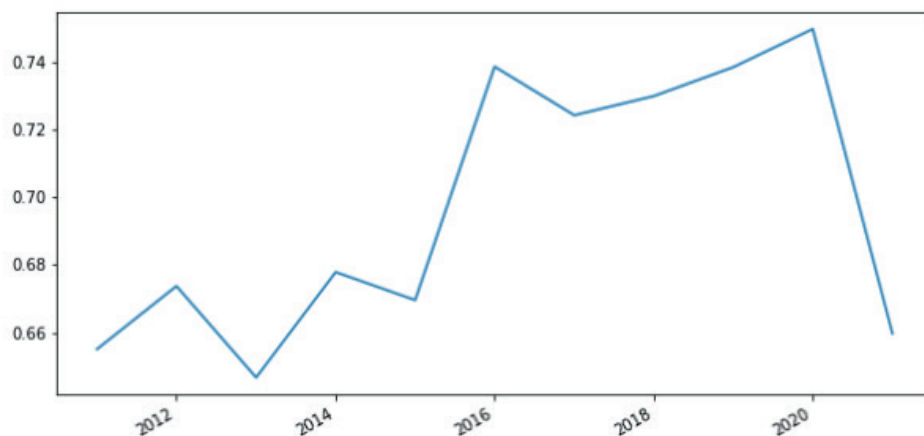


Figura 3 | concentrazione Indice Gini per anno (elaborazione degli autori su dati Inside Airbnb)

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale di Airbnb, nel 2019 l'offerta si concentra principalmente nell'area inclusa nella circoscrizione esterna di Milano ed, in particolare, nei quartieri di Buenos Aires-Venezia, Centrale, Garibaldi Repubblica, Isola, Brera, Sarpi. Tuttavia, l'offerta si distribuisce sull'intero territorio metropolitano, con alcuni *cluster* importanti nei quartieri a sud ovest e a est e nord est, zone di forte espansione dell'industria di moda e design (d'Ovidio, 2011) ed, in generale, siti di eventi collegati al sistema delle *weeks* stagionali e annuali (es. Tortona, Ticinese e Porta Genova nel sud ovest e Lambrate e Città Studi nell'est e nord est di Milano) (Figura 4).

<sup>1</sup> I fatturati sono stati stimati sommando i ricavi 'ipotetici' dei listing e considerando ogni *review* come indice di una permanenza di 3 giorni: quindi il ricavo stimato per *review* è pari al *listing price*\*3



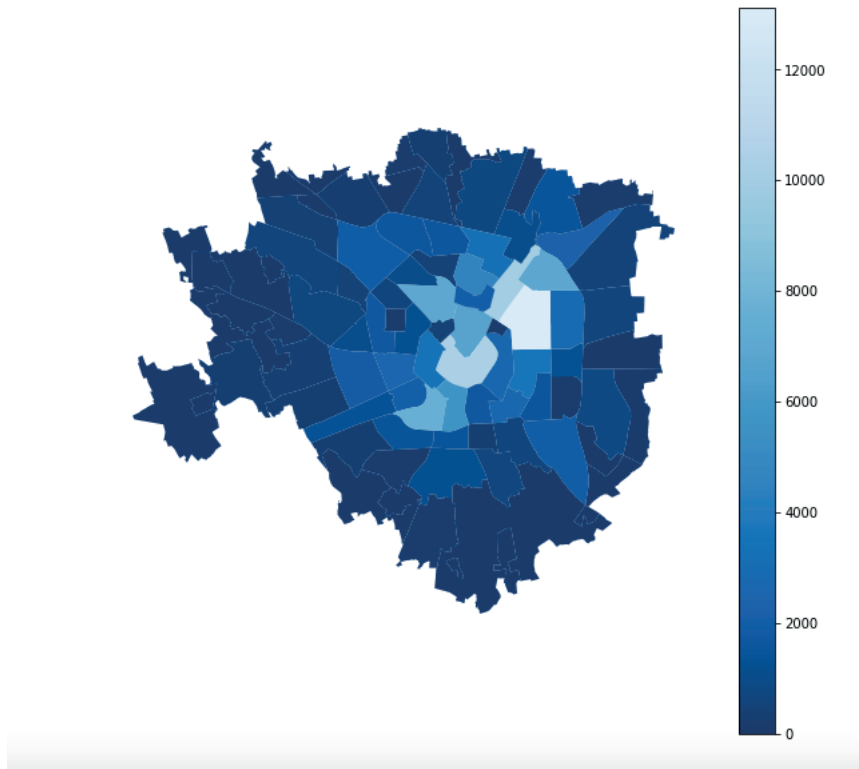


Figura 4 | numero di recensioni per Nil 2019 (Elaborazione degli autori su dati Inside Airbnb)

Come facilmente intuibile, il 2020 e lo scoppio della pandemia hanno portato ad una forte riduzione dei flussi turistici (-95% registrato nel marzo 2020) e del numero di prenotazioni nel settore extra-alberghiero degli *short-term rental* (Comune di Milano 2020), a cui corrisponde una riduzione generalizzata delle permanenze in alloggi sul mercato degli affitti brevi tra il 2019-2020 (Figura 5).

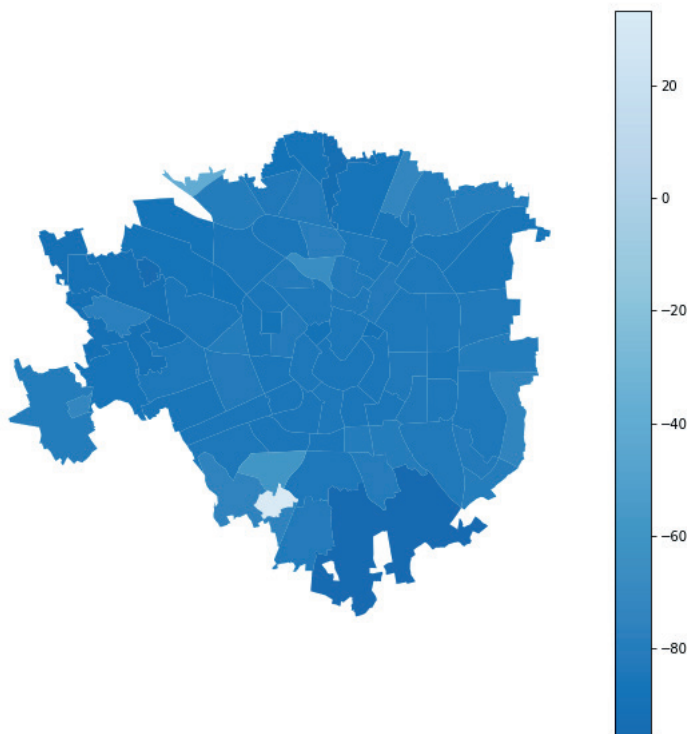


Figura 5 | variazione recensioni tra il 2019-2020 (Elaborazione degli autori su dati Inside Airbnb)

Secondo dati Inside Airbnb, oggi la città di Milano conta 17.650 listings di cui il 72,5% riguarda intere unità residenziali, il 25,5% camere private e un residuale 2% camere condivise. Il 39,7% degli host possiede annunci multipli, una tendenza che rimane costante rispetto agli anni precedenti allo scoppio della pandemia. La distribuzione spaziale degli alloggi (Figura 5, 6 e 7) non sembra aver subito particolari modifiche. L'offerta delle locazioni brevi e le prenotazioni continuano a gravitare nelle stesse aree degli anni precedenti, pur se ridotte in numero.

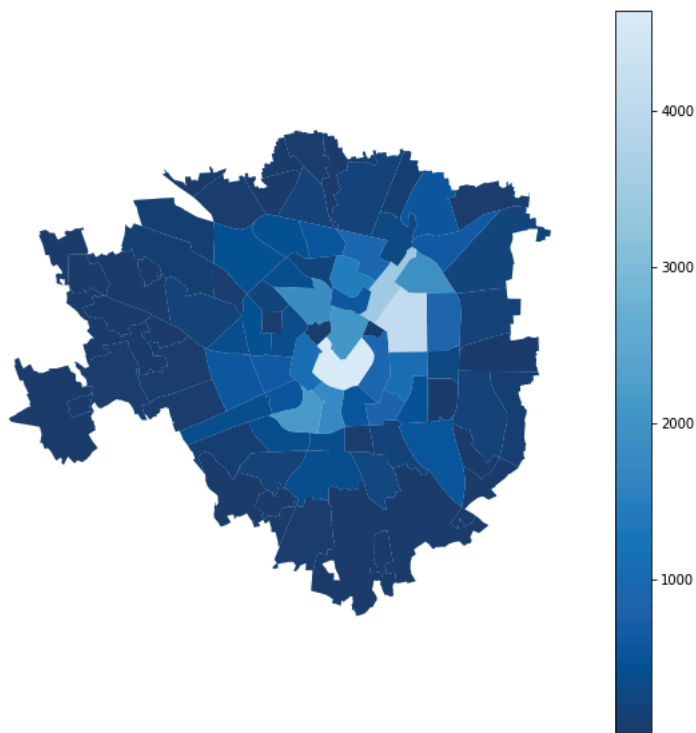


Figura 6 | Numero di recensioni per Nil 2020 (Elaborazione degli autori su dati Inside Airbnb)

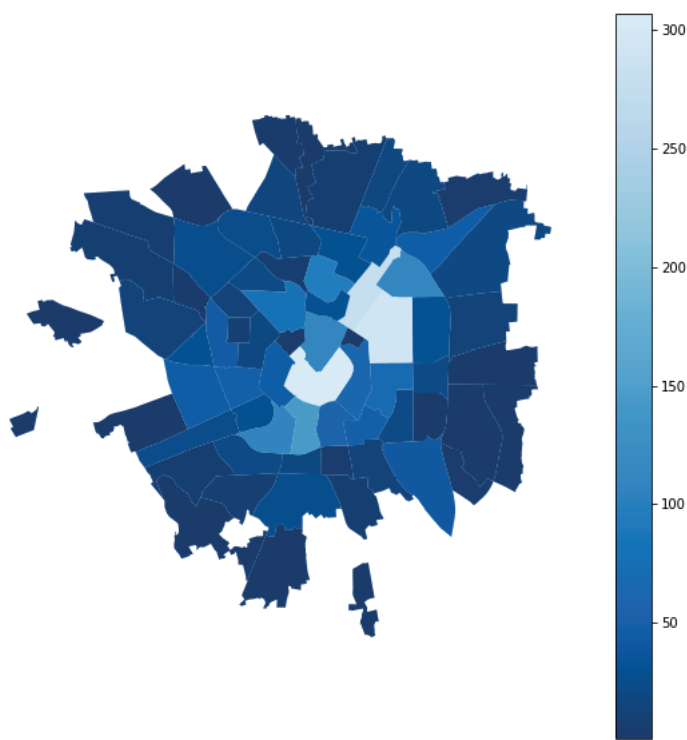


Figura 7 | Numero di recensioni per Nil 2021 (Elaborazione degli autori su dati Inside Airbnb)

Infine, per quanto riguarda la concentrazione, la pandemia sembra non avere deconcentrato il fatturato. Al contrario, l'indice di Gini (Figura 3) calcolato per il 2020 presenta valori in sostanziale continuità con gli anni precedenti.

## ATTORI

Una analisi degli attori fornisce ulteriori elementi per interpretare questo processo di concentrazione. Sui 6.483 profili attivi sulla piattaforma nel corso del 2019, 119 sono quelli che definiamo *top user*, attori *multi-listing* che risiedono all'interno del novantesimo percentile per numero di alloggi controllati. Il 42% dei *top user* comprende società commerciali; il restante, invece, profili individuali che controllano il 63%. I *top user* che rappresentano società commerciali sono, nell'84% dei casi, attori locali nazionali, contro un 16% di attori transnazionali<sup>2</sup>. Anche gli attori locali nazionali, però, sembrano avere una mobilità scalare più ampia dell'area comunale milanese, essendo spesso catene di alberghi o piattaforme di secondo livello, ovvero aziende che, oltre a possedere proprio patrimonio immobiliare, gestiscono gli immobili detenuti da micro investitori immobiliari. Alcuni degli attori più grandi in questa categoria, come Italianway o Cleanbnb, sono spesso presenti in altre città e, in particolare, nelle principali città d'arte Italiane. Gli attori transnazionali, seppur minoritari, sono egualmente rilevanti non solo perché controllano il 23% del fatturato dei *top player*, ma anche per la loro stessa natura di mediatori di second'ordine (es. catene alberghiere di range internazionale come Hintown Altido).

## QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo che disciplina il settore degli affitti brevi è multilivello<sup>3</sup>. Complice il mancato inserimento delle piattaforme digitali all'interno del Codice del turismo, Airbnb e le piattaforme digitali non sono oggetto di regolazione. Se le cornici legislative statali hanno a che vedere principalmente con il regime fiscale delle locazioni brevi e si riferiscono agli operatori e alle aziende, il quadro normativo regionale definisce le competenze comunali di vigilanza sul settore ricettivo turistico extra-alberghiero (l.r. 27/2015 -- art. 37 3 art. 39) e introduce uno schema di comunicazione per chi gestisce in forma imprenditoriale case o appartamenti per vacanze (Decreto direttore generale n. 4275 del 16 maggio del 2016).

Come accennato precedentemente, l'agenda urbana Milano "Sharing city" consacra Airbnb tra le pratiche dell'economia urbana collaborativa (Comune di Milano, 2014). La regolamentazione del settore si limita alla disciplina sulla tassa di soggiorno per la quale, nel 2018, Airbnb sigla un accordo con il Comune di Milano per la riscossione e il versamento dell'imposta nelle casse comunali. Negli anni, Airbnb diventa un interlocutore importante del Comune. Nel giugno del 2018, infatti, viene annunciata una partnership per fornitura di oltre 3000 alloggi a prezzi calmierati in vista dei prossimi giochi olimpici che la città ospiterà con Cortina d'Ampezzo nel 2026 (Andreis, 2019; Guerrera, 2019). Tale accordo, pensato per limitare la cementificazione e la costruzione di strutture ricettive, lascia aperti numerosi interrogativi sui possibili impatti su un mercato residenziale dell'affitto governato dalle logiche degli affitti brevi.

<sup>2</sup> Qui definiti come società che hanno membri del *board* di nazionalità non italiana, o sussidiarie estere, oppure con una o più quote di investitori stranieri.

<sup>3</sup> Rimandiamo al capitolo *Distribuzione e concentrazione del patrimonio immobiliare nel settore short-term rental a Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo* a cura di Pizzo, Vicari Haddock, Anselmi, Conte, Esposito, Giallorenzo e Prestileo.

Nel 2021 Airbnb viene individuata come una “soluzione” alla questione legata al calmieramento degli affitti. Il Comune e la piattaforma firmano, quindi, un’intesa volta a favorire gli affitti transitori (da 1 a 18 mesi) a canone concordato, da destinare ai “cittadini temporanei” e agli studenti che vivono nella città di Milano (Cavestri, 2021).

## CONCLUSIONI

Dall’analisi possiamo trarre cinque conclusioni principali. Rispetto alla geografia spaziale e all’andamento temporale di Airbnb a Milano, si nota che il fenomeno ha assunto un trend di crescita negli ultimi dieci anni, seguendo i luoghi e i tempi delle principali manifestazioni fieristiche che si tengono in città. Dai dati sul fatturato si evince che la concentrazione, definita come il valore annuale dell’indice di Gini, è in crescita lineare fino al 2019, con l’unica eccezione del 2015 quando la maggiore offerta di locazioni brevi per il grande evento dell’Expo 2015 porta a un processo di deconcentrazione. Tra gli attori che performano meglio in piattaforma emergono i cosiddetti *host multi-listing* che, nel caso milanese, comprendono società commerciali nazionali e transnazionali, come piattaforme di secondo livello e catene di alberghi attive in altre città d’arte italiane. La normativa sul settore degli affitti brevi si limita all’imposta di soggiorno e alla disciplina del regime fiscale delle locazioni di breve termine. In linea con quanto accade in altre città italiane, la piattaforma, che da intermediario favorisce la creazione di queste forme di concentrazione della rendita, è regolata in maniera molto lasca: Airbnb viene prima riconosciuto come pratica collaborativa all’interno dell’agenda Milano “Sharing city” e, successivamente, identificata come *partner* delle strategie di promozione del territorio (Giochi olimpici invernali 2026) e come interlocutore principale per favorire forme di affitto transitorio di medio e lungo periodo a canone concordato.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aguilera, T., Artioli, F., Colomb, C., 2019. Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: a comparison of Barcelona, Paris and Milan, *Environment and Planning A*.

Andreis, E., 2019. *Olimpiadi 2026, effetto turismo: tre miliardi di euro a Milano e alla Lombardia. L'affare dei Giochi*. [online] Disponibile su: <[https://milano.corriere.it/19\\_giugno\\_27/olimpiadi-2026-effetto-turismo-tre-miliardi-euro-milano-lombardia-l-affare-giochi-ade8d456-989c-11e9-a7fc-0829f3644f7a.shtml](https://milano.corriere.it/19_giugno_27/olimpiadi-2026-effetto-turismo-tre-miliardi-euro-milano-lombardia-l-affare-giochi-ade8d456-989c-11e9-a7fc-0829f3644f7a.shtml)> [Accesso 10 Luglio 2021].

Bigatti, G., 2016. *Milano: una Città Plurale*, Bologna: Il Mulino.

Camera di commercio, 2019. *Milano produttiva. 29° Rapporto della Camera di Commercio di Milano Monza Brianza e Lodi*. [online] Disponibile su: ><https://www.milomb.camcom.it/milano-produttiva-2019>> [Accesso 10 Luglio 2021].

Camera di commercio, 2017. *Milano produttiva. 27° Rapporto*. [online] Disponibile su: <<https://www.milomb.camcom.it/documents/10157/34734571/milano-produttiva-2017.pdf/a77c42f4-3218-485a-b4e8-d83d6d35192f>> [Accesso 10 Luglio 2021].

Cavestri, L., 2021. Intesa Airbnb-Comune per favorire gli affitti a canone concordato. *Il sole 24 ore* [online] Disponibile su: <[https://www.ilsole24ore.com/art/intesa-airbnb-comune-milano-favorire-affitti-canone-concordato-AELsdOH?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/intesa-airbnb-comune-milano-favorire-affitti-canone-concordato-AELsdOH?refresh_ce=1)> [Accesso 10 Luglio 2021].

Comune di Milano, 2020. *Turismo. Nel 2019 sfiorati 11 milioni di visitatori*. [online] Disponibile su: <<https://www.comune.milano.it/-/turismo.-nel-2019-sfiorati-11-milioni-di-visitatori>> [Accesso 10 Luglio 2021].

Comune di Milano, 2019. *Palazzo Marino: il Calendario delle "Week" che animeranno Milano nel 2020*. [online] Disponibile su: <<https://www.comune.milano.it/-/palazzo-marino.-il-calendario-delle-week-che-animeranno-milano-nel-2020>> [Accesso 10 Luglio 2021].

Comune di Milano, 2014. *Milano Sharing City*. [online] Disponibile su: <<https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/linee-guida-milano-sharing-city>> [Accesso 10 Luglio 2021].

D'Ovidio, M., 2011. *The creative city does not exist*, Ledizioni.

Foti, F., 1993. *Milano, Metropoli Frammentata*, Milano: Franco Angeli.

Gibelli, M.C., 2016. Milano: da Metropoli Post-Fordista a Mecca del Real Estate, *Meridiana*, Vol. 85, pp. 61-80.

Guerrera, A., 2019. Airbnb sponsor delle Olimpiadi, partnership speciale con il CIO. *La repubblica* [online] Disponibile su: <[https://www.repubblica.it/sport/vari/2019/11/18/news/airbnb\\_sponsor\\_olimpiadi-241347444/](https://www.repubblica.it/sport/vari/2019/11/18/news/airbnb_sponsor_olimpiadi-241347444/)> [Accesso 10 Luglio 2021].

Lizzeri, G., 2019. Il Turismo a Milano: una città turistica per caso, *Arcipelago Milano*. [online] Disponibile su: <<https://www.arcipelagomilano.org/archives/54209>> [Accesso 10 Luglio 2021].

Picascia, S., Romano, A., & Teobaldi, M., 2019. *The airification of cities. Making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy*.



Rolando, S., 2017.

*Brand Milano. Atlante della Nuova Narrativa Identitaria*, Hoepli.

Sadowski, J., 2020. The Internet of Landlords: Digital Platforms and New Mechanisms of Rentier Capitalism, *Antipode*, DOI: 10.1111/anti.12595.

Ward, C., Aalbers, M., 2016.

‘The shitty rent business’: what’s the point of land rent theory, Virtual special issue editorial essay, *Urban Studies*, Vol. 52, Issue 9.

# AIRBNB A FIRENZE: GEOGRAFIE, CONCENTRAZIONE ED ATTORI

**Flavia Giallorenzo**

Università degli Studi di Firenze

DIDA – Dipartimento di Architettura

*flavia.giallorenzo@unifi.it*

## ABSTRACT

The contribution aims to analyse the relationship between actors and the geographies of the Short-term Rental promoted on Airbnb in the city of Florence. It changes in time and space, as far as the actors involved, the supply concentration and the urban policy are concerned. Airbnb's supply constantly increases in time, but not in space. Indeed, global (and virtual) dynamics, driven by the Platform and boosted by the hosts that offer properties for rent, assume the local (and physical) dimension concentrating in the city centre of Florence. Furthermore, the constant flow of tourists and foreign capitals in the tourism and luxury sector in the city centre accelerated in the last years also due to Airbnb and, thus, it is a crucial and challenging issue for tourism, housing and urban governance at various scales. The “common owning” represents the ratio behind the study of complex dynamics linked to Airbnb, the “estate property and networks” These relationships deliver impacts on urban space and liveability in the city, both subjects of the public policy analysed in the concluding part of this contribution

*Short-term rentals, Tuscany, urban policy, regulation, stakeholders*

Il contributo intende analizzare il fenomeno degli affitti a breve termine a Firenze e in particolare le relazioni tra gli attori e le geografie dell'offerta su Airbnb. Queste relazioni assumono nel tempo dimensioni variegata in termini di attori coinvolti, offerta nella città e cornici regolative e politiche entro cui le dinamiche tra affitti a breve termine e città si sviluppano. Se la geografia dell'offerta Airbnb a Firenze cresce uniformemente nel tempo, non fa altrettanto nello spazio. Infatti, le dinamiche globali (e virtuali), guidate dalla piattaforma e dalle varie tipologie di host che ne sono il motore, atterrano sulla dimensione (fisica) locale concentrandosi sul centro storico. Il costante afflusso di turisti e investitori del mercato turistico e del lusso nel centro storico, accelerato negli ultimi anni anche dal fattore Airbnb, è una questione nodale sia per il mercato turistico che immobiliare, nonché una sfida per le politiche urbane a varie scale. Il “possedere in comune” è la cornice di senso nello studio delle complesse dinamiche Airbnb, legate al “possesso dei muri e delle reti” che incidono primariamente sullo spazio pubblico e la vivibilità urbana, oggetto delle politiche pubbliche, la cui analisi chiude l'articolo.

*Affitti a breve termine, Toscana, politiche urbane, regolazione, stakeholders*

## IL CONTESTO TERRITORIALE

Le condizioni locali in cui si inserisce Airbnb – tanto nella sua dimensione globale di *company* quotata in borsa, quanto nella sua dimensione ‘operativa’ locale di cui *hosts* e *guests* sono il motore – sono cruciali per analizzare le relazioni tra gli attori coinvolti, privati e pubblici, e le geografie dell’offerta Airbnb. Sono queste, infatti, oggetto di numerosi studi che riguardano gli impatti sulla città del settore degli affitti a breve termine mediati dalle piattaforme digitali come, ad esempio, le risposte dei privati e della Piattaforma rispetto alle politiche pubbliche (Ferreri & Sanyal 2018; Colomb & Moreira de Souza 2021) e gli effetti economici e socio-spaziali – tra cui l’aumento dei prezzi degli affitti tanto da allontanare progressivamente gli abitanti stabili, la riduzione dei servizi e nella vivibilità urbana, la concorrenza rispetto ad imprenditori regolari del settore ricettivo, la propulsione della turistificazione (Barron *et al.*, 2018; Lee, 2016; O’Neil & Ouyang 2016) – riconducibili alla diffusione di affitti a breve termine. La città di Firenze è stata oggetto di studi sia delle dinamiche spaziali (Picascia *et al.*, 2017) del ‘fenomeno Airbnb’, che su quelle sociali (Ottonelli & Pavarin 2016; Galli & Lensi 2019).

Il contributo, di tipo analitico interpretativo, è stato costruito nell’ambito di una ricerca comparativa in cinque casi studio italiani – Milano, Firenze, Roma, Napoli, Palermo (Pizzo, Vicari *et al.*, *forthcoming*) – e si compone di una parte introduttiva di inquadramento del contesto socioeconomico e politico locale per collocare l’analisi dell’offerta su Airbnb prima e durante la pandemia da Covid-19. L’analisi degli attori, della regolazione e delle politiche che toccano più o meno implicitamente Airbnb a Firenze chiude il contributo.

I processi di turistificazione di Firenze hanno origini piuttosto lontane, che sono riconducibili sì ad un patrimonio storico architettonico e museale indiscutibilmente attrattivo, ma anche a politiche di lungo corso che hanno contribuito ad un allontanamento progressivo dei residenti dal centro storico, oggi nodo denso dell’offerta e della domanda di affitti a breve termine. L’alluvione del 1966 è individuata da Gattai come una crisi di innesco di nuove cornici politiche entro cui ripensare la città, in cui l’*hinterland* assume un ruolo di cintura produttrice e industriale, mentre Firenze “si avvia a funzionare da polo commerciale, direzionale, amministrativo e di consumo.” In tempi più recenti, le strategie locali di dislocazione di servizi essenziali attrattori di fruitori e lavoratori come l’università, il palazzo di giustizia e gli uffici della Regione verso quartieri periferici hanno ulteriormente influito sulla perdita di residenti stabili del centro storico, che l’ingresso di un attore come Airbnb ha accelerato. E la pandemia ha in qualche misura evidenziato questo dato. Durante la consegna delle mascherine durante il lockdown è stata trovata in casa la metà dei residenti «ufficiali».<sup>2</sup>

Nel periodo 1975-2019 Firenze ha perso 93.000 residenti, che si sono per lo più spostati verso i comuni dell’empolese e della piana, in particolare a Prato<sup>3</sup>. Nel 2017<sup>4</sup> risiedevano nel comune 377.392 persone, di cui il 17.8% nel Quartiere 1 (Centro Storico: 11,3 kmq, in cui il tessuto residenziale rappresenta un quarto

1 <https://www.perunaltracitta.org/2017/01/09/1966-2016-per-una-controllettura-dellalluvione/>

2 [https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/21\\_giugno\\_11/firenze-fa-conto-residenti-persi-mentre-intorno-comuni-crescono-68c75e9a-ca6f-11eb-a9ca-ed9887ba1b31.shtml](https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/21_giugno_11/firenze-fa-conto-residenti-persi-mentre-intorno-comuni-crescono-68c75e9a-ca6f-11eb-a9ca-ed9887ba1b31.shtml)

3 *Ibid.*

4 Comune di Firenze (ufficio statistica). [https://www.comune.fi.it/system/files/2018-12/bollettino\\_aprile\\_2018.pdf](https://www.comune.fi.it/system/files/2018-12/bollettino_aprile_2018.pdf)

del totale comunale<sup>5</sup>), 24,3% nel Quartiere 2 (Campo di Marte: 23,6 kmq), 10,8% nel Quartiere 3 (Gavinana Galluzzo: 22,7 kmq), 18,3% nel Quartiere 4 (Isolotto Legnaia: 17 kmq), 28,8% nel Quartiere 5 (Rifredi: 28kmq).

Dall'analisi sulle sezioni censuarie (Censimento Istat 2011) emerge che il Centro Storico e Rifredi ospitano il maggior numero di famiglie in alloggi in affitto, mentre è Gavinana il quartiere che ne ospita meno in termini assoluti. Il numero assoluto di famiglie in alloggi di proprietà è maggiore nei quartieri di Campo di Marte e Rifredi. Il rapporto tra famiglie in case di proprietà e famiglie in affitto su tutto il comune è di 1:3,2. Il rapporto più alto era rappresentato da Campo di Marte con 1 famiglia in affitto ogni 3,8 in case di proprietà, mentre all'interno del sito Unesco (1:2) il rapporto era minore rispetto agli altri quartieri ed inferiore anche alla media dell'intero comune. Tuttavia, dal momento che nel 2011 gli annunci su Airbnb erano una realtà marginale dell'offerta turistica fiorentina, sarebbe interessante poter monitorare i dati ad oggi. Nel 2019 le locazioni nel mercato a lungo termine ordinario sono state 4643 (IML<sup>6</sup> 5,5%), mentre le locazioni a studenti 999 (IML 1,2%). Firenze è tra le maggiori città italiane in cui l'affitto ordinario sul lungo periodo è più caro (Rapporto Omi 2020). Conti, consigliere speciale per la statistica del sindaco di Firenze Nardella, commentando recenti dati demografici, ha affermato: «Noi crediamo, visti i dati, che Airbnb abbia riempito un vuoto», magari usando in modo diverso appartamenti prima dati a studenti o immigrati che non risultavano dalle statistiche<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda i dati su Airbnb a disposizione, che, si ricorda, non sono ufficialmente rilasciati dalla Piattaforma, l'avvento della pandemia da Covid-19 ha fatto registrare una flessione negativa nell'offerta, dopo anni di costante aumento.

La fotografia della 'situazione Airbnb' a gennaio 2021 indica che nel comune di Firenze sono presenti 11.527 annunci. Di questi 8.757 sono intere proprietà (case/appartamenti/ville...), 246 stanze di hotel, 2.487 stanze private e 37 stanze condivise. Le analisi cartografiche (*fig.1*) mostrano che la presenza degli annunci Airbnb nel comune non è equamente distribuita. I 5 quartieri che lo compongono sono infatti interessati dal fenomeno in modo variabile: il quartiere 1, centro storico, ospita 8387 annunci, 742/kmq (di cui 80,8% *intere proprietà*, 2,2% *camere di hotel*, 16,7% *stanze private*, 0,2% *stanze condivise*). Di questi, 7557 annunci ricadono all'interno del perimetro del sito protetto dall'Unesco (5 kmq, per una densità di 1511 annunci per kmq<sup>8</sup>) che rientra completamente nel quartiere 1. Campo di Marte ospita 1172 annunci (50 annunci/kmq), Gavinana Galluzzo 460 (20,3/kmq), Isolotto Legnaia 524 (30/kmq), mentre a Rifredi si può scegliere tra 984 annunci (35/kmq). In questi quartieri la percentuale di intere proprietà rispetto alla totalità degli annunci si attesta intorno al 60%, mentre il resto dell'offerta è coperta da stanze private. Non superano la soglia dell'1% le stanze condivise.

5 Nel 2011 (anno del Censimento Istat), gli edifici ad uso residenziale nel Quartiere 1 sono infatti 8054 (dei quali 5136 all'interno del sito Unesco), quasi un quarto dei 33.314 sull'intero comune.

6 l'indice IML (che rappresenta il "rapporto tra il numero di abitazioni locate (nuovi contratti) e il numero di abitazioni potenzialmente locabili", ossia la percentuale delle abitazioni locate rispetto a quelle disponibili per la locazione" <https://www.confedilizia.it/wp-content/uploads/2016/06/Analisi-locazioni-2015-Articolo-di-Mele.pdf>

7 [https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/21\\_giugno\\_11/firenze-fa-conto-residenti-persi-mentre-intorno-comuni-crescono-68c75e9a-ca6f-11eb-a9ca-ed9887ba1b31.shtml](https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/21_giugno_11/firenze-fa-conto-residenti-persi-mentre-intorno-comuni-crescono-68c75e9a-ca6f-11eb-a9ca-ed9887ba1b31.shtml)

8 Nel 2019 gli appartamenti per kmq nel comune sono 79,55 (0,022 per residente) mentre all'interno del sito Unesco 687,21 (0,12 per residente). ([https://www.comune.fi.it/system/files/2020-05/Bollettino\\_aprile\\_2020.pdf](https://www.comune.fi.it/system/files/2020-05/Bollettino_aprile_2020.pdf))

È evidente la concentrazione dell'offerta, adeguata alla domanda, nel quartiere 1.

Va ricordato che non tutti gli annunci propongono intere proprietà o sono immobili destinati esclusivamente (365 giorno all'anno) alla ricettività, tuttavia i dati evidenziano una sproporzione nella densità dell'offerta nel centro storico, anche a gennaio 2021. Una tendenza che non muta da quando Airbnb è in città, confermata da Picascia, Romano Teobaldi nel 2016 (Picascia *at al.*, 2016), e attestata anche a cavallo della pandemia. È infatti nel centro storico che tra il 2019 e il 2020 l'offerta subisce cali minori rispetto agli altri quartieri (Fig.2).

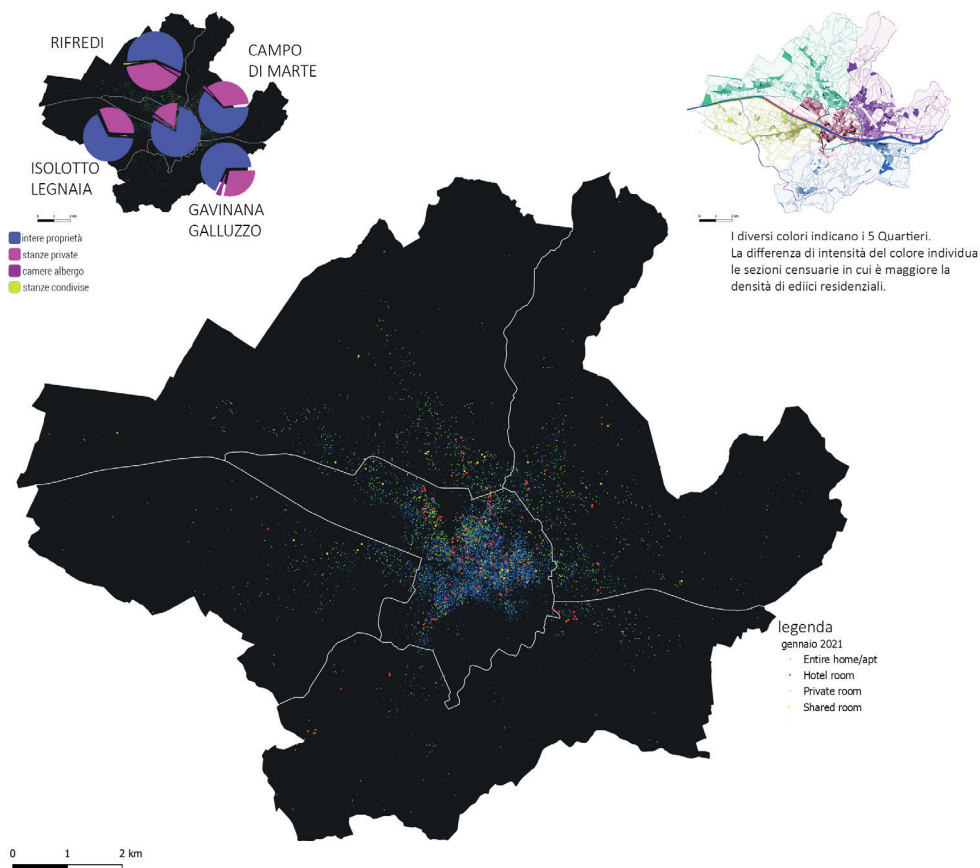


Figura 1 | Annunci su Airbnb a Firenze (gennaio 2021). La mappa più grande descrive l'offerta Airbnb a gennaio 2021, segnalando in blu gli annunci di intere proprietà, in verde le stanze private, in rosso le stanze di hotel ed in giallo le stanze condivise. Per queste ultime due categorie è stato necessario aumentare la grandezza del simbolo per renderle visibili visto l'esiguità dei numeri (cfr il testo). In alto a sinistra sono riportati grafici a torta della tipologia di annunci per quartiere. In alto a destra, una mappa della distribuzione del patrimonio immobiliare nei 5 quartieri: l'intensità del colore individua le sezioni censuarie in cui è maggiore la densità di edifici residenziali. Elaborazione su fonte dati InsideAirbnb (elaborazione dell'autrice).



## Cambiamento 19/20 Firenze



Figura 2 | La mappa descrive il cambiamento dell'offerta tra il 2019 e il 2020 attraverso una classificazione in quartili. (Elaborazione di Guido Anselmi, su fonte dati Inside Airbnb)

### GEOGRAFIE DEL TURISMO IN TOSCANA. AIRBNB A FIRENZE PRIMA E DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19

L'analisi di Picascia, Romano, Teobaldi (Picascia *et al.*, 2016) mostra che a Firenze nel 2016 il 63,5% dell'offerta di annunci era all'interno del centro storico e copriva il 18% del patrimonio immobiliare. Peculiare era il *pattern* di distribuzione sul territorio comunale per cui sia l'offerta che la domanda decrescevano all'aumentare della distanza dal centro storico.

Con l'avvento della pandemia, tra il 2019 e il 2021, il numero di annunci su Airbnb ha subito un calo del 4% sul comune, mentre nei singoli quartieri vede Campo di Marte perdere l'11% dell'offerta, Isolotto il 6, Gavinana il 5, il centro storico il 3, mentre Rifredi ha un aumento del 3% (Fig.3). Tra il 2019 e il 2020 il numero di annunci aveva subito un calo sul comune del -0,4%, che venne registrato anche dalla stampa come la prima flessione in negativo da sempre. Nei singoli quartieri Campo di Marte scendeva del 5%, mentre Gavinana e Isolotto calavano del 2% rispetto alla media sull'anno precedente. Unici quartieri ad aumentare il numero di annunci nel 2020 rispetto al 2019 sono stati il centro storico (+1%) e Rifredi (+6), caratterizzato da grandi poli infrastrutturali e dei servizi (l'Università, la sede della regione Toscana, il palazzo di giustizia, l'ospedale...). Va fatto presente che il quadro quantitativo dell'offerta in diminuzione durante la pandemia è da leggersi al netto dei molti annunci che sono rimasti su Airbnb ma che non erano a disposizione, come se fossero congelati e forse spostati su altri mercati come il medio termine, in attesa del ritorno dei turisti. Il calcolo degli annunci effettivamente disponibili in piena pandemia sarebbe complicato visti i molti modi a disposizione degli host per evitare che l'annuncio fosse affittato pur mantenendolo attivo, come ad esempio la gestione del calendario, un aumento del prezzo per notte non ordinario, fino al cambio dell'opzione 'instant bookable' e quindi la possibilità di rifiutare l'affitto una volta contattati dal cliente.

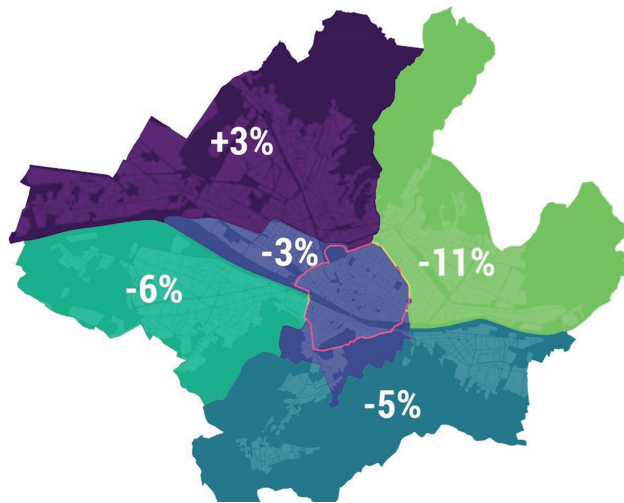


Figura 3 | Variazione Percentuale per Quartieri (2019-2021). La mappa descrive la variazione percentuale dell'offerta Airbnb tra il 2019 (media sull'anno) e il primo mese del 2021. La linea rossa indica il perimetro del sito Unesco. Elaborazione su fonte dati InsideAirbnb (elaborazione dell'autrice).

Guardando al lungo periodo, ovvero nell'arco temporale di cui si hanno a disposizione i dati, l'offerta Airbnb a Firenze è stata caratterizzata da una crescita costante (Fig.4). Il 2019 è il primo anno in cui si percepisce un calo, che chiaramente continua nel 2020 e nel 2021. In questi anni non ci sono stati eventi di portata internazionale, se non la premiere mondiale del film 'Inferno' nel 2016, ma anche la serie televisiva 'I Medici' tra il 2016 e il 2017. Sembra quindi la città stessa, e non la portata dei grandi eventi, ad essere oggetto di attrazione per il turismo, che dal 2005 al 2014 cresce in modo costante, fatta eccezione per gli anni della crisi 2008-2009, ampiamente recuperato nel 2010 anche grazie ad un aumento delle presenze straniere (Ottonelli & Pavarin, 2016). L'apertura della tramvia nel 2018 e 2019, invece, specie nei quartieri più periferici (prima all'Isolotto e poi a Rifredi sia nell'area universitaria che del polo ospedaliero) può esser stata volano di diffusione dell'offerta in queste zone, avendole collegate in modo strategico alla centralissima stazione di Santa Maria Novella (Fig.4).

Per quanto riguarda i *trend* turistici regionali, già nel 2018 le categorie ricettive più richieste erano gli agriturismi (+9.4% rispetto al 2017), gli affittacamere, i B&B, gli hotel a 4 e 5 stelle (+10.7%), mentre gli hotel a 1 e 2 stelle erano già in crisi (Irpet, 2019). Saranno presumibilmente quest'ultimi a risentire maggiormente della pandemia, con possibili spostamenti del loro *target* verso mercati accessibili come alcuni B&B e annunci Airbnb. Inoltre, la chiusura di queste strutture ricettive, considerata la tipologia di immobile che rimane a disposizione nella città, costituisce un richiamo potenziale per ulteriori investimenti turistici, siano essi di *host* singoli o '*multi-listings*', *companies* internazionali, imprenditori alberghieri o grandi catene.

Il settore del lusso rimane stabile, con una dinamicità crescente per quanto riguarda le compravendite.

9 Da intervista ad una Guida turistica fiorentina condotta nell'ambito della tesi di dottorato dell'autore, si apprende che questa serie televisiva ha aumentato il volume di turisti interessati a visite guidate.

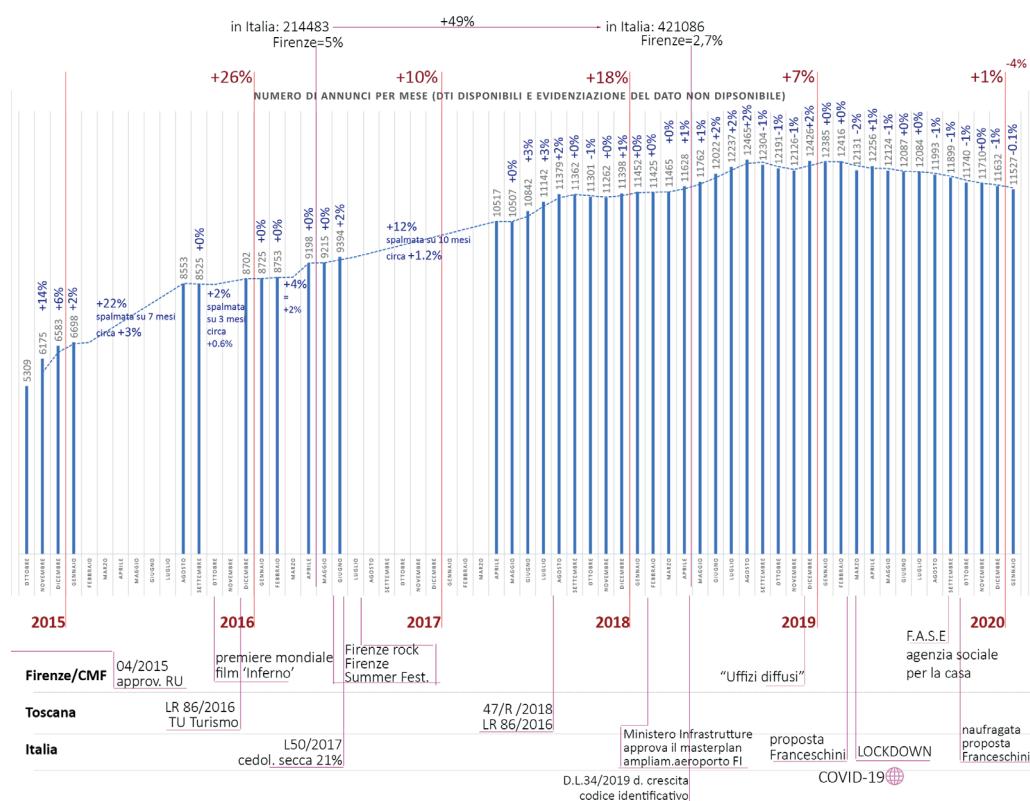


Figura 4 | Grafico andamento offerta 2015-2021. Elaborazione su fonte dati Insideairbnb e Tomslee (per il periodo 2015-2017). L'arco temporale considerato va dal 2015 a gennaio 2021. Dove mancano i dati da Tomslee, la variazione percentuale è stata distribuita sui mesi mancanti. Il dato sull'andamento dell'offerta Airbnb italiana è di Idealista<sup>10</sup> (elaborazione dell'autrice).

## GLI ATTORI

L'analisi di Barone e Mocetti (2016) ha evidenziato come a Firenze la ricchezza sia rimasta in cerchie professionali elitarie, rappresentate da cognomi che dall'anno 1427 continuano a detenere il potere economico in città. Questo viene in qualche misura registrato anche dagli uffici statistici comunali che riportano come "anche per il periodo d'imposta 2016, il 20% più facoltoso dei residenti nel comune di Firenze percepisce quasi il 50% del totale dei redditi dichiarati."<sup>11</sup> Da notare, inoltre, che Firenze è uno dei comuni italiani in cui l'imposta addizionale comunale Irpef è fissata allo 0,2%, con esenzione dalla aliquota per chi percepisce redditi annui fino a 25.000€.

Per quanto riguarda il mercato immobiliare, anche se piuttosto stagnante, con un calo dell'indice Ntn (numero transazioni normalizzato) del -7,5% tra il 2018 e il 2019, Firenze rimane una delle città italiane più redditizie per la rendita immobiliare (Rapporto Omi, 2020). A fianco a questo, il mercato immobiliare del lusso risulta invece piuttosto dinamico. Da una recente indagine (Fiorentino, 2020) emerge la presenza di compagnie estere che hanno comprato o stanno comprando immobili storici destinati a residenze o locazioni turistiche esclusive. Ne sono esempi l'ex Ospedale militare di San Gallo, la Manifattura Tabacchi, la ex Scuola di sanità militare di costa San Giorgio, l'ex Teatro comunale, l'ex sede della Cassa di risparmio di via Bufalini" (Agostini *et al.*, 2020: 32-33) e altri

10 [https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2019/06/11/131611-affitti-brevi-le-perplessita-di-confedilizia-sullemendamento#xts=582070&xtr=EPR-139-%5Bbolletino\\_14062019%5D-14062019-%5BW-10-titular-node\\_131611%5D-](https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2019/06/11/131611-affitti-brevi-le-perplessita-di-confedilizia-sullemendamento#xts=582070&xtr=EPR-139-%5Bbolletino_14062019%5D-14062019-%5BW-10-titular-node_131611%5D-)

11 [https://www.comune.fi.it/system/files/2019-02/bollettino\\_gennaio\\_2019.pdf](https://www.comune.fi.it/system/files/2019-02/bollettino_gennaio_2019.pdf)

acquistati da gruppi come The Student Hotel, Aermont Capital LLP, Fondazione Zeffirelli, e altri tra cui Gruppo LDC Luxury, Dreams & Culture recentemente sulla cronaca per l'acquisto di Palazzo Portinari Salviati e Palazzo Serristori<sup>12</sup>, entrambi destinati ad ospitalità e residenze di lusso.

Altri grandi attori, appartenenti al mercato del lusso ma non solo, sono definibili 'top hosts', ovvero host con grandi quantità di annunci su Airbnb, siano essi effettive proprietà dell'host o gestiti da agenzie (*property managers*) che non possiedono il bene immobile ma ne gestiscono l'affitto turistico per conto del proprietario, che non avrebbe tempo o capacità per farlo. Analizzarne la consistenza e la forma rappresenta un aspetto significativo per la comprensione delle dinamiche di turistificazione della città.

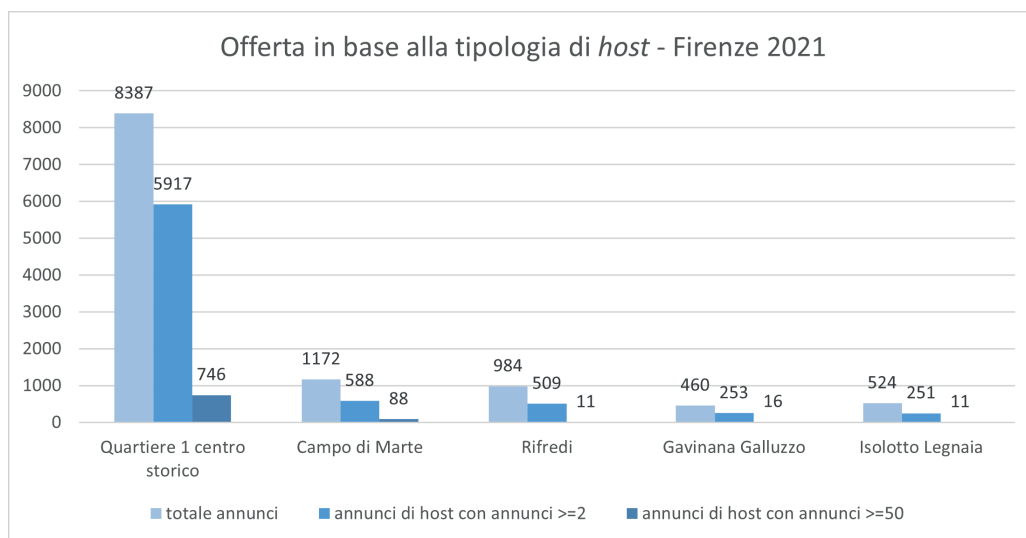


Figura 5 | Grafico dell'offerta a Firenze a gennaio 2021, classificata in base alla tipologia di host: è riportata la quantità di annunci su account di host con due o più annunci e con 50 o più annunci.

Si noti che due annunci possono anche far riferimento a due stanze nella stessa proprietà immobiliare. Tuttavia, vista la loro incidenza sull'offerta, non si è proceduto a disambiguare il dato. Elaborazione su fonte dati Inside Airbnb (elaborazione dell'autrice).

Dall'analisi della distribuzione spaziale degli annunci appartenenti a *top-host* nei quartieri 2, 3, 4, e 5 emergono due *configurazioni spaziali*: 1) una minoranza di annunci dei *top-host* si attesta alle pendici delle colline intorno al centro di Firenze (quartieri 1 e 2) la maggioranza si concentra sul confine del quartiere 1, che, essendo centrale, confina con tutti gli altri. Fanno eccezione tre annunci nel parco dell'Anconella (quartiere Gavinana) e tre nel quartiere Rifredi posizionati lungo assi di accesso (ferrovia e tramvia).

Quindi il quartiere 1 risulta un attrattore potente degli interessi dei 'top hosts', costituiti da *property managers* o compagnie immobiliari e del settore turistico ricettivo del lusso. All'interno dello stesso quartiere 1 è evidente la concentrazione di questa tipologia di proprietari all'interno del sito Unesco.

12 [https://firenze.repubblica.it/cronaca/2021/03/11/news/immobiliare\\_firenze\\_lusso\\_palazzo\\_beatrice\\_dante-291745605/](https://firenze.repubblica.it/cronaca/2021/03/11/news/immobiliare_firenze_lusso_palazzo_beatrice_dante-291745605/); <https://www.ilsole24ore.com/art/a-palazzo-serristori-12-appartamenti-extra-lusso-spa-e-piscina-ADTAbB6>

## L'APPROCCIO REGOLATIVO. LEGGI, QUADRI DI GOVERNANCE E STRATEGIE IN TOSCANA E A FIRENZE

Nel quadro complesso e multi-livello della regolazione dello short-term rental (Pizzo *et al.*, *forthcoming*), a livello regionale e locale si compone questo quadro. La Legge Regionale 20 dicembre 2016 n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale) ha subito un percorso non lineare verso l'entrata in vigore. Nella prima bozza del 2016, la legge prevedeva norme stringenti sugli affitti a breve termine, come un tetto massimo di giorni per la locazione e il possesso di una licenza rilasciata dall'amministrazione locale. La versione, entrata in vigore a maggio 2019, prevede solo l'obbligo di iscrizione al registro pubblico delle locazioni turistiche introdotto dalla stessa legge regionale a fini statistici.

Tra gli strumenti strategici in materia turistica, si ricorda il Piano operativo per il turismo 2021 che conferma il ruolo preminente di Toscana promozione turistica, in coerenza con la L.R.86/2016, nel coinvolgimento e nell'ascolto e di specifico supporto nella governance, nella strategia e nel design dell'offerta e del marketing<sup>13</sup>.

Le politiche turistiche e le strategie di marketing hanno consacrato nel mondo Firenze (e la Toscana) come luoghi del rinascimento. Nel 2021 propongono un turismo "esperienziale e sostenibile".

Alla scala comunale, l'amministrazione non ha potere regolativo sul turismo, ma può incidere sui territori e sulle dinamiche attraverso la pianificazione urbana. Nel regolamento urbanistico del comune di Firenze (2015), l'articolo 19 delle Norme tecniche di attuazione sancisce la destinazione d'uso residenziale anche per gli immobili destinati a locazioni turistiche.

Le strategie mosse negli ultimi anni a livello locale si pongono tuttavia su un piano esplicito di lotta agli affitti a breve termine – il patto tra Firenze Atene e Barcellona in 5 punti propositivi per ridurre gli affitti a breve termine<sup>14</sup>; la firma di una richiesta di maggior regolazione sull'*holiday rental* in Europa con altre 21 città<sup>15</sup>; la proposta di un decalogo, redatto con il sindaco di Venezia, rivolto al governo<sup>16</sup>; la richiesta nel 2021 al neo presidente del consiglio dei ministri Mario Draghi di una legge e più poteri ai sindaci per limitare gli affitti a breve termine<sup>17</sup>; ed anche recenti tentativi per ricondurre sul mercato del medio-lungo termine i proprietari che affittano ai turisti. Ne sono due esempi l'Agenzia sociale per la casa<sup>18</sup>, e la piattaforma Be.Long<sup>19</sup> che è rivolta a fruitori giovani e promuove "gli affitti a medio e lungo termine e la destinazione Firenze come città della formazione, della conoscenza e dell'innovazione".

Infine, il sindaco Nardella (PD) ha annunciato un censimento della popolazione residente nel centro storico per settembre 2021, poiché il Covid-19 sembra aver fatto emergere più chiaramente le criticità insite in una città basata sul turismo.

13 [https://www.regione.toscana.it/it/web/toscana-notizie/giunta/eugenio-giani/-/asset\\_publisher/bEfrAPfOozNA/content/id/36531783](https://www.regione.toscana.it/it/web/toscana-notizie/giunta/eugenio-giani/-/asset_publisher/bEfrAPfOozNA/content/id/36531783)

14 [https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/18\\_ottobre\\_24/airbnb-patto-difendere-citta-firenze-atene-barcellona-chiedono-aiuto-all-unione-europea-4a4a1064-d762-11e8-b198-3coe8fa3f1c5.shtml](https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/18_ottobre_24/airbnb-patto-difendere-citta-firenze-atene-barcellona-chiedono-aiuto-all-unione-europea-4a4a1064-d762-11e8-b198-3coe8fa3f1c5.shtml)

15 <https://eurocities.eu/latest/22-cities-call-for-stronger-european-regulation-of-holiday-rental-platforms/>

16 <https://live.comune.venezia.it/it/2021/03>

17 <https://www.firenzetoday.it/cronaca/nardella-draghi-legge-limitare-affitti-brevi.html>

18 <https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/nasce-lagenzia-sociale-la-casa>

19 <https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/firenze-destinazione-gli-affitti-medio-e-lungo-termini-nasce-belong-la>



Tabella 1 | Box Regolamentazione in materia di affitti a breve termine e turismo. Tabella riassuntiva della regolazione, delle politiche e delle strategie relative direttamente o indirettamente agli affitti a breve termine a livello regionale e locale (elaborazione dell'autore). Per un quadro generale e relativo ai campi di applicazione delle leggi, si faccia riferimento al capitolo comparativo di Pizzo et al. all'interno del VII Rapporto Urban@it.

## REGIONE TOSCANA

### Leggi e atti normativi

- **Legge Regionale 20 dicembre 2016 n. 86** (Testo Unico del Sistema Turistico Regionale) e successive modifiche (L.R. 58/2017; L.R. 24/2018; L.R. 3/2019; L.R. 51/2020). **Regolamento 7 agosto 2018, n. 47/R** (Regolamento di Attuazione della Legge Regionale 20 dicembre 2016 n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

Tra gli obiettivi della legge, nonostante gli adeguamenti dal 2016, permangono: *chiarire ruolo e funzioni delle strutture ricettive extralberghiere, in particolare per quanto concerne gli affittacamere ed i B&B, compreso il loro esercizio a livello non professionale e introdurre alcune disposizioni specifiche per le locazioni turistiche, alla luce dell'esplosione della cosiddetta sharing economy.* Inoltre, si propone di *ridisegnare la nuova governance del settore*, da incentrare sui Comuni, dopo lo scioglimento delle Aziende di promozione turistica (APT) nel 2010 e la cessazione delle competenze in materia da parte delle province a seguito della Legge 56/2014, divenuta effettiva dal 2016.

### Strumenti strategici

- Con la Legge Regionale 86/2016, dal 2018 entra in vigore **la nuova governance per il turismo: ruolo centrale di Toscana Promozione Turistica**
- **Documento Strategico Operativo Destinazione Toscana (2020)**  
 "La politica del turismo deve mirare principalmente a stimolare la competitività del settore, senza dimenticare che, a lungo termine, la competitività è strettamente legata alla sostenibilità del suo modello di sviluppo. Occorre sviluppare l'innovazione nel turismo, rafforzare la qualità dell'offerta in tutte le sue dimensioni, migliorare le competenze professionali nel settore, cercare di ovviare alla stagionalità della domanda, diversificare l'offerta turistica e contribuire infine al miglioramento delle analisi sul turismo. Il settore turistico presenta un importante potenziale di sviluppo dell'attività imprenditoriale dal momento che le imprese turistiche sono costituite in larga maggioranza da piccole e micro imprese."<sup>1</sup>
- **Piano Operativo per il turismo (2021)**  
 prevede l'investimento di circa sei milioni di euro su cinque aree di intervento: "business to business con le fiere e i workshop con i grandi tour operator internazionali; l'area comunicazione del brand con la campagna "Toscana. Rinascimento senza fine" e il focus "China"; gli interventi di valorizzazione dell'offerta "Costa Toscana / Isole Toscane", "I Cammini" e le celebrazioni per i 700 anni dalla morte di Dante Alighieri; gli interventi sulla governance con "Tuscany Together" ed infine le ricerche di mercato.

## COMUNE di FIRENZE

### Leggi e atti normativi

- **Regolamento Urbanistico**, approvato con deliberazione N. 2015/C/00025 (2015) Indicazione delle destinazioni d'uso: art. 19 delle Norme Tecniche di Attuazione<sup>2</sup>.  
 Sono in corso i processi partecipativi per il nuovo Piano Strutturale e Piano Operativo

### Strumenti strategici

- **Collect and Remit (2018)**. Accordo tra Airbnb e comune di Firenze.  
*La collaborazione fra Comune di Firenze e Airbnb, firmata a fine 2017 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2018, prevede 3 euro a persona già comprese al momento del pagamento per un massimo di 7 notti e prevede che questa venga versata direttamente alle casse comunali il 15 del mese successivo<sup>3</sup>.* (Nel 2019 il comune di Firenze ha ottenuto 6800000 euro di tassa di soggiorno dalla sola piattaforma Airbnb,

<sup>1</sup> <https://www.toscana-notizie.it/documents/735693/1421823/Destinazione+Toscana+2020+documento+strategico/b3c60138-69ac-4dd7-9803-76b7ac3cc0c6>

<sup>2</sup> "l'articolo 19 del regolamento urbanistico di Firenze che ha favorito il dilagare delle piattaforme digitali e dell'offerta non alberghiera può essere immediatamente modificato. «C'è un equivoco quando il sindaco Nardella parla di ritorno alla residenza nel centro storico – sostiene Fiorentino – E' possibile che si tratti anche di locazione di tipo turistico e ricettivo. Va distinto ciò che è residenza da ciò che non lo è. In questo modo possiamo stabilire il carico demografico e turistico massimo possibile e creare un argine alla diffusione della turistificazione. Per ora siamo al *laissez faire*: chi prima arriva, prima si inserisce». <https://ilmanifesto.it/stop-airbnb-le-nostre-citta-non-sono-alberghi/>

<sup>3</sup> [https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/imposta-di-soggiorno-incassati-oltre-6-milioni-e-800mila-euro-da-airbnb?language\\_content\\_entity=it](https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/imposta-di-soggiorno-incassati-oltre-6-milioni-e-800mila-euro-da-airbnb?language_content_entity=it)

il 16% del totale sull'anno<sup>4</sup>

- **Agenzia Sociale per la Casa F.A.S.E.** (Firenze: abitare solidale per l'empowerment di comunità) (2020)

Attraverso l'analisi dei bisogni abitativi e dell'intermediazione domanda offerta sul mercato delle locazioni ad uso abitativo, l'agenzia ha l'obiettivo di ampliare lo stock di alloggi immediatamente disponibili, agevolando contratti a canone concordato, anche per la 'fascia grigia' di persone che non hanno i requisiti per il diritto ad un alloggio popolare. Il problema è acuito dal Covid e "a seguito dell'evidenziarsi della crisi del modello di ricezione turistica B&B"<sup>5</sup>

- **Be.Long** piattaforma di affitti a medio termine di iniziativa e gestione pubblica (2021-Comune di Firenze e Destination Florence Convention and Visitors Bureau)

con la collaborazione di università, istituti di formazione, incubatori e acceleratori di impresa, agenzie immobiliari e property managers per promuovere affitti a medio e lungo termine e la destinazione Firenze come città della formazione, della conoscenza e dell'innovazione. Incentivi per host sulla tassa Imu e per i possibili nuovi 'residenti' a medio e lungo termine. Recentemente sembra che Airbnb abbia avanzato una proposta di collaborazione sul progetto.

Toscana		Regolazione su				
Riferimenti legge/strumento	Parole chiave	contratti/fisco/info	spazio urbano	rapporti tra Enti	rapporti tra privati	piattaforma
L.R.86/2016	governance; informazione	x		x		
Politiche che impattano su						
Riferimenti legge/strumento	Parole chiave	contratti/fisco/info	spazio urbano	rapporti tra Enti	rapporti tra privati	piattaforma
Doc.Str.Op.Destinazione Toscana 2020	governance			x		
Piano Operativo turismo 2021	promozione	x				
Firenze		Regolazione su				
Riferimenti legge/strumento	Parole chiave	contratti/fisco/info	spazio urbano	rapporti tra Enti	rapporti tra privati	piattaforma
R.U. 2015 Art.19	destinazioni d'uso		x			
Politiche che impattano su						
Riferimenti legge/strumento	Parole chiave	contratti/fisco/info	spazio urbano	rapporti tra Enti	rapporti tra privati	piattaforma
Collect&Remit 2018 Patto Firenze Airbnb	tassa di soggiorno	x				
F.A.S.E Agenzia Sociale per la casa	incentivi affitti a lungo termine	x	x		x	
Be.Long. Piattaforma pubblica per affitti medio-lungo termine	Firenze città dell'innovazione	x	x		x	x

<sup>4</sup> <https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/imposta-di-soggiorno-incassati-oltre-6-milioni-e-800mila-euro-da-airbnb>

<sup>5</sup> [https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/nasce-lagenzia-sociale-la-casa?language\\_content\\_entity=it](https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/nasce-lagenzia-sociale-la-casa?language_content_entity=it)

## CONCLUSIONI

Le dinamiche globali (e virtuali), accelerate attraverso le piattaforme e mosse dalle varie tipologie di host che vi si appoggiano, atterrano sulla dimensione (reale, fisica) locale di Firenze. L'afflusso di turisti e investitori del settore ricettivo di lusso nel centro storico ha visto un costante aumento negli ultimi anni, così come il mercato turistico, la cui crescita è anche dovuta all'offerta turistica di proprietari di immobili, spesso non imprenditori, che usufruiscono della 'semplicità' di Airbnb e delle agenzie di *management* per locare i propri immobili a breve termine. Sono le agenzie di *management* insieme a grandi compagnie internazionali che costituiscono i 'top-hosts', le cui geografie insistono su o gravitano attorno al centro storico. Tuttavia, il quartiere Rifredi, in cui vi sono servizi essenziali per lo più pubblici, e la cui accessibilità è stata potenziata dalla nuova rete tramviaria, ha visto aumentare l'offerta anche nel periodo pandemico.

Le criticità legate alla presenza di offerta di affitti brevi, cui è stato accennato nell'introduzione, sono al centro dell'indagine di studiosi di dinamiche urbane, pianificatori, geografi, economisti e sociologi, nonché attivisti. Mentre le politiche a tutti i livelli continuano un'opera, costante da anni, di promozione turistica di Firenze e della Toscana, la legge regionale ha perso l'occasione di normare gli affitti in modo più stringente? Le due nuove iniziative pubbliche fiorentine che legano la dimensione critica degli affitti (turistici) brevi al problema della diminuzione di residenti stabili in centro storico sono troppo recenti per poter dare un'interpretazione del loro impatto urbano e sociale che è al centro della domanda 'Chi possiede la città?'

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agostini, I., Fiorentino, A., Vannetiello, D., 2020.  
*Firenze Fabbrica del Turismo*. Per un'Altra città. [online] Disponibile su: <<https://www.perunaltracitta.org/wp-content/uploads/2020/10/Firenze-fabbrica-del-turismo-Agostini-Fiorentino-Vannetiello-edizioni-perUnaltracitta-2020.pdf>>.  
Barone, C., Mocetti, S., 2016. *Intergenerational mobility in the very long run: Florence 1427-2011. Working papers*. Banca d'Italia n. 1060. [online] Disponibile su: <[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2016/2016-1060/en\\_tema\\_1060.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2016/2016-1060/en_tema_1060.pdf?language_id=1)>.

Barron, K., Kung, E., Proserpio, D., 2018.  
*The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb*. Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=3006832> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3006832>>.

Colomb, C. and Moreira de Souza, T., 2021.  
*Regulating short-term rentals. Platform-based property rentals in European cities: the policy debates*. London: Property Research Trust. DOI: <<https://doi.org/10.52915/KKKD3578>>.

Ferreri, M., Sanyal, R., 2018.  
Platform economies and urban planning: Airbnb and regulated deregulation in London. *Urban Studies*. Vol. 55(15): 3353-3368.

Fiorentino, A., 2020.  
*A chi fa gola Firenze. Guida alle grandi holding che si appropriano della città* Edizioni perUnaltracittà, Firenze. [online] Disponibile su: <<https://www.perunaltracitta.org/wp-content/uploads/2020/12/A-chi-fa-gola-Firenze-Antonio-Fiorentino-Edizioni-perUnaltracitta-2020.pdf>>.

Galli, G., Lensi, M., 2019.  
La filosofia del trolley. Indagine sull'overtourism a Firenze. Carmignani Editrice.

Lee, D., 2016.  
How Airbnb Short-Term Rentals Exacerbate Los Angeles's Affordable Housing Crisis: Analysis and Policy Recommendations, *10 Harv. L. & Pol'y Rev.* 229.

O'Neill, J., Ouyang, Y., 2016.  
*From Air Mattresses to Unregulated Business: An Analysis of the Other Side of Airbnb*. University Park: The Pennsylvania State University.

Ottonelli, O., Pavarin, M., 2016.  
Caratteri e Sostenibilità del Turismo nelle Città d'arte: il Caso di Firenze, Fondazione Cesifin Alberto Predieri. [online] Disponibile su: <[https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2016/02/TURISMO\\_22\\_02\\_16.pdf](https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2016/02/TURISMO_22_02_16.pdf)>.

Picascia, S., Romano, A., Teobaldi, M., 2017.  
The aerification of cities. Making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions. In Ferreira J. A et Al., *Proceedings ebook of the Lisbon AESOP annual congress Spaces of dialogue for places of dignity: Fostering the European Dimension of Planning*: Universidad de Lisboa, pp.2192-2203.

Pizzo, B. e Vicari Haddock, S. (coordinamento), Anselmi, G., Conte, V., Esposito, A., Giallorenzo, F., Prestileo, F.(forthcoming).  
*Distribuzione e Concentrazione del Patrimonio Immobiliare nel Settore Short-Term Rental a Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo*. VII Rapporto Urbanit.

Rapporto Irpet., 2019.  
*Rapporto sul turismo in Toscana. La congiuntura 2018*. [online] Disponibile su: <[http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2019/06/rapporto\\_turismo\\_toscana\\_2019-1.pdf](http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2019/06/rapporto_turismo_toscana_2019-1.pdf)>

Rapporto Omi Osservatorio Mercato Immobiliare, 2020.  
*Rapporto Immobiliare 2020. Il Settore residenziale*. [online] Disponibile su: <[https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2020\\_20200521\\_Residenziale.pdf/40fee96c-49ad-6edb-e36b-1f54ff623b12](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2020_20200521_Residenziale.pdf/40fee96c-49ad-6edb-e36b-1f54ff623b12)>

# AIRBNB A ROMA: GEOGRAFIE, CONCENTRAZIONE ED ATTORI

**Barbara Pizzo**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura  
*barbara.pizzo@uniroma1.it*

## ABSTRACT

Before the pandemic, Rome reached the record of over 30,000 accommodations offered through Airbnb, about the half concentrated in the historic center. Indeed, the tourist use of real estate had already transformed the city for at least three decades. Therefore, it can be said that short-term rental has spread in Rome in a context where housing had already been strongly threatened by various forms of temporary use. Thus, the focus of this analysis is not simply the transition to short-term rentals, but the diffusion of the phenomenon in its specific geographical and historical characteristics. Through the results of a broader research dedicated to the transformations of urban rent and the real estate market in relation to crises, including the pandemic, supported and compared with a consistent stream of research dedicated to Airbnb, we try to highlight here some characteristics of the real estate in Rome in order to eventually define policies oriented to the governance of STR and the platform economy, within a very needed regulatory national framework but tailored on the local context.

*Real estate, short-term rentals, Rome, crisis, urban policy*

Prima della pandemia, Roma aveva raggiunto il record di oltre 30.000 alloggi offerti su Airbnb, di cui circa la metà concentrata nel centro storico. Ma i cambiamenti a favore dell'uso turistico del patrimonio immobiliare avevano trasformato la città già da almeno tre decenni. Si può dire quindi che lo short-term rental si sia innestato a Roma in un contesto in cui l'uso residenziale era stato già fortemente compromesso da varie forme di uso temporaneo. Per cui, al centro di questa analisi non è solo, né tanto, il passaggio agli affitti a breve termine, ma la storia e la geografia di diffusione del fenomeno nelle loro caratteristiche specifiche. Attraverso i risultati di una più ampia ricerca dedicata alle trasformazioni della rendita urbana e del mercato immobiliare in relazione alla crisi, inclusa quella pandemica, appoggiati e confrontati con un ormai solido filone di ricerca dedicato al fenomeno Airbnb, si provano a mettere in luce alcune caratteristiche del real estate romano per poter eventualmente definire delle politiche orientate al governo delle STR e dell'economia delle piattaforme, all'interno di un necessario quadro regolativo nazionale, ma misurate e tagliate sulla realtà locale.

*Patrimonio immobiliare, affitti brevi, Roma, crisi, politiche urbane*



## IL CONTESTO E L'APPROCCIO

Non sarebbe improprio dire che il turismo faccia parte della storia di Roma “da sempre”. Senza andare troppo indietro nel tempo e tornare all'antichità (quando la città era già destinazione dei viaggiatori provenienti dalle province dell'impero), la presenza della sede della Chiesa cattolica, con il suo calendario e i suoi riti collettivi, ha assicurato alla città un arrivo costante di pellegrini. Dopo il trasferimento a Roma della capitale d'Italia, con il particolare pendolarismo di chi frequenta le sedi del governo e delle istituzioni pubbliche, si afferma un'ulteriore forma di abitare temporaneo<sup>1</sup>. Se, prima della pandemia, Roma aveva raggiunto il record di oltre 30.000 alloggi offerti su Airbnb<sup>2</sup>, di cui circa la metà concentrata nel centro storico, è anche vero che i cambiamenti a favore dell'uso turistico del patrimonio immobiliare avevano trasformato la città già da almeno tre decenni. Si può affermare che la trasformazione del patrimonio immobiliare in *Short Term Rental* (da qui in avanti, STR) si sia innestata a Roma in un contesto in cui l'uso residenziale ordinario subiva già fortemente la concorrenza da parte di varie forme di uso temporaneo, o, in altre parole, che le STR hanno avuto importanti antecedenti a Roma. Per cui, il cambiamento che val la pena di analizzare non è solo, né tanto, il passaggio da affitti a lungo o a breve termine, ma la storia e la geografia specifiche di diffusione del fenomeno, e le trasformazioni in termini di accessibilità e gestione del patrimonio immobiliare causate direttamente o indirettamente dalle piattaforme.

Inoltre, sebbene sia stato ipotizzato che le piattaforme abbiano contribuito a diffondere l'uso temporaneo e il turismo nelle città e nei territori meno turistici più che non nelle destinazioni turistiche tradizionali (ad es., Radnović *et al.* 2019), ci si interroga sul contributo di piattaforme quali Airbnb per amplificare e diffondere ulteriormente il turismo nelle destinazioni turistiche consolidate, con gli impatti negativi dell'iper-turistificazione (Celata, Sanna, De Luca 2017). Qualche indicazione di merito può derivare proprio dall'analisi di casi come quello di Roma, per la varietà di situazioni, sia fisico-spaziali che socio-economiche, e per la tendenza (almeno fino allo scoppio della pandemia) del fenomeno Airbnb a propagarsi fuori dal centro storico (all'interno del quale rientrano i quartieri e i rioni con il più elevato numero di alloggi offerti sulle piattaforme<sup>3</sup>), per ragioni di saturazione del centro stesso, livello dei prezzi, e anche per la diffusione della retorica dell'esperienza “autentica”, che spinge una parte crescente della domanda a preferire alcune periferie storiche (ad es. Pigneto).

L'obiettivo è capire: 1) se e come, concretamente, il dominio delle piattaforme impatta sul mercato immobiliare e primariamente sulla possibilità di accedervi per la domanda “ordinaria” – in termini sia di disponibilità di alloggi che di prezzo; 2) quali sono gli attori di questo mercato – e quali sono (se ci sono) le specificità dell'impatto delle piattaforme sulle forme di uso e gestione del patrimonio e sugli assetti proprietari; 3) quali sono gli effetti, anche indiretti, della diffusione della possibilità di affittare a breve termine sulle propensioni e sugli atteggiamenti degli attori del mercato immobiliare, e quale è il contributo specifico delle piattaforme rispetto a tali orientamenti.

---

1 A ciò si aggiunga la presenza di migliaia di studiosi che arrivano a Roma ogni anno grazie ai bandi delle moltissime accademie, università e istituzioni culturali straniere che hanno sede a Roma, in alcuni casi da centinaia di anni.

2 Tre volte il numero degli esercizi ricettivi registrati.

3 Tra cui Trastevere, Monti, e la parte di Prati adiacente al Vaticano.

Questo contributo si basa sui risultati di diverse ricerche, più o meno direttamente legate alla diffusione delle piattaforme. Una, più ampia e di lunga durata, dedicata alle trasformazioni della rendita urbana, con casi ed esempi romani (Pizzo *forth.*); un'altra, tuttora in corso, che osserva l'housing, e più in generale i piani e le politiche che vengono elaborati per rispondere alla crisi - usata spesso come modo di legittimazione. E, non da ultimo, dalla riflessione collettiva prodotta all'interno di un gruppo di ricerca che si è costituito per rispondere alla proposta tematica del VII rapporto Urban@it (cf. Pizzo, Vicari et al. *forth.*). Una parte delle riflessioni e dei risultati di quelle ricerche si intreccia qui con studi più specificamente dedicati ad analizzare il fenomeno Airbnb, su cui questo lavoro si appoggia e con cui anche si confronta. Il riferimento più stretto e diretto è #mapparoma27<sup>4</sup>, mentre altri riferimenti essenziali sono riportati in bibliografia.

Nello specifico, partendo dall'articolazione in cinque classi proposta da #mapparoma per dar conto della variegazione del mercato immobiliare romano anche rispetto alle STR, sono stati individuati cinque quartieri, uno per ogni classe, e in ciascuno sono state condotte da tre a cinque interviste semi-strutturate, basate su un questionario con domande chiuse, semi-aperte e aperte. L'obiettivo era ottenere dati qualitativi, essenziali quanto quelli quantitativi, i quali ultimi derivano dai dataset di Inside Airbnb ed erano già stati utilizzati per #mapparoma27. Poiché tali analisi erano riferite al periodo pre-pandemico, per avere un quadro capace di dar conto con la stessa efficacia di rappresentazione del fenomeno nel suo andamento attuale è stata elaborata una mappa con le variazioni percentuali durante la pandemia<sup>5</sup> - il confronto tra scenario attuale e pre-pandemico sarà un riferimento importante per cogliere le questioni emerse dalle interviste agli agenti immobiliari.

Il questionario si intitola "Cambiamenti nel mercato immobiliare in seguito alla crisi Covid -19" e assume la pandemia, con le misure restrittive che ne sono conseguite, come uno shock improvviso (Guglielminetti et al. 2021) che ha messo in luce le contraddizioni di un modello di sviluppo controverso, quello della "monocoltura turistica" o della "iper-turistificazione" (Celata et al. 2017, 2020), rispetto al quale faticano ad emergere, e ancora di più a trovare realizzazione, proposte alternative. La pandemia ha generato una crisi quasi-istantanea del settore turistico (Rapporto Untwo, 2020), gettando ombre sulla "short-term city" (Celata e Romano 2020), una definizione che si attaglia in generale a Roma e ad alcuni suoi quartieri in particolare, prima di tutto al centro storico.

L'idea alla base della formulazione e dell'articolazione del questionario è che attraverso un'attenta ricognizione e riflessione qualitativa sui cambiamenti più recenti nel mercato immobiliare e sulle loro ragioni, si possano chiarire le scelte e anche le strategie degli attori implicati nella "short term city", e le caratteristiche e specificità dell'economia del real estate connessa alle piattaforme.

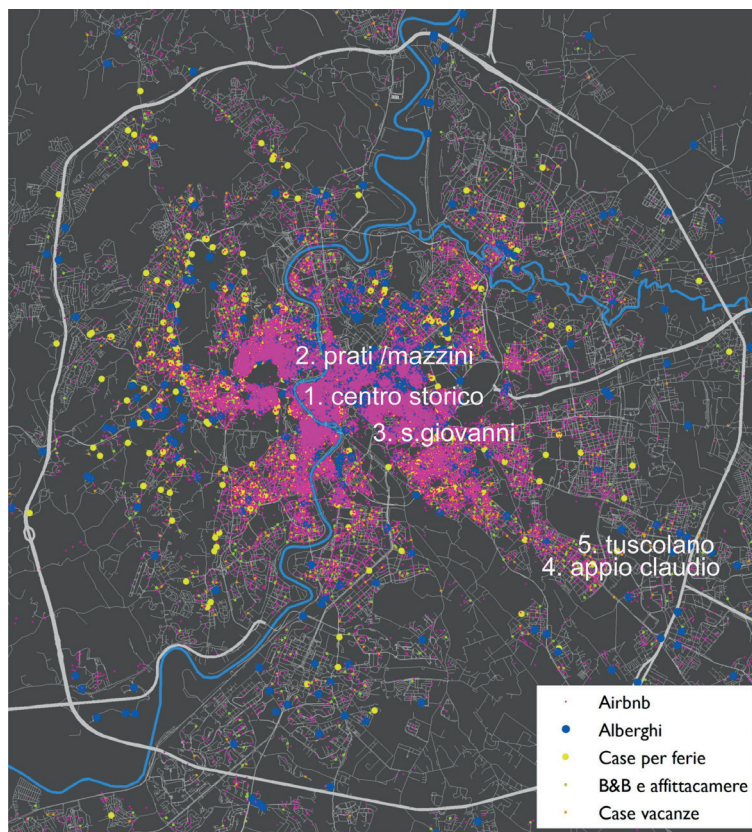
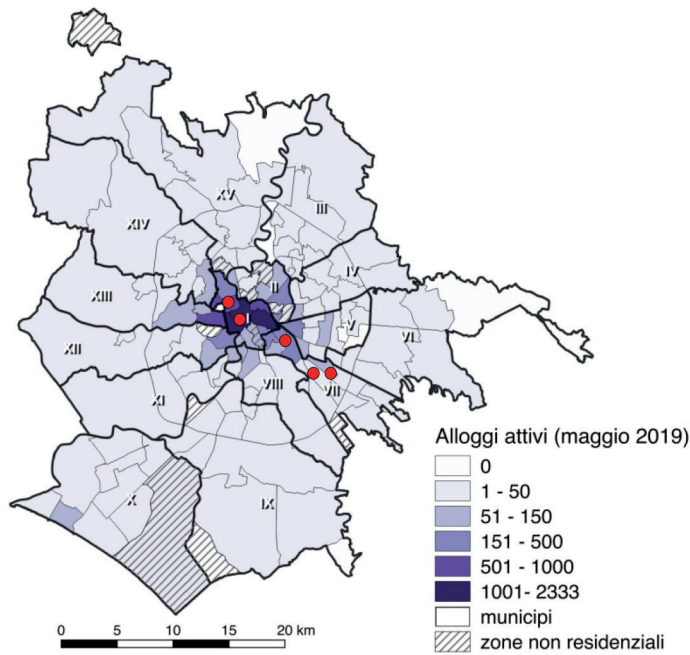
Il questionario è suddiviso in tre parti principali: una dedicata agli affitti, la seconda alle compravendite, la terza all'andamento generale del mercato, con un focus sui prezzi e anche sull'individuazione di tipi di impatto delle piattaforme sul mercato più tradizionale.

---

4 <https://www.mapparoma.info/mapparoma27-airbnb-15-700-alloggi-solo-nel-1-municipio/>

5 Ringrazio Guido Anselmi per l'elaborazione.

I quartieri considerati, evidenziati sulle mappe, sono: 1\_Centro Storico (Ripetta); 2\_Prati (Mazzini); 3\_S. Giovanni; 4\_Tuscolano (Appio Claudio); 5\_Tuscolano. L'uso turistico del patrimonio, e l'andamento del fenomeno STR prima della pandemia si ricavano dalle *Figure 1 e 2*, le variazioni (riportate in percentuale) a seguito della pandemia nella *Figura 3*.



*Figure 1 e 2* | La selezione delle aree campione sulla base dell'analisi di #mapparoma27  
(Elaborazione dell'autrice su base Mapparoma)



Figura 3 | Il cambiamento dell'offerta tra il 2019 e il 2020 attraverso una classificazione in quartili  
(Elaborazione di Guido Anselmi, su fonte dati Inside Airbnb)

## DATI ED EVIDENZE A PARTIRE DAI CAMBIAMENTI DEL MERCATO IMMOBILIARE

Il tema delle STR emerge dalle risposte in modo sia diretto che indiretto: considerando lo spazio limitato di questo scritto si riportano qui di seguito, sinteticamente, le principali evidenze emerse.

Oltre l'80% degli intervistati rileva una variazione significativa nell'offerta di alloggi in affitto, in tutte le aree considerate (e il 100% degli intervistati nel centro storico). Per il 60% circa tale variazione è molto consistente. Tutti concordemente attribuiscono tale variazione alla pandemia, e ritengono che la provenienza dei più numerosi alloggi offerti in locazione derivi, seppure in proporzioni diverse nelle diverse zone, da precedenti usi turistici o a breve termine. Più specificamente: per il centro storico il 100% degli intervistati ritiene che l'incremento nell'offerta di locazioni derivi da precedenti usi turistici – in molti casi le trasformazioni interne apportate mal si prestano ad un utilizzo ordinario come casa di abitazione, per cui gli immobili sono sul mercato; nel quartiere Prati la provenienza è sia dal ricettivo (che include anche residenze esclusive date in affitto come ricettivo di lusso), sia da precedenti contratti a lavoratori, in particolare di grandi società o enti (es. Fao, ambasciate e consolati) che hanno riorganizzato il lavoro in remoto. I locatari difficilmente possono realizzare gli stessi profitti con altri tipi di affittuari, non sono intenzionati ad abbassare i prezzi, per cui gli immobili sono sul mercato (da qui l'aumento dell'offerta). Nel quartiere S. Giovanni l'uso precedente del recente stock di immobili è più vario e bilanciato tra ricettivo, affitti a lavoratori e a studenti fuori sede; nel quartiere Appio Claudio gli immobili recentemente immessi sul mercato erano utilizzati principalmente per affitti a studenti e a lavoratori fuori sede e in minor quantità a ricettivo; nel quartiere Tuscolano (escluso Appio Claudio), la variazione del numero degli alloggi messi in locazione è molto minore, essendo prevalente l'uso residenziale tradizionale, con alcuni affitti a studenti e a lavoratori fuori sede.



Se si considerano le compravendite, l'aumento delle offerte, che si rileva in tutte le aree considerate, è però percentualmente più consistente nelle zone più periferiche. La ragione può essere rintracciata nella proprietà: nel centro storico e a Prati la tipologia di proprietari prevalente è quella di chi possiede da 2 a 5 immobili oltre a quello in cui abita (ma ci sono proprietari che possiedono patrimoni immobiliari anche molto più consistenti) e, come confermano tutti gli intervistati, chi ha molte proprietà tende a metterle a reddito, e non a venderle. Diversamente, più si procede verso la periferia della città più è frequente che le case presenti sul mercato appartengano a persone che vogliono cambiare casa; e, se si aveva un immobile in più che era messo in affitto per produrre reddito, in seguito al Covid questa scelta è stata spesso messa in discussione, con diversi impatti sul mercato. Tra questi, il ritorno all'affitto non per uso turistico, che si è verificato in tutte le parti della città seppure con qualche specificità e in proporzioni diverse.

Chi possiede più immobili messi a reddito nel settore turistico e STR, aspettando un qualche ritorno alla "normalità" nel frattempo usufruisce delle possibilità offerte prima di tutto dai contratti transitori, che rappresentano una alternativa interessante anche rispetto all'affitto breve (tanto che alcuni –non nel centro storico– sembrerebbero intenzionati a mantenere anche nel prossimo futuro questa forma d'uso); al posto di chi possiede una sola proprietà oltre alla propria abitazione, e l'aveva messa a reddito, specialmente se in zone meno pregiate della città e meno attrattive per gli usi temporanei, con i cambiamenti generati dalla pandemia sta pensando di mettere in vendita o l'ha già fatto.

Rispetto ai cambiamenti generati dalla pandemia e all'intreccio con la crisi del turismo, emerge la consapevolezza della relazione tra reddito da lavoro e patrimonio immobiliare, che si esplicita come accresciuta incertezza.

Tutto ciò ha alcuni importanti (ed evidenti) effetti:

- La 'liberazione' dall'uso turistico degli immobili non ha portato ad alcuni effetti ipotizzati (e anche sperati) rispetto al mercato ordinario, per ragioni diverse nelle diverse parti della città. Nel centro storico e nei quartieri dove l'uso turistico e la presenza delle piattaforme per la gestione delle STR era più consolidata, o rodada, le difficoltà del ritorno degli abitanti riguardano le trasformazioni degli immobili che li rendono poco desiderabili per un uso di lungo termine; d'altro canto, i locatari preferiscono ricorrere agli affitti transitori<sup>6</sup>. Questo fa sì che, seppure con una presenza inferiore di turisti, questa parte di città tende a restare una "short-term city". In generale, in queste zone ci si aspetta che una volta ripreso il turismo, tutte le case che erano usate con quello scopo torneranno ad esserlo.
- I contratti transitori sono prescelti anche in parti di città dove non sostituiscono l'affitto breve turistico: anche in quartieri più residenziali e popolari, aumenta l'incertezza rispetto alla situazione economica generale, per cui i locatari chiedono garanzie supplementari (incremento della richiesta di fidejussioni) prima di sottoscrivere i contratti d'affitto. In questi casi i contratti transitori sono percepiti come a minor rischio, e quindi sono preferiti dai locatari.

---

<sup>6</sup> Questi contratti non possono superare i 18 mesi, ma più frequentemente vengono redatti in una forma che non supera i 6 mesi, mentre molti sono le stipule che vanno da 1 a 3 mesi, seppur rinnovabili.



- Negli stessi quartieri, una parte delle strutture che erano state usate come locazioni turistiche (e anche gestite attraverso piattaforme) potrebbe tornare all'affitto ad uso residenziale. Le motivazioni prevalenti sono: la differenza di guadagno annuo tra le due forme di affitto non è tale da giustificare il lavoro che la gestione dell'immobile ad uso turistico richiede; la gestione "familiare" risulta poco competitiva, e al contrario è sempre più richiesta e si sta sempre più affermando una professionalizzazione della gestione degli alloggi Airbnb e turistici. Anche in questi casi, le forme di affitto preferite sono a studenti, a lavoratori fuori sede, e con contratti transitori.

Quindi, in estrema sintesi, e sulla base dell'indagine effettuata, sembra di poter dire che nel caso di Roma:

- *si tornerà ad abitare in centro?* – allo stato attuale dei fatti, e in mancanza di politiche pubbliche orientate a intervenire e governare il fenomeno, si direbbe di no: il centro sembrerebbe destinato ad essere città "short-term". In proporzioni minori, ma con non meno impatti negativi e problemi per la città, lo stesso vale per le aree più pregiate, per quelle che si erano già affermate o che si stavano affermando come le più desiderabili per un certo turismo (quello che insegue l'esperienza "autentica").
- *In medio stat virtus?* – La pandemia e le misure introdotte per contrastarne gli effetti hanno portato in primo piano l'affitto transitorio, da un lato come alternativa "temporanea" all'affitto breve, dall'altra come soluzione individuale all'incertezza e alla domanda di maggiori garanzie per i locatari rispetto all'affitto "classico".

## RAPPORTO TRA MERCATO IMMOBILIARE E PIATTAFORME

Un' ultima breve ma rilevante considerazione riguarda, prima che non l'impatto delle piattaforme sull'housing o più generalmente sul mercato immobiliare, la percezione delle interazioni tra i due. Come già segnalato, dalle interviste fatte emergono importanza e ruolo molto diversificati delle STR nelle diverse zone e quartieri della città, ma si rileva invece un'interessante convergenza rispetto al modo di considerare le relazioni reciproche tra mercato immobiliare e piattaforme (in particolare, Airbnb<sup>8</sup>). Quasi tutti gli intervistati, infatti, pur ammettendo che le piattaforme hanno un qualche impatto sul mercato immobiliare (100% nel centro storico e a Prati), ritiene che si tratti di due mercati completamente separati: solo il 50% ritiene che le piattaforme abbiano un impatto sui prezzi (e in questo caso, specificamente che producano aumenti), e meno del 50% ritiene che riducano l'offerta degli alloggi. Però, rispetto alla domanda relativa all'impatto sulla geografia del settore immobiliare emerge la più grande varietà di punti di vista, che si riportano in ordine di occorrenza decrescente: "riduce l'offerta immobiliare in alcune aree" ("porta all'espulsione degli abitanti e il loro spostamento in altre zone"); produce "polarizzazione" e "differenziazione" (anche all'interno di uno stesso quartiere); oppure, viceversa "produce omologazione" ("le piattaforme non considerano / non conoscono le microzone urbanistiche"), ma anche "evidenzia il già noto" – risposte che sembrano almeno parzialmente contraddire l'affermazione per cui si tratterebbe di due mercati separati, a meno di non interpretarla solo e unicamente rispetto alle due diverse forme di gestione.

<sup>7</sup> A Roma i contratti d'affitto più tradizionali erano 3+3 o 4+4 anni.

<sup>8</sup> Tra le piattaforme che compongono l'ecosistema digitale, Airbnb incide fortemente sulla sfera sociale ed economica degli utenti e sembra essere in grado di produrre alterazioni profonde nella struttura stessa dello spazio fisico in cui opera (Capineri, Picascia, Romano, 2018).

## CONCLUSIONI

Rispetto alle tre domande alle quali ci si proponeva di rispondere, qui sotto riportate, ci sembra di poter così sinteticamente concludere:

Sulla questione 1) – se e come, concretamente, la diffusione delle piattaforme impatta sul mercato immobiliare e primariamente sulla possibilità di accedervi per la domanda “ordinaria”, in termini sia di offerta che di prezzo –, non è ancora chiaro a tutti l’impatto della diffusione delle piattaforme sul mercato immobiliare, e neppure è chiara la tendenza al monopolio delle piattaforme per la gestione del patrimonio, cosa che invece è un dato consolidato nella letteratura internazionale e nazionale (per tutti, si veda Sadowski, 2020). Prevale, specialmente negli attori che operano attraverso le agenzie immobiliari (sia agenti immobiliari sia la loro clientela), l’idea che si tratti di due mercati diversi e separati – quindi il *medium* delle transazioni sembra decisivo per la definizione del mercato e dei suoi “confini”. Il fatto che materialmente il patrimonio immobiliare sia lo stesso, ossia che le due modalità di gestione e di uso riguardino uno stesso patrimonio immobiliare urbano, e che siano quindi inevitabilmente in competizione per l’uso degli alloggi, sembra sfuggire. Emerge qualche (debole) riflessione sugli effetti del mercato delle STR sui prezzi del mercato tradizionale; e solo in parte, in modo differenziato nelle diverse zone considerate, sugli impatti rispetto all’offerta.

Rispetto alla domanda 2) – quali sono gli attori di questo mercato – e quali sono (se ci sono) le specificità dell’impatto delle piattaforme sulle forme di uso e gestione del patrimonio e sugli assetti proprietari –, si evidenzia una importante differenziazione tra le diverse zone considerate. Tale differenziazione riguarda prima di tutto il tipo di attori (proprietari diversi, non solo tra singoli privati e società, come è già emerso dalle analisi dei cosiddetti “*Super-hosts*”<sup>9</sup> ma anche in base alla consistenza del patrimonio immobiliare posseduto), che hanno mostrato quindi comportamenti, propensioni e anche aspettative diverse. Emerge una tendenza alla professionalizzazione, che si deduce anche dal recente orientamento a rinunciare alla gestione diretta o familiare che caratterizza maggiormente alcune aree meno centrali.

Riguardo la domanda 3) – quali sono gli effetti, anche indiretti, della diffusione della possibilità di affittare a breve termine sulle propensioni e sugli atteggiamenti degli attori del mercato immobiliare, e quale è il contributo specifico delle piattaforme rispetto a tali orientamenti –, si rileva una tendenza ad utilizzare il contratto di affitto transitorio, sia per coloro che aspettano un ritorno del turismo, sia per coloro che, in seguito alla crisi pandemica, hanno preferito o si stanno orientando per un affitto non-turistico. Sebbene non si possa parlare di un effetto diretto delle piattaforme su tali orientamenti, e nonostante i pareri discordi emersi sulle interrelazioni tra immobili gestiti attraverso le piattaforme e mercato immobiliare, risulta in modo abbastanza evidente che le piattaforme hanno un effetto sia sul mercato sia sugli attori.

---

<sup>9</sup> A Roma, su 153 profili analizzati appartenenti al top 10%, 14 sono gruppi stranieri, a Milano su un totale di 100 profili appartenenti al top 10 %, 9 sono gruppi o società straniere, ma mentre a Roma il top 10% a Roma parte da 12 annunci a Milano il top 10% parte da 8 - mediamente a Roma i *super-host* sono più grandi. Ringrazio Guido Anselmi per l’elaborazione dati.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Brollo, B., Celata, F., Lelo, K., Monni, S., Tomassi, F., 2019.

#Mapparoma27 [online] Disponibile su: <<https://www.mapparoma.info/mapparoma27-airbnb-15-700-alloggi-solo-nel-1-municipio/>>  
In: Monni S., Lelo K., Tomassi F., Mapparoma, Le Mappe della disuguaglianza. [online] Disponibile su: <<https://www.mapparoma.info/>>.

Celata, F., Sanna, V. S., e De Luca, S., 2017. La "Airbnbificazione" delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia. Sapienza Università di Roma – Dip. Memotef: Roma.

Celata, F. e Romano, A., 2020. Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities, *Journal of Sustainable Tourism*. Doi: 10.1080/09669582.2020.1788568.

Celata, F., 2020. Come cambieranno le città degli affitti brevi e di Airbnb dopo la pandemia, CheFare. [online] Disponibile su: <<https://www.che-fare.com/celata-citta-affitti-piattaforme-pandemia/>>.

Celata, F., Capineri, C., e Romano, A., 2020. A room with a (re) view. Short-term rentals, digital reputation and the uneven spatiality of platform-mediated tourism. *Geoforum*. 112, 129-138. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.04.007>.

Guglielminetti, E., Loberto, M., & Mistretta, A., 2021. The impact of covid-19 on the European short-term rental market. Banca d'Italia, Covid-19 note, 3 febbraio 2021.

Milano, C., Novelli, M., e Cheer, J. M. eds. 2019. *Overtourism and tourismphobia: A journey through four decades of tourism development, planning and local concerns*. Tourism Planning & Development Volume 16, 4: Special issue.

Osservatorio Mercato Immobiliare, 2020. *Rapporto Immobiliare 2020. Il Settore residenziale*. [online] Disponibile su: <[https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2020\\_20200521\\_Residenziale.pdf/40fee96c-49ad-6edb-e36b-1f54ff623b12](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2020_20200521_Residenziale.pdf/40fee96c-49ad-6edb-e36b-1f54ff623b12)>.

Pizzo, B. e Vicari Haddock, S. (coord.), Anselmi G., Conte V., Esposito A., Giallorenzo F., Prestileo F. (forth.). *Distribuzione e Concentrazione del Patrimonio Immobiliare nel Settore Short-Term Rental a Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo*. VII Rapporto Urban@it, Il Mulino: Bologna.

Pizzo, B. (forth.). *Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo*. Donzelli: Roma.

Radnović, B., Grbović, D., Đurđević, D., e Grbović, Ž., 2019. *Marketing influence of touristic Airbnb application on vacation rental market in London, Paris, Berlin, Rome and Amsterdam*. 4<sup>th</sup> International thematic monograph: Modern management tools and economy of tourism sector in present era, 571 DOI: <https://doi.org/10.31410/tmt.2019.571>.

Sadowski, J., 2020. The internet of landlords: Digital platforms and new mechanisms of rentier Capitalism, *Antipode*, 52, 2: 562-580. DOI: 10.1111/anti.12595.

Unwto, 2020. International tourist numbers down 65% in first half of 2020. [online] Disponibile su: <<https://www.unwto.org/news/international-tourist-numbers-down-65-in-first-half-of-2020-unwto-reports>>

# AIRBNB A NAPOLI: GEOGRAFIE, CONCENTRAZIONI E ATTORI

**Alessandra Esposito**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Ingegneria Civile Edile Ambientale  
*alessandra.esposito@uniroma1.it*

## ABSTRACT

The impact of tourism on the housing market has increased phenomena of overtourism, depopulation and reproduction of inequalities in the cities. These aspects in Naples emerge with particular force and make the Airbnb platform, and its users, not negligible players in the attempt to understand the transformations underway. The case of Naples is analyzed in its specificity considering the evolution of the Airbnb listings in relation to the class dimension that they intersect and the “carrying capacity of the territory” (Peeters et al., 2018). In addition, the contribution analyzes the mobility infrastructures that has allowed the arrival in the city of a greater number of tourists. Finally, it describes the phenomenon in its most recent configuration in relation to the syndemic conditions due to Covid-19 and the relevant regulatory framework.

*Naples, Airbnb, short term rentals, touristification, overtourism*

Lo sviluppo di un mercato turistico della casa ha incrementato fenomeni di *overtourism*, spopolamento e riproduzione delle disuguaglianze nelle città. Questi aspetti a Napoli emergono con particolare forza e fanno della piattaforma Airbnb, e dei suoi utenti, degli attori non trascurabili nel tentativo di comprendere le trasformazioni in corso. Il caso di Napoli è analizzato nella sua specificità, considerando l'evoluzione dell'offerta Airbnb in rapporto ad alcuni indicatori utili a dare un'idea sia della dimensione di classe che la turistificazione interseca, che della “capacità di carico del territorio” (Peeters et al., 2018). Inoltre, il contributo analizza il mutato assetto infrastrutturale che ha permesso l'arrivo in città di un maggior numero di turisti. Infine, descrive il fenomeno nella sua configurazione più recente in relazione alle condizioni sistemiche dovute al Covid-19 e al quadro normativo in materia.

*Napoli, airbnb, short term rentals, turistificazione, overtourism*

## CONTESTO

L'uso turistico delle case è stato un fenomeno di grande impatto a Napoli, come nel resto d'Italia (Picascia *et al.*, 2017; Celata & Romano, 2020), sia per la rapidità con la quale si è diffuso che per il ruolo che ha svolto nelle trasformazioni urbane. Il caso di Napoli, dove nel 2015 il numero di camere d'albergo ogni mille abitanti era 11,4 (a Venezia era pari a 58,3 e a Rimini pari a 223,2), è il caso di una città che vive per la prima volta nella sua storia un processo di turistificazione, e che dunque lo vive nella sua veste attuale, mediata dalle piattaforme, e come turistificazione dello spazio dell'abitare. Nei quartieri del centro storico la spinta verso la "monocoltura turistica" (Agostini *et al.*, 2021) è infatti recente ed è stata innescata da una vera e propria "turistificazione del residenziale", cresciuta di pari passo con la diffusione di Airbnb, piattaforma su cui si concentra la gran parte dell'offerta europea di locazioni brevi (Colomb & Moreira de Souza, 2021).

Tra il 2015 e l'inizio del 2020 l'incremento degli alloggi Airbnb per Napoli è stato del 551%. Tra il 2017 e il 2018 l'offerta è aumentata del 45% in meno di un anno, per poi consolidarsi tra il 2019 e il 2020 raggiungendo una quota di oltre ottomila annunci, la maggior parte dei quali disponibili tutto l'anno e localizzati in un'area molto ristretta del territorio comunale, circa un decimo, a ridosso dei decumani e dei Quartieri Spagnoli, nel cuore del perimetro Unesco (Figura 1).

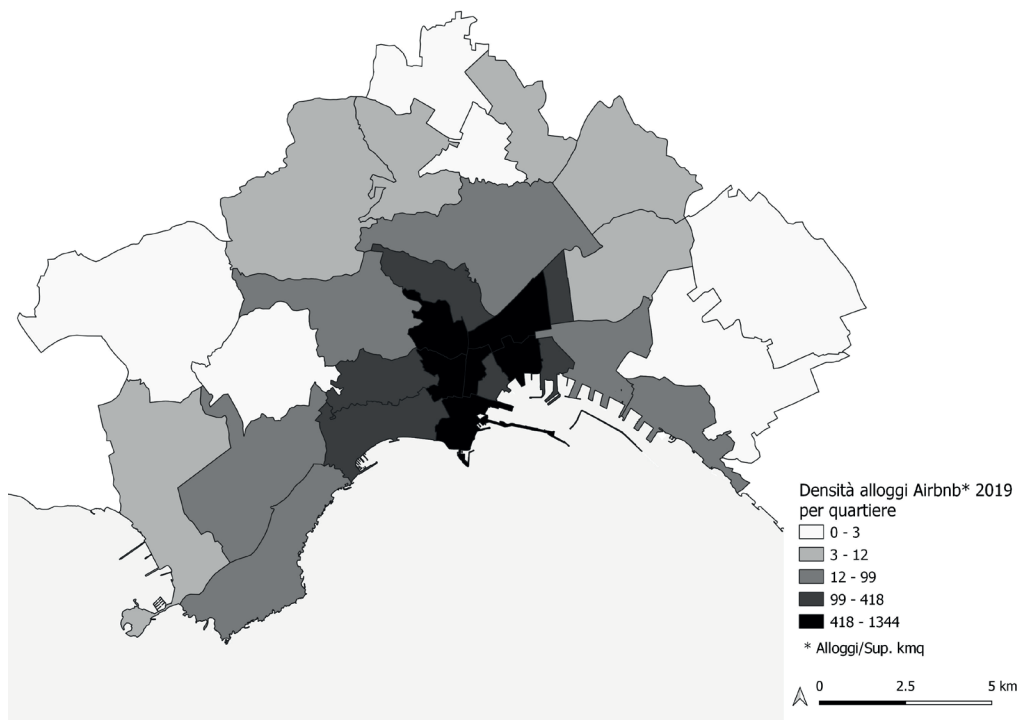


Figura 1 | Densità di alloggi Airbnb per quartiere (2019). Elaborazione su fonte dati Inside Airbnb

La concentrazione di alloggi è particolarmente alta, con una maggioranza di interi appartamenti, nei quartieri San Lorenzo, Avvocata, Pendino, Montecalvario e San Giuseppe, sensibilmente più bassa nei quartieri della zona collinare, come il Vomero e Posillipo, e molto variabile nel quartiere Chiaia. Dal confronto con gli indicatori socio-economici le zone benestanti in collina risultano poco o per nulla coinvolte nel processo di turistificazione<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Per un confronto tra gli indicatori Istat e l'offerta Airbnb a Napoli è possibile consultare le tavole pubblicate nella sezione "Maps and Data Viz" sul sito del PRIN *Short Term City*: <https://www.stcity.it/project/2704/>.



Nel quartiere San Lorenzo, invece, dove la densità abitativa raggiunge i 34 mila abitanti per chilometro quadrato e il disagio economico è maggiore rispetto ai quartieri collinari, insistono in media oltre 1.440 annunci Airbnb in un'area di soli 1,43 chilometri quadrati; nel quartiere Pendino, in un'area di 0,63 chilometri quadrati con una densità abitativa di oltre 26 mila abitanti per chilometro quadrato, ricadono 840 alloggi. Tutt'altro scenario si presenta nel quartiere residenziale di Posillipo dove, in un'area di 5,17 chilometri quadrati con una densità abitativa di 4 mila abitanti per chilometro quadrato, risultano 174 alloggi, dunque un'offerta otto volte inferiore rispetto a quella distribuita in centro a ridosso di Via dei Tribunali. La specificità del caso napoletano sta nel fatto che il turismo si è addensato nelle zone più popolate e popolari, non legandosi ad un particolare calendario di eventi e guardando ai quartieri non gentrificati del centro come ai luoghi di maggiore interesse, in un controverso processo di sussunzione delle pratiche quotidiane in logiche di mercificazione e brandizzazione turistica (come i tour guidati alla scoperta dei 'vasci' e dei 'panari' calati dai balconi). In questi quartieri, dove la densità abitativa è più alta, le condizioni fisiche del patrimonio immobiliare sono peggiori e gli spazi formalmente abitabili scarseggiano (Istat 2017; 2019a). Gli abitanti sono mediamente più giovani rispetto alle zone collinari, meno istruiti e si trovano in condizioni abitative e lavorative precarie (Istat, 2017).

Più in generale, nel contesto italiano Napoli è la città con la minore superficie abitativa per abitante e la più limitata quota di abitazioni occupate a titolo di proprietà, cioè regolarmente abitate dal proprietario dell'immobile (Cavola & Vicari, 2000). La condizione abitativa risulta qui «significativamente più disagiata che in altre aree urbane» (ivi: 517), perché gli indici di sovraffollamento (abitanti per stanze e superficie residenziale per abitanti) sono più alti rispetto alle aree metropolitane di Roma, Milano e Torino (Monni, Lelo e Tomassi, 2019), in particolare nel centro antico (Officina urbana, 2016). Il fatto che gli abitanti in centro siano tutt'oggi in larga parte inquilini non proprietari e che, nei quartieri interessati dalla turistificazione, risultino nella maggioranza dei casi affittuari in nero o con contratto a canone libero, espone la popolazione ad un crescente rischio di espulsione: nel 2017 le richieste di sfratto in città sono state il 69% in più rispetto al 2010 (Esposito, 2021).

Prima del boom turistico la presenza in centro di un segmento significativo di immobili in affitto, seppur in condizioni non ottimali, aveva fornito maggiori possibilità di accesso alla casa per chi non riesce ad accedervi in forme proprietarie (per eredità, acquisto, mutuo ipotecario, ecc.)<sup>2</sup>. Quella del "ventre" di Napoli potrebbe essere definita una «precarietà stanziale» (Cacciotti, 2020), cioè una condizione nella quale, vista la «patologia cronica» di cui soffre la condizione abitativa a Napoli (Officina urbana, 2016: 2), la popolazione trova soluzioni autonome e informali alle proprie esigenze abitative: soluzioni che pur essendo stanziali restano in ogni caso precarie. L'improvvisa dinamizzazione del mercato della casa innescata dalle cosiddette *Short Term Rentals* (Str), in questo contesto, è stata sia una cartina tornasole che ha evidenziato problemi strutturali, che un'aggravante: la riduzione dell'offerta residenziale di lungo periodo a favore delle STR mediate da Airbnb ha infatti incrementato la condizione di scarsità dell'offerta abitativa e ha aumentato il valore di quella residua (Esposito, 2020), e questo in assenza di un concreto miglioramento fisico del patrimonio edilizio, come già osservato in altre città (Wachsmuth & Weisler, 2018).

<sup>2</sup> Napoli è l'unica grande città italiana in cui il valore di locazione medio degli immobili nella zona più antica della città è più basso della media comunale (dati OMI 2017).

La scarsità è una condizione di per sé sufficiente a rendere possibili gli incrementi di rendita, insieme alla crescita della domanda da parte di acquirenti disposti a pagare cifre più elevate per gli immobili situati in un determinato contesto (Camagni, 2012). L'aumento di questa domanda, nel caso delle Str, è dunque legato anche al mutato assetto infrastrutturale che ha permesso l'incremento degli arrivi in città. Ma da non trascurare, a scala glo-cale, è anche la costruzione da parte di Airbnb di un "paradigma esperienziale" all'interno del quale le "case degli altri", cioè le case dei cosiddetti "locals", vengono proposte sul mercato internazionale come bene di consumo primario dell'esperienza turistica (Esposito, 2021). A partire dalla convergenza di questi fattori e delle dinamiche co-generative tra spazio digitale e territorio, tra piattaforme e urbano (Graham, 2020), si sono così generati nuovi vantaggi localizzativi e nuove forme di estrazione di rendita legate al turismo. A preoccupare, in termini di rapporto tra rendita e redditi, è dunque anche il rischio che, a fronte dei lavori sottopagati e precari offerti dal turismo, il costo dell'abitare in centro lieviti a tal punto da portare all'espulsione degli stessi lavoratori coinvolti nel settore, riproducendo le disuguaglianze e incrementando il pendolarismo<sup>3</sup>.

## IL MUTATO ASSETTO INFRASTRUTTURALE

L'aumento delle tratte giornaliere dell'alta velocità su ferro a partire dal 2009, ma soprattutto l'aumento della connettività dell'aeroporto di Capodichino a partire dal 2015, hanno generato un flusso crescente di arrivi turistici alimentando una domanda ricettiva significativamente maggiore rispetto al passato, soprattutto nei quartieri del centro storico che distano soli quattro chilometri dall'aeroporto e pochi metri dalla Stazione Centrale e dal porto. In seguito alla privatizzazione e alla finanziarizzazione dello scalo, nel solo 2017 l'aeroporto di Capodichino ha incrementato il proprio traffico di voli low-cost con più di venti nuove tratte dirette. Nel 2018 il totale dei passeggeri ha superato di quattro milioni quello del 2014.

Un numero crescente di produzioni cinematografiche ha inoltre veicolato l'immagine di Napoli a scala globale (ad es. *L'amica geniale* e la serie *Gomorra*), incrementando i flussi del cineturismo. Da città-ponte per le isole, per le costiere e per i siti archeologici del vesuviano, Napoli è quindi diventata essa stessa oggetto di interesse, inserendosi nelle geografie internazionali del turismo urbano di massa. Nel 2019 le presenze registrate in città sono state circa 900 mila in più rispetto al 2015 (Istat 2019b). Questo processo è attualmente oggetto di indagine da parte del Dipartimento di Architettura della Federico II che, nell'ambito del Prin *Short term city*, ne sta approfondendo gli impatti su scala metropolitana guardando alle disuguaglianze socio-spaziali e ai nuovi (dis)equilibri del golfo, isole incluse.

---

<sup>3</sup> Alcuni comuni dell'area metropolitana hanno visto un forte aumento di popolazione negli ultimi anni, in particolare nell'area di Giugliano, ma la città continua a polarizzare l'afflusso di studenti e lavoratori.

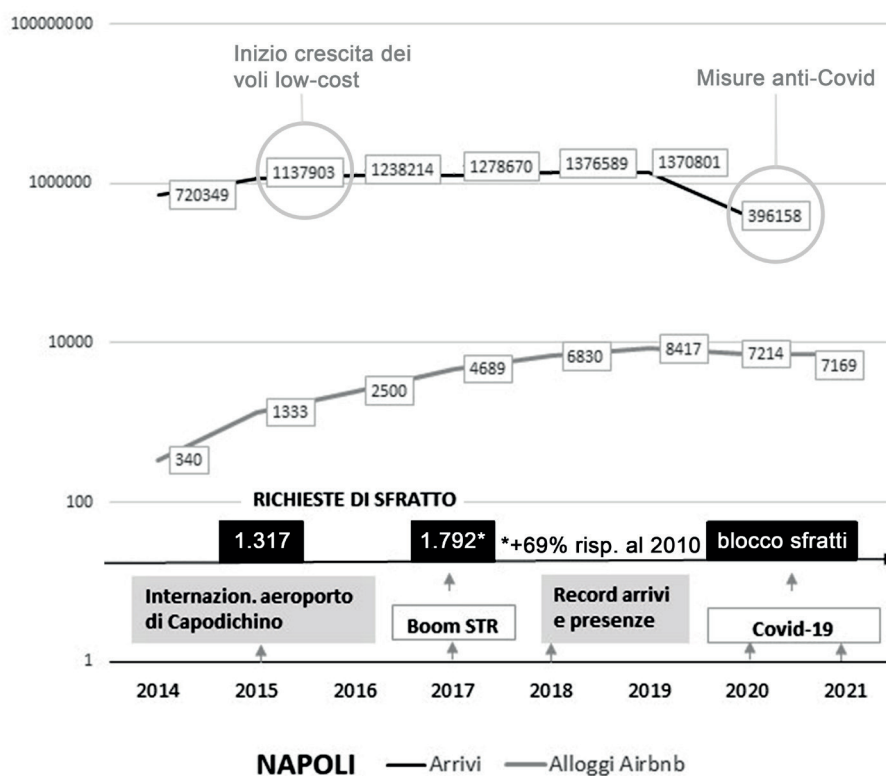


Figura 2 | Andamento degli Arrivi in città (Istat 2019b), degli Alloggi Airbnb (Inside Airbnb) e delle Richieste di sfratto (MINT).

## GLI ATTORI

Nel contesto italiano, che presenta un mercato immobiliare meno esposto ai processi di finanziarizzazione visti altrove nel Sud Europa (Gaspar & Ampudia de Haro, 2019), la locazione breve mediata da Airbnb è stata interpretata come una strategia di ripiego adottata dalla classe media proprietaria in seguito alla riduzione e alla precarizzazione dei redditi da lavoro (Tonetta & Semi, 2019). Nel guardare alla composizione degli host napoletani questa chiave di lettura si conferma: ad avere investito nel mercato delle STR è stata principalmente la classe media locale, o perché già proprietaria o perché in grado di investire nell'acquisto di immobili agli albori del processo di turisticazione. Gli investitori stranieri restano maggiormente interessati alle isole e alle costiere (Sorrentina e Amalfitana) (Tonetta, 2020)<sup>4</sup>. L'aumento del volume delle compravendite e delle locazioni residenziali è stato molto più significativo nei quartieri del centro antico rispetto al resto della città, e maggiore dell'investimento in immobili commerciali (Esposito, 2021). Secondo le agenzie immobiliari a supportare le compravendite del residenziale è stata proprio la possibilità di puntare sulla destinazione turistica delle case, al punto che alcune agenzie hanno dato vita a filiali specializzate in Str<sup>5</sup>. Anche a Napoli Airbnb sembrerebbe quindi aver dato vita ad un mercato del "comprare per affittare" (Paccoud, 2017), che intensifica l'uso della casa a fini non abitativi attraverso strategie di massimizzazione della rendita. All'alta concentrazione della proprietà immobiliare nelle mani di pochi soggetti, nel tempo si è aggiunta l'attività delle società di intermediazione che gestiscono 'portafogli di case vacanza' piuttosto estesi, dai 30 agli oltre 100 appartamenti ciascuno (come nel caso di Up to us).

<sup>4</sup> Cfr. anche "La rigenerazione dei mercati" a cura del Centro Studi Tecnocasa, 2018.

<sup>5</sup> È il caso della *Property care* fondata dalla Tecnocasa e situata in Via dei Tribunali, nel cuore della zona in trasformazione.

Spesso gli intermediari installano dispositivi automatici per il self-check-in come soluzione di accesso codificato agli immobili: basta fare un giro nei vicoli che si innestano su via Santa Chiara per trovarne un'alta concentrazione sulle porte dei bassi. Alcune delle società sono napoletane, nate in concomitanza del boom turistico, spesso come evoluzione di agenzie che prima dell'arrivo di Airbnb si occupavano di viaggi o di consulenze immobiliari (ad es. la Boundless housing e la Di Morra); altre sono sedi di società nate altrove e attive in molte città, come la Wonderful Italy, oggi intenta a consolidare una rete di intermediari nel Sud Italia (vd. il caso di Palermo curato da Prestileo in questo volume). Quasi tutte operano sia sull'offerta di Napoli che su quella di altre zone del golfo, in alcuni casi seguendo clienti multiproprietari e gestendo portafogli di seconde case.

L'alto grado di professionalizzazione degli host e l'alta concentrazione nella gestione degli appartamenti è un aspetto molto significativo del caso napoletano: nel 2015 gli host con più di un annuncio online erano il 30% del totale e gestivano poche decine di appartamenti, mentre dal 2018 in poi risultano il 60% e gestiscono molti più alloggi. Quantità analoghe di host multi-annuncio sono comuni ai casi come quello di Lisbona, dove le politiche pubbliche hanno dato un contributo significativo alla turistificazione delle case (Cocola-Gant & Gago, 2019). Questo a dimostrazione del fatto che anche l'assenza di politiche ha un ruolo determinante. Il segmento professionalizzato dell'offerta Airbnb, d'altra parte, è quello che è cresciuto più rapidamente in tutte le città (Adamiak, 2019), facendo cadere la retorica dell'integrazione al reddito e gettando luce sul reale funzionamento della piattaforma. L'attore chiave del processo resta Airbnb stesso, che sfrutta gli effetti di rete che gli derivano dalla gestione monopolistica di un'ampia mole di informazioni, da cui ottiene grande visibilità e un'altissima concentrazione di potere di mercato (Celata, 2018). Il suo slogan "casa tua ovunque nel mondo" ha di fatto generato un'onda d'urto di turistificazione del residenziale anche in città non ancora turistiche, penetrando lì dove la gentrificazione non era arrivata, a Napoli come altrove nel Sud Europa (Pettas et al., 2021).

## SCENARIO PANDEMICO

Rispetto alla media del 2019, nella primavera 2021 risultavano online circa mille annunci in meno per Napoli. Nei quartieri esterni alla zona turistica, dove il numero di annunci era di per sé minore in valori assoluti, la diminuzione dell'offerta in termini di variazione percentuale tra gennaio 2020 e gennaio 2021 è stata intorno al -17% (è il caso della zona Vomero-Arenella in collina e della Zona industriale ad est). Nei quartieri che prima della pandemia ospitavano la maggiore densità di alloggi (numero di annunci su superficie territoriale), la variazione percentuale tra gennaio 2020 e gennaio 2021 è stata invece rispettivamente: -8,2% per Avvocata, -3,3% per San Lorenzo, -15,7% per Montecalvario e -5,36% per San Ferdinando. Nei quartieri Porto e Pendino il trend resta positivo e l'arrivo della pandemia sembra aver solo rallentato la crescita: al Porto la variazione tra il 2018 e il 2021 è stata un incremento complessivo del 56%, mentre nel 2021 l'offerta è cresciuta dell'11,3%. Il -3,3% di San Lorenzo corrisponde a -49 annunci online nel gennaio 2021 rispetto a gennaio 2020, ma in un quartiere che ha il 32,7% di alloggi Airbnb in più rispetto al 2018 e mantiene il più alto numero di Str in città.

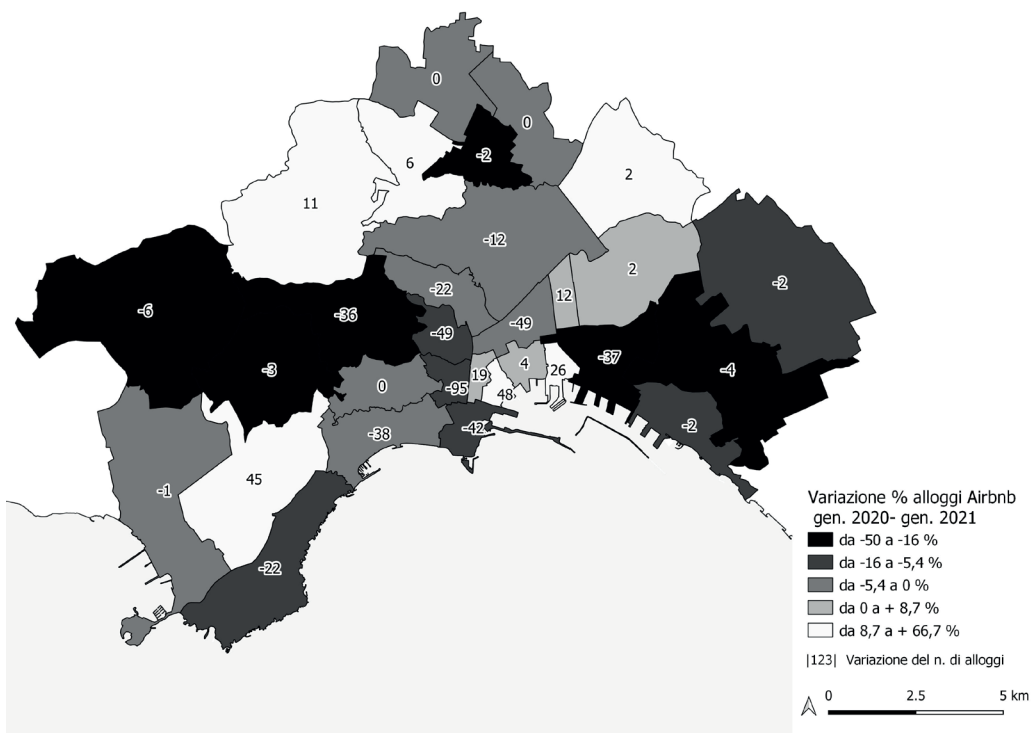


Figura 3 | Variazione dell'offerta Airbnb per quartiere 2020-2021. Elaborazione su fonte dati Inside Airbnb.

Nel suo complesso la geografia dell'offerta non è mutata, i quartieri in cui ricade la più alta densità di alloggi Airbnb restano gli stessi. Ovviamente questa analisi dei dati non restituisce il reale tasso di occupazione degli appartamenti, né quantifica il numero delle transazioni avvenute nel corso della pandemia, e dunque la reale riduzione dell'attività degli host. Quello che restituisce, guardando alla riduzione dell'offerta nella "vetrina online", cioè su Airbnb, è piuttosto la propensione di chi affitta a tornare su di un mercato diverso da quello turistico. Si tratta di capire, dunque, quanti annunci sono stati eliminati e in quali zone. In questo senso la prima municipalità, che comprende i quartieri di Posillipo, Chiaia e San Ferdinando, risulta quella per la quale sono stati eliminati più annunci (-102 tra gennaio 2020 e gennaio 2021). Nella seconda municipalità, che comprende l'area dei decumani, perdura un regime d'attesa: gli annunci restano in buona parte online. In generale, il ritorno al mercato tradizionale degli affitti è stato parziale, con una media di circa 500 annunci in più in centro nel 2020 rispetto all'anno precedente, ma spesso proposti con formule transitorie non più lunghe di un anno. Questo indica una generale reticenza a de-turistificare le case lì dove il mercato era in via di saturazione.

## QUADRO NORMATIVO

L'attività di Airbnb in Italia non è normata; lo sono le locazioni brevi, intese come formula contrattuale tra le parti, ma questo riguarda gli utenti e non la piattaforma. Dalla comunicazione dei dati degli ospiti alle questure, alla segnalazione certificata di inizio attività, passando per il versamento della cedolare secca (introdotta nel 2017 per le Str come vera e propria agevolazione fiscale, in quanto tassa non progressiva sul reddito), gli adempimenti previsti per legge riguardano esclusivamente gli utenti e il loro regime fiscale.



Nelle città italiane, in altre parole, non vi sono limiti quantitativi e geografici di cui la piattaforma debba tenere conto, atti ad arginare la conversione del patrimonio residenziale in albergo diffuso. Solo per fare un esempio, in Francia sono 34 i comuni per cui è stato imposto ad Airbnb un limite temporale per la locazione degli interi appartamenti, inteso come numero di giorni all'anno.

La competenza in materia di turismo in Italia è regionale, ma con la delega al governo per l'aggiornamento del Codice del turismo<sup>6</sup> si è sprecata un'ottima occasione per inserire l'attività delle piattaforme nel quadro normativo italiano. Allo stato attuale, Napoli sconta come altre città l'inadeguatezza delle leggi sovralocali, che con strumenti analogici e fiscali non intercettano significativamente il fenomeno digitale Airbnb. Tuttavia, si potrebbe oggi far leva sul cambio di rotta in materia di STR a livello europeo<sup>7</sup>, sulle battaglie legali vinte da Parigi e Berlino, e riconsiderare alcune proposte di legge avanzate in Italia in difesa della residenzialità nei centri storici<sup>8</sup>. Proprio da Napoli, inoltre, nel 2019 è partita la richiesta di riconoscimento agli enti locali di maggiori poteri in materia, avanzata dagli assessori al turismo di Napoli, Bologna, Firenze, Milano e Roma. Pur presentando alcune criticità, nella richiesta si ribadisce che gli strumenti urbanistici comunali devono poter intervenire sul fenomeno. Considerata la pressione che le migliaia di alloggi Airbnb generano nelle città, non è pensabile che i Piani Urbanistici Comunali (PUC) ignorino l'agglomerazione di destinazioni d'uso così impattanti. Il nocciolo della questione, che è spesso eluso nel dibattito italiano, è l'uso turistico delle case in sé e la sua sostenibilità sociale, che ad oggi è stata messa profondamente in discussione solo nella città-stato di Berlino<sup>9</sup>.

Tabella 1 | Quadro normativo di riferimento per le STR a Napoli.

QUADRO NORMATIVO PER NAPOLI		
Codice Civile	artt. 1571-1654	Della locazione e dell'affitto
Decreto Legislativo 23 maggio 2011 n. 79	art. 14; art. 12	Codice del Turismo. Strutture ricettive extra-alberghiere
Decreto Legge 24 maggio 2017 n. 50	art. 4	Regime fiscale delle locazioni brevi/ Cedolare secca
Legge Regione Campania 24 novembre 2001 n. 17	art. 3	Case e appartamenti per vacanza
Legge Regione Campania 10 ottobre 2001 n. 5	artt. 1-12	Disciplina delle attività di "Bed and Breakfast"
Legge regionale 7 agosto 2014 n. 16.	artt. 50 - 69	Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale
Legge Regione Campania 08 agosto 2016 n. 22	art. 11	Legge annuale di semplificazione 2016

6 Delega al Governo in materia di turismo, A.C. 1698.

7 Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22.09.2020 (Cause riunite C.-724/18 e C-727/18).

8 Cfr. Proposta di legge Pellicani e Di Giorgi (2019) per la regolamentazione delle STR, "Modifica all'art. 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, in materia di regime fiscale delle locazioni brevi, e altre disposizioni concernenti le locazioni turistiche" (Atto Camera 2079); cfr. Proposta di legge dell'associazione Bianchi Bandinelli (2018) per il diritto alla città storica: "Norme in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici" (Atto Camera 1452).

9 «Nella misura in cui è particolarmente a rischio l'offerta alla popolazione di spazio abitativo sufficiente e a condizioni ragionevoli, lo spazio abitativo nello stato di Berlino o in singoli distretti può essere utilizzato per scopi diversi da quelli residenziali solo previa approvazione dell'ufficio distrettuale responsabile», art. 1 della "Legge di proibizione dell'uso improprio del patrimonio abitativo" (*Zweckentfremdung-sverbotsgesetz*).

## CONCLUSIONI

A Napoli Airbnb ha innescato un rapido processo di turistificazione incentrato sull'uso turistico delle case in quartieri densamente abitati da non proprietari. La turistificazione del residenziale ha investito le aree con gli indici di sovraffollamento e disagio abitativo più alti, aggravando le pregresse condizioni di precarietà abitativa. L'assenza di politiche volte a preservare la residenzialità nel centro storico e l'accesso alla casa per gli abitanti con basso reddito, nell'attuale fase di spinta alla monocultura turistica nella zona dei decumani e dei Quartieri Spagnoli, sta riproducendo dinamiche già note di segregazione spaziale, con i quartieri collinari del Vomero e di Posillipo che restano una roccaforte residenziale per la classe media, e il "ventre" a ridosso della stazione e del porto costretto a fare i conti con l'impatto del turismo di massa. La pandemia non ha comportato una significativa inversione di rotta: nei quartieri con la maggiore densità di alloggi i dati confermano una sostanziale reticenza a de-turistificare il patrimonio abitativo in attesa del ritorno dei flussi turistici. In mancanza di un cambio di paradigma culturale e politico in tema di *overtourism* e locazioni Airbnb, si prefigura per Napoli un ritorno ai problemi già da tempo sollevati dalle realtà locali e ampiamente trascurati dalle politiche urbane.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adamiak, C., 2019.  
Current state and development of Airbnb accommodation offer in 167 countries. *Current Issues in Tourism*.
- Agostini, I., Attili, G., De Bonis, L., Esposito, A. e Salerno, G. a cura di, 2021.  
*Oltre la monocoltura del turismo. Per un atlante delle resistenze e delle controprogettualità*. Manifestolibri.
- Cacciotti, C., 2020.  
Dall'emergenza abitativa alla precarietà stanziale. Pratiche (e significati) di convivenza tra italiani e migranti in un'occupazione abitativa romana". *Antropologia Pubblica*, vol. 2, pp. 141 - 158.
- Camagni, R., 2012.  
*Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci: Roma.
- Cavola, L. e Vicari, S., 2000.  
Napoli tra emergenza e governabilità: Il monito della riqualificazione urbana, *Rassegna Italiana di Sociologia*, Fascicolo 4, ottobre-dicembre.
- Celata, F., 2018.  
Il capitalismo delle piattaforme e le nuove logiche di mercificazione dei luoghi. *Territorio*, Fascicolo 86, ed. Franco Angeli, pp. 48-56.
- Cocola Gant, A. e Gago, A., 2019.  
Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement. A case study in Lisbon. *Environment and Planning A: Economy and Space*.
- Colombo, C. e Moreira de Souza, T., 2021.  
*Regulating short-term rentals. Platform-based property rentals in European cities: the policy debates*. Property Research Trust.
- Gaspar, S. e Ampudia de Haro, F., 2019.  
Buying Citizenship? Chinese Golden Visa Migrants in Portugal. *International Migration*, 58, (3), pp. 58-72.
- Celata, F., e Romano, A., 2020.  
Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities. *Journal of Sustainable Tourism*, 1-20.
- Esposito, A., 2020.  
La città turistica e la ristrutturazione digitale della rendita urbana. In I. Blečić e Laura Fregolent ed., *Il futuro della rendita*, Asur, pp. 183-208.
- Esposito, A., 2021.  
*Le case degli altri. La turistificazione del ventre di Napoli e le politiche pubbliche al tempo di Airbnb*. Tesi Ph.D., Dottorato in Ingegneria dell'Architettura e dell'Urbanistica.
- Graham, M., 2020.  
Regulate, replicate, and resist – the conjunctural geographies of platform urbanism. *Urban Geography*, 41 (3), pp. 453-457.
- Istat, 2017.  
*Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, Cartogrammi della città di Napoli.
- Istat, 2019a.  
*Condizioni abitative*. In *Condizione economica delle famiglie e disuguaglianze*, serie storica.
- Istat, 2019b.  
*Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi per tipologia*. In: *Turismo*, serie storica.
- Lelo, K., Monni, S. e Tomassi, F., 2019.  
*Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*. Roma: Donzelli.
- Officina urbana, 2016.  
*I quartieri. Condizione abitativa*. Direzione centrale pianificazione e gestione del territorio, Comune di Napoli.
- Paccoud, A., 2017.  
Buy-to-let gentrification: extending social change through tenure shifts. *Environment and Planning A*, vol. 49, pp. 839-856.

Peeters, P., Gosslin, S., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Moretti, S., e Postma, A., 2018. *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*. Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

Pettas, D., Vasilis, I., Icon, A., Iliopoulou, E. e Karavasili, I., 2020. *Insurrection is not a spectacle: experiencing and contesting touristification in Exarcheia, Athens*. *Urban Geography*.

Picascia, S., Romano, A., e Teobaldi, M., 2017. *The airification of cities: making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy*, LADEST: Università di Siena.

Semi, G., e Tonetta, M., 2020. *Marginal hosts: Short-term rental suppliers in Turin, Italy*. In *Environment and Planning A: Economy and Space*, 0, pp. 1–22.

Tonetta, M., 2020. *On Squeezing. Italian Urban Middle Classes, Short-term Rentals and Rent Extraction under Platform Capitalism*, Tesi Ph.D, Network for the Advancement of Social and Political Studies, Università di Milano La Statale e Università di Torino, Italy.

Wachsmuth, D., e Weisler, A., 2018. *Airbnb and the Rent Gap: Gentrification Through the Sharing Economy*. In *Environment and Planning A*, vol. 50, pp. 1147–1170.

# AIRBNB A PALERMO: GEOGRAFIE, CONCENTRAZIONI E ATTORI

**Federico Prestileo**

Università degli Studi di Milano Bicocca

Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

*f.prestileo@campus.unimib.it*

## ABSTRACT

The growing importance of the tourism sector in the city of Palermo has seen a linear development. It is characterized by some moments that have pointed out its centrality in the city agenda. Airbnb is one of the major players, and the contribution shows, through the data of Inside AIRBNB, how this growth does not involve a redistribution but a concentration of income. Concerning this aspect, this paper aims to study the geography of AIRBNB's listings. The results emphasize that on the one hand the density of the ads is linked to the tourist development of Palermo and some specific neighborhoods, Short-term rent also suffers from high seasonality.

*Palermo, Airbnb, tourism, short term rent*

La crescente importanza del settore turistico nella città di Palermo ha visto uno sviluppo lineare e caratterizzato da alcuni momenti che ne hanno scandito la centralità nell'agenda cittadina. La piattaforma AIRBNB è uno degli attori non trascurabili ed il contributo mostra, attraverso i dati di Inside AIRBNB, come questa crescita non comporti una redistribuzione bensì una concentrazione del reddito. A fronte di questo aspetto, la geografia degli annunci studiata in questo *background paper* sottolinea come se da un lato la densità degli annunci sia legata allo sviluppo turistico palermitano e di alcuni specifici quartieri, anche gli *short-term rent* soffrono di un'elevata stagionalità.

*Palermo, Airbnb, turismo, short term rent*



## TURISMO A PALERMO: UNA CRESCITA A TAPPE

A partire dalla seconda metà degli anni 10, la città di Palermo ha vissuto una crescita costante della sua importanza all'interno del mercato turistico del Mediterraneo, come attestato dai dati sul numero di arrivi e presenze in città negli anni (+7.3% e +9.6% nel 2019 rispetto all'anno precedente<sup>1</sup>).

L'obiettivo dell'amministrazione e dei partner privati che le si sono affiancati in questo lasso di tempo è stato quello di rendere la città un polo turistico non solo durante la stagione estiva ed i mesi immediatamente precedenti e successivi, ma anche una meta di turismo culturale e artistico (Prestileo, 2020). L'intenzione è stata portata avanti attraverso la creazione di un fitto calendario di iniziative e la valorizzazione del patrimonio fisico palermitano, fatto di immobili e siti storici ristrutturati con fondi europei<sup>2</sup> o privati (come nel caso di Palazzo Butera<sup>3</sup>), ma anche di quel capitale immateriale fatto di tradizioni intangibili ma comunque utili all'interno della promozione del turismo esperienziale<sup>4</sup>.

Tale processo di crescita e di sviluppo della città ha avuto una serie di momenti chiave, caratterizzati quindi da specifici eventi o dall'attivazione di politiche che hanno reso Palermo sempre più riconoscibile sul mercato turistico nazionale e internazionale e avvicinandola all'obiettivo sopracitato, attraverso un cambio dell'immaginario del centro storico (Picone, 2021; Solaro, 2017), una rivalutazione del mercato immobiliare (Bonafede & Napoli, 2015; Jeanmougin & Bouillon, 2016) e una rivalutazione del waterfront cittadino (Carta, 2008).



Figura 1 | banner celebrativo per l'ingresso dell'itinerario Arabo Normanno nel patrimonio dell'Umanità dell'UNESCO. Fonte Ufficio Promozione Turistica Comune di Palermo.

All'interno di questo percorso di mutamento urbano e culturale, il 2015 è uno dei primi due anni spartiacque all'interno dell'evoluzione dell'economia turistica della città. Palermo viene infatti riconosciuta in quell'anno come parte del patrimonio dell'umanità dell'Unesco (figura 1), insieme alle cattedrali dei vicini comuni di Monreale e Cefalù lungo quello che viene chiamato *Percorso arabo-normanno*. Gli effetti sulla città e sul suo settore turistico sono però traslati di un anno, con il 2015 che si attesta come l'ultimo anno in cui arrivi e presenze rimangono al più uguali ai dati dell'anno precedente (arrivi dall'estero -3.8% e -0.7% dall'Italia). Tra il 2016 e il 2017 Palermo comincia quindi a godere del suo

1 Dati Ufficio Statistico Comune di Palermo

2 [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2021/01/21/news/cornte\\_firma\\_il\\_dpcom\\_90\\_milioni\\_per\\_la\\_riqualficazione\\_del\\_centro\\_storico\\_di\\_palermo-283663549/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2021/01/21/news/cornte_firma_il_dpcom_90_milioni_per_la_riqualficazione_del_centro_storico_di_palermo-283663549/)

3 <https://palazzobutera.it/it/palazzo-butera>

4 <http://www.cnapa.it/turismo-esperienziale-un-viaggio-da-vivere-fra-tradizioni-e-mestieri/>

nuovo posizionamento sul mercato, registrando un aumento delle presenze e degli arrivi soprattutto nelle strutture ricettive non alberghiere, con una crescita rispettivamente del 50% e 40%.

L'anno in cui il capoluogo siciliano diventa però a tutti gli effetti una meta ricercata in particolar modo sul mercato estero è il 2018: Palermo viene infatti nominata contestualmente Capitale italiana della cultura<sup>5</sup> e sede della Biennale d'arte nomade manifesta 12<sup>6</sup>. I due riconoscimenti generano sulla città un enorme interesse dovuto all'apertura straordinaria di numerosi luoghi d'interesse e alla presenza di eventi collaterali quando non organizzati dagli stessi organizzatori. Come detto, tale crescita è evidente in particolar modo sui dati relativi ai turisti provenienti dall'estero, in particolar modo dall'Unione europea: se infatti il numero di turisti italiani rimane costante rispetto al 2017, gli arrivi dall'estero crescono del 12%, mentre le presenze di stranieri in città arrivano ad aumentare di quasi un quinto rispetto all'anno precedente<sup>7</sup>.

Il nuovo status ottenuto dalla città all'interno dei circuiti turistici europei si palesa anche nell'ultimo anno pre-pandemico. Il 2019 continua ad essere infatti un anno di ulteriore crescita per il settore palermitano che, in linea con gli sviluppi degli anni precedenti, conferma gli eventi creati negli anni (La via dei Librai e SoleLuna Festival) e contemporaneamente si arricchisce di nuovi frutto di collaborazioni tra attori privati e l'amministrazione pubblica (Palermo Piano City e Palermo Cinema City). Ancora una volta, l'obiettivo è quello di creare un calendario che sia in grado di mantenere alta l'attrattività turistica anche nei periodi di bassa stagione, puntando fortemente su un'offerta culturale diversificata.

## **AIRBNB: ANDAMENTO, CONCENTRAZIONE E DISTRIBUZIONE<sup>8</sup>**

In questo contesto di sviluppo turistico sia nei termini della proliferazione di iniziative ed eventi che in termini di presenze turistiche in città, il ruolo della piattaforma Airbnb è stato determinante all'interno del settore ricettivo. Se infatti il numero delle strutture alberghiere ed extralberghiere contavano nel 2015 poco più di diecimila posti letto distribuiti su 77 hotel e circa 250 altre strutture, nel 2019 questo numero è cresciuto fino a sfiorare le quindicimila unità su un numero pressoché costante di alberghi ma più che raddoppiato di strutture extralberghiere<sup>9</sup>. A queste ultime vanno poi aggiunti proprio i numeri relativi alla piattaforma, che vede l'inizio della sua attività a Palermo nel 2012, ma diventa considerevole proprio con l'inizio del 2015.

Com'è possibile osservare dalla Figura 2, è nell'agosto di quell'anno che la piattaforma registra per la prima volta più di mille recensioni sui soli annunci presenti all'interno del Comune di Palermo, la cui distribuzione è però fortemente concentrata all'interno del centro storico (quartieri Tribunali-Castellammare, Palazzo Reale-Monte di Pietà e Politeama) e nel quartiere Partanna-Mondello, dove si trova l'omonimo sito balneare. Concentrandoci sull'andamento del numero delle recensioni registrate da Airbnb e considerato come il numero

5 [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/01/31/news/palermo\\_capitale\\_della\\_cultura\\_2018-157291798/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/01/31/news/palermo_capitale_della_cultura_2018-157291798/)

6 <https://m12.manifesta.org/index.html>

7 Dati Ufficio Statistico Comune di Palermo

8 La fonte dei dati oggetto di analisi nella presente parte è Inside AIRBNB, ove non specificato altrimenti

9 Dati Istat su elaborazione Ufficio Statistico Comune di Palermo

degli annunci sulla piattaforma cresce costantemente negli anni precedenti alla pandemia fino a toccare il suo massimo nell'agosto del 2019 con più di 6000 unità, è possibile riscontrare una fortissima stagionalità chiaramente legata alla possibilità di turismo balneare nei mesi estivi: se però da un lato tale stagionalità è riscontrabile sul territorio palermitano per la sua interezza, stessa cosa non si può dire proprio per il quartiere Partanna-Mondello. Quest'ultimo, distante circa 15 km dal centro storico, è infatti dotato di una rete infrastrutturale di collegamento con il resto della città piuttosto carente, rendendo difficoltoso il raggiungimento degli altri luoghi di interesse della città. Inoltre, il patrimonio immobiliare del quartiere posto in locazione attraverso Airbnb durante i mesi non interessati dalla stagione estiva, è in parte interessato da dinamiche tipiche delle seconde case e in parte legato a contratti di affitto stagionale slegati quindi dalla piattaforma.

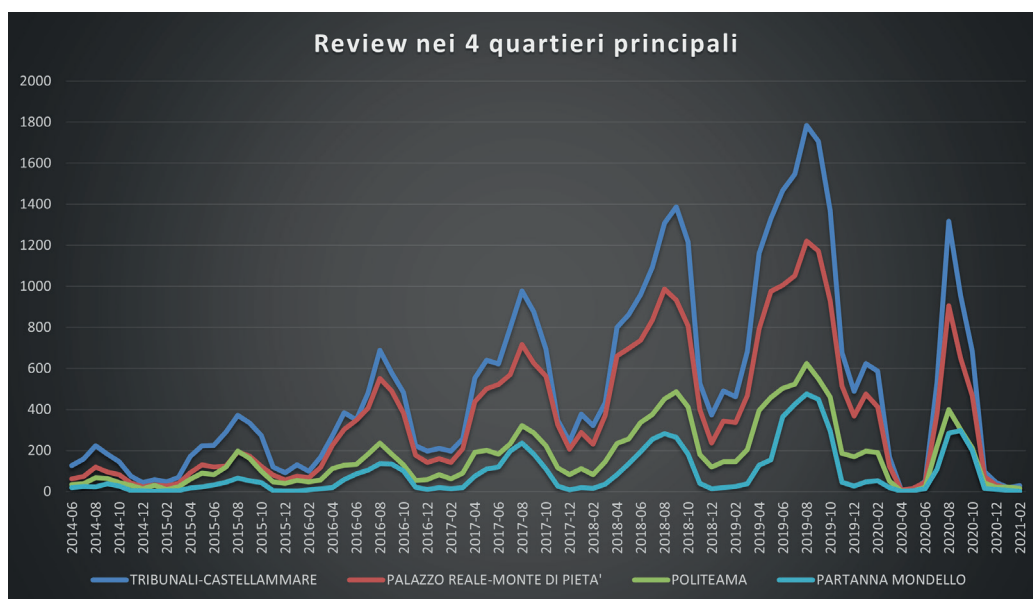


Figura 2 | Fonte dati Inside Airbnb, elaborazione propria.

Volendo invece pesare l'importanza che ha il centro storico di Palermo nello sviluppo di Airbnb è possibile osservare non solo la distribuzione delle recensioni ma anche se non soprattutto gli annunci presenti sul territorio cittadino: prendendo ancora una volta in considerazione il dato all'agosto 2019, i quartieri Tribunali-Castellammare e Palazzo Reale-Monte di Pietà ospitano al loro interno più del 43% degli annunci attivi a Palermo, con il primo che da solo raccoglie più di un quarto del totale comunale. In altre parole, è possibile comprendere come le politiche e il fitto calendario di eventi citato nella prima parte, abbia fatto in modo che si sia venuto a creare una sorta di *enclave* turistica all'interno del centro città (Cocola-Gant & Lopez-Gay, 2020), che vede in Airbnb uno strumento utile non solo a ripopolare seppur in maniera temporanea una zona della città che soffre di uno strutturale flusso di emigrazione interna ed estera, ma anche a rivalorizzarne il patrimonio abitativo. Osservando infatti la Figura 3, non deve sorprendere che gli stessi quartieri all'interno dei quali si trova la maggior parte degli annunci sulla piattaforma siano quelli con l'indice di disagio edilizio più alto<sup>10</sup> e il prezzo al metro quadro più basso<sup>11</sup>, con la maggior concentrazione di edifici di interesse storico e architettonico e quindi con le maggiori potenzialità in termini di investimento (Tulumello & Allegretti, 2020; Wachsmuth & Weisler, 2018).

<sup>10</sup> Fonte Istat 2011

<sup>11</sup> Dati da Osservatorio Mercato Immobiliare - Agenzia delle Entrate

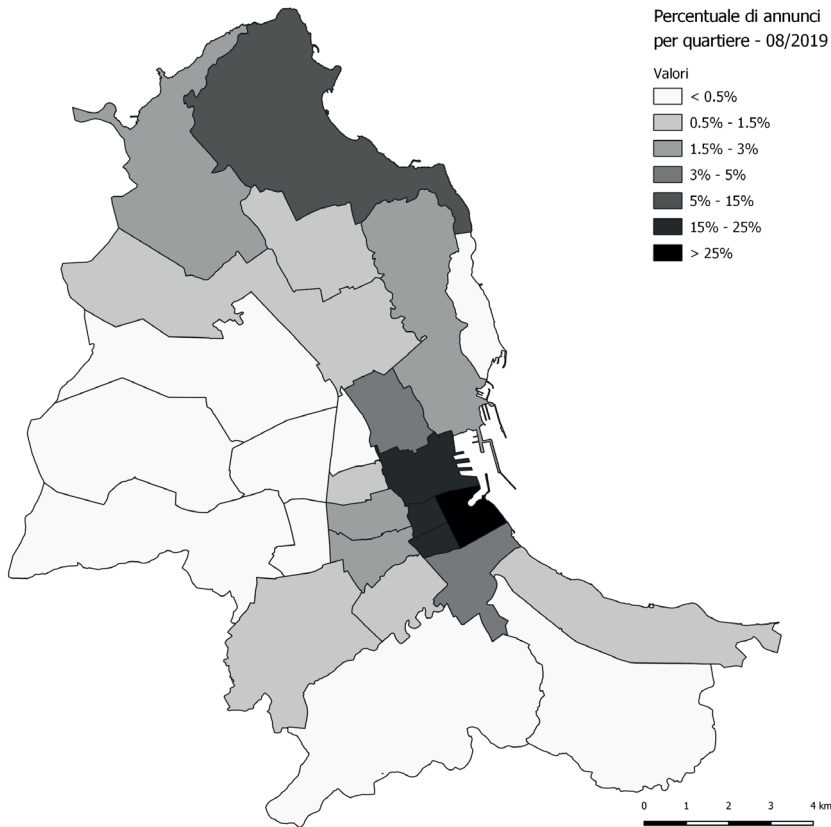


Figura 3 | fonte dati Inside Airbnb e Comune di Palermo, elaborazione propria

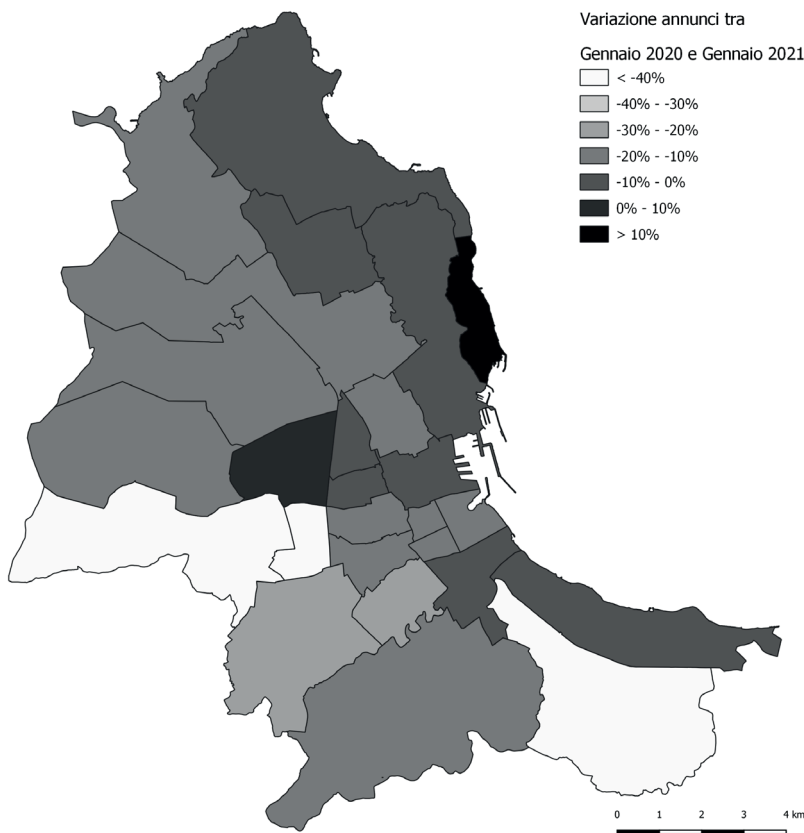


Figura 4 | Fonte dati Inside Airbnb e Comune di Palermo, elaborazione propria.

Proprio in relazione a queste caratteristiche, la comparsa del Covid-19 non ha fatto altro che accelerare il processo (Istat, 2020): come possiamo vedere in Figura 4, se sono da un lato in molti quartieri il numero di annunci si è ridotto dopo lo scoppio della pandemia, nei quartieri centrali e in alcuni quartieri limitrofi la situazione è rimasta stabile o addirittura aumentata in alcuni quartieri a forte carattere stagionale come Arenella – Vergine Maria, o il cui patrimonio immobiliare è composto pressoché esclusivamente da seconde case dall'ampia metratura o da villette monofamiliari<sup>12</sup>, spiegando così la variazione pressoché nulla degli annunci sul territorio comunale.

Questa concentrazione spaziale così caratterizzata ha anche nel contesto palermitano una conseguenza in termini di redistribuzione del reddito generato dalla piattaforma<sup>13</sup>: a fronte di un prezzo medio per notte di circa 70 euro, l'indice di Gini per il fatturato su Airbnb a Palermo è stabile a 0.63 già a partire dal 2013, segnalando come anche a fronte di un aumento considerevole degli annunci non vi sia stato nessun fenomeno di redistribuzione (Picascia *et al.*, 2019).

Se quindi in termini di incapacità della piattaforma di redistribuire i redditi generati su scala urbana Palermo non fa particolare eccezione rispetto ad altre città europee, rispetto alla presenza di *property manager* e di *multilistings* (Gil & Sequera, 2020) l'unica eccezione presente sul territorio è la *start-up Wonderful Italy*. Nata nel giugno 2017 come costola di Oltre Venture (fondo italiano di *impact investing*) dall'acquisizione della società Visit Sicily, "mettendo insieme informazione turistica, intermediazione di alloggi e esperienze"<sup>14</sup> fornisce e gestisce alloggi turistici circa 100 annunci a Palermo, offrendo contestualmente più di 20 diversi pacchetti di turismo esperienziale.

Proprio sul tema della collaborazione tra Airbnb e il comune di Palermo va menzionata la stipula di un accordo tra le due parti che dal 2018 prevede la riscossione automatica della tassa di soggiorno da parte della piattaforma a fronte di una trattenuta del 10% come compenso per il servizio. Tale accordo, che prende i suoi presupposti dall'analogo accordo tra comune di Palermo e servizi alberghieri tradizionali, ha portato nell'anno successivo l'accordo alla riscossione di 500mila euro<sup>15</sup>, importo il cui 10% è stato poi utilizzato da Airbnb per formulare e realizzare in accordo con il Comune stesso il progetto partecipativo 'InTransito', avviato nel 2019 ma non ancora ultimato, che prevede la realizzazione di due spazi polifunzionali nei mandamenti Ballarò (nel quartiere Palazzo Reale-Monte di Pietà) e Danisinni (nel quartiere Cuba-Calatafimi).

## CONCLUSIONI

Dai dati e dalla ricostruzione svolta nelle pagine precedenti è possibile affermare come l'evoluzione dell'agenda turistica palermitana e quella della piattaforma sul suolo comunale siano andate di pari passo. In particolar modo, la collaborazione stretta tra l'amministrazione e Airbnb ha di fatto legittimato quest'ultima nel ruolo di sostituto d'imposta alla stessa stregua delle altre attività ricettive presenti localmente, snaturando in alcuni casi il ruolo di integratore di reddito e rendendo invece l'attività di *home sharing* un'attività sempre più professionalizzata.

12 Dati da Osservatorio Mercato Immobiliare – Agenzia delle Entrate

13 Calcolato sommando i ricavati 'ipotetici' degli annunci e considerando ogni recensione come indice di una permanenza di 3 giorni: quindi il ricavato stimato per recensione è pari al prezzo per notte per 3

14 Da un'intervista a me rilasciata al responsabile R&D dell'Hub Palermo

15 <https://www.comune.palermo.it/noticext.php?id=21236>



Per questo motivo l'ulteriore considerazione che si può trarre è che la pandemia non potrà far altro che accelerare quel processo di accentramento non più solamente del reddito, che, come abbiamo visto, è già scarsamente redistribuito, ma anche della gestione del patrimonio immobiliare. Utilizzando infatti le parole del direttore del settore di ricerca e sviluppo della citata Wonderful Italy "da questo percorso usciranno con le ossa rotte quelli che facevano le cose male, quelli che avevano un'offerta che non andava, quelli che non erano in regola, saranno i primi a saltare", indicando in questo modo che l'offerta dovrà subire un processo di professionalizzazione sempre più massiccio.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bonafede, G., & Napoli, G., 2015.  
Palermo Multiculturale tra Gentrification e crisi del mercato immobiliare nel centro storico. *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*, XLVI, 113.

Carta, M., 2008.  
*Palermo: un waterfront in trasformazione*. 65-79.

Cocola-Gant, A., & Lopez-Gay, A., 2020.  
Transnational gentrification, tourism and the formation of “foreign only” enclaves in Barcelona. *Urban studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098020916111>.

Gil, J., & Sequera, J., 2020.  
The professionalization of AIRBNB in Madrid: far from a collaborative economy. *Current Issues in Tourism*, 0(0), 1-20. <https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1757628>.

Istat, 2020.  
*Una stagione mancata : impatto del Covid-19 sul turismo* (Issue dati 2017).

Jeanmougin, H., & Bouillon, F., 2016.  
D'une gentrification inaboutie à une «nouvelle précarisation»? Continuités populaires et conflits de coprésence dans le centre historique de Palerme. *Lien Social et Politiques*, 77, 103. <https://doi.org/10.7202/1037904ar>.

Picascia, S., Romano, A., & Teobaldi, M., 2019.  
*The aerification of cities. Making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy*. July. <https://doi.org/10.31235/osf.io/vs8w3>.

Picone, M., 2021.  
Shifting Imageries: Gentrification and the New Touristic Images of the Inner City of Palermo. *GeoJournal Library*, 127, 37-50. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66766-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66766-5_3).

Prestileo, F., 2020.  
Geografie del turismo a Palermo Un monopolio territoriale. *Etnografie Del Contemporaneo*, 3, 49-61. [https://doi.org/10.53123/ETDC\\_3\\_5](https://doi.org/10.53123/ETDC_3_5).

Solaro, A., 2017.  
*La Gentrification alla Kalsa*.

Tulumello, S., & Allegretti, G., 2020.  
Articulating urban change in Southern Europe . Gentrification , touristification and financialisation in Mouraria , Lisbon. *European Urban and Regional Studies*, 1-46. <https://doi.org/10.1177/0969776420963381.1>.

Wachsmuth, D., & Weisler, A., 2018.  
Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A*, 50(6), 1147-1170. <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>.

**PARTA TERZA**  
**AGENDE E POLITICHE URBANE PER L'ECONOMIA**  
**NEI CASI DI ROMA E MILANO**

# AGENDE E POLITICHE URBANE PER L'ECONOMIA: SMART CITY A ROMA E MILANO

**Federica Rossi**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche  
*fede96rossi@gmail.com*

## ABSTRACT

The smart city paradigm can be used in a versatile way as a frame for public action and urban governance. This paper explores its role in the urban policy agendas of Rome and Milan to find out: a) if it acquires similar or different strategic connotations, especially if it is used to create coherent policy integrations; b) if the actions inspired by this paradigm and the related systems of relationship induce convergence and / or divergence in governance between the two cities. An analysis of six case studies has been carried out through a comparative approach (Rome: Piano Roma smart city; Agenda digitale di Roma Capitale; Lazio Smart Specialisation strategy. Milan: Associazione Milano Smart city; Smart City Lab; Milano Smart City Alliance) in the period 2012-2021, based on policy documents, media and five semi-structured interviews with public and economic actors involved in the processes studied.

*Smart city, urban policy, urban governance, public action*

Il paradigma di smart city si presta ad essere adottato in maniera versatile come frame dell'azione pubblica e della governance urbana. Il paper approfondisce il suo ruolo nelle agende politiche urbane di Roma e Milano per sapere: a) se acquisisce connotazioni strategiche simili o diverse, specialmente se usato al fine di creare coerenti integrazioni di policy; b) se le azioni ispirate a questo paradigma e i connessi sistemi di relazione inducono convergenze e/o divergenze nella governance tra le due città. Sono analizzati comparativamente sei casi (Roma: piano Roma smart city; agenda digitale di Roma capitale; Lazio smart specialisation strategy. Milano: associazione Milano smart city; smart city lab; Milano smart city alliance) nel periodo 2012-2021, basandosi su documenti di policy e mezzi di comunicazione e su cinque interviste semi-strutturate con attori pubblici ed economici coinvolti nei processi studiati.

*Smart city, politiche urbane, governance urbana, azione pubblica*

## POLICY-FRAME DELL'AZIONE PUBBLICA: IL RUOLO DELLA SMART CITY

Il paradigma di smart city si presta ad essere adottato in maniera versatile come frame dell'azione da parte degli attori della governance urbana, introducendo nelle agende di politica urbana nuove azioni e forme di cooperazione fra attori. In questo studio viene approfondito il ruolo del paradigma di smart city nelle agende delle città di Roma e Milano, con l'obiettivo di osservare se questo acquisisce delle connotazioni strategiche simili o diverse, specialmente se usato al fine di creare coerenti integrazioni di policy, e se le azioni ispirate a questo paradigma e i connessi sistemi di relazione introducono elementi di convergenza e/o divergenza nella governance delle due città.

L'analisi, svolta in chiave comparativa, si focalizza su sei casi di studio: tre iniziative condotte a Roma - il piano Roma smart city, il programma agenda digitale di Roma capitale e la Lazio smart specialisation strategy - e tre iniziative realizzate a Milano - l'associazione Milano smart city, il Milano smart city lab e la Milano smart city alliance. La ricerca è stata condotta su un periodo che va dal 2012 al 2021, utilizzando come fonti i documenti di policy, i siti istituzionali e cinque interviste semi-strutturate<sup>1</sup> con attori pubblici ed economici coinvolti nei processi studiati.

Il concetto di smart city è difficilmente inquadrabile in una univoca definizione poiché oggetto di una varietà di rappresentazioni. Tanto nella letteratura scientifica, quanto nei documenti di policy o di progettazione è possibile rinvenire una varietà di classificazioni del fenomeno smart city: paradigma, frame, immaginario, modello, approccio, movimento, pratica, strategia. Questa varietà esprime una caratteristica di fluidità dell'idea' smart city, che permette agli attori di adattarla come strumento per rispondere alle diverse esigenze di sviluppo. Smart City, in tal senso, può essere considerato come un ampio frame che attribuisce significato e legittimazione a contenuti diversi, adattandosi a circostanze e cambiamenti sociali, economici e politici. Le stesse interpretazioni di cosa è *smart* possono variare in base alle culture politiche locali (Burcu e Christoph, 2020). Nei primi anni duemila la smart city veniva considerata una città digitale, per poi assumere la connotazione di città socialmente inclusiva, fino ad arrivare ad essere identificata, nel decennio successivo, come una città con migliore qualità della vita (Oice, 2017).

Queste distinzioni sono ancora oggi dibattute, soprattutto nell'ambito accademico, proprio perché la letteratura sulla smart city fornisce rappresentazioni eterogenee che generano incomprensioni riguardo alla sua definizione (Korachi & Bounabat, 2020). Alcuni recenti studi, infatti, cercano di fare chiarezza sugli elementi principali di una Smart City, andando oltre la concezione riduzionistica di "città tecnologica" (Yigitcanlar, 2021). L'uso della tecnologia supporta la città nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ma non è sufficiente, da solo, a renderla smart. A questo fine serve una pianificazione urbana strategica integrata (Michelam, Tucunduva, Yigitcanlar, Vils, 2020) e una governance capace di gestire le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare la vita dei cittadini e rendere più efficiente la gestione delle risorse comunali (Stawasz, 2019).

---

1 Intervistati: V. Biondi (Direttore Competitività territoriale, Ambiente ed Energia Assolombarda); A. D'Elia (Direttore Progetto Innovazione economica e sostegno all'Impresa, Comune di Milano); R. Galliano (Direttore Economia urbana e lavoro, Comune di Milano); R. Gareri (Direttore Dipartimento Trasformazione digitale e Ufficio; Progettazione e Innovazione economica urbana, Roma Capitale); L. Martinazzoli (Direttore generale, Milano & Partners).



La pianificazione della smart city viene infatti collegata all'ascesa del modello della tripla elica, evidenziandone il carattere di innovazione di governance (Leydesdorff & Deakin, 2011). Una smart city è una città innovativa non solo nella tecnologia, ma anche nella sua dimensione politica ed economica, perché l'innovazione nello stile di gestione e nella direzione politica, in particolare nella capacità di cooperazione tra settore pubblico e privato, rende una città più vivibile (Nam & Pardo, 2011). Questo aspetto è centrale poiché mentre la tecnologia cambia rapidamente, la sua gestione e la politica si adattano più lentamente. Trasformare una città in città smart è quindi un processo evolutivo a lungo termine e non un approccio rivoluzionario basato solo sull'uso delle nuove tecnologie (*ivi*). L'eccessivo utilizzo della tecnologia nelle città, inoltre, può comportare delle esternalità negative come problemi di sicurezza e privacy, aumento del consumo di energia e digital divide (Yigitcanlar, 2021); ciò rende ancora più importante l'innovazione della governance per progettare e gestire una città intelligente (Komninos, Kakderi, Panori, Tsarchopoulos, 2019).

## SMART CITY NELL'AZIONE PUBBLICA A ROMA E MILANO

Nell'ultimo decennio, le agende urbane di Roma e Milano si sono dotate di nuovi strumenti per lo sviluppo della città basati sul frame della smart city. Nel presente paragrafo vengono descritte le principali azioni condotte rispetto a questo tema, osservandone gli immaginari sottesi, gli attori coinvolti e la governance che questi delineano.

Nel 2012, in occasione dell'evento pubblico "Roma smart city" organizzato dagli "Stati generali dell'innovazione", i principali stakeholder dello sviluppo urbano (associazioni sociali, culturali, professionali, imprenditoriali, professionisti, scuole, università, centri di ricerca, imprese) si erano confrontati per la prima volta sul tema della città smart, con l'obiettivo di mettere insieme esperienze e conoscenze per progettare in maniera partecipata lo sviluppo di Roma<sup>2</sup>.

Successivamente, due giunte del Comune di Roma guidate da sindaci di diverso orientamento politico hanno inserito nelle proprie agende il paradigma Smart City. Un primo approccio emerge nel 2013, con l'adesione al progetto internazionale "100 Resilient Cities"<sup>3</sup> di Rockefeller Foundation, che si propone di individuare delle città in tutto il mondo da sostenere nella formazione di una strategia di resilienza urbana. La città di Roma viene scelta nel 2013 ed inizia il suo percorso per la definizione della strategia, pubblicata infine nel 2018 (Roma strategia di resilienza, 2018). Questa, tra gli obiettivi di resilienza prevede anche l'implementazione dello sviluppo di una smart city attraverso la digitalizzazione della città.

Nel 2017, Roma Capitale avvia un suo più definito percorso di individuazione delle linee guida per una Smart City, che porta alla stesura di un documento programmatico, il piano Roma smart city, composto da 81 progettualità e 239 indicatori finalizzati a creare una città digitale per migliorare la qualità della vita, gestire in modo intelligente le risorse e raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale<sup>4</sup>. A gennaio 2020, dopo un cambio di assessore, con l'approvazione del programma di lavori<sup>5</sup>, la gestione del piano viene affidata al dipartimento di Trasformazione digitale di Roma capitale con il compito di

2 <https://www.statigeneralinnovazione.it/online/progetti/2012-2/roma-smart-city/>

3 <https://resilientcitiesnetwork.org/>

4 <https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-smart-city.page>

5 Memoria di Giunta n. 4 del 31 gennaio 2020.

coordinare il lavoro tra i vari dipartimenti comunali coinvolti; il piano prevede infatti interventi trasversali a molteplici settori dello sviluppo urbano secondo una logica di ecosistema integrato<sup>6</sup>. Il documento definitivo viene approvato a marzo 2021<sup>7</sup>, con l'idea di avviare un percorso di crescita della città nei prossimi dieci anni passando per tre tappe importanti: i fondi del Pnrr, il Giubileo 2025 e l'Expo 2030. In tal senso, il piano Roma smart city sembra avere lo scopo di definire una vera e propria visione strategica per lo sviluppo della città. Difatti, viene presentato come un'azione orizzontale del comune di Roma volta a supportare tutta una serie di azioni verticali per la crescita sociale ed economica della città nei vari settori (Int. Gareri). Si tratta di un piano rivolto all'interno, con l'obiettivo primario di promuovere la digitalizzazione dell'amministrazione comunale in modo da creare le condizioni per poter sostenere meglio la trasformazione smart della città. Nella fase di definizione del piano sono stati infatti organizzati dei tavoli di confronto con gli stakeholder del territorio - Laboratorio smart city del forum per l'innovazione di Roma Capitale (istituito nel 2017 in attuazione dell'agenda digitale di Roma Capitale), Società Partecipate, Università, Associazioni di Categoria - per individuare le priorità progettuali.

Parallelamente al piano Roma smart city e sempre all'interno del dipartimento Trasformazione digitale, il comune di Roma ha infatti definito un'agenda digitale di Roma capitale<sup>8</sup> che costituisce, insieme al piano triennale Ict nel quale è inserita<sup>9</sup>, il punto di riferimento per il monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività individuate in quattro aree d'intervento: open government; competenze digitali; servizi digitali; connettività<sup>10</sup>. Gli obiettivi strategici dell'agenda riguardano invece la partecipazione civica, l'offerta di servizi pubblici digitali, il miglioramento dei processi interni, la crescita sociale e il ruolo di Roma come laboratorio di innovazione. Questa agenda si inserisce all'interno della più ampia agenda digitale europea che, istituita nel 2012, ha individuato degli obiettivi di innovazione digitale per la strategia Europa 2020.

Roma Capitale ha inoltre centrato su Smart City la sua partecipazione all'International Urban Cooperation (cooperazione con la città cinese di Yantai), programma internazionale dell'Ue<sup>11</sup> che mette in rete città europee ed extraeuropee attraverso cooperazioni bilaterali volte allo scambio di pratiche ed esperienze di sviluppo urbano sostenibile. Nello scambio tra Roma e la città di Yantai sono stati condivisi i processi di pianificazione della smart city, utilizzando anche una piattaforma, la Europe-Asia Smart Platform<sup>12</sup>, che mette in collegamento ricercatori, imprese, start-up per supportare la cooperazione e il trasferimento di soluzioni tecnologiche innovative per la città.

Anche la regione Lazio ha avviato una linea di azione sul tema smart city, con la sua Smart specialisation strategy. L'iniziativa si inserisce all'interno della politica di coesione europea, che nel 2014 ha introdotto come condizionalità ex ante per la programmazione nazionale e regionale la predisposizione di una strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente, al fine di usare i fondi

---

6 Gli ambiti di intervento sono: sicurezza; sviluppo economico; partecipazione culturale; trasformazione urbana; turismo; educazione e scuole; sociale; energia; ambiente; mobilità (Roma Smart City, 2021).

7 Deliberazione della Giunta Capitolina n. 45 del 9 marzo 2021.

8 Deliberazione della Giunta Capitolina n. 20 del 24 febbraio 2017.

9 Piano triennale ICT 2018-2020 di Roma Capitale.

10 <https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-obbiettivi-raggiunti.page>

11 [https://iuc.eu/city-pairings/?c=search&pairing\\_id=lvud6mfv](https://iuc.eu/city-pairings/?c=search&pairing_id=lvud6mfv)

12 <https://opencityiotsmartlab.jimdofree.com/europe-asia-smart-platform/>

strutturali in maniera più efficiente<sup>13</sup>. L'obiettivo è infatti quello di individuare le aree strategiche di intervento per l'innovazione sulla base dei punti di forza e delle potenzialità dell'economia territoriale<sup>14</sup>. Nel 2021, con il nuovo periodo di programmazione europea, la regione ha avviato, insieme a Lazio Innova, la revisione della sua strategia, chiamata Lazio Smart. Ai fini della revisione, tra maggio e giugno 2021 sono stati organizzati una serie di focus group virtuali con gli attori della conoscenza e gli imprenditori del territorio per definire in maniera partecipata le scelte strategiche per la crescita economica della regione<sup>15</sup>. L'obiettivo della Smart Specialisation Strategy è di rendere il territorio regionale più competitivo attraverso lo sviluppo tecnologico e l'innovazione economica nelle nove aree di specializzazione individuate: Automotive; Economia del Mare; Aerospazio; Scienze della vita; Beni culturali e tecnologie della cultura; Agrifood; Industrie creative digitali; Green Economy e Sicurezza (Lazio Smart, 2021).

Anche a Milano l'idea di un progetto Smart City nasce nel 2012, quando è però il comune ad avviare il coinvolgimento di cittadini e stakeholder per definire le linee guida di una strategia di sviluppo smart. Questo percorso ha portato nel 2014 alla realizzazione di un documento programmatico e, nel 2015, all'istituzione dell'Associazione Milano Smart City – fondata da comune e Camera di commercio – con l'obiettivo di coniugare lo sviluppo economico con l'inclusione sociale, favorire l'innovazione e la partecipazione, migliorare la qualità della vita e rendere Milano competitiva su scala globale<sup>16</sup>. L'associazione, aperta al coinvolgimento di imprese, enti di ricerca e terzo settore, si basa proprio sul riconoscimento che il Comune non può trasformare la città da solo, ma deve creare un contesto favorevole che permetta ai diversi attori di collaborare per raggiungere degli obiettivi concreti, fondati su una visione condivisa e una governance partecipata<sup>17</sup>. Questo progetto si è proposto di mettere a sistema diverse iniziative – alcune finanziate dai programmi europei, altre dal comune - per lo sviluppo urbano, creando un ecosistema di innovazione e sviluppo riconosciuto sotto l'etichetta di smart city.

Nel 2016 l'associazione Milano Smart City inizia un processo di trasformazione: mentre l'ecosistema di innovazione e sviluppo è ormai avviato, si presenta la necessità, dopo il grande evento di Expo, di uno strumento per individuare i settori su cui puntare per l'attrazione di investimenti (Int. Galliano). A culmine di questo processo, nel 2019, il consiglio comunale approva la modifica dell'associazione Milano Smart City in Milano & Partners<sup>18</sup>, che si configura come un nuovo strumento di partnership pubblico-privato basato su tre linee di azione: turismo, attrazione degli investimenti e promozione di Milano come sede per le imprese estere (Int. Rossi). Si tratta a tutti gli effetti di uno strumento di marketing del territorio (Int. Martinazzoli) che collabora con le imprese, in linea con le azioni del comune e della Camera di commercio (Int. Biondi).

---

13 <https://www.forumpa.it/archivio/expo-2014/metodo-di-lavoro-per-la-definizione-della-smart-specialisation-strategy-il-caso-della-regione-lazio/>

14 <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>

15 <http://www.lazioeuropa.it/news/verso-la-revisione-della-strategia-regionale-per-lo-sviluppo-intelligente/>

16 <https://smartcityweb.net/smartcities/milano>

17 <https://www.smau.it/casi-di-successo/milano-smart-city-un-ecosistema-che-guarda-alla-citta-metropolitana>

18 Approvazione del Consiglio Comunale, 21 novembre 2019.

Un altro progetto, avviato nel 2014 con un accordo di programma tra Comune di Milano, ministero dello Sviluppo economico e Invitalia, è il Milano smart city lab, un incubatore per il sostegno a imprese e start-up che operano nell'ambito smart city. La parte principale del progetto, gestito dalla direzione Innovazione economica e Sostegno all'impresa del Comune di Milano, riguarda la realizzazione di un edificio<sup>19</sup> da adibire a spazio di incubazione di impresa in cui catalizzare tutte le iniziative di promozione, divulgazione e sensibilizzazione sul tema smart city (conferenze, seminari, workshop, mostre tematiche), svolgere attività di formazione e ricerca e offrire uno spazio di visibilità alle soluzioni offerte dal mercato<sup>20</sup>. L'obiettivo dell'iniziativa è di creare un centro di sviluppo dell'imprenditorialità e dell'innovazione in relazione al progetto smart city, che possa diventare un luogo di riferimento per le università e le imprese e permettere al comune di avere un ruolo attivo nel mondo imprenditoriale (Int. Galliano). A gennaio 2020 è stato avviato il cantiere per la costruzione dell'edificio dello Milano smart city lab, la cui apertura è prevista per il 2022.

La più recente iniziativa (marzo 2021), con un obiettivo molto simile allo smart city lab, è la Milano Smart City Alliance<sup>21</sup>, un'alleanza tra imprese promossa da Assolombarda. Questa si propone di mettere insieme le imprese che operano nel settore smart city e collaborare con il comune e gli stakeholder del territorio per progettare la città del futuro, sviluppando un ecosistema innovativo che stimoli l'attrattività del territorio, la competitività e l'internazionalizzazione delle aziende<sup>22</sup>. Anche in questo caso lo scopo è quello di stimolare e sostenere imprese e start-up a realizzare nuovi progetti smart che abbiano un impatto sulla città, cercando di stimolare la collaborazione e creare sinergie tra i progetti esistenti.

## ROMA E MILANO: DUE AGENDE SMART CITY A CONFRONTO

Il paradigma della smart city emerge come policy-frame centrale nelle agende urbane di Roma e Milano degli ultimi dieci anni, seppure attraverso strumenti e azioni di diversa natura. Proprio questa differenza tra le due città, che esprime la capacità di adattamento della smart city, evidenzia un primo aspetto significativo: il frame della smart city si presta in maniera versatile all'attribuzione di significato delle azioni pubbliche. Nelle due città, infatti, lo stesso frame assume delle connotazioni specifiche sia in termini di immaginari che di azioni.

Nel caso di Roma, l'idea di smart city è stata riproposta attraverso i piani per lo sviluppo urbano delle istituzioni pubbliche - il piano Roma Smart City, l'Agenda Digitale di Roma e la Smart Specialisation Strategy della regione Lazio - che vedono il coinvolgimento di altri stakeholder del territorio (privati e cittadini) per la definizione delle priorità e si configurano come documenti di indirizzo e programmazione. Il piano Roma smart city, in particolare, si declina da un lato come programma per la digitalizzazione interna alla pubblica amministrazione e, dall'altro, come strategia volta a raccordare i progetti dei diversi settori dello sviluppo urbano.

---

<sup>19</sup> Per la costruzione dell'edificio il Comune di Milano ha ceduto un'area riqualficata di 3.000 mq in Via Ripamonti. Il progetto è stato finanziato dal Mise per 5 milioni di euro e dal Comune per 500 mila per le dotazioni informatiche e le attrezzature; la gestione dei lavori è stata affidata a Invitalia.

<sup>20</sup> <https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/smart-city-lab>

<sup>21</sup> La Milano Smart City Alliance è un'alleanza tra Assolombarda e altre dieci imprese: A2A Smart City, Accenture, ATM, Cisco, Coima, Enel X, Fastweb, IBM, Siemens, TIM.

<sup>22</sup> <https://milanosmartcity.it/>

Le iniziative smart city a Milano, invece, sono delle forme di collaborazione tra attori del settore pubblico, privato e della ricerca, indirizzate principalmente alla creazione di un ecosistema innovativo di imprese e start-up che renda la città più competitiva, attrattiva e internazionalizzata<sup>23</sup>. L'associazione Milano & Partners, il Milano Smart City Lab e la più recente Milano Smart City Alliance sono accomunati dalla ricerca di soluzioni economiche e sociali innovative per la città, attraverso la collaborazione tra imprese, istituzioni pubbliche e università, secondo il modello della tripla elica dell'innovazione.

La variegatura del frame della smart city emerge anche nella differenza di immaginari legati alle azioni condotte nelle due città, che assumono caratteri specifici e diversi tra loro, sebbene in entrambi i casi l'obiettivo riguardi la crescita economica della città e il miglioramento della qualità della vita. Mentre a Roma le iniziative smart city sono incentrate sull'immaginario della trasformazione digitale della città attraverso l'uso di nuove soluzioni tecnologiche, a Milano sembra prevalere un immaginario di innovazione e inclusione sociale attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità.

Queste differenze nelle azioni e negli immaginari relativi alla smart city nelle due città determinano due differenti connotazioni della classificazione stessa di smart city: se a Roma la smart city assume la forma di una *strategia* - o visione strategica - di riferimento per l'azione amministrativa, a Milano si configura piuttosto come un *modello* di azione per l'innovazione.

---

<sup>23</sup> Questo tema è analizzato nel Background Paper "Agende e politiche urbane per l'economia: ecosistemi dell'innovazione a Roma e Milano".



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Burcu, B., Christoph, R., 2020.  
What smartness does in the smart city: From visions to policy. *The International Journal of Research*, 26(4), p. 775-789.

Komninos, N., Kakderi, C., Panori, A., Tzar-chopoulos, P., 2019.  
Smart City Planning from an Evolutionary Perspective. *Journal of Urban Technology*, 26(2), p. 3-20.

Korachi, Z., Bounabat, B., 2020.  
Towards a Frame of Reference for Smart City Strategy Development and Governance. *Journal of Computer Science*, 16, p. 1451-1464.

Leydesdorff, L., Deakin, M., 2011.  
The Triple Helix of Smart Cities: A Neo-Evolutionist Perspective. *Journal of Urban Technology*, 18(2) p. 53-64.

Michelam, L. Tucunduva, T., Yigitcanlar, T., Vils, L., 2020.  
Knowledge-based urban development as a strategy to promote smart and sustainable cities. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 9(1), p. 1-19.

Nam, T., Pardo, T., 2011.  
Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context. In *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV '11*, Association for Computing Machinery p.185-194.

Oice, 2017.  
Smart City: uno strumento per le Comunità Intelligenti.

Regione Lazio, 2021.  
Lazio Smart: Verso la nuova Strategia di Specializzazione Intelligente del Lazio.

Roma Capitale, 2018.  
Roma strategia di resilienza.

Roma Capitale, 2021.  
Roma Smart City.

Stawasz, D., 2019.  
The principles of the “Smart City” concept as a determinant of urban policy. *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 63, p. 101-107.

Yigitcanlar, T., 2021.  
Smart City Beyond Efficiency: Technology-Policy-Community at Play for Sustainable Urban Futures. *Housing Policy Debate*, 31(1), p. 88-92.

# AGENDE E POLITICHE URBANE PER L'ECONOMIA: ECOSISTEMI DELL'INNOVAZIONE A ROMA E MILANO

**Tommaso Fasciani**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche  
*fascianitommaso@gmail.com*

## ABSTRACT

This paper deals with innovation policies, particularly focusing on start-ups support, the governance of these actions and the relationships between public, private and knowledge actors. A comparative analysis of policy documents, media and semi-structured interviews with public and economic actors involved in the studied processes in the pre and post pandemic period has been carried out. Agendas in both cities show a substantial convergence on the public action frame aimed at economic competitiveness and the construction of “innovation ecosystems”. This convergence is accompanied by a progressive alignment of Rome with Milan also regarding the actions and the forms of interaction between actors, particularly referring to the different declinations of the triple helix model of innovation.

*Innovation, urban policy, governance, innovation ecosystems*

Il paper si occupa delle policy condotte nel campo dell'innovazione, a partire dal sostegno alle startup, con un focus specifico sulla governance di queste azioni e le relazioni fra pubblico, privato e attori della conoscenza. E' stata condotta un'analisi comparativa di documenti di policy e mezzi di comunicazione, nel periodo pre e post pandemico e sono state realizzate interviste semi-strutturate con attori pubblici ed economici coinvolti nei processi studiati. Nelle agende delle due città emerge una sostanziale convergenza intorno al frame di azione pubblica orientato alla competitività delle imprese e alla costruzione di “ecosistemi dell'innovazione”. A tale convergenza si accompagna un progressivo allineamento di Roma rispetto a Milano anche per quanto riguarda le azioni e le forme di interazione tra gli attori, facendo riferimento in particolare alle diverse declinazioni del modello della tripla elica dell'innovazione.

*Innovazione, politiche urbane, governance, ecosistemi dell'innovazione*

## INTRODUZIONE: GLI ECOSISTEMI DELL'INNOVAZIONE

Nel capitolo del Rapporto Urbanit su «Governance e metagovernance delle economie urbane: Roma e Milano di fronte alla crisi pandemica» è evidenziata una convergenza fra attori pubblici, privati e della conoscenza intorno al frame di azione pubblica dominante nel campo dell'innovazione, che implica la costruzione di Ecosistemi dell'Innovazione (EdI) come insieme di interazioni tra istituzioni, mondo della ricerca e della formazione e imprese.

Questo contributo intende indagare analogie e differenze tra il contesto romano e quello milanese, tenendo conto di rappresentazioni nel discorso pubblico corrente che contrappongono la dinamicità e la tendenza all'innovazione di Milano alla staticità di Roma e dei suoi processi economici. Tali rappresentazioni sono state testate prendendo in considerazione le azioni di supporto all'innovazione e alla costruzione di EdI condotte dagli attori politici (comuni e regioni) ed economici (Camera di commercio e associazioni degli industriali)<sup>1</sup>.

Definizione e rilevanza del concetto di ecosistema dell'innovazione (EdI) sono stati molto discussi negli ultimi 15 anni. Adner (2006) lo definisce come «the collaborative arrangements through which firms combine their individual offerings into a coherent, customer-facing solution» (Adner, 2006: 2). Granstrand e Holgersson (2020: 3) ne individuano sette componenti principali: «An innovation ecosystem is the evolving set of actors, activities, and artifacts, and the institutions and relations, including complementary and substitute relations, that are important for the innovative performance of an actor or a population of actors». Fra queste, i fattori richiamati con maggiore frequenza nella letteratura di ricerca sono gli attori e le loro relazioni collaborative, mentre nelle descrizioni empiriche degli EdI spesso sono poste in risalto anche le relazioni di tipo conflittuale tra gli attori, e le interazioni tra queste e lo sviluppo degli ecosistemi (Gawer, 2014).

In questo contesto, è cresciuto anche l'interesse per lo studio delle città come «aggregated ecosystems of various ecosystems» (Balestrin *et al.*, 2020), ambienti particolarmente favorevoli per la creazione e lo sviluppo di EdI in cui possono svilupparsi alti livelli di collaborazione tra gli attori dell'innovazione. La Silicon Valley, Londra, Barcellona, sono spesso presentate come esempi di successo in tal senso (Pique *et al.*, 2019; Engel, 2015). Diverse città e regioni nel mondo stanno provando a replicare quel modello, incentivate anche da report e indici, come il Global Innovation Index (2018) o il Global Startup Ecosystems Report (2020).

Nella formazione di tali ecosistemi urbani una funzione rilevante è certamente svolta dalle startup innovative che nascono e si sviluppano all'interno di quel contesto, entrando in relazione, attraverso strutture, infrastrutture e reti, con altri attori come incubatori, università, acceleratori, operatori della finanza, aziende (Ojaghi *et al.*, 2019). Un ruolo decisivo è però ricoperto dall'azione pubblica, che facilita e talvolta dirige il processo, e dalle forme di collaborazione che si instaurano tra attori pubblici e privati. L'analisi proposta sui casi di Roma e Milano si focalizza su questi due aspetti.

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata svolta attraverso l'analisi di documenti e la realizzazione, fra il 30 Marzo e il 30 Aprile 2021, di 6 interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati: G. Azzone (Presidente Arexpo, Milano), A. D'Elia (Direttore Progetto Innovazione economica e sostegno all'Impresa, comune di Milano), R. Galliano (Direttore Economia urbana e lavoro, comune di Milano), A. Camilli (Presidente, Unindustria Roma), C. Pratesi (Università Roma tre, già Presidente commissione startup regione Lazio), L. Tagliavanti (Presidente CdC, Roma).

## LE AZIONI PER L'INNOVAZIONE A ROMA E MILANO

Nel contesto romano l'attore che più ha investito risorse di tipo sia cognitivo, sia materiale nel sostegno a startup e imprese innovative e nella costruzione di EdI è la regione Lazio, in particolare durante i due mandati del presidente Zingaretti, dal marzo 2013 ad oggi.

L'intervento più significativo è stato la creazione di Lazio Innova (legge regionale n. 10/2013), società in house della regione partecipata con il 19,5% dalla Camera di commercio (Cdc) di Roma. La società è responsabile di azioni per lo sviluppo economico, l'innovazione e l'internazionalizzazione e si è occupata di una varietà di servizi e attività: apertura di spazi dell'innovazione, come Spazio Attivo, e di incubatori d'impresa come Go To Market; creazione di reti e cluster dell'innovazione in ambiti specifici come aerospazio, industrie creative e digitali, smart cities; finanziamento a startup e imprese innovative attraverso strumenti di venture capital; promulgazione di bandi per la reindustrializzazione e l'industria 4.0 (150 milioni di euro)<sup>2</sup>.

Il programma StartUp Lazio (100 milioni Por Fesr 2014-2020) ha l'obiettivo di costruire un ecosistema favorevole alla nascita di startup innovative, sostenendole in particolare nella fase di avvio attraverso fondi di "seed capital", contributi a fondo perduto a soggetti privati (startup factory, incubatori, acceleratori, grandi imprese, PMI) o pubblici (incubatori universitari)<sup>3</sup>.

Nella fase pandemica la regione ha preso anche altre iniziative, tra cui: l'istituzione di Lazio Lab, un laboratorio che individua le idee e definisce i progetti innovativi per il sostegno e la crescita delle imprese e dell'occupazione attraverso 6 tavoli tematici, composti da esperti, tecnici e accademici delle Università del Lazio, uno dei quali dedicato a Innovazione, ricerca e trasferimento tecnologico<sup>4</sup>; l'Accordo per la costituzione dell'Infrastruttura Aperta di Ricerca per l'Innovazione della regione Lazio, cui aderiscono sette tra università (Sapienza, Tor Vergata) e centri di ricerca (Iss, Cnr, Infn, Enea, Ingv)<sup>5</sup>; bandi come l'avviso "Progetti di Gruppi di Ricerca 2020"<sup>6</sup> (20 milioni), destinato a università e centri di ricerca per programmi di ricerca e sviluppo di potenziale interesse per le imprese del Lazio nel quadro della Smart Specialisation Strategy (S3) regionale, e l'avviso relativo ai "Dottorati industriali"<sup>7</sup>, destinato a co-finanziare insieme alle imprese coinvolte dottorati ad alto contenuto innovativo, facilitando così i rapporti di collaborazione tra università e imprese/enti pubblici (5 milioni).

Il coinvolgimento delle università è spesso determinante nella costruzione degli EdI. A Roma, precursore è stato Dock3<sup>8</sup>, programma di training e incubazione per startup dell'Università Roma Tre. Lanciato nel 2009 per iniziativa di due docenti dell'ateneo, il progetto ha ricevuto il supporto della regione e si appresta ora a costituirsi in fondazione, con un CDA composto da membri interni all'università e rappresentanti delle aziende che investono nel progetto [intervista Pratesi].

---

2 <http://www.lazioinnova.it/>

3 [https://lazioeuropa.it/45\\_progetti\\_per\\_il\\_lazio-3/strumenti\\_per\\_le\\_startup\\_innovative\\_e\\_creative-48/](https://lazioeuropa.it/45_progetti_per_il_lazio-3/strumenti_per_le_startup_innovative_e_creative-48/)

4 <http://www.regione.lazio.it/rl/coronavirus/laziolab-strategie-e-progetti-per-il-lazio-del-futuro/>

5 [https://www.regione.lazio.it/rl\\_attivitaproduttive/?vw=newsDettaglio&id=888](https://www.regione.lazio.it/rl_attivitaproduttive/?vw=newsDettaglio&id=888)

6 <http://www.lazioinnova.it/bandi-post/progetti-gruppi-ricerca-2020/>

7 [http://www.regione.lazio.it/rl\\_main/?vw=newsDettaglio&id=6221](http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=newsDettaglio&id=6221)

8 <https://www.dock3.it/about-us/>

Dall'intenzione di connettere il mondo della ricerca e della formazione con le imprese nasce anche l'idea di un Politecnico a Roma. Lanciata nel 2021 da Unindustria, la proposta ha raccolto il sostegno dei tre atenei pubblici della capitale e della regione, pronta a candidare il progetto tra quelli finanziabili con i fondi del Pnrr. L'investimento iniziale previsto è di 560 milioni fino al 2026, con una spesa a regime di 75-88 milioni l'anno<sup>9</sup>.

Supporto arriva anche dalla Cdc di Roma, che sposa l'idea di integrare il sapere e il saper fare in un'unica filiera, proprio attraverso la costituzione di poli tecnologici in cui produzione di conoscenza e imprese possano venire a contatto [intervista Tagliavanti]. Il sostegno di processi innovativi aveva caratterizzato l'azione della Cdc fin dalla costituzione, nel 1995, di Tecnopolo S.p.A., di cui è azionista al 95%, che promuove la localizzazione e l'operatività di realtà imprenditoriali tecnologicamente innovative nel Tecnopolo Tiburtino, primo a Roma, ideato e realizzato dalla società stessa, e nel Tecnopolo di Castel Romano, acquisito e rilanciato con nuove funzioni di polo di ricerca di eccellenza. Nel 2008, inoltre, la Cdc si è dotata di un'azienda speciale per l'innovazione, Innova Camera, che si occupa dell'organizzazione, in collaborazione con la regione Lazio, di Maker Faire – The European Edition, fiera dell'innovazione che arriva nel 2021 alla nona edizione<sup>10</sup>. Ulteriore segnale di una visione e di una strategia comune tra regione e Cdc, oltre alla già ricordata partecipazione di Cdc in Lazio Innova, è un protocollo congiunto sullo sviluppo economico che riguarda anche innovazione ed internazionalizzazione [intervista Tagliavanti]. Durante il periodo pandemico, la Cdc ha promulgato diversi bandi: il bando StartUp, edizioni 2020 e 2021; il bando Innovazione digitale; il bando per il sostegno alla competitività delle imprese e per lo sviluppo economico del territorio, edizioni 2020 e 2021<sup>11</sup>.

Il comune di Roma ha declinato l'intervento a favore dei processi di innovazione soprattutto intorno all'asse progettuale Smart City<sup>12</sup>. Finalizzato alla costruzione di un EdI è il progetto Casa delle tecnologie emergenti (2021), laboratorio permanente con l'obiettivo di «realizzare un modello innovativo di “Startup City” secondo l'approccio dell'ecosistema e del partenariato pubblico-privato in cui la collaborazione e il dialogo tra i soggetti (Università - Imprese - Pubblica Amministrazione) rappresenta il vero valore aggiunto»<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda il comune di Milano, all'asse progettuale smart city è stato affiancato uno più generale sull'innovazione, sotto l'impulso di Cristina Tajani, assessore al Lavoro e allo Sviluppo economico delle giunte Pisapia (2011-2016) e Sala (2016-2021). L'intenzione è stata di combinare innovazione e inclusione sociale, assegnando centralità alla dimensione della prossimità, tramite lo sviluppo di partnership con soggetti medio-piccoli, capaci di generare un impatto anche nelle zone periferiche della città [intervista D'Elia].

Contrassegnato dagli slogan “Milano In” e “Innovare per includere”, questo impianto si è tradotto in interventi, come il progetto Base, incubatore d'impresa nell'area ex Ansaldo, con numerose collaborazioni e partnership, sia con organizzazioni attive sul territorio in ambito sociale e culturale [intervista d'Elia],

9 <https://www.ilsole24ore.com/art/tecnopolo-roma-venti-grandi-aziende-campo-AEkgboL>

10 [https://www.innovacamera.it/pagina100\\_maker-faire-rome.html](https://www.innovacamera.it/pagina100_maker-faire-rome.html)

11 [https://www.rm.camcom.it/pagina82\\_altri-bandi-e-avvisi.html](https://www.rm.camcom.it/pagina82_altri-bandi-e-avvisi.html)

12 Le agende smart city nelle due città sono analizzate nel Background Paper «Agende e politiche urbane per l'economia: Smart city a Roma e Milano».

13 <https://www.comune.roma.it/eventi/it/roma-innovation-progetto-smartcity.page?contentId=PRG38591>



sia con attori di portata maggiore come Fondazione Cariplo<sup>14</sup>; l'incubatore di startup e imprese sociali Fabriq<sup>15</sup>, gestito direttamente dal comune di Milano perché individuato come una delle leve centrali per lo sviluppo economico e la produzione di business a valore sociale [intervista Galliano]. Il comune ha inoltre sviluppato diverse collaborazioni con gli atenei della città, come l'acceleratore di startup Polihub della Fondazione Politecnico, di cui l'amministrazione è socia fondatrice, che ha sviluppato progetti come MADE, per la manifattura 4.0 [intervista Galliano], o la partecipazione nell'incubatore Speed MI Up dell'Università Bocconi e della Cdc.

Oltre a Politecnico e Bocconi (con l'acceleratore Bocconi for Innovation), altre università di Milano si sono dotate di strumenti per facilitare le relazioni con il mondo delle imprese o per favorire direttamente la nascita di imprese innovative: in particolare Bicocca con il progetto iBicocca, IULM con il suo Innovation Lab e un ufficio dedicato alle partnership che cura i rapporti con le aziende, l'università Cattolica con lo spazio di coworking dedicato allo sviluppo di nuova imprenditorialità ConLab.

La regione Lombardia si è dotata di uno strumento per supportare i processi di innovazione economica: lo scopo della piattaforma Open Innovation Lombardia è proporre un nuovo modello di policy per l'innovazione, che si rivolge a tutti gli attori dei processi di innovazione nelle imprese, nei centri di ricerca, nelle pubbliche amministrazioni, nella società civile. Come nel caso di Lazio Innova, è anche il mezzo per l'attuazione della Smart Specialization Strategy (S3) regionale (Por Fesr 2007-2013, rifinanziato dal Por Fesr 2014-2020).

Facilitare le relazioni tra mondo accademico ed industriale, valorizzare il know how, il capitale sociale e umano del territorio, condividere buone pratiche, sono i principali obiettivi della piattaforma, perseguiti attraverso strumenti come QuESTIO (Quality Evaluation in Science and Technology for Innovation Opportunity), ideato per «promuovere l'EdI inteso come insieme di soggetti diversi attivi nel campo della ricerca e innovazione» attraverso la mappatura dei Centri di ricerca e innovazione (Crtt), delle Attività Produttive e dei Cluster Tecnologici Lombardi (Ctl)<sup>16</sup>. Diversi sono i progetti (Laboratorio Lombardia, Lombardia Innovativa, Sperimentazione Blockchain, Transform, HoCare 2.0), i bandi (Linea internazionalizzazione, bando Frim Fesr 2020, bando Brevetti, bando Tech Fast) e gli eventi (Milano Digital Week, Campus party, Stati generali) che Open Innovation organizza, o ai quali partecipa.

Anche nel contesto milanese la Cdc dedica un'attenzione particolare all'innovazione e alle startup. Oltre a partecipare all'associazione Milano Smart City, prima, e Milano & Partners, dopo la sua trasformazione, dal 2010 ad oggi sono stati promulgati 52 bandi di sostegno ad innovazione economica<sup>17</sup> e 36 per le startup<sup>18</sup>. La sezione Ecosistema Startup del sito della Cdc offre una mappatura degli attori e dei servizi dell'ecosistema: incubatori certificati, progetti del sistema universitario, servizi forniti dagli enti pubblici e dal sistema associativo, elenco dei fablab e degli spazi di coworking<sup>19</sup>.

14 <https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/base-milano>

15 <https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/fabriq>

16 <https://www.openinnovation.regione.lombardia.it/it/piattaforma>

17 <https://www.milomb.camcom.it/contributi-e-finanziamenti-innovazione-archivio>

18 <https://www.milomb.camcom.it/contributi-e-finanziamenti-startup-archivio>

19 <https://www.milomb.camcom.it/ecosistema-startup>

Nella molteplicità di iniziative e azioni a sostegno dell'innovazione la più significativa, sia dal punto di vista degli investimenti che dell'impatto sull'economia locale, è rappresentata dal progetto Mind – Milano Innovation District. Con la delibera 129 del 31 01 2020<sup>20</sup>, la giunta comunale ha approvato il Piano Integrato di Intervento (Pii) Mind per la rigenerazione urbanistica dell'area utilizzata per l'Esposizione Universale (Expo) del 2015<sup>21</sup>, con l'insediamento di tre importanti funzioni pubbliche: il nuovo polo ospedaliero Irccs Galeazzi, il polo di ricerca per le Scienze della vita Human Technopole e il Campus dell'Università Statale. A queste, va aggiunta la realizzazione di un lab-hub per l'innovazione sociale e lo sviluppo sostenibile in collaborazione con la Fondazione Triulza. Il tutto all'interno di un grande Parco Tematico Scientifico Tecnologico di 650mila metri quadrati, oltre la metà dell'intera superficie dell'area.

Il soggetto promotore dell'iniziativa è Arexpo S.p.A., fondata nel 2011 per acquisire le aree destinate a ospitare Expo Milano 2015, partecipata da regione e comune al 34,67%, Fondazione Fiera al 27,66% (corrispondente all'apporto dei terreni), provincia di Milano al 2% e comune di Rho al 1%. Nel novembre 2016 il governo è entrato in Arexpo con una quota del 39%, le quote del comune e regione sono scese al 21%, Fondazione Fiera al 16%. L'anno successivo Arexpo ha emesso un bando per l'ideazione ed elaborazione del Masterplan<sup>22</sup> per la “rigenerazione urbana” dell'intera area ex-Expo di 1 milione di mq e per lo sviluppo e la gestione degli spazi con costituzione di un diritto di superficie per 99 anni.

Attraverso una procedura di gara inedita in Italia, che ha permesso di selezionare con un unico bando il soggetto che sarà insieme advisor per il masterplan e sviluppatore di una parte dell'area, ad aggiudicarsi il bando è stata la multinazionale australiana Lendlease, tra i leader nel settore del real estate a livello globale<sup>23</sup>. Insieme alla prima parte degli investimenti (circa 500 mln) Lendlease ha attivato una partnership con decine di aziende, da grandi gruppi a startup innovative, per la localizzazione di uffici e centri di ricerca all'interno di Mind<sup>24</sup>.

La forma societaria scelta, innovativa rispetto ad altri modelli di partnership pubblico-privato, ha permesso di mantenere il sostegno istituzionale al progetto anche quando la riqualificazione dell'area non costituiva più un'emergenza, con una modalità più snella rispetto a quella della conferenza dei servizi e ha facilitato l'accesso del partner privato ai rapporti con le istituzioni e alla comprensione del contesto. E' stato inoltre costruito un coordinamento strategico ed operativo, con un organo informale, lo Strategic Committee, in cui sono rappresentati Lendlease, Arexpo e i tre attori con funzione pubblica, tutti rappresentati a livello di vertice, da cui è nato un protocollo d'intesa con una struttura operativa sui diversi temi specifici [intervista Azzone].

20 [https://www.comune.milano.it/-/pii\\_mind\\_area\\_expo\\_approvazione](https://www.comune.milano.it/-/pii_mind_area_expo_approvazione)

21 Il Piano discende dall'accordo di programma per Expo 2015, siglato nel 2011 dalla giunta Pisapia. Un approfondimento sull'Expo 2015 di Milano è presente nel Background Paper «Agende e politiche urbane per l'economia: i grandi eventi a Roma e Milano».

22 <https://www.arexpo.it/mind/bando-masterplan-2017/>

23 <https://www.milanofinanza.it/news/lendlease-firma-accordo-per-masterplan-arexpo-201803021748515895>

24 <https://www.ilsole24ore.com/art/lendlease-investe-500-milioni-mind-e-apre-55-aziende-ACIWsEz>

## CONVERGENZE E DIFFERENZIAZIONI: DUE STADI DI SVILUPPO DELLE AGENDE PER L'INNOVAZIONE

Fra le due città emerge una sostanziale convergenza intorno al frame di azione pubblica orientato alla competitività delle imprese e alla costruzione di EdI, e quello che appare un allineamento di Roma rispetto a Milano anche per quanto riguarda le azioni e le forme di interazione tra gli attori. Tale allineamento non è il risultato di una strategia esplicita, quanto di una pressione all'isomorfismo, mentre le differenze sono legate ai diversi stadi di sviluppo delle azioni tra le due città. Innovazione e supporto di EdI sono entrati nelle agende, ma a Roma più recentemente rispetto a Milano e in un contesto differente sia dal punto di vista economico che politico.

Nel contesto romano, sia pre, sia post pandemico, si moltiplicano le iniziative da parte di attori politici ed economici. Vengono utilizzati strumenti sia tradizionali, come i bandi e i fondi europei, sia più innovativi dal punto di vista finanziario, come i fondi di venture capital, cui si aggiungono le iniziative viste che mirano esplicitamente a mettere in connessione istituzioni - mondo della ricerca/formazione - imprese per costruire EdI.

Il riferimento prevalente all'interno di tali ecosistemi è alla "tripla elica": le istituzioni devono favorire il processo iniziale della costituzione di un EdI, creare le condizioni favorevoli e abbattere i rischi, le imprese investono, «comprano e coinvolgono le startup nei processi» [intervista Pratesi], le università svolgono la loro "terza missione" con il mandato di «diffondere cultura, conoscenze e trasferire i risultati della ricerca al di fuori del contesto accademico, contribuendo alla crescita sociale e all'indirizzo culturale del territorio (...) promuovendo il dialogo e l'interazione con i cittadini, il sistema economico e le istituzioni pubbliche e private al servizio di un percorso di innovazione della società aperto e sostenibile»<sup>25</sup>.

Dall'analisi emerge inoltre:

un ruolo di primo piano delle regioni, con organizzazioni ad hoc, come Lazio Innova e Open Innovation. In particolare, nel contesto romano gli attori economici riferiscono di un'interlocuzione privilegiata con la regione, in diversi tipi di azioni (partecipazione della Cdc in Lazio Innova, protocolli comuni, progetti specifici come i dottorati industriali, il sostegno della regione, anche economico tramite il Pnrr, al progetto del Politecnico);

un allineamento dei comuni sull'asse strategico Smart city. Per quanto riguarda le iniziative mirate alla costruzione di EdI, invece, a Milano lo stadio di sviluppo delle policy comunali è più avanzato, grazie alla continuità decennale dell'impianto e all'azione della direzione Economia Urbana e Lavoro e della direzione di progetto sull'innovazione;

un attivismo sia delle Cdc in entrambi i contesti, con bandi di sostegno e partecipazione a partnership, incubatori ecc. o con proprie agenzie, come Innova Camera (Roma), sia delle associazioni degli industriali, anche con azioni specifiche, come la proposta del Politecnico a Roma o la Smart City Alliance a Milano.

---

<sup>25</sup> <https://www.unimi.it/it/terza-missione>

Anche il ruolo di terza missione e di partecipazione alla costruzione dell'ecosistema da parte delle università è più presente e sviluppato nel contesto milanese: a Roma si osservano progetti pionieristici che fanno da apri strada (l'incubatore Dock3, la proposta del Politecnico), mentre a Milano le numerose iniziative degli atenei sono già consolidate.

Permangono quindi delle differenze, o quantomeno un diverso stadio di sviluppo degli EdI nelle due città. In quanto "ecosistema aggregato di diversi ecosistemi", Milano mostra uno sviluppo maggiore, non necessariamente dovuto ad una maggiore cooperazione tra gli attori, soprattutto quelli politici. Le agende di comune e regione restano infatti separate, coerentemente con le caratteristiche della governance, multicentrica e poliarchica, tipica di quel contesto, ma gli attori condividono la visione di fondo che combina sviluppo economico, competitività e innovazione con coesione e inclusione sociale<sup>26</sup>. Molto significativo in tal senso il coinvolgimento del terzo settore, che comporta anche la sua imprenditorializzazione e messa a profitto, e della finanza locale, come «quarta e quinta elica» del modello [intervista Galliano]. Entrambi questi fattori risultano sostanzialmente assenti nel contesto romano.

Ulteriore fattore di diversificazione è rappresentato dal contesto macroeconomico, che determina domande diverse da parte degli attori economici in posizione egemonica. Diversa è anche la capacità di attrarre investimenti, come testimonia il caso di Mind, soprattutto se paragonato a tentativi simili fatti a Roma, per quanto di portata minore, sinora falliti. Il contesto romano non è immobile, cresce il settore delle startup e dell'innovazione<sup>27</sup>, c'è un protagonismo in tal senso di Cdc e Unindustria e anche Roma Capitale, nel progetto della Casa delle tecnologie emergenti, esprime esplicitamente la volontà di costruire un EdI.

Diverso invece il contesto regionale del Lazio, con settori ad alto contenuto tecnologico, di innovazione, che sono molto sviluppati (farmaceutico, energetico, information technology, aerospazio, i diversi settori individuati dalla smart specialization strategy regionale): «c'è la presenza di un tessuto industriale importante in alcuni settori, ad esempio il biopharma, il digitale e la sostenibilità (...) Nella nostra regione c'è una percentuale di occupati nei settori ad alta tecnologia pari al 7% rispetto ad una media italiana del 3,7% e della Lombardia del 5,1%» [intervista Camilli]. Significativa in tal senso anche la presenza del Tecnopolo promosso dalla Cdc. In altri termini, un ambiente economico che sta iniziando ad esprimere una domanda di intervento pubblico per la più compiuta assunzione delle caratteristiche di EdI, con una sostanziale continuità tra la fase pre e post pandemica. Si osserva anzi un'accelerazione: il sostegno all'innovazione e alla costruzione degli EdI viene individuato come ambito centrale per la ripresa e il rilancio dell'economia.

---

<sup>26</sup> Questo aspetto è approfondito nel capitolo «Governance e metagovernance delle economie urbane: Roma e Milano di fronte alla crisi pandemica» del VII Rapporto Urban@it.

<sup>27</sup> <https://www.romastartup.it/startup-map>

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adner, R., 2006.  
Match your innovation strategy to your innovation ecosystem. *Harvard Business Review*, 84 (4), pp. 98-107.
- Balestrin, A., Faccin, K., Garay, J.G., Gonçalves, L.F. e Zarpelon, F., 2020.  
Creating and Maintaining Innovation Ecosystems in Cities: Institutional Work Approach. *Conference paper, The ISPIM Innovation Conference – Innovating in Times of Crisis*.
- Engel, J.S., 2015.  
Global clusters of innovation: Lessons from Silicon Valley. *California Management Review*, 57 (2), pp. 36-65.
- Gawer, A., 2014.  
Bridging differing perspectives on technological platforms: Toward an integrative framework. *Research Policy*, 43 (7), pp.1239-1249.
- Granstrand, O. e Holgerssonb, M., 2020.  
Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition. *Technovation*, 90-91, 102098.
- Mohammadi, M., Ojaghi, H. e Yazdani, H.R., 2019.  
A synthesized framework for the formation of startups' innovation ecosystem: A systematic literature review. *Journal of Science and Technology Policy Management*, 10 (5), pp.1063-1097.
- Pique, J.M., Miralles, F. e Berbegal Mirabent, J., 2019.  
Areas of innovation in cities: the evolution of 22@ Barcelona. *International Journal of Knowledge-Based Development*, 10 (1), pp. 3-25.



# AGENDE E POLITICHE URBANE PER L'ECONOMIA: I GRANDI EVENTI A ROMA E MILANO<sup>1</sup>

**Ernesto d'Albergo**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche  
*ernesto.dalbergo@uniroma1.it*

**Giorgio Giovanelli**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche  
*giorgio.giovanelli@uniroma1.it*

## ABSTRACT

The paper deals with the issue of big events in political agendas and public actions for the urban economy in Rome and Milan. The paper considers the period before the COVID-19 pandemic crisis, and the current phase of economic recovery. In particular, the paper explores the public discourse on the role of big events as a lever for urban economic development, to reconstruct policy agendas and actual policy actions. The aim of the paper is to provide elements of reflection on the governance of these processes, in connection with the chapter on the governance of urban economies in Rome and Milan of the 7th Urban@it Report. The research analyzes the cases: EXPO 2015, Milan-Cortina Olympics, Rome 2024 candidacy, Rome EXPO 2030 proposal. The paper shows that the difference in the legitimacy and management of major events in the two cities is explained by the different structures of public-public and public-private relationships, by the presence or absence of shared frames of action and by the degree and type of political conflict.

*Urban governance; urban agendas; urban policies; big events; public-private*

Il paper si occupa del posizionamento dei grandi eventi nelle agende e nelle azioni pubbliche per l'economia urbana a Roma e Milano nel periodo antecedente alla crisi pandemica, e durante l'attuale ricerca di soluzioni e interventi per la ripresa economica. In particolare, il discorso pubblico sul ruolo dei grandi eventi come leva per lo sviluppo economico urbano è approfondito per ricostruirne l'ingresso nelle agende politiche e la loro conversione (compiuta o interrotta) in concrete azioni di policy, fornendo elementi di riflessione sulla governance di questi processi, anche ai fini del capitolo sulla governance delle economie urbane a Roma e Milano del VII Rapporto Urban@it. Attraverso documenti di policy e mezzi di comunicazione sono stati studiati i casi: EXPO 2015, Olimpiadi Milano-Cortina, candidatura per Roma 2024, proposta di EXPO 2030 Roma. La differenza nella legittimazione e gestione dei grandi eventi, è spiegata dai diversi assetti pubblico-pubblico e pubblico-privato, dalla presenza o assenza di frame per l'azione condivisi e dal grado e tipo di conflittualità politica.

*Urban governance; agende urbane; politiche urbane, grandi eventi; pubblico-privato*

---

<sup>1</sup> Benché il paper sia frutto di un lavoro di ricerca e di lavoro comuni le diverse parti del testo possono essere così attribuite: "Gli eventi a Milano pre e post pandemia da Covid-19" e "Spunti di comparazione: il ruolo della politica e delle relazioni pubblico-privato" a Ernesto d'Albergo; "Grandi eventi, discorsi e narrazioni sullo sviluppo urbano" e "Gli eventi a Roma" a Giorgio Giovanelli.

## GRANDI EVENTI, DISCORSI E NARRAZIONI SULLO SVILUPPO URBANO

Questo paper si occupa del posizionamento dei grandi eventi nelle agende e nelle azioni pubbliche per l'economia urbana a Roma e Milano nel periodo antecedente alla crisi pandemica, e nell'attuale ricerca di soluzioni e interventi per la ripresa economica. In particolare, il discorso pubblico sul ruolo dei mega eventi come leva per lo sviluppo economico urbano è approfondito per ricostruire l'ingresso dei grandi eventi nelle agende politiche e la loro conversione (compiuta o interrotta) in concrete azioni di policy, fornendo elementi di riflessione sulla governance di questi processi.

Dagli anni '90, il tema dell'organizzazione di grandi e mega-eventi – culturali o sportivi, percepiti pubblicamente con uno status di extra-ordinarietà (Roche, 2000) – ha ottenuto un posizionamento centrale nel dibattito sul governo delle città e nelle agende urbane. La letteratura di ricerca ha mostrato come tali eventi costituiscano una importante posta in gioco nei rapporti tra attori pubblici e privati coinvolti in azioni per lo sviluppo dell'economia urbana. Le strategie sono finalizzate all'attrazione di mega eventi per attivare processi di crescita economica, aumentare la visibilità della città e mostrare all'esterno un'immagine di centro vitale e dinamico (Burbank, Andranovich, Heying, 2002). Gli eventi, ed in particolare le manifestazioni olimpiche, possono costituire un'occasione per condurre o accelerare la realizzazione di grandi opere di trasformazione dell'ambiente urbano (Essex e Chalkley, 1998; Hiller, 2000). Essi, dunque, entrano nelle agende urbane perché ritenuti dai policy maker leve efficaci per incrementare PIL e valore aggiunto, favorire infrastrutturazione, creazione di imprese, valorizzazione di immobili, visibilità, reputazione e attrattività di investimenti diretti dall'estero e turisti. L'organizzazione di mega-eventi non è tuttavia esente da una dimensione conflittuale che ne può pregiudicare la fase di candidatura o ostacolarne la realizzazione. Tali conflittualità si originano da richieste quali la trasparenza su costi e tempi dei progetti, la partecipazione pubblica alla progettazione di opere e la maggiore assertività dei leaders locali nei rapporti con istituzioni e organizzazioni internazionali (Lauermann, 2019). Allo stesso tempo, i grandi eventi, e le trasformazioni urbane da essi promesse e generate, offrono ai movimenti sociali un nuovo campo di lotta alla governance neoliberista ed ai "laboratori" di politiche urbane neoliberiste (Casaglia, 2016, 493).

Come sostiene Gaffney, si sono affermate due narrative prevalenti nei discorsi a supporto delle candidature per ospitare grandi eventi: la narrativa dell'eredità (*legacy*) e la narrativa della sostenibilità (2013). Da un lato, una candidatura ad un evento culturale o sportivo deve prevedere una programmazione capace di promuovere una *legacy* positiva, sia nella sua forma tangibile – infrastrutturale ed economica – che intangibile – sociale (Ferrari e Guala, 2017). La programmazione deve dunque ridurre i rischi e aumentare i benefici nella fase successiva alla manifestazione, la quale, assume una maggiore importanza rispetto all'evento in sé (Di Vita, 2018). Dall'altro, i principi dello sviluppo sostenibile si sono integrati negli obiettivi dei grandi eventi (Hall, 2012), i quali sono sempre più frequentemente osservati e valutati, in termini di impatto, da studi interdisciplinari secondo criteri di sostenibilità ambientale, economica e sociale (Müller et al., 2021; Gallo et al., 2020). Recentemente, tale processo di integrazione è sempre più riscontrabile nelle posizioni politiche a sostegno delle candidature a Olimpiadi, esposizioni universali e ad altre manifestazioni di interesse internazionale.

In particolare, la legittimazione degli investimenti pubblici necessari è ricercata applicando il frame di sostenibilità ambientale e sociale e di integrazione fra le trasformazioni spaziali e socio-economiche delle città.

Se la candidatura ad ospitare grandi eventi è una issue discorsiva ricorrente nelle agende sullo sviluppo economico dei centri urbani, la loro effettiva realizzazione non può però essere data per scontata. L'ideazione di una candidatura, la sua conduzione e l'implementazione dell'evento sono condizionate dai sistemi di relazione e dalle forme di interazione tra pubblico-pubblico e pubblico-privato, che possono favorirle od ostacolarle. Il paper propone un approfondimento circa i fattori cruciali di questo passaggio, attraverso una rapida comparazione fra le esperienze delle due maggiori città italiane, Roma e Milano, nel periodo pre e post pandemia da Covid-19. Nei paragrafi successivi sono descritti i principali eventi entrati nelle agende di Milano e Roma nel periodo pre-pandemico e nell'attuale<sup>2</sup> fase di campagna elettorale per le elezioni comunali nell'ottobre 2021. In particolare, sono approfondite le azioni condotte da attori pubblici e privati nelle fasi di candidatura e implementazione degli eventi.

## GLI EVENTI A MILANO PRE E POST PANDEMIA DA COVID-19

Nel periodo 2010-2019 nell'agenda degli eventi maggiori a Milano spiccano Expo 2015 e i giochi Olimpici invernali del 2026:

- *Expo 2015* (candidatura vincitrice nel 2008) è stato il principale evento per investimenti<sup>3</sup>. Sono stati riportati effetti di produzione aggiuntiva fra il 2012 e il 2020 di € 31,6 mld e stimato un incremento di v.a. di € 13,9 mld (Sda Bocconi 2016), anche se questi effetti sono stati messi in dubbio (Massiani 2018). Sono state enfatizzati anche le capacità di catalizzare risorse private (es. Eataly, Prada, Armani: Agazzi 2018, 89) e l'impatto urbanistico. La dotazione di immobili e infrastrutture ha fornito una delle premesse per una successiva agenda di politiche e pratiche di uso dello spazio collegate a nuove economie (Pasqui 2016; Pais, Polizzi, Vitale 2019, 219). La legacy (attesa, promessa e desiderata) dell'evento si è manifestata in una capacità generativa che ha interessato il piano infrastrutturale, le policy e le innovazioni normative, l'attrattività culturale ed i progetti di riqualificazione urbana (Buseti e Dente, 2018). Il riuso delle aree Expo dismesse ha consentito la realizzazione del progetto MIND - *Milano Innovation District*, e delle attività connesse<sup>4</sup>.
- *Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026*. Avviata nel 2018 con protocollo di intesa tra regioni Veneto e Lombardia, comuni di Milano e Cortina d'Ampezzo e Coni, l'iniziativa è stata approvata nel 2019 dal Cio. Gli stessi soggetti hanno costituito la *Fondazione Milano-Cortina 2026*, con sede nella torre Allianz di CityLife, per gestire, promuovere e comunicare gli eventi sportivi. La *Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.a* (Ministeri economia 35% e infrastrutture 35%, regioni Lombardia 10%, Veneto 10%) fa da centrale di committenza e stazione appaltante delle opere. Per le olimpiadi durante la pandemia sono stati fatti stanziamenti (Stato: € 1 mld dalla legge di Bilancio 2020, di cui € 473 mln in Lombardia; Regione: € 574 mln per opere stradali e ferroviarie del "Piano Lombardia") ed è stato

<sup>2</sup> Il paper è stato consegnato il 15 luglio 2021.

<sup>3</sup> Circa € 2,4 mld, di cui € 1,7 per l'infrastruttura, 48% dello Stato, 37% degli enti locali, 15% finanziamenti privati.

<sup>4</sup> Cfr. il paper, collegato allo stesso capitolo, *Agende e politiche urbane per l'economia: ecosistemi dell'innovazione a Roma e Milano* (T. Fasciani).

venduto da FS al Fondo Comune di Investimento Immobiliare riservato *Porta Romana* (COIMA S.G.R, Covivio, Prada Holding, COIMA ESG City Impact Fund) l'ex scalo ferroviario per realizzare l'investimento privato per il villaggio olimpico, da trasformare poi in student e social housing. Il Fondo ha avviato il concorso per il masterplan, nell'ambito dell'Accordo di Programma fra FS, Comune e Regione, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse.

I due eventi hanno in comune il frame: da un lato allineato con il mainstream della sostenibilità, conforme anche alla "new norm" del Cio<sup>5</sup>: offrire alla collettività benefici sostenibili, contenere gli investimenti, allineare i progetti con i piani di sviluppo delle città e regioni interessate, usare strutture esistenti, temporanee o riutilizzabili, chiara legacy per le sedi permanenti; da un altro lato, coerente con la priorità della competitività urbana: connettere l'area metropolitana di Milano e il mondo, valorizzarla come attraente e piena di opportunità, verde, vivibile, aperta alle novità, capace di rigenerarsi<sup>6</sup>. Gli impatti attesi riguardano: reputazione come destinazione di eventi internazionali, attrazione di business, innovazione in infrastruttura, trasporti e mobilità sostenibile, miglioramento della posizione nella rete urbana globale, con l'obiettivo di entrare nelle Top 10 del Mastercard Global Destination Cities Index (al 16° posto nel 2018).

## GLI EVENTI A ROMA

A Roma fra gli anni '90 e il 2010 le politiche di opere pubbliche e le trasformazioni urbane sono state finanziate attraverso interventi straordinari o aggiuntivi – "politica per Roma Capitale" (1990-2013, € 2,1 mld), Giubileo del 2000 (€ 1,8 mld) – i quali avevano sostenuto l'economia urbana e contribuito a riprodurre un modello di sviluppo fondato su capitale locale, piccole imprese, business immobiliare e rendita fondiaria, con un ruolo minore che a Milano di capitale internazionale e grandi imprese private. Questi investimenti, parte delle "rendite romane" (Benini, De Nardis 2013; Tocci 2020), hanno schermato l'economia locale dalle crisi e protetto i profitti del business locale dai rischi della competizione.

Nel periodo successivo sono entrate nell'agenda locale due proposte di candidatura olimpica. Tuttavia, nessuna è stata presentata al Cio: la prima, proposta nel 2010 dal sindaco Alemanno e fermata dal Governo Monti; la seconda, proposta nel 2014 da Governo Renzi e CONI, con uno stanziamento promesso di € 5,3 mld, approvata da Roma capitale nel 2015 (sindaco Marino), ma bocciata poi dalla sindaca Raggi in campagna elettorale e dall'Assemblea capitolina (29.9.2016). Nessun tipo di grande evento è stato svolto in seguito, se si escludono i *Rome E-prix* (dal 2018, impatto economico stimato: € 60 mln ciascuno) e il "piccolo" Giubileo del 2015. Le opere finanziate nel 2014 con il dl "Sblocca Italia" (Metro C, ponte dei congressi, nuovo terminal all'aeroporto di Fiumicino) segnano il passo.

Nei primi sei mesi del 2021 si segnalano iniziative, a livello nazionale e locale, per due nuovi eventi da inserire nell'agenda post pandemia di Roma:

- il Giubileo del 2025: nella legge di bilancio 2021 c'è per ora (art. 1., c. 645) solo uno stanziamento (€ 3 ml) per definire gli indirizzi e il piano degli interventi e delle opere, da aggiornare e rimodulare su base almeno semestrale,

5 2020: <https://www.olympic.org/faq/roles-and-responsibilities-of-the-ioc-and-its-partners/what-is-the-new-norm>

6 <https://www.milanocortina2026.org/dossier/?lang=it>

per il Giubileo. Per gestirlo – realizzando infrastrutture di mobilità e rigenerando aree ed edifici – si prevede un tavolo presieduto dal Presidente del Consiglio, con i ministri di esteri, interno, economia e finanze, infrastrutture, MIBACT, presidente della Regione e sindaco, oltre a due senatori e due deputati.

- una candidatura per Expo 2030, o 2035: l'Assemblea di Roma capitale ha approvato con 26 voti favorevoli e 2 contrari una mozione (n. 103. 22.12.2020) per l'avvio di un tavolo per il progetto di candidatura sul tema delle trasformazioni sostenibili delle grandi città, dando seguito a un'idea lanciata da Unindustria Lazio e fatta propria dalla sindaca. Il tavolo dovrebbe includere le associazioni datoriali e sindacali, le università e gli ordini professionali. Recentemente, i quattro principali candidati a sindaco di Roma per le elezioni del 2021 (Calenda, Gualtieri, Michetti e Raggi,) hanno rilanciato la proposta con una nota congiunta<sup>7</sup>.

Nel mese di settembre 2021 il Centro di Ricerca LUISS X.ITE ha pubblicato il primo report di valutazione dei potenziali benefici per Roma derivanti dall'esposizione universale. Nel report "Expo Roma 2030", citato dal Comune di Roma, si prevede un impatto positivo sull'economia romana di circa 45 miliardi di euro provenienti da incrementi nei flussi turistici (21 mld), dalla vendita dei titoli d'ingresso (2,5 mld), 7,3 miliardi da incrementi fiscali e circa 11 miliardi dall'attrazione di investimenti internazionali<sup>8</sup>.

## SPUNTI DI COMPARAZIONE: IL RUOLO DELLA POLITICA E DELLE RELAZIONI PUBBLICO-PRIVATO

Dunque, a Milano due grandi eventi sono entrati in agenda, decisi e poi realizzati, o ne è plausibile lo svolgimento. A Roma nessun evento si è svolto, due sono entrati in agenda non arrivando a una decisione, altri li hanno sostituiti e non è possibile prevedere se andranno avanti. Da cosa dipende? Nelle due città i grandi eventi condividono da un lato modelli forme di decisione e gestione apparentemente "depoliticizzate", dall'altro una salienza politica elevata, ma dalle caratteristiche differenti. A queste, alle differenti narrazioni sugli eventi e ai rapporti fra interessi politici e imprenditoriali si può ricondurre anche la differenza degli esiti.

Le forme gestionali degli eventi, anche precedenti (Giubileo 2000, G7 2001 a Genova, Olimpiadi 2006 a Torino, Expo 2015 a Milano, proposta per il Giubileo 2025), innescano decisioni tecnicizzate e sottratte alla normale accountability dei procedimenti ordinari. Tuttavia, in agenzie come quella per il Giubileo del 2000, la società *Arexpo SpA*, la *Società Infrastrutture Milano Cortina* vengono composti interessi diversi, sia privati e politici, sia territoriali. Inoltre, la pluralità di progetti, raccordati ma finanziati e gestiti singolarmente, che articola ciascun programma, consente che esso sia una finestra di opportunità per affiancare a nuovi lavori altri già iniziati o progettati in passato e bloccati per mancanza di finanziamento (per Expo: Brebemi, Pedemontana e Tangenziale Est Milano). Così, per il nuovo Giubileo è stato riproposto l'elemento di maggiore successo del precedente (Eurispes 2000), un piano di finanziamenti e definanze ad aggiornamento periodico.

<sup>7</sup> <https://www.ilfoglio.it/politica/2021/06/24/video/roma-vorrebbe-ospitare-l-expo-2030-i-candidati-sindaco-in-passerella-2571678/>

<sup>8</sup> Il report è disponibile al link: <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/roma-candidata-a-expo-2030-benefici-e-opportunita-page>



Nonostante questi accorgimenti, tutti gli eventi considerati hanno avuto elevata salienza politica, di cui può essere considerata una proxy la visibilità pubblica sia delle convergenze locali e interistituzionali (prevalenti a Milano), sia delle controversie (prevalenti a Roma). In entrambe le vicende, infatti, è visibile una posta in gioco – il potere di indirizzare scelte e controllare l’allocazione di risorse finanziarie da cui dipendono creazione e riproduzione di relazioni consensuali con l’ambiente economico e l’elettorato – contesa fra autorità di diverso livello.

Le convergenze politiche a Milano – nonostante iniziali frizioni per la titolarità del progetto (Governo vs. Comune) (Pasini 2008; Pasqui 2016) – sono a loro volta favorite da relazioni consensuali fra la politica locale e il business interessato ai progetti. Uno stile di policy making partecipativo (Andreotti, Le Galès 2019, 29), enfatizzato e rivendicato dal Presidente di Assolombarda (Bonomi 2019) come “Metodo Milano” – cooperazione fra istituzioni, governi locali, impresa, lavoro, terzo settore, università, centri di ricerca, soggetti ed enti della cultura e della società civile – ha consentito Expo 2015, Olimpiadi 2026, attrattività di multinazionali e startup knowledge intensive. Queste relazioni si riproducono nel tempo e, nella sfera politica, contribuiscono a far prevalere gli accordi fra governi e leader di più livelli e colori politici su contese che hanno per posta in gioco allocazione e gestione dei finanziamenti. Un ulteriore fattore facilita il consenso e lubrifica i processi decisionali a Milano: ciascun evento non è stato un episodio isolato, ma parte di progetti urbani che, avviati da amministrazioni di destra e proseguiti dall’amministrazione Pisapia<sup>9</sup>, hanno lasciato eredità infrastrutturali per successivi programmi. Così, possono essere remunerati di volta in volta anche interessi diversi. Ad esempio, l’indotto generato dall’eredità di Expo è menzionato in 3 delle missioni<sup>10</sup> che compongono il quadro programmatico comunale 2020-2022 (Comune di Milano 2019). Anche il principale intervento olimpico, il villaggio di Porta Romana rientra in un più ampio progetto di rigenerazione urbana “Scali Milano”<sup>11</sup>. Fra gli eventi e altre politiche urbane c’è dunque un raccordo, che consente una più ampia distribuzione di profitti, economici e politici.

A Milano Expo 2015 e le olimpiadi invernali sono parte di un modello di sviluppo urbano orientato al mercato e sostanzialmente integrati con altre azioni pubbliche, ma intorno ad esso non si è strutturato un sistema generalizzato e unitario di fiducia e scambio fra la politica e specifici interessi economici. Il progetto è stato piuttosto parte di un’articolazione “poliarchica”, un sistema di governance delle trasformazioni urbane complesso e plurale (Pasqui 2016; 2019, 112) che queste azioni hanno contribuito ad alimentare. Un sistema capace di riprodursi non solo perché le relazioni pubblico-privato sono basate su linguaggi condivisi – di cui fanno parte narrazioni degli eventi intonate con il coro globale – ma anche perché le azioni remunerano di volta in volta interessi diversi. Nella lettura più ottimista, la capacità della politica locale di intercettare trend e occasioni esogene come i grandi eventi ha favorito la competitività complessiva del sistema urbano, distribuendo benefici ai suoi attori.

Anche per questo Expo e olimpiadi hanno più facilmente suscitato consenso bipartisan e sostegno intergovernativo, nonostante il controllo del progetto sia stato inizialmente una posta in gioco nelle relazioni fra Governo, Comune e

9 Seconda fase della Bicocca, il progetto Porta Nuova, Citylife, Santa Giulia, Sesto San Giovanni, Porta Vittoria, Portello, Cerba (Pasqui 2015).

10 5: Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, 8: Assetto del territorio ed edilizia abitativa, 14: Sviluppo economico e competitività.

11 <https://www.confcommerciomilano.it/it/news/news/Aggiudicato-lo-Scalo-di-Porta-Romana-per-180-milioni-di-euro/>

Regione, tutti di centro destra (Pasini 2008), gli ultimi due propensi a interpretare diversamente le esigenze territoriali (in particolare concentrazione di risorse e opportunità nella città centrale vs. riequilibrio o comunque distribuzione su scala regionale).

Le controversie sulle candidature olimpiche a Roma parlano invece dell'esaurirsi di una coalizione fra potere politico e ambiente economico. Per un lungo periodo il patto si era basato su un mix di fiducia reciproca e scambio fra remunerazione degli interessi e consenso/legittimazione, favorita dalla disponibilità di risorse pubbliche, veicolate dai buoni rapporti fra governi locali e nazionali. Dopo il 2008, stretta finanziaria, instabilità politica locale e ostilità fra élite nazionali, regionali e locali hanno ostacolato l'afflusso concertato di stanziamenti statali aggiuntivi per Roma, minando un pilastro del sistema di relazioni fra politica ed economia. I tentativi di rianimarlo attraverso le candidature olimpiche – nei periodi 2010-11 e 2014-16 – sono falliti a causa soprattutto di contrasti intergovernativi. Nel secondo caso, le narrazioni dell'evento sono state opposte: da un lato, per il Comitato promotore, la candidatura era foriera di crescita di PIL, v.a. e occupazione, con vantaggi educativi, culturali, ambientali e infrastrutturali, allineati con il piano di sviluppo a lungo termine (villaggio olimpico a Tor Vergata) e il Piano di mobilità sostenibile. Dall'altro, le Olimpiadi "del mattone" non avrebbero portato benessere alle città organizzatrici ma "colate di cemento", debiti e rischio di sprecare risorse pubbliche (V. Raggi, Senato, 26.09. 2016).

Due frame incompatibili, dunque: a Milano la cornice discorsiva del neoliberismo urbano mainstream, uno sviluppo competitivo e sostenibile in cui l'azione pubblica fornisce risorse per l'accumulazione di ricchezza (Leonardi, Secchi, 2016), legittimato da una rappresentazione della città come motore per l'economia nazionale. A Roma, interventi motivati fino alla crisi del 2008 dalle funzioni di capitale politica e amministrativa e tentativi di sostituirle con prospettive più simili a quelle milanesi, con l'abbozzo di piano strategico del 2010 e le due candidature olimpiche, che avevano raccolto il consenso degli imprenditori immobiliari e delle costruzioni, in vista del finanziamento di infrastrutture e della costruzione di nuovi immobili. Ma la visione inconciliabile con quella della leadership locale dopo le elezioni del 2016 e la preferenza politica di quest'ultima hanno azzerato i margini di negoziazione, cui pure i proponenti della candidatura erano disponibili. Il veto di Roma Capitale ha sottratto risorse alla riproduzione dei modelli di promozione/protezione del business locale attraverso le "rendite romane" (d'Albergo, Moini, Pizzo 2018, 241-3), senza però proporre alternative. È così perlomeno sospesa anche la peculiare coalizione fra politica ed economia del modello romano.

La campagna elettorale 2021 per il rinnovo della carica di sindaco sembra aver riaperto l'interesse per i grandi eventi, sia tra le personalità politiche romane che tra i rappresentanti del sistema delle imprese. Si tratta di un interesse che lascia intravedere un primo tentativo di ricomposizione di un nuovo sistema di coalizione tra potere politico e attori economici incentrato su grandi progetti urbani da proporre alla città come desiderabili e decisivi per la ripartenza post-pandemica (Expo 2030-2035 a cui si aggiunge la proposta di fondazione del Politecnico di Roma). Future ricerche potranno consentire di analizzare gli esiti di questi tentativi.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agazzi, D., 2018.  
*Innovazione sociale e istituzionale nel caso di Milano. Stili di governo delle amministrazioni guidate dai Sindaci Giuliano Pisapia e Beppe Sala.* Università di Firenze, Tesi di laurea magistrale a.a. 2017/18.
- Andreotti, A., Le Galès, P., 2019.  
Introduzione. Governare Milano nel nuovo millennio, in A. Andreotti (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio.* Bologna: il Mulino. pp. 7-41.
- Bonomi, C., 2019.  
Investire sul futuro: persone, lavoro e sostenibilità, in Comune di Milano e Assolombarda. *Osservatorio Milano*, 2019, pp. 11-12.
- Benini, R., de Nardis, P., 2013.  
*Capitale senza capitale. Roma e il declino d'Italia.* Roma: Donzelli.
- Burbank, M.J., Andranovich, G., Heying, C.H., 2002.  
Mega-events, urban development, and public policy. *Rev. Policy Res.* 2010(19), pp. 179-202.
- Busetti, S., Dente, B., 2018.  
*EXPOst. Le conseguenze di un grande evento.* Bologna: Il Mulino.
- Casaglia, A., 2018.  
Territories of Struggle: Social Centres in Northern Italy Opposing Mega-Events. *Antipode* 50(2), pp. 478-497.
- Comune di Milano, 2019.  
*Documento unico di programmazione 2020-2022.* Allegato 1 alla proposta di deliberazione n. 3328 del 23/09/2019.
- Di Vita, S., 2018.  
Mega-Events and Legacies: A Tradition of Studies, in S. Di Vita and C. Morandi, *Mega-Events and Legacies in Post-Metropolitan Spaces.* Mega Event Planning, Londra: Palgrave MacMillan.
- D'Albergo, E., Moini, G., Pizzo, B., 2018.  
Olimpiadi e stadio nell'agenda urbana: continuità e cambiamenti nel ruolo della politica nei processi economici. In: E. d'Albergo D. De Leo, *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole.* Roma: Sapienza Università Editrice. pp. 231-244.
- Essex, S., Chalkley, B., 1998.  
Olympic Games: catalyst of urban change. *Leisure Studies* 17, pp. 187-206.
- Eurispes, 2000.  
La politica del Giubileo, in *Provincia: istituzioni e cambiamento fra "politica e politiche".* Eurispes.
- Ferrari, S., Guala, C., 2017.  
Mega-events and their legacy: Image and tourism in Genoa, Turin and Milan. *Leisure Studies*, 36(1), pp. 119-137.
- Gaffney, C., 2013.  
Between Discourse and Reality: The Un-Sustainability of Mega-Event Planning. *Sustainability*, 5, pp. 3926-3940.
- Gallo, M., Arcioni, L., Leonardi, D., Moreschi L., e Del Borghi, A., 2000.  
GHG Accounting for sustainable mega-events: How lessons learnt during the Milan Expo 2015 world fair could lead to less carbon-intensive future mega-events. *Sustainable Production and Consumption*, 22, pp. 88-109.
- Hall, M.C., 2012.  
Sustainable Megaevents: beyond the myth of balanced approaches to mega-event sustainability. *Event Management*, 16, pp. 119-131.
- Hiller, H.H., 2000.  
Toward an Urban Sociology of Mega-events, *Research in Urban Sociology*, 5, pp.181-205.
- Lauermann, J., 2019.  
The Urban Politics of Mega-Events Grand Promises Meet Local Resistance. *Environment and Society: Advances in Research*, 10, pp. 48-62.

Leonardi, E., Secchi, M., 2016.  
Expo 2015 as a laboratory for neoliberalization, Great Exhibitions, Urban Value Dispossession and New Labor Relations. *Partecipazione e Conflitto*, 9(2), pp. 567-595.

Massiani, J., 2018.  
*I promessi soldi. L'impatto economico dei mega eventi in Italia: da Torino 2006 a Milano 2015*. Venezia: Edizioni Ca'Foscari.

Müller, M., Wolfe, S.D., Gaffney, C., Gogishvili, D., Hug, M. e Leick, A. 2021.  
An evaluation of the sustainability of the Olympic Games. *Nature Sustainability*, 4, pp. 340-348.

Pais, I., Polizzi, E., Vitale, T., 2019.  
Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione. In: A. Andreotti ed., *Governare Milano nel nuovo millennio*. Bologna: il Mulino. pp. 215-237.

Pasini, N., 2008.  
*Le nuove relazioni interistituzionali nei sistemi multilivello: Milano e l'Expo 2015*. XXII Convegno Annuale SISP 2008.

Pasqui, G., 2016.  
*Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*. Milano: Franco Angeli.

Pasqui, G., 2019.  
Chi governa le trasformazioni urbanistiche: attori, poteri, istituzioni e mercato. In: A. Andreotti ed., *Governare Milano nel nuovo millennio*. Bologna: il Mulino. pp. 97-119.

Roche, M., 2000.  
*Mega-Events and Modernity: Olympics and Expos in the Growth of Global Culture*. London: Routledge.

SDA Bocconi, 2016.  
L'indotto di Expo 2015. Un'analisi di impatto economico al termine dell'evento, Milano, 28 aprile. [online] Disponibile su: <https://www.milomb.camcom.it/documents/10157/31020867/ricerca-indotto-eo.pdf/429588e9-d3a4-4ade-8722-ebc4a49af735> [accesso 10 luglio 2021].

Tocci, W., 2020.  
*Roma come se. Alla ricerca del futuro della capitale*. Roma: Donzelli.

**PARTE QUARTA**  
**POLITICHE DI DIGITALIZZAZIONE E**  
**RIGENERAZIONE URBANA**



# POLITICHE DI DIGITALIZZAZIONE E SPAZI URBANI: SPUNTI PER UNA 'ULTERIORE' RAZIONALIZZAZIONE DEI TERRITORI

**Vinicio Brigante**

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dipartimento di giurisprudenza

*vinicio.brigante@unina.it*

## ABSTRACT

The paper aims to explore the theoretical and applicative perspectives that digital technology can unveil in urban contexts, with reference to notions of smart city and sharing economy, which risk configuring pathological hypotheses of non-regulatable spontaneous activities, when, on the contrary, they could play an ancillary and infungible role with respect to the provision of services in a renewed context of cities.

*Digitalization, smart city, sharing economy, urban rationalization*

Il paper si propone di analizzare le prospettive teoriche e applicative che il digitale può svelare nell'ambito dei contesti urbani, con riferimento alle nozioni di *smart city* e *sharing economy*, che rischiano di configurare ipotesi patologiche di attività spontanee non regolabili, quando, al contrario, potrebbero svolgere un ruolo ancillare e infungibile rispetto all'erogazione dei servizi in un rinnovato contesto delle città.

*Digitalizzazione, smart city, sharing economy, razionalizzazione urbanistica*

## DUALISMI E OSSIMORI APPARENTI: LO SPAZIO URBANO DIGITALE

La ricontestualizzazione di un celebre e analizzato saggio di sociologia urbana redatto da Robert Park, pubblicato nella sua versione originale nel 1925, palesa quanto il tema delle interazioni e delle intersezioni quotidiane nei contesti cittadini rinverga nella digitalizzazione - concetto di per sé vago da un punto di vista giuridico - contemporaneamente, una sfida e un'opportunità.

«La città è qualcosa di più di una congerie di singoli uomini e di servizi sociali (...); essa è anche qualcosa di più di una semplice costellazione di istituzioni e di strumenti amministrativi, come tribunali, ospedali, scuole, polizia e funzionari di vario tipo. La città è piuttosto uno stato d'animo, un corpo di costumi e di tradizioni, di atteggiamenti e di sentimenti organizzati entro questi costumi e trasmessi mediante questa tradizione<sup>1</sup>»; ripensare in uno spazio astratto e potenzialmente privo di confini determinati la portata dei contesti urbani consente, al giurista, di valutare da un punto di osservazione privilegiato, la corrispondenza tra ambizioni e intenti realizzati, in relazione a due aspetti nodali nel dibattito odierno, la digitalizzazione e gli spazi urbani, poste in relazione diretta nella presente indagine.

La città ha integrato, nel corso degli anni, una nozione onnicomprensiva di realtà differenti tra loro, con conseguente perdita di identità e di potere connotativo delle nozioni e dei relativi regimi giuridici, poiché le teorizzazioni sono destinate a sfumare e a smarrire la loro funzione di certezza collettiva.

L'ambito dematerializzato del momento urbano richiama, contemporaneamente, un'astrazione e una notazione materiale e concreta.

In linea puramente teorica, l'unico settore al riparo dalle tentacolari mire espansionistiche della digitalizzazione era rappresentato dagli spazi urbani, dai contesti abitativi e industriali, fisici per definizione e ontologicamente incompatibili con il progressivo dematerializzarsi dei processi decisionali e attuativi; al contrario, l'eterogenesi dei fini affidati alla dimensione urbana, per un ripensamento degli equilibri fisici, ha rinvenuto nel digitale la dimensione ideale di sviluppo e controllo<sup>2</sup>.

---

1 Park R., *La città*, Milano, 1999 (trad. it); per una lettura *de relato*, si v. Goist P.D., *City and Community: the Urban Theory of Robert Park*, 23 Amer. Quart. 46-59 (1971); sia consentito il rinvio a Spaziani C., *Il mondo davanti agli occhi e non soltanto in cuore. Pasolini e gli spazi urbani*, in *Boll. Ital.*, 2020, 351, in un momento storico in cui tanto il volto della città quanto la fisionomia e l'identità dei suoi abitanti stavano inesorabilmente mutando, Pier Paolo Pasolini prende in più occasioni la parola per descrivere il profondo cambiamento che avrebbe portato alla perdita delle realtà particolari e uniche che avevano sino a quel momento caratterizzato l'ambiente urbano; sul tema, nell'ottica della transizione e della trasformazione territoriale, si v. Sapelli G., *Città e metropoli in una poliarchia mondiale in trasformazione*, in *Equilibri*, 2020, 354 ss., con riferimento ai tratti di continuità e rottura tra sviluppo sociale e territoriale, in una prospettiva critica osserva che «improvvisati studiosi hanno introdotto la categoria della discussione pubblica habermasiana per ipotizzare che la trasformazione delle città sia possibile con una logica argomentativa, che definiscono *governance* invece che *government*, rivelando così la loro fragilità culturale, anziché con quell'inevitabile *mix*, perenne, tra quest'ultima e il ruolo del potere situazionale di fatto dei predominanti attori invisibili» (362); cfr. Carloni E., *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, 235 ss., 246, le città sono destinate a diventare un formidabile di produzione per miglioramento di servizi e di governo urbano, in una sintesi necessaria tra elementi apparentemente inconciliabili.

2 In questi termini, *ex multis*, Smorto G., *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Ist. fed.*, 2019, 891 ss.

Si ripropone, in una dialettica simile nel suo dispiegarsi, il rapporto tra discorso giuridico e immaginazione<sup>3</sup>, tra due locuzioni apparentemente incompatibili, poiché il digitale - fenomeno «molto pervasivo e con plurime epifanie» che sfugge a sistematizzazioni definitorie - come l'immaginazione, riesce a travalicare i confini e gli spazi fisici della realtà<sup>5</sup>, ben al di là dei limiti imposti dal quadro normativo interno ed europeo.

Lo stesso momento di pianificazione urbanistica e il *munus* di razionalizzazione che è ad esso connaturato pare essere caratterizzato da un pervasivo senso di inadeguatezza, che si aggrava progressivamente, poiché i continui adattamenti richiesti, spesso indotti da situazioni di matrice emergenziale, o indotta come tale, ne minano la tenuta<sup>6</sup>.

La criticità che potrebbe palesarsi è che alle scelte urbanistiche, tradizionalmente ispirate ad esigenze di razionalizzazione ordinante, la c.d. soggettività amministrativa valutante, subentri una neutralità a-valutativa. In altri termini, l'astrazione della funzione o di alcuni aspetti della stessa consente di superare il tradizionale ordine oggettivo dei valori - immutabili e resistenti ai cambiamenti insiti nelle esigenze della collettività - e sospinge l'amministrazione verso una soggettività ordinante delle scelte<sup>7</sup>.

## ASIMMETRIE, TERRITORI E DIGITALE: IL NECESSARIO SUPERAMENTO DI VETUSTE DICOTOMIE

La crisi economica ha enfatizzato il complesso delle debolezze del comparto territoriale, nazionale e locale, caratterizzato da luoghi da sempre attraversati da dualità molto marcate, sintetizzabili in maniera non esaustiva e pericolosamente semplicistica nelle dicotomie tra nord e sud<sup>8</sup> e tra centri urbani e periferie.

Il presente stato complessivo del sistema istituzionale e la riscontrata e avvertita carenza di efficienza dell'articolata distribuzione delle funzioni pubbliche, nella sua dimensione urbana, deve peraltro confrontarsi con forti tensioni, emergenti nel confronto tra la tuttora instabile organizzazione dei servizi erogati, nella fisiologica prospettiva della differenziazione, e la tenuta del principio di uguaglianza nella garanzia dei diritti costituzionali, soprattutto dei diritti sociali.

In tale contesto, la città sintetizza il tema della prossimità quale condizione necessaria per garantire continuità e intensità delle relazioni reticolari, in termini di interazione collaborativa, e l'emergere di nuovi tipi di comunità imperniate sulle reti di comunicazione. In altri termini, il cittadino, destinatario del servizio.

3 Sia consentito il rinvio allo scritto di Costa P., *Discorso giuridico e immaginazione. Ipotesi per una antropologia del giurista*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 4 ss.

4 Il virgolettato è riferito a Orsoni G., D'Orlando E., *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: open data e algoritmi*, in *Ist.fed.*, 2019, 593; Berti G., *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1979, 89 ss.

5 Cfr. Donati D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, 947 ss., «l'idea di una città richiama un ambito materiale, concreto, che rinvia inevitabilmente a un'astrazione capace di popolare il luogo di relazioni, capacità, vocazioni».

6 Si condividono le riflessioni di Simonati A., *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 31 ss., si assiste alla «progressiva moltiplicazione degli attori che operano nel governo del territorio: ai portatori di interessi qualificati di varia natura si aggiunge oggi la cittadinanza, che sempre più spesso è in grado di dialogare con le autorità competenti e di indirizzare agli interlocutori utili sollecitazioni, sotto forma sia di apporti conoscitivi dello stato dei luoghi e delle condizioni di vita, sia di vere e proprie proposte per lo sviluppo».

7 In termini generali su tale attuazione, Irti N., *Riconoscersi nella parola. Saggio giuridico*, Bologna, 2020, 143.

8 Di recente, Allegretti U., *Il piano Sud 2030*, in *Quad. cost.*, 2020, 391.

Il criterio dell'unità insita nella nozione stessa di città, nel suo aspetto digitale, si articola, si decentra e si svincola dai limiti tradizionali per far fronte in maniera più celere e consapevole alle esigenze della collettività locale.

Attraverso la dematerializzazione del momento di erogazione del servizio si consente di garantire una fruizione indifferenziata, attraverso il superamento di storiche antitesi, con la necessità di individuare il titolare (proprietario, e perciò responsabile) delle reti.

Tale nodo, che pare ancora irrisolto nei suoi profili critici, rappresenta un'aporìa immanente nel dibattito, e al momento difficilmente superabile, al fine di accedere a una coerenza sistematica dei rapporti tra digitale, spazio urbano e cittadino.

### **SMART CITY, SHARING ECONOMY E RAZIONALIZZAZIONE URBANA: STATO ATTUALE E PROSPETTIVE**

Il ricorso eccessivo, e spesso decontestualizzato, alle nozioni di *smart city* e di *sharing economy* ha rischiato di renderle meri laboratori di ipotesi mai sperimentate, quantomeno nel contesto ordinamentale italiano. L'allocazione di risorse, umane e materiali, proprio con riferimento agli spazi urbani potrebbe comportare un'occasione di applicazione diretta rispetto - ad esempio - all'opportunità di parametrare le politiche di spesa su variabili costanti nel tempo, come il mancato collegamento tra due zone strategiche, e come ripensarlo in base alle preferenze della popolazione, opportunamente monitorate con applicazioni digitali interconnesse.

Il carattere cruciale delle formule lessicali permane come tratto caratterizzante della disciplina giuridica delle autonomie locali, e, il termine città, al fine di smarrire il connotato amministrativo che ne caratterizza l'utilizzo, rinviene nella digitalizzazione e nel ripensamento critico delle funzioni un elemento di superamento rispetto a una locuzione statica che ha smarrito da tempo la sua attualità<sup>9</sup>.

In altri termini, l'introversa, e per certi versi insostenibile tradizione municipalista italiana si trova ad includere nel suo ambito di azione, connaturato da apposite e pertinenti previsioni normative che ad oggi latitano, una rinnovata vocazione nella quale la stessa attuazione dei percorsi di *sharing economy* si innesta nel contesto dell'erogazione dei servizi, e non al di là o addirittura in contrasto con questi ultimi.

La *sharing economy*, l'economia orizzontale e dematerializzata della condivisione, momento di potenziale, e per certi versi auspicabile, attuazione della disintermediazione quale fattore di semplificazione procedimentale dei rapporti, si attua attraverso la condivisione e la collaborazione, che hanno

---

<sup>9</sup> Di recente, sul tema, si v. Romano M.C., *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Dir. amm.*, 2020, 677 ss., «Nell'esperienza attuale il concetto di città recupera la sua indiscussa portata interdisciplinare per l'impossibilità di separare la disciplina giuridica da quella urbanistica, economica, geografica, sociologica, artistica, e soprattutto per l'esigenza di integrare le differenti competenze. Più in particolare, è proprio la compenetrazione tra disciplina giuridica e urbanistica a contraddistinguere la *governance* delle città contemporanee nel contesto europeo, superando la contrapposizione terminologica tra *civitas* e *urbs*, frutto della distinzione tra la sua valenza astratta e quella fisica, tra dimensione immateriale e materiale».

indotto un'ulteriore distinzione tra *sharing cities* e *co-cities*<sup>10</sup>.

L'amministrazione condivisa che emerge da tali modelli diviene uno strumento innovativo di democrazia di prossimità e, di converso, fattore essenziale per il miglioramento complessivo della coesione sociale e per il superamento, attraverso la dematerializzazione della funzione pubblica, delle conflittualità perennemente irrisolte nel contesto urbano.

Si ripropone, in una prospettiva di rinnovata condivisione, agevolata dal dematerializzarsi dei rapporti, l'autorevole tratto di indagine offerto da Berti, per il quale «la territorialità, intimamente collegata con il carattere comunitario degli ordinamenti vale, sul piano conoscitivo e classificatorio, a definire il carattere generale degli ordinamenti stessi, in quanto volti per loro natura ad operare in funzione di utilità generali di una popolazione, e non per soddisfare interessi settoriali».

Le asimmetrie che derivano dal carattere non professionale dei soggetti privati erogatori del servizio appaiono insuperabili, poiché appare parimenti complesso individuare un apposito spazio di azione per la pubblica amministrazione.

Anche una mera riconfigurazione del potere discrezionale, che tenderebbe ad assestarsi attorno al suo nucleo elettivo, da ricercare nelle sole valutazioni che in un ordinamento democratico e pluralista ricadono a beneficio della collettività, pare una strada non praticabile, poiché le caratteristiche di tali attività sfuggono a sistematizzazioni e sono ontologicamente inconciliabili con il potere dell'amministrazione

Il riflesso scientifico e il connotato più immediato, e al contempo critico, di queste trasformazioni, indubbiamente difficili da ricondurre a un quadro complessivo coerente, è che non vi sono criteri univoci, né il dato legislativo supporta tale assetto definitorio, per stabilire la titolarità delle reti e il relativo regime giuridico. Per operare un collegamento rispetto alla domanda che caratterizza questa raccolta di scritti, 'chi possiede le reti?'

Il ripensamento dei servizi cui si è fatto cenno, che ha immediato riflesso sull'assetto urbano e su una concezione più elastica degli spazi, si astraie in uno spazio tendenzialmente non regolato, una lacuna cui ha provato a porre rimedio - non sempre con esito fausto per la chiarezza delle soluzioni cui si è pervenuti - il giudice amministrativo.

Il nodo problematico si pone ben al di là delle questioni più immediatamente percepibili, quali la tutela dei dati, personali e industriali, poiché la digitalizzazione degli stessi sembra corrispondere a un transito verso una dimensione non giuridica.

---

<sup>10</sup> Su tale distinzione, si v. Tubertini C., *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 2019, 972, le *sharing cities* rappresentano una modalità di politica pubblica che impegna le amministrazioni nel sostenere e promuovere pratiche innovative nel tessuto economico urbano, mentre le *co-cities* si pongono quale fattore di transizione verso un sistema collaborativo urbano, al fine di incrementare modelli di sviluppo condiviso tra settore privato e amministrazione, principalmente nell'ottica della rigenerazione.



L'amministrazione è deputata a svolgere un ruolo di mediazione, e anche qualora i servizi di rete, che costituiscono l'infrastruttura portante del nuovo assetto urbano, siano gestiti dallo stesso soggetto pubblico, i pericoli di interferenze di soggetti privati e conseguenti cessioni indebite di dati e informazioni non sono esclusi, al contrario<sup>11</sup>.

Il sistema così prospettato non pare poter rispondere in maniera soddisfacente alle impellenti esigenze del territorio, poiché il palesarsi di esternalità negative e il declino della sfera pubblica hanno comportato un modello inappropriato, né tuttavia - ed è opportuno avvertire di ciò rispetto al rischio di eventuali derive nostalgiche che si possono desumere da tale - si può auspicare un ritorno al momento urbanistico tradizionale.

Emergono divergenze di fondo legate alla razionalità e alla legittimità di tali modelli incompiuti, che si affermano in uno spazio non regolato e, come affermato in maniera condivisa di recente, durante un convegno, 'tra lo Stato e il mercato, io preferisco lo Stato'.

## CAUTO SCETTICISMO

Lungi dall'assumere il rango di conclusioni, appare opportuno fornire una prospettiva alternativa rispetto allo scetticismo palesato, che si pone all'esito di una consolidata persuasione ostile al tema; «rinunciando alle pur facili profezie sui mutamenti che, con il progresso tecnologico, potranno aversi nel modo stesso di amministrare (e che inevitabilmente metteranno a dura prova l'ordine dei principi ricevuti, ci si può domandare ancora se veramente la 'riserva' a favore del potere sia venuta meno, o sia stata ridotta in più accettabile misura<sup>12</sup>».

Le forme di ripensamento degli spazi urbani, in tutto il relativo incedere, ivi compresa la fase di pianificazione, sono necessarie e auspicabili, e il digitale può fornire un supporto infungibile in tal senso, ma i pericoli insiti in attività spontanee, non regolate, e al momento non regolabili, nonostante gli innumerevoli tentativi operati in sede euro unitaria, non fanno emergere un modello apprezzabile, né sostenibile da un punto di vista di equilibri istituzionali; nell'ambito delle categorie tradizionali, rispetto al potere, si affianca alle attività vincolate, liberalizzate e libere, una nuova categoria, le attività economiche spontanee.

Si assiste alla totale scomparsa di una disciplina pubblicistica relativa ai presupposti ed alla conformazione dell'attività, si esclude, il limite, il permanere di un controllo pubblico, il quale non condiziona né *ex ante* il diritto di intraprenderla, né si svolge in un momento successivo in forma di potestà di conformazione e repressione.

La città, nella sua perdurante mobilità e instabilità, diventa oggetto esponenziale degli interessi localizzati su un determinato territorio, i quali tuttavia non vi sono vincolati, in ragione della loro potenziale astrazione che recide il limite ontologico degli stessi; si tratta di stabilire priorità e apportare correttivi alle evidenti aporie esistenti e palesi, ma spesso ignorate.

<sup>11</sup> Sul punto, si concorda in pieno con quanto sostenuto da Pinto F., *L'utilizzo delle piattaforme informatiche da parte della pubblica amministrazione: tra falsi miti e veri rischi*, in *Amministrativamente*, 2012, 3, 7.

<sup>12</sup> Cfr. Ledda F., *Potere, tecnica, sindacato giurisdizionale sull'amministrazione pubblica*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 179 ss; in termini ampi, in relazione alla necessità di regolazione, si v. Giomi V., *Mercati in attesa del mercato*, Torino, 2019.

La città e gli spazi urbani che la caratterizzano, attraverso le *smart cities* e la *sharing economy*, possono dar forma alle complesse dinamiche di piena sussidiarietà, «mettendo in discussione l'alternativa Stato/mercato», attraverso la predisposizione di uno spazio ulteriore, che non può e non deve essere relegato a uno status di non giuridicità.

Solo attraverso apposita sistemazione del tema, la città può divenire il luogo, fisico e dematerializzato, per rimuovere i tratti di disuguaglianza, che in assenza di una presenza latamente amministrativa, rischiano di essere accentuati insanabilmente.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Allegretti, U., 2020.

*Il piano Sud 2030*, in *Quad. cost.*

Berti, G., 1979.

*Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova.

Carloni, E., 2016.

*Città intelligenti e agenda urban: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*.

Donati, D., 2019.

*Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*

Giomi, V., 2019.

*Mercato in attesa di Mercato*, Torino.

Goist, P.D., 1971.

*City and Community: the Urban Theory of Robert Park*, 23 *Amer. Quart.* 46-59.

Irti N., 2020.

*Riconoscersi nella parola. Saggio giuridico*: Bologna.

Ledda, F., 2002.

*Potere, tecnica, sindacato giurisdizionale sull'amministrazione pubblica*. Padova: *Scritti giuridici*.

Orsoni, G., D'Orlando, E., 2019.

*Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: open data e algoritmi*. *Ist.fed.*

Park, R., 1999.

*La città*, Milano, (trad. it).

Pinto, F., 2018.

*L'utilizzo delle piattaforme informatiche da parte della pubblica amministrazione: tra falsi miti e veri rischi*, in *Amministrativamente*.

Romano, M.C., 2020.

*La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*. *Dir. amm.*

Sapelli, G., 2020.

*Città e metropoli in una poliarchia mondiale in trasformazione*. *Equilibri*.

Simonati, A., 2019.

*Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*

Tubertini, C., 2019.

*Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*. *Ist. fed.*

# IL CROWDFUNDING CIVICO: UN NUOVO MODO DI 'POSSEDERE' LA CITTÀ?

**Giordana Strazza**

Università degli Studi della Basilicata

Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo

*giordana.strazza@unibas.it*

## ABSTRACT

The aim of this paper is to focus attention, also through specific case studies, on civic crowdfunding, that is a fundraiser to carry out 'bottom-up' micro-financing operations, for civic objectives, with the mobilization of people and resources, made possible through the use of the web and IT platforms. This is a phenomenon that has not yet been studied in deep in the legal field, especially in administrative law, but which could potentially constitute a new way to "own" the city.

*Civic crowdfunding, city, financing, active citizenship*

L'obiettivo del *paper* è quello di focalizzare l'attenzione, anche attraverso appositi casi di studio, sul *civic crowdfunding*, ossia sulla raccolta fondi per realizzare operazioni di micro-finanziamento 'dal basso', per obiettivi di carattere civico, con la mobilitazione di persone e risorse, resa possibile tramite l'utilizzo del web e delle piattaforme informatiche. Si tratta di un fenomeno ancora poco studiato nell'ambito del diritto amministrativo, ma che potenzialmente potrebbe costituire un modo nuovo per "possedere" la città.

*Crowdfunding civico, città, finanziamento, cittadinanza attiva*

## PREMESSA

In un contesto caratterizzato da crisi economiche ormai ripetute e perduranti, da vincoli stringenti al bilancio degli enti locali, imposti dalla disciplina eurounitaria sul patto di stabilità, oltre che da un certo scetticismo (o una vera e propria sfiducia) dei cittadini nei confronti delle Istituzioni, occorre domandarsi se esistano forme non tradizionali di “possesso” della città e quali siano gli attori coinvolti.

Nel solco del dualismo tra la «città dei cittadini» o «della rendita» (Salzano, 2012), che sembra una componente ineliminabile, l'*urbe* può essere considerata qualcosa di più di una mera merce di scambio, con la conseguenza che il potere effettivo connesso alla sua “disponibilità” – il suo “possesso”, per l'appunto – vive e si alimenta anche (e soprattutto) di idee che riguardano e/o coinvolgono i *cives*.

Una progettualità a sfondo civico/sociale che, però, per non essere illusoria, richiede strategie per il reperimento dei fondi necessari al suo sostegno.

A tale fine, il *crowdfunding* si rivela un possibile meccanismo di finanziamento alternativo e uno strumento partecipativo per iniziative e progetti di interesse urbano.

## IL CROWDFUNDING

In via di prima approssimazione, il *crowdfunding* (dall'inglese “*crowd*”, folla e “*funding*”, finanziamento) è uno strumento che permette di avviare una campagna di raccolta fondi online per finanziare un progetto o un'idea. Si tratta, dunque, di un sistema di microfinanziamento “dal basso”, in grado di mobilitare persone e risorse.

Nonostante le numerose definizioni di *crowdfunding* (ne sono state contate almeno diciassette) (Hossain, 2015), i requisiti per la riuscita di un finanziamento collettivo sembrano basarsi sulle tre “t”: «*trust*», «*transparency*» e «*technology*» (Parasiliti, 2014).

I concetti appena citati si correlano tra loro: la raccolta fondi presuppone il coinvolgimento di una platea di persone che nutrono fiducia nel progetto da realizzare, trasparente nelle sue implicazioni, così da dare vita a una relazione di finanziamenti, potenzialmente “capillare”, resa possibile tramite l'ausilio delle nuove tecnologie.

Al contempo, il modello organizzativo del *crowdfunding* si articola in tre componenti essenziali, ossia gli iniziatori della campagna, che propongono l'idea o il progetto da finanziare, i micro finanziatori, la folla che supporta l'idea o il progetto, e la piattaforma (Nielsen, 2018) che assume un ruolo-chiave per il funzionamento del sistema, perché funge da catalizzatore delle capacità di finanziamento disperse o diffuse (Cameli, 2019).

Ad ogni modo, il *crowdfunding* è un *genus* ampio, che racchiude al suo interno tipologie differenti.

La tassonomia principale a livello internazionale è basata sulla diversificazione tra modelli funzionali o di *business*, ossia sul tipo di scambio che viene a crearsi tra il proponente (o “*creator*”) che presenta la propria idea da finanziare e il finanziatore (o “*crowdfunder*”).



Al riguardo, la distinzione ricorrente è tra *donation model*, *reward model*, *lending model* ed *equity model*.

Il *donation model* è una forma di finanziamento che non prevede un ritorno/una ricompensa tangibile per gli investitori, che effettuano la donazione spinti dall'emozione che la campagna ha suscitato nei loro confronti.

Nel *reward model*, invece, si distribuiscono delle ricompense di natura non finanziaria, in cambio dell'offerta di denaro.

Il *lending model* è caratterizzato da prestiti, che possono essere di varia natura; coloro che versano possono decidere di non farsi pagare gli interessi o di ridurli.

Nell'*equity model*, invece, gli investitori ricevono una quota di partecipazione nel capitale dell'impresa in cambio del loro finanziamento.

Oltre a tali tipologie di *crowdfunding*, è possibile individuare modelli di finanziamento ibridi o trasversali, riconducibili contemporaneamente a più categorie tra quelle appena descritte.

Per ovviare alla frammentazione delle discipline nazionali, il legislatore eurounitario ha pubblicato il Regolamento UE 2020/1503, sui fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese, con entrata in vigore dal 10 novembre 2021, contenente un quadro comune dell'*equity crowdfunding* e del *social lending*. Ad ogni modo, l'Italia è stato il primo Paese in Europa ad adottare una normativa specifica, seppur relativa al solo modello *equity*.

Nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, come convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" ("Decreto crescita *bis*"), il legislatore ha considerato, infatti, l'*equity crowdfunding* come uno strumento che può favorire lo sviluppo delle *start-up* innovative attraverso regole e modalità di finanziamento in grado di sfruttare le potenzialità di internet.

Il "Decreto crescita *bis*" ha delegato alla Consob la disciplina di alcuni specifici aspetti del fenomeno per creare un "ambiente" di fiducia, finalizzato a rassicurare gli investitori. A tale fine, la Consob ha adottato il regolamento del 26 giugno 2013 (poi modificato, da ultimo, con delibera del 6 febbraio 2020, n. 21259).

## IL CROWDFUNDING CIVICO

La duttilità del sistema basato sul *crowdfunding* lo rende applicabile e adattabile anche ai microfinanziamenti a impatto civico. Il *crowdfunding* civico riguarda la raccolta di fondi per progetti o iniziative di rilevanza collettiva, da realizzare in forma collaborativa/partecipata. In questo modo, il finanziamento collettivo a interesse civico è uno strumento per sostenere la realizzazione di idee rispondenti ai bisogni delle città e di chi le abita. Il *civic crowdfunding* costituisce, dunque, un modello di amministrazione condivisa, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Arena, 2006) previsto dall'art. 118, comma 4, della Costituzione.

Il funzionamento dello strumento si basa, infatti, sul rapporto sinergico tra le Istituzioni e i cittadini, singoli o associati, gli enti del terzo settore, per portare a compimento attività di interesse generale, secondo il principio regolatore della sussidiarietà, intesa come "partecipazione dal basso".

La qualificazione 'civica' del *crowdfunding* ne connota, dunque, tanto la finalità dei progetti, quanto gli attori coinvolti.

Da un lato, infatti, i beni o i servizi posti a base dell'idea da realizzare (e da finanziare) sono funzionalizzati al perseguimento di un interesse collettivo, rispondono ai bisogni di una comunità.

Dall'altro lato, la dimensione 'civica' è dovuta sia al legame dei progetti (spesso di piccole dimensioni e localizzati) con il territorio di riferimento sia al coinvolgimento attivo della collettività (o meglio della comunità) nella loro realizzazione, in collaborazione con l'Amministrazione pubblica.

Seguendo la classificazione proposta da alcuni Autori (Charbit, Desmouline, 2017), infatti, la p.A. può svolgere ruoli differenti nell'ambito delle campagne di *civic crowdfunding*. Nel modello 'sponsor' l'attore amministrativo lancia una campagna per un progetto di interesse civico attraverso una piattaforma preesistente; nel modello "platform", invece, crea una propria piattaforma per supportare l'iniziativa; nel ruolo di "curator", seleziona progetti ritenuti di interesse nell'ambito di una piattaforma già esistente; nella versione 'facilitator', l'Amministrazione instaura una *partnership* con la piattaforma di *crowdfunding* per il co-finanziamento di progetti, insieme ad altri 'backers' (o sostenitori).

## CASO DI STUDIO: IL COMUNE DI MILANO E PRODUZIONI DAL BASSO

Su iniziativa dell'assessorato al Lavoro e Attività produttive, con un cofinanziamento dell'Unione europea nell'ambito del Pon città metropolitane 2014-2020, il comune di Milano ha lanciato un'iniziativa di *crowdfunding* civico con l'obiettivo di sollecitare "dal basso" progetti di innovazione sociale che contribuiscano al rilancio della città, a partire dalle periferie.

Nel 2016, l'ente aveva già promosso un'iniziativa simile, premiata con il riconoscimento internazionale "Wellbeing city 2019", per aver consentito l'implementazione di 16 diversi progetti nati dalla volontà dei cittadini e focalizzati sui loro bisogni.

Di recente, il Comune ha replicato il programma di microfinanziamento civico e, tra più di 60 candidature, ha selezionato i 19 progetti presentati da enti *no-profit*, con sede a Milano, che hanno realizzato la raccolta fondi su produzioni dal basso, una delle prime piattaforme di *crowdfunding* (nella specie, *reward* e *donation*) sorte in Europa.

La preparazione delle campagne delle iniziative scelte è avvenuta con l'affiancamento di *Ginger Crowdfunding* (costituito da un *team* di consulenti per campagne di raccolta fondi, anche di natura civica, pubblicate in differenti piattaforme di *crowdfunding*) e ciascuno dei selezionati ha avuto 60 giorni per raccogliere una parte delle risorse (il 40%) necessarie alla realizzazione delle loro proposte, attraverso le elargizioni dei cittadini.

Tutti i progetti hanno raggiunto l'obiettivo, per questo motivo il Comune finanzia il resto dei costi (il 60%) con un contributo a fondo perduto fino a 60.000 euro.

Tra gli altri, si segnala – a titolo esemplificativo – la "Scuola del Pane e dei luoghi" dell'associazione Terzo Paesaggio, per realizzare a Chiaravalle la prima scuola per "panificatori urbani", che attiveranno spazi culturali e botteghe di prossimità o l'iniziativa "Coltiviamo nuove generazioni", che coinvolge gli abitanti del quartiere di Trenno, allo scopo di riqualificare gli spazi della scuola materna Clotilde Ratti Welcher per favorire la didattica *outdoor*.

## CASO DI STUDIO: LA CITTÀ DI TORINO E HOMES4ALL

L'ulteriore caso di studio che si ritiene meritevole di attenzione è la campagna di *equity crowdfunding* lanciata da Homes4All S.r.l. Società Benefit, perché sintomatica di come la polarizzazione netta tra *charity* e *profit* (oltre che tra *crowdfunding* civico e privato) inizi a essere superata dai cosiddetti investimenti a impatto sociale.

Il *crowdfunding* immobiliare promosso da Homes4All è caratterizzato, infatti, dal coinvolgimento di plurimi attori (la Città e la Camera di Commercio di Torino, l'Associazione Acmos, l'Homers S.r.l. Società Benefit, società di architetti e ingegneri esperti di immobiliare sociale, Brainscapital S.r.l. Società Benefit, che accompagna e sviluppa *start-up*) per realizzare una forma di *housing* sociale, che promuove la rigenerazione urbana tramite l'intervento di privati in rete.

Oltre al finanziamento del Fondo Innovazione sociale-Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'iniziativa promossa da Homes4All si è avvalsa di una campagna di *equity crowdfunding* sulla piattaforma LITA.co.

Il progetto consiste nell'individuare proprietà, libere o occupate, di provenienza diversa (immobili sfitti, aste giudiziarie, ecc.) da affidare alla gestione di una *start-up*. In caso di alloggi vuoti, la società li acquista direttamente o li propone in acquisto ai soci, li ristruttura (occupandosi della messa a norma e delle pratiche edilizie), li valorizza o li mette a disposizione dei canali dell'affitto sociale, così da garantire soluzioni abitative a prezzi calmierati; in caso di alloggi occupati, la società supporta gli inquilini nelle loro situazioni debitorie.

L'iniziativa prevede, infatti, anche una fase di accompagnamento sociale degli inquilini, individuati in collaborazione con la Città. Questa fase ha una durata di 18 mesi e si articola in un programma su misura di sostegno, di inserimento e di formazione, in collaborazione con i servizi sociali e il terzo settore.

Ad oggi, le prime famiglie beneficiarie dell'iniziativa sono state accompagnate negli appartamenti ed entro giugno 2021 è previsto l'inserimento di ulteriori nuclei familiari (17 in totale).

Il modello Homes4All si è rivelato replicabile in altre realtà, come dimostra l'intenzione di ripetere l'iniziativa nella città di Genova.

In questo modo, da un lato, le opportunità immobiliari prima di appannaggio di operatori professionali – o, comunque, di soggetti dotati di ingenti patrimoni – si aprono a un *target* diverso, di micro investitori; dall'altro, si realizza una forma *housing* sociale con uno strumento finanziario innovativo, incentrato sulla collaborazione pubblico/privato. Il ritorno economico proprio del modello *equity* si combina, dunque, con gli obiettivi di rigenerazione urbana e di risposta all'emergenza abitativa.

Non è un caso, dunque, che circa l'80% dei soggetti che hanno investito nella campagna lanciata da Homes4All abbia affermato che la scelta di parteciparvi è dovuta all'impatto sociale del progetto.

## CONCLUSIONI

Il *civic crowdfunding* sembra essere una nuova forma di finanziamento di iniziative di interesse dei *cives*, uno strumento innovativo per ‘possedere’ la città, con potenzialità ancora poco studiate.

Con questo modello di microfinanziamento, infatti, possono essere realizzati progetti di carattere civico, tramite il coinvolgimento di attori diversi (i micro investitori, le pubbliche amministrazioni, gli enti del terzo settore, le *start-up*, i gestori delle piattaforme) che collaborano – in sinergia – nell’attuazione di un’idea/iniziativa, a partire ‘dal basso’.

La folla che partecipa alla campagna di finanziamento diventa una nuova comunità, catalizzata da una piattaforma e costituita da soggetti accomunati dal voler attuare un determinato progetto nella città e per la città.

La ‘rete sociale’ contribuisce, infatti, a scegliere gli investimenti da realizzare e li sostiene economicamente, secondo uno schema che combina responsabilizzazione, partecipazione, trasparenza e collaborazione con le Istituzioni (anche e soprattutto) locali.

Il *crowdfunding* civico è, dunque, potenzialmente in grado di integrare le tradizionali fonti di finanziamento per contribuire realizzare progetti di interesse per l’*urbe*, su cui i micro investitori manifestano un interesse tangibile, che si estrinseca nella scelta di partecipare attivamente alla raccolta di fondi necessari per la relativa concretizzazione.

In questo meccanismo, però, le pubbliche amministrazioni non scompaiono.

Al contrario, l’attore pubblico ricopre un ruolo decisivo nel funzionamento del modello, quale *sponsor*, *platform*, *curator* o *facilitator* dell’iniziativa.

A riprova, si considerino i casi di studio sopra menzionati, in cui le Istituzioni hanno contribuito in modo determinate alla attuazione della campagne di raccolta fondi, anche attraverso la combinazione di più ruoli e “guidando” gli attori coinvolti per la piena riuscita del progetto.

Il *crowdfunding* civico resta, peraltro, una forma di finanziamento ‘dal basso’ aggiuntiva rispetto al modello standard e, quindi, non può sottrarre le Autorità democraticamente elette dal dovere di finanziare i servizi di base.

Per tale ragione, la comprensione del fenomeno e il monitoraggio delle prime applicazioni pratiche sembra essere di ausilio, innanzitutto, per le stesse p.a. e per i cittadini, al fine valutare se si tratti di un meccanismo a breve termine per ovviare momentaneamente a deficit/limiti di finanziamento o se, piuttosto, sia una soluzione collaborativa, tra pubblico e privato, in aggiunta ai canali ‘tradizionali’ di reperimento delle risorse (non solo economiche), per il raggiungimento di un obiettivo di rilievo civico e, dunque, per un individuare un modo ulteriore per ‘possedere’ la città.

## RINGRAZIAMENTI

Si ringrazia la Dott.ssa Cristina Martinetti, Responsabile Comunicazione e Fundraising Homes4All, per il riscontro sul progetto descritto nel par. 5.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aa. Vv., 2012.  
A Framework for European Crowdfunding.
- Aa. Vv., 2016.  
*Definizioni e determinanti della rendita urbana. Metodologia di calcolo e applicazioni all'area metropolitana di Roma*, Roma, 2/2016.
- Arena, G., 2006.  
*Cittadini attivi*, Roma-Bari.
- Barollo, A., Castrataro, D., 2013.  
*Il crowdfunding civico: una proposta*. [online]  
Disponibile su: <<http://issuu.com/alessiobarollo/docs/civic-crowdfunding>>.
- Cameli, S.A., 2019.  
*Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di public management*, 2/2019, 19 ss.
- Carè, S., Trotta, A., Carè, R., Rizzello A., 2018.  
Crowdfunding for the development of smart cities, in *Business Horizons*, Vol. 61, 4/2018, pp. 501-509.
- Charbit, C., Desmoulins, G., 2017.  
Civic Crowdfunding: A collective option for local public goods?, in *OECD Regional Development Working Papers*, Oecd Publishing: Parigi, 2/2017.
- Comune di Milano, 2019.  
*Smart city. Milano vince il premio Wellbeing city 2019*. [online] Disponibile su: <<https://www.comune.milano.it/-/smart-city.-milano-vince-il-premio-wellbeing-city-2019>>.
- Comune di Milano, 2021.  
*Crowdfunding civico del Comune di Milano*. [online] Disponibile su: <<https://www.comune.milano.it/-/crowdfunding-civico.-sette-nuovi-progetti-al-vaglio-del-web-per-migliorare-i-quartieri-e-il-senso-di-comunita>>.
- Davies, R., 2015.  
*Three provocations for civic crowdfunding*, in *Information, Communication & Society*, Vol. 18, 3/2015, pp. 342-355.
- De Falco, S.E., Volpe, T., Cucari, N., 2015.  
Civic crowdfunding e valore del territorio: un'analisi empirica attraverso due piattaforme italiane, in *Economia e diritto del terziario*, 1, pp. 185-202.
- Doan, M.A., Toledano, M., 2018.  
Beyond organization-centered public relations: Collective action through a civic crowdfunding campaign, *Public Relations Review*, Vol. 44, 1/2018, pp. 37-46.
- Ertiö, T.P., Baghwatwar, A., 2017.  
Citizens as planners: Harnessing information and values from the bottom-up, in *International Journal of Information Management*, Vol. 37, 3/2017, pp. 111-113.
- Gigliani, F., 2017.  
*Il diritto creativo delle città*, in Galdani, R. Marata, A. eds., *La città creativa. Spazi pubblici e luoghi della quotidianità*. Roma, 727 ss.
- Hollow, M., 2013.  
Crowdfunding and Civic Society in Europe: A Profitable Partnership?, *Open Citizenship*, Vol. 4, 1/2013, 68-73.
- Homes4all, 2021.  
*Una casa per tutti, un rendimento per te!*. [online] Disponibile su: <<https://www.homes4all.it/>>.
- Hossain, M., 2015.  
Crowdfunding: Motives, Definitions, Typology and Ethical Challenges, in *SSRN Electronic Journal*, 2015, DOI:10.2139/ssrn.2674532.
- Iaione, C., 2016.  
The Co-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, Commoning in the City, in *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 75, 2/2016, 415.
- Nielsen, K.R., 2018.  
Crowdfunding through a partial organization lens. The co-dependent organization, in *European Management Journal*, 2018.



Pais, I., Peretti, P., Spinelli, C., 2014.  
Crowdfunding. *La via collaborativa  
all'imprenditorialità*. Milano.

Parasiliti, F., 2014.  
Crowdfunding: *le tre T per avere successo:*  
technology, transparency e trust, in *La  
Cooperazione italiana informa*, n. 2/2014.

Piattelli, U., 2013.  
*Il crowdfunding in Italia. Una regolamentazione  
all'avanguardia o un'occasione mancata?*, Torino.

Produzioni dal basso, 2021.  
*Crowdfunding civico del Comune di Milano*.  
[online] Disponibile su: <[https://www.  
produzionidalbasso.com/network/di/comune-di-  
milano#comunedimilano-initiative](https://www.produzionidalbasso.com/network/di/comune-di-milano#comunedimilano-initiative)>.

Salzano, E., 2012.  
*Dualismo urbano. Città dei cittadini o città della  
rendita*, in Bonora, P. ed., *Visioni e politiche del  
territorio: per una nuova alleanza tra urbano e  
rurale*. Vol. 2, 2012.

# LA RINASCITA CULTURALE DELLE CITTÀ POST COVID-19 (ANCHE) ALLA LUCE DEL MODELLO OFFERTO DALLE CITTÀ CREATIVE UNESCO

**Giovanna Mastrodonato**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Dipartimento di Economia, Management e Diritto dell'impresa

*giovanna.mastrodonato@uniba.it*

## ABSTRACT

This paper sets out to examine and understand how the model of Unesco's creative city, founded on culture as a resource of permanent innovation and indispensable capital to be used to regenerate places, can be applied to a wider range of future cities. With this programme, Unesco aims to create a network, i.e. to create a link between cities able of supporting and making cultural creativity an essential element for their own economic and social development, offering an international platform, also for the recovery of tourism in post-Covid 19 cities. Therefore, the role of administrative law could be to redesign cities, on the basis of the model offered by creative cities, in a dimension that is increasingly inclined to welcome innovative and creative concepts, to review public spaces, where creativity takes place and which, in turn, inspire creativity, by preparing legal instruments aimed at strengthening citizens' participation in cultural life, seeking to foster citizens' sense of belonging to their territory, with a view to permanently integrating culture into sustainable urban development policies. A decisive weight will therefore be attributed to planning, which will most likely have the objective of creating more creative, dynamic, innovative and not only functional cities, the result of an upward, consensual and participating process. However, the sustainable, innovative and cultural development of the territory also implies the essential presence of properly trained administrators, qualified according to Florida studies as 'talented administrators'.

*Cities, creativity, innovation, commons, participation*

Il *paper* si propone di esaminare e di comprendere come eventualmente poter applicare ad un ventaglio più ampio di città del futuro il modello della città creativa Unesco, che si fonda sulla cultura come risorsa di innovazione permanente e capitale imprescindibile da utilizzare per rigenerare i luoghi. Con questo programma l'Unesco ha come obiettivo la creazione di un *Network*, ovvero di stabilire un legame tra città in grado di sostenere e di fare della creatività culturale un elemento essenziale per il proprio sviluppo economico e sociale, offrendo una piattaforma internazionale anche al fine della ripresa del turismo *post* Covid 19. Ruolo del diritto amministrativo potrebbe pertanto essere quello di ripensare le città, sulla base del modello offerto dalle città creative, in una dimensione sempre più incline ad accogliere idee innovative e culturali, rivedere gli spazi pubblici, dove la creatività si svolge e che, a loro volta ispirano

la creatività, predisponendo gli strumenti giuridici volti al rafforzamento della partecipazione dei cittadini alla vita culturale, cercando di alimentare il senso di appartenenza del cittadino al proprio territorio, al fine di integrare stabilmente la cultura nelle politiche di sviluppo urbano sostenibile. Un peso determinante sarà pertanto attribuito alla pianificazione, che avrà molto verosimilmente l'obiettivo di realizzare città più creative, dinamiche, innovative e non soltanto funzionali, frutto di un processo ascendente, consensuale e partecipato. Lo sviluppo sostenibile, innovativo e culturale del territorio implica tuttavia anche la presenza imprescindibile di amministratori preparati e formati adeguatamente, qualificati secondo gli studi di Florida come 'amministratori di talento.

*Città, creatività, innovazione, beni comuni, partecipazione*

## **L'ESPERIENZA DELLE CITTÀ CREATIVE EUROPEE COME MODELLO DI SVILUPPO URBANO DELLA CULTURA E DELLA SOCIETÀ NELLA PROSPETTIVA DELLA SOSTENIBILITÀ**

Una strategia determinante al fine di traghettare l'economia delle città italiane oltre la crisi *post* Covid-19 concerne la valorizzazione delle risorse culturali, paesaggistiche, relazionali ed identitarie per la creazione di nuovo valore urbano. L'esigenza di seguire il modello della città creativa, - che pare ancor più inclusivo ed attrattivo per il turismo (ed anche fattore di produzione di nuove economie urbane basate sulla valorizzazione dei tratti identitari della città) rispetto a quello della *smart city*, - si impone inoltre al fine di combattere l'effetto di appiattimento culturale determinatosi a seguito del processo di globalizzazione, ma sembra necessaria anche per creare un argine alla imperante *gentrification*, che non deve mai giungere a snaturare l'identità culturale delle città. La cultura viene pertanto proposta, nella prospettiva del modello offerto dalla "città creativa" promossa dall'Unesco, come potente risorsa di innovazione permanente, vero capitale da utilizzare per rigenerare i luoghi<sup>1</sup>.

Le città creative in tale prospettiva mirano a divenire laboratori ed incubatori di una vera e propria classe creativa, in grado di competere nel panorama internazionale, attraverso la valorizzazione delle proprie identità culturali, oltretutto entrando a far parte di un *network* volto allo scambio di *best practices* ed informazioni funzionali ad instaurare un circolo virtuoso per le città che intendono valorizzare la propria identità culturale, specializzandosi, per così dire, in uno dei settori indicati dall'Unesco. In tal modo si offre agli operatori locali l'opportunità di una piattaforma internazionale su cui convogliare l'energia creativa delle proprie città, con l'obiettivo di proiettare esperienze locali in un contesto globale. Tutte le città creative pertanto si adoperano per conseguire lo sviluppo e lo scambio di buone pratiche volte al rafforzamento della partecipazione alla vita culturale e per integrare la cultura nelle politiche di sviluppo urbano sostenibile.

---

<sup>1</sup> La rete delle Città Creative Unesco risulta divisa in sette aree corrispondenti ad altrettanti settori culturali: musica, letteratura, *folk art*, *design*, arti visive, gastronomia, cinema. Le città che, a seguito di candidatura e valutazione risultano degne di tale qualifica, possono così mostrarsi su un palcoscenico mondiale, condividere le proprie esperienze, sostenersi reciprocamente e puntare molto di più sul turismo di qualità, valorizzando le proprie capacità ed incrementando la presenza dei propri prodotti culturali sui mercati nazionali ed internazionali. Le candidature per le Città creative vengono predisposte sulla base delle indicazioni delle *Application Guidelines* pubblicate dall'Unesco e possono essere presentate alla Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco un mese prima della scadenza del termine per la presentazione a Parigi, inoltrandole a [comm.unesco@esteri.it](mailto:comm.unesco@esteri.it). Il bando 2021 prevede che ogni Stato Membro possa presentare solo due candidature in due diversi settori creativi del programma delle *Creative Cities*, accompagnate da una lettera di intenti del Sindaco e da una lettera di sostegno della Commissione Nazionale per l'Unesco.

Una città creativa in definitiva sintetizza (e tenta di dare risposta a) tutte le istanze della condivisione dell'amministrazione, dell'inclusività, della sostenibilità e soprattutto della co-costruzione dal basso seguendo un procedimento del tipo *bottom-up*.

In questa stessa direzione, ovvero quella di promuovere creatività ed innovatività, includendo il maggior numero di soggetti per la coprogettazione delle città, ma non soltanto, si segnala da ultimo il "Nuovo *Bauhaus* europeo", iniziativa creativa della Commissione Ue varata a gennaio 2021, volta ad abbattere i confini tra scienza, tecnologia, arte e cultura e concepita per promuovere l'inclusione sociale, consentendo al *design* di trovare soluzioni ai problemi quotidiani<sup>2</sup>.

Infine il modello della città creativa - non può sottacersi - sembra assai rispondente ai principi dettati dalla Convenzione di Faro<sup>3</sup> del 2005 "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società", dove si afferma che il diritto al patrimonio culturale è inerente al diritto di partecipare alla vita culturale (art. 1) e chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento (art. 4). La città creativa valorizza inoltre saperi e competenze, beni culturali materiali ma anche - e forse soprattutto - immateriali, e pertanto anche questa concezione ampia di patrimonio culturale sembra essere del tutto in linea con quella promossa dalla suddetta Convenzione.

Per altro verso, il modello di città creativa sembra anche attuare in concreto gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, così come formulati da ultimo nell'Agenda 2030, volta al perseguimento di uno sviluppo che possa essere inteso nell'accezione più ampia, inclusivo, equo, e che riguardi anche il profilo economico e quello sociale, non più meramente ambientale, dei popoli e dei territori.

Segnatamente, in relazione ai profili concernenti la cultura, l'obiettivo di sviluppo sostenibile denominato SDG 11.4 promuove infatti la necessità che tutti salvaguardino, unitamente ad un ambiente salubre, anche il patrimonio culturale e naturale del mondo; in questa prospettiva sembra che - per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile - la tutela e valorizzazione della cultura abbiano assunto da ultimo un ruolo determinante, al pari di altri settori come sanità, istruzione ed energia.

La Convenzione di Faro si pone per tal via come momento culminante di questo percorso volto a riformare il sistema culturale in senso sostenibile, contribuendo ad assegnare precipua rilevanza all'innovazione e alla partecipazione delle comunità patrimoniali ed, anzi, si può agevolmente osservare come il fine della conservazione e della gestione del *cultural heritage* possa venir identificato nello sviluppo di una società umana maggiormente democratica, partecipata, pacifica e sostenibile.

---

<sup>2</sup> Sul sito *web* dedicato chiunque sia interessato (artisti, designer, ingegneri, scienziati, imprenditori, architetti, studenti) può mettere in comune esempi di iniziative stimolanti per il "Nuovo *Bauhaus* europeo", idee su come configurarlo e sui futuri sviluppi, innescando in tal modo un processo innovativo di coprogettazione. Le organizzazioni che desiderano rafforzare il proprio impegno in questo processo possono diventare "partner del Nuovo *Bauhaus* europeo" rispondendo all'invito sul sito *web*. In prima battuta la Commissione assegnerà premi agli esempi proposti che rappresentano l'integrazione dei valori fondamentali dell'iniziativa e che possono animare il dibattito sui luoghi in cui viviamo e la loro trasformazione. In seguito, saranno avviati cinque progetti pilota per co progettare nuove soluzioni che siano sostenibili, inclusive e abbinata allo stile. La terza fase sarà quella di "diffusione" delle idee e dei concetti che definiscono il nuovo *Bauhaus* europeo attraverso nuovi progetti, la creazione di reti e la condivisione delle conoscenze, in Europa e altrove.

<sup>3</sup> Ratificata in Italia con legge 1° ottobre 2020, n. 133.

L'affermazione graduale del nuovo modello di città basata su cultura e creatività molto verosimilmente sarà volto a valorizzare pertanto gli approdi proposti dalla Convenzione di Faro, adottando una nozione di patrimonio culturale più ampia di quella tradizionale, che affonda le sue radici negli studi sociologici ed antropologici, fondata sul valore del *cultural heritage*, ritenuto ormai «risorsa fondamentale per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione» (Preambolo della Convenzione di Faro). La definizione di patrimonio culturale risulta in tal modo ampia e dinamica, estesa a valori, credenze, saperi, tradizioni e a tutti gli aspetti derivanti dall'interazione tra persone e luoghi.

Negli ultimi anni infatti sembra si stia gradualmente affermando la necessità di adottare – anche quanto all'approccio giuridico - una prospettiva “olistica” per la quale, considerata la stretta interconnessione tra ambiente, cultura e turismo, tali concetti non possano mai essere intesi disgiuntamente.

Questa nuova visione, ha sicuramente risvolti positivi anche in ambito economico, posto che essa pare costituire assai presumibilmente anche l'unica via percorribile ove s'intenda tentare di superare la crisi economica e sociale che gli operatori turistici, i gestori di attività economiche e i comuni cittadini stanno affrontando nel periodo *post Covid 19*.

## **LA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO NELLA VALORIZZAZIONE DEI BENI COMUNI E L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE (ART. 118, U. C.). GLI STRUMENTI GIURIDICI PER L'AMMINISTRAZIONE IN CONDIVISIONE VOLTA ALLA RINASCITA CULTURALE DELLA CITTÀ**

La Commissione europea<sup>4</sup> ha di recente affermato che è nell'interesse di tutti gli Stati membri sfruttare a pieno le potenzialità rappresentate da istruzione e cultura quali forze propulsive per occupazione, giustizia sociale e cittadinanza attiva e mezzi per sperimentare l'identità europea in tutta la sua diversità. In questa prospettiva, l'Unione europea sta portando avanti diverse attività volte a salvaguardare e a valorizzare il patrimonio culturale dell'Europa, offrendo al contempo sostegni al settore culturale e a quello creativo, così come auspicato anche nella Nuova agenda europea per la cultura varata nel 2018<sup>5</sup>, al fine di incrementare la partecipazione culturale e avvicinare i cittadini europei “per consentire loro di vivere l'esperienza di ciò che ci unisce anziché di ciò che ci divide”. Inoltre, sembra che *Next Generation Eu*<sup>6</sup> sarà, nelle prospettive che si stanno delineando, uno strumento per supportare la ripresa economico-sociale, con un'accelerazione rispetto ad alcune istanze, già parte dell'Agenda europea per la cultura e in quella 2030 per lo sviluppo sostenibile.

---

4 Nella sua comunicazione “Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura”, del 14 novembre 2017 COM(2017) 673 *final*.

5 Il 22 maggio 2018 la Commissione europea ha adottato la proposta per una “Nuova agenda europea per la cultura”, COM(2018) 267 *final*. Il tema dello sviluppo a base culturale non è nuovo fra le istituzioni internazionali, ma solo con l'Agenda europea della cultura (la cui prima “edizione” risale al 2007, la seconda al 2018) è diventato una delle azioni prioritarie delle politiche europee.

6 Nelle intenzioni il *Next Generation EU* si propone di tutelare la vita umana ed i necessari mezzi di sostentamento, di “riparare” il mercato unico, per costruire una ripresa duratura e prospera e infine di guardare alla “sostenibilità sociale” come obiettivo comune e ultimo delle politiche dei Paesi membri, azione cui non è più possibile prescindere.



Sicché, in questo filone volto al controllo e all'incremento delle politiche culturali nelle città si inserisce il *Cultural and Creative Cities Monitor*, analisi quantitativa e qualitativa sullo stato delle città, con il fine di offrire ai governi nazionali un *pool* di dati comparabili per sperimentare pratiche di scambio e di cooperazione.

In particolare, con esso si intendono evidenziare, nelle città selezionate in tutta Europa, le misure che descrivono – in virtù di una valutazione statistica attuata mediante 29 indicatori riferiti a 3 principali macroaree - la “*cultural vibrancy*”, che misura la presenza di infrastrutture culturali e la partecipazione dei cittadini; la “*creative economy*”, che raccoglie i dati relativi all'occupazione e alla capacità del settore di creare nuovi posti di lavoro; e l’“*enabling environment*” di una città, ovvero i beni tangibili e intangibili che aiutano la città ad attrarre talenti creativi e a stimolare la partecipazione alla cultura<sup>7</sup>. Il monitoraggio delle città culturali e creative sembra in tal modo un valido supporto al fine di orientare al meglio i responsabili delle politiche nazionali, regionali e comunali nella difficile azione di identificare i punti di forza e le opportunità locali, per il confronto che si innesca tra città con simili attitudini nei medesimi ambiti creativi.

I processi creativi, d'altra parte, sono strettamente correlati agli spazi urbani e sono proprio i beni comuni<sup>8</sup>, - identificabili in varie tipologie di beni, dall'acqua alle opere d'arte, spazi urbani, università ecc. - «funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività»<sup>9</sup>, che consentono il dispiegarsi della vita sociale e che contribuiscono a formare la figura del cittadino consapevole e attivo, richiedendo d'altra parte l'azione per una loro tutela efficace: del resto, non si possiede un bene comune ma si è partecipi del bene comune<sup>10</sup>.

La tutela dei beni comuni si intreccia anche con le politiche di inclusione sociale e il *welfare*: la città delle differenze si basa sulla complessità sociale e contempla, ad esempio, iniziative per l'affidamento dei muri legali (a giovani esperti della *street art*). Da ultimo l'idea di affidare la valorizzazione dei muri a giovani *writers* sembra infatti apprezzabile anche al fine di rivitalizzare e promuovere aree degradate della città, trasformando gli spazi in veri e propri musei a cielo aperto: da una situazione di degrado urbano si compie un passo determinante verso la costituzione di una “tela urbana”, fattore peraltro attrattivo anche ai fini turistici. Nella città di Roma, in particolare, nell'ambito del progetto *Urban Act*, sono stati utilizzati due distinti modelli, il c.d. “muro libero”, concepito come spazio di libero accesso e senza necessità del rilascio di provvedimento da parte del comune, e il c.d. “muro *hall of fame*”, dove l'uso del muro è soggetto al rilascio di un permesso per un tempo predeterminato.

---

7 Tra quelle che costituiscono il Sistema italiano della creatività, Milano domina sia per la capacità di attrarre pubblico che per le strutture e i servizi ad uso delle attività culturali. Dal *report* emergono anche gli ottimi risultati raggiunti da Torino e Firenze per la loro vivacità culturale e da Parma per la sua capacità di sviluppare un'economia incentrata sul settore creative, così come evidenziato dal Rapporto *The Cultural and Creative Cities Monitor, 2017 Edition*, in [www.eu.int](http://www.eu.int).

8 Nel nostro ordinamento il dibattito sui beni comuni sembra assumere grande vivacità nel 2007, con l'istituzione della Commissione Rodotà presso il Ministero della Giustizia, volta a modificare il titolo III del codice civile. Tuttavia non può sottacersi l'impostazione dottrinarica più risalente che aveva già definito i beni comuni, qualificandoli come «beni a disposizione di tutti», che possono identificarsi anche per la «limitatezza qualitativa delle risorse che offrono», così M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 37 e Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, III ed., 1995. Cfr. sul tema anche M.F. Errico, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, 2019, p. 2197.

9 Cass. Ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665.

10 Cfr. il Manifesto per i beni comuni dell'Unione europea, dove si afferma che «i beni comuni sono universali, appartengono a tutti e non devono in nessun caso essere oggetto di appropriazione da parte delle autorità e/o degli interessi privati»

Per gli spazi urbani, in tal modo, si profilano diritti di cura, non di proprietà, ma un nuovo modo di essere cittadini, prefigurandosi quindi la possibile piena attuazione dell'articolo 118, ultimo comma<sup>11</sup>, che sembra definire il modello di amministrazione condivisa e che è volto alla realizzazione di attività condivise e su un piano paritario – tra pubbliche amministrazioni e cittadini – concernenti la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni.

Si possono evidenziare a tal proposito, oltre alla base costituzionale appena citata, i regolamenti comunali di amministrazione condivisa<sup>12</sup>, ma anche nuovi strumenti giuridici volti ad assicurare una amministrazione della città in condivisione o co-città: strumenti pattizi, da un lato (ad es. i patti di collaborazione<sup>13</sup> per la gestione dei beni comuni, o i patti tra musei ed enti locali), la legislazione di settore, dall'altro, come il codice degli appalti e ad es. la legge n. 2 del 2009, che sembra in linea con l'articolo 118, u. c., laddove si prevede che cittadini organizzati possano formulare all'ente locale competente proposte operative per opere di interesse locale di pronta realizzazione, cosiddetti micro-progetti. Con tali proposte si prefigura un modello operativo utile ad avviare una rigenerazione civica degli spazi urbani, senza oneri per l'ente locale territoriale e con una consistente detrazione fiscale per i soggetti proponenti, tuttavia ciò che più rileva è attribuire la “difesa” della città e dei suoi spazi pubblici a coloro che più direttamente potranno beneficiarne.

Si dovrebbe poi tendere a realizzare forme di partenariati pubblico-privato di natura *non profit* per la tutela e cura di beni comuni locali sul modello degli Usa, dove esistono forme di collaborazione contrattuale istituzionalizzata tra diversi *stakeholders* locali e fra questi e gli enti locali. Altre forme possono riguardare misure amministrative incentivanti o di “sussidiarietà quotidiana”<sup>14</sup>.

Segnatamente, i patti di collaborazione sono atti convenzionali, preceduti e autorizzati da un apposito regolamento, con i quali i cittadini e l'amministrazione comunale concordano, -condividendo le responsabilità della cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, al fine di migliorarne la fruizione collettiva, e fissando le obbligazioni reciproche,- la realizzazione di specifici interventi di gestione, tra i quali risultano preponderanti le attività di gestione e manutenzione del verde urbano. I patti suddetti promuovono fortemente la creatività urbana e a tal scopo possono quindi contemplare atti di mecenatismo o anche l'*art bonus*, come strumenti per ricostruire il senso di appartenenza tra cittadino e bene culturale della sua città. Con l'*art bonus*, in particolare, egli può contribuire –

---

11 Sulla sussidiarietà orizzontale cfr. almeno F. Roversi Monaco, (a cura di), *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, Rimini, 1997, R. Bin, *La sussidiarietà orizzontale: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Istituzioni del federalismo*, 1999, n. 1, pp. 5-8, P. Duret, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, n. 1, pp. 94-145, A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 1, pp. 51-84, G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 1, pp. 5-50.

12 Si segnala che il primo regolamento che si può rinvenire nel nostro ordinamento riguarda il Comune di Bologna, intitolato “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani”, del 22 febbraio 2014.

13 Che generalmente riguardano «interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni – quali, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, la pulizia, l'imbiancatura, la piccola manutenzione ordinaria, le attività culturali e formative – e presuppone l'esperimento di un *iter* procedimentale semplificato, in cui, in particolare, la “proposta di collaborazione” dei cittadini, dopo essere stata filtrata da un'apposita unità organizzativa, viene approvata dal dirigente e/o responsabile di servizio competente». Così L. Caianello, voce *Patto di collaborazione*, in *Glossario dell'amministrazione condivisa*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org). Diversamente, il patto di collaborazione può essere anche “complesso”, per il fatto di comportare interventi su spazi e beni comuni che presentano un rilevante carattere storico, culturale o economico e che implicano dunque anche una maggiore complessità dell'*iter* procedimentale.

14 Cfr. sul punto C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon.it*, 2013, n. 1.

ricevendone in cambio un credito d'imposta - anche con un impegno finanziario modesto, al restauro e alla valorizzazione di un bene culturale del suo territorio, circostanza che può verosimilmente ingenerare un sentimento di maggior *affectio* del cittadino nei riguardi della sua città. Si segnala che da ultimo, in virtù della progressiva diffusione di tale istituto, con il decreto c.d. rilancio, d.l. n. 34 del 2020, convertito in l. 77/2020, è stato notevolmente esteso l'ambito dei soggetti beneficiari di queste somme di denaro donate da privati cittadini, ex art. 183, c. 9, anche al fine di promuovere la ripresa delle attività culturali ed artistiche *post Covid 19*.

Né va dimenticato l'istituto del c.d. baratto amministrativo, mirante al coinvolgimento dei privati nei processi di rigenerazione urbana in attuazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e di solidarietà, ma anche frutto della grave crisi economica che ha sospinto verso l'incentivazione delle iniziative private, volte al perseguimento delle finalità pubbliche, posto che il baratto consente - "in cambio" di un'agevolazione fiscale - lo svolgimento da parte della società civile di attività amministrative di interesse generale riferite ad un determinato territorio. In tal modo, tra ente territoriale e cittadini, singoli o associati, si conclude un contratto di partenariato sociale, in base al quale i privati si impegnano allo svolgimento di attività di pubblico interesse, come «la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi» mentre l'amministrazione garantisce una riduzione o esenzione di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato (art. 190 del d.lgs. n. 50/2016).

Infine anche il verde urbano costituisce un ambito di chiara applicazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale nella gestione delle città, come previsto in particolare nelle norme dell'art. 189 del codice dei contratti pubblici intitolato «interventi di sussidiarietà orizzontale», considerato che è sempre più frequente che i cittadini, singoli o associati (comitati di quartiere, comitati di genitori, associazioni ambientaliste, associazioni culturali, pro loco, ecc.), partecipino attivamente alla gestione del verde urbano, con interventi di messa a dimora di nuove piante, di manutenzione, di presenza e vigilanza per rendere fruibili le aree, anche senza alcuna facilitazione fiscale "in cambio", posto che nelle norme dell'art. 189 è dato meramente eventuale e accessorio.

## ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE

Di sicuro la pianificazione può rivestire un ruolo fondamentale per reinventare una città sul modello della città creativa: infatti la pianificazione dovrà necessariamente superare in questa prospettiva la sua tradizionale veste autoritaria - una volta accertato che il tradizionale metodo pianificatorio risulta inadeguato per talune nuove istanze - e il mero profilo di *problem solving* per divenire un "contenitore dinamico"<sup>15</sup>, che si proponga, tra le altre cose, di «aumentare la plasticità cerebrale degli individui»<sup>16</sup>. Sicché, se da un lato l'urbanistica consensuale pare innegabile fattore di superamento della tradizionale pianificazione urbanistica non può d'altra parte tacersi che il rischio paventato da parte della dottrina, che ritiene l'urbanistica consensuale responsabile del tramonto definitivo del principio di pianificazione, una pericolosa scorciatoia in virtù di decisioni in accordi relativi a singole aree, più o meno limitate, anche attraverso trattative dirette con i singoli proprietari.

15 L. Casella e E. Picozza, *Governo del territorio e attività produttive*, in *Trattato di diritto del territorio*, a cura di F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, Torino, 2018, p. 152.

16 E. Picozza, *Neuroscienze, scienze della natura e scienze sociali*, in AA.VV., *Neurodiritto. Una introduzione*, Torino, 2011, p. 1.

La pianificazione del futuro avrà molto verosimilmente l'obiettivo di realizzare città più creative, dinamiche, innovative e non soltanto funzionali, frutto di un processo ascendente, consensuale e partecipato, con gli interessi privati.

Lo sviluppo sostenibile, innovativo e culturale del territorio implica tuttavia la presenza imprescindibile di amministratori preparati, qualificati secondo gli studi di Florida come amministratori di talento, che dunque debbono essere formati adeguatamente e risultare in grado di creare un territorio che si sviluppi mettendo al centro dei suoi obiettivi la creatività e la sostenibilità.

Sicché, se accompagnate da politiche pubbliche efficaci, lo sviluppo generato dalle città creative e innovative potrebbe verosimilmente produrre gli effetti<sup>17</sup> di allineare le economie delle città alle loro identità storiche e culturali (sviluppo autentico); consentire alle persone culturalmente diverse di essere gli agenti chiave dell'innovazione, dell'imprenditorialità e della creazione di posti di lavoro (sviluppo incentrato sulle persone); nonché promuovere l'interazione sociale e l'inclusione incentivando la cultura collaborativa tipica dei settori culturali e creativi e sviluppando infrastrutture culturali accessibili e spazi pubblici che aiutino a connettere persone diverse, tra cui migranti (sviluppo inclusivo). Lo sviluppo ingenerato dal modello delle città improntate su cultura e creatività sarebbe in tal modo assai ampio, trasversale e duraturo, definibile nei termini di «*harmonious urban development and wellbeing which is sustainable for both present and future generations*».

Sembra tuttavia che un ruolo fondamentale lo giocheranno anche e soprattutto i cittadini, oltre che gli amministratori pubblici. In tale prospettiva, quanto all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, in questo compito volto alla realizzazione di una rinascita (anche sotto il profilo) culturale delle città, pare si possa evidenziare con grande nitidezza – piuttosto che l'astensione del livello superiore rispetto a quello inferiore - la convergenza sullo stesso piano di soggetti pubblici e privati per lo svolgimento congiunto delle responsabilità attribuite a quei soggetti pubblici sulla base del principio di sussidiarietà verticale<sup>18</sup>. Il “piano” pubblico non si ritrae dalle proprie responsabilità, ma lavora al fianco del “piano” costituito dalla cittadinanza, anzi, assai innovativamente, deve sottolinearsi che l'art. 118, u.c. dipende per la sua attuazione non dalle istituzioni, ma direttamente dai cittadini, spettando infatti ad essi l'iniziativa di agire nell'interesse generale così da determinare le modalità e gli effetti dell'attuazione del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento.

---

17 Cfr. per questa previsione il Rapporto *The Cultural and Creative Cities Monitor, 2017 Edition*, cit.

18 Cfr. Aa.Vv., *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2003.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aa.Vv., 2003.  
*Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, [online] Disponibile su: <[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)>.
- Albanese, A., 2002.  
*Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*. In *Diritto pubblico*, n. 1, pp. 51-84.
- Amodio, T., 2010.  
*Innovazione territoriale, strategie di valorizzazione e città creative*. In *Geotema*, p. 21.
- Arena, G., 2005.  
*Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. Costituzione*, in AA.VV. Napoli: Studi in onore di Giorgio Berti, I, 179.
- Arena, G., 2006.  
*Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*. Bari: Edizioni Laterza.
- Arena, G., Cortese F., 2011.  
*Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*. Padova: Cedam.
- Arena, G., Iaione C., 2012.  
*L'Italia dei beni comuni*. Roma: Carocci.
- Benvenuti, F., 1994.  
*Il nuovo cittadino*. Venezia: Grilli Marsilio.
- Berti, G., 1994.  
*Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, p. 405.
- Bin, R., 1999.  
*La sussidiarietà orizzontale: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, pp. 5-8.
- Bobbio, R., 2008.  
*Urbanistica creativa. Progettare l'innovazione nelle città*, Rimini.
- Brocca, M., 2021.  
*Note in tema di verde urbano*, [online] Disponibile su: <[www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it)>.
- Casella, L., Picozza, E., 2018.  
*Governo del territorio e attività produttive*, in *Trattato di diritto del territorio*, a cura di Scoca F.G., Stella Richter P., Urbani P., Torino, p. 152.
- Chirulli, P., Iaione, C., 2018.  
*La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli.
- Della Scala, M. G., 2018.  
*Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, p. 787.
- Di Lascio, F., Giglioni, F., eds., 2017.  
*La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna.
- Duret, P., 2000.  
*La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, n. 1, pp. 94-145.
- Errico, M.F., 2019.  
*Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, p. 2197.
- Dipace, R., 2014.  
*La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, p. 237.
- Florida, R., 2004.  
*Cities and the creative class*, Routledge.
- Florida, R., 2018.  
*The new urban crises*, Oneworld Publications.
- Fracchia, F., 2009.  
*Sviluppo sostenibile, dalla teoria alla pratica quotidiana*, in *Labsus.org*, 10 agosto.
- Giani, L., D'Orsogna, M., 2020.  
*Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, Napoli, pp. 2005-2051.
- Giannini, M.S., 1963.  
*I beni pubblici*, Roma, p. 37.



- Giannini, M.S., 1995.  
*Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, III ed.
- Guzzardo, G., 2018.  
*La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, p. 119.
- Iacopino, A., 2017.  
*Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli.
- Iacovone, G., 2008.  
*Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari.
- Iaione, C., 2010.  
*La sussidiarietà quotidiana*, in *Labsus.org*, 12 luglio.
- Iaione, C., 2013.  
*La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1.
- Lefebvre, H., 1968.  
*Le droit à la ville*, Paris.
- Manzetti, V., 2018.  
*Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*. [online] Disponibile su: <[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)> [Consultato il 4 aprile 2021].
- Mastragostino, F., 2011.  
*La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino.
- Merusi, F., 2003.  
*Il diritto sussidiario dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* p. 77.
- Picozza, E., 2011.  
*Neuroscienze, scienze della natura e scienze sociali*, in AA.VV., *Neurodiritto. Una introduzione*, Torino, p. 1.
- Rescigno, G.U., 2002.  
*Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1, pp. 5-50.
- Roversi Monaco, F. ed., 1997.  
*Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, Rimini.
- Simonati, A., 2019.  
*Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edilizia*, p. 31.
- Stella Richter, P., 2013.  
*I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. Urbani (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Milano, p. 21.
- Tanzarella, E., 2010.  
*Le città creative: pianificazione urbanistica sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, p. 851.
- Urbani, P., 2000.  
*Urbanistica consensuale*, Torino.
- Urbani, P., 2011.  
*L'urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino.
- Ventimiglia, C., 2019.  
*Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *Federalismi.it*.

# LE COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE

**Silvia Lazzari**

Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dipartimento di Scienze Giuridiche  
*silvia.lazzari@uniroma1.it*

## ABSTRACT

The renewable energy communities, launched by the Red II Directive, represent a revolution in the energy paradigm, bound to deeply impact on the urban environment, constituting also a bottom-up model of participation for citizens and small and medium-sized enterprises, together with local authorities, in the energy production from renewable sources. As such, the communities are suitable to determine a positive impact on the ongoing energy and digital transition as well as to address energy poverty and social inequalities. However, the legal framework currently in place excessively defers to the renewable energy communities' internal autonomy, only eventually providing for the participation of local authorities. On the contrary, in order to actually reach its full potential and become an effective tool of promotion and social inclusion in the urban environment, a strong participation of public authorities cannot be neglected. In this perspective, both the National Recovery and Resilience Plan and the enactment of the Red II Directive represent two pivotal moments to shift the renewable energy communities towards the goal of reaching a more complete social inclusion.

*Renewable energy communities, city, energetic transition, social inclusion, Pnrr*

Le comunità di energia rinnovabile, introdotte con la direttiva Red II, rappresentano una rivoluzione del paradigma energetico, destinata ad incidere profondamente sul contesto urbano. Rappresentano un modello di partecipazione dal basso di cittadini, piccole e medie imprese – affiancati dalle autorità locali – nel processo di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Questo strumento è idoneo a determinare un positivo impatto sulla transizione energetica e digitale e può contribuire alla riduzione della povertà energetica e delle disuguaglianze sociali. La disciplina ad oggi vigente, tuttavia, lascia molta autonomia interna alle comunità di energia rinnovabile e prevede la partecipazione delle autorità locali solamente in via eventuale. Tuttavia, affinché tale strumento possa effettivamente raggiungere il suo pieno potenziale e contribuire alla riduzione delle disuguaglianze urbane, occorre una decisa partecipazione dei pubblici poteri. In questa prospettiva, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e l'implementazione della Direttiva Red II rappresentano due occasioni importanti per spostare il baricentro delle comunità di energia rinnovabile verso una più compiuta inclusione sociale.

*Renewable energy communities, città, transizione energetica, inclusione sociale, Pnrr*

## LE COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE TRA TRANSIZIONE VERDE, DIGITALE E INCLUSIONE SOCIALE

Gli ambiziosi obiettivi al 2030 delineati nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (Pniec), l'obiettivo neutralità climatica al 2050 nella *road map* per il *Green deal* europeo e gli investimenti per il clima all'interno del pacchetto Next Generation Eu, impongono una attenta riflessione sugli strumenti per la transizione che incidono sui contesti urbani<sup>1</sup>. Le aree urbane, infatti, rappresentano un *humus* particolarmente complesso, ma al contempo ricco, che necessita di un approccio integrato capace di promuovere simultaneamente transizione verde<sup>2</sup>, transizione digitale ed inclusione sociale<sup>3</sup>.

Le comunità di energia rinnovabile si inseriscono in tale contesto e rappresentano uno strumento polivalente, capace di incidere sullo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate, tra cui *smart grid* e sistemi di accumulo, e, parimenti, si rivelano idonee, almeno in via potenziale, a ridurre le disuguaglianze sociali, contribuendo alla lotta contro la povertà energetica.

Introdotte dalla Direttiva Red II<sup>4</sup> e attuate in via transitoria nell'ordinamento interno mediante l'articolo 42-bis del decreto-legge 162 del 30 dicembre 2019<sup>5</sup>, le comunità di energia rinnovabile rappresentano una rivoluzione per il paradigma energetico: si tratta di soggetti giuridici autonomi, partecipati su base aperta e volontaria e controllati da azionisti o membri (*i.e.*, persone fisiche, pubbliche e medie imprese, nonché autorità locali) localizzati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia, che sono sviluppati dalle stesse comunità. Lo scopo delle comunità di energia rinnovabile è fornire benefici ambientali, economici e/o sociali agli azionisti, non perseguendo profitti finanziari<sup>6</sup>.

Se, dunque, il diritto dell'energia ha conosciuto differenti stagioni, succedutesi rapidamente negli anni, l'affermazione su larga scala delle comunità di energia rinnovabile costituirebbe un'importante novità, determinando una partecipazione dal basso nella produzione di energia da fonte rinnovabile.

1 Si veda Urban@it, 2021, *Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna: Il Mulino.

2 Le città, come noto, vantano un'impronta ambientale senza eguali, responsabili per almeno tre quarti del consumo delle risorse e del 75% delle emissioni globali. L'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile si focalizza sul rendere le città, e gli insediamenti umani, non solo inclusivi, sicuri, duraturi, ma anche sostenibili. Investire nella riduzione dell'impronta energetica urbana non può che essere un primo tassello di una strategia più ampia di sostenibilità. In questo quadro, la digitalizzazione e lo sviluppo tecnologico, non possono che ricoprire un ruolo sinergico con la transizione energetica urbana. Si veda REN 21, 2019, *Renewables in Cities 2019 Global Status Report*. [online] Disponibile su: [https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/malaria-2019-il-rapporto-annuale-annuale-sull'inquinamento-atmosferico-nelle-citta-italiane/](https://asvis.it/goal11/home/438-4907/ren21-le-citta-rappresentano-il-75-delle-emissioni-globali-; nonch%C3%A9-Legambiente, 2019, <i>Mal'Aria di città 2019</i>. [online] Disponibile su: <a href=).

3 Si veda Urban@it, 2020, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna: il Mulino.

4 Direttiva 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

5 Il decreto-legge 162/2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n.8., ha attuato in via transitoria (fino alla definitiva implementazione della Direttiva Red II) nell'ordinamento interno la disciplina della direttiva Red II, introducendo limiti di carattere tecnico (*i.e.*, produzione di energia da fonti rinnovabili solo mediante piccoli impianti, collegati in bassa tensione, dalla capacità non superiore a 200 kW e i cui punti di immissione, nonché i punti di prelievo dei singoli utenti, risultino localizzati sotto la medesima cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione) e prevedendo un regime di incentivazione implementato con il d.m. 16 settembre 2020.

6 Art. 2, numero (16) della Direttiva Red II.

Possono, infatti, diventare azionisti delle comunità di energia rinnovabile e dunque gestire gli impianti e dividerne l'energia, i singoli cittadini, le pubbliche e medie imprese e le autorità locali che si trovano in un raggio di prossimità.

Se, tuttavia, il contributo delle comunità di energia rinnovabile al perseguimento degli obiettivi della transizione verde è chiaro, affinché la partecipazione dal basso esprima il principio di sussidiarietà orizzontale, possa apportare un contributo utile alla riduzione delle disuguaglianze sociali che caratterizzano i contesti urbani, è necessario che detta partecipazione sia aperta a tutti in modo sostanziale e non meramente formale. Sul punto, il considerando 97 della Direttiva Red II, ha evidenziato la necessità di un ampio coinvolgimento dei consumatori più vulnerabili, al fine di garantire una partecipazione aperta a tutti i potenziali membri della comunità sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

Alla luce di quanto sopra, emerge come la struttura delle comunità di energia rinnovabile, ad oggi, lasci ampio spazio all'autonomia organizzativa privata, con la sola cautela di garantire una partecipazione aperta, senza meglio definire quali linee di azione implementare per assicurarla, determinando così per l'istituto un esito incerto. È chiaro, infatti, che la costituzione di comunità di energia rinnovabile necessita di un tessuto sociale capace di supportare l'investimento iniziale negli *asset* tecnologici, nonché di una struttura organizzativa complessa che inevitabilmente comporta un dispendio di risorse. Elementi che potrebbero rivelarsi difficilmente sostenibili per quartieri, comunità e periferie in condizioni di fragilità. In altri termini, l'ombra che si proietta sulle comunità di energia rinnovabile è quella dell'inasprimento di una disuguaglianza urbana, con il rischio di esasperare condizioni di equilibrio già precarie<sup>7</sup>.

## IL RUOLO DEI POTERI PUBBLICI

Nella prospettiva sopra rappresentata, si delinea un significativo spazio di azione per i pubblici poteri ed in particolar modo per gli enti territoriali, chiamati a garantire la struttura aperta delle comunità di energia rinnovabile. Tuttavia, la partecipazione degli enti locali, al momento, è un elemento meramente eventuale nella costituzione di comunità di energia rinnovabile, ben potendo configurarsi una comunità di energia rinnovabile partecipata esclusivamente da privati.

Ad una lettura più attenta, le ragioni dell'intervento pubblico nelle comunità di energia rinnovabile sembrano sciogliere nodi differenti, che caratterizzano sia la transizione verde e digitale, che la garanzia di una maggiore inclusione sociale.

Dal punto di vista della transizione verde e digitale, se l'attività di programmazione ha affiancato l'attività di regolazione del mercato energetico, parimenti la struttura concorrenziale dello stesso è stata implicitamente ridimensionata dai ripetuti interventi statali nello sviluppo di energia prodotta da fonti rinnovabili. Le modalità con le quali è possibile intervenire su domanda e offerta, così come sullo stimolo all'utilizzo di tecnologie più performanti, sono numerose e conducono ad esiti differenti<sup>8</sup>. I Paesi con maggiori e costanti investimenti pubblici nel settore (e.g., Cina e Germania), hanno raggiunto ampi obiettivi di energia prodotta da fonti rinnovabili. Questo perché l'intervento dello Stato nei momenti di transizione sembra essere un elemento imprescindibile per quel salto qualitativo dato dall'innovazione<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Si veda Secchi, B., 2013, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Bari: Laterza.

<sup>8</sup> Cafagno, M., 2017., Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. In: G. Rossi (a cura di), ed. 2017. *Diritto dell'ambiente*. Torino: Giappichelli Editore.

<sup>9</sup> Mazzuccato, M., 2020, *Lo Stato innovatore*, Bari: Laterza.

Certamente, in Italia, gli incentivi diretti alla produzione hanno rappresentato uno strumento indispensabile per l'avvio del settore dell'energia rinnovabile, rendendo possibili investimenti privati altrimenti inefficienti. Tuttavia, anche a causa di una scarsa lungimiranza nella programmazione, gli strumenti di incentivazione diretta hanno determinato effetti distorsivi dati dalla mancata proporzionalità tra incentivo e investimento privato nel lungo periodo. Inoltre, il costo di tali incentivi non è supportato dalla fiscalità generale, ma grava direttamente sugli oneri generali di sistema, presenti in tutte le bollette dei consumatori. Proprio quest'ultimo elemento impone una più attenta riflessione sulla fede nello strumento dell'incentivo alla produzione<sup>10</sup> non accompagnato da una accurata programmazione, capace di distinguere e premiare gli investimenti che producono esternalità positive sul contesto sociale. Dopotutto, la lotta ai cambiamenti climatici potrebbe mal conciliarsi con la lotta alla povertà energetica e alla riduzione delle disuguaglianze sociali.

## CONCLUSIONI

Nei contesti urbani, il paradigma di una crisi socio-ambientale richiede di essere fronteggiato attraverso un approccio complesso, che passi dal pieno coinvolgimento delle comunità di riferimento. Il principio del progressivo coinvolgimento della comunità nelle scelte di carattere ambientale, tra cui rientrano le scelte energetiche, trova riconoscimento già nel secondo pilastro della Convenzione di Aarhus<sup>11</sup>. Le comunità di energia rinnovabile propongono un modello di partecipazione idoneo ad integrare la componente civile e sociale all'interno della diretta dinamica di produzione di energia da fonte rinnovabile.

Se da un lato, dunque, le comunità di energia rinnovabile sono espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, contribuendo ad una gestione partecipata e dal basso della filiera energetica, gli ulteriori benefici che incidono sull'inclusione sociale rimangono ad oggi eventuali e rimessi da un lato all'effettiva partecipazione degli enti territoriali nelle comunità di energia rinnovabile, dall'altro all'ampia discrezionalità regolamentare di cui godono detti soggetti giuridici. Inoltre, la crisi sanitaria Covid-19 ha alimentato le preesistenti difficoltà nell'accesso all'energia. Ad oggi, un approccio sistematico, capace di raffigurare gli obiettivi di transizione energetica e di sostenibilità delle città come integrati con gli obiettivi di inclusione sociale e di partecipazione attiva (anche) degli enti territoriali, a sostegno di tutti i

<sup>10</sup> Ad oggi è vigente il regime di incentivazione ex dm 4 luglio 2019, ciononostante, le procedure competitive che si sono svolte hanno lasciato non allocato gran parte del contingente di potenza messo a disposizione. Se quindi certamente gli incentivi economici, almeno in una prima fase, hanno determinato la rincorsa allo sviluppo di energia prodotta da fonti rinnovabili, ad oggi questo sembra non essere più sufficiente per orientare il mercato. Una delle principali cause legate alla mancata partecipazione alle procedure competitive per l'accesso agli incentivi, risiede nella complessità burocratiche e nelle ritrosie regionali nei procedimenti di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti, elemento indispensabile per partecipare alle procedure. Occorre affiancare, dunque, ad un sistema di incentivazione economico, un sistema di incentivazione "amministrativo", che punti sulla forte semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi degli impianti. Da ultimo il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 ha introdotto importanti interventi nel settore, in funzione dell'attuazione degli investimenti previsti nella seconda missione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza.

<sup>11</sup> La Convenzione di Aarhus ha trovato attuazione a livello europeo con la direttiva 2003/35/CE e nell'ordinamento interno attraverso le disposizioni che regolano la partecipazione del pubblico alle valutazioni di impatto ambientale e alle valutazioni ambientali strategiche, di cui al Codice ambiente. Tuttavia, se la partecipazione alla valutazione di impatto ambientale e alla valutazione ambientale strategica rivestono senza dubbio un'importanza fondamentale nel processo di approvazione di piani, programmi e progetti, tali strumenti sembrano sempre più mostrare difficoltà nel rispondere alle esigenze effettive di partecipazione



contesti territoriali fragili, sembra quanto mai urgente<sup>12</sup>.

In questa prospettiva, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»<sup>13</sup> dedica 2 miliardi e 200 milioni<sup>14</sup> alla promozione di comunità energetiche e auto-consumo collettivo, con *focus* su quelle aree caratterizzate da un maggiore impatto socio-territoriale. L'investimento ha individuato pubbliche amministrazioni, famiglie e microimprese in comuni con meno di 5.000 abitanti e mira all'installazione di circa 2.000 MW di nuova capacità, contribuendo così simultaneamente sia alla riduzione delle emissioni gas serra, che alla promozione dell'economia dei piccoli comuni, spesso a rischio di spopolamento.

Da ultimo, il recepimento della Direttiva Red II, demandato al Governo con la legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53, sembra essere l'occasione per fare finalmente chiarezza su alcuni punti ancora aperti e spostare definitivamente il baricentro delle comunità di energia rinnovabile verso una più compiuta inclusione sociale.

---

12 Perché questo sia possibile, tuttavia, occorre accogliere un orizzonte valoriale nel quale l'energia elettrica sia intesa come bene primario essenziale per il pieno raggiungimento della pari dignità sociale e promuovere il passaggio da un diritto dell'energia ad un diritto all'energia. Tale approccio sistematico, che vorrebbe condurre ad una *clean energy for all europeans*, oggi, in Italia, sembra ancora lontano da un punto di approdo. È sufficiente qui richiamare a titolo esemplificativo la giurisprudenza della Cassazione penale in materia di furto di energia elettrica, che nel 2020 ancora troppo nettamente afferma che «l'energia elettrica non rientra tra quei beni necessari per dare risposta a bisogni primari che, ove rimasti insoddisfatti, potrebbero esporre a pericolo la vita o l'incolumità dell'agente». Si veda da ultimo Cassazione penale sez. V, 19/10/2020, (ud. 19/10/2020, dep. 19/11/2020), n.32517, ma in senso conforme anche Cassazione penale, 31 agosto 2017, n. 39884.

13 Il piano, inviato alla Commissione europea a fine aprile 2021, si inserisce nel programma Next Generation EU e prevede investimenti per 191,5 miliardi di euro, con 59,47 miliardi dedicati alla missione Rivoluzione verde e transizione ecologica.

14 L'investimento è previsto all'interno della seconda missione «Energia Rinnovabile, Idrogeno, Rete e Mobilità Sostenibile».

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ammanati, L., 2018.  
*La transizione energetica*, Torino: G. Giappichelli Editore.
- Bevilacqua, C., 2020.  
Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale. *Amministrazione in cammino*, 13 maggio.
- Clò, A., 2017.  
*Energia e clima. L'altra faccia della medaglia*. Bologna: il Mulino.
- Clò, A., 2018a.  
Transizione energetica e impatti sociali. *Rivista Energia*, 28 dicembre.
- Clò, A., 2018b.  
Energy for all?. *Rivista Energia*, 5 luglio.
- Faiella, I., Lavecchia, L., 2014.  
Questioni di Economia e Finanza. La povertà energetica in Italia. *Occasional Papers (Banca d'Italia)*, n. 240/2014.
- Fracchia, F., 2010.  
*Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Fracchia, F., Pantalone, P., 2015.  
Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?). *Federalismi.it*.
- Legambiente, 2019.  
*Mal'Aria di città 2019*. [online] Disponibile su: <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/malaria-2019-il-rapporto-annuale-annuale-sull'inquinamento-atmosferico-nelle-citta-italiane/>.
- Masera, M., 2020.  
Why Europe Should Care about Energy Poverty in its Green Transition. *IAI Commentaries*, n. 96/2020.
- Mastropietro, P., Rodilla, P., Battle, C., 2020.  
Emergency Measures to Protect Energy Consumers During the Covid-19 Pandemic: Global Review and Critical Analysis. *Florence School of Regulation*, Issue 2020/23.
- Mazzuccato, M., 2020.  
*Lo Stato innovatore*. Bari: Laterza.
- Moliterni, A., 2020.  
La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico. *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2020.
- Ranci, P., 2011.  
*Economia dell'energia*. Bologna: il Mulino.
- Ren, 21, 2019.  
*Renewables in Cities 2019 Global Status Report*. [online] Disponibile su: <<https://asvis.it/goal11/home/438-4907/ren21-le-citta-rappresentano-il-75-delle-emissioni-globali->>.
- Rifkin, J., 2019.  
*Un Green New Deal Globale*. Milano: Mondadori.
- Rossi, G., 2021.  
*Diritto dell'ambiente*. Torino: Giappichelli Editore.
- Secchi, B., 2013.  
*La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.
- Supino, S., Voltaggio, B., 2019.  
*La povertà energetica*. Bologna: il Mulino.
- Urban@it, 2020.  
*Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*. Bologna: il Mulino.
- Urban@it, 2021.  
*Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*. Bologna: Il Mulino.
- Welton, S., Eisen J., 2017.  
*Clean Energy Justice: Charting an Emerging Agenda*, in *Harv. Law Review*, p. 43.

# HERITAGE, TURISMO E COMUNITÀ

**Annarita Iacopino**

Università Europea di Roma  
Dipartimento di Scienze Umane  
*annarita.iacopino@unier.it*

## ABSTRACT

The paper, introducing some reflections on the new dimension of heritage and cultural tourism as heritage tourism, will analyze practical management tools and effective forms of governance of systems and networks of goods/services, trying to identify new models of (or to “adapt” the current organisational and functional models to define participatory, partnership, integrated, multilevel and multi-actor governance models, to support both the enhancement of the creative and heritage sectors (in the dimension of urban regeneration) and the reuse and management of cultural heritage assets, and more generally of public goods capable of creating added value for local communities.

*Heritage, tourism, subsidiarity, participatory governance, community manager*

Il paper, premesse alcune riflessioni sulla nuova dimensione dell’heritage e del turismo culturale come turismo dell’heritage, analizzerà gli strumenti giuridici di gestione e le forme di governance efficaci di sistemi e di reti di beni/servizi tentando di individuare nuovi modelli di (o di “adattare” i modelli organizzativi e funzionali attuali per definire modelli di) governance partecipati, partenariali, integrati, multilivello e multiattoriali, a supporto sia della valorizzazione dei settori creativi e dell’heritage (nella dimensione della rigenerazione urbana) sia del riuso e della gestione dei beni del patrimonio culturale, e più in generale dei beni pubblici capaci di creare valore aggiunto per le comunità locali.

*Patrimonio, turismo, sussidiarietà, governance partecipata, manager di comunità*

## IL PATRIMONIO COME HUB

Il patrimonio (*heritage*) costruito urbano viene inteso, nella sua dimensione di paesaggio urbano, come il risultato di una progressiva stratificazione di valori, che comprendono le pratiche sociali e culturali, i processi economici e le dimensioni intangibili del patrimonio in relazione alla sua diversità e identità (*Hul Recommendation*, 2011). Il riconoscimento di questo concetto definisce un approccio dinamico e integrato alla conservazione e gestione del patrimonio stesso (e non solo del patrimonio culturale), direttamente connesso agli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dall'Onu con l'Agenda 2030.

In questa prospettiva, il patrimonio assume un significato diverso e più ampio, che va oltre l'idea "tradizionale" di patrimonio culturale: il patrimonio si configura, infatti, come un "contenitore aperto", un "hub", composto da un insieme di "entità" (materiali e immateriali) che hanno quale carattere fondamentale l'essere espressione costitutiva di una memoria collettiva<sup>1</sup> (una "testimonianza avente valore di civiltà"<sup>2</sup>). Un'idea che intercetta i principi sanciti nella Convenzione di Faro e i concetti di "eredità culturale" - quale insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione - e di "comunità di eredità"<sup>3</sup>.

Il patrimonio concorre alla 'costruzione' dell'identità del singolo individuo, ma anche della 'identità collettiva' e di nuovi vincoli sociali e, nel contempo, rappresenta una proiezione del territorio, inteso non solo, e non tanto, come luogo sul quale insiste e converge la maggior parte delle attività umane a valenza economica, ma come depositario di caratteri distintivi che chiedono di non essere schiacciati e cancellati<sup>4</sup>.

Una visione strategica del patrimonio (*heritage*), dunque, sulla base della quale leggere e orientare la programmazione degli interventi sul territorio. Se, infatti, è evidente che il patrimonio, nella sua complessità, è una "risorsa spendibile", è altresì chiaro che esso necessita di un approccio integrato che garantisca la complementarità e la interoperabilità di tutte le sue componenti e di politiche pubbliche che promuovano uno sviluppo basato sulle risorse dei territori.

Un modello di sviluppo in generale, e di turismo in particolare, che coniuga il benessere 'spirituale' (cultura) e il benessere 'materiale' (crescita socio-economica) e che evidenzia la natura 'trasversale del turismo, sviluppando strategie di *community building* che uniscono il mondo della cultura, il sistema socio-economico, il mondo della ricerca e la cittadinanza nel suo complesso, valorizzando i beni materiali e immateriali che caratterizzano i territori.

1 Sulla ricostruzione della nozione di patrimonio culturale, cfr., da ultimo, Picozza E., Siclari D., *Per una (ri)costruzione dei patrimoni culturali immateriali*, in *Federalismi.it*, n. 21, 13 novembre 2019.

2 Giannini M.S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1976, 5 ss.

3 Da intendersi come quella comunità costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future.

4 Sul carattere funzionale del territorio e sul rapporto tra sostenibilità, coesione e sviluppo territoriale cfr. Dipace R., D'Orsogna M., Giani L., *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, in Colombini G., D'Orsogna M., Giani L., Police A. (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, II, Napoli, 2019, spec. parr. § 1 e 2.

## LA NUOVA DIMENSIONE DEL TURISMO COME TURISMO DELL'HERITAGE

Ma, se così è, se, dunque, si accetta la transizione a una nozione ampia di patrimonio (*heritage*), allora anche il turismo assume la nuova dimensione di turismo dell'*heritage*<sup>5</sup>, ossia di un turismo in grado di connettere tutte le componenti del territorio attraverso la costruzione di un'offerta turistica che tenga conto delle specificità e dell'identità di ciascun territorio, favorendo la produzione di beni ad alto valore aggiunto, che garantiscano lo sviluppo socio-economico del territorio stesso.

Un modello di sviluppo, o, meglio, di produzione e sviluppo, che evoca la sostenibilità nelle sue diverse dimensioni<sup>6</sup> e quel processo evolutivo che ha interessato la coesione, in virtù del quale si è abbandonata la logica del mercato e della redistribuzione economica, accogliendo una logica che pone al centro lo sviluppo economico dei territori, legata a un progresso basato su solidarietà e cooperazione, funzionale alla riduzione delle disuguaglianze sociali.

In questa prospettiva, infatti, l'*heritage*, in generale, e il turismo dell'*heritage*, in particolare, giocano un ruolo fondamentale sia per programmi e progetti di rigenerazione e riqualificazione urbana, che guardano sempre più alla dimensione sociale e al consolidamento dei vincoli sociali ("nuovo urbanesimo"), come costruzione di una "nuova narrazione" del territorio che favorisce lo sviluppo, sia nella transizione verde e nella sostenibilità ambientale, considerato che la tutela e la valorizzazione del territorio comportano la limitazione del consumo di suolo, la minimizzazione dell'uso delle risorse naturali, e assicurano un basso impatto ambientale.

E ciò è evidente ove si considerino, da ultimo, gli obiettivi della componente tre della missione uno del Pnrr (Turismo e cultura 4.0)<sup>7</sup> tra i quali sono presenti quello di "Rigenerare i borghi e le periferie urbane attraverso la promozione della partecipazione alla cultura, il rilancio del turismo sostenibile, della tutela e valorizzazione dei parchi e giardini storici" e quello di "Supportare la transizione digitale e verde nei settori del turismo e della cultura 4.0 e la rigenerazione socio-economica dei territori e promuovere la formazione e l'interazione tra scuola, università, impresa e cultura".

L'esame degli investimenti delineati per il raggiungimento degli obiettivi conferma, infatti, la visione strategica sopra delineata in cui la cultura (e il turismo) fanno da guida alla rigenerazione, tra gli altri, delle periferie ("Culture-led regeneration process")<sup>8</sup> attraverso il coinvolgimento della comunità residente nei quartieri caratterizzati da emarginazione sociale ed economica nella realizzazione di progetti innovativi e attività culturali e creative e la creazione, in tal modo, di opportunità per il miglioramento sociale ed economico delle periferie non solo mediante forme di sostegno (economico) ma anche attraverso la creazione di dinamiche collaborative tra residenti, istituzioni pubbliche, enti privati locali, istituzioni della conoscenza, società civile organizzata, artisti e creativi e/o altri professionisti. Interventi, dunque, il cui filo conduttore è legato alla 'presenza reale' e, dunque, al coinvolgimento attivo di chi abita il territorio.

5 Sulle nuove frontiere del turismo culturale cfr. Sau A., *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, n. 1, 2020.

6 Agenda 2030, Obiettivo 12: *Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*.

7 "The proposed component will include targeted interventions to improve the safe accessibility to cultural heritage sites and buildings, allowing wider participation to culture, thus promoting inclusion and socio-cultural regeneration of neglected areas and economic and social well-being. Remote and rural areas as well as urban peripheries will be affected by the investments of the component", Allegato tecnico al Pnrr.

8 "To foster culture-led-regeneration and sustainable tourism in remote and rural areas as well as in urban peripheries, including measures for the seismic security and restoration of the places of worship" (Allegato tecnico al Pnrr).



## I MODELLI DI GOVERNANCE

Gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza evidenziano la necessità di individuare nuovi modelli di (o di “adattare” i modelli organizzativi e funzionali attuali per definire modelli di) governance partecipati, partenariali, integrati, multilivello e multiattoriali, a supporto sia della valorizzazione dei settori creativi e dell'*heritage* (nella dimensione della rigenerazione urbana) sia del riuso e della gestione dei beni del patrimonio culturale, e più in generale dei beni pubblici altrimenti abbandonati o non utilizzati (non pochi nel Paese), capaci di creare valore aggiunto per le comunità locali.

Modelli, dunque, che consentano alla comunità di possedere la città e che presuppongono l'integrazione dei soggetti pubblici e privati, così evocando il principio di sussidiarietà in entrambe le sue declinazioni attraverso la reciproca interrelazione tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, che “si intrecciano e si sostengono a vicenda” perché il principio di sussidiarietà orizzontale si basa sul riconoscimento della capacità della società civile di realizzare interessi generali, senza dimenticare la necessità che gli enti pubblici, e, nel caso di specie, gli enti locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, garantiscano, in ogni caso, i livelli essenziali di prestazione.

In questa prospettiva, i modelli di governance sono frutto di un incrocio in cui convergono soggetti pubblici e privati, e senza creare alcun tipo di confusione nel definire le posizioni, i ruoli e le responsabilità che corrispondono a ciascuno, che, come non potrebbe essere altrimenti, sono e devono essere chiaramente differenziati dal punto di vista giuridico nella cura dell'interesse pubblico e che condiziona necessariamente l'individuazione delle forme di organizzazione necessarie per rispondere ai bisogni della collettività, muovendosi naturalmente verso la creazione di “strutture organizzative a geometria variabile”.

Modelli che consentano la transizione da una “concertazione debole” a una “concertazione forte” pubblico-privato sia sotto il profilo funzionale, sia sotto il profilo organizzativo, attraverso la definizione di politiche di partecipazione diversificate che vanno dalla partecipazione alla elaborazione delle politiche pubbliche e che, dunque, hanno un riflesso sul processo decisionale pubblico, a forme di collaborazione e co-produzione funzionali alla gestione condivisa di beni pubblici o alla co-produzione di servizi.

In questo contesto si collocano, in primo luogo, le esperienze della c.d. “amministrazione condivisa” e cioè quei modelli di governance urbana che si fondano su strategie concertative, valorizzando la dimensione condivisa e collettiva di spazi e servizi, al fine di favorire la creazione di un “ecosistema collaborativo urbano/metropolitano”<sup>9</sup>. Si afferma, infatti, in tal modo, uno spazio in cui operano soggetti privati in vista della soddisfazione di interessi generali e che trova il suo fondamento nel principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, nel quale può essere individuato il fondamento ultimo della giuridicità dell'Amministrazione pubblica, vista quale “forma” organizzata della società civile<sup>10</sup>.

E, ancora, i partenariati speciali pubblico-privato (Pspp) che trovano la loro disciplina nell'art. 151, comma 3, del D.Lgs. n. 50 del 2016, come di recente

<sup>9</sup> Cfr., sul punto, Foster S.R., Iaione C., *The City as a Commons*, 34 *Yale Law & Policy Review* (2016), 281 ss.

<sup>10</sup> Cfr., sul punto Zito A., *Il principio del giusto procedimento*, in Renna M., Saitta F. (a cura di) *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 509 ss.

modificato dall'art. 8, comma 5, lettera c-ter), della Legge n. 120 del 2020. La novella legislativa, infatti, codificando la possibilità, da parte degli enti territoriali, di attivare i PSPP ha dotato le comunità territoriali di uno strumento fondamentale che consente l'attivazione di processi di riuso e valorizzazione dei beni del patrimonio culturale della nazione.

In particolare, lo strumento dei Pspp, ispirato a logiche concertative, partecipative, fiduciarie, aperte e generative di semplificazione, efficienza, efficacia dei processi di fruizione e valorizzazione non solo dei beni appartenenti al patrimonio culturale, ma, più in generale, dei beni pubblici, assume un ruolo di particolare interesse per l'analisi che si sta conducendo poiché, come già sottolineato dalla dottrina<sup>11</sup> con riguardo ai beni culturali e agli accordi di valorizzazione di cui all'art. 112 del Codice dei beni culturali, può trovare spazio non solo nella fase "discendente", di applicazione delle scelte strategiche operate dall'amministrazione pubblica, ma anche all'interno del processo "ascendente", di definizione delle strategie, garantendo in tal modo l'acquisizione da parte del soggetto pubblico del contributo ideativo e propositivo della comunità e, dunque, quella "presenza reale e attiva" che, come si è detto, gli interventi previsti nel PNRR individuano come filo conduttore.

## CONCLUSIONI: IMPARARE A PARTECIPARE

Le considerazioni che precedono danno conto di uno strumentario giuridico o, più correttamente, di modelli di governance partecipata che l'ordinamento in parte già conosce e disciplina e che necessitano sostanzialmente di implementazione, ma suscitano altresì una ulteriore riflessione con riguardo alla 'capacità' delle comunità di partecipare.

In questa prospettiva, infatti, è possibile individuare un altro filone di intervento delle politiche pubbliche, volto alla individuazione di 'facilitatori' di processi partecipativi che rafforzino le potenzialità della comunità, accompagnandola in un percorso di partecipazione e garantendo in tal modo l'attivazione e l'organizzazione delle risorse presenti al suo interno e soprattutto l'individuazione degli strumenti idonei a tradurre i propri bisogni in azioni e interventi concreti da proporre al decisore pubblico. Anche in questo caso, la "pratica" (ma anche la programmazione europea) fornisce esperienze assai interessanti e di successo che ben possono fungere da "esempio" per futuri interventi del legislatore quali, ad esempio, il progetto "ARCO-Giovani Community Managers per l'attivazione delle comunità rurali", finanziato da Erasmus+, in cui si sta sperimentando la figura del *community manager*, quale attivatore/facilitatore di processi partecipativi finalizzati allo sviluppo locale.

L'auspicio è che, anche in questo caso il legislatore codifichi, come accaduto per i Pspp, tali esperienze poiché il successo degli strumenti partecipativi non discende esclusivamente dalla capacità dell'ordinamento di 'costruire' e definire i modelli, ma anche dalla capacità della comunità di fornire al decisore pubblico il proprio contributo ideativo e propositivo.

---

11 Cfr., sul punto, Carpentieri P., *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urb. e App.*, fasc. 8-9, 2016, 1014 ss.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Carpentieri, P., 2016.

*Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva), in Urb. e App.*

Dipace, R., D'Orsogna, M., Giani, L., 2019.

*Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale, in Colombini G., D'Orsogna M., Giani L., Police A. (a cura di), Infrastrutture di trasporto e sistemi di rigenerazione urbana. Napoli: Esperimenti di resilienza II.*

Foster, S.R., Iaione, C., 2016.

*The City as a Commons, 34 Yale Law & Policy Review.*

Giannini, M.S., 1976.

*I beni culturali, in Riv. trim. dir. pubbl.*

Picozza, E., Siclari, D., 2019.

*Per una (ri)costruzione dei patrimoni culturali immateriali, in Federalismi.it.*

Sau, A., 2020.

*Le frontiere del turismo culturale. In: Aedon.*

Zito, A., 2012.

*Il principio del giusto procedimento. In Renna, M., Saitta, F., eds. Studi sui principi del diritto amministrativo. Milano: Giuffrè.*

# LA RIGENERAZIONE URBANA TRA DIRITTO ALLA CITTÀ E DIMENSIONI DELLA SOSTENIBILITÀ

**Giuseppe Andrea Primerano**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Dipartimento di Giurisprudenza

*giuseppe.primerano@uniba.it*

## ABSTRACT

The theme of urban regeneration has long been at the center of the reflection of the urban, social, economic and legal science. The polysemic concept of “regeneration” is an expression of the multidimensional character of sustainability, taking position between the right to the city and the urban planning of new generation, according to an approach based on the awareness that the social degradation reflects the urban one and in a more general framework of recovery and resilience. In such scenario, this paper deals with regeneration as a response to city crisis, as a strategic alternative to soil sealing and as a tool of resilience, enhancing the role of communities and the integrated nature of regeneration actions with a view to rethink urban contexts as places of restructuring of social, economic and political relations.

*Cities, regeneration, sustainability, recovery, resilience*

Il tema della rigenerazione urbana è da tempo al centro della riflessione della scienza urbanistica, sociale, economica e giuridica. Il concetto polisemico di “rigenerazione” costituisce espressione del carattere multidimensionale della sostenibilità e si colloca al crocevia tra diritto alla città e urbanistica di nuova generazione, secondo un approccio basato sulla consapevolezza che il degrado sociale riflette quello urbano ed in un quadro, più generale, di ripresa e resilienza. In tale scenario, questo scritto si occupa della rigenerazione come risposta alla crisi della città, come alternativa strategica al consumo di suolo naturale e come strumento di resilienza, valorizzando il ruolo delle comunità e il carattere integrato delle azioni di rigenerazione nell’ottica di un ripensamento dei contesti urbani come luoghi di ristrutturazione delle relazioni sociali, economiche e politiche.

*Città, rigenerazione, sostenibilità, ripresa, resilienza*

## LA RIGENERAZIONE COME RISPOSTA ALLA CRISI DELLA CITTÀ

Il tema della rigenerazione è da tempo al centro della riflessione della scienza urbanistica, sociale, economica e giuridica. Viene in rilievo un concetto polisemico espressione del carattere multidimensionale della sostenibilità che si colloca al crocevia tra diritto alla città – inteso «come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all’individualizzazione nella socializzazione, all’habitat e all’abitare» (Lefebvre, 2014: 113) – e urbanistica di nuova generazione. Con tale espressione si intende fare riferimento a una stagione successiva a quella della trasformazione e della riconversione urbana.

La rigenerazione è un tema complesso che richiama alla mente l’idea della ‘rinascita’ ovvero della ‘ripresa’ o ‘resilienza’ secondo un approccio basato sulla maturata consapevolezza – ben esplicitata dalla *New Urban Agenda* secondo cui “le città sono per la gente” e non per il profitto (Gardini, 2020: 50) – che il degrado sociale riflette quello urbano, per cui non può esservi sviluppo duraturo in assenza di una “riqualificazione” delle città (Carpentieri, 2020: 48).

Il legislatore statale ha mosso i primi passi in questa direzione negli anni Settanta, provando a far convergere la duplice prospettiva strutturale, relativa all’opera, e funzionale del diritto alla città anzitutto attraverso i piani di recupero, i programmi integrati di intervento, quelli di riqualificazione urbana, i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile e quelli di riabilitazione urbana.

Come è stato osservato, si tratta di antecedenti parziali della rigenerazione, in quanto strumenti non ancora inquadrabili «nel contesto complessivo della sostenibilità (urbana, economica e sociale) che dovrebbe fare da cornice alla rigenerazione vera e propria» (Giani e D’Orsogna, 2020: 2013). Essi privilegiano i profili edilizi degli interventi, anziché un approccio “integrato” o “olistico” volto al perseguimento di uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo (Dichiarazione di Toledo, 2010), in uno scenario ove la tradizionale funzione autoritativa cede importanti spazi alla dimensione consensuale delle scelte pianificatorie (Urbani, 2000).

Un’esperienza innovativa è parsa quella dei contratti di quartiere. Gli interventi di recupero, gli investimenti, la predisposizione delle opere di urbanizzazione sono in questi casi funzionali a contrastare fenomeni di esclusione sociale dovuti al basso livello di scolarizzazione, alla disoccupazione, alla presenza di categorie deboli e, nel momento in cui valorizzano la posizione della comunità riassunta nel quartiere, possono avverare processi di rigenerazione urbana. Avviata nel 1998 con un primo programma e confermata nel 2002, l’esperienza dei contratti di quartiere ha tuttavia prestato il fianco a criticità legate, principalmente, alla fase attuativa che non consentono di attribuire a detti strumenti un peso decisivo nella transizione verso un modello di rigenerazione come risposta alla crisi della città.

Un giudizio di fatto analogo concerne le varie misure finora introdotte al precipuo scopo di liberalizzare l’attività edilizia o, comunque, deputate alla



riqualificazione e alla messa in sicurezza urbana<sup>1</sup> mediante incentivi consistenti in semplificazioni procedurali o riduzione dei costi<sup>2</sup>, finanziamenti speciali<sup>3</sup>, cambi di destinazione d'uso o premi di cubatura<sup>4</sup>. Anche i più recenti interventi normativi, dai nomi alquanto evocativi (“decreto del fare”, “sblocca Italia”, “sblocca cantieri”), dimostrano una chiara tensione verso il rilancio del settore edilizio. Una simile impostazione è stata confermata dal “decreto semplificazioni”<sup>5</sup> che ha inciso, fra l'altro, sulla ristrutturazione ricostruttiva coordinandola con le norme sulla manutenzione straordinaria, sul permesso di costruire in deroga e sulla riduzione del contributo di costruzione, sugli usi temporanei di edifici e aree «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana» (art. 23-*quater* del d.P.R. n. 380/2001) i quali, tuttavia, non possono considerarsi un obiettivo legislativo primario.

Ciò che bisognerebbe valorizzare è il rapporto tra la visione strategica e quella attuativa nella predisposizione degli strumenti di rigenerazione urbana. In tale prospettiva, merita considerare l'impulso verso il superamento della zonizzazione del PRG e lo sdoppiamento dei piani urbanistici in una parte strutturale e una operativa (Cangelli, 2012: 166).

La componente strutturale definisce ambiti territoriali destinati ad accogliere più utilizzazioni (Stella Richter, 2020: 75) e detta linee di indirizzo prive di efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali. In ciò si sostanzia la visione strategica prerogativa della p.a. corrispondente a uno scenario di medio periodo, ma, comunque, in grado di intercettare i reali bisogni della collettività grazie alla natura “flessibile” del piano. In un simile scenario le trasformazioni urbanistiche in grado di implementare le strategie già delineate sono consentite, nel breve periodo, in virtù della componente operativa cui dovrebbe spettare il compito, fra l'altro, di individuare gli ambiti di rigenerazione ove gli interventi possono essere attuati in via diretta e indiretta<sup>6</sup>, secondo una logica partecipata capace di garantire il coinvolgimento di una pluralità di attori e delle fonti di finanziamento.

1 Si pensi al “bando periferie” (d.P.C.M. del 25 maggio 2016) che ha definito modalità e procedura per la presentazione di progetti volti alla riqualificazione urbana e alla messa in sicurezza delle periferie delle città, in attuazione dell'art. 1, comma 974, della l. 28 dicembre 2015, n. 208. Nel 2019 la Corte dei conti si è espressa su detto programma straordinario di intervento, successivo al Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (previsto dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190, e attuato con i d.P.C.M. del 15 ottobre 2015 e del 6 giugno 2017), evidenziando che dei centoventi comuni interessati le relative attività sono state avviate solo per i primi ventiquattro progetti (Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, del 23 luglio 2019, n. 13/2019/G).

2 In tale apparato concettuale, considerando le ipotesi più problematiche di bonifica di siti contaminati, merita ricordare la procedura semplificata di cui all'art. 242-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, nonché la possibilità di scomputare, a certe condizioni, le opere di bonifica dagli oneri di urbanizzazione. Si consideri, inoltre, la possibilità per il soggetto obbligato alle procedure di bonifica di un sito inquinato d'interesse nazionale di formulare una proposta transattiva a norma dell'art. 306-*bis* del d.lgs. n. 152/2006.

3 Come quelli previsti nei fondi di rotazione regionale ovvero in fondi ulteriori come quelli per la bonifica dell'amianto (art. 56 della l. 28 dicembre 2015, n. 221) e di rifiuti radioattivi (art. 1, comma 536, della l. 27 dicembre 2017, n. 205).

4 Si veda, in particolare, l'art. 5, commi 9 ss., del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106, e, ancor prima, la disciplina delle premialità edilizie previste *ex art.* 1, commi 258 e 259, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, e art. 11, comma 5, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133. Sulla scia del d.l. n. 70/2011, l'art. 12 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 134, ha lanciato il Piano nazionale per le città, anch'esso finalizzato alla riqualificazione di spazi urbani degradati.

5 D.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, in l. 11 settembre 2020, n. 120.

6 Cfr. art. 75, comma 3, lettere h) ed i), della proposta di collegato ambientale 2020 (d.d.l. *Green New Deal* e transizione ecologica del Paese). La successiva lett. l) prevede che all'interno degli ambiti di rigenerazione urbana è consentita l'attuazione diretta degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, così come disciplinati all'interno degli strumenti urbanistici vigenti.

In tale ordine di idee, appare significativa la normativa pugliese (l. reg. 29 luglio 2008, n. 21) in base alla quale i comuni definiscono gli ambiti di rigenerazione e, a tal fine, predispongono un documento programmatico «da mettere a punto con la partecipazione degli abitanti, tenendo conto anche delle proposte di intervento avanzate da altri soggetti pubblici e da soggetti privati» (art. 3, comma 1). L'elaborazione di questo documento è strumentale agli interventi di rigenerazione, in concreto, perseguiti attraverso strumenti denominati “programmi integrati di rigenerazione urbana” predisposti dai comuni singoli o associati, ovvero proposti a tali enti da altri soggetti pubblici o privati, anche fra loro associati. Detti programmi integrati implicano un insieme complesso di azioni proiettate ad affrontare sinergicamente i problemi di degrado fisico e socio-economico, in relazione alle specificità del contesto interessato, e si fondano «su un'idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti» (art. 2, comma 1).

## LA RIGENERAZIONE COME ALTERNATIVA STRATEGICA AL CONSUMO DI SUOLO

Il consumo di suolo<sup>7</sup> è uno dei temi di maggiore attualità e interesse date le sue implicazioni ambientali, economiche e sociali. L'esigenza di contenere lo sfruttamento di tale «risorsa limitata che si distrugge facilmente»<sup>8</sup> è correlata a quella di promuovere il capitale naturale e il paesaggio, alla rigenerazione di siti dismessi o contaminati, alla valorizzazione dei contesti rurali e intercetta profili idonei a qualificare uno sviluppo volto a garantire, come richiesto dalla comunità internazionale, la sostenibilità in uno scenario di equità intergenerazionale improntato al rispetto del principio di solidarietà<sup>9</sup>.

Diverse iniziative legislative successive al primo d.d.l. Catania del 2012, i cui contenuti sono in ampia parte trasfusi nella proposta approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016 (AC-2039), hanno definito la rigenerazione come un «insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate»<sup>10</sup> evidenziandone la vocazione strategica contro l'impermeabilizzazione delle superfici.

Data l'assenza di una disciplina organica sul consumo di suolo, è opportuno riflettere su quali strumenti, *de iure condito*, possano almeno arginarne l'avanzamento e su quali interventi, *de iure condendo*, siano configurabili. Dal primo punto di vista, anche in considerazione delle prevedibili difficoltà per il PRG a occuparsi di un problema che ha contribuito a creare, andrebbe valorizzato il ruolo sussidiario di alcuni istituti giuridici, in particolare della pianificazione paesaggistica e della VAS. Dal secondo punto di vista, potrebbe immaginarsi una legislazione statale volta a un rilancio dell'urbanistica, in linea all'art. 80 del d.P.R. 616/1977, ovvero proiettata maggiormente alla protezione di una risorsa naturale

7 In ambito europeo non si parla, propriamente, di “consumo di suolo”; la prospettiva unionale è quella della “protezione del suolo”. Nello specifico, con l'espressione “*soil sealing*” la Commissione europea ha inteso riferirsi al «rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi» (COM/2002/179 del 16 aprile 2002, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*). Si distingue da tale espressione quella di “*land take*” intesa come ampliamento di aree con funzioni urbane, ivi inclusa la destinazione a verde, che non implica necessariamente la impermeabilizzazione delle superfici.

8 Definizione di “suolo” offerta dalla Carta Europea del Suolo del 1972.

9 Come si legge nella Lettera Enciclica Laudato Si' del 24 maggio 2015 di Papa Francesco «ormai non si può parlare di sviluppo sostenibile senza una solidarietà fra le generazioni».

10 Così la proposta di legge sopra menzionata.

produttiva di servizi ecosistemici (Boscolo, 2014) in considerazione della traiettoria evolutiva che, nel nostro ordinamento, ha determinato lo *spill over* delle tutele di settore chiamate a sopperire alla crisi dell'urbanistica.

Quest'ultima prospettiva può definirsi "filo ambientalista" e valorizza la funzione sociale della proprietà anche attraverso una rilettura del «razionale sfruttamento del suolo» di cui all'art. 44 Cost. in chiave non solo produttivistica. Ciò in linea all'art. 191 TFUE, da leggere in combinato disposto con l'art. 11 TFUE, che cristallizza il principio dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (Cartei, 2014: 1285) e, nel complesso, agli indirizzi espressi dalle istituzioni europee, *in primis* dalla Commissione, sia pure mediante documenti e atti di *soft law*.

L'obiettivo di tale istituzione che si inizia a delineare attraverso la Strategia tematica per la protezione del suolo<sup>11</sup>, enunciato per effetto della Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse<sup>12</sup>, è quello di raggiungere l'azzeramento del relativo consumo entro il 2050 mediante il miglioramento della pianificazione territoriale<sup>13</sup> e la rigenerazione urbana<sup>14</sup>. Si tratta di un obiettivo ambizioso che muove dalla definizione di suolo contenuta nella Carta Europea del Suolo (1972) e si accompagna a ulteriori iniziative trasfuse in linee guida<sup>15</sup> e documenti programmatici inquadrabili seguendo la logica che nel 2012 ha condotto al VII programma di azione per l'ambiente<sup>16</sup>, nel 2015 all'Agenda 2030<sup>17</sup>, nel 2016 ha portato la Commissione a illustrare le tappe per un futuro europeo sostenibile<sup>18</sup> e nel 2019 ha indotto la medesima istituzione a redigere un documento di riflessione, assimilabile a una bozza di libro bianco, intitolato «Verso un'Europa sostenibile entro il 2030»<sup>19</sup>.

Il problema è che in assenza di un quadro di regole vincolanti si rischia di pregiudicare l'effettività delle azioni a tutela del suolo naturale. Posto che la difesa di tale risorsa non costituisce una materia, ma un obiettivo da perseguire attraverso una complessa pianificazione dei settori coinvolti<sup>20</sup>, da più parti è

---

11 COM/2006/231 del 22 settembre 2006, coeva alla *Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo* (COM/2006/232). Già nella comunicazione sullo «Sviluppo sostenibile in Europa per un futuro migliore» la Commissione aveva denunciato che «la perdita di suolo e una minore fertilità stanno erodendo la sostenibilità dei terreni agricoli» (COM/2001/264 del 19 giugno 2001).

12 COM/2011/571 del 20 settembre 2011.

13 COM/2002/179.

14 Il concetto di rigenerazione urbana è stato negli anni oggetto di numerosi accordi, tra cui il patto di Amsterdam del 30 maggio 2016, la dichiarazione di Toledo (2010), la Carta di Lipsia (2007), la Carta urbana europea del 2008 che sostituisce la precedente del 1992, l'accordo di Bristol (2005) e le Carte di Aalborg (1994 e 2004). Ulteriori atti, a vario titolo, hanno preso in considerazione il tema della rigenerazione urbana collocandolo all'interno di politiche più generali quali, ad esempio, quelle concernenti l'efficientamento energetico (cfr. direttiva 2012/27/UE del 25 ottobre 2012).

15 Il riferimento è agli orientamenti della Commissione europea del 15 maggio 2012 *in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*.

16 Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013. La medesima logica "vivere bene nei limiti del pianeta" ha orientato l'elaborazione dell'VIII programma di azione per l'ambiente.

17 Si veda il goal 11 dell'Agenda 2030 sull'esigenza di «aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i Paesi» (11.3) e su quella di «fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili» (11.7), cui si accompagna l'esigenza di «battersi per ottenere un mondo privo di degrado del suolo» (15.3) al fine di preservare, ripristinare e favorire le funzioni ed i servizi ecosistemici. La tutela del suolo come risorsa naturale produttiva di esternalità positive per l'ambiente nel suo complesso è, altresì, presa in considerazione dal goal 2 in rapporto alle garanzie della sicurezza alimentare e di un'agricoltura sostenibile (2.4), dal goal 3 in relazione alla salute umana (3.9) e dal goal 12 con riferimento alla sostenibilità dei modelli di produzione e consumo (12.4).

18 COM/2016/739 del 22 novembre 2016.

19 COM/2019/22 del 30 gennaio 2019.

20 In tal senso v. Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85.

stata segnalata l'esigenza di un intervento statale idoneo a vincolare i legislatori regionali e, a cascata, gli enti locali tenuti al rispetto di invarianti caratterizzanti la parte strutturale dei piani urbanistici.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, da ultimo, ha sancito l'impegno del governo rispetto all'approvazione di una legge sul consumo di suolo «che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso», la quale viene indicata tra le riforme destinate ad accompagnare l'attuazione del PNRR. Sarebbe necessario, peraltro, valorizzare le previsioni degli artt. 9 e 44 Cost. e non trascurare alcuni spunti derivanti dalla legislazione regionale (De Lucia, 2016: 302) che consentono di apprezzare l'essenza del suolo quale «risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»<sup>21</sup>.

## LA RIGENERAZIONE COME STRUMENTO DI RESILIENZA URBANA

È necessario ripensare i contesti urbani come luoghi di ristrutturazione delle relazioni sociali, economiche e politiche. In tale apparato concettuale, la rigenerazione si rivela un importante strumento di resilienza urbana. Una maggiore qualità delle città, in particolare, favorisce la diminuzione degli indicatori del disagio sociale (Iaione, 2012).

Alla visione strategica, strettamente correlata ad atti di pianificazione e programmazione urbanistica, della rigenerazione si accompagna una visione “micro” (Dipace, 2017: 639) basata su iniziative dal basso<sup>22</sup> configurabili come tentativi di “riconquista” di beni e spazi urbani ascrivibili a un più generale principio di “collaborazione civica” che rinviene fondamento negli artt. 2, 3 e 118, comma 4, Cost. (Giusti, 2018: 179).

Si tratta di esperienze da tenere in debita considerazione anche alla luce di un dato empirico. Uno dei nodi irrisolti – il principale insieme a quello legato al reperimento delle risorse – quando si parla (anche) di rigenerazione urbana è costituito dalla frammentazione proprietaria. Naufragata la proposta di legge Sullo (1962) di “parificare” le posizioni proprietarie attraverso una riserva al Comune di tutte le aree di espansione, da concedere ai privati solo in diritto di superficie, e fallito il tentativo della legge Bucalossi (1977) di scorporare lo *ius aedificandi* dal diritto di proprietà, sembra che il legislatore abbia abdicato all'idea della città pubblica<sup>23</sup>, svalutando la funzione sociale della proprietà e privilegiando un'idea liberale di tale diritto avallata dalla giurisprudenza della Cedu.

Oggi sempre più Comuni adottano regolamenti per l'amministrazione condivisa dei “beni comuni” urbani e stipulano patti di collaborazione con i “cittadini attivi” (Gigliani, 2017: 209). Si aggiungono a tali strumenti di partenariato sociale, quali gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo (Guzzardo, 2018: 141), e prassi comunque dirette a garantire l'inclusione sociale.

21 Corte cost., 31 luglio 2019, n. 179.

22 Che il legislatore, da ultimo, ha dimostrato di tenere in debita considerazione introducendo nel d.P.R. n. 380/2001 l'art. 23-*quater* in precedenza richiamato.

23 Le migliori testimonianze di quanto si afferma sono probabilmente costituite dai tre condoni edilizi (1985, 1994 e 2003) e dalla legislazione regionale sul “piano-casa” secondo i principi posti dall'art. 5, commi 9 ss., del d.l. n. 70/2011 (conv. in l. n. 106/2011) dopo l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009.

Il punto è che i processi di rigenerazione non possono prescindere da un approccio “olistico” idoneo a intercettare contemporaneamente le tre dimensioni – ambientale, economica e sociale – della sostenibilità; un approccio che emerge con sufficiente chiarezza, secondo una prospettiva per certi versi più ridotta, dalle misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni, ai sensi della l. 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge salva-borghi). In altri termini, è essenziale accedere a una visione “integrata” delle azioni intraprese, in grado di assicurare il contributo dei soggetti privati e le fonti di finanziamento europee e nazionali, che non disconosca il ruolo di gestione (o regia) della p.a.

In tale prospettiva dovrebbe muoversi l’art. 1, comma 42, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, che ha previsto, per gli anni 2021-2034, l’assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Il successivo d.P.C.M. 21 gennaio 2021 ha disciplinato le modalità di tale assegnazione attraverso il riferimento a opere singole o coordinate e agli interventi ammissibili. Si deve comunque trattare di opere idonee a lasciare un segno tangibile sul territorio, co-finanziabili dagli enti locali e rientranti «nello strumento urbanistico comunque denominato, approvato e vigente nell’ambito territoriale del comune» (art. 3, comma 3, lett. b).

Se venisse meno la visione integrata delle azioni da intraprendere potrebbe parlarsi di recupero, riqualificazione o riabilitazione urbana, ma non di rigenerazione in senso proprio, la quale trascende la dimensione edilizia degli interventi (Piperata, 2017: 28) e non può essere scissa da esigenze di solidarietà e integrazione del corpo sociale (Urbani, 2011). Più si indebolisce un simile approccio, maggiori saranno le possibilità di insuccesso dei processi di rigenerazione che, come osservato fin dalle battute introduttive, rappresentano occasioni di ripresa e resilienza.

Da questo punto di vista, si è subito evidenziato come la bozza di PNRR abbia dimostrato di accedere a un’impostazione settoriale delle linee di intervento negli ambiti urbani suscettibile di compromettere l’impatto positivo dei progetti: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; politiche per il lavoro e interventi speciali di coesione territoriale; tutte queste – si è rilevato – sono linee di sviluppo destinate a ridisegnare i contesti urbani e periurbani e, come tali, non sono concepibili separatamente le une dalle altre<sup>24</sup>. In tale prospettiva, ad esempio, ha suscitato perplessità la separazione fra transizione energetica e mobilità locale sostenibile, da una parte, e missione incentrata sulle infrastrutture per una mobilità sostenibile dall’altra. In disparte la valutazione sui singoli progetti, che si auspica riescano a orientare il nostro Paese nell’attuale fase di transizione digitale ed ecologica e di inclusione sociale rispetto all’intero territorio nazionale, in particolare del Mezzogiorno rimasto troppo a lungo fanalino di coda, le criticità segnalate non possono ritenersi pienamente superate dalla versione definitiva del PNRR.

---

24 Urban@it, *Nel Recovery poca città e senza regia* (Il Sole 24 Ore, 23 marzo 2021).



Per quanto riguarda il tema della rigenerazione urbana, detto Piano mira a valorizzarne la dimensione sociale secondo un approccio “multiplo” a beneficio anzitutto delle persone più fragili «attraverso, in particolare, la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti»<sup>25</sup>. A parte le azioni di rigenerazione del patrimonio turistico e culturale, strumentali allo sviluppo dei borghi e alla valorizzazione identitaria di luoghi come parchi e giardini storici, una peculiare attenzione è dunque riservata al problema delle abitazioni, in linea a iniziative che si sono succedute negli anni e si sono poste come obiettivo primario la riqualificazione del patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica e l'incremento dell'offerta di edilizia residenziale sociale, ma che non hanno sempre sortito gli effetti sperati.

Il PNRR, inoltre, riconosce il ruolo strategico della progettazione urbana integrata finalizzata «alla rivitalizzazione e al miglioramento di ampie aree urbane degradate del territorio nazionale»<sup>26</sup>. A tal fine si prevede un investimento per la realizzazione di programmi di rigenerazione partecipati anche per trasformare contesti metropolitani vulnerabili in territori maggiormente efficienti, sostenibili e produttivi. È senza dubbio una grande sfida quella di armonizzare lo sviluppo competitivo dei territori con l'esigenza di garantire la coesione sociale delle collettività ivi insediate.

All'interno del progetto “Piani Urbani Integrati” un'apposita linea di intervento è riservata al recupero di soluzioni dignitose di alloggio per i lavoratori del settore agricolo. È prevista, infine, una specifica dotazione finanziaria in favore di un “Fondo Tematico” dedicato al settore della rigenerazione urbana da costituire nell'ambito del Fondo di fondi gestito dalla Banca europea per gli investimenti. Tale Fondo Tematico, assecondando una forma di *partnership* pubblico-privato, si propone in particolare di (i) attrarre finanziamenti privati nei progetti di risanamento urbano; (ii) promuovere lo sviluppo e l'attuazione di investimenti urbani a lungo termine; (iii) sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi, oltre a modelli innovativi per progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private; (iv) accelerare gli investimenti nel risanamento urbano, contribuendo agli obiettivi della transizione verde attraverso una rigenerazione urbana sostenibile<sup>27</sup>.

---

25 PNRR, p. 210.

26 PNRR, p. 210.

27 PNRR, p. 214.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Boscolo, E., 2014.  
Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune. *Urbanistica e appalti*, 2014 (2): pp. 129-146.

Cangelli, F., 2012.  
*Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*. Torino: Giappichelli Editore.

Carpentieri, P., 2020.  
Il 'consumo' del territorio e le sue limitazioni. La 'rigenerazione urbana'. *Federalismi.it*, 2020 (1): pp. 1-59.

Cartei, G.F., 2014.  
Il problema giuridico del consumo di suolo. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014 (6): pp. 1261-1295.

De Lucia, L., 2016.  
Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale. In: G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri, *La coesione politico-territoriale*. In L. Ferrara, D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. II. Firenze: University Press, pp. 299-318.

Dipace, R., 2017.  
Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali. *Istituzioni del Federalismo*, 38 (3): pp. 625-650.

Gardini, G., 2020.  
Alla ricerca della 'città giusta'. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana. *Federalismi.it*, 2020 (24): pp. 44-95.

Giani, L., D'Orsogna, M., 2020.  
Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza. In: *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. III. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 2005-2051.

Gigliani, F., 2017.  
La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio. In: F. Di Lascio, F. Gigliani, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*. Bologna: Il Mulino, pp. 209-239.

Giusti, A., 2018.  
*La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Guzzardo, G., 2018.  
La regolazione multilivello del consumo di suolo. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2018 (1): pp. 119-152.

Iaione, C., 2012.  
Welfare urbano per l'inclusione sociale. In: C. Pinelli, *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*. Firenze: Passigli Editori, pp. 139-172.

Lefebvre, H., 2014.  
*Il diritto alla città*. Verona: Ombre corte.

Piperata, G., 2017.  
Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni. In: E. Fontanari, G. Piperata, *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*. Bologna: Il Mulino, pp. 21-38.

Stella Richter, P., 2020.  
*Diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

Urbani, P., 2000.  
*Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*. Torino: Bollati Boringhieri.

Urbani, P., 2011.  
*Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino: Bollati Boringhieri.

# IL RECUPERO URBANO TRA DISCIPLINA DELL'INVESTIMENTO IMMOBILIARE E RISCHI DI *GREENWASHING*

**Daniela Caterino**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Dipartimento Jonico di Studi Giuridici ed Economici: società, ambiente, culture

*daniela.caterino@uniba.it*

## ABSTRACT

The aim of this study is to try to answer the question “Who owns the city?” from two different perspectives, identifying both the categories of legal entities who lead the investment process aimed at reallocation/regeneration of real estate in Italian cities and the legal instruments that are useful for this purpose. The discipline of entities and investment procedures in real estate asset class is diversified and only partially harmonized in EU countries. A final part of the study is devoted to understanding the legal rules that protect transparency in the investment process, particularly in order to prevent and take action against greenwashing in real estate investments.

*Real estate, sovereign funds, urban regeneration, greenwashing*

La domanda “Chi possiede la città?” trova in questa mia riflessione due tentativi di risposta, sotto il duplice profilo dell'individuazione delle categorie di soggetti protagonisti del processo di investimento finalizzato alla riallocazione e rigenerazione della proprietà immobiliare nelle città italiane e degli strumenti giuridici attraverso i quali tale processo si realizza. La disciplina dei soggetti e delle procedure di investimento nelle asset class immobiliari si presenta variegata e solo in parte armonizzata a livello europeo. La parte conclusiva è dedicata a individuare i presidi giuridici posti a tutela della trasparenza del processo di investimento, soprattutto a fini di prevenzione e repressione di comportamenti rivolti a incentivare operazioni di investimento solo apparentemente sostenibili e green.

*Investimento immobiliare, fondi sovrani, rigenerazione urbana, greenwashing*

## ANALISI DI CONTESTO

Un utile dato di partenza nell'analisi può essere costituito dal rilievo, ovvio ma non per questo meno importante, che la ricchezza immobiliare privata rappresenta un elemento primario nel patrimonio nazionale italiano<sup>1</sup>.

Nel contesto economico-sociale ante-Covid la disponibilità ad interventi integrati di riqualificazione degli immobili, sia privati che pubblici, si è scontrata con elevate barriere culturali e conoscitive. E' stato scritto, molto efficacemente, che "Nella nostra società [...] sull'intervento patrimoniale siamo ancora "istruiti" dalla vecchia tradizione edilizia ed energetica, pubblica e privata, a non muovere alcun passo se dal valore immobiliare non si genera nuovo valore immobiliare, perdendo il grande potenziale di generare nuovo valore ecosistemico (sociale, pubblico, ambientale) derivante da un miglior comfort, da una maggiore sicurezza, da una spiccata sensibilità ai beni comuni e da una più elevata commerciabilità dei propri asset sul mercato"<sup>2</sup>. Un significativo riflesso di questa sostanziale e prolungata "indifferenza" è la mancanza di ricadute rilevanti sul valore attuale dell'immobile della pur obbligatoria Ape, certificazione energetica degli edifici.

Dunque difficilmente all'investimento diretto nella proprietà immobiliare da parte dei privati cittadini italiani potrà spettare un ruolo principale nel processo di riqualificazione immobiliare, benché indubbiamente l'influsso della pandemia da Covid-19 possa risultare, se non dirompente, molto significativo nell'evoluzione del mercato immobiliare<sup>3</sup>. E' stato rilevato<sup>4</sup> in proposito che, per un verso, il mercato immobiliare italiano si è mostrato resiliente durante la pandemia e, in un contesto di prezzi italiani sostanzialmente congrui, a dispetto della bolla immobiliare generalizzata che caratterizza il mercato in Europa, il calo del numero delle transazioni immobiliari non si accompagna – quantomeno nel breve periodo – a una parallela discesa dei prezzi; e per altro verso l'evento pandemico ha contribuito a rafforzare una tendenza di mercato già avviata da tempo, rivolta a canalizzare l'investimento verso immobili 'verdi', anche in virtù del vantaggio fiscale connesso al c.d. "superbonus 110%", oltre che per la naturale tendenza a ricercare elementi di maggiore comfort utili in caso di confinamento prolungato e di attività di studio e lavoro da remoto.

La disponibilità di incentivi fiscali, le nuove tendenze di vita – talvolta necessitate dalla pandemia – e l'esigenza pressante di rendere lo sviluppo urbano sostenibile rispetto ai fattori economici, sociali e ambientali militano

---

1 I dati (aggiornati al 2016) pubblicati nella settima edizione del rapporto "Gli immobili in Italia" mostrano una situazione in cui tre famiglie su quattro risiedono in una casa di proprietà e il valore complessivo del patrimonio abitativo ammonta a oltre 6mila miliardi di euro, dei quali più di 5.500 di proprietà di persone fisiche. Le regioni a più elevato valore di patrimonio immobiliare privato risultano la Lombardia (con oltre 1000 miliardi, di cui più di 200 a Milano) e il Lazio (oltre 760 miliardi, di cui la sola Roma concentra oltre 460 miliardi).

2 Sono parole di M. Marcatili tratte dall'*Introduzione* al Paper Nomisma *Rigenerazione di seconda generazione*, realizzato in occasione dell'edizione 2017 di REBUS® (REnovation of public Building and Urban Spaces), laboratorio di gioco-simulazione ideato dalla Regione Emilia – Romagna per la rigenerazione urbana e la mitigazione e l'adattamento della città esistente ai cambiamenti climatici.

3 Sull'accelerazione che la pandemia può imprimere verso il cambio di paradigma economico in direzione degli obiettivi dell'Agenda 2030, anche in particolare con riferimento al ruolo degli organismi finanziari e dei fondi di investimento, v. il Rapporto ASVIS 2020, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, reperibile all'indirizzo [https://festivalsvilupposostenibile.it/public/asvis/files/Festival\\_2020/Eventi\\_Segretario/Report\\_ASviS\\_2020\\_FINAL8ott.pdf](https://festivalsvilupposostenibile.it/public/asvis/files/Festival_2020/Eventi_Segretario/Report_ASviS_2020_FINAL8ott.pdf).

4 Da A. Buonaccorsi, *Italian real estate market during COVID-19: an increasingly green future?*, in *Biased and Applied Economics Journal*, 2021, ove ampia rassegna bibliografica anche internazionale.

congiuntamente in direzione di una robusta riconversione soprattutto energetica del patrimonio immobiliare. Gli effetti virtuosi sarebbero con ogni probabilità enormi<sup>5</sup>. In un recente documento a firma di Confindustria - Assoimmobiliare<sup>6</sup> si definisce la rigenerazione urbana “una priorità per il rilancio e per lo sviluppo della resilienza economica e sociale, una priorità che nell’attuale fase storica del Paese deve essere messa al centro delle azioni delle Amministrazioni e di tutti gli operatori economici che compongono la filiera del *real estate*”. In questo quadro si sottolinea il ruolo degli investitori internazionali professionali, in particolare nel concentrare quote sempre più ampie di capitali negli investimenti sostenibili, caratterizzati dalla rilevanza dei fattori Esg (Environment, Social, Governance) ai fini delle scelte di allocazione dei capitali. Peraltro, l’inapplicabilità (finora) del superbonus 110% agli edifici di proprietà degli investitori immobiliari professionali riduce l’appetibilità dell’*asset class* residenziale a fini locativi.

La sfida più recente è quella di modificare l’*asset class* principale di riferimento, fino al recente passato di solito identificabile con edifici destinati a finalità sociali (scuole, case di cura, ospedali, social housing), riorientando l’investimento anche verso progetti più complessi e articolati, fino a giungere all’allocazione delle risorse in progetti di vera e propria rigenerazione urbana, riqualificazione di aree inquinate o degradate, che consentano di restituire territori con immobili che vantino performance ambientali in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione, realizzare spazi urbani aperti e inclusivi, connotati da mobilità sostenibile integrata, riforestati, resi accessibili ai pedoni. La scommessa è, ovviamente, quella di attirare gli investitori – sempre più numerosi – sensibili a tali tematiche Esg nell’allocazione dei loro capitali; non dimenticando che secondo Enea il 40% delle emissioni atmosferiche inquinanti in Italia proviene dagli edifici, residenziali e non.

## I SOGGETTI

Come è noto, il modello tradizionale di investitore professionale nell’*asset class* immobiliare in Italia è rappresentato dai fondi comuni di investimento immobiliare, *species* del più vasto *genus* degli Organismi di investimento collettivo del risparmio, la cui caratteristica fondamentale è la presenza di un patrimonio autonomo, suddiviso in quote di pari valore detenute da una pluralità di soggetti completamente privi di diritti amministrativi e investite in *assets* immobiliari da un gestore, la SGR (Società di Gestione del Risparmio) talora affiancato da un *advisor* esterno. Il quadro disciplinare di tali investitori<sup>7</sup> si caratterizza per la centralità della “predeterminata politica

---

<sup>5</sup> Un’analisi dell’impatto è stata recentemente condotta in uno studio congiunto Nomisma-Rekeep, sia pure con riferimento al diverso comparto del patrimonio immobiliare pubblico non residenziale (scuole e uffici); è stato calcolato che un intervento di riqualificazione, da attuarsi anche grazie ai fondi del PNRR, potrebbe generare un effetto moltiplicativo sul PIL italiano dell’ordine delle 3,6 volte la somma investita e una rivalutazione di oltre il 30% del valore degli immobili, oltre a risparmi energetici di oltre 450 milioni di euro l’anno, a fronte di un investimento stimato di circa 39 miliardi di euro.

<sup>6</sup> *Rigenerazione urbana e riqualificazione energetica del patrimonio per la transizione green del Paese – Proposte per il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)*, 20 ottobre 2020, reperibile all’indirizzo [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/004/014/Contributo\\_scritto\\_Confindustria\\_Asoimmobiliare.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/014/Contributo_scritto_Confindustria_Asoimmobiliare.pdf).

<sup>7</sup> Per una panoramica delle norme anche fiscali v. [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/324491/I+fondi+immobiliari\\_Articolo+4\\_ITA.pdf/2e2fdb15-56ae-5b5f-7326-30fece17a8d3](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/324491/I+fondi+immobiliari_Articolo+4_ITA.pdf/2e2fdb15-56ae-5b5f-7326-30fece17a8d3), cui *adde* <https://www.borsaitaliana.it/borsa/glossario/fondo-comune-di-investimento-immobiliare.html>.



di investimento” che deve orientare la gestione del fondo e per l'autonomia delle scelte di investimento da parte della Sgr, cui si accompagna la previsione – inapplicabile peraltro ai fondi non immobiliari – della possibilità di fondi ai quali partecipi anche un solo soggetto, con ciò allontanando i fondi immobiliari da quella naturale inerenza al risparmio diffuso che è elemento tradizionale dell'istituto<sup>8</sup>.

I fondi immobiliari “istituzionali” o “riservati”, in contrapposizione a quelli *retail*, accessibili a tutti gli investitori, sono poi soggettivamente qualificati dalla partecipazione di uno o più investitori istituzionali, tra cui lo Stato, enti pubblici, intermediari bancari, finanziari o assicurativi, nonché anche soggetti e patrimoni costituiti all'estero in Paesi white list.

E' abbastanza recente la notizia del lancio dei primi fondi immobiliari Esg italiani, che hanno esplicitamente assunto la valutazione dei propri assets non più soltanto sulla base di criteri economico-finanziari, ma altresì sugli aspetti di carattere ambientale e sociale e relativi alla governance d'impresa, che ha destinato a progetti di rigenerazione urbana fondi per oltre un miliardo di euro. Il fondo assume così tra i propri obiettivi di investimento, accanto a risultati in termini di redditività, anche obiettivi non finanziari al cui raggiungimento si impegna nei confronti dei potenziali e attuali investitori. Peraltro, non deve ritenersi che il parziale spostamento del *focus* dalla *performance* economica agli obiettivi Esg determini svantaggi per gli investitori; è anzi diffusa la convinzione – recepita di recente anche dal *Codice di Corporate Governance* per le società quotate italiane, che parla per la prima volta di “successo sostenibile” come obiettivo degli amministratori – che l'integrazione dei criteri Esg nella strategia gestionale possa contribuire a determinare una migliore prospettiva di creazione di valore e una gestione più efficiente dei rischi, della quale beneficiano tutti gli *stakeholders*; al punto che tale comportamento può integrare gli estremi di un vero e proprio *fiduciary duty* degli amministratori.

Ai fondi comuni si sono più recentemente affiancate le Siiq, Società di investimento immobiliare quotate<sup>9</sup>, connotate dalla c.d. “gestione esente” che sottrae a Ires e Irap i proventi delle locazioni immobiliari e da una vigilanza sicuramente meno stringente.

Sul panorama internazionale, protagonisti dell'investimento immobiliare (nell'ultimo decennio almeno) sono stati i fondi sovrani, entità strumentali di investimento (*vehicles*) costituite ad hoc da stati sovrani, con la finalità esclusiva di realizzare gestioni patrimoniali con un certo grado di autonomia dalla politica e dalle istituzioni finanziarie dello Stato che li istituisce, caratterizzati solitamente da una soggettività giuridica distinta dallo Stato e dalla Banca centrale del Paese di origine, nonché dall'essere denominati in valute estere. Sotto il profilo delle caratteristiche di investimento, si connotano in genere per un orizzonte temporale lungo, una notevole tolleranza al rischio e la scarsa presenza di passività<sup>10</sup>; si usa parlare, a questo proposito, di “addizionalità”, intesa come concentrazione su

8 In argomento v. F. Assegnati, L. Casaleno, *Il requisito della pluralità di investitori nei FIA immobiliari*, in <http://www.dirittobancario.it/news/gestione-collettiva-del-risparmio/il-requisito-della-pluralita-di-investitori-nei-fia-italiani-immobiliari>.

9 Istituite con legge n. 296 del 2006; e v. il regolamento MEF attuativo in [https://www.altalex.com/documents/leggi/2007/10/25/siiq-societa-di-investimento-immobiliare-quotate-il-regolamento-attuativo?gclid=CjwKCAjw\\_tdeFBhBAEiwAKOIy5z8-338DKy2coweGuOvu7W2jr7TQnU-ND3P9DiyPQ7nPUzIBoHc3xoCtbMQAvDBwE](https://www.altalex.com/documents/leggi/2007/10/25/siiq-societa-di-investimento-immobiliare-quotate-il-regolamento-attuativo?gclid=CjwKCAjw_tdeFBhBAEiwAKOIy5z8-338DKy2coweGuOvu7W2jr7TQnU-ND3P9DiyPQ7nPUzIBoHc3xoCtbMQAvDBwE).

10 Approfondimenti in A. Roselli – G. Mazzantini, *Fondi Sovrani: a quanto ammontano e come si possono regolare? Opportunità e problemi*, in [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rose/Roselli\\_Mazzantini\\_Fondi-sovrani-DEF.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rose/Roselli_Mazzantini_Fondi-sovrani-DEF.pdf).

progetti che per le loro caratteristiche ben difficilmente potrebbero essere portati a termine senza il coinvolgimento del capitale pubblico. Le circostanze tipiche di intervento dei fondi sovrani sono dunque quelle di un contesto di “fallimento del mercato”, in cui non si riscontrano né particolari pressioni concorrenziali né spiazzamento degli investitori privati; anzi, la loro presenza genera spesso effetti di *crowding in*, attirando capitali privati grazie alla riduzione del livello di rischio e alla prestazione di garanzie implicite. Talora i fondi sovrani di più Paesi entrano in operazioni di vera e propria diplomazia economica, favorendo processi di internazionalizzazione; lo stesso Governo italiano ha da poco intrapreso la via dell’istituzione di un embrionale fondo sovrano strategico<sup>11</sup>.

Per i Sovereign Wealth Funds, tradizionalmente molto attenti al mercato immobiliare italiano (soprattutto milanese e romano), che negli ultimi dieci anni hanno attuato un vero e proprio shopping nel nostro Paese, l’emergenza Covid-19 ha determinato, a detta degli esperti di settore, un’accelerazione nel processo di diversificazione del portfolio, che nella contingenza pandemica ha visto ridursi considerevolmente la quota parte degli investimenti *real estate* negli uffici (dal 49% al 36% quest’anno) e azzerarsi addirittura quella nel *retail*, a favore degli investimenti decisamente in ascesa nella logistica (dal 15 al 22%)<sup>12</sup>.

## I PRESIDI

La pandemia si è rivelata occasione per realizzare acquisti massicci in comparti nei quali appare più agevole realizzare obiettivi Esg, attraenti anche alla luce dell’accresciuta sensibilità degli investitori, ulteriormente incrementata dall’emergenza; sicché l’*asset class* immobiliare ha attivato nuovi interessi anche da parte di questi investitori<sup>13</sup>. Tuttavia la strada è in salita, in quanto esistono significativi ostacoli normativi all’adozione esplicita di criteri Esg nelle politiche di investimento dei fondi sovrani.

Peraltro, un rischio sensibile che va monitorato è quello del c.d. *greenwashing* nella comunicazione rivolta al pubblico dai soggetti investitori; la Commissione europea ha recentemente definito tale pratica nell’ambito (connesso ma non coincidente con ciò di cui ci stiamo occupando) del marketing ambientale. La direttiva 2005/29/CE fornisce una cornice legale all’utilizzo di informazioni relative all’eco-sostenibilità nella comunicazione d’impresa, stabilendo condizioni stringenti sulla necessità di dare base oggettiva e scientifica alle affermazioni, di fare riferimento al reale impatto ambientale relativo all’intero ciclo di vita del prodotto, di evitare espressioni troppo generiche.

Un buon antidoto al rischio di *greenwashing* negli investimenti è rappresentato dal regolamento Ue 2019/2088 c.d. SDFR (Sustainable Finance Disclosure Regulation) relativo all’informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, che ha come primario obiettivo quello di rendere omogenee le informazioni destinate agli investitori finali in merito ai rischi di sostenibilità e alla promozione dei fattori Esg (Environment, social, governance) nelle attività di investimento finanziario. Il Regolamento pone a carico dei partecipanti ai mercati finanziari e dei consulenti finanziari l’obbligo di informare in fase precontrattuale e in modo continuativo gli investitori finali.

11 V. in argomento [https://www.ilsole24ore.com/art/un-programma-il-fondo-sovrano-made-italy-ADTPYCUB?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/un-programma-il-fondo-sovrano-made-italy-ADTPYCUB?refresh_ce=1).

12 Dati Global Swf pubblicati da Reuters.

13 Dati e valutazioni nell’ottavo Global Sovereign Asset Management Study annuale di INVESCO.

Il Regolamento prevede anche strumenti specifici di valutazione della performance Esg realizzata dai fondi di investimento, sulla base di otto indicatori di misurazione, per ciascuno dei quali viene attribuito un punteggio: certificazione, conformità ambientale, accessibilità, energia, gestione dei rifiuti, gestione delle acque, comfort e salute, rischi reputazionali.

Peraltro, già prima di tale innovazione legislativa alcuni dei più noti fondi sovrani (in particolare, quello Norvegese) usavano improntare alla massima trasparenza la loro politica di comunicazione in merito al perseguimento di specifici obiettivi in termini di etica e sostenibilità, ispirati agli obiettivi Onu dello sviluppo sostenibile<sup>14</sup>. In questo senso può affermarsi che la politica di comunicazione non è altro che il riflesso di una politica gestoria attenta a tali profili.

Nel nostro Paese, la Consob ha di recente inteso accendere i riflettori sulle prassi non sempre commendevoli riscontrate sempre più di frequente nella comunicazione pubblicitaria, con riferimento ai c.d. investimenti sostenibili, con il Richiamo di attenzione del 12 marzo 2020<sup>15</sup>, ove si legge tra l'altro che "in un contesto di asimmetrie informative e di possibili spinte competitive, può accentuarsi il rischio di condotte degli intermediari non allineate alla cura dell'interesse del cliente".

Il quadro normativo europeo è in grande fermento, a testimonianza della rilevanza cruciale del tema, ulteriormente accresciuta dal rimbalzo pandemico delle economie, che ha liberato enormi quantità di risorse per investimenti; resta ancora come elemento di forte criticità l'assenza di armonizzazione internazionale fuori del vecchio continente.

Vi è poi un altro genere di preoccupazione che investe nello specifico l'attività dei fondi sovrani. Negli ultimi tempi ad un atteggiamento di decisa apertura nei confronti degli investimenti esteri diretti su territorio europeo si è sostituita una visione più guardinga, tesa a evitare che tali investimenti possano perseguire finalità non strettamente economiche, ma inserirsi in politiche volte al predominio strategico degli Stati di origine. In quest'ottica si collocano, in particolare, il Reg. UE 19 marzo 2019, n. 452, recante la disciplina di un sistema comune di controllo degli investimenti esteri, al fine di assicurare la tutela delle attività strategiche e il monitoraggio delle attività con potenziale impatto su sicurezza e ordine pubblico e la Comunicazione della Commissione Ue del 25 marzo 2020, in materia di *Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti dai paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento UE (452/2019)*<sup>16</sup>.

Già nel 2008, del resto, il fenomeno dell'investimento da parte di Fondi sovrani di potenze straniere extra Ue in *assets* strategici o comunque rilevanti sul territorio europeo aveva attirato l'attenzione della Commissione Europea, che aveva affrontato il tema nella Comunicazione del 27 febbraio 2008 intitolata *Un approccio comune ai Fondi Sovrani*, rispetto ai quali veniva evidenziato il problema dell'opacità del funzionamento.

<sup>14</sup> Sul punto v. C. A. Pescetti, *Perché investire in sostenibilità?*, in AA.VV., *Investimenti, innovazione e strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?*, Milano, EGEA, 2017, p. 351 ss.

<sup>15</sup> In [https://www.consob.it/web/area-pubblica/bollettino/documenti/bollettino2020/ra\\_2020\\_1.htm](https://www.consob.it/web/area-pubblica/bollettino/documenti/bollettino2020/ra_2020_1.htm).

<sup>16</sup> Approfondimenti in <https://www.filodiritto.com/investimenti-estere-diretti-il-nuovo-trend-e-i-nuovi-sviluppi-materia-di-golden-powers>.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., Perricone, R., ed., 2020.

*Gentrificazione e margini. Etnografie del contemporaneo*, anno 3, vol. 3.

AA.VV., Mattei, U., ed., 2013.

*Il risparmio immobiliare privato. Bene comune*. Roma: Bancaria Editrice.

Assegnati, F., Casaleno, L., 2020

*Il requisito della pluralità di investitori nei FIA immobiliari*. [online] Disponibile su: <<http://www.dirittobancario.it/news/gestione-collettiva-del-risparmio/il-requisito-della-pluralita-di-investitori-nei-fia-italiani-immobiliari>>.

Asvis, 2020.

*L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, [online] Disponibile su: <[https://festivalsvilupposostenibile.it/public/asvis/files/Festival\\_2020/Eventi\\_Segretariato/Report\\_ASviS\\_2020\\_FINAL8ott.pdf](https://festivalsvilupposostenibile.it/public/asvis/files/Festival_2020/Eventi_Segretariato/Report_ASviS_2020_FINAL8ott.pdf)>.

Bank for International Settlements, 2020.

*Annual Economic Report, Real estate markets in the wake of the Covid-19 shock*. [online] Disponibile su: <<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e.pdf>>.

Buonaccorsi, A., 2021.

*Italian real estate market during COVID-19: an increasingly green future??. Bio-based and Applied Economics Journal*.

Consulta Scientifica del Cortile dei Gentili, 2020.

*Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, CNR Edizioni.

D'Lima, W., Schultz, P., 2020.

*Residential Real Estate Investments and Investor Characteristics*. *Journal of Real Estate Finan. Econ.*

Eliseo, A.E.M., 2012.

*Il comparto real estate tra finanza, corporate governance ed impieghi pratici: considerazioni in seno ai fondi immobiliari ed alle società di investimento immobiliare quotate*. *BusinessJus*, [online] Disponibile su: <[https://www.lislex.com/all/Andrea\\_Enrico\\_Maria\\_Eliseo\\_LS\\_Torino\\_-\\_BusinessJus.pdf](https://www.lislex.com/all/Andrea_Enrico_Maria_Eliseo_LS_Torino_-_BusinessJus.pdf)>.

European Commission, 2020.

*Who owns the city? Exploratory research activity on the financialization of housing in EU cities*. [online] Disponibile su: <<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120776>>.

Marescotti, L., 2020.

*Città globale e menti collettive*. [online] Disponibile su <[https://www.academia.edu/43313407/Città\\_globale\\_e\\_menti\\_collettive](https://www.academia.edu/43313407/Città_globale_e_menti_collettive)>.

Monitor Immobiliare.it, 2020.

Redazione, *Nomisma: immobiliare effetto Covid nel 2021 (Report)*, November 25, 2020, su [https://www.monitorimmobiliare.it/nomisma-immobiliare-in-calo-nel-2021-\\_20201125140](https://www.monitorimmobiliare.it/nomisma-immobiliare-in-calo-nel-2021-_20201125140).

Pescetti, C.A., 2017.

*Perché investire in sostenibilità?*, in AA.VV., *Investimenti, innovazione e strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?*. Milano: EGEA.

Roselli, A., Mazzantini, G., 2009.

*Fondi Sovrani: a quanto ammontano e come si possono regolare? Opportunità e problemi*. [online] Disponibile su: <[http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rose/Roselli\\_Mazzantini\\_Fondi-sovrani-DEF.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rose/Roselli_Mazzantini_Fondi-sovrani-DEF.pdf)>.

# IL BILANCIO E L'ESERCIZIO 'SOTTOPOSTO' AL MANDATO ELETTIVO NELLA GOVERNANCE DEL TERRITORIO

**Dario Sammarro**

Avvocato amministrativista

*dario.sammarro@unibas.it*

## ABSTRACT

This contribution wants to analyze the impact of the « budget obligations » upon the administrated community. The work starts from the juridical assumption that has bound the action of the administrators to the respect of the budget criteria. Budget considered as a « public asset » to protect. Different deeds of democratic participation have recently appeared in the landscape of the local governance in order to unitedly protect the above – mentioned asset. One of these is the so – called « participatory budgeting » intended as a path of social dialogue and confrontation that reaches the economic and financial center of the Administration and whose aim is to give life to horizontal ties between the citizens and their social organizations. This analysis focuses on the concrete realization of these instruments as well as on the legal provisions designed to protect the « asset/budgeted » considering the true realization of the gathered proposals and the eventual missed compliance of the budget with the public policies. It also considers the most significant institutes included in the Tuel and the activity of the Fiscal court – Regional section / control phase, to better depict the asset of reference.

*Participation, governance, financial report, administration, subsidiarity*

Il contributo analizza l'impatto dei « vincoli » di bilancio sulla comunità amministrata. Il lavoro parte dall' assunto giuridico che ha vincolato l'azione degli amministratori al rispetto dei parametri di bilancio, considerato come « bene pubblico » da tutelare. Differenti sono gli strumenti di partecipazione democratica emersi sul palcoscenico della governance locale per tutelare unitariamente il suddetto bene. Uno di questi è il cd. « bilancio partecipativo » inteso come percorso di confronto e dialogo sociale che tocca il centro economico e finanziario dell'Amministrazione, puntando a dar vita a legami orizzontali tra i cittadini e le loro organizzazioni sociali. L'analisi porrà l'attenzione sulla concreta attuazione di detti strumenti, nonché sulle norme di legge volte a tutelare il « bene bilancio », tenendo in considerazione la reale attuazione delle proposte raccolte e gli eventuali mancati allineamenti del bilancio alle politiche pubbliche. Nell'analisi verrà dato spazio, anche, agli istituti maggiormente significativi contenuti nel Tuel e all'attività della Corte dei Conti-sezione Regionale/ fase controllo, al fine di meglio descrivere l'asset di riferimento.

*Partecipazione, governance, bilancio, amministrazione, sussidiarietà*



## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

«Tutti i popoli che si rivendicarono a libertà  
posero a fondamento di essa il diritto di votare  
le imposte per mezzo dei loro delegati»<sup>1</sup>

Il bilancio, quale «bene pubblico», deve essere il prodotto di una decisione trasparente, che non si concentri solo sui saldi, ma anche sulle politiche pubbliche e i programmi; una scelta verificabile, in cui sia possibile definire le risorse disponibili, e flessibile nella gestione, per meglio individuare gli obiettivi. Questa «valorizzazione» del bene bilancio è lo scopo che l'ordinamento oggi si pone e che la Corte costituzionale impone<sup>2</sup>. La stesura del bilancio esprime le scelte dell'Amministrazione riguardo i bisogni della collettività ed è per questo che esso ha una vera e propria funzione politica. L'attività della Pubblica amministrazione si vincola così inesorabilmente all'osservanza del bilancio e, solo grazie ad esso, appare possibile indirizzare gli interventi di politica economico-sociale verso gli obiettivi individuati come prioritari da ciascun ente<sup>3</sup>. È necessario, comunque ed in ogni caso, verificare che l'azione amministrativa e contabile di ciascun ente si sia svolta con regolarità; ciò viene fatto attraverso un articolato sistema di controllo. L'organo di rilievo costituzionale posto a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche è, come è noto, la Corte dei conti, che svolge tale ruolo attraverso funzioni giurisdizionali e di controllo. Detto controllo, di natura esterna, sulla gestione degli enti locali, previsto dall'art. 148 del Tuel, trova il suo corollario negli artt. 97 (buon andamento dell'amministrazione), art. 28 (responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici), art. 81 (equilibrio di bilancio e copertura delle spese) e art. 119 (autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica. Esso segue quanto a disciplina la legge n. 20/1994 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*). L'estensione del controllo sulla gestione a tutte le amministrazioni, comprese le autonomie locali, avvalorava così l'orientamento del legislatore, imposto anche dalle diverse condizioni di decentramento e proliferazione dei centri di spesa, a superare la dimensione prettamente statale della finanza pubblica, in virtù della dell'unità economica complessiva della Repubblica. Nondimeno, nel momento in cui un ente non è più in grado di assolvere alle funzioni e ai servizi indispensabili oppure quando presenta crediti da parte di terzi ai quali non si riesce a far fronte, esso può incorrere nel cd. dissesto finanziario. In caso di dissesto, occorre assicurare sempre all'ente in questione la continuità di esercizio nonostante il grave stato di crisi in cui versa perché gli squilibri economici e finanziari non possono portare alla cessazione delle sue attività. Gli oneri pregressi vengono estrapolati dal bilancio comunale e passano alla gestione straordinaria<sup>4</sup>. Un apposito organo, nominato dal Presidente della repubblica, si incarica delle insolvenze, attraverso la redazione di un piano di estinzione con cui viene azzerata la situazione che ha creato il deficit, mentre l'ente locale con il suo consiglio eletto inizia una nuova vita finanziaria. Ebbene, nel contesto appena illustrato, ruolo fondamentale assume il «bilancio partecipativo» quale strumento, come

1 È il principio «*no taxation without representation*» che spiega la forte connessione tra decisione di finanza pubblica e democrazia rappresentativa. Scrivono così Mancini e Galeotti nel 1887 in «Norme e usi del Parlamento italiano».

2 Sul tema, tra i tanti si v. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri di cittadini*, in *Dalla crisi economica nel pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, 2013

3 *Ibidem*

4 Si v. Propersi, A., *Contabilità e bilanci negli enti locali, contabilità finanziaria, bilancio programmazione e controllo di gestione, revisione e bilancio sociale*. Milano: Franco Angeli, 2006

il nome stesso suggerisce, volto a promuovere la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche locali, e in particolare, al bilancio preventivo dell'ente cioè alla previsione di spesa e agli investimenti pianificati dall'amministrazione pubblica. Il sistema appena descritto si presenta dunque come un triangolo, ai vertici di esso troviamo rispettivamente la Pubblica amministrazione, i cittadini ed il sistema normativo, in *unicum* con gli istituti volti a salvaguardare il bilancio degli enti in ottica pubblicistica e di interesse collettivo. Al centro del triangolo vi è la Corte dei conti con la sua funzione ambivalente, controllante e giudicante, quale organo costituzionale al quale compete l'arduo compito di far «quadrare i conti» sempre e comunque. Nasce a questo punto spontaneo un interrogativo. Detto meccanismo, considerato il fine strettamente connesso all'efficienza della p.a. ed al buon funzionamento degli enti di governo territoriali, è perfetto o presenta opacità? L'indagine si pone, senza pretese di esaustività, l'obiettivo di contribuire con alcune riflessioni in *subiecta materia*, dopo aver svolto una analisi ricostruttiva dei soggetti e della struttura di cui si è appena detto. L'ente territoriale cui si dedicherà attenzione prevalente sarà il Comune in quanto, come riconosciuto anche dall'art. 118 della Costituzione, l'autorità più vicina al cittadino e responsabile, dunque, del perseguimento degli interessi minimi essenziali dello stesso.

## IL BILANCIO QUALE BENE COSTITUZIONALMENTE PROTETTO

La Corte costituzionale ha sempre cercato di tracciare un equilibrio tra la garanzia dei diritti sociali e le esigenze di bilancio. Compito non facile. Per operare il controllo sulle leggi che danno attuazione ai diritti «che costano», la Corte ha fatto riferimento, a volte, al principio di gradualità nell'attuazione delle riforme legislative; altre volte al principio di costituzionalità provvisoria di una determinata disciplina che, pertanto, necessitava di uno sviluppo o di una riforma. In generale, però, la Consulta ha sempre cercato di assicurare il contenuto minimo essenziale dei «diritti a prestazione», sulla base della considerazione che tali diritti prima di essere condizionati, sono espressione di valori costituzionali e, dunque, diritti inviolabili<sup>5</sup>. La Corte costituzionale ha rivendicato la possibilità di valutare la discrezionalità del legislatore<sup>6</sup> nell'attuazione dei diritti sociali e nel conseguente loro finanziamento richiamando da un lato «la nozione di contenuto minimo essenziale dei diritti sociali», dall'altro il «principio di gradualità delle risorse economiche» così da poter salvaguardare la tutela dei diritti anche di fronte alla scarsità delle risorse<sup>7</sup>. Un decisivo passo in avanti della Corte è poi stato fatto nella sentenza n. 275 del 2016<sup>8</sup> ove la Consulta approda definitivamente ad una «concezione del bilancio costituzionalmente orientata». La sentenza fa leva sui diritti incompressibili della Costituzione contro il pareggio di bilancio e delinea come nel bilanciamento tra interessi coinvolti, i diritti personalissimi della persona prevalgono sul pareggio di bilancio inteso nella sua più stringente accezione.

5 Si v. Corte costituzionale, sentenza n. 42/2021, in tema di bilancio e contabilità pubblica, norme della Provincia autonoma di Trento, legge di stabilità provinciale 2020, federalismi 2021

6 Sui «vincoli» imposti al legislatore si v. L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalicabili» alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, 2339 ss

7 Sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio v. i contributi di D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi* n. 14/2012, nonché ID., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, ivi, n. 17/2012, R. Dickmann

8 Si v. A. Longo «Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte cost. n. 275 del 2016», in *Federalismi*, 17 maggio 2017

## IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NELLA CD. FASE DEL 'CONTROLLO'

Il settimo comma dell'articolo 7 della legge 5 giugno n.131 conferisce alla Corte dei conti rilevanti funzioni di controllo, prevedendo che essa «ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati». Il controllo esterno sulla regolarità dell'azione amministrativa e contabile riguarda la verifica della rispondenza degli obiettivi raggiunti dall'attività amministrativa con quelli stabiliti per legge e viene messo in atto tramite la verifica successiva del bilancio e attraverso l'esame di documentazione ed atti dei quali la Corte può richiedere l'ispezione. La funzione di controllo si è sviluppata negli ultimi anni in parallelo alla crescita delle necessità in materia di coordinamento della finanza pubblica e di sostenibilità del debito pubblico, derivante dall'appartenenza dell'Italia nell'Unione europea. Tramite decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 viene approvato il Tuel (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): all'articolo 148 *bis*, esso disciplina il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali, prevedendo che «*le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali*» per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119 sesto comma della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. In più, l'articolo 147 *ter* del Tuel prevede che al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal consiglio, l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa sistemi di controllo strategici finalizzati alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa e degli aspetti socio-economici. Ai fini della corretta gestione economico-finanziaria dell'ente, deve essere garantita la verifica della permanenza degli equilibri di bilancio. La necessità di monitorare tale equilibrio trova fondamento normativo negli articoli 153 comma 4 e 193 commi 1 e 2 del Tuel, nel d.lgs. n. 118/2011 comma 4 del principio contabile generale n. 15 di cui al suo allegato n. 1 e nei continui riferimenti al mantenimento degli equilibri inseriti nel principio contabile applicato della contabilità finanziaria (allegato n.4/2 al D.lgs. n. 118/2011). Un'ulteriore forma di controllo è quello esercitato dalla Corte dei Conti sulla relazione di fine mandato redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal sindaco o presidente della provincia entro 60 giorni dalla scadenza del mandato. La relazione viene certificata dall'organo di revisione e trasmessa alla sezione di controllo della Corte dei Conti, la quale valuta la relazione di fine mandato in ottica di controllo successivo di legalità finanziaria ed in ordine alla valutazione di una sana gestione finanziaria dell'ente. Altrettanto importante è il controllo sui cd.

piano di riequilibrio finanziario dei Comuni ai sensi dell'art. 243-quater del Tuel. Il giudizio della Corte dei conti, in questi casi, è solo tecnicamente un giudizio di «approvazione»; in ragione della natura giudiziaria dell'organo giudicante – in posizione terza e neutrale rispetto a tutti gli interessi finanziari in gioco – è acclarato che lo stesso giudizio di svolge sulla base di criteri squisitamente normativi, esso si appalesa in realtà come un giudizio di omologazione di un atto amministrativo, il quale è tecnicamente «approvato» solo dall'ente locale. Gli effetti dell'atto consistenti nel «piano di riequilibrio», infatti, si producono immediatamente ed il giudizio della Corte interviene solo come elemento di una fattispecie normativa che può portare e stabilizzare gli effetti del piano medesimo (con termine finale alla temporanea sospensione delle azioni esecutive) o determinare la prevalenza di un'altra procedura, ossia il dissesto *pleno iure* ed *ipso iure*, attesa la conclamazione implicita dello stato di dissesto nella stessa adesione al piano di riequilibrio. Sicché, oggetto formale del controllo è il piano di riequilibrio, inteso come atto amministrativo generale adottato ed approvato dall'ente locale. Gli effetti di tale atto consentono di avvalersi dell'autorizzazione legislativa a recuperare lo squilibrio in un orizzonte temporale assai più dilatato di quella ordinaria (art. 40 D.lgs. n. 118/2011, nonché artt. 193, 194 e 188 Tuel), determinando due conseguenze:

- la possibilità di applicare ai bilanci di previsione successivi un disavanzo inferiore;
- l'insorgenza dell'obbligo di diritto pubblico a conseguire la riduzione dello squilibrio nei successivi rendiconti, senza generarne di nuovi (e comunque provvedendo a riassorbirli tempestivamente, cfr. SS.RR. sentenza n. 1/2019/EL).

Appare evidente allora che, sebbene il controllo omologativo abbia ad oggetto il piano considerato come atto amministrativo generale, oggetto sostanziale del controllo è e rimane sempre, come in tutti i controlli giuscontabili sul bilancio, un controllo sul bilancio inteso come «ciclo».

## **PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA E BILANCIO NEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

Il bilancio partecipativo è un canale importante che permette ai cittadini di partecipare alle politiche pubbliche locali e alla governance locale. Attraverso il bilancio partecipativo i cittadini possono esprimere la propria opinione sul bilancio preventivo, ovvero sui piani di spesa ed investimenti programmati dall'Amministrazione. Esso è una forma pratica di democrazia partecipativa e diretta. Attraverso questo strumento i Comuni possono raggiungere diversi obiettivi:

- supportare la stesura e l'applicazione del bilancio preventivo;
- offrire informazioni ai cittadini su quanto svolto dall'ente;
- ascoltare in modo diretto le necessità dei cittadini e le loro problematiche;
- supportare la partecipazione dei cittadini alla vita dell'ente e avvicinarli all'Amministrazione.

Il bilancio partecipativo è un importante ponte di comunicazione fra i cittadini e l'ente che lo organizza.

Questa forma di democrazia diretta si è diffusa in Europa dopo la prima edizione del Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre nel 2001. Il modello latinoamericano è stato sperimentato da diversi enti comunali in Italia. I Comuni infatti, avendo una certa libertà, hanno potuto inserire il bilancio partecipativo nel proprio statuto, avvicinandosi in questo modo ai cittadini. I Comuni italiani che adottano il bilancio partecipativo attivamente in Italia sono 35. In aggiunta vi sono 2 Province che hanno adottato il bilancio partecipativo: Reggio Calabria e Cagliari. Non vi sono regole precise per organizzare il bilancio partecipativo. Ogni ente gestisce autonomamente l'organizzazione a seconda degli obiettivi che vuole raggiungere e del gruppo di persone a cui è rivolto. Si può scegliere di coinvolgere tutti i cittadini oppure solamente un gruppo. Di solito l'organizzazione prevede 4 fasi:

1. *Progettazione del bilancio partecipativo*: si scelgono obiettivi, i soggetti da coinvolgere e gli strumenti attraverso cui consentire la partecipazione. Uno strumento utile è quello della partecipazione online che consente agli interessati di partecipare attraverso internet in modo sicuro.
2. *Comunicazione*: si scelgono le strategie comunicative per coinvolgere i cittadini ed informarli. Il sito web e gli strumenti digitali sono necessari per ampliare il bacino d'utenza.
3. *Svolgimento*: si mettono in atto gli strumenti e le strategie prestabilite e si continua la campagna di promozione del bilancio partecipativo.
4. *Valutazione*: si raccolgono i risultati del bilancio e si comunicano ai cittadini.

I cittadini coinvolti nel bilancio partecipativo ricevono, ad esempio dal comune, una lettera o un avviso in cui viene spiegato come partecipare al bilancio. Spesso vengono organizzati dei seggi presso luoghi pubblici (biblioteche, scuole). In altri casi, i cittadini ricevono dei dati di accesso per accedere alla votazione sicura online e possono esprimere il proprio parere online. I vantaggi del voto online sono molti: i cittadini possono votare a qualsiasi ora, da qualsiasi luogo in cui vi sia internet, in modo totalmente sicuro. La modalità di espressione online è stata infatti certificata secondo i *Common criteria standard* europei. Il voto online permette inoltre di abbattere i costi organizzativi rispetto ad una votazione tradizionale: non sarà più necessario stampare migliaia di schede elettorali. Gli addetti all'organizzazione del bilancio partecipativo del Comune potranno preparare le schede elettorali digitali indicando e descrivendo, ad esempio, i diversi progetti o proposte indirizzate ai cittadini. Si potrà poi caricare il registro elettorale contenente le informazioni dei partecipanti oppure il numero complessivo dei cittadini che possono partecipare. Il sistema genererà in modo sicuro dei dati di accesso (solitamente un ID ed una password) per accedere al sistema. Questi potranno poi essere consegnati agli elettori in diverse modalità: per email, per posta oppure direttamente presso il seggio. Esistono inoltre ulteriori possibilità, come quella di inserire attraverso un *secure link* la votazione del bilancio partecipativo direttamente nella pagina intranet del Comune, oppure di creare una pagina apposita nel sito del Comune a cui i cittadini potranno accedere per mezzo di dati di accesso, come il numero della carta d'identità, e una password inviata attraverso diversi canali. Il voto *online* offre infatti moltissime possibilità e variabili che possono essere utilizzate per organizzare il bilancio partecipativo riducendo i costi e aumentando la partecipazione.



## CONCLUSIONI: CRITICITÀ E STRUMENTI DI TUTELA

Ci si chiede se l'assetto appena descritto sia sufficiente per garantire l'efficienza dell'Amministrazione pubblica ed un corretto espletamento delle funzioni di governo territoriale. Coinvolgere il cittadino nella formazione del bilancio - bene pubblico e costituzionalmente protetto - e garantire i suoi bisogni con le forme di tutela, preventive e successive, di cui si è detto ed apprestate dall'ordinamento, sono certamente un validissimo punto di partenza. Tuttavia, la preminenza, ancora oggi, di regole stringenti in merito all'iniziativa privata incorpora un controsenso nell'attuale contesto globalizzato, anche in ottica della «legge dei mercati sovranazionali»<sup>9</sup>. Una conferma, in tal senso, è data altresì dalle nascenti economie del terzo settore che si pongono come rimedio all'incapacità giuridica del privato nell'adozione di scelte decisionali dalla valenza pubblicistica. Si parla oggi di soggetti che co-programmano con la P.A., non a caso, al fine di determinare con essa il contenuto dei suoi provvedimenti, anche di quelli afferenti i costi pubblici. Ed ancora, il bilancio partecipato rischia di diventare un mezzo di propaganda politica, piuttosto che essere un vero e proprio strumento di partecipazione democratica teso a veicolare con ragionevolezza e ponderatezza le scelte dell'ente. La rappresentanza democratica elettiva, poi, appare non più sciolta da vincoli esterni, bensì «relegata» all'obbligo di garantire, in prima battuta, i vincoli finanziari sovranazionali e costituzionali cui lo Stato si è sottoposto, nonché vincolata al rispetto della *fides* riposta negli amministratori dagli elettori. Una riflessione, in tal senso, va aperta sul cd. «vincolo di mandato». Altri punti interrogativi permangono in merito al bilanciamento di interessi coinvolti, nonostante la Consulta sembra aver delineato il sentiero da seguire: l'eventuale contrasto tra regole di finanza e diritti fondamentali della persona è realmente armonizzato?

In conclusione si ritiene auspicabile e doveroso cercare di pervenire ad una ridefinizione delle categorie che offra, alla luce dei repentini cambiamenti sociali ed economici, una chiarificazione del quadro di insieme partendo dalla certezza assiologica secondo la quale il bilancio è da doversi intendere come bene pubblico. Ciò in quanto gli interventi su di esso, dovuti a ragioni 'tecniche' o 'contabili' incidono, inevitabilmente, su diritti ed aspettative pubbliche.

---

<sup>9</sup> Allegretti U., 2010. *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia. Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, ISBN 978-88-8453-530-6 e ISBN 978-88-8453-548-1, 1-45. Nell'opera l'autore illustra il nesso esistente tra le regole dell'Unione europea e quelle interne, e l'incisione che esse hanno sui bilanci degli Stati Nazionali.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Allegretti, G., 2001.  
*Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*. In: M. Carli, 2001. ed., *Il ruolo delle Assemblee elettive*. Torino: Giappichelli Editore, vol. I, pp. 551- 579.

Allegretti, U., 2010.  
*Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia. Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: University Press, ISBN 978-88-8453-530-6 e ISBN 978-88-8453- 548-1, 1-45.

Antonini, L., 2017.  
*Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, numero 1.

Bilancio Partecipativo, Come coinvolgere i cittadini nella governance locale. [online]  
Disponibile in: <<http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione%20dellutenza/bilancio-partecipativo/>> [accesso 8 aprile 2021].

Bilancio partecipativo e consultazioni pubbliche on-line per i comuni.[online] Disponibile su: <<https://www.polyas.it/comuni>>[accesso 8 aprile 2021].

Carlassare, L., 2016.  
*Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalicabili» alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2339 ss.

Cassese, S., 2015.  
*Dentro la Corte*. Bologna: Il Mulino.

Dickmann, R., 2012.  
*Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, n. 17.

Ferrara, L., 2010.  
*Che cosa è e come si legge il Bilancio*. Milano: Gruppo 24 Ore.

Longo, E., 2013.  
*La Corte costituzionale di fronte alla giurisprudenza maggio e Agrati della Corte EDU: cum grano salis in osservatoriosullefonti.it*.

Morgante, D., 2012.  
*La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*. In *Federalismi* n. 14.

Paba, G., Perrone, C., 2004.  
*Cittadinanza attiva: il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*. Firenze: Alinea.

Propersi, A., 2006.  
*Contabilità e bilanci negli enti locali, contabilità finanziaria, bilancio programmazione e controllo di gestione, revisione e bilancio sociale*. Milano: Franco Angeli.

# GLI INVESTIMENTI IMMOBILIARI ED IL PNRR, TRA ESIGENZE DI SVILUPPO E SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO IN PUGLIA

**Giuseppe Tanzarella**

Comune di Ostuni

## ABSTRACT

Puglia is among the Italian regions with the greatest tourism vocation. Not only the congenial characteristics of territory have contributed to the development of the sector, but also the strategic choices made by the regional administration in the last fifteen years, which have focused on sustainable tourism, through the valorisation of the rural and coastal landscape, the enormous historical and cultural heritage of the historic centers and villages of Puglia. The phenomenon has undoubtedly benefited the citizens, substantially affecting the socio-economic fabric, fostering and promoting the entrepreneurial spirit within city communities. In doing so, real estate investments have grown in rural areas, in historic centers, on the coast, both by family-owned companies and by at the hands of larger enterprises. Therefore, in this post-pandemic phase, also in light of the resources put in place by the Pnrr and of the necessary planning activity, territorial governance must reflect on the balance between the development path undertaken and the safeguarding of sustainability, whether it is understood in terms of land consumption, protection of citizens' spaces, preservation of the historical and landscape features of our cities, with the aim of seeking and maintaining an important balance - a guarantee of fairness and of free extrinsic citizenship rights.

*Tourism, sustainability, Pnrr, citizenship, real estate investments*

La Puglia è tra le regioni italiane a maggiore vocazione turistica. Allo sviluppo del settore hanno contribuito non solo le congeniali caratteristiche del territorio, ma, altresì, le scelte strategiche compiute dall'amministrazione regionale negli ultimi quindici anni, le quali hanno puntato su un turismo sostenibile, mediante la valorizzazione del paesaggio rurale, costiero, dell'enorme patrimonio storico-culturale dei centri storici e dei borghi pugliesi. Il fenomeno ha senza dubbio giovato alla cittadinanza, incidendo in maniera sostanziale sul tessuto socio-economico, diffondendo e promuovendo lo spirito imprenditoriale all'interno delle comunità cittadine. Così facendo, sono cresciuti gli investimenti immobiliari nelle zone rurali, nei centri storici, sulla costa, sia ad opera di imprese a trazione familiare che per mano di grandi realtà imprenditoriali. In questa fase post-pandemica, perciò, anche alla luce delle risorse messe in campo dal Pnrr e della necessaria attività di programmazione, si impone alla *governance* territoriale una riflessione sul bilanciamento tra il percorso di sviluppo intrapreso e la salvaguardia della sostenibilità, sia essa intesa in termini di consumo di suolo, salvaguardia degli spazi di cittadinanza, preservazione dei profili storici e paesaggistici delle nostre città, con l'intento di ricercare e mantenere un importante equilibrio, garanzia di equità e libera estrinsecazione dei diritti di cittadinanza.

*Turismo, sostenibilità, Pnrr, cittadinanza, investimenti immobiliari*

## PREMESSA

Ogni luogo suscita riflessioni legate all'esperienza diretta di chi lo abita. Una delle più frequenti riguarda gli effetti dell'azione antropica nel contesto territoriale di riferimento, sia esso inteso come paesaggio ed ambiente, ma, altresì, quale comunità urbana.

Perciò, così come i grandi poli industriali spingono ad indagare sui loro rapporti con il contesto cittadino, in egual modo, per i territori a vocazione turistica è interessante analizzare come la stessa interagisca con l'*urbe* sotto il profilo della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

In un periodo storico in cui la transizione energetica e lo sviluppo sostenibile rappresentano gli assi portanti di un'economia votata al *green* ed alla salvaguardia dei valori paesaggistici ed ambientali, deve constatarsi come anche il turismo, che rappresenta ben il 13% del PIL pugliese, si è adeguato ai tempi.

Perciò, prima ancora che il Pnrr richiamasse il connubio tra la sostenibilità ambientale e gli investimenti in turismo e cultura, la nostra Regione si era già mossa per tempo mediante scelte pianificatorie votate alla salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico-culturale, in cui alla concezione delle grandi "cattedrali" della ricettività turistica anni 80' si è preferita una nuova concezione di turismo sostenibile, in grado di integrarsi con la natura e con l'ambiente, in cui la funzione di accoglienza è demandata alle espressioni di architettura tipiche del patrimonio storico ed identitario, quali agriturismi, masserie e residenze storiche.

Se, da un lato, perciò, si è mirato a fare della nostra Regione il baluardo del turismo lento e sostenibile, ponendo sempre più attenzione alla valorizzazione dei rilevanti aspetti storici, paesaggistici ed architettonici dei nostri borghi, delle nostre coste e delle nostre campagne, sotto altro profilo, la grande appetibilità del territorio ha portato necessariamente a doversi confrontare con l'impeto del crescente afflusso turistico, il quale genera inevitabili effetti sul territorio delle nostre città, ripercuotendosi sulla loro struttura e sulla fruizione degli spazi urbani e rurali e, di conseguenza, sui diritti di cittadinanza.

Anche la globalizzazione ha giocato un ruolo decisivo nel cambio di paradigma della ricettività turistica, ed a braccetto con il suo corollario di liberalizzazione commerciale, pur imprimendo un'accelerazione determinante ed inaspettata all'economia delle nostre città, ne ha stravolto abitudini, ritmi, e tessuto sociale.

La repentina evoluzione dell'offerta e della domanda turistica richiede alle singole realtà amministrative locali l'attivazione di strumenti in grado di calmarne gli effetti dirompenti, non solo urbanistici, ma, soprattutto, economici e sociali.

Ma non si è fatto in tempo a riflettere su quanto detto, che la contingenza dei tempi ha richiesto di dover fare i conti con un altro fattore dirompente, qual è l'emergenza epidemiologica, che, certamente, ha impresso una brusca frenata a tutto il settore turistico, ma che adesso, dopo il varo del Pnrr, offre l'opportunità di ripensare ed arricchire il percorso virtuoso avviato dal territorio pugliese ed adattarlo ai tempi, cogliendo anche l'occasione per intervenire sulle potenziali distorsioni generate dallo sviluppo turistico.

Tra gli obiettivi del Pnrr, infatti, si annoverano l'incremento del livello di attrattività turistica e culturale del Paese attraverso la modernizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali del patrimonio storico e artistico, il

miglioramento della fruibilità della cultura e dell'accessibilità turistica attraverso gli investimenti digitali, la rigenerazione dei borghi, il rilancio del turismo sostenibile, la rinnovazione dell'offerta turistica attraverso la riqualificazione delle strutture ricettive.

Ovviamente, per meglio calibrare gli investimenti e gli assi di intervento sarà assolutamente necessario che, preliminarmente, gli enti locali compiano scelte coerenti con il disegno strategico complessivo dello sviluppo turistico regionale, che ha quali capisaldi il rispetto e la valorizzazione delle peculiari condizioni di partenza di ciascuna *forma urbis*<sup>1</sup>.

## **IL TERRITORIO QUALE BENE A CONSUMO LIMITATO. IL BILANCIAMENTO TRA TURISMO E DIRITTI DI CITTADINANZA**

La prospettiva adottata nel presente contributo è figlia dell'esperienza concreta vissuta, quale operatore del diritto e rappresentante istituzionale, nel comune costiero di Ostuni, tra quelli a maggiore vocazione turistica in Puglia. All'interno del predetto contesto è facile intravedere gli effetti del percorso di sviluppo che le politiche legislative e pianificatorie della regione Puglia hanno impartito ai territori da oramai un ventennio, le quali hanno condotto a valorizzare e tutelare i molteplici tratti del paesaggio urbano e rurale che dipanandosi dal Gargano e passando per il Tavoliere delle Puglie e la Valle d'Itria, giungono sino al Salento, e che presentano quale caratteristico tratto di fondo la scelta orientata alla ricerca di un turismo cosiddetto lento, *slow*, sostenibile, in grado, cioè, di conciliare l'afflusso di visitatori con la tutela dell'ambiente e del territorio, considerato in entrambe le proprie componenti antropiche e naturali.

In questo quadro va segnalato, però, l'ineludibile esigenza di bilanciare la costante crescita dell'*appeal* territoriale dovuta anche alla massiccia campagna di *marketing* svolta negli anni, con le conseguenze in termini di flussi turistici e di capitali, e l'esigenza di tutela della città intesa quale spazio di vita della comunità di riferimento.

I punti di tensione tra i predetti ambiti possono evincersi sotto molteplici aspetti, siano essi quelli relativi ai servizi pubblici, con la divaricazione tra gli interessi degli utenti-visitatori e quello dei residenti, quello della tutela dell'ambiente, sia esso inteso quale paesaggio piuttosto che quale ecosistema o insediamento storico-culturale, quello dell'incremento nella produzione di rifiuti o del traffico veicolare, quello dell'esigenza di accoglienza alberghiera ed extra-alberghiera comportante la trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio.

In particolare, però, il presente contributo focalizzerà l'attenzione sugli investimenti immobiliari che vedono da anni protagonista il territorio pugliese, gli effetti che su quest'ultimo hanno generato, e sulle opportunità che le risorse del Pnrr offrono per meglio governare il fenomeno cercando di beneficiare esclusivamente delle sue ricadute positive.

---

<sup>1</sup> Settis S., *Se Venezia muore*, Torino, 2014, p.13 ss., che espone il concetto di *forma urbis* intesa come invariante strutturale che dura nel tempo, per cui la mutazione continua del tessuto urbano della città nel divenire della storia, se obbedisce al suo "codice genetico", non ne muta l'identità.



Nell'era della ricerca del consumo di suolo zero <sup>2</sup> occorre, perciò, interrogarsi sulla direzione in cui stanno andando gli investimenti immobiliari, e su come gli stessi si pongono in rapporto con la proprietà privata e, non in ultimo, con il patrimonio collettivo delle città, provando ad immaginare con quali idee e progetti gli enti locali possano captare le risorse messe a disposizione dal PNRR al fine di perseguire un'idea di sviluppo turistico sostenibile, in grado di non comprimere oltremodo gli spazi di cittadinanza.

## **DALLE ESIGENZE DI RESIDENZIALITÀ A QUELLE DI RICETTIVITÀ, CAMBIO DI FUNZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE NEI BORGHI STORICI. NUOVE DISUGUAGLIANZE**

L'ultimo decennio si è contraddistinto per lo sviluppo della *sharing economy*, l'economia cosiddetta della condivisione. Tale nuova modalità di commerciare beni e servizi si è concretata nell'attività di messa a disposizione dell'utenza globalizzata, per il tramite dell'utilizzo della rete *web*, del patrimonio immobiliare dei comuni cittadini.

Inutile dire che l'emersione di questa nuova forma di economia ha consentito anche ai non imprenditori professionalizzati, cittadini piccoli proprietari di immobili, di accedere al mercato ed assumere l'iniziativa imprenditoriale.

Se, da un lato, perciò, il fenomeno ha favorito l'apertura e la democratizzazione<sup>3</sup> del mercato, come spesso accade ai fenomeni innovativi si è assistito ad un repentino cambio di tendenza, in quella che appare quasi una sorta di eterogenesi dei fini. Infatti, l'avvento dei colossi *tech* ad aggredire il mercato ha subito fatto sì che solo una piccola parte dello stesso continuasse a rimanere appannaggio dei piccoli proprietari appartenenti alla media borghesia cittadina, il resto divenendo facile preda di grossi investitori pronti a subentrare nella conduzione degli affari sia nella qualità di intermediari strutturati e dotati di mezzi e strumenti tecnologici, che in qualità di proprietari attraverso l'avvio di una vera e propria attività di investimento immobiliare finalizzata ad acquisire i beni più appetibili. In tale quadro d'insieme si è giunti, perciò, all'evoluzione dei noti fenomeni dello svuotamento dei centri storici e della *gentrification*.

La proprietà immobiliare, così, ha cambiato letteralmente volto e funzione, abbandonando il perseguimento della soddisfazione dell'interesse all'abitazione ed alla residenzialità nei confronti della cittadinanza e votandosi quasi completamente all'accoglienza turistica, con tutti gli annessi corollari in termini di proliferazione di iniziative commerciali e di servizi.

Gli effetti di questa evoluzione, però non si sono riflessi soltanto nei cambi di titolarità delle proprietà immobiliari e nella modificazione della loro destinazione d'uso, ma rischiano, altresì, di generare disuguaglianze sociali.

A tal proposito, occorre riflettere sulle diverse modalità con cui l'investimento immobiliare viene ad effettuarsi nei centri storici. Mentre è facilmente decifrabile la casistica degli investimenti immobiliari posti in essere da grandi gruppi imprenditoriali, vi è una tendenza del mercato meno percepibile, ma in egual misura foriera di rilevanti effetti.

<sup>2</sup> Pagliari G., *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2020 fasc. 5, pp.325-348.

<sup>3</sup> Di Vico D., *Nel Paese dei disuguali- Se la sharing economy ricrea il ceto medio*, Milano 2017, p.57 e ss.

I proprietari delle residenze ubicate nei luoghi più ricercati e richiesti, quali, appunto i centri storici, sono indotti dal mercato ad alienare le residenze alle fasce di cittadini più abbienti le quali, anche se non annoverabili nell'imprenditoria ricettiva professionalizzata, scelgono di investire i propri risparmi nell'acquisto di cespiti immobiliari storici e/o, comunque, di pregio, al fine, poi, di procedere ad una loro ristrutturazione e successiva rivendita.

Appare palese come un andamento di questo tipo possa in qualche modo scavare il solco delle disuguaglianze all'interno dello stesso contesto sociale di comunità.

A ben vedere, taluni proprietari si privano degli immobili da ristrutturare a prezzi poco rilevanti, consentendo così azioni speculative da parte di chi possiede risparmi da far fruttare e da investire mediante il loro acquisto e la loro rivendita, operazioni che, spesse volte, finiscono per navigare nell'economia sommersa, generando, altresì, concorrenza sleale e difficoltà all'imprenditoria professionalizzata.

In tale contesto, i Comuni dovrebbero elaborare politiche e connessi strumenti in grado di limitare gli effetti distorsivi del fenomeno, conciliando la fruizione turistica dei siti d'interesse con la salvaguardia del patrimonio immateriale delle città antiche<sup>4</sup>.

Anche se non mancano esempi da cui prendere spunto<sup>5</sup>, che hanno visto gli enti locali utilizzare la leva regolamentare insita nelle proprie competenze amministrative, è interessante indagare come gli enti locali possano intercettare i 6,68 miliardi che il Pnrr mette a loro disposizione nelle proprie linee di investimento, rientranti nella missione inerente "Turismo e Cultura".

Più nel dettaglio, l'asse di intervento di nostro interesse potrebbe essere quello finalizzato alla " *rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale*" per il quale sono stanziati 2,72 miliardi, di cui 1,02 per lo specifico investimento finalizzato al potenziamento dell'attrattività *dei borghi*.

Tale linea di investimento, a ben vedere, mira a defaticare i grandi attrattori turistici rappresentati dalle grandi città d'arte, dirottando il flusso di visitatori verso i piccoli borghi, nell'ottica del perseguimento di un turismo alternativo e sostenibile, garantito dal patrimonio culturale, storico, artistico e di tradizione che li caratterizza.

L'investimento prevede la redazione di un vero e proprio "Piano Nazionale dei Borghi", consistente in un programma di sostegno allo sviluppo economico e sociale basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul loro rilancio turistico.

---

4 Carpentieri P., *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, 2019 fasc. 2, pp.425-444.

5 La previsione della *scheda 4* delle Norme tecniche di attuazione della variante al Piano regolatore generale per la città antica di Venezia prevede che per le unità edilizie a base residenziale preottocentesca l'apertura di strutture extralberghiere adibite ad uso ricettivo esclusivo è subordinata alla condizione che almeno un piano dell'unità edilizia abbia una superficie utile abitabile superiore a 200 mq, e che eventuali abitazioni presenti nella stessa unità edilizia abbiano accesso separato; tale previsione urbanistico-edilizia ha resistito al vaglio degli organi giurisdizionali amministrativi, essendo stata confermata la bontà della sua *ratio* di salvaguardia della residenzialità dei centri storici dal Tar Veneto (sentenza del 12 novembre 2014 n. 1396) nonché dal Consiglio di Stato (Sez. V, 16 marzo 2018 n. 1697).

Tra le altre cose, verranno attivati interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici, nonché saranno introdotti sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volti a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio.

Va detto, però, che il richiamo allo strumento del Piano appare rievocare, seppure sotto altre vesti, la Legge n. 256/2017 “Salva Borghi”.

Sotto tale profilo, però, occorre auspicare che le finalità delle azioni di recupero dei centri storici affidate al Pnrr si concentrino, in particolar modo, sulla promozione della residenzialità e della vivibilità degli stessi, abbandonando la prerogativa commerciale a cui la Legge Salva Borghi lega gli aiuti in essa programmati.

E' evidente, perciò, in quest'ottica, come il quadro sia quantomai propizio per i Comuni affinché gli stessi possano venire incontro alle finalità del Pnrr mettendo sul campo progetti finanziabili e che diano risposte all'esigenza di mantenimento e accrescimento della sostenibilità turistica.

Da parte delle amministrazioni comunali e delle proprie strutture amministrative ci si aspetta la previsione di progetti che possano salvaguardare mediante misure premianti e/o incentivanti tutte le attività risalenti alla tradizione cittadina, ma, soprattutto, favorire il ripopolamento dei centri storici mediante dei piani di recupero del patrimonio immobiliare da restituire alle giovani famiglie tipici delle misure di *housing* sociale.

Allo stesso tempo, i Comuni potrebbero abbandonare l'oramai diffusa tendenza di mutare la destinazione dei cespiti immobiliari dei centri storici da residenziali a commerciali nei propri piani di alienazione, finalizzati soltanto a fare cassa e, perciò, a ricavare la loro massima appetibilità sul mercato.

In egual misura, le risorse del Pnrr potrebbero servire alla riqualificazione dei grossi patrimoni immobiliari che i Comuni detengono nei propri centri storici e che necessitano di interventi di riqualificazione, anche con riferimento agli spazi pubblici da destinare alla fruizione collettiva (teatri, cinema, ecc.).

Tali interventi potrebbero, a valle, una volta espletati i lavori di recupero, lasciare spazio alle collaborazioni tra enti e privati finalizzate a farle funzionare e restituirle alla collettività, di tal guisa generando economie delle casse pubbliche ed incentivando l'iniziativa di valorizzazione appannaggio dei privati.

Per rendere il quadro sempre più coerente e sistematico, altresì, sarebbe il caso di adeguare ai medesimi obiettivi i regolamenti relativi al decoro urbano, così come quelli afferenti alle attività produttive, per giungere, poi, chissà, a mettere mano agli strumenti urbanistici.

## DALL'AGRICOLTURA ALLA RICETTIVITÀ; GLI EFFETTI DEGLI INVESTIMENTI IMMOBILIARI SULLA VOCAZIONE AGRICOLA DEL TERRITORIO; IL RITORNO ALLA RURALITÀ POST-PANDEMIA

L'afflusso di capitali interessati ad investire nella proprietà immobiliare non si limita, però, ai centri storici siti nei borghi pugliesi. Il territorio, infatti, offre una estrema varietà di paesaggi e di possibilità di loro fruizione turistica. Nello specifico, le realtà come quella ostunese abbracciano il territorio collinare della Valle d'Itria e scendono sino alla costa adriatica attraversando la Piana degli Ulivi Millenari.

Se nel paragrafo precedente, perciò, si è fatto cenno agli investimenti nella zona storica, dove forte è la rilevanza del patrimonio culturale appartenente alla *civitas*, non meno insiti di implicazioni risultano gli investimenti che vanno a concentrarsi nelle ampie zone rurali e costiere.

A differenza delle grandi metropoli d'Italia e città d'arte, dove il maggiore flusso di investimenti è rivolto alle zone contrassegnate da forte connotazione storico-culturale, i capitali che fanno capolino nel territorio preso in considerazione ricercano occasioni di investimento molto spesso esterne ai centri abitati, nella zona rurale collinare della Valle D'Itria o, in misura ancora maggiore, nella zona costiera.

Già da qualche decennio il fenomeno è portato avanti dagli stranieri, che ha visto tra i pionieri gli inglesi, i quali hanno acquistato proprietà immobiliari aventi caratteristiche tipiche dell'architettura rurale (trulli, lamie, ecc.) per farne il loro *buen retiro* stagionale o, anche permanente.

Nel corso degli anni, poi la cittadinanza locale ha scelto di "sacrificare" le proprietà rurali di famiglia adibendo le residenze rurali a case vacanze e/o *bed & breakfast* o, comunque, alienandoli ad investitori aventi analogo interesse.

Attualmente, perciò, gli immobili siti nelle campagne del territorio di Ostuni sono sempre più votati alla ricettività, spesso non più assolvendo alla funzione di supporto alla conduzione dei fondi.

Su questo tema sarebbe opportuno, peraltro, aprire una riflessione urbanistica sulla proliferazione "mascherata" della edificazione nelle zone agricole e sull'effettiva funzione servente degli immobili rispetto all'attività produttiva. Le ragioni di tale tendenza sono molteplici, dipendendo, da un lato, dall'abbandono dell'attività agricola che un tempo impegnava tutte le famiglie, quantomeno in modalità secondaria rispetto alla principale occupazione lavorativa e, in secondo luogo, dall'esponentiale accrescimento della domanda turistica.

E' sufficiente, in proposito, al fine di rendersi conto del dilagare del fenomeno, scorrere i titoli edilizi rilasciati e pubblicati sull'Albo Pretorio dei Comuni della zona per accorgersi di come la quasi totalità degli stessi consista in autorizzazioni ad effettuare interventi di ristrutturazione di antichi fabbricati rurali onde adeguarli alle classiche tipologie di residenze vacanziera, meglio se dotate di tutti i confort, tra cui, in prevalenza, le piscine pertinenziali.

Il fenomeno è stato senza dubbio favorito da misure legislative statali, ma, altresì, regionali che hanno consentito in contesti paesaggistici sensibili, in quanto connotati da forte pregio naturalistico ed ambientale, di assecondare questa tipologia di investimento.

All'indiscusso successo degli ampliamenti volumetrici introdotti dalla L.R. 14/2009, cosiddetto "Piano Casa", che ha consentito di rendere più congeniali al fine turistico le proprietà immobiliari rurali, è stato accostato il piano paesaggistico Pptr, che con le sue Linee guida, disciplinando nel dettaglio le percentuali di incremento volumetrico, piuttosto che le componenti pertinenziali o i materiali di costruzione, garantisce che le esigenze perseguite dalle modificazioni edilizie poste in essere dagli investitori non svincolino la valenza storica e paesaggistica degli immobili espressione della tipica architettura rurale.

Con l'avvento della pandemia occorre segnalare un tendenziale (bisognerà capire quanto stabile) ritorno alla ruralità, non fosse altro che per la necessità di spazio e di relativo isolamento in grado di lenire gli effetti asfissianti dei lockdown. Di conseguenza, perciò, i cittadini residenti sono stati indotti a trasferirsi presso le dimore rurali o, comunque, ad intensificarne la fruizione.

Tale spinta accelera la necessità di governare la ripopolazione delle zone rurali. Nell'ottica di tale finalità, pertanto, il Pnrr prevede la linea di investimento "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale" il quale prevede la valorizzazione di edifici storici rurali abbandonati o degradati.

Perché allora non pensare al recupero di tali beni immobili con l'obiettivo di dotare le zone rurali di quei servizi che non ci sono più, o non ci sono mai stati (scuole, attrezzature sportive, servizi, ecc.), procedendo ad una rifunzionalizzazione degli stessi? Mi verrebbe da pensare, per esempio, alle oramai abbandonate scuole rurali, cui un tempo era demandata la scolarizzazione della gioventù residente nelle campagne e che hanno perso la loro funzione con lo spopolamento delle stesse.

## L'AZIONE ANTROPICA SUL TERRITORIO; I GRANDI INVESTIMENTI IMMOBILIARI E L'OPPORTUNITÀ DI TUTELARE GLI SPAZI DI CITTADINANZA

Gli investimenti immobiliari, però, non hanno ad oggetto solo la ristrutturazione di antiche masserie o il semplice adeguamento dei trulli o delle case coloniali, appannaggio di investitori più o meno professionali, ma hanno riguardato, altresì, il mercato dell'*extra* lusso guidato da grossi gruppi imprenditoriali, e che molto spesso ha puntato alla realizzazione di strutture ricettive caratterizzate da tipologie architettoniche meno aderenti al contesto storico insediativo del territorio. Basti pensare, ad esempio, ai grandi complessi turistici composti da residenze autonome aventi la tipologia di *suites*.

E' evidente che tali investimenti, richiedono un'attenta valutazione in ordine agli impatti urbanistici e paesaggistici<sup>6</sup>, ponendo, altresì l'ulteriore problema del bilanciamento tra l'interesse allo sviluppo del tessuto economico-sociale e la salvaguardia degli spazi di cittadinanza.

Sotto il primo profilo interessante è analizzare quanto accaduto in relazione al piano di lottizzazione progettato in zona Mogale ad Ostuni.

---

6 Si segnala in proposito Corte Cost. n. 74 del 21/04/2021, con cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 36 della Legge regionale pugliese n. 52/2019 di attuazione della L.R. 20/1998 sul "Turismo Rurale". La pronuncia in questione, pur facendo salva la parte "urbanistica" della disposizione, lasciando intatto l'esercizio della facoltà derogatoria al piano urbanistico esentando gli interventi finalizzati alla promozione del turismo rurale dall'approvazione regionale, dichiara l'incostituzionalità della norma nella parte in cui consentiva ai singoli Comuni di scegliere autonomamente di derogare all'art. 45 delle NTA del piano paesaggistico regionale, di tal guisa "ponendo al riparo il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali"



Un insediamento già oggetto di discussione nell'opinione pubblica, risalente a decenni fa, consentito da un Prg la cui l'ultima variante risale al 1995, rinnovato prima della sua scadenza, e trascinosi sino ad oggi, stante l'interesse di un grosso investitore internazionale alla realizzazione dell'intervento. Il rinvenimento delle risorse economiche, però, non è servito a superare l'ostacolo maggiore, consistente nell'insanabile contrasto tra l'oramai obsoleto Prg, nemmeno adeguato al Putt, ed il Pptr, strumenti che esprimono logiche di governo del territorio completamente agli antipodi. Tale insanabile contrapposizione si è materializzata in sede di parere reso dalla regione Puglia in sede di procedimento di Vas.

E' evidente, sul punto, come il mancato coordinamento tra gli strumenti pianificatori rappresenti un problema per gli investimenti, facendo perdere occasioni di sviluppo sostenibile<sup>7</sup>. Va considerato, poi, che gli investimenti spesso e volentieri si collocano sulla costa, così da garantire agli ospiti la fruizione del mare, ostacolandone l'agevole godimento in favore della comunità cittadina.

Nel caso di alcuni comuni costieri pugliesi il problema è amplificato, perché i nuovi insediamenti vanno ad aggiungersi alle diffusissime vecchie lottizzazioni convenzionate, a vocazione residenziale, che hanno antropizzato la costa per il tramite di un'edificazione sviluppatasi per decenni in maniera disordinata e non rispettosa degli *standards* urbanistici.

Il risultato che ne è derivato, perciò, è che una vastissima fetta di litorale resta sostanzialmente preclusa alla collettività o, quantomeno, ne è molto difficile il godimento. Gli insediamenti, per esempio, seppure non potendo impedire il transito pedonale sino al demanio marittimo, non sono dotati quasi mai di opere di urbanizzazione, quali i parcheggi interni, in grado di consentire di raggiungere il mare anche a chi non possiede proprietà all'interno del loro perimetro. La situazione si aggrava dal momento che molti dei Comuni sono indietro sulla pianificazione che dovrebbe essere finalizzata proprio a rendere sostenibile la fruizione costiera, e rappresentata dal Piano della Mobilità Sostenibile (comprensiva del Piano del Traffico e dei Parcheggi), così come del tanto vituperato Piano delle Coste.

E' evidente come in tale quadro d'insieme si ponga una seria questione in ordine alla sostenibilità dello sviluppo turistico con particolare riferimento alla riduzione degli spazi a disposizione della cittadinanza. Inutile dire che l'annoso problema è fortemente sentito dall'opinione pubblica, non trovando, però, adeguata considerazione da parte dei pubblici poteri e, in particolare, delle amministrazioni locali. Queste ultime dovrebbero, invece, essere chiamate a prestare molta più attenzione e sensibilità affinché gli investimenti immobiliari non producano sul proprio territorio i succitati effetti distorsivi.

E i predetti aspetti sono proprio la causa della polemica sviluppatasi all'avvio della presente stagione estiva tra il Comune di Ostuni e Legambiente, stante la mancata conferma della certificazione "Cinque vele", riconoscimento basato proprio sull'attenzione prestata dall'Ente alla tutela dell'ambiente, del turismo sostenibile, dell'accessibilità delle coste<sup>8</sup>.

---

7 Modesti F. "Urbanistica à la carte in Puglia – Operazione Merletto" [online], Disponibile su: <<http://www.fabiomodesti.it>> [Accesso 6 luglio 2021].

8 Coordinamento Legambiente Puglia, "Quinta vela negata a Ostuni, Legambiente puglia risponde alle polemiche sulla declassificazione" [online], Disponibile su <<http://www.ostuninews.it>> [Accesso 5 luglio 2021].

Le azioni da porre in essere per evitare questi problemi potrebbero consistere, in primo luogo, in una più oculata gestione delle procedure amministrative presupposte alla realizzazione degli interventi, queste ultime spesso in variante agli strumenti pianificatori, di modo da pretendere la previsione progettuale di opere di urbanizzazione in grado di sopperire all'atavica carenza degli spazi pubblici.

Le amministrazioni potrebbero, in questo caso, utilizzare strumentazioni urbanistiche perequative e/o compensative<sup>9</sup> con finalità di rigenerazione urbana, aventi ad oggetto l'obbligo del privato investitore di "restituire" al territorio cittadino spazi di pubblica fruizione. Adottando questa prospettiva, però, al fine di decidere come governare il fenomeno degli investimenti immobiliari in un'ottica di crescita territoriale sostenibile, occorrerà, a monte, effettuare una scelta di campo politica e strategica in ordine alla precisa tipologia di turismo che si intenderà incentivare, e, quindi, se il cosiddetto turismo d'élite piuttosto che il differente e, forse meno impattante dal punto di vista volumetrico e paesaggistico, turismo rurale. In proposito, il Pnrr, con l'asse di investimento finalizzato alla "*Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*" potrebbe rappresentare un'ottima occasione per gli enti locali, potendo fare sistema con le corpose risorse del Psr, ad esempio promuovendo forme alternative quali l'agriturismo sociale.

Una strada che potrebbe funzionare certamente quale promozione dell'offerta turistica rurale, ma, allo stesso tempo, divenire un'importante leva di welfare, potenziandosi ulteriormente con l'ulteriore missione del Pnrr denominata "Inclusione e coesione". Soluzioni di questo tipo si porrebbero in linea con l'esigenza fatta propria dal Piano Strategico del Turismo 2017/2022 di diversificazione dell'offerta, da attuare mediante l'attivazione di itinerari turistici in grado di alimentare relazioni e connessioni tra attività turistica ed altre attività quali agricoltura, enogastronomia, cultura ecc.

Nell'ottica della ricerca di una forma di collaborazione tra privati investitori immobiliari e parte pubblica, peraltro, sarebbe interessante coinvolgere i primi in un'azione di valorizzazione dei beni, sia pubblici che privati, e necessitanti di interventi di recupero<sup>10</sup>.

Le amministrazioni, diversamente, purtroppo, preferiscono puntare a far cassa attraverso poco efficienti programmi di alienazione dei beni appartenenti al pubblico demanio, contemplati normativamente dall'art. 58 della L. 112/2008, convertito in L. 133/2008, e che la regione Puglia ha inteso recepire mediante l'art. 17 della L.R. 5/2010<sup>11</sup>, i quali, però, non sortiscono alcun effetto positivo, sia per la scarsa considerazione che suscitano sul mercato, che per la discutibile finalità di fondo che li permea, avente quale unico opinabile effetto quella della dismissione del patrimonio cittadino, anche di rilevante significanza storica culturale.

Ecco che anche in questo ambito le risorse del Pnrr potrebbero rivelarsi utili nel finanziare progetti finalizzati al reperimento di spazi pubblici che vadano a correggere un'impostazione edificatoria superata e, sicuramente, poco sostenibile.

---

9 Santoro S., *Perequazione urbanistica, compensazione e altri strumenti premiali in funzione di rigenerazione urbana, tra urbanistica e pianificazione territoriale*, in *Foro Amm.*, fasc. 11/2020, pp.2227-2241.

10 Sulla compartecipazione pubblico-privato nella gestione della proprietà pubblica e privata Della Scala M.G., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Riv. trim. dir. amm.*, vol. 4/2018, pp. 787-837.

11 La norma in commento consente che il Piano di alienazione e valorizzazione possa comportare variante allo strumento urbanistico senza il passaggio dell'approvazione regionale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Carpentieri, P., 2019.  
*Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 2 pp. 425-444.

Coordinamento Legambiente Puglia.  
“*Quinta vela negata a Ostuni, Legambiente puglia risponde alle polemiche sulla declassificazione*”[online], Disponibile su <<http://www.ostuninews.it>> [Accesso 5 luglio 2021].

Della Scala, M.G., 2018.  
*Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Riv. trim. dir. amm.*, vol. 4/2018, pp. 787-837.

Di Vico, D., 2017.  
*Nel Paese dei disuguali- Se la sharing economy ricrea il ceto medio*, Milano, p. 57 e ss.

Modesti, F.,  
“*Urbanistica à la carte in Puglia – Operazione Merletto*” [online], Disponibile su: <<http://www.fabiomodesti.it>> [Accesso 6 luglio 2021].

Pagliari, G., 2020.  
*Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 5, pp. 325-348.

Santoro, S., 2020.  
*Perequazione urbanistica, compensazione e altri strumenti premiali in funzione di rigenerazione urbana, tra urbanistica e pianificazione territoriale*, in *Foro amm.*, fasc. 11/2020, pp.2227-2241.

Settis, S., 2014.  
*Se Venezia muore*, Torino, 2014, p. 13 ss.

