## CAPITOLO SECONDO:

## AREA TEMATICA

COORDINATORE: FRANCESCO KARRER

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Alessandra Addessi***

# *La Mappatura dei Servizi Ecosistemici per territori resilienti*

**A.A. 2021**

*Facoltà di Architettura – Sapienza Università di Roma

***Sommario***
*1. Agenda 2030, Green Deal europeo e PNRR: le strategie per l'ambiente – 2. Definizione dei Servizi Ecosistemici – 2.1 La Mappatura dei Servizi Ecosistemici – 2.2 La gestione dei Servizi Ecosistemici 3. La monetizzazione dei SE – 3.1 PES - Payment for Ecosystem Services – 3.2 Il coinvolgimento di cittadini e imprese – 4. Conclusioni*

***Abstract***
*Il presente elaborato approfondisce le difficoltà incontrate dai decisori politici internazionali, nazionali e locali nell'attuazione dell'Agenda 2030, nel contesto pandemico. L'analisi si concentra sulle città di Brescia, Reggio Calabria e Roma come entità caratterizzate da diverse peculiarità economiche, sociali e strutturali, accomunate tuttavia dalle medesime difficoltà di attuazione di politiche sostenibili alla luce della crisi pandemica.*

## 1. Agenda 2030, Green *Deal europeo e PNRR: le strategie per l'ambiente*

L'Europa (EU) e L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sono in prima linea nella tutela del suolo, del patrimonio ambientale e del paesaggio, nella profonda riconsiderazione del ruolo e delle criticità del Capitale Naturale e si prefiggono obiettivi audaci come non aumentare il degrado del territorio entro il 2030[8] e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050[9]. Il cambiamento climatico e l'inesorabile perdita di biodiversità sono le sfide globali di questa generazione. Per rispondere a queste emergenze, l'ONU, con l'Agenda 2030, ha individuato 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (OSS) e 169 sotto obiettivi enumerati nella Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1 approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015 e l'UE ha presentato il Green Deal europeo, il "Patto verde dell'Europa", come parte integrante di una Strategia europea per attuare l'Agenda ONU 2030. Lo european Green Deal ha l'obiettivo di rendere l'economia dell'UE sostenibile, includendo iniziative in diversi campi: clima, agricoltura, mobilità, protezione della biodiversità e neutralità climatica. Il piano mira a indirizzare e progettare le future politiche europee, trasformando un sistema economico che con la pandemia ha finalmente mostrato tutta la sua fragilità.

Con l'emergenza mondiale dovuta alla pandemia da Covid-19, infatti, sono emerse nuove sfide per l'Europa e per il mondo intero che ha dovuto, e deve, affrontare una crisi sanitaria, economica e ambientale. Il 27 maggio 2020 con la COM/2020/442 finale "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea" viene introdotto il nuovo piano per la ripresa europea post-pandemica: Next Generation EU (NGEU), da 750 miliardi di euro, che si pone

[8] Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations, 2015
[9] Green Deal, l'Unione europea (UE), 2019

come obiettivo di guidare la ripresa economica e sociale dei paesi membri e di creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.
La novità della sfida attuale è la necessità di dare risposte alle urgenze e alle vulnerabilità sociali emerse ed esacerbate con la pandemia e il lockdown, nel più breve tempo possibile, mantenendo però ferme le prospettive dell'Agenda 2030 e dello European Green Deal della neutralità climatica. A questo proposito il 16 settembre 2020, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha ribadito che «sostenibilità» e «digitale» rimangono le linee guida dei Recovery and Resilience Plan. La transizione green oggi non è un'opzione, ma una direzione obbligata, e il risanamento della natura sarà un elemento centrale nel piano di ripresa dalla pandemia. Si stima, infatti, che la natura fornisca la metà del PIL mondiale: 40 miliardi di euro[10]. I Servizi Ecosistemici sono quindi un concetto fondamentale nella valutazione delle relazioni tra risorse ambientali, sistemi economici e azioni di governance.
In Italia il Recovery and Resilience Plan – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – è stato trasmesso in forma definitiva alla Commissione europea in data 30.04.2021 e al Parlamento italiano il 4.05.2021, e la sua *governance* è stata approvata dal Consiglio dei ministri con decreto legge in data 28.05.2021.
Seguendo le linee guida elaborate dalla Commissione europea, il Piano raggruppa i progetti di investimento e di riforma in 16 Componenti, raggruppate a loro volta in 6 Missioni:
1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;
5. Coesione e inclusione;
6. Salute.

In particolare, nella presente relazione, che si pone l'obiettivo di integrare lo studio dei Servizi Ecosistemici (SE) nella pianificazione territoriale, risulta centrale la Missione 2, che concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento.

## 2. *Definizione dei Servizi Ecosistemici*

[10] Forum economico mondiale, Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy , 2020.

La concentrazione a livello mondiale della popolazione in aree urbane, che nel 2050 raggiungerà il 70% del totale[11], insieme alla perdita di terreno naturale porta, se la crescita non è ben pianificata, una serie di effetti negativi per la salute e il benessere umano. L'urbanizzazione a elevata densità di popolazione tende infatti a peggiorare la qualità della vita dell'uomo e a ridurre la biodiversità delle specie vegetali e animali. Secondo l'Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) il 75% dell'ambiente terrestre e il 40% dell'ambiente marino è severamente alterato a livello globale[12]. Questo preoccupante tasso di cambiamento globale della struttura e delle dinamiche degli ecosistemi, dovuto all'attività antropica, ha avuto luogo in particolare negli ultimi cinquant'anni e non ha precedenti nella storia dell'umanità. Le cause principali sono rappresentate dal consumo di suolo, dalla modificazione dei terreni e dei mari, dall'utilizzo diretto delle specie viventi, dal cambiamento climatico e dall'inquinamento.

Le varie componenti del Capitale Naturale (CN) esercitano un'azione di contrasto portando benefici di natura ambientale, economica e sociale che prendono il nome di Servizi Ecosistemici. I Servizi Ecosistemici (SE) sono definiti come "i contributi che gli ecosistemi apportano al benessere umano e distinti dai beni e dai benefici che le persone successivamente traggono da essi"[13]. Il Millenium Ecosystem Assessment[14] descrive quattro categorie di SE:

- supporto alla vita (come ciclo dei nutrienti, formazione del suolo e produzione primaria);
- approvvigionamento (come la produzione di cibo, acqua potabile, materiali o combustibile);
- regolazione (come regolazione del clima e delle maree, depurazione dell'acqua, impollinazione e controllo delle infestazioni);
- valori culturali (fra cui quelli estetici, spirituali, educativi e ricreativi).

Il concetto dei SE si lega a sua volta alla biodiversità, intesa come diversità ecosistemica e diversità funzionale, con conseguente beneficio acquisito da tutti gli organismi che traggono vantaggio da tali funzioni. Quindi maggiore è la diversità del sistema maggiore sarà la sua adattabilità alle variazioni e minore sarà la sua fragilità relativa e la sua vulnerabilità. I SE sono quindi fattori di resilienza dei territori: apportano benefici e ne aumentano il valore in termini qualitativi e, talvolta, economici. Il concetto di resilienza comprende le capacità

[11] UN 75 – I grandi temi: Una demografia che cambia
[12] The European environment state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe
[13] The Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1 - Haines-Young e Potschin, 2018
[14] Report of the Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being, 2005

di persistenza, recupero, trasformabilità e adattamento di sistemi e sottosistemi socio-ecologici.

Il deterioramento e l'impoverimento degli ecosistemi e la conseguente perdita di SE, dovuti ai cambiamenti degli usi del suolo, fa riflettere sulla necessità di individuare strumenti di supporto alla pianificazione, in grado di valutare a priori in che misura i processi pianificatori possano incidere sull'uso del suolo. Pertanto, è necessario che si rendano disponibili strumenti per una valutazione *ex-ante* dello stato di fatto e degli effetti che le politiche relative all'uso del suolo possono generare sugli ecosistemi e sulla loro capacità di fornire SE.

### 2.1 La *Mappatura dei Servizi Ecosistemici*

La mappatura dei servizi ecosistemici si associa alla conoscenza delle qualità dei suoli, intesa come il prodotto della valutazione biofisica dei differenti SE che i suoli urbani e periurbani possono erogare. La mappatura e valutazione biofisica ed economica dei SE sono il punto di partenza per la definizione di politiche di governo del territorio: alla scala territoriale finalizzate alla tutela degli ecosistemi, alla scala locale finalizzate al contenimento e buon uso della risorsa suolo con l'obiettivo del migliore adattamento ai cambiamenti climatici. Le modifiche degli usi dei suoli (trasformazione, densificazione, ricollocazione delle funzioni territoriali) comportano generalmente un cambiamento di flussi e scambi di materia ed energia tra gli ecosistemi modificando fortemente (in bene e in male) le funzioni ecosistemiche e quindi i SE[15].

Questo in Europa trova un primo riscontro con la creazione della Rete Natura 2000. L'EU per frenare e invertire il processo di perdita di biodiversità ha creato una rete europea di aree naturali denominata rete Natura 2000[16]. La rete consta attualmente di oltre 26000 siti terrestri e marini (un quinto del territorio EU), che la rendono la più estesa rete coordinata di aree con un elevato valore in termini di biodiversità al mondo. Affinché la rete Natura 2000 esprima a pieno il proprio potenziale economico e di biodiversità, è indispensabile creare delle politiche di intervento per ripristinare i siti e migliorarne le condizioni. Un'azione positiva di conservazione è fondamentale se si vuole salvaguardare la biodiversità europea per le generazioni future e massimizzare i benefici socio-economici derivanti da ecosistemi sani e ben funzionanti.

[15] Rapporto sullo stato del Capitale Naturale, 2019
[16] Istituita con la Direttiva 92/43/CEE "Habitat".

### 2.2 *La gestione dei Servizi Ecosistemici*

Il concetto generale di servizi ecosistemici e della loro gestione va inteso quindi in un'ottica di medio-lungo periodo, nella quale la valorizzazione dei servizi e degli interventi conservativi e, in generale, gestionali devono adeguatamente tenere conto dei molteplici possibili scenari futuri e degli effetti collaterali e delle retroazioni degli interventi proponibili sugli scenari stessi. Per poter adottare un approccio ecosistemico, i decisori e in generale i politici devono quindi dotarsi di strumenti conoscitivi e gestionali in grado di considerare le dinamiche in questione, distinguendo i diversi ambiti di interesse e rilevanza e conoscendo le interrelazioni su scale (spaziali e temporali) diverse.

## 3. *La monetizzazione dei SE*

Avere una buona dotazione di servizi ecosistemici corrisponde ad avere una maggior "ricchezza" pro-capite in termini di capitale naturale e resilienza dei territori. Gli ecosistemi sani sono portatori di servizi, gratuiti per l'uomo, che costituiscono risorse non sostituibili con quelle del capitale antropico, e rappresentano un importante fattore economico che è attualmente ignorato dall'economia tradizionale perché senza mercato.

Il tema del "valore" della natura, centrale per i lavori sul Capitale Naturale (CN) e sui SE, ha segnato la storia della coscienza ambientale. Ha senso dare un valore economico alla natura? E se sì, per quale motivo? Per cederne i frutti sul mercato? Per ripristinarne una funzionalità perduta? Sicuramente si potrebbe affermare che collegare alla natura un concetto di valore economico porterebbe a una maggiore presa di coscienza da parte delle politiche globali verso l'importanza della tutela del CN e della biodiversità. La contabilizzazione dei beni naturali è un tentativo di superare di ciò che Pavan Sukhdev chiama "l'invisibilità economica della natura"[17].

### 3.1 *PES – Payment for Ecosystem Services*

Per reagire alla perdita di CN e alla conseguente riduzione della capacità di fornitura dei SE (soprattutto di regolazione) sono emersi meccanismi di mercato e di remunerazione per i fornitori di SE: regolamentazione passiva con tasse, obblighi fiscali (*sticks*[18]) o stimoli attivi su attività volontaria allo sviluppo di attività economiche (*carrots*) con esenzioni, detrazioni fiscali, incentivi, compensazioni e, in modo particolare, con i Payment for Ecosystem

[17] P. Sukhdev (Presidente del WWF), in una conferenza del TEDGlobal nel 2011 parla dell'invisibilità economica della natura per descrivere il valore della biodiversità e dei servizi ecosistemici.

[18] R. Santolini, M. Masiero - Strumenti per la gestione delle funzioni ecologiche: i pagamenti dei servizi ecosistemici e ambientali, 2015

Services (PES), forme di scambio finalizzate al recupero e alla salvaguardia dei sistemi ecologici e dei servizi da essi forniti. Nello specifico, con il termine PES si indica una transazione volontaria in cui uno specifico servizio ecosistemico (o un tipo di uso del suolo che ne assicuri la fornitura) è venduto da almeno un venditore (venditore del servizio) ad almeno un compratore (beneficiario del servizio), se e solo se il fornitore del suddetto servizio ne garantisca la fornitura (condizionalità).[19] In sostanza, alla base dell'attuazione dei sistemi PES ci deve essere il riconoscimento di un valore monetario ai servizi ecosistemici, valore che sia quantificabile e verificabile sulla base delle attività svolte e di un appropriato coinvolgimento di tutti gli attori sociali direttamente e indirettamente interessati[20]. La sfida reale è far in modo che i cittadini siano disposti a pagare per i benefici che traggono naturalmente e gratuitamente dal CN. È chiaro, tuttavia, che il cittadino, se non percepisce il pregio dei SE, non sarà mai disposto a pagare. *In primis*, quindi, bisogna riconoscere, mappare e valutare economicamente i servizi ecosistemici, il tutto all'interno di un ambito territoriale eco-geografico di riferimento, ciò che incrementa la presa di coscienza del cittadino direttamente interessato ai benefici tratti dal CN.

L'azione fondamentale iniziale è dunque la mappatura delle componenti dei SE, con lo studio dei parametri che ne evidenzino la salute e il beneficio che portano all'uomo, quindi il loro monitoraggio. Dopodiché è centrale il tema della sensibilizzazione, il cittadino deve sentire l'esigenza di pagare per il mantenimento dei benefici che ottiene gratuitamente dalla natura.

### 3.2 *Il coinvolgimento di cittadini e imprese*

Il coinvolgimento del settore privato può dare impulso all'innovazione in campo ambientale delle imprese facendo dialogare diversi *stakeholder* locali che prima non interagivano e fornendo fonti di finanziamento aggiuntive per migliorare la gestione delle risorse naturali. D'altra parte, il coinvolgimento e la partecipazione attiva da parte delle istituzioni, delle comunità locali e di tutti i potenziali *stakeholder* in un processo di condivisione e divulgazione delle conoscenze è essenziale per assicurare nel lungo periodo l'efficacia degli interventi. Inoltre, la coerenza tra le azioni di tutela e di salvaguardia degli ecosistemi attraverso l'implementazione degli schemi di PES deve essere garantita dagli orientamenti politici e sostenuta da un quadro legislativo aggiornato e favorevole ad iniziative e progetti virtuosi in campo ambientale e socio-economico. Diversi esempi di *good practices* del coinvolgimento delle imprese, anche se non strettamente inseriti in uno schema di PES ma in

[19] Wunder, 2005
[20] Wunder, 2015

un più ampio discorso di tutela del territorio e del CN, sono emersi nei seminari della scuola per le politiche pubbliche 2021. Tra le imprese che sono intervenute c'è stato il contributo della *multiutility* Hera, che a Modena ha inaugurato l'iniziativa "Più Alberi in Città", con la quale si sono intraprese azioni di rimboschimento urbano attraverso il ricorso alle stazioni ecologiche da parte dei cittadini. Grazie all'iniziativa e alla collaborazione di tanti cittadini, Hera ha donato complessivamente oltre 170 nuove piante, che sono andate ad arricchire di verde il parco urbano. 'Più alberi in città' ha molteplici aspetti positivi: incentiva i cittadini all'utilizzo delle stazioni ecologiche, è vantaggiosa per l'ambiente e il decoro urbano, perché aiuta a ridurre il fenomeno dell'abbandono di rifiuti, e spesso offre anche un vantaggio economico alle utenze domestiche, poiché i Comuni possono prevedere sconti in bolletta secondo i rifiuti conferiti in queste strutture. Questo si traduce nello schema dei SE in azioni a favore di servizi di regolazione e culturali-estetici con maggiori benefici per i cittadini.

Contributi come quello descritto sono centrali e devono poter essere codificati e trasposti in un più ampio schema che è quello legato ai servizi ecosistemici. I punti salienti da tenere in considerazione sono:

- mappatura e monitoraggio dei servizi ecosistemici;
- monetizzazione dei SE;
- quadro legislativo aggiornato e favorevole ad iniziative e progetti virtuosi in campo ambientale e socio-economico che coinvolga cittadini e imprese;
- coinvolgimento dei cittadini e delle imprese ;
- sensibilizzazione dei cittadini e delle imprese sui problemi legati all'ambiente e sul loro potere di azione per contrastare il degrado ambientale.

### 4. *Conclusioni*

La nozione di servizi ecosistemici rende manifesta la necessità che si tengano in conto la salvaguardia e il potenziamento delle componenti naturali in ambito urbano come elementi fondanti di una idea di sviluppo della città, poiché esse sono *condicio sine qua non* per la sussistenza stessa della società. C'è l'esigenza di costruire strumenti di *governance* sviluppati come scenari e modelli che possono evolversi nel tempo e che possono adattarsi al mutamento. Scenari che individuino obiettivi condivisi con le popolazioni insediate, linee di azione appoggiate ad una struttura paesistico-ambientale forte, dispositivi per il monitoraggio del territorio e dell'attuazione dello scenario, per verificare in tempo reale le azioni proposte e per testarne la compatibilità con i *target*.

Occorre pianificare un sistema città-territorio che riconosca la complessità degli ecosistemi ma anche i bisogni e le fragilità degli esseri umani e la loro innata indole a modificare l'ambiente che li circonda. Una città che produca essa stessa risorse e che si faccia forziere di Capitale Naturale e di Servizi Ecosistemici.

Nell'ambito delle politiche di gestione e di pianificazione del territorio, sarà bene valutare le ricadute delle diverse scelte, attraverso una valutazione all'interno di ambiti territoriali eco-geografici di riferimento della domanda di SE in modo che la stima dei costi e benefici biofisici e le loro implicazioni economiche possano indirizzare al meglio le politiche di tutela, attraverso l'integrazione dei diversi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

La valutazione e mappatura dei SE diventa lo strumento funzionale e più efficace a supporto di una visione del territorio, integrando l'inquadramento programmatico e normativo dei livelli amministrativi e diventando la sede per mettere in atto azioni di pianificazione sinergiche a diverse scale, individuando soglie di usabilità del Capitale Naturale rispetto agli altri SE.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Andrea Benvenga***

# *Nuovi modelli di governance urbana: La città informale*

**A.A. 2021**

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione– Sapienza Università di Roma

***Sommario***

*1. Le fratture sociali del governo urbano - 2. Gli attori informali nella rigenerazione urbana - 3. La transizione verso modelli di amministrazione condivisa - 4. Il valore economico dell'informalità*

***Abstract***

*La relazione si propone di analizzare le potenzialità economico-sociali che si celano dietro esperienze di cittadinanza attiva. Prima di tutto viene proposta una riflessione sul ruolo degli attori informali nei processi di rigenerazione urbana. In seguito, vengono analizzati i modelli del nostro sistema giudico che cercano di introdurre forme di amministrazione condivisa. Infine, si evidenziano i vantaggi economici che la dottrina attribuisce alla presenza di fattori intangibili, sociali e culturali, legati al territorio.*

## 1. Le fratture sociali del governo urbano

Gli anni Ottanta e Novanta sono stati caratterizzati dalla globalizzazione che ha contribuito a creare il cleavage tra *identità locale* e *globalismo omologante e individualistico*. Da un punto di vista territoriale, ciò ha significato lo sviluppo esponenziale di alcune aree privilegiate ( "Hot banana" europea, silicon valley ecc.) e la creazione di alcune aree marginalizzate.[21] Da un punto di vista funzionale invece, si è verificato un "ripiegamento al privato" attraverso deregulation e privatization. Il welfare pubblico è entrato in crisi, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni è drasticamente calata e il cleavage tra *bene pubblico* e *bene privato* si è riproposto con prepotenza. Col nuovo millennio le istituzioni nazionali ed europee hanno cercato di restituire, attraverso numerosi processi di devolution, una centralità ai territori locali, anche nella speranza di riavvicinarsi ai cittadini. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla riforma del titolo V avvenuta in Italia nei primi anni 2000. Nonostante questi tentativi di decentramento, le istanze territoriali sorte lungo questa nuova frattura non si sono esaurite nei processi istituzionali. Il sistema politico si è spesso rivelato troppo statico, incapace di mediare l'eccedenza di mobilitazione politico sociale proveniente dal basso. Se la politica non è in grado di dare soluzioni e risposte alle problematiche locali, dei nuovi soggetti politico-civili si sono incaricati di dare una risposta concreta attraverso pratiche di cittadinanza attiva. Ed è proprio la città il luogo in cui gli attori politici informali, privi di legittimazione giuridica, rivendicano nuovi diritti per la comunità e sviluppano buone pratiche che, in un secondo momento, possono portare anche all'innovazione giuridica e all'esportazione in contesti differenti. Questa relazione ha l'obiettivo di esporre quale siano i vantaggi che derivano da

[21] Cft. Tupone F., "La rigenerazione urbana tra mobilità sociale e mobilità politica. Il caso del Municipio Roma VIII: una lettura sistemica", *Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019*

una governance della città che coinvolga direttamente la cittadinanza attiva e di proporre un modello da seguire.

## 2. Gli attori informali nella rigenerazione urbana

L'amministratore politico non può più ignorare la presenza e le attività che gli attori informali svolgono sul territorio. Innanzitutto, perché sarebbe uno spreco delle risorse economiche e umane che i cittadini possono portare direttamente in dono alla comunità. In secondo luogo, perché un loro coinvolgimento nelle decisioni che riguardano beni di interesse pubblico può contribuire a rafforzare la fiducia nelle istituzioni. L'operato del decisore politico sarebbe legittimato non solamente al momento delle elezioni, ma anche nel corso del mandato stesso. In ultimo, perché il dialogo con le persone che abitano in un territorio e la comprensione delle problematiche che li affliggono sono condizioni preliminari a ogni processo di rigenerazione urbana.

Nel contesto italiano, si utilizza il termine "rigenerazione urbana" per una pluralità di interventi differenti tra loro: a partire dal semplice efficientamento energetico di un edificio, fino all'abbattimento e alla ricostruzione. Insomma, troppo spesso gli viene attribuito un significato puramente immobiliare totalmente sganciato dalla dimensione sociale. La vera rigenerazione, invece, presuppone una approccio integrato che coordini politiche sociali ed economiche in precedenza isolate. I programmi Urban I e Urban II dell'Unione Europea, avviati già negli anni '90, si proponevano obiettivi ambiziosi quali la lotta all'emarginazione economica e sociale, al degrado dell'ambiente urbano e naturale, al sovraffollamento, alla criminalità, all'intolleranza e razzismo, e alla perdita dell'identità locale. In questo progetto, la componente immobiliare è solo strumentale, mentre il vero fine è il radicamento delle istituzioni sul territorio. Tuttavia, l'approccio top-down che inevitabilmente caratterizza gli interventi progettati da Bruxelles impedisce la diffusione capillare sul territorio degli stati membri. Per rimediare a questo deficit, l'unione ha avviato il programma URBACT, nel tentativo di incentivare lo scambio di scambio di buone pratiche tra città europee. Le iniziative comunitarie rappresentano sicuramente un faro da seguire, ma non si potrà mai raggiungere la totalità dei territori, se non incentivando un approccio bottom-up.

Se non sono coinvolti, i cittadini possono arrivare addirittura a ostacolare i programmi del legislatore, come si è verificato, ad esempio, per il pratone di Torre Spaccata a Roma[22]. Il piano regolatore prevedeva un aumento delle cubature edificabili nell'area verde, ma, anche

[22] È possibile approfondire le iniziative del comitato all'indirizzo https://pratonetorrespaccata.it/

grazie all'inerzia nell'attuazione delle previsioni, si è costituito un comitato per salvaguardia del parco che richiede di modificarlo. Sotto la pressione del comitato, i tre municipi coinvolti (il V, il VI e il VII) hanno adottato una delibera che chiede alla sindaca Raggi di assecondare le richieste dei cittadini. L'area in questione è di proprietà di Cassa Depositi e Prestiti, quindi la risoluzione del contenzioso si prospetta complicata e, dal momento che le elezioni si avvicinano, probabilmente verrà ereditata dalla prossima amministrazione. Al contrario, i cittadini possono costituire una risorsa preziosissima quando sono coinvolti attivamente nel governo del territorio. Lo dimostra l'esperienza del municipio VIII di Roma, che, a partire dall'inizio del lockdown, ha avviato l'iniziativa di "Municipio Solidale". Si tratta del tentativo da parte della giunta di coordinare una rete di associazioni già esistenti sul territorio per perseguire fini mutualistici, affiancando e implementando l'operato pubblico. I soggetti coinvolti sono variegati: vi sono associazioni culturali, centri sociali, comitati di quartiere, associazioni dei genitori e istituti scolastici ma vi hanno collaborato anche ONG come Emergency, Open Arms, Medici Senza Frontiere e perfino altri soggetti istituzionali come la protezione civile. Le attività svolte sono evolute nel tempo, si è iniziato per dare una risposta all'emergenza pandemica, ma al momento è in corso la pianificazione a lungo termine del progetto. Inizialmente, si è organizzato un sistema di spesa a domicilio, consegna di pacchi alimentari provenienti da donazioni e consegna di materiale per la DAD. Successivamente è stato attivato un canale di supporto psicologico e assistenza sociale con lo scopo di reinserire le persone in condizione di emarginazione, economica e sociale, nel tessuto comunitario. Le iniziative solidaristiche si sono moltiplicate, dalla scuola popolare, che offre sostegno ai bambini dopo l'orario scolastico fino alla creazione del centro anti-freddo Pullino, che offre riparo ai senza tetto nei mesi invernali. Accanto all'azione sul campo delle associazioni, il municipio ha svolto un'opera di legittimazione, coordinamento ed indirizzo che è stata il catalizzatore fondamentale dell'iniziativa. L'esperienza del Municipio Solidale rappresenta un esempio virtuoso di amministrazione condivisa, ma al momento resta isolata nel panorama cittadino italiano.

### 3. La transizione verso modelli di amministrazione condivisa

Da un punto di vista giuridico tradizionale, le pratiche che nascono da vicende estranee a percorsi di legittimazione preventiva sono relegate alla sfera dell'illeceità. Ciò può avvenire, ad esempio, nel caso dell'occupazione di uno stabile. Le amministrazioni spesso adottano un approccio tollerante e preferiscono non intervenire, a volte per paura dei disordini che potrebbero seguire a uno sgombero, altre nella consapevolezza di non poter offrire

un'alternativa istituzionale per perseguire i fini sociali delle pratiche stesse. Al contrario, un approccio più coraggioso di *enforcement* potrebbe non solo ricondurre queste esperienze nell'alveo della legalità, ma anche amplificarne sensibilmente la portata. Lo dimostrano i numeri dell'esperienza di "Municipio Solidale": più di 9000 pacchi sono stati consegnati a 600 nuclei familiari, sono state raggiunte più di 1900 persone di cui 540 minori, e sono stati contestualmente avviati percorsi di accompagnamento e reinserimento sociale nei casi più gravi. Per raggiungere questi risultati è necessario abbandonare il modello di *governement*, ovvero l'approccio verticistico nel quale l'amministrazione ha il ruolo di *provider* di beni e servizi, per passare alla *governance*, dove i privati vengono coinvolti nelle decisioni di rilevanza collettiva e l'amministrazione svolge la funzione di *enabler*. Ciò significa ricercare strumenti normativi ed organizzativi più consensuali e meno autoritativi. A tal fine, la base giuridica è il principio di sussidiarietà orizzontale, previsto all'articolo 118.4 della costituzione. Secondo tale principio, le istituzioni pubbliche devono "favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". In quest'ottica, è anche possibile che alcuni beni vengano riservati alla "custodia popolare" [23] in nome della difesa di un interesse generale. L'interesse privato di massimizzare i valori di scambio dei beni viene sostituito dalla possibilità collettiva di intervenire per la destinazione a un incremento del valore d'uso di dati beni. Un esempio lampante riguarda l'attuale biblioteca polivalente *Moby Dick*, situata proprio nel municipio VIII. Lo stabile ospitava originariamente i bagni pubblici di Garbatella e apparteneva all'ATER, ma è stato per lungo tempo dismesso e inutilizzabile per gli abitanti. Grazie alla al lavoro degli attivisti di *LabPlay* e all'appoggio dell'allora presidente del municipio, sono state avviate delle negoziazioni con il coinvolgimento della Regione Lazio e lo stabile è stato infine ristrutturato e adibito a biblioteca.

Anche la corte costituzionale, in un sua recente sentenza[24], ha avuto modo di soffermarsi sul principio di sussidiarietà orizzontale. La corte ha individuato nel codice del terzo settore (D.lgs. 117/2017) una delle più significative attuazioni dell'articolo 118.4 della costituzione. In particolare gli articoli 55, 56 e 57 del codice del terzo settore delineano una cornice chiara in cui ascrivere un nuovo rapporto tra cittadini "organizzati" e macchina pubblica. Il legislatore distingue due differenti modalità per operare questa trasformazione: la co-programmazione e la co-progettazione. La prima è "finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal

[23] Cft Arena G. "I custodi della bellezza", Touring club italiano, 2020

[24] Cft sentenza della Consulta n.131/2020 sui rapporti tra enti del terzo settore e pubblica amministrazione

fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili"[25]. Ancora più innovativa è la co-progettazione, poiché implica il coinvolgimento diretto dei privati nella decisione di cui l'amministrazione è responsabile. Ciò avviene solo se il soggetto coinvolto contribuisce attivamente alla formazione della decisione con lo strumento negoziale. Per questa ragione vi è un espresso riferimento ai principi della legge 241/90, la legge che disciplina il procedimento amministrativo, che all'articolo 11 prevede la possibilità di attuare accordi negoziali con la pubblica amministrazione. È importante sottolineare come questa forma di partenariato si basa sul principio della co-partecipazione delle risorse, che rappresenta il discrimine fondamentale per distinguerlo dal regime degli appalti e delle concessioni, regolati da un codice loro dedicato. Qualora questa condizione sia verificata, si viene ad instaurare un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del mercato. Secondo la corte, infatti, il modello ex art 55 del codice del terzo settore "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico"[26].

La dottrina è concorde nel ritenere che i comuni possano, senza alcuna intermediazione legislativa regionale o statale, dare attuazione all'articolo 55 del codice del terzo settore. La città di Bologna è stata la prima a dotarsi di un regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. A seguito di tale iniziativa, più di 100 comuni hanno deciso di adottare regolamenti simili. L'obiettivo è quello di favorire una collaborazione tra enti territoriali e privati perché curino, gestiscano e rigenerino spazi urbani e beni pubblici in condizioni di degrado fisico e sociale. Può trattarsi di edifici interrotti, sia pubblici che privati, ma anche di beni confiscati alla mafia. Tuttavia, occorre sottolineare che gli edifici da rigenerare sono già inseriti in un tessuto urbano regolato da precise previsioni urbanistiche e edilizie. Per questo motivo è necessario il coinvolgimento di diversi plessi normativi nonché del rispetto delle leggi in vigore come, ad esempio, la legge n. 106/2011 sulla rigenerazione urbana. L'azione di indirizzo e coordinamento della pubblica amministrazione diventa quindi fondamentale per il buon esito di un progetto. I regolamenti comunali hanno proprio lo scopo di fornire dei chiari binari per

[25] Cft Art 55 comma 2 del D.lgs 117/2017
[26] Cft. sentenza n.131/2020

l'azione degli uffici amministrativi, che adottano dei patti di collaborazione specifici.[27] Il contenuto dei patti può essere molto eterogeneo: si va dalla cura del verde pubblico e degli arredi urbani, passando per interventi di manutenzione di aree pubbliche, fino ad arrivare a veri e propri progetti di rinnovamento urbano. Tuttavia, occorre evidenziare che, ad oggi, la maggior parte degli interventi verte sul recupero e la riqualificazione di aree verdi o sulla promozione di attività sociali e culturali. Queste attività hanno una complessità ridotta e richiedono un esborso economico inferiore rispetto al riuso degli immobili, che probabilmente sarebbe più facilmente raggiungibile con un maggior coinvolgimento dei privati. La difficoltà principale nell'interessare le imprese a partecipare a questo genere di iniziative è evidente: i patti di collaborazione hanno carattere gratuito, civico e sociale, e proprio per questa ragione sono sottratti al regime degli appalti, caratterizzati invece dalla onerosità. È dunque necessario trovare un terminale economico che possa convincere le aziende dei vantaggi che possono derivare da una loro partecipazione attiva nei processi di amministrazione condivisa. Anche se non è facile individuare un immediato ritorno economico, diversi filoni del pensiero economico ritengono che le forme di partecipazione attiva della cittadinanza siano un driver importante dei processi di industrializzazione.

### 4. Il valore economico dell'informalità

Le esperienze che nascono da forme di cittadinanza attiva portano sicuramente dei benefici economici immediatamente visibili. Ad esempio nel caso del "Municipio Solidale", si potrebbe far riferimento al valore economico di tutti gli aiuti alimentari distribuiti, oppure al valore del materiale elettronico per la didattica a distanza messo a disposizione dei cittadini. Inoltre, la riqualificazione sociale ed ambientale di un'area pubblica può avere impatti a cascata sul sistema locale. Senza il bisogno di scomodare il caso della New York del sindaco Giuliani, che nel corso degli anni 90' ha visto aumentare significativamente il suo potenziale economico grazie alle politiche della sicurezza urbana, possiamo citare il caso del parco Sangalli a Roma. Nell'inerzia dell'amministrazione pubblica, un comitato di quartiere si è attivato per riqualificare l'area non solo da un punto di vista ambientale, ma anche sociale, riuscendo ad esempio a convincere alcuni spacciatori a lasciare la zona. Come risultato le agenzie immobiliari hanno cominciato a aggiungere nelle schede delle case circostanti delle foto del parco, che così riqualificato ha contribuito ad aumentare il valore delle abitazioni e l'appetibilità del quartiere.

[27] Sul modello dei patti di collaborazione, Cft Giglioni F. "Il valore giuridico dell'informalità per l'interesse generale. L'esempio delle città" in "la città informale" a cura di Ferroni M.V. e Ruocco G.

Il vero impatto economico dell'informalità non si esaurisce nei soli benefici immediati. Da lungo tempo la teoria economica si interroga sull'impatto di alcuni fattori intangibili[28] sulla produttività di un territorio. Come si può spiegare che due aree con simili caratteristiche socio-economiche si sviluppino con ritmi sostanzialmente differenti, alimentando un processo di polarizzazione che crea un centro e una periferia? È un caso che alcune aree trainanti per l'economia nazionale e globale, come ad esempio l'hot banana europea, si costituiscano in un determinate aree? Anche da una punto di vista puramente intuitivo la risposta è evidente. Fin dallo scorso secolo la teoria economica lo ha cercato di spiegare a partire dal concetto di esternalità. Esistono delle influenze positive, territorialmente localizzate, capaci di aumentare la produttività delle impresa a prescindere dai fattori tradizionali (terra, capitale e lavoro). La scuola di pensiero "neo-marshalliana" attribuisce queste esternalità positive alle "reti locali", ovvero al grado coesione del territorio. L'elemento sociale, inteso come sistema omogeneo di valori e conoscenze condivise, viene così inserito per la prima volta nella riflessione economica. A partire da questa prima riflessione, si sviluppa l'idea che questi contesti territoriali reticolari favoriscano un processo dinamico in termini di capacità innovativa.[29]

Le teorie che sostengono l'esistenza di vantaggi territoriali comparati legati al contesto socio-culturale hanno trovato una conferma empirica con l'avvento della globalizzazione. La frammentazione delle fasi di produzione dei beni ha contribuito a rendere ancora più evidente tali disparità. La fase pre-fabbricazione, quella della progettazione del prodotto, avviene nei paesi più avanzati. La fase di produzione vera e propria viene invece delocalizzata nei paesi con inferiore costo della manodopera. Infine, i servizi post-vendita e di marketing tornano di nuovo nei paesi del primo mondo. Le fasi a più alto valore aggiunto, quelle che richiedono maggiore creatività e innovazione, sono concentrate nelle aree leader del globo.[30] Il meccanismo che è stato appena descritto è facilmente comprensibile in relazione al contesto internazionale. ma è valido anche per l'analisi del contesto locale. La cultura e la creatività sono input fondamentali del processo di produzione e sono legate a caratteristiche socio-economiche locali.[31] Uno sviluppo locale sostenibile passa in primo luogo per un elevato livello di integrazione locale e sovralocale, e in secondo luogo per una massa critica di "fertilità" innovativa che dipende da un insieme di capitali (economico, umano, socio-

[28] Cft Montalbano P., Palumbo F. "Il ruolo dei fattori intangibili nello sviluppo locale", *ivi*

[29] Da qui si sviluppa il concetto di milieux innovateurs (luoghi in cui l'apprendimento collettivo è facilitato dalla prossimità relazionale) e quello di spatial spillovers (ovvero effetti benefici che si diffondo a raggera a partire da un centro di fermento economico-culturale)

[30] Si tratta della cosiddetta "smile curve", così denominata a causa della forma del grafico sul valore aggiunto.

[31] A tal riguardo in lettura vengono trattate le economie di urbanizzazione, la dotazione infrastrutturale, la presenza di attrattori culturali, la diversità socio-culturale in termini di origini, cultura e stili di vita.

relazionale). In quanto valori *community-centered,* l'amministrazione pubblica può portare avanti delle politiche per incrementarli. Nel tentativo di indirizzare l'operato degli amministratori, gli economisti stanno elaborando una serie di indicatori *proxy* che consentano di catturare da un punto di vista scientifico questi fattori intangibili. Innanzitutto rileva il livello della *cittadinanza attiva*, che costituisce la precondizione fondamentale per la valorizzazione del patrimonio locale. A tal fine sono molto utili indicatori che misurino la partecipazione civica e politica, la presenza del settore no-profit sul territorio.[32] Un altro aspetto rilevante riguarda la qualità e le forme del *partenariato*. L'amministrazione deve essere in grado di costruire modelli stabili di negoziazione e coalizione che contribuiscano a generare dialogo sociale. Diventa rilevante il grado di rappresentatività di queste strutture, che devono coinvolgere tutti gli attori presenti sul territorio, conciliando le due logiche del settore profit e no profit. La presenza di modelli di amministrazione condivisa e di patti collaborazione come quelli descritti in precedenza è un indicatore importante della qualità di tale dialogo. Successivamente, diventa necessario inserire l'esperienza locale in un contesto di *processi integrati*. L'interconnessione nel sistema di governance multilivello consente da una parte la stabilizzazione istituzionale, dall'altra il coinvolgimento di capitali e finanziamenti in grado di garantire l'indipendenza dalle forme di aiuti e assistenzialismo. L'obiettivo è di disegnare un piano integrato per potenziare gli attrattori territoriali e coordinarli in una rete di asset locali gestita dalle istituzioni pubbliche.

L'indicazione di policy che si può trarre da questa riflessione è che i fattori intangibili sono una condizione necessaria, ma non sufficiente, per implementare processi di sviluppo locale. È ormai evidente che la creatività e l'innovazione sono le determinanti chiave del processo di crescita di lungo termine, ma tali fattori non sono forniti spontaneamente dal mercato e necessitano del supporto di politiche pubbliche. Le esperienze di cittadinanza attiva rientrano tra i fattori intangibili che rappresentano un volano del processo di produzione economica, ma necessitano dell'indirizzo e del coordinamento dell'istituzione pubblica per esprimere appieno il loro potenziale. I regolamenti per la rigenerazione urbana e i patti di collaborazione, di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, rappresentano gli strumenti giuridici adeguati per ricondurre situazioni informali al diritto formale. È tuttavia necessario che esperienze come quella del municipio solidale non restino un unicum isolato nel contesto nazionale. Le istituzioni dovrebbero arrivare a essere in grado di inserirle in un piano

[32] Nel 2015 l'ISTAT ha elaborato l'Urbes, che comprende 64 misure in parte riferibili agli indicatori nazionali e in parte appositamente elaborati per i comuni.

integrato di valorizzazione, che sia in grado di generare effetti spillover e processi di apprendimento collettivo proprio grazie alla prossimità relazionale.

**Bibliografia**

Arena Gregorio, "*I custodi della bellezza*", Touring club italiano, 2020

Di Lascio Francesca, Giglioni Fabio "*La rigenerazione di beni e spazi urbani contributo al diritto delle città*", Il Mulino, 2017

Ferroni Maria Vittoria, Ruocco Giovanni, "*La città informale. Approcci teorici"*, Castelvecchi, 2021

Montalbano Pierluigi, Valentino Pietro Antonio "*Cultural* policies *and local development: theory and practices.*" Economia della Cultura, 25(3-4)

Tupone Ferdinando, "*La rigenerazione urbana tra mobilità sociale e mobilità politica. Il caso del Municipio Roma VIII: una lettura sistemica*", Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Giulia Maria Cassani***

# *Tre approcci diversi alla rigenerazione urbana a Roma. Il ruolo fondamentale delle istituzioni per il "diritto alla città" e la creazione di "beni comuni" urbani*

**A.A. 2021**

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

***Sommario***

*1. Premessa - 2. La rigenerazione urbana a Roma dalla prospettiva del "diritto alla città" - 3. Il progetto del Quartiere della Città della Scienza dopo l'esperienza dei privati - 4. Le opportunità del PON Metro - 5. Il bando internazionale "Reinventing Cities" - 6. Tre approcci diversi allo stesso problema - 7. Considerazioni conclusive*

***Abstract***

*Il presente elaborato si concentra su tre esperienze diverse di rigenerazione urbana, partendo dalla formulazione teorica che fa riferimento al "Droit à la ville" di H. Lefebvre. Vengono analizzati il caso dello SMMEP di Via Guido Reni, alcune iniziative finanziate grazie al PON Metro 2014-2020 e l'esperienza del bando internazionale "Reinventing Cities". L'elaborato cerca di evidenziare il ruolo fondamentale delle istituzioni in tali processi, nell'ambito della riflessione della comunità stessa su come la città possa cambiare e migliorare, restituendo alla cittadinanza spazi in precedenza abbandonati.*

## 1. Premessa

La città è il luogo ideale dell'interazione, della produzione e dell'innovazione. Sebbene sia stata definita in innumerevoli modi[33], la città può essere generalmente considerata un sistema ad alto grado di complessità sociale, economica e politica dove avviene spesso il conflitto e dove la presenza di infrastrutture istituzionali per risolverlo si rivela in definitiva cruciale. Il mondo è ormai molto più urbanizzato di quanto in passato si credeva potesse diventare ed è divenuta così imprescindibile la necessità di studiare e conoscere in maniera approfondita le dinamiche di questi sistemi interconnessi, quali sono gli insediamenti urbani, dove scienza, natura e presenza antropica si fondono e interagiscono da sempre.

La città è stata spesso concettualizzata da una prospettiva politica, economica e sociale. Se Cole e Payre[34] ci hanno mostrato l'evoluzione nella sua teorizzazione sia da un punto di vista macro-sociologico sia prendendo in esame il nesso tra globalizzazione e mobilitazione politica dei gruppi che vivono all'interno della città, Florida ci ha descritto come l'agglomerato urbano sia precondizione essenziale per l'imprenditorialità e per l'innovazione, osservando quanto nel tessuto urbano si riescano a combinare risorse di natura economica con il capitale umano, entrambi fondamentali per determinare "knowledge spillovers" e modalità di crescita resilienti. Allo stesso tempo, la relazione che si instaura nell'epoca contemporanea fra il diritto e la città ha ormai superato i tradizionali poteri regolativi riferiti

[33] E ancora tutt'oggi non esista standardizzazione e univocità nella definizione della città, visto che unitamente a criteri di natura amministrativa vengono ormai, sempre più frequentemente, impiegati criteri di natura demografica ed economica che creano non pochi problemi a livello di dialogo fra organizzazioni internazionali.

[34] Cole, Alistair e Payre, Renaud. (2016), "Cities as political objects". In *Cities as Political Objects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. DOI: https://doi.org/10.4337/9781784719906.00009 [October 2020].

al consumo del suolo (la trasformazione fisica dell'*asset* principale di un agglomerato urbano), sconfinando in ambiti diversi quali, ad esempio, il ruolo dell'amministrazione cittadina nella regolazione, nell'impedimento o nella facilitazione (a seconda dei casi) della trasformazione fisica e non della città. Scienziati politici e giuristi sono ormai d'accordo nel definire quello contemporaneo come un "Rinascimento politico" [35] urbano, che sembra sia avvenuto in parallelo alla perdita parziale di potere degli Stati nazionali. Sono ormai consolidate, infatti, reti diplomatiche cittadine che intrattengono relazioni a livello internazionale di una certa rilevanza (para-diplomazia emersa in risposta a forti pressioni provenienti dalle comunità urbane su temi urgenti) così come è divenuto consuetudinario l'attivismo politico dei sindaci a livello nazionale ed europeo. Come testimoniato dalla recente crisi pandemica, gestire le criticità che nascono dalla prossimità (concetto cardine nella descrizione della città) è la sfida di questo nuovo millennio, in cui finalmente si è compreso come tutti i più importanti fenomeni globali (più o meno positivi) abbiano radici urbane. L'urbanizzazione e la risultante alta densità abitativa, il degrado ambientale, i mutamenti climatici e i fenomeni migratori nonché la globalizzazione stessa condividono tutti un'importante dimensione urbana. Solo avendo successo nella gestione della complessità di queste e altre tendenze sarà possibile continuare a godere delle esternalità positive generate dall'agglomerazione (se si pensa alla crescita economica da essa risultante), mantenendone però sotto controllo i risvolti meno piacevoli come la dialettica che si instaura tra centro e periferia o il rischio di una progressiva gentrificazione e perdita di identità socio-culturale a vantaggio di interessi prettamente speculativi. A tal proposito, Fennell[36] insiste sulla necessità di sviluppare forme di azione collettiva per contrastare le esternalità negative derivanti dalle economie di agglomerazione.

Durante tutto il ventesimo secolo, infatti, notevole enfasi è stata posta su un paradigma di crescita economica e di sviluppo che si traduceva principalmente nel mondo in cui lo spazio urbano veniva organizzato e impiegato. Tuttavia, proprio considerando quanto ormai il potere autoritativo cittadino abbia superato la mera definizione di cosa il privato può o non può fare in base al suo diritto di proprietà, va riconosciuto quanto le città siano state anche capaci di democratizzare il fenomeno della globalizzazione, attraverso la promozione di obiettivi di inclusione economica e sociale. Con la progressiva trasformazione dello spazio pubblico in spazio privato esclusivo e la parallela espansione dei diritti privati a danno di quelli pubblici,

[35] Da Barber, Benjamin, (2013), "If mayors ruled the world".

[36] Fennell, Lee Anne, (2014), "Agglomerama". University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 710, Disponibile su SSRN: https://ssrn.com/abstract=2532270 [October 2020].

vista la sottrazione dal controllo pubblico di notevoli risorse, anche le forme di aggregazione sociale (rinvenibili nei concetti di cittadinanza, comunità o famiglia) sono state soggette a un cambio nel paradigma interpretativo. Facendo riferimento non soltanto alla trasformazione materiale del suolo cittadino, ma anche al valore dello spazio e delle persone che decidono di spostarsi nella città, negli ultimi trenta anni le relazioni sociali hanno risentito di una progressiva perdita di fiducia reciproca che si è progressivamente accompagnata a una distinzione netta fra ciò che è "dentro" e ciò che resta "fuori" (*gated communities*) nonché in una perdita generalizzata di capitale sociale. Tali tendenze di trasformazione del tessuto urbano, ascrivibili al modello di sviluppo neoliberale, hanno perciò eroso il senso di comunità rimpiazzandolo in alcuni casi con un senso di insicurezza e con la graduale ed inesorabile crescita di diseguaglianze di vario tipo. Già alla fine degli anni '80 Gerald Frug contestava la nozione tipicamente liberale di città, cercando di decostruirne l'ideologia e mostrando quanto l'estensione del potere e del significato di città andasse oltre quanto stabilito dalla forma di governo dello Stato. La città è divenuta nel corso del tempo un'organizzazione sociale sempre più auto-sostenibile e auto-organizzata.

La rigenerazione urbana si inserisce all'interno della contemporanea "cultura della trasformazione" che comprende esigenze diverse a seconda delle forme insediative da cui esse provengono: città storica, città consolidata, periferia urbana, insediamento diffuso. La riqualificazione della città esistente è una questione aperta, ormai da decenni al centro dell'agenda politica nazionale ed europea, a tutti i livelli istituzionali. Un'importante novità nell'accezione attuale della "riqualificazione" riguarda la sua natura integrata, capace di coniugare l'azione fisica sul patrimonio edilizio con azioni di tipo sociale, culturale e ambientale, nel rispetto dei principi di partecipazione e sostenibilità[37]. Nel nostro sistema giuridico, l'eventualità viene riconosciuta e incentivata attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale enunciato all'art.118, 4° co. della Costituzione. Nel corso del tempo, con il progressivo cambiamento del contesto socio-economico all'interno della città e a causa delle nuove sfide globali cui essa ha dovuto far fronte, la rigenerazione urbana ha assunto un ruolo "salvifico" rispetto al degrado e al malessere sociale presente in alcune aree, divenendo così il simbolo della vittoria di quelle comunità che riescono a far sentire la propria voce. Ciononostante, per scongiurare il rischio che l'attivismo di alcuni gruppi all'interno dell'agglomerato urbano (molto spesso legato al livello reddituale dei residenti coinvolti) così come l'esito degli interventi di rigenerazione si traduca in un'ulteriore segregazione sociale

[37] Poli, Irene e Ravagnan, Chiara (2017), "La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, 20, pp. 135-153.

(razziale, economica), senza produrre alcun risultato che possa definirsi redistributivo, si comprende l'importanza della presenza e del ruolo del governo locale. Oltre all'iniziativa dei cittadini e alle opportunità fornite dalle possibilità di partnership con i privati, rimane indubbiamente essenziale una corretta gestione di tutti gli interventi da parte dell'amministrazione municipale, per evitare l'innalzamento di barriere aggiuntive nello spazio urbano. Ciò non toglie che la conseguente gestione della risorsa in questione possa diventare condivisa solo fra la comunità e i privati (senza alcun coinvolgimento del pubblico, in maniera così meno "costosa"). Resta però imprescindibile la precisa definizione e applicazione da parte dell'istituzione coinvolta delle regole stabilite.

## 2. La rigenerazione urbana a Roma dalla prospettiva del "diritto alla città"

Il concetto di "diritto alla città"[38] risulta utile per ragionare dello spazio urbano alla luce di quanto detto finora e per spostare l'attenzione su altre istanze più contemporanee. Queste ultime sono finalizzate a predicare come "Commons" alcune risorse della città (oltre che l'insediamento urbano stesso nel complesso) attraverso gli interventi di rigenerazione e riqualificazione di aree e complessi abbandonati, che non trasmettono a pieno il loro valore sociale ed economico per la comunità.

La formulazione di Lefebvre, che si inserisce nel solco del pensiero marxista nonostante le critiche ricevute successivamente dai marxisti più ortodossi[39], riguarda principalmente la produzione dello spazio, le possibilità del suo uso e la denuncia della visibile e continua standardizzazione degli insediamenti urbani al tempo della società capitalista industriale. Alla fine degli anni '60 il teorico francese evidenziava il progressivo impoverimento del tessuto urbano dal punto di vista della sua intrinseca complessità sociale, sottolineando invece quanta attenzione fosse stata posta sul valore di scambio (perno del sistema capitalistico insieme alla proprietà). La crisi è sia teorica sia pratica e la soluzione indicata da Lefebvre si basava sulla funzione sociale del concetto di proprietà che, attraverso il pieno sfruttamento del potenziale di ricchezza contenuto in un bene, rimanda al godimento di tutti i vantaggi sopracitati legati all'agglomerazione urbana in maniera però sostenibile e socialmente accettabile. Interessante è la differenza semantica attribuita da Lefebvre ai termini "prodotto" e "opera", se il primo è il risultato di un processo ripetitivo e alienante, la seconda invece è subordinata all'arte e alla

[38] Il Forum Urbano Mondiale di ONU-Habitat del 2010 lo ha definito "il diritto collettivo delle generazioni presenti e future a città sostenibili libere da discriminazioni basate su sesso, età, razza, stato di salute, reddito, nazionalità, origine etnica, migrazione, orientamento politico, violenza sessuale o religiosa, e che proteggono la loro identità e memoria culturale".

[39] Visto lo spostamento del focus attuato dalla classe operaia alla classe urbana.

creatività. Il "diritto alla città" risiede perciò nel suo valore d'uso che attraverso l'appropriazione dello spazio conduce alla costruzione dello spazio urbano come opera[40].

Nella società contemporanea notevoli sono le differenze rispetto alla società descritta da Lefebvre, ciononostante è possibile constatare come la crisi generatrice dell'appello iniziale al "diritto alla città" non si sia risolta, al contrario, la situazione sembra essere peggiorata. In questo senso la teorizzazione dello studioso francese, seppure parzialmente snaturata o modificata, è stata attualizzata e trova oggi forti legami con le riflessioni sui beni comuni in ambito urbano. Il dibattito sulla progressiva cementificazione, favorita dalla finanziarizzazione dell'economia e dalla museificazione dei centri, fa emergere nuove esigenze connesse ai fenomeni di limitazione dell'accessibilità alla città e all'abbandono delle periferie. Foster e Iaione[41], riprendendo la celebre formulazione del premio Nobel Elinor Ostrom, nella loro tassonomia dei "Commons" immaginano la città come un bene co-gestito, in cui sia possibile produrre socialmente beni comuni sulla base di una relazione normativa e proficua fra residenti e beni stessi. Il modello teorico proposto, basato sui tre principi di sussidiarietà orizzontale, collaborazione e policentrismo, conduce proprio alla caratterizzazione di una *governance* di questi beni che abbia come fine una distribuzione più equa delle risorse economiche e sociali, che migliori la vita, le opportunità lavorative e di socializzazione per la comunità che vive nella città e che ridia valore ai beni divenuti comuni.

Muovendo dal piano teorico a quello più pratico, il carattere collettivo del "diritto alla città" è visibile nelle rivendicazioni[42], nelle occupazioni permanenti o temporanee (abitative o culturali), nei luoghi di autorganizzazione, nei parchi e nei giardini curati direttamente dai cittadini, nelle contestazioni alla chiusura degli spazi urbani e, più in generale, nella richiesta da parte della cittadinanza della restituzione di alcuni spazi, la cui proprietà è pubblica ma il cui potenziale non viene pienamente sfruttato in senso socialmente utile. Per quanto riguarda la città di Roma celebre è stata l'occupazione del Teatro Valle nel 2011, così come la creazione della "Libera Repubblica di San Lorenzo" nel 2013 o della "Rete per il diritto alla città" avvenuta nel 2014. Questi sono solo alcuni esempi di movimenti spontanei che condividono l'opposizione alla speculazione fuori controllo, lottando sia contro i privati sia

[40] Belingardi, Chiara (2016), "Diritto alla città e beni comuni" in *Contesti, Città, Territori, Progetti*. Firenze University Press. DOI: 10.13128/contesti-20371. [Disponibile 11-06-21]

[41] Foster, Sheila e Iaione, Christian, (2015), "The City as a Commons" in 34 Yale L. & Pol'y Rev. 281 (2016). Disponibile presso SSRN: https://ssrn.com/abstract=2653084 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2653084 [October 2020].

[42] Che secondo Lefebvre si basano sull'uso e sull'appropriazione antitetici alla proprietà che è stabile e senza funzione sociale.

contro il settore pubblico (in alcuni casi) all'interno delle loro micro-realtà per la salvaguardia dei loro vitali spazi comuni.

Più specificatamente, il Piano Regolatore Generale della Città di Roma del 2008 ha rappresentato, nonostante le criticità riscontrate durante la sua attuazione, un vero e proprio "laboratorio" per le strategie di rigenerazione. In concomitanza con la fase di metropolizzazione della città contemporanea, la gestione della strategia complessiva ha dato priorità proprio ad interventi di rigenerazione su un doppio livello di progettazione: urbano/metropolitano o locale e nel rispetto della sostenibilità[43]. Tuttavia, sebbene nelle intenzioni degli ideatori del piano ci fosse una modifica radicale delle relazioni fra centro e periferia (mediante la ricomposizione della città storica, consolidata, da ristrutturare, da trasformare) insieme al raggiungimento di una maggiore funzionalità della mobilità, i risultati sono stati in molti casi effimeri. Scarsi o assenti i benefici registrati per molti abitanti e si è continuato nel solco di un modello economico di crescita per Roma basato esclusivamente sul turismo che, come è ormai tristemente noto, potrebbe crollare rovinosamente in maniera molto rapida.

Nell'ambito della rigenerazione urbana, le esperienze precedentemente descritte vengono comunemente definite di gestione o iniziativa "dal basso". Il modello consiste principalmente nel coordinamento di reti di soggetti economici e sociali spontaneamente costituitesi che coinvolgono attori privati e pubblici attraverso forme di "sharing economy". Accanto a queste reti continuano a esistere modelli più tradizionali di gestione: "dall'alto" o "PRINT" (Progetti integrati, definiti dalla Legge regionale Lazio n. 22/97). L'obiettivo di questo elaborato è mostrare come l'attuale molteplicità di approcci alla rigenerazione sia inquadrabile nel quadro teorico descritto in precedenza, visto quanto le varie modalità (privata, partenariale o pubblica) tendano (o dovrebbero tendere) verso un comune obiettivo. Si tratta della crescita e dello sviluppo della città non completamente assoggettati alla speculazione che mirino, invece, all'inclusione e alla co-produzione di valore sociale. In questo contesto, il ruolo delle istituzioni dovrebbe trasformarsi in quello di soggetto facilitatore nell'ambito della co-produzione, capace di coordinare e armonizzare le istanze provenienti da attori diversi e agire concretamente portando a compimento i progetti di riqualificazione entro tempi accettabili.

## 3. Il progetto del Quartiere della Città della Scienza dopo l'esperienza dei privati

[43] Poli, Irene e Ravagnan, Chiara (2017), "La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, 20, p.138.

Lo "Stabilimento militare materiali elettronici e di precisione" (SMMEP) di Via Guido Reni (II Municipio), sorge nel quartiere Flaminio come complesso industriale di inizio '900. Nel corso degli anni l'area in questione si è arricchita di valide strutture al servizio della città (Auditorium, MAXXI) ma già vantava opere architettonica di una certa rilevanza come lo Stadio Flaminio e il Palazzo dello Sport[44]. Nel complesso il quartiere è a grande valenza culturale, dotato di sufficienti infrastrutture per la mobilità pubblica, gode quindi di uno status privilegiato rispetto ad altre zone della città, tuttavia, il completamento del progetto di rigenerazione dello SMMEP avrebbe contribuito senz'altro ad aumentarne il capitale sociale.
La storia[45] si sviluppa nel corso dell'ultimo decennio in cui, dopo vari Protocolli d'Intesa siglati fra le giunte che si sono succedute e tavoli di lavori partecipati cui hanno preso parte l'Assessorato, il Municipio e i rappresentanti delle associazioni locali, l'iter di rigenerazione non è mai arrivato al termine. Arrestatosi in Commissione Urbanistica o a causa della tardiva approvazione del Piano di Recupero che avrebbe dovuto precedere la realizzazione del progetto, neanche dopo la Conferenza dei Servizi che si è svolta nel 2016 la rigenerazione è cominciata. Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SRG, a cui dal 2013 è stato ceduto lo stabilimento[46] e con la quale nel 2014 è stato siglato un ulteriore Protocollo d'Intesa[47], ha nel corso del 2018 e 2019 affidato i locali per mostre, fiere ed eventi organizzati da società private, dando luogo a una temporanea rigenerazione privata dell'area capace di cubare notevoli introiti. Con l'affidamento nel 2019 di alcuni degli immobili all'azienda Ninetynine (nell'ambito del progetto "Urban Value") è nato un vero e proprio format capace di generare un indotto per 37 milioni di euro[48]. Tuttavia, la nuova Proposta di deliberazione approvata nel 2019 non solo ha previsto un PRINT in variante dell'adozione del precedente Piano di Recupero, bensì ha anche introdotto una flessibilità nel mix delle destinazioni residenziali pari al 20% della SUL (Superficie Utile Lorda), prevedendo deroghe agli standard urbanistici in tema di parcheggi pubblici, verde e servizi pubblici in generale. Il Masterplan[49] del nuovo quartiere (progetto vincitore del concorso internazionale bandito nel 2015) è diventato un mero documento di indirizzo e le preoccupazioni in merito alla delibera menzionata hanno

[44] Trovandosi già nelle vicinanze il Foro Italico a cui la zona è stata collegata di recente attraverso il Ponte della Musica.
[45] La cronologia puntuale di tutti gli accadimenti è disponibile su https://www.carteinregola.it/index.php/ex-stabilimenti-militari-via-guido-reni-ii-municipio/ [10-06-21].
[46] Inserendo lo SMMEP tra gli edifici pubblici da "valorizzare" per abbassare la percentuale di debito italiano.
[47] Prevedeva che fosse bandito un Concorso Internazionale per l'elaborazione del progetto e che il costo della realizzazione fosse posto a carico di Cdp, non gravando sul bilancio del Comune.
[48] Per maggiori informazioni visitare: https://guidorenidistrict.com/grazie/ [11-06-2021].
[49] Così come la centralità dell'obiettivo di far diventare l'area la cosiddetta "Città della Scienza" sembra essere gradualmente diminuita.

riguardato principalmente la divaricazione fra completamento delle parti pubbliche e private e la necessità di un "supplemento di lavoro" per garantire i tempi previsti. Appare, dunque, evidente quanto l'istituzione pubblica coinvolta[50] (indipendentemente dallo schieramento politico di maggioranza), non abbia funzionato da autorità capace di catalizzare l'intervento di rigenerazione, ponendosi come mediatore fra gli interessi presenti. Al contrario, notevoli le dilazioni e i ripensamenti che hanno inevitabilmente compromesso la conclusione del progetto. Perché dunque non affidare direttamente al privato, rinnovando annualmente la concessione e assicurando la creazione di spazi e servizi pubblici, la gestione dell'intervento di rigenerazione?

### 4. Le opportunità del PON Metro

Il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020" è stato adottato nel luglio 2015 con Decisione della Commissione Europea ed è stato uno tra i settantacinque programmi attuati in Italia nel corso del quinto ciclo della Politica di Coesione dell'UE. La dotazione finanziaria prevista ammontava a 892 milioni di euro di cui 588 provenienti da risorse comunitarie (FESR, FSE)[51] e 304 previsti dal co-finanziamento nazionale[52]. Sebbene l'Autorità di Gestione designata fosse l'Agenzia per la Coesione Territoriale, alle città capoluogo è stato affidato il ruolo di Organismo Intermedio, amministrando di fatto le risorse economiche e detenendo così la responsabilità degli interventi. I temi principali su cui strutturare l'idea di sviluppo hanno riguardato l' agenda digitale, la sostenibilità dei servizi pubblici sia energetica sia ambientale e la mobilità, l' innovazione e l' inclusione sociale[53].

Per Roma, coerentemente con gli obiettivi del Piano Strategico di Roma Capitale, le finalità principali sono state: crescita civile, sviluppo sostenibile e consolidamento tra la principali città internazionali. Numerosi sono stati gli interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana realizzati attraverso il Programma: i "Servizi innovativi per l'abitare" per la ri-articolazione della residenzialità per persone anziane, l'attivazione di uffici e iniziative di *housing* per donne vittima di violenza, l'implementazione di sistemi di accoglienza per persone senza dimora. Questi sono alcuni esempi di recupero e sfruttamento di spazi e alloggi con finalità di protezione e risanamento sociale e lavorativo. Nel caso del *grant* europeo, tuttavia, si è potuto constatare in maniera più immediata l'impatto positivo dei progetti

[50] La Giunta capitolina o la Commissione Urbanistica, a seconda dei casi.
[51] 446 milioni di euro dal Fondo di Sviluppo Regione e 142 milioni di euro dal Fondo Sociale Europeo
[52] Il programma ha interessato quattordici città metropolitane del Paese, con una distribuzione di risorse di circa 90 milioni per ciascuna città del Sud e 40 per quelle del Centro e del Nord (Roma nello specifico ha beneficiato di 37,7 miliardi di euro stanziati).
[53] Obiettivi Tematici n. 2 – 4 – 9.

finanziati soprattutto sul capitale sociale della città. Alla base della strategia adottata[54] vi è stata infatti una visione volontaristica del Piano, unitamente alla leadership definita "aperta" dell'Amministrazione capitolina (intenzionata dunque a coinvolgere vari soggetti nelle reti decisionali e a favorire la partecipazione della cittadinanza in generale), nonché un'attenzione particolare agli strumenti attuativi tecnico-amministrativi e finanziari che ha permesso di portare a termine le azioni intraprese. La loro realizzazione ha coinvolto anche i Comuni della Città Metropolitana, innescando una visione integrata tra i Sistemi locali e la città di Roma.

### 5. Il bando internazionale "Reinventing Cities"

A differenza delle due esperienze descritte fin qui, il bando internazionale avviato nel dicembre 2019 ha costituito invece un'occasione per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana sulla base di progetti dall'alto potenziale innovativo, sostenibili e potenzialmente replicabili, nell'ottica di un nuovo cambio del paradigma urbano. Così come le altre otto città del mondo partecipanti, Roma ha messo a bando progetti finalizzati alla trasformazione di cinque siti (aree dismesse ed edifici abbandonati) dislocati in zone diverse della città[55]. Tramite manifestazioni di interesse e procedure concorrenziali, gli investitori, gli operatori (inclusi ambientalisti e start-up) e i progettisti hanno avuto la possibilità di avanzare proposte dialogando con l'amministrazione pubblica, le associazioni cittadine e i vari stakeholder locali coinvolti. Alla base dell'approccio previsto vi era dunque l'idea di stabilire delle partnership pubblico-private, sfruttando tali sinergie per ottenere interventi ad elevate prestazioni ambientali e di indiscusso valore sociale. Trattandosi di aree molto spesso collocate in quartieri ad alta densità abitativa, più o meno periferici, la rigenerazione si è posta come obiettivo quello di rivitalizzare i siti e le zone circostanti, offrendo non solo nuovi servizi e funzioni per la collettività ma anche fonti di occupazione, dando così un notevole impulso al contesto socio-economico di riferimento.

Le procedure in questo caso si sono svolte rispettando tutte le tappe stabilite e tra il dicembre 2019 e il febbraio 2021 si è passati gradualmente dal lancio della manifestazione di interesse alla composizione della giuria per l'analisi e la selezione finale delle proposte ricevute.

[54] Per maggiori informazioni consultare: http://www.ponmetro.it/wpcontent/uploads/2016/10/Dossier_Strategie-di-sviluppo-urbano-sostenibile_Roma-Capitale.pdf [12-06-21].

[55] Il complesso Mira-Lanza nel quartiere Marconi abbandonato dalla fine della II Guerra Mondiale (solo parzialmente riutilizzato ospitando il Teatro India); l' "Ex Filanda", che si trova tra la Basilica di San Giovanni in Laterano e quella di Santa Croce in Gerusalemme; l'area di Roma Tuscolana, cruciale per la riduzione del traffico veicolare e la promozione di una rete di mobilità sostenibile; l'Ex Mercato di Torre Spaccata, nel quadrante Est della città.

## 6. Tre approcci diversi allo stesso problema

Come specificato all'inizio dell'elaborato, la descrizione dei tre differenti approcci alla rigenerazione (privato, pubblico, partenariale) intendeva dimostrare quanto indipendentemente dall'idea dalla strategia di fondo e dagli obblighi normativi e contrattuali previsti, il fine comune degli interventi dovrebbe essere il medesimo. Tuttavia, nonostante l'individuazione di tale denominatore comune, è emerso quanto le modalità di gestione dell'intervento di riqualificazione da parte dell'amministrazione cittadina siano poi il fattore decisivo per la sua riuscita. Nell'ambito della contemporanea tendenza globale al "poolism", che implica la scelta di vie alternative a quelle capital-intensive o all'economia di mercato e, dunque, la creazione di "Commons" urbani, l'amministrazione municipale è obbligata a tenere il passo, rispettando le scadenze e i tempi normali di esecuzione. Se l'uso non regolato e l'abuso incontrollato da parte di un privato depredano il valore sociale di uno spazio, di un'area, di un edificio, questo avviene in maniera del tutto similare ad una decisione dell'amministrazione pubblica in termini di pianificazione che arriva in ritardo. Egualmente quest'ultima si tradurrebbe in una sottrazione di utilità per la collettività in termini di salute, libertà, socialità e dignità del vivere. Poiché il territorio, o meglio, lo spazio urbano è intrinsecamente correlato con le relazioni sociali che si strutturano al suo interno, il governo del territorio è una responsabilità cruciale dell'attore pubblico in questione. Tale responsabilità non è riconducibile solo alla realizzazione del Piano Regolatore, ma si constata nell'atteggiamento proattivo e responsabile, nella capacità di gestire processi complessi armonizzando interessi diversi, tendendo a mente l'obiettivo comune e, in ultima analisi, raggiungendolo concretamente.

## 7. Considerazioni conclusive

Il quadro teorico costruito intorno al concetto di "diritto alla città", sia che lo si voglia interpretare come "diritto di secondo livello" (formato cioè da vari diritti), sia che lo si declini in maniera più radicale (pensando all'appropriazione), resta comunque molto utile per comprendere la dimensione collettiva del concetto di proprietà e le rivendicazioni attuali rivolte a beni potenzialmente comuni. La realizzazione della città come "opera" è uno spunto per ripensare in maniera collettiva al significato e al valore dell'insediamento urbano. Nonostante il concetto di "diritto alla città" risulti molto ampio e dai confini e dai contenuti variabili, è in grado di federare istanze di movimenti diversi che si riferiscono però, in generale, all'attivismo delle comunità interessate a difendere e a ridare valore a risorse

abbandonate (che non possono essere acquisite o prese in locazione), restituendole al godimento di tutta la cittadinanza[56]. Se è vero che da sola la retorica non è in grado di innescare il cambiamento necessario, sulla base di quanto esposto fin qui resta infine (come già ribadito) fondamentale il ruolo delle istituzioni.

[56] Al fine di evitare che l'esternalità positiva generata dalla riqualificazione venga trasformata in un'ulteriore rendita, dunque, capitalizzata.

**Bibliografia**

Belingardi, Chiara (2016), "Diritto alla città e beni comuni" in *Contesti, Città, Territori, Progetti*. Firenze University Press. DOI: 10.13128/contesti-20371. [Disponibile 11-06-21].

Cole, Alistair e Payre, Renaud. (2016), "Cities as political objects". In *Cities as Political Objects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. DOI: https://doi.org/10.4337/9781784719906.00009 [October 2020].

Fennell, Lee Anne, (2014), "Agglomerama". University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 710, Disponibile su SSRN: https://ssrn.com/abstract=2532270 [October 2020].

Foster, Sheila e Iaione, Christian, (2015), "The City as a Commons" in 34 Yale L. & Pol'y Rev. 281 (2016). Disponibile presso SSRN: https://ssrn.com/abstract=2653084 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2653084 [October 2020].

Marella, Maria Rosaria, (2015) "Lo spazio urbano come bene comune", in *Scienze del territorio. Ricostruire la città*, pp. 78-87, DOI: 10.13128/Scienze_Territorio-16252. Firenze University Press

Poli, Irene e Ravagnan, Chiara (2017), "La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, 20, pp. 135-153.

Sitografia

https://www.agenziacoesione.gov.it/pon/pon-metro/

https://www.c40reinventingcities.org/en/professionals/

https://www.carteinregola.it/index.php/ex-stabilimenti-militari-via-guido-reni-ii-municipio/

https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/reinventing-cities-il-punto-dopo-il-meeting.page

https://www.internazionale.it/reportage/sarah-gainsforth/2020/05/07/roma-rigenerazione-effimera

http://www.liberarepubblicadisanlorenzo.it/resisti-ricorda-libera/

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Luca Cinardi***

# *La rigenerazione dei ‘’nonluoghi’’ come strumento di rilancio per le città nel periodo post pandemico*

**A.A. 2021**

* Facoltà di Architettura – Sapienza Università di Roma

***Sommario***

*1. Introduzione – 2. L' individuazione delle aree e delle caratteristiche principali – 3. Dalla rigenerazione urbana alla città del futuro– 3.1 Il ruolo delle imprese nella rigenerazione urbana – 4. Progetto Porta Nuova: il punto di partenza per una prospettiva futura*

***Abstract***

*La relazione ipotizza una possibile strategia di rilancio delle città nel post pandemia attraverso le aree attualmente non qualificate dal punto di vista urbano, sociale ed economico. Di queste ne analizza le principali caratteristiche e le attività necessarie per l'identificazione. Partendo dagli strumenti esistenti, si suggeriscono delle ipotesi di miglioramento, evidenziando il ruolo delle imprese ed il supporto offerto all'interno del processo rigenerativo. Infine, si ipotizzano le caratteristiche degli interventi volti al miglioramento della qualità della vita, la crescita economica e lo sviluppo tecnologico, finalizzati a creare una rete di nuovi interventi nel sistema urbano consolidato.*

## 1. Introduzione

Durante gli incontri della scuola per le politiche pubbliche 2021 si è a lungo dibattuto sul ruolo delle città, identificandole come il principale motore di innovazione e civilizzazione. Il professor Balducci del Politecnico di Milano, citando il libro "Cities in Civilisation" di Peter Hall del 1998, conferma l'importante ruolo che i centri urbanizzati hanno avuto nella storia ed introduce quali potrebbero essere le prospettive future per rendere le città un valido strumento di rilancio economico e sociale. In particolar modo ipotizza quali potrebbero essere le caratteristiche dei centri urbanizzati nel post pandemia: la città dovrà usare in modo integrato relazioni a distanza e di prossimità, dovrà permettere una flessibilità nelle funzioni e nelle attività, affrontare la povertà e le disuguaglianze spaziali, valorizzare i suoi lavoratori, sviluppare una politica abitativa sottratta al solo controllo del mercato e fare il massimo uso degli insegnamenti che la pandemia ci ha dato modo di apprendere, ponendo alla base dell'agire pensiero e strategia. Successivamente durante l'incontro con la professoressa Tiboni, assessore all'urbanistica del Comune di Brescia, è stata nuovamente ribadita l'importanza di avere una strategia di intervento, in contrapposizione all'agire in via emergenziale che è stato messo in atto durante la pandemia. Traendo spunto da questa riflessione ho voluto sviluppare un'ipotesi sulle possibili strategie applicabili a particolari parti di città attualmente non qualificanti, così da attivare un processo di trasformazione e adeguamento del tessuto urbanizzato finalizzato al rinnovamento complessivo della città attraverso interventi puntuali mirati. Partendo da queste tematiche emerse nel corso degli incontri ci si sofferma su tre punti cardine trattati nei successivi capitoli: il primo individua le aree trasformabili delineandone le principali caratteristiche territoriali, morfologiche,

economiche, sociali e ambientali, analizza l'impatto sull'intorno prossimo e l'importanza di un censimento delle suddette aree. Il secondo analizza gli strumenti esistenti, propone delle ipotesi di miglioramento e illustra attraverso alcuni esempi il ruolo delle imprese nell'attuazione degli interventi. L'ultimo punto infine, partendo da un intervento realizzato, approfondisce, anche attraverso brevi riflessioni personali, come si configurerebbe un intervento ''tipo'' e quali potrebbero essere i vantaggi della moltitudine di interventi puntuali organizzati in una maglia connessa.

## 2. L'individuazione delle aree e delle caratteristiche principali

All'interno del contesto urbano il cittadino si trova spesso ad accettare, anche in maniera inconsapevole, che alcuni spazi della città siano occupati senza un'effettiva funzione. Il possibile punto di partenza per il rilancio dei centri urbani potrebbe iniziare proprio da questi ''non luoghi'': spazi che si presentano dal punto di vista urbano come dei vuoti (aree di risulta, aree verdi degradate, aree soggette a bonifica, ecc.) o come pieni (aree soggette ad edificazione abusiva, aree industriali dismesse, caserme in disuso ecc.). Queste porzioni di città dalla dimensione molto variabile si caratterizzano come delle vere e proprie barriere sotto diversi punti di vista: presentano molto spesso dei limiti fisici come recinzioni, cancellate o muri che rendono l'area inaccessibile agli abitanti, oppure presentano delle barriere invisibili come la scarsa illuminazione, scari requisiti di sicurezza o di qualità degli spazi che impediscono in maniera impercettibile la vivibilità del luogo. Alcune aree vengono rese inaccessibili volutamente, le aree inquinate a causa dei costi elevati di messa in sicurezza, spesso insostenibili per le amministrazioni, non vengono bonificate, andando ad aumentare così anche il rischio di dispersione di sostanze pericolose nell'ambiente. In aggiunta a questo, nel nostro paese troviamo molte architetture abbandonate che la città post-industriale ed i mutamenti nell'organizzazione sociale ed economica hanno lasciato sul nostro territorio: sia grandi contenitori che spazi più minuti, frammenti nel tessuto urbano, spesso occupati in maniera abusiva o al contrario completamente dimenticati, che deteriorandosi diventano sempre più difficili da riutilizzare. Beni urbani ingombranti che risultano essere dal punto di vista economico un costo enorme per l'amministrazione pubblica che non elabora piani di valorizzazione e alienazione. Non tutti i ''non luoghi'' però sono aree degradate: è possibile anzi trovarsi difronte aree non funzionanti a livello urbano anche di recente realizzazione, spesso mal progettate o non corrispondenti alle esigenze della popolazione. In ultimo è opportuno citare le opere incompiute, scheletri di edifici mai portati a termine o spazi pubblici mai completati o dotati di attrezzature che ne consentono l'utilizzazione da

parte della comunità, che oltre ad occupare il suolo senza che nessuno possa beneficiarne, riducono notevolmente la qualità dei panorami in cui si collocano. Differentemente da quanto si è soliti pensare, questi particolari pezzi di città non sono sempre ubicati agli estremi periferici; Roma, ad esempio, ne possiede un gran numero anche nel centro storico, dal quartiere Ostiense e Testaccio fino al quartiere Flaminio, poco distanti da Piazza del Popolo. Per vincere la difficoltà di identificare queste aree così eterogene per caratteristiche e dimensioni sarebbe opportuna una rilevazione a scala urbana, suddividendo il territorio delle città in aree, utilizzando dove presente la divisione in municipi, così da avere una mappatura completa e aggiornata sullo stato attuale dei luoghi. La regione Lombardia ha messo in atto questo tipo di indagine affermando che:'' La conoscenza e la valorizzazione delle aree dismesse permettono di ridurre al minimo il consumo di nuovo territorio, come previsto da uno dei principi fondamentali del PTR. A tal fine Regione Lombardia, tra il 2008 e il 2010, ha effettuato con Assimpredil Ance e le Province il rilievo delle aree dismesse presenti su tutto il territorio lombardo.'' Questo tipo di mappatura è stata fatta compilando una scheda di censimento che descrive le principali caratteristiche dell'insediamento dismesso come superficie e grado di conservazione degli immobili. Questa operazione è servita ad aggiornare e integrare i servizi informativi territoriali già presenti in particolare quelli relativi alla pianificazione comunale, di libera consultazione. A seguito di questa attività potrebbe essere opportuno affiancare ad ogni porzione di territorio censito una doppia valutazione degli impatti sull'ambiente circostante: un'ante opera e una post operam, così da evidenziare le attuali problematiche e definire degli obiettivi concreti per il recupero delle aree in analisi.

### 3. Dalla rigenerazione urbana alla città del futuro

Un importante approccio al tema del recupero del patrimonio edilizio in larga scala nasce da nuovi modelli di sviluppo volti alla riduzione del consumo di suolo e alla valorizzazione del patrimonio esistente. Tra le più importanti forme di incentivo relative a questa tipologia di intervento troviamo le leggi regionali del ''Piano Casa'' risalenti al 2011 che avevano inoltre la finalità di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa. La legge prevedeva il possibile cambio di destinazione d'uso da uffici a residenziale riservando una parte ad housing sociale e un premio in termini di cubatura per chi va ad intraprendere questo processo di ''riqualificazione incentivata''. Nell'anno 2017 con l'approvazione delle leggi regionali sulla rigenerazione urbana (per la Regione Lazio L.R. 7/2017), il tema della rigenerazione del patrimonio esistente amplia i suoi ambiti di applicazione: vengono prese in considerazione tutte le aree

urbane degradate ed i tessuti edilizi disorganici o incompiuti e la riqualificazione di edifici a destinazione residenziale e non residenziale mediante interventi di demolizione e ricostruzione, adeguamento sismico ed efficientamento energetico, prevedendo anch'esse dei premi di cubatura variabili per il tipo di intervento attuato. Primo quesito su cui interrogarsi per gli interventi del post pandemia sarà quindi quali saranno le destinazioni d'uso necessarie per incrementare la funzionalità della città. Sarà quindi di fondamentale importanza un'indagine multiscalare affinché l'intervento possa essere compatibile sia con l'intorno prossimo del contesto urbano, sia con le previsioni di sviluppo generale senza generare squilibri. In secondo luogo, in merito alla scelta delle nuove funzioni da inserire è importante prendere in considerazione che tale scelta venga affiancata ad una reale valutazione di fattibilità: ogni nuovo insediamento deve necessariamente essere autonomo dal punto di vista dei carichi urbanistici e degli standard e dove possibile andare a migliorare le condizioni attuali. Quello che spesso determina la riuscita di un'operazione di modifica dell'assetto urbano in contesti già consolidati è l'effettiva tutela dell'intervento da parte degli abitanti. La partecipazione dei cittadini all'interno di questo si dimostra di fondamentale importanza per la riuscita di un'azione sul lungo termine soprattutto se di carattere pubblico o ad uso pubblico. Anche se alcuni interventi interessano un numero di cittadini che va oltre al confine limitato del quartiere o dell'intorno prossimo che ospiterà il nuovo insediamento - stazioni ferroviarie, grandi strutture, piazze o parchi- il consenso della popolazione più vicina influirà in maniera decisiva sul mantenimento dell'opera contro fenomeni di degrado e vandalismo. Un ulteriore obiettivo da raggiungere è la semplificazione delle modalità attuative degli strumenti a disposizione: le lungaggini burocratiche sono molto spesso il fattore determinante che porta alla rinuncia dell'attuazione degli strumenti di incentivazione. Come riportato in un articolo di Edilportale dell'aprile 2021, ANCE e ANCI ribadiscono il ruolo cruciale dei Comuni per la realizzazione e l'adeguamento delle opere infrastrutturali locali. Le associazioni di cui sopra chiedono al Governo il potenziamento delle strutture tecniche delle amministrazioni per superare la cronica carenza di personale qualificato impegnato nulla realizzazione delle opere e della manutenzione del territorio. In aggiunta a questo - ha affermato il Sindaco della città di Firenze - vi è un'assoluta necessità di semplificazione delle norme e delle procedure per l'apertura dei cantieri, sfoltendo in particolare modo l'iter autorizzativo a monte della gara d'appalto, principale responsabile dei ritardi insostenibili con i tempi di attuazione del PNRR. Un altro tema su cui porre l'attenzione è il livello di qualità da raggiungere negli interventi di rigenerazione: efficientamento energetico e adeguamento o miglioramento sismico devono essere considerati obiettivi di pari importanza. Il

cambiamento climatico, dato dall'inquinamento e dall'emissione di anidrite carbonica, è un tema che ha coinvolto tutti gli ambiti produttivi, l'edilizia essendo uno dei settori più inquinanti è chiamata in causa durante tutte le sue fasi, dalla realizzazione fino alla dismissione dell'opera stessa. L'aspetto energetico e ambientale è spesso riconducibile alle politiche relative alla transizione ecologica, che apre un panorama di considerazioni molto vasto. Nel 2016 attraverso un decreto dell'attuale ministero della transizione ecologica, in Italia sono stati introdotti i Criteri Ambientali Minimi (CAM), ovvero i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato. L'applicazione è necessaria da parte di tutte le stazioni appaltanti nei documenti progettuali e di gara per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici e l'introduzione di tali criteri è finalizzata al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione e a promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili e di economia circolare. Il focus da raggiungere, date le premesse iniziali che caratterizzano l'industria delle costruzioni nel suo insieme, potrebbe essere quello di estendere l'applicazione dei criteri CAM anche agli interventi di iniziativa privata, in un primo periodo con un'incidenza percentuale minore rispetto a quella degli interventi pubblici e attraverso degli incentivi finanziari dedicati, così da favorire l'implementazione di prodotti sostenibili, aumentare la richiesta del mercato e conseguentemente diminuirne i costi attualmente maggiori rispetto a prodotti di tipo tradizionale. Un altro tema che ultimamente sembra avere minor rilevanza è l'adeguamento e miglioramento sismico del patrimonio edilizio nazionale. È noto a tutti che l'Italia è un paese soggetto a fenomeni geologici di varia intensità ed è facilmente constatabile che numerose costruzioni risalenti a determinati periodi storici o realizzate con determinate tecniche costruttive non sono in grado di sopportare il verificarsi di fenomeni sismici. Mettere in atto interventi di riqualificazione energetica in costruzioni sismicamente non adeguate comporta un investimento a perdere, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista della sicurezza; è necessario prevedere il miglioramento sismico associato a tutti gli interventi di efficientamento, non soltanto per quelli soggetti a demolizione e ricostruzione. Una valida campagna informativa sul tema garantirà un maggiore ritorno economico degli incentivi statali erogati ed un aumento del valore commerciale del fabbricato stesso.

### 3.1 Il ruolo delle imprese nella rigenerazione urbana

Prima dell'avvento della pandemia il programma europeo 2014/2020 assunse già la città come motore dello sviluppo e mise a disposizione cospicue risorse per la rigenerazione urbana. L'Italia si è finora dimostrata un partner scarsamente qualificato e poco efficiente. L'Unione Europea richiede precisi requisiti di fattibilità, qualità e sostenibilità dei progetti. Le amministrazioni, i professionisti e le imprese, sono in grado di sostenere i nuovi compiti? L'obiettivo delle imprese secondo Assolombarda deve essere il conseguimento di tre focus principali: primo fra tutti la relazione tra imprese: la propensione a collaborare tra loro, farà convergere i contributi dei singoli per il successo della ricerca portata avanti da tutti. In secondo luogo, la formazione sia dal punto di vista professionale che della ricerca, anche con il supporto degli Atenei italiani. In ultimo, incentivare nuove politiche industriali per permettere la transizione necessaria delle imprese a diventare soggetti promotori degli interventi, insieme all'esigenza di avere una Pubblica Amministrazione che supporti i processi innovativi. In relazione a ciò, nel corso degli incontri della SPP, è emerso il tema afferente alla difficoltà del dialogo fra gli enti pubblici ed i privati, nodo cruciale che è spesso la causa della mancanza di investimenti nel nostro paese. La Pubblica Amministrazione italiana risulta essere poco competitiva rispetto a quella di altre nazioni europee. È spesso carente degli strumenti necessari per soddisfare le esigenze del privato e senza garanzie le imprese investono minori capitali oppure optano per cambiare area di investimento. Il caso di Cassa Depositi e Prestiti, una delle principali istituzioni finanziarie italiane, è un esempio che testimonia come gli strumenti privati possano rappresentare una grande risorsa per il conseguimento di attività di interesse collettivo. L'istituto, in ambito di riqualificazione urbana, mobilita nuove risorse economiche supportando gli Enti sotto il profilo finanziario e in tutte le fasi di programmazione e progettazione di piccole e grandi opere, favorendo così tutto il processo realizzativo. Le Amministrazioni Pubbliche posso usufruire gratuitamente di servizi di consulenza tecnico-amministrativa ed economico-finanziari dedicati, per ottimizzare le risorse disponibili e migliorare le modalità di intervento. Dal punto di vista del sostegno finanziario per la rigenerazione urbana, CDP mette a disposizione nei confronti della Pubblica Amministrazione strumenti di prestito per la riqualificazione periferie urbane, che assicurano una copertura finanziaria per gli interventi in specifici ambiti della città. L'obiettivo dei servizi offerti dall'Istituto è rendere la Pubblica Amministrazione una realtà innovativa e sostenibile, promotrice di progetti di importanza nazionale e locale. Tra i progetti nati dalla cooperazione di CDP e le amministrazioni locali troviamo lo studentato per l'università Ca'Foscari di Venezia '' Camplus Venezia Santa Marta'' ed il progetto ''Ex Manifattura Tabacchi'' di Firenze dedicato a servizi per la collettività, residenze e spazi

culturali. Un altro importante contributo dei privati è inerente al tema delle nuove tecnologie e dell'innovazione che le imprese possono mettere a disposizione: ricerca e sviluppo sono alla base della competitività, che spesso trovano ambiti di applicazione anche molto differenti da quelli a cui erano stati originariamente destinati. Autostrade per l'Italia, società di gestione e manutenzione in concessione di tratte autostradali, ha recentemente presentato il progetto FreeTo-X sulla sostenibilità e l'innovazione della mobilità in occasione dell'inaugurazione della stazione di ricarica elettrica Secchia Ovest. L'azienda ha introdotto tre tipologie di soluzioni e servizi per la smart city integrabili anche in ambiti di riqualificazione di aree urbane: servizi di mobilità innovativa e sostenibile anche condivisa, sviluppo e gestione di sistemi seamless per l'accesso alla smart city, con sistemi dinamici e adattativi per garantire la fluidità e la sicurezza sulle strade e servizi alle municipalità per la gestione ottimizzata dei flussi di mezzi commerciali attraverso la gestione di percorsi dedicati, aree di scambio e pianificazione ottimizzata dei percorsi in base ai livelli di traffico.

**4. Progetto Porta Nuova: il punto di partenza per una prospettiva futura**

Un caso molto attuale di intervento di rigenerazione urbana è sicuramente quello del progetto Porta Nuova di Milano, che ha permesso alle aree dismesse dei quartieri Isola e Repubblica di essere riallacciate al tessuto consolidato della città dopo una separazione di oltre trent'anni. Una trasformazione durata circa un decennio, che ha contribuito a conferire alla città di Milano l'attuale dimensione internazionale innestata dall'evento di Expo 2015. L'intervento durante la sua realizzazione è risultato essere il cantiere più grande d'Europa. La progettazione di Porta Nuova nasce dalla connessione di tre masterplan per le aree Garibaldi-Repubblica, Varesine e Isola, che ha visto la partecipazione di professionisti di tutto il mondo. La nuova conformazione della quota urbana recepisce dalla città esistente le principali giaciture che successivamente saranno la guida spaziale per l'inserimento di servizi, percorsi, edifici e aree verdi. Particolarmente interessante è la configurazione delle infrastrutture: la differenziazione a varie quote dei percorsi è una soluzione che permette, oltre ad incrementare l'efficienza delle infrastrutture stesse, la pedonalizzazione della quota urbana e garantire un ottimo livello di accessibilità, aumentando anche i livelli di sicurezza. Tenendo conto che la nostra società non può ancora rinunciare agli autoveicoli il problema dell'occupazione del suolo viene risolto interrando i parcheggi, una strategia che se incentivata, anche con tariffe di stazionamento inferiori a quelle su strada, può notevolmente ridurre l'impatto del volume delle auto parcheggiate nelle metropoli. Parallelamente agli autoveicoli, i flussi logistici nei centri urbani stanno costantemente aumentando come

conseguenza del crescente sviluppo del commercio online. Prevedere dei centri logistici secondari nelle nuove aree di intervento andrebbe a ridurre l'impatto nella città dei mezzi di consegna eccessivamente voluminosi attualmente utilizzati. Le residenze sperimentali del ''Bosco Verticale'' rappresentano a Milano un manifesto ben visibile della volontà della. città a diventare "protagonista di una grande campagna per invertire il cambiamento climatico nel mondo". In aggiunta a questo, come obbiettivo futuro, penserei di utilizzare la residenza come strumento per superare la crescente disuguaglianza nella popolazione delle città, dove la nuova edilizia sociale possa essere una ''campagna per una maggiore qualità della vita''. Il grande centro direzionale dovrà probabilmente rispondere anche alle crescenti domande di flessibilità, senza eliminare la possibilità di avere fasi organizzative del lavoro in presenza e facilitare le condizioni che richiedono necessariamente l'interazione. Conseguentemente a questo ci sarà presumibilmente una maggiore richiesta di residenze dal carattere temporaneo: incentivare questo tipo di sviluppo con affitti moderati renderà il mondo del lavoro maggiormente accessibile anche ai giovani. Ogni intervento dovrà porsi l'obiettivo di diventare un efficace strumento di interazione sociale, contrastando gli effetti negativi delle grandi città quali la solitudine e l'isolamento, attraverso la qualità degli spazi, la sicurezza e l'inserimento di attività culturali e sportive. Il sistema di nuovi interventi assumerà un valore maggiore se si considera la metropoli come un sistema vitale, permeabile e che richiede flussi dinamici al proprio interno. Ogni intervento sarà parte integrante di un insieme, che costituisce la pianificazione futura e le strategie generali. Il risultato dovrà essere quindi una vera e propria rete di nuclei all'avanguardia che rinforzino il tessuto esistente dal punto di vista sociale, economico e ambientale, intervenendo in maniera puntuale e diffusa.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Eleonora Germano***

# *Rigenerazione urbana e Green Gentrification*

**A.A. 2021**

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

***Sommario***

*1. Sviluppo sostenibile della città: la rigenerazione urbana - 2. Dall'iniziativa pubblica alla creazione di ecosistemi virtuosi - 3. Le sfide del futuro - 4. La gentrificazione - 5. Il placemaking e l'innovazione sociale*

***Abstract***

*Le nuove strategie di sviluppo sostenibile per la città prevedono la realizzazione di nuove aree verdi all'interno del tessuto urbano. Eppure, meno conosciuti sono alcuni effetti collaterali legati alla rigenerazione urbana, tra i quali la cosiddetta green gentrification C'è chi ritiene la gentrificazione come un processo che snatura la città e chi invece la ritiene come una opportunità per migliorare alcune aree urbane che andrebbero altrimenti in rovina. La transizione ecologica può essere un un'occasione e un mezzo per incentivare la cooperazione sociale e la partecipazione diretta dei cittadini nel risolvere la comune crisi ambientale?*

## 1. Sviluppo sostenibile della città: la rigenerazione urbana

Nonostante sia già passato più di un anno dal sopraggiungere della pandemia da Covid-19, per gli enti territoriali rimane la sfida di governare la crisi di sistema facendo tutto il possibile per frenare l'acuirsi delle disuguaglianze. Le Pubbliche Amministrazione sono chiamate a rispondere ai tanti e differenti bisogni del territorio, ponendo al centro le esigenze dei cittadini e programmando nuove strategie di sviluppo per la città, in linea con il *Sustainable Development Goal* (SDG) numero 11 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che esorta i Paesi a «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili».

Per attuare questo SDG, è necessario mettere in atto programmi di rigenerazione urbana che coinvolgano sia le risorse immateriali sia quelle materiali, dal patrimonio culturale a quello immobiliare, dalle infrastrutture ai servizi, ecc. A questo si devono aggiungere progetti sociali di lunga durata per dare sostegno alla popolazione più vulnerabile che rischia di essere maggiormente colpita dai cambiamenti che la pandemia ha portato nell'utilizzo della città.

Parlando di "sviluppo sostenibile" della città, si è soliti pensare soprattutto a tutte quelle soluzioni che riguardano l'ambiente: mezzi di trasporto ecosostenibili, smaltimento efficiente dei rifiuti urbani, l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili... Non ultimo l'edilizia *green*, sebbene spesso non sia chiaro se sia più conveniente ricostruire quartieri da zero (secondo principi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica) oppure se riqualificare posti abbandonati e degradati cercando di renderli il più sostenibili possibile. Da questa idea del "recupero", nasce il concetto di "rigenerazione urbana", ovvero dare nuovi scopi economici e sociali a un patrimonio edilizio abbandonato al degrado, riqualificandolo e rivalutandolo.

Le parole "riqualificazione" e "rigenerazione" sono spesso usate come sinonimi, ma in realtà si dovrebbe considerare il secondo come un'azione a completamento del primo: con

riqualificazione urbana si intendono le azioni di intervento strutturale a edifici o interi quartieri degradati; con rigenerazione si intende invece un'azione molto più ampia che oltre alla riqualificazione fisica di zone urbane e periurbane, integra aspetti ambientali, economici, sociali e culturali. In altre parole, si parte dalla riqualificazione di luoghi (con obiettivi principalmente ambientali ed economici), per giungere ad una rigenerazione sociale più ampia[57].

Alla base delle politiche progettuali di rigenerazione urbana deve esserci la volontà di attuare un miglioramento economico, sociale e ambientale, attraverso il "riciclo" (inteso come recupero) di terreni ed edifici e il coinvolgimento delle comunità che vivono o vivranno i luoghi riqualificati. Di conseguenza, la rigenerazione urbana sostenibile deve essere intesa come un insieme di azioni, politiche e processi di rigenerazione all'interno di una città, che affrontano problemi tecnici, spaziali e socioeconomici interconnessi al fine di ridurre l'impatto ambientale, di mitigare i rischi ambientali e di migliorare la qualità dei sistemi urbani. L'Unione Europea è da sempre stata promotrice di progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana (basti pensare alle molteplici raccomandazioni connesse al diritto dell'ambiente urbano) e l'attuale fondo *Green New Deal* 2019-2024 mette a disposizione dell'Italia 4,6 miliardi di euro per realizzare progetti economicamente sostenibili che abbiano come obiettivo la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale[58].

## 2. Dall'iniziativa pubblica alla creazione di ecosistemi virtuosi

I progetti di rigenerazione urbana nascono principalmente per iniziativa pubblica di comuni, Regioni e Unione Europea, a cui si aggiunge la partecipazione di soggetti privati e del Terzo Settore che cooperano per disegnare soluzioni orientate al raggiungimento dell'undicesimo SDG delle Nazioni Unite. I comuni e le Regioni lanciano periodicamente bandi o *call for projects* invitando gli esperti e gli innovatori a mettere insieme le loro competenze, con l'obiettivo di riqualificare zone abbandonate per rimetterle al servizio delle comunità. L'obiettivo condiviso da architetti, ingegneri, sociologi e artisti è quello di riprogettare e reinventare interi quartieri. Si creano così degli ecosistemi virtuosi, in cui professionisti con

[57] È possibile individuare quattro tipi di rigenerazione urbana: (i) conservazione e restauro, (ii) ristrutturazione dall'inizio, (iii) abbattimento e ricostruzione, (iv) aggiunta di un qualcosa di nuovo.
[58] *Cfr*. Bilancio di previsione dello Stato.

visioni e competenze diverse si uniscono, rimescolando e creando sistemi ibridi pubblico-privati con un proficuo coinvolgimento di istituzioni locali, imprese, enti del terzo settore e associazioni del territorio che, insieme, *fanno* "innovazione sociale".

Un esempio recente è il progetto *Urban Jungles* in corso nella città di Prato[59]: si tratta di un progetto partecipativo che guarda alla natura come a uno strumento attivo a salvaguardia della salute dei cittadini.

### 3. Le Sfide del Futuro

La sfida del futuro è quella di rendere sostenibili le città. Le città sono il motore della crescita economica del Paese, tuttavia, la sfrenata urbanizzazione attuata nei decenni passati sta ora mostrando i suoi effetti negativi, tra i quali si annoverano soprattutto tutta una serie di problemi ambientali (determinati ad esempio dall'inquinamento, dalle isole di calore urbano...)[60].

Per decenni si è totalmente omesso il principio della sostenibilità, ovvero quello di «*garantire alle generazioni presenti di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*»[61]. Adesso la sfida del futuro è quella di rigenerare le nostre città, impedendo un ulteriore consumo del suolo e riducendo l'inquinamento atmosferico. Più precisamente, si possono individuare tre principali sfide per la rigenerazione urbana sostenibile:

1. Sfida ambientale (che riguarda il cambiamento climatico, le emissioni di carbonio e l'uso delle risorse),
2. Sfida sociale (che riguarda le disuguaglianze),
3. Sfida istituzionale (che riguarda la *governance* - intesa come l'insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano la gestione della società).

Queste tre sfide sono intrinsecamente collegate tra di loro. Per essere efficaci, le politiche ambientali per la rigenerazione urbana non devono essere solo tecnicamente efficaci, ma devono anche rispondere a una serie di condizioni di sostenibilità collegate a complessi contesti economici, politici, sociali e culturali. L'attenzione è spesso rivolta solamente alla sfida ambientale, ma il presente elaborato intende riflettere sulle possibili conseguenze sociali delle politiche *green.*

[59] https://www.stefanoboeriarchitetti.net/project/prato-urban-jungle/
[60] https://www.landscapefirst.it/rubriche/covid-19-rigenerazione-urbana-sostenibile-e-alberi/
[61] Rapporto Brundtland delle Nazioni Unite (1987).

Innanzitutto, sebbene sia noto che la possibilità di fruire le aree verdi abbia riflessi positivi per la salute fisica e psichica dei residenti urbani, le aree urbane verdi non sono sempre fruibili facilmente da tutti. Spesso le classi socialmente più deboli non abitano in quartieri *green* in grado di migliorare parzialmente la qualità della vita. Come è stato dimostrato da alcuni studi, le aree verdi dei quartieri abitati da residenti extra-comuniatari o da cittadini meno abbienti sono spesso meno accessibili e/o hanno una qualità progettuale e una condizione manutentiva peggiore. Questo accesso iniquo allo spazio verde è stato anche correlato a disparità nella salute fisica e psicologica dei cittadini.

Nel successivo paragrafo, si vedrà come la preoccupazione principale in merito alla creazione di nuovi spazi verdi in aree popolari sia legata al processo di gentrificazione, cioè alla trasformazione di un quartiere popolare in zona abitativa di pregio, con conseguente cambiamento della composizione sociale e dei prezzi delle abitazioni e ripercussioni sulle problematiche sociali che ne possono derivare. Anche l'architetto Stefano Boeri ha definito la gentrificazione come un processo in larga parte spontaneo, ma che è prevalentemente il risultato di interventi urbanistici di ambito locale (ad esempio ristrutturazioni, nuove opere di arredo pubblico, nuovi servizi pubblici come biblioteche e teatri, ecc.)[62].

Con la presente relazione conclusiva si giungerà alla conclusione che è necessario che la pianificazione urbana si basi su un modello che tenga in considerazione le potenziali conseguenze sociali non intenzionali degli interventi effettuati.

## 4. La gentrificazione

La presente relazione conclusiva parte dal presupposto che le disuguaglianze socioeconomiche dovrebbero essere viste come la più grande sfida per la rigenerazione urbana sostenibile poiché, in un contesto globale, la competizione crescente per le risorse può combinarsi con gli effetti dei cambiamenti climatici e avere un impatto sproporzionato sulle fasce sociali più basse e vulnerabili. Vi è una profonda dicotomia tra la teoria e la pratica dell'integrazione delle aree verdi nelle città. Poco conosciuti sono, infatti, gli effetti collaterali legati alla realizzazione di infrastrutture urbane *green*. Queste possono contribuire alla creazione di disuguaglianze spazialmente distribuite che, a loro volta, portano alla "eco-gentrificazione" o "gentrificazione verde".

Il termine "gentrificazione" è stato coniato negli anni '60 dalla sociologa Ruth Glass per descrivere un cambiamento da lei osservato in molti quartieri di Londra in cui la gente della

[62] Roberto Pacifico, Gino Pagliuca, *Gentrificazione all'italiana*, in "Mark-up", giugno 2014.

classe media aveva iniziato a trasferirsi in aree tradizionalmente popolari. Ruth Glass ha notato che, una volta avviata, la gentrificazione può progredire rapidamente fino a quando tutti o la maggior parte degli occupanti della classe lavoratrice vengono spostati e l'intero quartiere interessato al fenomeno subisce un conseguente cambiamento della composizione sociale e dei prezzi delle abitazioni. Con *gentrification* si intende quindi il progressivo cambiamento socioculturale di un'area urbana da proletaria a borghese a seguito dell'acquisto di immobili (e della loro conseguente rivalutazione sul mercato) da parte di soggetti abbienti. Sebbene la gentrificazione avesse l'obiettivo primario di spostare parte della classe media in zone popolari al fine di elevare lo *status* e le condizioni di queste aree degradate, ha in realtà portato a un cambiamento radicale del quartiere: le famiglie più povere e le piccole imprese che abitavano il quartiere sono state costrette ad abbandonarlo, non potendo più economicamente sostenere i nuovi *standard* qualitativi del luogo di residenza[63]. L'identità urbanistica del quartiere viene quindi trasformata, anche in maniera molto evidente. Tra gli esiti problematici della gentrificazione vi è la scomparsa della cultura e della storia locali e questo continua oggi a essere un importante punto di discussione, tanto che, da alcuni critici, il termine *gentrification* è visto come una parola in codice per indicare la rimozione distruttiva dei poveri nei quartieri urbani.

Con la diffusione delle questioni ambientali e di sviluppo sostenibile, i processi di segregazione residenziale sono stati ulteriormente facilitati: il desiderio di rinnovare gli spazi urbani, in conformità con la sostenibilità ambientale delle infrastrutture, ha aperto nuove porte a investimenti che più di prima hanno causato una netta divisione tra la qualità urbana dei quartieri facoltosi e quelli poveri. Con il termine di *green gentrification* (gentrificazione verde, o anche eco-gentrificazione o gentrificazione ambientale), coniato dal Barcelona Laboratory for Environmental Justice and Sustainability[64], si vuole indicare un processo che parte dall'implementazione di un'agenda di pianificazione ambientale connessa agli spazi verdi ed infine genera l'esclusione e il dislocamento di parte della comunità locale. Questo perché, come già è stato detto, il miglioramento della qualità ambientale in città tende ad aumentare la qualità della vita e il valore delle proprietà immobiliari, costringendo i residenti più vulnerabili ad allontanarsi, per attirarne di più benestanti. In un certo senso, il crescente

[63] Un ruolo determinante nella qualificazione dell'offerta è attribuito al *retail*, ovvero l'insieme delle attività di vendita al dettaglio che vanno dal negozio tradizionale al supermercato o alla grande superficie specializzata. Nei casi di progetti urbanistici di riqualificazione, la grande distribuzione svolge una funzione trainante: ad esempio, Esselunga ha aperto i suoi superstore sempre più preferibilmente nella cornice di riqualificazioni urbanistiche ed ex industriali o in quartieri prossimi al rilancio. Altro esempio è Freccia Rossa, il centro commerciale sito su una delle più grandi aree ex-industriali del Nord Italia e vicino al centro storico di Brescia.

[64] http://www.bcnuej.org/green-gentrification/

fenomeno dell'aumento dei valori immobiliari sulla scia di un progetto di *greening* urbano su larga scala potrebbe essere visto un po' come l'introduzione di un nuovo *hub* di trasporti: pur essendo nato per servire i cittadini locali residenti, in realtà tende ad aumentare i valori del suolo e degli immobili al punto che coloro che vivono lì sono costretti ad andarsene.

Alla luce di quanto detto, è perciò importante tenere a mente le varie sfumature legate al concetto di gentrificazione. Negli ultimi tempi si è molto parlato di questi fenomeni di *green gentrification,* un esempio di rigenerazione urbana e di gentrificazione ambientale è sicuramente la High Line di New York (la cui realizzazione iniziò nel 2006): in questo caso, una linea ferroviaria retaggio dell'età industriale è stata trasformata in un giardino post-industriale e in un'attrazione turistica visitata da milioni di persone provenienti da tutto il mondo[65]. Anche in Italia abbiamo esempi simili di eco-genrificazione, ad esempio il quartiere Isola di Milano. Spesso le grandi città hanno dato avvio a dei programmi di riqualificazione urbana approfittando della concomitanza di grandi eventi internazionali: è il caso, ad esempio, della riqualificazione del Darsena di Milano in occasione dell'Expo 2015. Altri esempi, sono le riqualificazioni urbana messe in atto in concomitanza dei Giochi Olimpici, ma spesso queste riqualificazioni sono state criticate per la loro insostenibilità e per non essere state adeguatamente connesse al territorio e alle comunità circostanti. Soprattutto, sono state annoverate come strategie di gentrificazione ben lontane dall'obiettivo sostenibile di maggiore inclusione dei centri urbani[66]. Fortunatamente, l'attuale tendenza è quella di costruire edifici che, finito l'evento internazionale, vengano adibiti a nuovi scopi al fine di evitarne l'abbandono. Concludendo, le politiche pubbliche di rigenerazione urbana e di creazione di spazi verdi devono essere progettate tenendo presente il complesso contesto sociale nel quale si inseriscono: si deve tener conto delle questioni di giustizia ambientale prodotte dalle strutture socioeconomiche urbane mettendo in atto delle strategie cosiddette "*just green enough*", cioè "abbastanza verdi" che incorporino politiche di pianificazione partecipativa e anti-gentrificazione basate sulla comunità, assicurando in tal modo l'equa realizzazione e distribuzione dei benefici di aree *green.*

### 5. Il *placemaking e l'innovazione sociale*

L'intervento pubblico trova potenziale giustificazione nel fatto che il recupero di aree degradate in disuso è nell'interesse della collettività, poiché tali interventi possono generare

[65] Susannah Bunce, *Sustainability Policy, Planning and Gentrification in Cities,* Taylor and Francis, 2017.
[66] https://it.lita.co/it/blogs/123-rigenerazione-urbana

ritorni a beneficio di tutti i cittadini. Tuttavia, restano aperte alcune domande: quale è l'approccio più efficace nell'implementazione di tali politiche? Quale è il vantaggio di un approccio di tipo *bottom-up*, finalizzato a stimolare azioni spontanee "dal basso", rispetto a un meccanismo *top-down*, che prevede la messa in atto delle politiche scelte dai vertici (quindi un approccio meno partecipato e più direttivo)? È possibile adottare un approccio misto che includa una pluralità di soggetti?

Le sfide istituzionali sulla sostenibilità urbana sono legate alle tensioni tra gli approcci tecnici e manageriali *top-down* alla rigenerazione urbana da una parte, e le esigenze, le aspettative e le iniziative ambientali di tipo *bottom-up* o *grassroots* dall'altra parte (cioè quei movimenti politici di base creatisi in modo autonomo e spontaneo all'interno di una comunità). Troppo spesso si fa soltanto uso dell'approccio *top-down*, quando invece è ampiamente riconosciuto che nelle società democratiche i processi di rigenerazione urbana dovrebbero adottare approcci di *governance* di tipo *bottom-up* che coinvolgono più parti interessate, inclusi i cittadini residenti e altre comunità eventualmente coinvolte. Il problema nasce quando i piani delle amministrazioni cittadine non coincidono con ciò che le comunità locali vogliono per i loro quartieri. A questo si aggiunge il rischio che gli investitori privati creino blocchi a lungo termine nel processo decisionale o situazioni *win-lose*, che poi generano scontento. Fortunatamente, si sta registrano una progressivo e crescente coinvolgimento delle comunità locali durante la riconfigurazione degli spazi pubblici: il cosiddetto "*placemaking*" è un approccio poliedrico alla pianificazione, progettazione e gestione degli spazi pubblici ed ha il fine di creare spazi pubblici che promuovano il benessere delle persone. Il *placemaking* è quindi un modo diverso di pensare e vivere lo spazio pubblico[67]. La tendenza è quella di coinvolgere maggiormente le comunità nella riconfigurazione degli spazi pubblici. In passato, i rigidi processi di progettazione hanno concesso poco spazio di azione alle comunità locali, che non sono state coinvolte nella realizzazione degli spazi pubblici. Per questo motivo molte aree urbane sono state spesso abbandonate e lasciate al degrado. Recentemente è emersa invece la necessità di rendere la progettazione degli spazi pubblici maggiormente partecipata grazie al coinvolgimento delle comunità locali.

La transizione ecologica dovrebbe essere un'occasione e un mezzo per incentivare la cooperazione sociale e la partecipazione diretta dei cittadini nel risolvere la crisi economica, sociale e ambientale che affligge le città: la crisi non si risolverà pretendendo dai cittadini un

[67] Il movimento del *placemaking*, **nato nel 1975 da New York e ora diffuso a livello internazionale,** si basa su un **approccio condiviso alla progettazione degli spazi pubblici: si ritiene che la comunità debba essere il cuore pulsante delle iniziative di rigenerazione di quartieri. L'intento è quindi quello di rafforzare il legame tra le persone e i luoghi che esse condividono.**

cambiamento radicale dei consumi, ma sarà fondamentale dare spazio all'attivazione e all'auto-organizzazione di comunità locali per trovare soluzioni collettive. L'adattamento dei processi di trasformazione urbana alla crisi climatica ha generato maggiori disuguaglianze e ingiustizie ambientali nelle città, pertanto, per cominciare, si potrebbe permettere ai residenti delle zone afflitte dai processi di *green gentrification* di partecipare allo sviluppo di progetti urbani che rispecchino la loro identità individuale e collettiva.

Recentemente, la cultura e la creatività, ritenute le principali leve per la rigenerazione urbana, sono state connesse al tema dell'innovazione sociale: con innovazione sociale si intende un processo creativo che mira a realizzare beni e servizi che migliorino il livello di benessere della comunità. Per poter avere successo, l'innovazione sociale necessità di una atmosfera creativa e di contesto ambientale caratterizzato da contaminazione reciproca e processi di condivisione della conoscenza. Per rendere vivibile un territorio, le Pubbliche Amministrazioni devono promuovere una sorta di "*mixité* sociale": una composizione sociale differenziata contribuisce infatti alla creazione di forti legami sociali ed economico[68]. Nei casi di intervento nell'ambito degli spazi urbani, il carburante più efficace per alimentare il motore dell'innovazione sociale è l'approccio *bottom-up*, ovvero il coinvolgimento dei protagonisti del peculiare contesto locale. L'innovazione sociale, tramite il lancio di imprese sociali e/o culturali ospitate all'interno di incubatori o *hub* creativi, è un aspetto essenziale delle politiche di rigenerazione urbana: se non si tengono in considerazione i diversi aspetti culturali e sociali c'è il rischio di alimentare e acuire la ghettizzazione urbana anziché risolverla. In altre parole, se le amministrazioni comunali investono nella riqualificazione di aree dismesse senza riflettere adeguatamente sui possibili effetti - positivi e negativi - di lungo periodo in termini urbani, sociali, economici e di partecipazione culturale, si corre il rischio di aumentare il cosiddetto *creative divide*, cioè si rischia di rafforzare la divisione tra i soggetti che traggono effettivamente vantaggio dalle politiche *creative-led* e le fasce sociali più deboli che invece ne sono escluse[69]. Un esempio di come questo possa accadere riguarda le conseguenze negative indotte dal sopracitato processo di *gentrification.*

In conclusione, la presente relazione conclusiva ha riflettuto sul fatto che, essendo tutte le politiche pubbliche – e quindi anche le politiche *green* – progettate e adottate a beneficio di tutta la popolazione, sia doveroso creare le condizioni necessarie affinché l'accesso ai

[68] Samaneh Sadat Nickayin et al., *"Qualifying Peripheries" or "Repolarizing the Center": A Comparison of Gentrification Processes in Europe*, MDPI Sustainability n. 12, 2020.

[69] Fabrizio Montanari e Lorenzo Mizzau (a cura di), *Laboratori urbani. Organizzare la rigenerazione urbana attraverso la cultura e l'innovazione sociale*, Quaderni-Fondazione G. Brodolini: studi e ricerche, 2015.

benefici sia universale; altrimenti, paradossalmente, si corre il rischio che un progetto potenzialmente inclusivo finisca per aggravare ulteriormente le disuguaglianze sociali[70].

[70] Ilaria Baretta, *The social effects of eco-innovations in Italian smart cities*, in "Cities" n. 72, 2017.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Giuseppe Laurieri***

# *La città in 15 minuti. Verso una pianificazione urbanistica sostenibile e imprenditoriale*

**A.A. 2021**

*Dipartimento di –

***Sommario***

*1. Introduzione – 2. Come intervenire sulle città? – 2.1 Ecologia: per una città verde e sostenibile – 2.2 Vicinanza: vivere a ridotta distanza dalla altre attività - 2.3 Solidarietà: creare legami tra le persone – 2.4 Partecipazione: coinvolgimento diretto dei cittadini nella trasformazione del loro quartiere – 3. Il successo di questo Modello all'estero: Parigi – 4. Conclusioni*

***Abstract***

*A più di un anno dal momento più sofferto della crisi pandemica, si è giunti, oggi, a riconsiderare la dimensione urbana, secondo una prospettiva più ristretta.*

*La necessità di ridurre la il raggio dei movimenti, la stringente perimetrazione dei tragitti, ha condotto le comunità a riscoprire quartieri, negozi sotto casa, aree verdi. Un mutamento socio-economico sostanziale, dall'evidente impatto ambientale.*

*Un quadro interessante, crocevia di spunti di riflessione.*

*L'obiettivo dello studio è di ricercare le opportunità che il nuovo contesto urbano offre.*

*La relazione si pone di indagare una programmazione futurista, capace di far convogliare le riscoperte esigenze ambientali, con la costante attività economica sul territorio. Una discussione dinamica e pragmatica che, partendo dall'analisi di casi pratici, ambisce a divenire oggetto di serie considerazioni del decisore pubblico.*

## 1. Introduzione.

Come evidenziato da Alessandro Balducci, Professore in Pianificazione e Politiche Pubbliche del Politecnico di Milano, nella conferenza inaugurale della Scuola delle politiche pubbliche, le città pur ricoprendo il 2% della superficie del pianeta, producono il 70% delle emissioni di CO2 nell'aria e generano il 70% dei rifiuti su tutto il globo.

Urge, allora, un mutamento di paradigma.

Una visione capace di invertire l'esponenziale crescita dell'inquinamento nelle città, incrementare la mobilità dolce, ridurre le emissioni in atmosfera, riscoprire aree ormai abbandonate.

Una prospettiva dinamica in grado di accogliere tanto le istanze ambientali, quanto le necessità socio-economiche della comunità: nasce, così, il progetto della "città in quindici minuti."

*"Per troppo tempo quelli di noi che vivono in città, piccole e grandi, hanno accettato l'inaccettabile. Noi accettiamo che le città deformino il nostro senso del tempo.*

*Perché dobbiamo sprecare così tanto tempo solo per adattarci all'assurda organizzazione e lunghe distanze della maggior parte delle città odierne??*

*Perché dobbiamo essere noi ad adattarci, abbassando la nostra potenziale qualità di vita?*

*Perché invece non è la città a rispondere ai nostri bisogni?*

*Perché abbiamo lasciato che la città si sviluppassero così a lungo nella direzione sbagliata? Vorrei offrire un concetto di città, che va nella direzione opposta all'urbanistica moderna. Un tentativo di far convergere la vita in uno spazio a misura d'uomo. La chiamo la città dei 15 minuti."*

Così introduce la sua idea, Carlos Moreno, vero fondatore del modello di città in 15 minuti, il 10 ottobre 2020, in occasione delle conferenza sul "Countdown Global Launch", tenuta da TED.

Carlos Moreno. ricercatore di fama internazionale, professore associato all'Università IAE di Parigi, Panthéon Sorbonne in Francia, nonché cofondatore e direttore scientifico della cattedra eTi, noto anche come imprenditore di successo grazie a una start-up innovativa, oggi è rinomato come consulente scientifico di figure nazionali e internazionali di altissimo livello, tra cui il sindaco di Parigi, la signora Anne Hidalgo.

*"L'idea è che le città dovrebbero essere progettate o riprogettate in modo che nel raggio di 15 minuti a piedi, o in bicicletta, le persone possano vivere l'essenza di ciò che costituisce l'esperienza urbana: per avere accesso al lavoro, alloggio, cibo, istruzione, salute, cultura e tempo libero."* Continua Moreno.

Si tratta di un progetto realizzabile?

Ed ancora, a quali vantaggi si potrebbe conseguire?

Si vuole sottoporre al lettore, la proposta di un modello serio, concreto, ed attuabile dall'impatto, sociale, ambientale ed economico, dalla valenza epocale. Un modello che veda coinvolte tutte le componenti di una comunità secondo una prospettiva solidale, di responsabilità condivisa e crescita sostenibile.

## 2. Come intervenire sulle città?

Consapevoli della imponente svolta che il progetto proposto rappresenta, occorre analizzare anzitutto le fasi della sua attuazione.

Per iniziare, non si prescinde da uno sguardo attento alla dimensione urbana nelle sue peculiarità. Bisogna esaminare come viene utilizzato lo spazio a disposizione, quali risorse abbiamo e come vengono utilizzate, quali servizi sono disponibili nelle vicinanze.

Secondo Moreno, sono quattro i principi guida che rappresentano gli elementi chiave costitutivi della città in quindici minuti: ecologia; vicinanza, solidarietà e partecipazione. Si tratta di quattro vie da intraprendere attivamente e con pieno impegno per le politiche locali, al fine di perseguire l'obiettivo di una ridefinizione urbana complessiva e completa.

## 2.1 L’ecologia: per una città verde e sostenibile.

La pandemia ha imposto una drastica riduzione degli spostamenti, portando alla luce una criticità troppo spesso trascurata: la scarsa qualità abitativa dei quartieri, la poca presenza di aree verdi.

Da cosa deriva tutto ciò?

Secondo Stefano Boeri, illustre architetto, urbanista e presidente della Triennale di Milano, la natura è un bene di assoluta importanza, ma la si tende, purtroppo, ad allontanare dalle città, o la si perimetra entro cancellate, parchi, giardini.

Si tratta di un atteggiamento che deriva da decenni di convincimento sul fatto che sia possibile esternalizzare la natura, cioè considerarla una cosa fuori da noi.

Boeri sottolinea l’importanza delle aree verdi, con il progetto delle giungle urbane. L’idea è di sperimentare delle aree dove le specie vegetali siano da per tutto: non solo nei giardini o nei parchi. L’ossessione per il verde, per gli alberi, è la stessa che ha portato alla costruzione del “bosco verticale”; un complesso di due palazzi residenziali a torre, che ospita più di duemila specie arboree tra arbusti e alberi, nell’ottica di un ambizioso progetto di riforestazione metropolitana che si propone di incrementare la biodiversità vegetale e animale.

In occasione del prestigioso riconoscimento “Earth Prize 2020”, Boeri ha ribadito che l’obiettivo principale è quello di moltiplicare il numero delle superfici verdi nelle città: se è vero che ci sono strumenti per ridurre l’emissione di CO2, ad esempio l’energia da fonti rinnovabili, gli unici strumenti per assorbire la CO2 che sono già presenti nell’atmosfera, sono le piante.

Quindi portare più piante nella città vuol dire in qualche modo trasformare la CO2 in un fertilizzante per le piante, trasformare la CO2 in ossigeno.

Non solo.

Le piante assorbono le polveri sottili: aiutano a pulire l’aria delle città. Città come Milano, Madrid, Wuhan, nelle quali le condizioni climatiche hanno contribuito alla diffusione del contagio.

Le piante aiutano a moltiplicare la diversità biologica, contribuiscono all’abbassamento della temperatura terrestre, aumentano la qualità della vita.

Conclude Boeri, *“La sfida della riforestazione urbana è una sfida decisiva: piantare alberi è un’attività non solo economica, inclusiva, efficace per combattere i cambiamenti climatici, ma è anche oggi un grande atto di fiducia nel futuro. Abbiamo bisogno di guardare al futuro con una prospettiva positiva e questo è il modo migliore per farlo: pensare ad una città dove*

*gli alberi, le piante, i fiori crescono ovunque, è un modo per pensare ad un futuro diverso in cui sia diverso anche il nostro modo di abitare gli spazi urbani."*

Un caso pratico virtuoso, analizzato nel corso della Scuola, è quello di Reggio Calabria. La città vanta bellezze naturali di indiscusso pregio e, con l'amministrazione Falcomatà, si è voluta ribadire l'importanza di una politica ambientale volta a tutelare il quadro paesaggistico ed urbano.

Di grande valore in questo senso è il programma, ormai consolidato, "Adotta il verde".

Si tratta di una campagna di sensibilizzazione per la salvaguardia e la cura dell'ambiente, che permette la creazione di nuove aree verdi nella città-

Con questa iniziativa tutti possono portare il proprio contributo al miglioramento del verde pubblico, nella consapevolezza che le aree verdi comunali appartengono alla collettività.

L'adozione di aree e di spazi verdi è regolata da una convenzione sottoscritta tra le parti. Il contraente avrà la facoltà di pubblicizzare la sua collaborazione con l'Ente per mezzo dell'istallazione di un cartello informativo collocato in sito che non potrà avere dimensioni superiori a 50 cm x 50 cm nel numero massimo di un cartello ogni 500mq di area affidata.

La partecipazione diretta alla cura del verde ha la duplice finalità di recuperare spazi verdi pubblici e soprattutto di instaurare una cittadinanza attiva che senta proprio il territorio in quanto adottare uno spazio di verde pubblico è un concreto gesto di partecipazione, che permette a cittadini, scuole, imprese e associazioni di prendere parte attiva alla gestione dei beni comuni.

Gli strumenti ai quali far riferimento, per una politica urbana futura, non mancano.

A partire dal 1997, con il Protocollo di Kyoto, si era imposto agli Stati di rispettare delle quote di emissione, in relazione ai dati del 1990.

Con la dir. 87/2003 CE e il successivo dl 273/2004, si è recepita la normativa internazionale, dando attuazione ad un meccanismo di *emission trading* fondato sullo scambio nel mercato, di quote di emissione tra le imprese.

Così come nell'ottica di incrementare l'uso delle fonti rinnovabili, il meccanismo dei certificati verdi era volto ad incentivare la re-immissione di energia pulita da parte delle imprese operanti nel settore energetico.

In quest'ottica, si potrebbe confezionare una normativa, che imponga agli operatori nel mercato, di procedere alla realizzazione di aree verdi sul suolo urbano, in proporzione ai metri quadri utilizzati per lo svolgimento della propria attività di produzione ed esercizio. Un vincolo di "contributo verde" per tutti gli operatori economici, coordinato con una pianificazione territoriale orientata alla riforestazione urbana.

La crescita economica e l'espansione del perimetro metropolitano, sarebbe così parallela all'estensione delle aree verdi e alla crescita della qualità di vita.
Così facendo, si avrebbe una forma di intervento diretta, a disposizione del decisore pubblico, il quale sarebbe in grado di offrire una prima soluzione concreta e diretta: un meccanismo attuativo degli obiettivi programmatici preposti.
Il "contributo verde" potrebbe essere studiato tanto con valenza impositiva, quanto con valenza facoltativa ma dalla portata semplificatoria nel procedimento amministrativo. (con natura assimilabile a quella dei certificati EMAS, ECOLABEL, ai quali si riconosce notevole incentivo in un'ottica di semplificazione procedimentale. In loro possesso, infatti l'operatore nel settore della gestione dei rifiuti, al rinnovo dell'autorizzazione unica, necessiterà solamente di una mera auto dichiarazione ex DPR 445/2000).

### 2.2 Vicinanza: vivere a ridotta distanza dalle altre attività

È necessario, per ridurre la lunghezza dei tragitti, fare in modo che tutti i cittadini abbiano a portata di mano i servizi di maggiore necessità: luoghi di lavoro, farmacie, supermercati, ortofrutta, pescherie, servizi informatici, piccoli centri commerciali, ristoranti, bar, parchi.
Occorre dunque un intervento volto a ridefinire gli spazi. Occorre uno studio che sia in grado di programmare la collocazione degli esercizi economici a fini sociali.
È la stessa carta costituzionale che all'art. 41 comma 3 riconosce tale facoltà: la legge determina i controlli e programmi perché l'attività economica, tanto pubblica che privata, sia coordinata a fini sociali.
È possibile, quindi, procedere ad una programmazione seria e di ampio respiro, che possa tener conto delle esigenze avvertite da una piccola comunità urbana presso un determinato quartiere. È possibile comprendere ed intercettare le richieste e i bisogni dei quartieri, dei borghi, intervenendo, così, nel loro soddisfacimento diretto ed immediato: a 15 minuti.
Non è utopico pensare ad una programmazione territoriale, su base locale, che risponda ad un fine, quello ambientale.
Si pensi ai servizi universali. Con riferimento alle poste, la legge prevede una programmazione volta ad assicurare sul territorio nazionale la fruibilità del servizio a condizioni paritarie per tutta la comunità: una disposizione degli uffici che tenga conto non solo della distanza chilometrica, bensì dell'effettiva accessibilità al servizio.
Una medesima disposizione normativa, a livello nazionale (vista la riserva di legge operata dall'art. 41 cost.), potrebbe legittimamente limitare la concorrenza, e l'iniziativa economica, attribuendo agli enti locali, alle regioni, una specifica competenza: procedere ad una

programmazione su base territoriale che persegua la valorizzazione degli spazi, un effettivo governo del territorio.

Occorre, allora, un ripensamento della disposizione dei servizi a rete, senza che ciò vieti la possibilità di movimento, ma al fine di incrementare la programmazione degli spazi.

Insomma, non imporre ma regalare una dimensione urbana pianificata.

Come ricorda Francesco Manna, responsabile per le relazioni istituzionali locali di ENI, il processo di decarbonizzazione passa attraverso le nozioni di prossimità e circolarità nei centri urbani.

La città dei 15 minuti, secondo Manna, è una prospettiva affascinante quanto complessa, soprattutto laddove ci sono stratificazioni e megalopoli. Il meccanismo di prossimità e circolarità, è necessario si verifichi in relazione ai servizi a rete: si deve riuscire a rendere i servizi, soprattutto i trasporti, i servizi di raccolta dei rifiuti, i servizi energetici sempre più circolari, di prossimità, insomma "di comunità". La logica della "generazione distribuita", è di rilievo indiscusso: la si deve rendere, però, attuale nella pianificazione degli enti pubblici ma anche in un rapporto di paternariato corretto tra iniziativa pubblica e privata, perché il pubblico da solo non può riuscirci, si tratta infatti di trasformazioni troppo epocali.

Ciascun territorio deve lavorare a delle soluzioni, conclude Manna, perché non esistono aree metropolitane uguali: ciascuna area ha le sue caratteristiche e per ciascuna bisogna lavorare in base a principi comuni e condivisi, cercando di ottenere gli stessi risultati.

ENI, rispetto alle forestazioni urbane, rispetto alla mobilità si impegna a dare un contributo serio: all'interno della proposta di bio-prodotti fino al 2050, si nota svolta in questo senso.

La predisposizione di esercizi commerciali, a distanza ridotta, ha quale conseguenza una rinnovata e decisiva attenzione alla mobilità dolce: la possibilità di muoversi in bici, a piedi, con mezzi di trasporto leggeri.

In quest'ottica ha proceduto Milano, a partire da Aprile 2020.

Il comune sostiene l'idea di eliminare il traffico veicolare e trasferire buona parte dello spazio pubblico in spazio pedonale e aree ciclabili. Per farlo si intende dimezzare le corsie riservate alle auto passando da quattro a due, spostare le aree di parcheggio a ridosso della carreggiata e ricavare uno spazio di 4,5 metri per ogni lato da riservare al percorso ciclabile.

Come ricorda il Prof. Giuseppe De Luca, Ordinario di Urbanistica presso l'Università di Firenze, si tratta di un progetto volto a ridefinire i rapporti umani e le relazioni sociali.

Altro passaggio fondamentale è quello di recuperare gli spazi abbandonati, così da efficientare il perimetro urbano, rispondendo alle esigenze della comunità di quartiere.

In quest'ottica, il comune di Brescia, ha operato attraverso un progetto, "Oltre la strada", per cui si è prevista l'acquisizione di immobili abbandonati e siti produttivi dismessi.
Una volta acquisiti e demoliti, si è optato per una progettazione volta all'istituzione di servizi pubblici in zone della città maggiormente degradate, dal punto di vista sia ambientale che sociale.
Questi stabili vedono così un periodo di "nuova vita", trasformandosi in incubatori sociali, ove possono trovare sede anche innovative Start-up.
Un'idea di impiego finale per questi edifici ha in previsione la costruzione del secondo teatro più grande della città di Brescia, con la convinzione che un'attività culturale possa comportare anche uno sviluppo della collettività.
È difficile, forse prematuro. Ma il cambiamento sarà sempre lontano, se non progettato dal presente.

### 2.3 Solidarietà: creare legami tra le persone

L'uomo è un animale sociale: tutti noi abbiamo bisogno di vivere insieme.
Occorre incrementare la socialità nei quartieri, così da rivitalizzarli.
Per farlo, secondo l'architetto Donatella Wallnöffer, grande esperta di Bioarchitettura, autrice di "Benessere e sostenibilità nel recupero edilizio", è necessario avviare un riutilizzo intelligente degli spazi pubblici: una riduzione dello spazio viabilistico a fronte dell'aumento dello spazio verde e dei giardini, lo studio di zone di sedute che siano più confortevoli per consentire alle persone di stare piacevolmente all'aperto e di poter condividere spazi pubblici.
Questo, tuttavia, ricorda Wallnöffer, deve essere fatto con l'aggiunta della tecnologia: le app di prenotazione. Occorre evolversi: la digitalizzazione deve affiancare questo processo di riurbanizzazione.
Serve, allora, essere più organizzati e programmati: non decidere tutto all'istante, perché questo consente di vivere gli spazi in maniera fluida, senza accalcarsi. Questo aiuta anche gli esercizi commerciali, diffondendo l'economia territoriale.
Nello spazio semi pubblico, vi sono già esempi.
A partire dai tetti usati come orti, che promuovono un rapporto solidale con il cibo e con il verde. Per realizzarli, è evidente la necessità di intervenire sul tessuto normativo: buona parte dei motivi per i quali certe iniziative non son partire, se pur virtuose, è perché a livello normativo diventa estremamente difficile.
Un caso pratico di questo progetto urbano si colloca a Bergamo, in via Guerrazzi: l'idea è di creare comunità costituita da un gran numero di famiglie, che vivano in uno spazio semi

pubblico, all'aperto, creando qualcosa per la comunità sfruttando gli spazi in maniera solidale, in maniera intelligente e civile. Utilizzare, insomma, lo spazio in funzione delle stagioni, ma anche in funzione della possibilità di incontrare chi si vuole, senza creare assembramenti.

Quando si passa agli spazi privati il discorso si complica: è noto che le case si sono rivelate, purtroppo inadeguate alla permanenza prolungata durante il lockdown.

Quanto vissuto dovrebbe allora, essere un incentivo per il privato ad operare la scelta complessiva dell'abitazione: cercare di capire quali sono le vere qualifiche di un intervento che consentono di dare qualità all'abitare, a partire dalla presenza balconi.

È importante una cooperazione multidisciplinare su argomenti quali, la mobilità, gli spazi privati, gli spazi pubblici, il verde. Una cooperazione che veda coinvolte diverse parti: le amministrazioni locali, i cittadini, le associazioni, i professionisti, le aziende.

Un altro interessante caso di socialità lo si ha nel comune di Reggio Emilia, ove la Soc. Coop. "San Giovanni Bosco" si è resa proponente di un interessante progetto.

L'idea è di promuovere la qualità della vita e il benessere di un quartiere, quello di Santa Croce, attraverso forme di sostegno al protagonismo civico e alla partecipazione, una costruzione di nuovi network di socialità e di solidarietà tra cittadini.

Tutto ciò per mezzo della messa a disposizione di nuovi spazi.

Tra le attività del programma rientra, il doposcuola "Kick off 6-11", una risposta di prossimità per sostenere nei compiti e nello studio i bambini della scuola primaria "Collodi" che, anche a causa dei mesi di chiusura causa COVID-19, hanno bisogno di un aiuto e un sostegno per recuperare il tempo perso.

Interessante anche il progetto "Metti in CIRCOlo", un laboratorio di circo dedicato ai bambini che partecipano al doposcuola presso l'oratorio "Don Bosco", così come "Si va in pista", un avviamento al ciclismo in pista dedicato ai bambini delle scuole primarie e secondarie del quartiere, un'idea che avvicina le giovani generazioni alla mobilità sostenibile.

Di lodevole apprezzamento culturale, è senza dubbio "l'Alveare", un giardino in cui in cui genitori dei bambini che frequentano il doposcuola potranno incontrarsi, conoscersi e stringere relazioni. Un modo per accogliere mamme e famiglie che provengano da storie, contesti e culture diverse, offrendo anche a loro la possibilità di socializzare, incrementare le proprie autonomie e migliorare la conoscenza della lingua italiana.

La proposta prevede anche alcuni strumenti operativi di forte raccordo: un' Equipe di Comunità, tavolo di lavoro composto da realtà istituzionali, sportive, associative, culturali, che, insieme agli abitanti del quartiere, porti avanti il fermento e il rinnovato interesse al

dialogo e alla socialità nel quartiere; i "Custodi di Comunità", un gruppo stabile di cittadini che si prendano cura dei beni comuni e delle relazioni, organizzando anche assemblee pubbliche e momenti di partecipazione per progettare azioni nel quartiere; un tavolo operativo per l'organizzazione di attività di social street che favoriscano l'incontro, la conoscenza e la costruzione di legami tra le persone del quartiere.

Si badi, quello preso in esame è un progetto riferito ad un quartiere di un singolo Comune.

Si pensi agli effetti che produrrebbe su un vasto tessuto sociale, una proposta del genere.

## 2.4 Partecipazione: coinvolgimento diretto dei cittadini nella trasformazione del loro quartiere

Un passaggio fondamentale nell'elaborazione di una città in 15 minuti è senz'altro, il coinvolgimento dei cittadini.

Chi meglio degli abitanti dei quartieri, può esprimere i bisogni, le esigenze, gli interessi avvertiti in una determinata zona.

Il constante raffronto con le comunità è mezzo imprescindibile per una ri-pianificazione complessiva delle utilità richieste dalle comunità locali, così da intercettarne le richieste.

Nel corso della Scuola, è stato molto interessante ascoltare l'esperienza del Comune di Brescia. L'assessore all'Urbanistica e alla Pianificazione per lo sviluppo sostenibile, Michela Tiboni, ha evidenziato la politica urbana del comune lombardo in questa direzione.

Secondo Tiboni, occorre anzi tutto porre un quesito: A chi serve la città?

La risposta la si può trovare nel volume dell'architetto Dragotto, che definisce la città come lo spazio che serve ai cittadini, capitale sociale oltre che a quello economico.

"*Sarà di conseguenza fondamentale,* dice l'assessore*, per un'efficace strategia di ripresa rendere la città un centro attrattivo di talenti, i talenti stessi favoriranno la possibilità di investimento dei privati."*

"*Risulta inoltre molto importante la condivisione diffusa delle strategie. Assicurare gli stessi obiettivi da perseguire anche al cambio di amministrazione è di fondamentale importanza per aumentare la fiducia negli investimenti da parte delle imprese.*

*Alla luce delle molteplici iniziative proposte dall'amministrazione comunale per riqualificare il territorio, in risposta alle criticità individuate dalla comunità bresciana, l'introduzione di tavoli di lavoro a cui possono prendere parte gli incubatori sociali, rappresentativi dei diversi attori che animano la comunità, costituiscono un tentativo efficace di diffusione delle migliori pratiche tra le amministrazioni ed il mondo delle imprese.*

*Tuttavia, la regia principale di coordinamento tra i vari attori deve rimanere in capo al soggetto pubblico, al fine di mantenere un rapporto di equilibrio tra l'ordinario e lo straordinario. Infatti, considerata la natura dinamica della città, quale organismo vivente in continua evoluzione, avere la definizione di un piano strategico che possa verificare l'efficacia delle azioni implementate dall'amministrazione costituisce una tutela per evitare di prendere decisioni basate solo sull'emergenza attuale."*

In questo senso, allora, l'idea è di incrementare la già ben comune pratica dei comitati di quartiere. Fenomeno oggi assai diffuso in Comuni virtuosi come quello di Brescia.
Si tratta di gruppi di cittadini che attraverso delle riunioni periodiche, evidenziano al decisore pubblico, criticità e questioni irrisolte nel proprio quartiere. Gruppi, anche propositivi, volti alla promozione del benessere locale, con funzione promotrice di interventi di sviluppo e socialità.
Si badi, paralizzare ulteriormente il già critico procedimento amministrativo non è la via da perseguire: ciò che si rende a questo punto necessario è incrementare normativamente la rappresentanza cittadina nei quartieri, attraverso la partecipazione ai tavoli operativi comunali. Insomma, appare opportuno, costruire degli incentivi alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale che riguarda le aree di diretta convivenza, per rendere il proprio quartiere un luogo di benessere e condivisione in cui si riflettano i bisogni avvertiti da ciascuno.
Come ricorda l'Assessore alle infrastrutture di Roma, Linda Meleo, questo accade anche nella Capitale: vi è un doppio giro di consultazioni in ciascuno dei quindici municipi della città, che ha reso possibile la partecipazione ex ante ed ex post sia dei Comitati di Quartiere sia di vari altri portatori di interesse.

### 3. Il successo di questo Modello all'estero: Parigi

Il Prof. Moreno, ha avviato, quale consulente, la rivoluzione culturale della città in 15 minuti, a partire da Parigi.
Anne Hidalgo, sindaca di Parigi, al suo secondo mandato, ha posto al centro del suo programma politico la sostenibilità. L'idea di una città a 15 minuti, si è sviluppata parallelamente alla promozione della cultura della mobilità a Parigi: si è vietato l'ingresso dei veicoli più inquinanti, togliendo le auto dalla banchine della Senna, recuperando spazi per costruire spazi pedonali e aree verdi.

Per realizzare questa ***ville*** *du quart d'heure* è necessario un processo contrario alla zonizzazione, "*decostruire la città*", come dice Moreno, per creare un tessuto urbano integrato, in cui i negozi si mescolano con le case, i bar si mescolano con i centri sanitari e le scuole con gli edifici per uffici.

Si tratta, evidentemente, di un'idea di urbanistica in forte contrapposizione rispetto a molti dei principi che hanno ispirato la progettazione urbana del secolo scorso: separare le aree residenziali da quelle commerciali, industriali, di intrattenimento e di lavoro.

Progetti che stimolano la vita sociale e i negozi di quartiere (come i superblocchi di Barcellona), favoriscano la coesione sociale e le opportunità economiche anche nei quartieri più marginali (come l'iniziativa Every East Every Day di East London) e incentivino una **mobilità sostenibile a piedi (**come i quartieri dei 20 minuti di Portland, in Oregon).

La proposta della capitale francese, cerca di recepire alcuni elementi da tutti gli esempi menzionati, aggiungendo agli spostamenti a piedi, quelli in bicicletta e all'offerta di negozi e servizi di prima necessità, un'attenzione alla cultura e alle opportunità di lavoro.

Le proposte sono tutte nel "Manifesto di Paris en Commun". Un progetto che si concentra sull'aumento considerevole degli spazi destinati alla viabilità pedonale e ciclabile, mediante una riduzione delle carreggiate per le auto.

Ancora, incentivi per la nascita di "negozi di quartiere", dislocazione delle strutture sanitarie, spazi per spettacoli e attività culturali anche nelle grandi piazze più periferiche, chioschi cittadini con impiegati comunali che offrono informazioni ma anche servizi di coesione della comunità.

Secondo la sindaca Hidalgo, "*Tra 20 anni, Parigi sarà ancora Parigi ma al passo con i tempi. Andremo in giro prevalentemente con i mezzi pubblici, in bici o a piedi.*

*Lontano dall'era del dominio automobilistico, la vita sarà più tranquilla. La natura avrà un posto privilegiato nella città, come dovrebbe sempre essere. Ci saranno prati al posto di spianate di cemento e spazi verdi in ogni quartiere. Potremo nuotare nella Senna e continueremo a immaginare e creare il futuro con i nostri abili imprenditori, artigiani e artisti, la linfa vitale della città".*

Insomma, l'idea è quella di una città a misura di pedoni e ciclisti, alla quale conseguono una serie di benefici, a partire dalla riappropriazione del proprio tempo vitale, grazie alla drastica riduzione delle ore sprecate in lunghi spostamenti, ingorghi e code all'interno delle metropoli.

E ancora, si libererebbero le strade dalla presenza delle auto, mitigando l'effetto "isola di calore", rendendo il quartiere un luogo più piacevole da vivere.

Il ritorno alla vitalità dei quartieri è fondamentale per una rinascita delle città e delle comunità che vi abitano: promuovere la frequentazione delle vie "sotto casa", anziché costruire maxi parchi commerciali, cinema multisala e altre grandi strutture commerciali-terziarie ai margini delle città, da raggiungere in automobile o tramite mezzi pubblici, spesso affollati. È questo quanto propone Parigi.

Si può fare.

Adeguarsi al contesto urbano, troppo spesso trascurato, di alcune realtà locali italiane, rappresenta un inarrestabile processo regressivo che occorre fermare.

Perchè accompagnare un lento declino, quando si può progettare il domani prima che sia troppo tardi?

Perché elaborare delle politiche che si adattino ai contesti urbani, senza provare a ripianificare la dimensione locale attraverso un'ottica che ponga l'attenzione su questioni in passato trascurate?

Perché limitarsi?

## 4. Conclusioni

Il modello della città dei 15 minuti, nonostante le numerose critiche mosse, è possibile. Credo sia la strada da intraprendere per avviare una sostanziale inversione di tendenza per rendere maggiore benessere nelle comunità, conseguire un maggiore rispetto dell'ambiente.

Un percorso che richiede, inderogabilmente un patto di costante collaborazione tra pubblico e privato, l'elaborazione di strumenti condivisi tra amministrazione locale e nazionale.

Occorre, però, anche un chiarimento sull'obiettivo avuto di mira.

"*non voglio che le città diventino paesini rurali*", ammonisce Moreno.

"*la cita urbana è una vita creativa e vibrante. Le città sono luoghi di dinamismo economico e innovazione. Ma dobbiamo rendere la vita urbana più piacevole, agile, sana e flessibile. Per fare ciò, dobbiamo assicurarci che tutti, coloro che vivono in centro così come coloro che vivono in periferia abbiano accesso a tutti i servizi essenziali nelle vicinanze."*

La strada più efficace è una sola, anche attraverso un percorso graduale:

*"Questa è la regola d'oro della città dei 15 minuti: ogni metro già costruito, dovrebbe essere destinato a molteplici usi.*

*La città dei 15 minuti è un tentativo di riconciliare la città con gli esseri umani che la abitano.*

*La città dei 15 minuti deve avere tre caratteristiche: il ritmo delle città dovrebbe seguire gli esseri umani, non le automobili; ogni metro quadrato dovrebbe servire a molteplici scopi; i*

*quartieri dovrebbero essere progettati in modo che possiamo viverci, lavorare e prosperare senza doverci spostare costantemente altrove.*

*È divertente se ci pensate.*

*Il modo in cui sono progettate molte città moderne, è spesso determinato dall'imperativo di risparmiare tempo, eppure così tento tempo viene sprecato per recarsi al lavoro, negli ingorghi, per guidare verso il centro commerciale, in una bolla di accelerazione illusoria.*

*L'idea della città da 15 minuti risponde alla questione di risparmiare tempo ribaltandola completamente, suggerendo un nuovo ritmo: un ritmo a 15 minuti."*

**Bibliografia**

https://www.eni.com/it-IT/low-carbon/citta-15-minuti.html
Repubblica, 8 Marzo 2021, “la città da 15 minuti”, Riccardo Luna.
e-HABITAT, 7 Dicembre 2020, Francesco Rasero
Benandanti, “la città dei 15 minuti”, 1 Marzo 2021, Massimiliano De Ritis
Edecor, “la parigi dei 15 minuti di anne hidalgo, sindaca di una città da vivere a piedi (o in bici)” , Carlotta Martelli.
Cairorcs Studio, UpTown The Place to be, “la città che cambia”

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Niccolò Elia Millefiori***

# *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico come motore di rigenerazione urbana*

**A.A. 2021**

*Dipartimento di Giurisprudenza – Luiss Guido Carli

***Sommario***

*1. La Scuola per le Politiche Pubbliche 2021: La dimensione urbana delle politiche territoriali – 2. I processi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico – 2.1. Le principali operazioni di dismissione – 3. La valorizzazione del patrimonio immobiliare – 3.1. L'uso strategico della valorizzazione – 4. Il ruolo degli enti locali – 4.1. Gli strumenti giuridici a disposizione degli enti locali – 5. Le "linee-guida" emerse dalle Relazioni*

***Abstract***

*La relazione finale si sviluppa intorno all'idea secondo cui la dismissione del patrimonio immobiliare delle Pubbliche Amministrazioni, originariamente configurata come misura di risanamento del debito pubblico, possa oggi costituire un efficace meccanismo di implementazione di politiche di rigenerazione urbana su larga scala. In questa ottica, Cassa Depositi e Prestiti può ricoprire un ruolo funzionale a garantire un proficuo dialogo tra amministrazioni comunali e operatori economici così da superare alcune delle criticità sinora riscontrate in tale ambito.*

## 1. La Scuola per le Politiche Pubbliche 2021: La dimensione urbana delle politiche territoriali

L'edizione 2021 della Scuola per le Politiche Pubbliche, organizzata da *italiadecide*, è stata incentrata sull'approfondimento di alcune rilevanti tematiche comunemente affrontate da amministratori pubblici e operatori economici privati nella adozione e nella successiva implementazione delle principali politiche territoriali. La ricerca è stata orientata, in particolare, alla individuazione delle *best practices* necessarie ad una pronta ripartenza post-pandemica.

Il corso si è sviluppato attraverso le conferenze tenute dai rappresentati delle città scelte quali casi studio (in ordine, Brescia, Reggio Calabria e Roma), alle quali i rappresentanti del mondo delle imprese (Autostrade per l'Italia, Cassa Depositi e Prestiti, Enel, Eni, Leonardo, Poste Italiane, Terna) hanno potuto partecipare ricoprendo il ruolo di *discussants*. In questo modo è stato possibile apprezzare gli argomenti di interesse secondo i rispettivi e contrapposti punti di vista.

Dalle testimonianze riportate dai relatori è costantemente emerso che la buona riuscita delle diverse politiche territoriali presuppone necessariamente tre fattori cardine; ovvero, in particolare:

a) la esatta individuazione degli obiettivi da perseguire unita alla programmazione tempestiva degli interventi da attuare;

b) il costante dialogo tra pubblico e privato tanto nella fase "a monte" di programmazione quanto nella fase "a valle" di esecuzione;

c) la partecipazione attiva delle comunità di riferimento in tutti i processi decisionali.
Lo scopo della presente relazione è quello di collocare e approfondire gli spunti di riflessione offerti dagli illustri relatori nell'ambito delle politiche di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Queste ultime, infatti, rappresentano una speciale opportunità nella quale l'interrelazione dei tre fattori sopra-individuati può garantire un replicabile viatico per interventi di rigenerazione urbana.

## 2. I processi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

I processi di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono stati avviati a partire dagli anni Novanta del secolo scorso con il duplice obiettivo di realizzare, da un lato, dei risparmi di spesa e, dall'altro, la riduzione del debito pubblico. Per il perseguimento di tali fini il Legislatore ha optato nel corso degli anni per diversi strumenti giuridici, tutti accomunati da una scarsa considerazione del ruolo delle Amministrazioni Comunali territorialmente interessate, nonché delle comunità di riferimento. Una breve sintesi delle esperienze pregresse costituisce il presupposto indispensabile per immaginare un modello alternativo che coniughi le esigenze di controllo e gestione della spesa pubblica con la rigenerazione delle città.

### 2.1. Le principali operazioni di dismissione

Le operazioni di cartolarizzazione sono state la prima esperienza concreta di privatizzazione del patrimonio immobiliare in Italia ed hanno interessato beni di enti previdenziali e, in minima parte, del demanio. Le amministrazioni coinvolte hanno trasferito ad una società veicolo (S.C.I.P. 1 nel 2001 e S.C.I.P. 2 nel 2002) notevoli quantità di immobili (nel primo caso, 27.250 unità ad uso residenziale e 262 ad uso commerciale per un valore finale di 3,830 milioni di euro; nel secondo, 53.241 unità ad uso residenziale e 9.639 ad uso commerciale per un valore pari a circa 7.787 milioni di euro) a fronte del corrispettivo ("prezzo iniziale") maturato dalle obbligazioni emesse sui mercati internazionali garantite dal valore del patrimonio ricevuto e dal flusso di incassi attesi dalla relativa vendita. Le società hanno, successivamente, venduto gli immobili sul mercato per poi versare allo Stato l'eventuale e residua differenza di prezzo (il "prezzo differito" di vendita, che ha determinato il successo o il fallimento dell'operazione).
Una seconda importante operazione di dismissione immobiliare è stata attuata mediante conferimento dei beni pubblici a titolo di apporto a due fondi immobiliari di investimento (F.I.P. nel 2004, 396 immobili; F.P.U. nel 2005, 66 immobili). L'utilizzo di questo strumento

ha permesso di trasformare investimenti immobiliari in quote di attività finanziarie al fine di generare liquidità senza che l'investitore dovesse acquistare i beni. In questo caso, l'operazione ha avuto ad oggetto immobili in uso ad amministrazioni pubbliche statali che, a seguito della cessione, ne sono divenute assegnatarie a titolo di locazione, secondo la formula c.d. *sale and lease back*.

Un terzo strumento è stato quello del conferimento di patrimonio a società pubbliche, utilizzato dal Legislatore nel 2013 nei confronti di Invimit S.G.R. s.p.a., a cui è stata assegnata per legge la *mission* di presidiare il processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici avvalendosi dello strumento dei fondi comuni di investimento immobiliari. Tuttavia, il piano attuale si distanzia notevolmente dall'esperienza dei fondi F.I.P. e F.P.U. gestiti da una S.G.R. privata in quanto si prevede l'avvio di progetti di valorizzazione immobiliare promossi da enti pubblici e volti a creare i presupposti per una sana attività di riduzione del debito pubblico.

In conclusione rispetto a questa breve sintesi e per ciò che concerne i fini della presente relazione, è facile rilevare come nei suoi albori il sistema fosse caratterizzato da uno scarso coinvolgimento degli enti territoriali nelle operazioni di dismissione attraverso il solo meccanismo di incentivazione basato sulla localizzazione dei beni che lo Stato avrebbe conferito a titolo di apporto pubblico per la partecipazione ai fondi chiusi di investimento[71].

### 3. La valorizzazione del patrimonio immobiliare

Già dalla missione istituzionale di Invimit s.p.a. è possibile evincere come le finalità del Legislatore si siano evolute rispetto al passato verso politiche che considerano la valorizzazione non più come opzione alternativa alla dimissione, ma piuttosto come una fase propedeutica e necessaria alla miglior riuscita delle operazioni sotto tutti i punti di vista. È facile rilevare, infatti, che dismettere un immobile senza valorizzarlo equivale ad una potenziale perdita di entrate per lo Stato, mentre valorizzare un immobile senza tener conto

[71] Cfr. art. 3, commi 86 e 95, Legge 23 dicembre 1996, n. 662, ai sensi dei quali: "86. Il Ministro del tesoro, al fine di attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, è autorizzato a sottoscrivere quote di fondi immobiliari istituiti ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, come sostituito dal comma 111, mediante apporto di beni immobili e di diritti reali su immobili appartenenti al patrimonio dello Stato […]"; "95. Gli utili spettanti all'erario in relazione alle quote di fondi immobiliari di cui al comma 86, nonché i proventi derivanti dalla vendita di cui al comma 99, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro del tesoro: […] b) al Ministero dell'interno, per la successiva attribuzione ai comuni nel cui territorio ricadono i beni ed i diritti indicati alla lettera a), in misura non inferiore al 5 per cento e non superiore al 15 per cento del valore dell'apporto al fondo. Le somme percepite dai comuni devono essere destinate al finanziamento degli investimenti ai sensi del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77".

dei contenuti economici e della sua appetibilità sul mercato significa di fatto destinare parti di città più o meno significative ad un futuro di sottoutilizzo.

Attraverso il processo di valorizzazione, le società pubbliche incaricate presidiano tutte le fasi dalla acquisizione/conferimento dell'immobile fino alla sua commercializzazione secondo il principio fondamentale di efficiente allocazione delle risorse pubbliche. Ciò avviene per diversi step:

a) in primo luogo, è fondamentale svolgere una *due dilegence* approfondita di natura fiscale, legale e tecnica, volta a conoscere lo stato del bene di interesse;

b) successivamente, si pone la fase di *asset management*, nell'ambito della quale si valutano le possibili destinazioni dell'immobile attraverso il confronto con il mercato di riferimento;

c) a ciò fa seguito la fase centrale di valorizzazione urbanistica, in cui vengono svolti i procedimenti amministrativi per ottenere le varie autorizzazioni necessarie rispetto all'intervento progettato;

d) segue poi la fase di *project management* attinente alla contrattualizzazione e alla gestione degli appalti;

e) infine vi è la commercializzazione degli immobili, previa definizione degli strumenti di vendita ritenuti più idonei.

In estrema sintesi, il processo di valorizzazione mira a migliorare i flussi dei ricavi attesi e a ridurre i rischi connessi allo sviluppo dell'immobile.

### 3.1. L'uso strategico della valorizzazione

La valorizzazione è oggi un concetto preciso che riguarda la capacità di estrarre valore dagli *asset* a beneficio non solo dei titolari del capitale, ma anche e soprattutto delle comunità coinvolte nel processo di valorizzazione, intese come *stakeholders* in quanto soggetti che vantano un interesse diretto alla migliore riuscita della complessiva operazione.

Se da un lato è vero che lo scopo sotteso alle politiche di dismissione è sempre stata la riduzione del debito pubblico, dall'altro lato giova osservare che una gran quantità di immobili pubblici inutilizzati (sia di proprietà dello stato, sia di proprietà degli enti locali) opportunamente valorizzati e offerti sul mercato potrebbe stimolare anche la crescita del PIL nei territori coinvolti. L'immobile è, infatti, l'unico *asset* che non può essere esportato sicché la creazione di valore economico secondo le esigenze della comunità determinerebbe un effetto positivo a lunga durata per l'occupazione, per gli investimenti e per i consumi nei luoghi in cui i beni sono localizzati. L'uso strategico della valorizzazione immobiliare

permetterebbe, in definitiva, di intervenire in maniera unitaria su entrambi i fattori del debito pubblico e del PIL.

Un simile risultato, tuttavia, richiede una intensa attività amministrativa di coinvolgimento sinergico dei molteplici proprietari pubblici, dei soggetti istituzionali competenti, degli operatori di mercato e delle comunità di riferimento, come d'altronde più volte sottolineato durante le relazioni del Corso.

**4. Il ruolo degli enti locali**

L'approfondimento che si conduce con la presente relazione richiede l'inquadramento dei soggetti pubblici proprietari del patrimonio immobiliare e dei relativi strumenti giuridici funzionali alla valorizzazione dello stesso. Al riguardo, si segnala la tendenza registrata negli ultimi anni di accentuare il processo di allocazione del patrimonio immobiliare pubblico e delle funzioni connesse presso gli enti territoriali. Ciò è avvenuto, in particolare, attraverso il c.d. federalismo demaniale, realizzato con l'intervento normativo del 2010 (d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85). Quest'ultimo ha previsto un principio fondamentalmente di sussidiarietà, sulla base del quale lo Stato ha trasferito ai Comuni, alle Regioni e alle Province, tutto il patrimonio, ad eccezione di quello impiegato per usi governativi centrali.

Dai dati contenuti nel "Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche" pubblicato dal Dipartimento del Tesoro (dati 2017)[72] emerge che, in termini di numerosità, il 66% dei fabbricati dichiarati - corrispondenti all'81% in termini di superficie complessiva - è di proprietà delle Amministrazioni locali.

Un altro dato che giova sottolineare riguarda il numero di trasferimenti e le regioni interessate. Sono stati trasferiti circa quattromila immobili a circa mille enti locali, con una concentrazione di immobili in particolari zone. Ad esempio, la Puglia e la Basilicata sono state tra le principali beneficiarie del federalismo demaniale risultando piene di immobili (ormai in disuso) di derivazione strumentale, come ex caserme ed ex strutture militari poste a presidio dei confini nazionali. Al contrario, nel Lazio sono stati registrati ridotti trasferimenti in considerazione del fatto che la gran parte del relativo patrimonio immobiliare è in uso governativo alle amministrazioni centrali.

Da simili dati si evince come il Comune svolga un ruolo centrale nelle politiche di dismissione e valorizzazione potendo rivestire differenti ruoli in contemporanea, quali:

[72] L'intero documento è consultabile all'indirizzo web: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/patrimonio_pubblico/patrimonio_pa/RapportoImmobili_DatiAnno2017.pdf

proprietario del bene interessato; titolare della funzione generale di pianificazione urbanistica nonché dei poteri di autorizzazione in procedimenti individuali; ente territoriale rappresentativo delle comunità di riferimento.
Su questo specifico punto, è doveroso richiamare la testimonianza della Professoressa Tiboni, Assessore all'Urbanistica e pianificazione per lo sviluppo sostenibile del Comune di Brescia. Nella esperienza riportata, l'amministrazione comunale ha agito come soggetto protagonista nell'opera di riqualificazione delle strutture abbandonate site nelle zone maggiormente degradate della città per poi destinarle a sedi per servizi pubblici. Secondo la stessa relatrice, la buona riuscita dell'intervento è stata la conseguenza naturale della preventiva attività di pianificazione, che è stata svolta ed aggiornata mediante continui processi di confronto con la cittadinanza e con i portatori di interesse diffusi.

### 4.1. Gli strumenti giuridici a disposizione degli enti locali

L'ordinamento nazionale riconosce in favore degli enti locali - come esplicitazione del potere generale di pianificazione urbanistica - diversi strumenti giuridici funzionali alle operazioni di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.
L'art. 58, Decreto Legge 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 disciplina il Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni immobiliari, a mezzo del quale il Consiglio Comunale può individuare con apposito elenco gli immobili di proprietà suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, ricadenti nel territorio di competenza e non più utili per finalità istituzionali. Il Piano, allegato al bilancio di previsione, consente di procedere alla realizzazione di un inventario preciso degli immobili di proprietà degli enti territoriali e, previa verifica di conformità da parte della Regione, può costituire variante allo strumento urbanistico generale qualora sia necessario attribuire una nuova disciplina d'uso alle aree di interesse.
Una seconda tipologia di strumenti è disciplinata dagli articoli 3-bis e 3-ter del Decreto Legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla Legge 23 novembre 2001, n. 410, che prevedono rispettivamente la concessione/locazione di valorizzazione e il Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale (P.U.V.T.). Il primo è uno strumento di partenariato pubblico-privato con cui l'ente proprietario concede ad operatori economici il diritto di uso esclusivo degli immobili nei quali sviluppare attività economiche o attività di servizio per i cittadini, a fronte di un corrispettivo che consiste nel recupero funzionale degli edifici nonché di un canone quantificato in base al piano economico finanziario. Il P.U.V.T., invece, è ispirato ai principi della cooperazione istituzionale e della co-pianificazione e

prevede che, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta Regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati, promuove la formazione di programmi per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia, dei Comuni e comunque di ogni soggetto pubblico. Agli enti locali coinvolti, in ipotesi di immobili valorizzati di proprietà dello Stato, può essere attribuita una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli stessi, da corrispondersi anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione.

Infine, occorre dar conto di due ulteriori procedimenti individuali attivabili su istanza di parte previsti dal Testo Unico in materia Edilizia. In primo luogo, spicca il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici di cui al relativo articolo 14, attraverso il quale è possibile assegnare a singoli immobili una nuova disciplina d'uso secondo le concrete esigenze. Si tratta di un procedimento estremamente semplificato, la cui esperibilità è subordinata alla presenza di ragioni di interesse pubblico accertate con delibera del consiglio comunale. Da ultimo, poi, con il successivo articolo 23-quater è stata introdotta la possibilità per il Comune di consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico al precipuo fine di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

**5. Le "linee-guida" emerse dalle Relazioni**

Dalle relazioni tenute durante il Corso dagli amministratori pubblici e dai rappresentanti del mondo delle imprese sono emerse preziose indicazioni in merito ai profili di criticità del sistema. Queste rappresenteranno certamente un ottimo punto di partenza per la individuazione di un modello procedimentale che permetta interventi di rigenerazione urbana attraverso la dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico con maggiore fluidità.

Un primo elemento di debolezza del sistema è rappresentato dalla generale allocazione delle funzioni di interesse in capo ai Comuni indipendentemente dalla loro capacità gestionale. Ciò si riverbera in maniera diretta sulla possibilità dei procedimenti amministrativi di operare il miglior bilanciamento tra gli interessi economici sottesi all'intervento progettato e l'interesse della collettività al più efficiente uso del patrimonio pubblico. Sotto questo punto di vista, la

Professoressa Tiboni, richiamando l'esperienza del progetto *Reinventing Cities* vissuta grazie al supporto reso dalla città di Milano, non ha mancato di sottolineare l'importanza della cooperazione offerta dalle città più strutturate nei confronti di realtà minori.

Un altro aspetto venuto in rilievo riguarda l'elevata aleatorietà del rischio politico-amministrativo posto esclusivamente in capo all'operatore economico e i possibili rimedi di contemperamento. Come evidenziato, infatti, dalla Dottoressa Camerano, rappresentante di Cassa Depositi e Presiti, alcune operazioni, pur originate sotto i migliori auspici, trovano come scoglio insormontabile la mutata compagine governativa a seguito del cambio di mandato. Sul medesimo punto, però, la Professoressa Tiboni ha sottolineato come un'attività di programmazione condivisa con la comunità e con i gruppi portatori di interessi diffusi possa servire a garantire la continuità dell'azione amministrativa, anche successivamente ad una variazione della governance pubblica. In altri casi, invece, secondo quanto emerso dalla testimonianza del Dottor Foti, rappresentante per il caso-studio di Roma, scelte politiche portate a compimento mediante l'adozione di piani e programmi non superano il vaglio della giustizia amministrativa a causa di carenze nelle fase procedimentali.

Le affermazioni solo sinteticamente richiamate, seppur sviluppate con specifico riferimento a singoli procedimenti di natura eterogenea, sono riferibili all'azione amministrativa sottesa alle molteplici politiche territoriali e possono pertanto essere efficacemente riproposte relativamente ai processi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

In base a quanto appreso grazie al Corso si ritiene, quindi, che uno strumento ideale per garantire in maniera costante la integrazione di ragioni di rigenerazione urbana all'interno delle operazioni di dismissione insieme alla diffusione sull'intero territorio nazionale di simili pratiche sia quello di prevedere la partecipazione di Cassa Depositi e Prestiti - secondo modalità che dovranno essere approfondite - come supporto tecnico-amministrativo dei Comuni che ne facessero richiesta. L'opzione proposta, in primo luogo, assicurerebbe di base una fase di programmazione sinergica tra amministrazioni tempestiva e coordinata, nell'ambito della quale, poi, dovrebbe essere prevista l'acquisizione delle osservazioni della comunità di riferimento in merito alla destinazione del patrimonio pubblico. Inoltre, la stipulazione di specifici protocolli di intesa tra Cassa Depositi e Prestiti e il Comune interessato, contenenti la disciplina relativa allo svolgimento in collaborazione dell'attività di interesse comune, potrebbe ridurre in maniera significativa il rischio amministrativo-politico di cui si è dato conto sopra. Infine, la presenza di una simile società pubblica a garanzia della qualità dei procedimenti fungerebbe allo stesso tempo da importante attrattore per investitori

privati e da presidio ai fini del corretto bilanciamento degli interessi economici di questi ultimi con gli interessi della collettività locale.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Costanza Petrungaro***

# *I costi dei terremoti in Italia: interventi ex ante ad ex post a fronte di eventi sismici*

**A.A. 2021**

* Facoltà di Ingegneria Civile – Sapienza Università di Roma

***Sommario***
*1. Gli effetti della pandemia – La percezione del rischio – 2. Rischio sismico in Italia – 3. Il costo del terremoto – 4. Il costo di una mancata prevenzione – 5. La prevenzione – 6. Nuova Zelanda – EarthQuake Commission (EQC) – 7. Giappone - Japan Earthquake Reinsurance (JER) – 8. California - California Earthquake Authority (CEA) – 9. Turchia - Turkish Catastrophe Insurance Pool (TCIP) – 10. SismaBonus in Italia – 11. Cambio strategia di gestione catastrofi – 12. Piano Nazionale di riduzione del rischio sismico – 13. Effetti benefici del terremoto – 14. Conclusioni*

***Abstract***
*Negli ultimi anni, otto terremoti di magnitudo superiore a 6.0 hanno provocato più di 4000 vittime e generato una spesa per lo Stato italiano di più di 150 miliardi di euro. Seppur siano stati compiuti passi in avanti per ridurre la vulnerabilità degli edifici esistenti, SismaBonus, la battaglia è ancora lunga. Modelli virtuosi vengono dati da numerosi Paesi, la cui triste storia sismica ha portato alla necessità di un radicale cambiamento. Alla luce degli errori del passato, dovremmo provvedere ad investire in sicurezza consapevoli delle conseguenze e della replicabilità del sisma.*

## 1. Gli effetti della pandemia – La percezione del rischio

È nella natura dell'uomo, fin dal principio della sua apparizione, il misurarsi e confrontarsi con fenomeni naturali di varia forma, da quelli più ordinari, come maree e stagioni, a quelli più irruenti come uragani, inondazioni o terremoti, a quelli più imprevedibili, come pandemie ed epidemie.

È noto come tali eventi critici, rappresentino una minaccia per la salute mentale dell'essere umano e la pandemia da Covid19 non ha fatto eccezione. Le prognosi incerte, l'incombente carenza di risorse per diagnosi e cura, l'insufficienza di operatori sanitari e soccorritori, la limitazione della libertà personale sono solo alcuni dei fattori che hanno generato, dentro ognuno di noi, insicurezza, isolamento emotivo, confusione e paura.

Ci sono, però, due aspetti molto interessanti che la crisi sanitaria ha portato alla luce: l'importanza della comunicazione e la percezione del rischio.

Quest'ultimo si riferisce ad un giudizio soggettivo del rischio di un individuo sulla base di eventi di crisi oggettivi, inclusa l'incertezza sulle minacce e la gravità delle conseguenze. Nel contesto di un'epidemia, le persone affrontano enormi incertezze riguardo la vita, il lavoro, le prospettive economiche e le relazioni internazionali. È proprio questa incertezza, dunque, la radice della grande preoccupazione legata al virus che condiziona il modo in cui noi stessi percepiamo il rischio.

Analizzando il bicchiere mezzo pieno, però, si osserva come sia proprio nei periodi più bui della storia dell'Uomo, che esso ha mostrato coraggio e tenacia. 'Quando il gioco si fa duro, i duri cominciano a giocare'. John Belushi, con la sua storica frase in "Animal house", film

cult di fine anni ’70, forse voleva far capire ai suoi giocatori come uno stato angosciato ed ansioso, derivante da un rischio percepito, possa effettivamente motivare ad impegnarsi in attività di risoluzione dei problemi.
La pesante eredità che il coronavirus ci sta lasciando risiede anche nelle maggiori consapevolezze acquisite, nei doveri e nelle responsabilità dei nostri comportamenti, così come delle azioni di prevenzioni e di gestione di ogni tipologia di emergenza.
La pandemia deve essere vista in un’ottica differente, un nuovo illuminismo, una ricerca di un futuro migliore, caratterizzato da maggiori sicurezze e protezione. Tutte le persone, nella loro globalità, hanno realizzato che nulla è più importante della vita umana, di un futuro solido, della libertà e la sfida più importante è cavalcare questo nuovo bisogno, evitare che si perda nella volubile memoria umana.
È innegabile come il Covid19 abbia accelerato e rese esplicite incongruenze, contraddizioni, fragilità ed errori, ingiustizie che hanno segnato lo sviluppo globale degli ultimi 30 anni ma esso rappresenta una gigantesca occasione di apprendimento sociale da non sprecare.
Sembra impossibile, nel momento attuale, pensare di poter dimenticare questi momenti, dimenticare il dolore ed il senso di soffocamento che hanno caratterizzato gli ultimi mesi. Eppure, basta osservare nella finestra del nostro passato per renderci conto come sia invece facile dimenticare anche gli eventi più agghiaccianti e soprattutto, riuscire a rimanere passivi, come in attesa del successivo schiaffo che, magari, questa volta sarà in grado di svegliarci.
La buona notizia, forse, è che questo schiaffo ci è stato inferto proprio dalla pandemia ed ha risvegliato un bisogno di prevenzione. In questa riflessione, non può mancare l’attenzione verso la vulnerabilità dei nostri territori contro i fenomeni naturali, in particolare i fenomeni sismici.

## 2. Il rischio sismico in Italia

L’Italia è un paese fragile, ripetutamente colpito da terremoti, alluvioni, frane. Tra le varie tipologie di rischio presenti nel nostro territorio, il rischio sismico è senza dubbio quello che ha prodotto e che produce le maggiori perdite, in termini sia di vite umane che di danni economici. La pericolosità sismica del territorio italiano può considerarsi medio-alta nel contesto mediterraneo ed addirittura modesta rispetto ad altre zone del pianeta. Infatti, se paragonata alle restanti parti del mondo, non è tra i siti nei quali si concentrano i terremoti più forti o quelli più distruttivi. La gravità del problema in Italia deriva non tanto dalla pericolosità sismica ma piuttosto, dall’elevata esposizione, in relazione alla notevole densità abitativa, e all’alta vulnerabilità sismica delle costruzioni, edifici, infrastrutture ed impianti

industriali. Un ulteriore elemento di esposizione e vulnerabilità del territorio italiano è la presenza diffusa e consistente di beni monumentali e beni culturali, che si concentrano particolarmente nei centri storici, a loro volta caratterizzati da un tessuto edilizio molto vulnerabile. Inoltre, occorre sottolineare come edifici e opere infrastrutturali realizzati ancora nel ventesimo secolo, spesso non siano stati progettati con criteri antisismici. Solo circa il 20% degli edifici in cemento armato e solo il 10% degli edifici in muratura ad uso abitativo sono stati progettati secondo una normativa sismica. Va ricordato che dopo il 1970 furono assunte le prime, insufficienti, norme tecniche riferite alla progettazione delle strutture antisismiche. Poi, sulla scorta degli eventi sismici avvenuti nel periodo 1976-1980, le stesse norme sono state riviste. Solo nell'anno 2008 si è giunti ad una normativa completa ed idonea, riferita all'intero territorio italiano anche se poi la stessa fu nuovamente aggiornata nel 2018.

## 3. Il costo del terremoto

Le catastrofi naturali sono eventi poco frequenti che si verificano per un breve periodo di tempo, ma che causano oltre ad un carico di vittime, un costo straordinario che grava periodicamente sull'economia dei territori colpiti e direttamente sulle finanze pubbliche. Le perdite economiche dovute alle calamità naturali possono essere dirette ed indirette. Le perdite dirette nascono dalla distruzione fisica delle risorse economiche, comprese le abitazione dei privati cittadini, piccole aziende, strutture industriali, senza contare i danni alle risorse pubbliche come strade, ponti, aeroporti, telecomunicazioni, ospedali, scuole ecc. Le perdite indirette sono invece frutto dell'interruzione forzata della produzione, dell'indebolimento della domanda e della rottura dei canali distributivi, cause che portano ad una riduzione dei flussi di cassa prodotti dalle aziende a qualsiasi livello ed in qualsiasi settore. Inoltre, gli eventi sismici distruttivi oltre che danneggiare il costruito, incidono profondamente su tutte le dinamiche sociali dei territori colpiti, portando alla distruzione del tessuto collettivo di un paese, il cui peso può mettere in gioco il problema stesso dell'identità e dell'appartenenza ad una nazione.

Riferendoci agli ultimi 150 anni il prezzo che tutta l'Italia ha pagato è davvero incommensurabile. Non solo in termini di vite umane ma anche di distruzione del patrimonio storico ed artistico, di emigrazione, di spopolamento di territori e di mutazione di attività produttive.

In pochi secondi un terremoto di forte intensità non distrugge solo affetti e legami. Può azzerare secoli di storia, stravolgere culture, tradizioni ed attività produttive. Non è solo a

livello individuale che il terremoto, anche quando non priva della vita, ne stravolge il senso. Questo stravolgimento avviene anche a livello collettivo. Il terremoto irrompe nella vita di una comunità, spezzando i legami fra gli individui, tra i gruppi, con la società, con la memoria e può cambiare il destino di un paese

Quindi, seppure sia possibile ricostruire un palazzo o riprogettare una piazza od una città dopo un terremoto distruttivo, c'è sempre un prezzo immenso da pagare, in particolare in termini di vite umane. Quelle stesse vite che, sembra inutile dirlo, non potranno mai essere ripagate con il denaro, che resteranno purtroppo solo dei numeri. Numeri che ci obbligano a riflettere, che devono essere tracciati accanto ai costi materiali per comprendere le conseguenze della nostra secolare negligenza.

## 4. Costo di una mancata prevenzione

Quanto costa un terremoto? Tralasciando il costo inestimabile in termini di vite umane, ci chiediamo a quanto ammonti la spesa pubblica per riparare i danni di un sisma in Italia. I dati, mai come in questi casi, sono divergenti, perché oltre alle risorse nazionali occorre aggiungere i fondi della Ue che, in caso di terremoti di particolare gravità, aiuta gli Stati membri. Diciamo subito che per gli 8 terremoti che hanno colpito varie parti d'Italia negli ultimi 50 anni sono stati spesi complessivamente più di 145 miliardi di euro, considerando solamente i costi diretti. Il primo terremoto preso in considerazione è il terremoto del Belice, in Sicilia, che provocò circa 300 morti e per il quale è stata stanziata nel corso degli anni una somma pari a 8.400 milioni di euro. Ma non è stato questo quello che ha comportato la spesa maggiore. Il più impegnativo per le casse pubbliche è stato quello che colpì l'Irpinia, in Basilicata, e una limitata area della Puglia il 29 novembre 1980. Secondo le stime più accreditate, esso causò la morte di 2.570 persone (altre fonti indicano una cifra maggiore), 8.848 feriti e circa 300 mila senzatetto e comportò una spesa di 47.500 milioni di euro attualizzati ad oggi. Cioè 47.5 miliardi in 39 anni. Il terzo terremoto più costoso fu quello che colpì l'Abruzzo nel 2009. In questo caso, lo sciame sismico durò per almeno tre anni tra il 2009 ed il 2012, ed ha avuto come epicentro L'Aquila. Il bilancio delle vittime fu pesantissimo e si attesta intorno alle 309 morti e 1600 feriti. È bene sottolineare che, anche in questo caso, parliamo di spese "a oggi" dato che gli stanziamenti statali sono costanti e, anzi, in aumento.

## 5. La prevenzione

Per tali ragioni, Il costo complessivo di crolli e danni alle costruzioni provocati in Italia da terremoti, ,negli ultimi 50 anni è circa 150 miliardi di euro (attualizzati) e 4000 vittime. In altri termini, questo significa che lo Stato italiano ha pagato e paga mediamente ogni anno circa 3.5 miliardi di euro per il ristoro dei danni e per tutte le attività connesse alle ricostruzioni dei territori colpiti dai sismi. Sulla base delle considerazioni appena fatte, risulta imprescindibile ed improrogabile affrontare il problema del rischio sismico del nostro Paese e mirare ad una sua drastica riduzione.

L'esperienza internazionale può suggerirci alcune linee di azione per mitigare gli effetti degli eventi sismici. Esaminando le soluzioni adottate da vari paesi (Francia, Cile, Stati Uniti, Cina, Giappone, Turchia, Nuova Zelanda), emergono in sostanza due strategie.

La prima , ampiamente sperimentata anche in Italia, consiste nel fornire incentivi per realizzare adeguamenti strutturali degli edifici. La seconda strategia riguarda la copertura assicurativa che permetterebbe di svincolare il costo della ricostruzione, in senso stretto, dalle casse dello stato per investire in piani assicurativi. Questa è una strategia che può essere, inoltre, valutata non in sostituzione ma in collaborazione con la precedente, ovvero assicurazione e adeguamento fisico possono lavorare insieme.

## 6. Nuova Zelanda – EarthQuake Commission (EQC)

Il Governo Neozelandese, alla fine del secondo conflitto mondiale, rese obbligatoria l'assicurazione contro la guerra ed i terremoti, insieme all'assicurazione incendio attraverso il sistema assicurativo offerto dalla Earthquake Commission (EQC). Lo schema, che prevedeva l'automatica estensione ai rischi di terremoto, a cura di EQC, per tutti coloro che avevano stipulato una polizza incendio per l'abitazione, venne poi rivista e migliorata a seguito dei terremoti verificatesi nel 2010, 2011 e nel 2016.

La polizza, venduta da compagnie private che trasferiscono premi e sinistri a EQC, ha una tariffa "flat" per tutto il territorio, franchigie molto basse e limiti di indennizzo medio-alti. EQC ricorre al meccanismo della riassicurazione; lo Stato ricopre il ruolo di riassicuratore di ultima istanza per i sinistri che eccedono la capacità del settore privato.

La penetrazione della copertura assicurativa è di oltre il 90%, di conseguenza il premio è il più basso al mondo: 15 centesimi ogni 100$ di copertura.

Oltre a questo, EQC si occupa di educazione, informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di ricerca nel campo del rischio, fondamentali per una corretta diffusione ed approvazione dei cittadini.

## 7. Giappone – Japan Earthquake Reinsurance (JER)

In Giappone, l'assicurazione viene assistita da sgravi fiscali attraverso sussidi, detrazioni di imposte e agevolazioni finanziarie per lavori di adeguamento antisismico condotti da soggetti privati. Attivo dal 1964, questo programma si basa su polizze vendute da compagnie private che si riassicurano in gruppo attraverso il fondo di coassicurazione *JER*.
I rischi ceduti al JER sono ripartiti tra governo, fondo JER stesso e compagnie assicurative. Lo Stato, dunque, offre soltanto capacità al JER la cui percentuale di penetrazione è di circa il 25%. L'assicurazione catastrofale è offerta, in alternativa, dalle compagnie di mutua assicurazione. Esse agiscono in maniera indipendente dal JER, senza alcun sostegno statale e fondano la propria capacità sul mercato riassicurativo privato. La loro percentuale di penetrazione è di circa il 15%. Ne consegue che la penetrazione totale residenziale giapponese è di circa il 40%.
La prova dell'efficienza del sistema assicurativo giapponese fu evidente a valle del terremoto del marzo 2011, il quarto più grande mai registrato al mondo, che colpì il Giappone orientale. Esso non fu solamente una tragedia umana, ma anche uno shock economico con perdite stimate oltre 16.900 miliardi di yen. Nonostante esso sia stato considerato il disastro più costoso della storia, l'industria assicurativa giapponese ne uscirà senza significativi danneggiamenti.

## 8. California – California Earthquake Authority (CEA)

Così come il Giappone, anche la California ha adottato una strategia di copertura assicurativa non obbligatoria, attraverso cui l'assicurazione viene assistita tramite riduzione di premi e franchigie per edifici con adeguamento antisismico.
Messo in atto dopo il terremoto di Northridge del 1994, il programma è caratterizzato da un fondo a gestione statale ma interamente finanziato da privati tramite i premi delle polizze. L'acquisto della polizze, vendute dalle compagnie assicurative, è facoltativo in abbinamento all'assicurazione incendio.
Le franchigie di risarcimento ammontano al 10%-15% e la polizza è molto costosa a causa, tra l'altro, delle spese di acquisto della riassicurazione (nessuna garanzia pubblica è, infatti, offerta al programma). Ad influenzare il costo della riassicurazione è anche la bassa penetrazione delle coperture che impedisce di diversificare il portafoglio tra aree ad alto rischio e aree meno esposte e, conseguentemente, ne fa aumentare le tariffe.
La percentuale di penetrazione è, infatti, del 12% circa a fronte del 33% del '96 a causa, a sua

volta, dei costi troppo elevati, della convinzione di interventi statali in caso di catastrofi e della cessazione negli ultimi vent'anni di tali tipi di eventi.

## 9. Turchia – Turkish Catastrophe Insurance Pool (TCIP)

TCIP è una organizzazione pubblica no-profit affiliata al Ministero di Stato, al quale riferisco il Sottosegretario al Tesoro, istituita dal Decreto Legge 587 in materia di Assicurazione Terremoto Obbligatoria. Varato nel 2000, dopo il terremoto di Izmit del 1999, il programma turco è contraddistinto da una polizza obbligatoria per tutti gli edifici registrati entro i confini del comune, con premio proporzionale al rischio in base a posizione geografica e tipologia di costruzione. Le polizze sono vendute dalle compagnie, che trasferiscono premi e sinistri al TCIP. Quest'ultimo, a sua volta, si riassicura sul mercato internazionale. Precedentemente, in Turchia lo Stato aveva un obbligo legale di finanziare le spese di ricostruzione degli edifici a seguito di un evento sismico.

I due maggiori terremoti in Turchia il 17 Agosto ed il 12 Novembre 1999, entrambi verificatosi all'interno o nelle vicinanze di insediamenti urbani, ha causato la distruzione diffusa del patrimonio edilizio ed ha comportato oneri e costi non pianificati da parte dello Stato.

Conseguentemente, il governo turco decise di imporre una copertura assicurativa nazionale contro i terremoti con l'unico scopo di privatizzare il rischio attraverso il TCIP esportando, dunque, la maggior parte di questo rischio alle compagnie riassicurative nazionali ed al mercato dei capitali.

Comunque, sebbene l'obiettivo principale fosse quello di ridurre l'esposizione del bilancio del governo, si intendeva anche incoraggiare la mitigazione del rischio e pratiche edilizie più sicure.

Purtroppo, la penetrazione dell'attuale sistema assicurativo si attesta intorno è del 26% sebbene non siano previsti interventi dello Stato post-evento per la ricostruzione. Su questa percentuale molto bassa incidono: l'assenza di sanzioni per i non assicurati, gli alti costi che le popolazioni più povere e nelle zone a rischio sono chiamate a sostenere e la convinzione di un intervento statale a seguito di eventi catastrofici.

## 10. Sismabonus in Italia

Negli anni passati, la gestione del rischio sismico in Italia è stata affrontata secondo la logica emergenziale, ai fini della ricostruzione: il sistema di finanziamento dei rischi catastrofali si è basato sul meccanismo passivo della legislazione dell'emergenza e dello stanziamento

postumo di fondi pubblici ad hoc.

La novità sostanziale è rappresentata dal Sismabonus previsto nella Legge di Stabilità 2017 (Legge 232/2016), ovvero una agevolazione per gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche. Si tratta di una detrazione Irpef o Ires che viene riconosciuta ai contribuenti (privati e società) che effettuano lavori per la messa in sicurezza delle proprie case e degli edifici produttivi, ovvero lavori antisismici realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente. Le opere devono essere realizzate su edifici che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) e nella zona 3 (rimane esclusa la sola zona 4).

In questo contesto il Sismabonus diventa uno strumento prezioso di prevenzione del patrimonio immobiliare privato, sia per la convenienza economica sia, soprattutto, poichè obbliga i singoli proprietari che intendano usufruire del Sismabonus, a far eseguire da un tecnico la procedura per la classificazione sismica del proprio fabbricato. Ciò consente di analizzare il livello di sicurezza dell'immobile, conoscerne i punti deboli e prevedere i meccanismi di collasso che possono innescarsi in presenza di un evento sismico. Purtroppo il Sismabonus è risultato essere un incentivo per alcuni, ma non per tutti, portando alla luce limiti e difetti. Sicuramente sono stati evidenziati problemi legati alla difficoltà del processo, alla durata temporale, alla necessità di investimenti iniziali, all'esistenza di abusi edilizi ed altro, ma è stato osservato anche un problema sociale.

La realtà italiana, infatti, non sembra ancora 'del tutto' attratta da investimenti di questo tipo. Mentre quasi tutti sono attenti all'estetica della propria unità abitativa, così non sono allo stato delle parti più importanti dell'edificio, cioè quelle strutturali. Altre ragioni confinano le iniziative nella pigrizia e nella immobilità, aiutati da una inesatta o mancata consapevolezza dei rischi e del loro reale valore probabilistico.

Infatti, da un sondaggio Gfk Eurisko, è emerso che l'83% delle famiglie italiane non crede o non sa di essere a rischio catastrofe. Un dato sconfortante se si guarda al fatto che il 35% delle abitazioni è esposto a un rischio sismico alto o medio alto e che il 55% delle abitazioni è esposto a elevato rischio idrogeologico (dati Ispra).

Gli enti pubblici per migliorare questo fenomeno, potrebbero, e dovrebbero, monitorare gratuitamente gli edifici privati e fornire ai proprietari un check up delle loro condizioni in termini statici ed energetici. Sulla base di questa diagnostica potrebbero, inoltre, suggerire iniziative per attivare i lavori, indicare le priorità, i costi di massima, le agevolazioni fiscali ed il tipo di ditta verso cui indirizzarsi.

Questo solleverebbe i privati dalle numerose incognite e difficoltà, il cui risultato, nella maggior parte dei casi, è una perdita di tempo ed una assenza di intervento.

### 11. Cambio strategia di gestione catastrofi

La copertura assicurativa dei beni immobili di case e imprese contro il rischio di catastrofi naturali non può essere lasciato, come ora, alla libera iniziativa delle famiglie o delle società più consapevoli e sensibili al tema ma deve compiere un salto di scala, per essere inquadrato in un sistema regolamentato a livello nazionale. l'Ania, l'Associazione che riunisce le società di assicurazione, ha richiamato più volte l'attenzione verso la necessità di definire un sistema regolamentato di gestione del rischio catastrofe alla stregua di quelli messi in atto da Nuova Zelanda, Giappone, California e Turchia. Bisogna prevedere un intervento strutturato ed organico basato su una partnership tra Stati e settore privato, sfruttando l'esperienza e la conoscenza dei rischi e costi di imprese assicuratrici. Un nuovo sistema completamente da definire e modulare utilizzando dati ed informazioni sulla pericolosità sismica dei territori ed individuando sia il ruolo dello Stato come riassicuratore in ultima istanza di rischio, sia le formule di adesione assicurativa più adatte tra i due estremi di volontarietà ed obbligatorietà.

### 12. Piano Nazionale di riduzione del rischio sismico

Oltre alla promozione del miglioramento delle conoscenze scientifiche e tecniche sulla pericolosità e vulnerabilità sismica, una sensibilizzazione della collettività ed un miglioramento del monitoraggio sismico del territorio, si è sottolineata l'importanza di una efficace politica di prevenzione sismica. In aggiunta ad incentivi statali per il miglioramento sismico, sul fronte danno da catastrofi naturali, si potrebbe puntare sull'introduzione di una copertura obbligatoria con l'obiettivo di far uscire gradualmente lo Stato dalla dimensione assistenzialista.

Ad ogni modo, essa potrebbe essere una soluzione, ma sicuramente non renderebbe le abitazione più sicure e non salverebbe le nostre vite. Parallelamente a queste strategie, un piano di lungo termine dovrebbe essere quello di rendere l'intero patrimonio edilizio 'a norma'. Questo passo potrebbe richiedere, nei casi più estremi, l'abbandono di strutture, la demolizione e la ricostruzione per tutta quella grossa parte di edificato dal secondo dopoguerra a oggi, di scarso valore storico ed assolutamente inadeguato ai livelli di scuotimenti attesi del nostro territorio. Nella maggior parte dei casi, invece, sarebbe sufficiente intervenire sugli edifici conformandoli, per quanto possibile, alle nuove norme antisismiche. È necessario precisare 'per quanto possibile' in quanto rendere antisismico un

vecchio edificio secondo le norme antisismiche vigenti è ritenuto 'impossibile'. Ricordando che lo Stato italiano da 30 anni ha pagato e paga mediamente ogni anno circa 3.5 miliardi di euro per il ristoro dei danni e per tutte le attività connesse alle ricostruzioni dei territori colpiti dal sisma, si potrebbe pensare di iniziare ad investire questi soldi che, se qualcosa non cambia in maniera radicale, l'Italia continuerà a pagare. Soprattutto quando di elevata intensità, il sisma è spesso erroneamente percepito come calamità occasionale e, conseguentemente, è affrontato nella dimensione emergenziale del presente, dimenticando la replicabilità dell'evento, che certamente non mancherà. Prendendo a modello il Protocollo di strategia nazionale per la prevenzione del rischio sismico in Nuova Zelanda, ci si potrebbe interrogare sulla reale possibilità di definire un Piano Nazionale per la riduzione del rischio sismico (Risk Based Approch). Esso consisterebbe nel creare una lista di priorità degli edifici in funzione del rischio sismico, definire il costo necessario per il loro adeguamento ed iniziare ad investire nella copertura delle strutture maggiormente critiche, per 30 anni, quei 3 – 4 miliardi di euro che ogni anno continuiamo a sprecare.

Si potrebbe, inoltre, prevedere una protezione attiva, ovvero imporre ai cittadini di eseguire l'analisi di vulnerabilità sismica dell'edificio, attraverso l'adozione di un protocollo nazionale standard, ovvero l'intervento di adeguamento, fornendo conseguentemente adeguati incentivi. Si potrebbe, poi, pensare di investire una somma maggiore ed avere benefici in un arco di tempo ridotto o anche modulare la durata temporale dell'investimento. Si è osservato, in aggiunta, come per edifici molto vulnerabili, anche piccoli interventi potrebbero portare enormi benefici, così come all'invecchiare dell'edificato, incrementi il costo per un futuro adeguamento sismico dell'edificio.

## 13. Effetti benefici del terremoto

Nonostante indubbi ed incalcolabili effetti negativi del terremoto, dal punto di vista economico, culturale e sociale, è importante analizzare in parallelo meccanismi che allargando l'arco temporale, agiscono in direzione opposta.

Nel lungo periodo, infatti, sono stati osservati anche potenziali effetti positivi. L'afflusso netto di risorse pubbliche nei territori colpiti, se ben diretto e correttamente utilizzato, può offrire l'occasione per migliorare lo stock di capitale pubblico e privato dell'economia attraverso, per esempio, macchinari più efficienti, insediamenti produttivi più razionali ed infrastrutture migliori.

Più in generale, la ricostruzione può consentire di adattare l'organizzazione umana del

territorio a nuove esigenze umane e produttive. Ad esempio, i dati dell'Osservatorio Trend Marche, ci consentono di fornire una stima degli effetti del sisma sulle piccole imprese del territorio maceratese del cratere. Si osserva, nel complesso, un forte impatto sul fatturato delle imprese del territorio, con alcuni settori quali trasporti, alloggio e ristorazione, in particolare difficoltà, ed altri (costruzioni) che, dopo la flessione iniziale, evidenziano una dinamica di ripresa.

In questo senso agisce, letteralmente, quel meccanismo di "distruzione creatrice" che ha sempre un ruolo nello sviluppo economico, sebbene ovviamente in contesti di regola assai meno drammatici.

## 14. Conclusioni

Negli ultimi cinquant'anni, otto terremoti di magnitudo superiore a 6.0 sono costati allo stato italiano più di 150 miliardi di euro e hanno provocato circa 4000 morti. È un prezzo non più sostenibile, in termini economici e di vite umane. Oggi gli sviluppi scientifici e ingegneristici forniscono tutti gli strumenti necessari per una corretta prevenzione ed altri Paesi, a seguito di catastrofici eventi sismici, sono corsi al riparo con differenti strategie: copertura assicurativa obbligatoria (Turchia), semi – obbligatoria (Nuova Zelanda), sgravi fiscali (Giappone) o premi e franchigie per edifici con adeguamento sismico (California). Ricordando che i terremoti non sono una calamità occasionale ed analizzando l'alta vulnerabilità dell'edificato Italiano, un ulteriore passo in avanti in tema di protezione e prevenzione sismica è sempre più urgente ed improrogabile. L'Italia è un paese fragile ma la storia non si deve ripetere. Le soluzioni esistono e sono molteplici: dovremmo però iniziare a ragionare come se il prossimo terremoto fosse domani e iniziare ad investire correttamente.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Carmine Vincelli***

# *La cura della strada come rimedio contro le nuove pandemie*

**A.A. 2021**

* Facoltà di Architettura – Sapienza Università di Roma

***Sommario***

*1. La cura dello Streetscape – 1.1 Considerare tutte le strade – 1.2 Sicurezza e lavoro – 1.3 Non eliminare le auto – 2. Le nuove pandemie vs le nuove strade – 3. Conclusioni*

***Abstract***

*Già prima dell'approvazione del PNRR,in tanti sono tornati a riempire le strade della città,ma quest'ultime non sono cambiate. Lo streetscape italiano necessita di un nuovo canone di bellezza che stimoli una vita più attiva dei cittadini. 5000 passi al giorno, dice uno studio dell'OMS. Con la cura dell'ambiente, c'è la cura di noi stessi e di conseguenza la cura delle nostre città. Non si assisterà ad un loro abbandono, bensì ad un divorzio dal consumo del suolo e materie fossili. L'italia, oltre al piano di resilienza, necessita di un piano di cura delle città.*

## 1. La cura dello streetscape

Quando parliamo di città, l'archetipo che si prefigura nella nostra mente è un centro abitato, con piazze,più o meno caratterizzanti il tessuto urbano e auto che circolano. Case e auto:due elementi che sembrano andare apparentemente d'accordo.Ma perché pensiamo all'auto, e non all'artigiano,al gelataio, ai gruppi di bambini che giocano; familiari che parlano? E anzi, perchè non le immaginiamo insieme sin dall'inizio?

Lo spazio di questa convivenza è la strada,che per definizione (Dizionario Treccani) è:

"striscia di terreno più o meno lunga e di sezione sensibilmente costante, attrezzata per il transito di persone e di veicoli." Persone, prima di tutto.

Negli anni del modernismo e del postmodernismo,quello che si è perso è la considerazione delle persone nelle città, poiché si è dato spazio all'automobile, e all'assiduo desiderio di comodità. Diventa così necessario un cambio di rotta, che viene visto in anteprima già in questa pandemia: quello che occorre è uno spazio di cura, che non di certo possiamo trovare nelle nostre case, come abbiamo visto, ma nella strada. Allo stesso tempo, quest'ultima necessita di cura da parte nostra affinché conservi o migliori il suo spazio anche per le prossime pandemie. Non a caso l'isolamento ci ha fatto scoprire che la stessa strada che prima (per nostra cultura iper-consumista)percorrevamo in macchina,non era "l'Autostrada del Sole", ma "200 metri dalla propria abitazione".[73]

Nel 1969 Bernard Rudofsky pubblica "Street for the People: a primer of americans", dove scrive " A noi semplicemente non viene mai in mente di costruire strade che siano oasi invece che deserti." continuando dicendo "La strada è dove c'è attività. È lo spazio dove si lavora, si

[73] Dpcm del 3 dicembre 2020

fa mercato, si festeggia, si salutano le persone che muoiono, si suona e si rappresentano spettacoli per bambini e adulti, poiché in tutti i tempi, la strada è il gran teatro del mondo".[74]
Lo streetscape descritto da Rudofsky sembra però lontano dal paesaggio urbano che s'incontra in molte città del mondo, dove la strada è anche un luogo pericoloso,di notte e di giorno. Un luogo dove posso verificarsi omicidi, incidenti, rapine e prostituzione.
E questo non è cambiato con la pandemia. Quelle strade sono rimaste tali.
E allora come cambiare questo paradigma? Come applicare questa cura della città e della strada?
Non esiste una propria soluzione, ma tanti cambiamenti (esplicitati nei paragrafi successivi) che devono essere applicati in modo sinergico.

### 1.1 Considerare tutte le strade

"La strada" di cui parla Rudofsky, non è solo quella del centro città, Via del Corso a Roma, o Corso Buenos Aires a Milano, ma anche periferia, strade-luogo dei senzatetto,strade secondarie,e sono queste che debbono essere curate.
Per agire è doveroso capire come si è arrivati a questo status.
La causa principale è la specializzazione della città, nata dagli urbanisti tedeschi alla fine del 1800 con lo "zoning": uno strumento per "mettere in ordine", creando delle zone ad alta efficienza produttiva, utile per controllare l'edificazione e la densità abitativa. In pochi anni, la Germania ha visto una grande crescita economica diventando una delle potenze mondiali (titolo che ancora oggi detiene), e il potente strumento urbanistico fu diffuso in tutto il mondo.
L'efficienza, il massimo rendimento con il minimo sforzo, l'eliminazione del superfluo e il concetto di chiarezza delle forme urbane fu apprezzata dal Movimento Moderno, tanto che ne fece uno strumento cardine della corrente,ma con un prezzo molto alto non calcolato.
Questa "chiarezza" fu una vana speranza nel rifondare i canoni ,estetici e funzionali della città ,in positivo per tutti i ceti sociali. Ma "ebbe il risultato opposto - come scrive Giancarlo De Carlo in "Architettura della partecipazione" - dal momento che non fu considerato un aspetto: i rapporti tra i gruppi sociali e il loro ambiente fisico non si svolgono secondo processi lineari biunivoci e che ogni tentativo di congelare questi rapporti dentro sistemi semplici finisce col tornare a vantaggio dei pochi che controllano le istituzioni".[75] Poi

[74] Alessandro Lanzetta, Strade come oasi. Rudofsky "pioniere del Contemporaneo, in Streetscape: Strade vitali,reti della mobilità sostenibile,vie verdi; a cura di Alessandra Capuano. Macerata, Quodlibet.
[75] Giancarlo De Carlo, Architettura della partecipazione,ed.2020, 2013,Quodlibet

continua dicendo - “non c’è nulla di più chiaro di una catena di montaggio o di una dichiarazione di guerra”.
Esempio concreto di successo dello zoning è Parigi con i grandi *avenues* creati da Haussman. Oggi grandi vie di commercio, spaziose,luminose, ma in origine, il prefetto fece intuire a Napoleone III come queste “nuove strade”, così ampie, permettevano di cannoneggiare e colpire facilmente i rivoltosi.
Nel XXI secolo non conserviamo fortunatamente queste strategie,ma l’urbanistica italiana è ancora guidata dalla legge numero 1150 del 1942 (che disciplina il Piano Regolatore Generale), in vigore da quasi ottant'anni e ,cosa che più ci deve far riflettere, è che è stata emanata nel ventennio fascista. Ventisei anni dopo troviamo il Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ove l’art. 3 divide il territorio urbano in “aree territoriali omogenee”. Propriamente zona A,B,C,D,E ed F. Non esiste zoning più esplicito di questo. Questa zonizzazione ancora oggi esclude territori considerati superflui, a favore della produttività in mano a pochi. “L’edificazione predittiva è morta”- afferma Francesco Karrer, professore ordinario di urbanistica presso l’Università “La Sapienza” di Roma - “oggi si punta all’edificazione di accompagnamento campendo le tendenze e assecondandole.. Non si deve avere un quartiere residenziale, un quartiere industriale, un central business district”.
Ma purtroppo è quello che la storia ci ha riservato, dunque bisogna tornare ad alcuni concetti semplici. Ancora una volta ci viene in aiuto la definizione (dizionario Treccani) di città: “centro abitato di notevole estensione, con edifici disposti più o meno regolarmente, in modo da formare strade di comoda transitabilità, fornite di servizî pubblici per offrire condizioni favorevoli alla vita sociale”. “Vita sociale” e “strade”. Credo fermamente che questi due elementi creino produttività e benessere, tanto da poterli definire “strumenti urbanistici” da applicare per la cura del nostro streetscape.
La soluzione è sviluppare sulla città esistente un mix omogeneo di attività,residenze, opportunità lavorative e luoghi di incontro in modo da creare competitività tra una “zona” e l’altra della città, e non solo. Con ciò si rafforza  la competitività tra quelle che saranno le nuove città europee, si sfruttano in modo costruttivo i successi realizzati e si rimuovono gli ostacoli all’imprenditorialità, favorendo nuove tecnologie e sostenendo l’occupazione.

Terreno fertile per la creazione di questo mix sono proprio i quartieri di periferia ad alta densità abitativa, i cosiddetti “quartieri dormitorio”, in cui l’Europa ha agito con il programma “Urban”: un “grande laboratorio per la rigenerazione dei grandi quartieri

degradati"[76] al fine di eliminare problemi economico-sociali[77],migliorando, l'accesso al mercato del lavoro e alla formazione per tutti (compresi gli immigrati), la sostenibilità della città e applicando nuove tecnologie per favorire lo sviluppo imprenditoriale e occupazionale di piccole e medie imprese locali.

Il documento (diviso in due parti "Urban I"[78] e "Urban II"[79]) prevede infine la raccolta di dati delle città coinvolte, in modo da re-investirlo sulla rete europea restante per lo scambio di esperienze (URBACT)[80]. Un'occasione per le città,che possono in tal modo conoscere le buone pratiche attuate nei Paesi dell'UE.

La peculiarità della proposta, è l'aver sviluppato sistemi ad hoc per ogni città/paese, senza creare un modello da ripetere con serialità. I programmi sono gestiti a livello locale, vicino alle persone e ai loro problemi, e vengono coinvolte nella gestione le autorità locali .

Le aree urbane vengono aiutate ad auto aiutarsi.

### 1.2 Sicurezza e lavoro

Sembra difficile immaginare che un programma come "Urban" possa cambiare interi quartieri, ma ciò è stato possibile perché in ogni città, l'intervento partiva dalla riqualificazione delle strade. Il caso di Napoli è emblematico: due quartieri (Rione Sanità e Quartieri Spagnoli) sono collegati dalla storica Via Toledo, che oggi gode di una delle stazioni metropolitane più belle d'Europa, di ampi spazi pedonali e numerose attività commerciali. Nei due quartieri,conosciuti per atti di microcriminalità organizzata e patrimonio edilizio degradato,vi erano piccole imprese artigiane (vero potenziale dei quartieri). Su queste si è agito con numerosi finanziamenti per combattere il lavoro nero;si è realizzato un incubatore d'impresa, con formazione professionale per i giovani;sono stati formati "educatori territoriali di strada": una risposta diretta ai minori che supera la tradizionale logica dissuasiva, di divieti e sanzioni, e applica una logica promozionale,con cui l'adolescente può sviluppare la sua personalità per una reale crescita e autonomia. Un centro

[76] cit, Programma Urban: definizione del programma data dall'Unione Europea

[77] di seguito i problemi evidenziati dal programma Urban: emarginazione economica e sociale, criminalità, sovraffollamento,degrado dell'ambiente naturale e urbano, intolleranza,razzismo e perdita dell'identità locale,

[78] La prima fase dell'Iniziativa comunitaria URBAN ("URBAN I") ha riguardato il periodo 1994-99. I fondi europei stanziati complessivamente hanno superato i 900 milioni di euro e hanno interessato 118 città dell'UE.

[79] Anticipato dalla conferenza "Città per la coesione", tenutasi a Londra l'8 e 9 luglio 2002, per discutere i primi risultati previsti di URBAN II e dibattere sul futuro della dimensione urbana della politica di coesione. Hanno preso parte alla conferenza oltre 620 delegati, fra cui numerosi sindaci e amministratori provenienti da oltre 170 città dell'UE

[80] Un processo di apprendimento endogeno, con strumenti a vasto raggio per l'analisi e lo scambio di esperienze. URBACT mira a individuare in modo sistematico le buone pratiche e a favorire lo scambio di esperienze all'interno di un gruppo di circa 200 città dell'Unione europea.

per la prevenzione del disagio adolescenziale e una campagna per la prevenzione delle tossicodipendenze e dell'AIDS completano un piano che oggi ha reso sicuri i due quartieri (incolumi ora dalla criminalità) e li ha resi luoghi per la cura degli stessi abitanti.

### 1.3 Non eliminare le auto

Con la pratica dello zoning, in molte città,casa e lavoro non sono nello stesso quartiere, ma distanti anche 20 -30 km. In termini di tempo sono più di 30 minuti in auto[81].

"Molto spesso - afferma il professor Karrer - si pensa a ridurre i movimenti,la loro complessità, ma ciò prevede un dominio totale sugli spostamenti, nonché sulle relazioni tra i cittadini, e sulla libertà di circolazione". Nell'anno pandemico abbiamo avuto un assaggio di tutto questo, e di certo non ci è piaciuto!

Karrer continua dicendo: "il problema non è ridurre i movimenti, avere comando su essi, ma serve casualità, nodi di scambio per ridurre la lunghezza del percorso. Tutto, nella città esistente." La monomodalità è utopistica. A piedi faccio tutto? In macchina faccio tutto?

Non è vero! A piedi non faccio 20km per andare a lavoro ogni mattina, ma posso combinare più modalità: monopattino e passeggio,auto e bicicletta,bus e passeggio.

Se il luogo di lavoro è lontano, le auto servono per raggiungere luoghi ad esso circostanti e poi continuare il resto del tragitto a piedi. Strategia questa che se accompagnata dalla convenienza economica di un mezzo differente e con meno manutenzione porterebbe ad un uso dell'auto meno frequente.

Il traffico pedonale non porta solo benefici all'organizzazione urbana, ma anche a noi stessi. Uno studio dell'OMS ha individuato i 5/10.000 passi come attività quotidiana per un migliore stile di vita (pari a 3/6 km).

Ma per far ciò devo essere motivato,avere volontà e c'è bisogno che il rapporto costi (fatica,tempo) e benefici (raggiungo piacevolmente il posto di lavoro) sia a favore dei benefici. Dunque la strada che è lo spazio pubblico per eccellenza,come afferma Karrer, deve essere pratica, curata, deve avere diverse velocità,spazi per la sosta, piazze, luoghi di contaminazione sociale e nodi di scambio.

Eliminare le auto? La risposta arriva da Barcelona col progetto "Supermanzanas" degli architetti Patrizia Di Monte e Ignacio Grávalos di Estonoesunsolar. La città spagnola vanta di un tessuto urbano molto regolare caratterizzato da blocchi (un blocco è una "manzana"). Una

[81] Studio Michelin

suprmanzana è la fusione di nove blocchi, il cui perimetro è dedicato al traffico di auto e mezzi pubblici, mentre l'interno è tutto pedonale, con piazze e attività commerciali.
Un progetto vincente all'apparenza e alla luce del giorno, ma di notte le piazze sono deserte, non circolano auto e il tutto rende meno sicuro, scoraggiando così le persone a frequentarle.[82]
Soluzione personale e modesta da studente di architettura è che non serve creare blocchi chiusi, forzando ciò che il progettista vuole, perchè stiamo agendo in una città esistente che "non si piegherà alla nostra idea"[83]. Al contrario, si devono assecondare le tendenze (quelle lecite), creando corridoi verdi in modo da poter ottenere una contaminazione sempre attiva da parte di tutti e ottenere la definizione di strada di Bernard Rudofsky.
Se proprio si è affezionati alla supermanza, bisognerebbe dividere il traffico in fasce orarie consentendo nelle ore notturne il traffico all'interno del blocco.

**2. Le nuove pandemie vs le nuove strade**

Il disastro pandemico dell'ultimo anno ci ha fatto capire di quanto spazio in più abbiamo bisogno per una notevole qualità di vita. Spazio che oggi è colmato da parcheggi, che a volte neanche sono sufficienti. Ciò si traduce in spazi verdi/pedonali invasi da auto.
Il caso di Roma è eclatante:71 vetture ogni 100 abitanti[84]. Vale a dire 1,8 milioni di auto.
Un parcheggio ha una superficie di 12.5mq. Se si diminuisse il numero delle auto solo di 1/12 (con le circostanze del par.1.4), potremo ottenere 1.86 milioni di mq[85]: pari a duecento piazze grandi come Piazza Navona nella stessa capitale. Negli anni '60 Piazza del Popolo era un parcheggio di massa. Oggi è un luogo d'incontro,di attraversamento e anche di lavoro per molti artisti. È talmente grande che il metro di distanza per combattere le pandemie ci fa un baffo! Se ci sono più piazze, c'è più spazio per noi.
Le piazze dunque, devono essere raggiungibili con strade e metodi che soddisfano il nostro benessere.

**3.Conclusioni**

La cura dello streetscape apre ad una nuova visione della città esistente, sempre meno "zonizzata",e sempre più miscelata con diverse realtà,strade e persone diverse.

[82] anche per il poco numero
[83] cit. arch. Francesco Karrer nell'incontro con Scuole Politiche 2021
[84] studio della Fondazione "Filippo Caracciolo" dell'Aci
[85] calcolo eseguito considerando l'intero numero di auto in stato di sosta. Il calcolo si potrebbe raffinare considerando auto in circolazione e auto parcheggiate.

L’ultimo aspetto di questo processo è prevedere le esternalità positive o negative che subiscono le aree circostanti la strada.

Prendiamo il caso di Napoli: il Rione Sanità oggi vive delle attività artigiane originarie, ma anche di gallerie d’arte, numerose installazioni (ricordiamo quella di Michelangelo Pistoletto). Qui sono nati lavori che nessuno si immaginava.

Bisogna cambiare paradigma, distruggere la biopolitica che già nel ‘900 abbiamo visto grazie a Foucault. Questo desiderio di potere sulla città, sugli spostamenti, sommata all’ideologia industriale liberista ha portato ad una “nuova qualità di spazio” fraudolenta, basata sulla tecnica edilizia seriale e a basso costo. Poi, dagli anni ottanta, si aggiunge al postmodernismo, un neoliberalismo con un concetto di consumismo sfrenato ed egoistico. Anche l’architettura di quel periodo diventa sempre più individualista vincendo sulla collettività. Un consumismo talmente sfrenato che la stessa città diventa merce svenduta in mano al capitalismo.

Bisogna augurarsi che la società esca dalla pandemia, cambiata  e che non torni “società contemporanea dell’iperconsumo” dove ci si deve ammassare per mangiare, guardare uno spettacolo, bere in locali malamente e artificialmente condizionati; società di frequentatori e consumatori compulsivi di discoteche,fast-food,aperitivi,cena e dopocena,irragionevoli scontri post partita,sciate al centro commerciale.

Dovremo reinventarci tutto con quello che abbiamo,,ma non tutti lo faranno, quindi la cura sarà lenta.

Partiamo dalle strade.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Lucia Concetta Vincelli***

# *Per una de-marginalizzazione dei talenti: i tratturi come nuovo equilibrio tra natura e welfare*

**A.A. 2021**

*Facoltà di Architettura – Sapienza Università di Roma

***Sommario***
*1. Introduzione-Re+Ad: politiche interterritoriali - 2. Caso studio: tratturi come tracciati di fragilità e innovazione - 2.1. Restituire infrastrutture, Ri-curare*
*2.2. Rigenerare le filiere produttive: ricostruire –2.3 Ri-Conoscere, comunicare - 3. Ad: oltre centrovsmargine, verso una ricucitura tra ambiente e welfare*

***Abstract***
*Occorre ripartire, ma verso cosa?*
*Sono oggi necessarie politiche territoriali lungimiranti che creino reti di risorse endogene, per il benessere del territorio nella sua complessità.*
*I tratturi, le antiche vie di comunicazione del Mezzogiorno, sono un'occasione di sperimentazione interterritoriale tra città, imprese e collettività, tra sostenibilità e innovazione.*
*Si propone un nuovo assetto produttivo dei tracciati, che recuperi il patrimonio architettonico-industriale in abbandono, e metta a sistema i talenti locali, come ricucitura tra rilancio economico e ambiente.*

***Parole chiave:*** *politiche territoriali, ecosistema, capitale naturale, capitale umano.*

## 1. Introduzione: Re+Ad: politiche interterritoriali

*Catastrofe*

Se intendiamo l'abitare come il sistema dei processi di trasformazione e permanenza della vita umana sul territorio, allora possiamo affermare che dal biennio 2020-2021 una catastrofe abitativa è in atto. Il mercato immobiliare non si è fermato, ha spostato il baricentro: rispetto al periodo precedente, si è registrato un incremento medio del 29% di richieste per case in campagna[86].

Al di là di riproposte della dicotomia città-campagna, la pandemia ha significato un rovesciamento delle politiche dell'abitare adottate finora. Ci imbattiamo non solo in una crisi della città, bensì del governo del territorio. Non è il nucleo urbano ad aver fallito: è il sistema dei rapporti che tessono il territorio a dover interessare le professionalità e le decisioni ora. Di fronte a tale consapevolezza, occorre aggirare risposte d'emergenza per immaginare uno sviluppo post-pandemico per il territorio nella sua complessità. La crisi ha avuto ricadute economiche, ma prima di tutto ha messo in evidenza i problemi sociali da cui le prime derivano e che continueranno a essere generate se non si chiariscono i paradigma dei vettori-ripartenza.

*Verso cosa ripartire?*

[86] Ricerca Coldwell Banker

Per evitare il proliferare di 'ecologie della paura'[87], di malesseri della collettività, bisogna prestare attenzione ai fenomeni di 'allentamento dei legami sociali e dall'altra al ruolo dello Stato nelle politiche di contrasto al *dumping* ambientale e sociale' [88], in collaborazione con il privato. Risvegliare produttività e creatività nel tessuto sociale permetterebbe di riorganizzare il sistema città-borghi-aree interne. Tale frammentazione, che ha dimostrato fragilità, può essere sfruttata per rivedere il rapporto centro-margini in una nuova politica territoriale. Pur nella crisi, si sono attuati in Italia esempi di progettualità illuminate, come le iniziative per il bando Reinventing Cities, tra Milano e Brescia[89], per la rigenerazione del patrimonio industriale e le zone periferiche, o i recenti progetti per il bando Pinqua a Pesaro[90] che ricorrono a hub di servizi per riconnettere città e paesaggi collinari.

Tuttavia, risultano ancora lontane dal cambiamento atteso non tanto nello stanziamento delle risorse, quanto negli strumenti di pianificazione per gestirle.

Nella proposta che segue, si intende sottolineare le due componenti della ripartenza nel territorio:

- **Re**: implica revisione dei modelli abitativi ed economici, ricostruzione di un ecosistema;
- **Ad**: indica necessità di visioni, azioni che abbiano strategie condivise e obiettivi a lungo termine, che abbiano un pubblico e legittimazione da parte della collettività.

## 2. Caso studio: tratturi come tracciati di fragilità e innovazione

Si intende sottoporre all'analisi, un caso che permette di visualizzare in modo concreto la frammentazione del sistema territoriale. La debolezza delle aree interne consiste nei problemi di accessibilità, da cui derivano spopolamento, perdita di attrattività, e, su larga scala, diseguaglianze territoriali.

I **tratturi**, nati come vie naturali di transito che collegavano le aree del Mezzogiorno, hanno subìto discontinuità progettuale e del sistema di tutela e valorizzazione dei tracciati tra le regioni interessate.

Dall'epoca sannitica fino al secondo dopoguerra, la transumanza lungo i tratturi, nel ciclico spostamento delle greggi tra l'Appennino abruzzese e la pianura pugliese, ha generato

[87] Vedi Davis M., *Geografie della paura. Los Angeles: l'immaginario collettivo del disastro*., Feltrinelli, Milano 1999

[88] Gallo F., Uno Stato portatore di valori ma non alternativo al mercato per l'Italia del dopo pandemia, 'Il Sole 24 Ore', 30 Aprile 2021, pg.15

[89] Vedi conferenza Scuola per le Politiche Pubbliche Italiadecide. Prof.ssa Tiboni, Assessore all'Urbanistica e alla pianificazione per lo sviluppo sostenibile, Comune di Brescia

[90] Vedi Pierotti P. 'Pesaro riconnette la città alla collina: hub di servizi ai residenti nei borghi', Il Sole 24Ore

un'economia radicata nel territorio, che le rivoluzioni industriali hanno inizialmente nutrito, installando attività integrative alle filiere della lana e del grano. Nel tempo, qui si è consumato il declino del rapporto tra città e territorio: la prima ha smarrito il contesto, il secondo ha perso scambio produttivo con i nuclei urbani.

Eppure, la fragilità e l'abbandono non risultano dal punto di vista amministrativo. Da una parte, dal 1997 è istituito il Parco Territoriale dei Tratturi, preceduto dal D.M. Beni Culturali del 1976 che definiva "i tratturi di particolare interesse per l'architettura, storia politica, economica e sociale delle Regioni". Si giunge sino al 2019, quando la transumanza è dichiarata patrimonio immateriale dell'umanità, dimenticando l'impianto fisico che ne consente l'esistenza.

Dall'altra, i tracciati stanno scomparendo, tagliati da nuove infrastrutture, mentre una valorizzazione è riscontrabile solo nelle parti pugliesi o abruzzesi, e il patrimonio architettonico lungo i percorsi è abbandonato, in alcuni casi compromesso, nelle mani di privati non capaci di finanziarne realmente la rigenerazione. Dei 3112 km di tratturi risultanti nel 1908, ad oggi sono rilevabili 1149 km[91].

Seppur ridotta, questa rete costituisce un apparato ben ramificato, incontaminato, non ancora pregiudicato da fenomeni di sfruttamento indiscriminato del suolo e di risorse. È adatto infatti a essere terreno di sperimentazione per innovazioni sia per l'amministrazione sia per modelli urbano-territoriali, oltre che per installare democrazie di prossimità per riconnettere le aree interne ai processi abitativi della città.

### 2.1 Restituire infrastrutture- Ri- curare

I tracciati dei tratturi si propongono come un 'patrimonio ibernato di infrastrutture'[92], campo ideale per comprendere il carattere di interdipendenza delle aree.

I tratturi ad oggi più conservati connettono diversi paesaggi:

- Tratturo L'Aquila-Foggia, esteso per 244 km, di cui 61 km ancora utilizzati;
- Tratturo Celano-Foggia, esteso per 207 km, di cui 80 km ancora utilizzati;
- Tratturo Pescasseroli-Candela, esteso per 211 km, di cui 26 km ancora utilizzati;
- Tratturo Castel di Sangro-Lucera, esteso per 127 km, di cui 53 km ancora utilizzati;
- Tratturo Centurelle- Montesecco, esteso per 120 km, di cui 40 km ancora utilizzati.

Ai principali si aggiungono i tracciati più brevi e trasversali, componendo una struttura su ampia scala. Nonostante l'istituzione di una politica *place based* con la Strategia Nazionale

[91] Vedi Circolare 16339 del 17 maggio 1993 del Corpo Forestale dello Stato.
[92] Vedi De Carlo G., *La città e il territorio- Quattro lezioni*, Quodlibet, Macerata 2019

per le Aree Interne (SNAI), per l'Accordo di Partenariato 2014-2020, le aree interne si trovano ancora strette tra le lacune nei collegamenti e il sopravvento di infrastrutture a velocità estranee al tessuto locale.

Il primo obiettivo è concentrato nel restituire competitività infrastrutturale alle aree interne, con uno sviluppo più appropriato alle esigenze umane. Per il tema dei trasporti, la sezione originaria dei tratturi, che raggiungeva anche i 100 m, si presterebbe a sperimentazioni in campo di mobilità dolce e infrastrutture leggere per commercio e per privati, oltre che per turismo, secondo una scansione variabile.

A tal proposito, la ripartenza della città non può basarsi sulle limitazioni degli spostamenti (paventate nella 'città in 15 min', o isolate nel progetto arabo 'The Line'). Ciò rischierebbe di riproporre la zonizzazione delle aree urbane, strumento superato e causa di rigidità dei piani e della società. Si dovrà, al contrario, sottolineare il ruolo cardine delle infrastrutture quale garanzia del movimento, fattore decisivo dello sviluppo sociale, prima ancora che economico.

Se si guarda ai progetti contemporanei, al ridisegno delle attrezzature è richiesto un livello di complessità maggiore: l'infrastruttura non può rappresentare solo la sua funzione tecnica, deve interrogarsi sul suo inserimento nel territorio e nelle comunità che attraversa.

Da qui, è necessario considerare le forme dell'abitare come *ecosistemi dinamici* , la città come densità efficiente inserita nel paesaggio. Guardando alle teorie dello *Ecological Urbanism*[93],il territorio deve essere letto nel suo 'metabolismo', in cui la *techné* e l'*oikos (ecologia)* definiscono gli spazi dell'attività umana. In questo senso, come le attività produttive oggi devono corrispondere ai requisiti di economia circolare, anche gli strumenti dell'urbanistica e della pianificazione dovranno rinnovarsi verso un'integrazione con l'ingegneria ambientale, la pianificazione ecologica, l'urbanistica *open-source* e la progettazione del paesaggio.

Le innovazioni in tali campi trovano l'Italia non sempre pronta: le professionalità in campo della progettazione del paesaggio, della gestione dei big data e dell'intelligenza artificiale, del *crowd modeling* non sono ancora pienamente riconosciute. Appare fondamentale la conoscenza multidisciplinare per studiare le risorse dei territori e metterle in rete. Prendendo a prestito un punto delle strategie del PNRR, si dovranno creare e rafforzare gli 'ecosistemi dell'innovazione', ricorrendo a collaborazioni tra Università, centri di ricerca, e imprese.

[93] Vedi Mostavafi M., *Ecological Urbanism*, Lars Muller Publishers, Zurigo 2016

Il ciclo metabolico deve chiudersi, coinvolgendo le aree interne e le ecologie della e nella città, per ricostruirne l'equilibrio tra il costruito e il suolo.

La potenzialità dei tratturi consiste nell'opportunità di far convergere progetti di rigenerazione infrastrutturale e urbanistica, di restauro architettonico in maniera puntuale e, dall'altra, opere di 'restauro biologico', per ristabilire la continuità ambientale minata negli sviluppi urbani. Risultano infatti urgenti, anche lungo i tracciati, progetti di connettività ecologica, mirati ad esempio alla semina delle essenze originarie, al ripristino dei filari, sino al restauro di attrezzature (es. muretti a secco) rappresentanti l'equilibrio territoriale qui raggiunto.

In tal senso, occorre una lettura combinata di crisi ambientale e crisi del sistema di welfare.

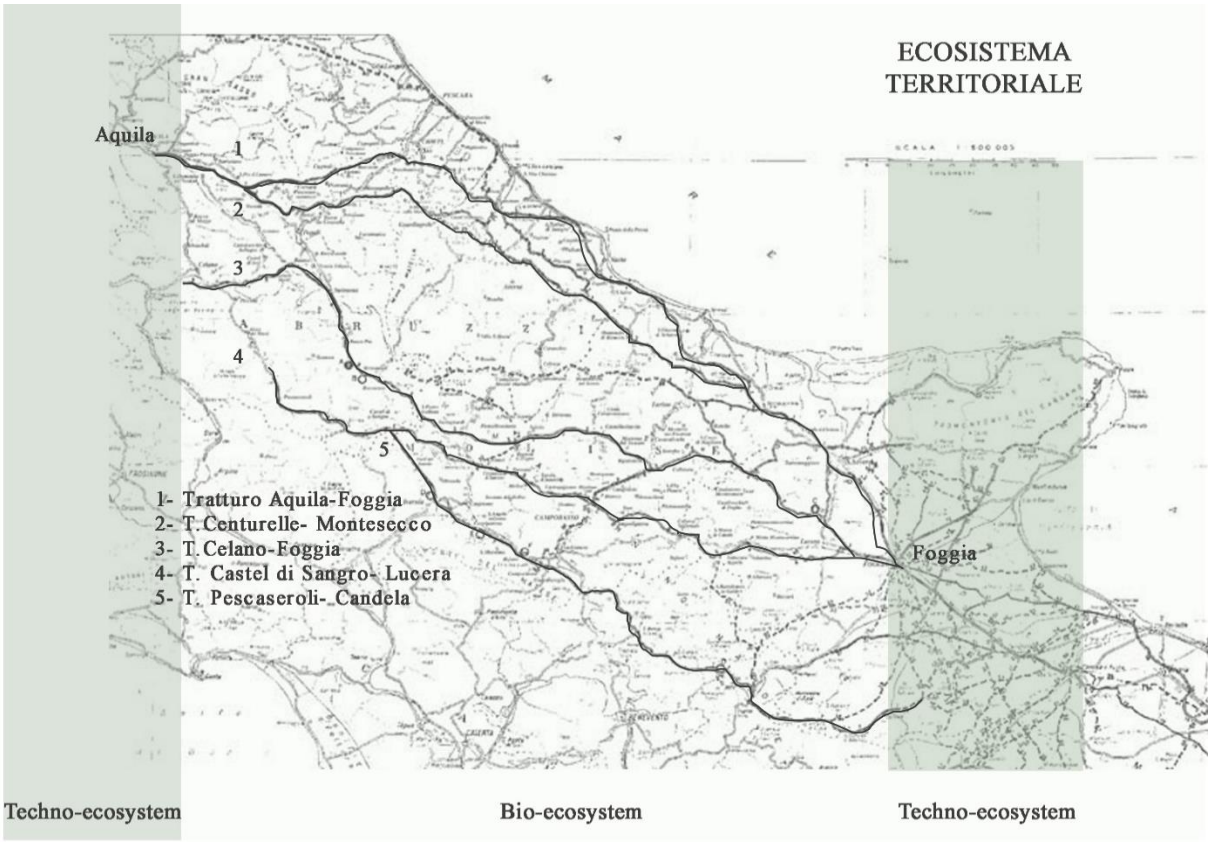


*Figura 1 Rielaborazione mappa dei principali tratturi come nuovo ecosistema territoriale*

## 2.2 Rigenerare le filiere produttive- ricostruire

Analizzando il nucleo economico della crisi in atto, si registra il fallimento del modello consumistico della città e della separazione tra urbano e campo produttivo.

Da qui la necessità di sancire l'interdipendenza tra città e aree interne nell'economia, in un sistema di welfare in cui il territorio non sia solo luogo di accumulo e stallo di domanda, ma luogo di offerta. Inoltre, dopo un'analisi delle potenzialità delle filiere e processi produttivi installate nel territorio, occorrerà incanalarle in strategie politiche a lungo termine.

Nel caso di studio, i tratturi presentano un patrimonio architettonico, legato alle attività produttive diffuse dal 1800, alimentate dalla posizione geografica e infrastrutturale. Si tratta principalmente di gualchiere, lanifici, granai, spesso sviluppi di impianti di centrali idroelettriche. Agli impianti sorti in prossimità dei corsi d'acqua per l'approvvigionamento energetico e delle vie di comunicazione principali, si legava lo sviluppo urbano che da questi traeva ricchezza e occupazione.

Il PNRR prevede già degli investimenti per la tutela dell'architettura e paesaggio rurali[94], e per lo sviluppo logistico dei settori produttivi delle aree interne. Tuttavia, occorre approfondire le opportunità offerte in queste reti, come i tratturi, custodite nel territorio italiano.

La ripartenza, protesa verso la transizione ecologica e digitale, attende scelte sul piano economico e finanziario, nella stessa misura in cui prevede garanzie di fermento sociale e produttivo.

Le identità locali, culturali, produttive e ambientali, costituiscono risorse attive: per gestirle, la pianificazione si prefigura come elemento ormai imprescindibile.

Superando le iniziative legate solo al turismo, rigenerare la vocazione imprenditoriale dei tratturi, nelle attuali emergenze architettoniche, rappresenta una possibile risposta alla crisi dei mercati globalizzati: una filiera nuova, basata su un'elaborazione *bottom up* e un funzionamento di economia circolare, giocherebbe una partita inedita nel mercato internazionale, oggi più che mai alla ricerca di modelli alternativi.

Un esempio: costituire una filiera sostenibile della lana[95] autoctona rappresenta non solo un'occasione di innovazione, ma anche una sollecitazione proveniente dalle imprese del territorio. Emblematica è l'esperienza di Hackustica, start-up di San Vito dei Normanni(BR), che utilizza sottoprodotti agricoli e industriali per produrre pannelli fonoassorbenti, e che

[94] Vedi PNRR- M1-C3- II.2.2

[95] Vedi il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia/Francia "Marittimo" 2007-2013- MED Laine, attuato nella provincia di Grosseto e gli esempi di filiere della lana ripristinate in Francesca Camilli (a cura di), *La filiera sostenibile delle lane autoctone in provincia di Grosseto: Produzioni green per la valorizzazione del territorio*, IBIMET-CNR, Grosseto 2013

affronta il problema della mancanza di una filiera della lana locale. La materia prima che si utilizza è al di fuori del mercato, dunque uno scarto. Per impossibilità degli allevatori a commercializzarla o a coprirne i costi di smaltimento, parte della lana prodotta a livello nazionale è abbandonata sui territori, mentre il resto è destinata a mercati tessili esteri. Ciò non permette ad aziende, che con la lana propone innovazione in diversi campi (edilizia, ingegneria, tessile), di affermarsi nel territorio o di crescere in un mercato più ampio.
Un tentativo in tal senso è costituito dal progetto PECUNIA, sviluppato dal Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, per un centro di stoccaggio della lana a Castel Del Monte. Tale iniziativa, però, risulta isolata e inefficace perché non inserita in un tracciamento della rete di produzione legata alla materia prima.
Si tratta di innestare un nuovo tessuto economico, capace di rigenerare e soddisfare la domanda all'interno dei territori.
A proposito di forme dell'abitare: la città non morirà mai, tuttavia nel rapporto con le realtà su scala ridotta può farsi elemento trainante. Allo stesso modo, nel campo produttivo, si può dare spazio alle iniziative di partenariato pubblico-privato e di collaborazione tra grandi e piccole imprese.
Nelle aree di studio, non si perseguono interventi sussidiari e invasivi da parte del pubblico, bensì la creazione di laboratori economici di partnership anche con piccole realtà produttive e sociali.

### 2.3 Ri-Conoscere, comunicare

La necessità di rigenerare la domanda conduce ai requisiti di:
a) informazione-comunicazione
b) di consenso diffuso delle iniziative
Il progetto illustrato nel paragrafo precedente potrebbe declinarsi anche nella realizzazione di un'infrastruttura partecipativa, per incentivare dinamiche di coesione.
a)Per il primo obiettivo, occorre mettere in atto la capacità di comunicare a diversi target, in vista di inclusione e partecipazione attiva. L'efficacia dei tratturi come caso studio è dimostrato anche nella loro interdisciplinarietà.
Per i tratturi è evidente la discrepanza tra la quantità di studi e progetti accademici sviluppati intorno ai tracciati in diversi campi (architettonico, urbano-paesaggistico, ingegneristico, biologico) e la conoscenza presente negli stessi luoghi, tra gli abitanti e gli operatori. Si potrebbe chiamare all'appello la revisione del ruolo delle università nello sviluppo territoriale. Si tratta di una mancanza nel processo attuativo dei progetti che si intendono

realizzare, perché non solo impedisce la partecipazione della collettività agli investimenti, ma svuota questi ultimi di appoggio sociale.

b) È necessario attivare processi di legittimazione delle opere e, ancor prima, della politica territoriale per elaborare strategie che devono essere condivise ed efficaci.

A proposito di approcci multidisciplinari, la comunicazione artistica come strumento conoscitivo appare oggi come nuovo fattore d'attrazione. Si potrebbe avanzare l'ipotesi di includere la produzione dell'arte (nelle aree interne interrelata storicamente all'artigianato) nei processi di trasformazione e rigenerazione del territorio.

Basta osservare il fenomeno delle residenze artistiche o workshop nelle aree rurali per notare come esse fungano da catalizzatori di professionalità (anche internazionali) che stimolano il tessuto sociale locale, mentre si impegnano a realizzare opere in situ per la comunità.

### 3. Ad: Oltre centrovsmargine, verso una ricucitura tra ambiente e welfare

Per concretizzare la questione iniziale - *verso cosa ripartire* - occorre ricordare che, in seguito alla crisi, ad ogni progetto bisogna domandarsi qual è l'area che subisce le esternalità positive e soprattutto negative[96].

Ad esempio, le filiere produttive proposte lungo i tratturi metterebbero a sistema i talenti sviluppati nel territorio, ma fino a ora mai formalizzati in una rete di resilienza delle aree interne.

Al 30 settembre 2020, nel Mezzogiorno risultano registrate 12.838 imprese in più rispetto al periodo precedente, ovvero il 39% dell'incremento nazionale[97]. La quarta missione del PNRR, "Istruzione e ricerca", prevede il finanziamento alle start up innovative, agli investimenti privati 'in grado di generare impatti positivi e valore aggiunto sia nel campo della ricerca, sia nell'economia nazionale'[98].

Tuttavia, nella sfida dell'innovazione, l'obiettivo che si propone alle politiche territoriali è quello di ricomprendere il rapporto tra:

a) Investimenti e Capitale Naturale

b) Investimenti e Capitale Umano

per attivare una fase di sviluppo endogeno.

a)Superando la retorica dei 17 obiettivi dell'Agenda Onu 2030, alla base della ripartenza vi è la riscoperta dell'ambiente come fattore critico per lo sviluppo economico e garanzia dei

[96] Vedi conferenza Scuola per le Politiche Pubbliche Italiadecide. Prof. Karrer, ordinario di Urbanistica, Sapienza Università di Roma

[97] Dati da Unioncamere-InfoCamere

[98] Vedi PNRR, M4- C2- III. 3.2.

servizi ecosistemici. Il Terzo rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia (2019) definisce tre categorie di servizi e ne ribadisce l'interrelazione:

-‘ servizi di regolazione: creazione e mantenimento degli habitat, regolazione della qualità dell'aria, regolazione della qualità/quantità dell'acqua dolce, formazione, protezione e decontaminazione del suolo, regolazione degli eventi estremi/rischi, regolazione dei processi biologici;

- servizi materiali: energia, cibo e mangimi, materiali e lavoro, medicinali e risorse biochimiche e genetiche;

- servizi immateriali: apprendimento, esperienze fisiche e psicologiche, aspetti identitari dei luoghi.'

b) In un'ottica di *political economy*, occorre riconoscere l'apporto della formazione del capitale umano alla produttività e l'importanza della partecipazione alla collettività.

In una rinnovata fase di pianificazione, si propone di concepire gli ecosistemi urbani come paesaggi, luoghi di integrazione tra *bio-ecosystems* e *techno-ecosystems*[99].

Occorre 'fare centro', ma comprendendo quelli che fino a ora sono stati margini, territoriali e umani, e che invece corrispondono alle aree core del territorio e della società.

[99] Vedi la Teoria del *Total Human Ecosystem* del Prof. Zev Naveh

**Bibliografia**

Bianchi, P. (2020). Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19. *Rivista Italiana di Public Management, 3*(2), 227-243.

Carrosio, G. ( 2/2020). La crisi socio-ambientale nelle aree interne: riconnettere ambiente e walfare. *Urban@it* .

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di ripresa e resilienza(NGEU)