



PUBLICNESS, CITTÀ E TERRITORI

a cura di Antonella Bruzzese

Ripensare la
dimensione pubblica
tra crisi e transizioni

DONZELLI EDITORE

Saggi. Natura e artefatto

PUBLICNESS, CITTÀ E TERRITORI

Ripensare la dimensione pubblica tra crisi e transizioni

a cura di Antonella Bruzzese

DONZELLI EDITORE

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Siu – Società italiana degli urbanisti e di Craft – Centro di Competenza Territori Antifragili del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano.



Società Italiana
degli Urbanisti



POLITECNICO | DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA
MILANO 1863 | E STUDI URBANI

craft competence center
anti-fragile territories

© 2026 Donzelli editore
Roma, via Mentana 2b
www.donzelli.it

ISBN 978-88-5522-899-2

Indice

- p. IX Publicness. E se cominciassimo a parlare di eguaglianza?
Da Milano, sollecitazioni in prospettiva
di Massimo Bricocoli
- 3 Perché abbiamo bisogno (di occuparci) di publicness
di Antonella Bruzzese

Parte prima.

Intorno al concetto di publicness: riflessioni e dialoghi

- 19 I. Intimità pubblica e immaginazione politica
di Cristina Bianchetti
- 29 II. Public Space and Publicness: Understanding the Condition
of Being Public
by Setha Low
- 43 III. Dissipative Publicness: Visibility, Gig Publics,
and How to Reclaim Civic Energy
by Slavko Splichal
- 57 IV. Disuguaglianze ed economie urbane.
Gli effetti sulla publicness della città neoliberale
Dialogo tra Alessandro Balducci e Gilles Pinson
- 75 V. Urban Rent and Financialisation: Convergences, Tensions,
and Planning Perspectives in the Light of Publicness
Dialogue between Barbara Pizzo and Tuna Taşan-Kok

- 91 VI. Competenze e responsabilità. Il campo di azione delle amministrazioni pubbliche sulla publicness
Dialogo tra Laura Lieto e Raffaella Saporito
- 105 VII. Contesti e valori. Il ruolo della rigenerazione territoriale e economie fondamentali
Dialogo tra Arturo Lanzani e Angelo Salento

Parte seconda.

Declinazioni della publicness: ambiti, temi, strumenti

- 123 I. Partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso
di Carolina Pacchi e Michele Zazzi
- 135 II. Gli housing studies in Italia, tra avanzamenti della ricerca, ambiti di pratiche e questioni di agency
di Massimo Bricocoli e Laura Saija
- 145 III. Publicness, spazi pubblici e servizi della vita collettiva
di Antonella Bruzzese e Elena Marchigiani
- 157 IV. Publicness come accessibilità e diritto alla mobilità nella città e nei territori
di Paola Pucci e Maurizio Tira
- 167 V. Publicness, conoscenza e azione nello spazio multilocale dei diritti
di Paola Savoldi e Carla Tedesco
- 179 VI. Territori resilienti: la dimensione pubblica della gestione dei rischi
di Adriana Galderisi e Scira Menoni
- 191 VII. Publicness come progetto: risorse, paesaggi e conflitti nel tempo della transizione
di Andrea Arcidiacono e Elena Dorato

- 201 VIII. Regole, norme, progetti e dimensione pubblica dell'azione urbanistica
di Bertrando Bonfantini e Giuseppe De Luca
- 209 IX. Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato
di Grazia Brunetta e Luca Gaeta
- 219 X. La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana
di Alessandro Coppola e Enrico Formato
- 227 XI. Nuove tecnologie, pratiche digitali, intelligenza artificiale e publicness
di Romano Fistola e Eugenio Morello

Parte terza.

Publicness a Milano: esperienze e prospettive

- 239 I. Publicness a Milano
di Gabriele Pasqui
- 249 II. Casa pubblica come infrastruttura di publicness. Vuoti abitativi e politiche dell'abitare a partire da Milano
di Francesca Cognetti e Andrea Rigon
- 259 III. Spazi aperti milanesi: the publicness of open spaces
di Antonio Longo e Maria Chiara Pastore
- 271 IV. Navigando a vista? Come stiamo governando un nuovo ciclo di infrastrutturazione territoriale
di Valeria Fedeli e Grazia Concilio
- 281 V. Rigenerazione urbana diffusa: sperimentazioni per governare la trasformazione
di Chiara Merlini e Laura Montedoro
- 293 VI. Mega-eventi, grandi progetti urbani e accordi pubblico-privato
di Stefano Di Vita, Laura Pogliani, Davide Ponzini

- 303 VII. Scuole, spazi di prossimità e forme di collaborazione
di Anna Moro e Cristina Renzoni
- 313 VIII. La mobilità attiva come risorsa per la publicness
di Paolo Bozzuto
- 323 IX. Pianificare e progettare ambienti urbani e architetture,
per la salute e la prevenzione
di Stefano Capolongo, Scira Menoni, Andrea Rebecchi
- 335 Postfazione.
Publicness, una sfida per l'urbanistica
di Angela Barbanente
- 339 Le autrici e gli autori

Publicness. E se cominciassimo a parlare di eguaglianza?
Da Milano, sollecitazioni in prospettiva
di Massimo Bricocoli

La xxvii Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti ha visto la partecipazione di più di 570 studiosi ingaggiati in discussioni plenarie, 11 sessioni tematiche, 8 itinerari in città e 4 dialoghi a tema. Sono state giornate ricche, di confronto aperto, di apertura di nuove prospettive.

La sollecitazione di Antonella Bruzzese, nel suo ruolo di responsabile scientifica della conferenza, a delineare la *publicness* quale tema di riferimento è stata pienamente condivisa con la presidenza, la giunta, il consiglio dei rappresentanti Siu e i colleghi coinvolti in un programma articolato che ha incontrato grande interesse e riscontro. A distanza di alcuni mesi, i motivi di una conferenza che guarda alla ricerca in urbanistica attraverso la lente della *publicness* appaiono quanto mai di rilievo e, tanto più con riferimento a Milano, la città ospite, alle prese con processi trasformativi che hanno fortemente messo in dubbio la capacità di negoziare scambi leali al fine della tenuta complessiva dell'impalcato urbano (Curti 2006; Bonfantini 2023). Milano è insieme città emblema di sviluppo e crescita che vede dinamiche di polarizzazione crescente su terreni di economia fondamentale: nell'accesso alla casa, nella competizione tra scuole e processi di segregazione scolastica, nell'eccellenza universitaria al confronto del resto del paese. Le eccellenze di Milano (che pure in ambito universitario contribuiamo a costruire e che supportiamo con tutta l'intelligenza e le energie di cui siamo capaci) sollecitano un'azione di riequilibrio e redistribuzione che fatica a dispiegarsi, a livello nazionale, regionale, cittadino. A confrontarsi sono, sempre più, ordini di grandezza significativamente diversi. In un quadro segnato da un'economia fortemente estrattiva, in cui la misurazione di performance o dell'impatto – quand'anche sociale – guida il disegno di policy, è come se si mettesse sul mercato tutto il possibile. E se il criterio guida impiegato in modo estensivo anche con riferimento al patrimonio immobiliare pubblico è il rendimento, risulta difficile considerare soste-

nibili alcuni servizi. La crisi degli spazi del welfare materiale grava fortemente sulle città, come testimoniato dalla progressiva chiusura delle piscine pubbliche scoperte a Milano – per mancanza di manutenzione e di redditività – proprio nelle settimane che hanno preceduto la conferenza. In una fase di crescente polarizzazione, in cui i divari sono andati per molti versi crescendo (a livello internazionale, nazionale e cittadino) sempre più ci occupiamo di diseguaglianze.

Rileggendo a posteriori i contributi alla conferenza, pensieri e riflessioni ricollocano i temi affrontati entro una linea che oggi guardo entro un cambiamento di prospettiva. Discutere di *publicness* a partire da Milano, significa chiedersi se mai vi siano condizioni dell'azione pubblica che possano dare spazio a progetti e iniziative che siano generative e non solo compensative. A distanza di alcuni mesi e a valle di una serie di letture e confronti, tra cui quello sempre fertile con Ota de Leonardis, guardare alle città e al territorio attraverso la lente della *publicness* sollecita uno spostamento verso una postura che mette al centro non tanto e non solo il contrasto alle crescenti diseguaglianze, bensì un'esplorazione su quali siano progetti, politiche e dispositivi che permettano di produrre condizioni di eguaglianza. Passare dalla prospettiva del contrasto alle diseguaglianze, a quella della promozione dell'eguaglianza può apparire come un facile stratagemma retorico, in realtà implica differenze concettuali e operative importanti. Tanto più, questo mi pare evidente in vista della Conferenza Siu 2026 di Palermo che, nel traguardare «*Luoghi futuri*», richiama espressamente «capacità previsive e trasformative democratiche di azione sul territorio».

La «diseguaglianza» è una categoria analitica potente che ha avuto forte presa sul discorso scientifico e per molti versi è divenuta di facile e largo impiego. Il territorio, la città, qualsiasi insediamento è per sua natura segnato da una distribuzione diseguale di valori, che siano i due versanti di una valle o l'altura rispetto alla pianura soggetta a esondazioni. L'isomorfismo non appartiene alla geografia dei luoghi e l'urbanistica, per definizione, attraverso la designazione di destinazioni di usi del suolo, distribuisce valori producendo e riproducendo diseguaglianze. E però, in questi ultimi quarant'anni, il riferimento alle diseguaglianze ha per alcuni versi raggiunto una magnitudine sorprendente, tanto nella ricerca quanto nel dibattito sul disegno di politiche e progetti (de Leonardis 2022). Un convegno nazionale nel 2020 marcava l'obiettivo di «*Ricomporre i divari*» con politiche e progetti territoriali contro le diseguaglianze e per la transizione ecologica (Coppola e altri 2021), un Forum nazionale alimenta iniziative e dibattiti per il disegno di politiche pubbliche e azioni collettive che riducano le diseguaglianze.

ze¹. La recente XXIV Esposizione Internazionale della Triennale di Milano – *Inequalities* – ha messo al centro la denuncia delle diseguaglianze strutturali che segnano le vite contemporanee, indagando, tra geopolitica e biopolitica, le diseguaglianze radicate nel nostro vivere quotidiano, nei nostri corpi, nei nostri territori². E ancora, nel 2026 il prossimo Convegno mondiale di sociologia urbana che si terrà a Vienna – *Inequalities and the City* – invita a presentare contributi sui modi in cui nuove diseguaglianze sono prodotte, espresse, contestate e trattate nelle città e regioni del mondo³ e quello di Enhr-European Network for Housing Research a Oslo titola *Homeownership, Prosperity, Inequality in the 21st Century*. Le diseguaglianze sono ovunque, possono essere individuate e analizzate fino al dettaglio scendendo alla scala più minuta, si prestano ad alimentare filoni interi di ricerca, come testimoniato dai più recenti bandi europei. E nelle scienze sociali, l'intersezionalità ci propone un'analisi delle diseguaglianze multiple per descrivere come le ingiustizie diventano più forti nell'intersezione di più categorie. Le diseguaglianze si prestano alla misurazione, con indicatori ben definiti e ampiamente utilizzati per misurare segregazioni, polarizzazioni, gap e differenziali. In qualche modo, possiamo riconoscere che misura e programmi di contrasto alle diseguaglianze sono del tutto funzionali a quel sistema di misurazione delle performance che ha pervaso l'azione amministrativa e lo stesso fare urbanistico in senso fortemente binario. Al contempo, il riferimento ampio, facile e ricorrente alle diseguaglianze appare paradossalmente complementare alla progressiva depoliticizzazione che ha segnato in questi anni l'azione pubblica e la pianificazione urbanistica, progressivamente sottratte a spazi di deliberazione pubblica e alla relativa tensione, in termini di *publicness*, che vi si produce. Nell'opacità di amministrazioni e forme di governance consensuali tra attori pubblici e privati, la necessità di ridurre le diseguaglianze trova consenso all'impronta. La diseguaglianza si misura come *gap*, per differenza, come distanza, il terreno su cui ci si muove è orizzontale e non richiede di rimettere in gioco rapporti di potere e di redistribuzione. E proprio la governance consensuale e opaca sembra contribuire a produrle e riprodurle.

Diversamente, la prospettiva dell'eguaglianza richiede la costruzione di una intesa di fondo: uguali in cosa? Reddito, opportunità, servizi, diritti, esiti? Richiede di confrontarsi con il desiderabile, di immaginare

¹ <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/>.

² <https://triennale.org/24-esposizione-internazionale>.

³ <https://www.rc21.org/en/2026-rc21-conference-in-vienna/>.

qualcosa di diverso dall'esistente e semmai pure di andare oltre il possibile. Ed è qui che trattare di *publicness* ci riporta – con una espressione in lingua inglese che è assai più densa delle traduzioni più dirette in italiano – a un confronto con la possibilità di un governo delle trasformazioni urbane e territoriali capace di immaginare qualcosa di diverso dall'esistente. In altre parole, la narrazione sulle diseguaglianze ha una forte impronta diagnostica e rischia di articolarsi in mille risvolti, il richiamo alla *publicness* è un richiamo a ripensare, in modo complesso e propositivo, i fini e le condizioni dell'agire pubblico. In modo più sostantivo e proattivo, per la ricerca così come per l'azione pubblica, ripercorrere i contributi alla riflessione sulla *publicness* che sono raccolti in questo volume potrà alimentare una più ampia riflessione di prospettiva su come politica e urbanistica si rapportano oggi al tema dell'eguaglianza, non solo in termini di giustizia urbana, ma anche con riferimento a problemi specifici di accesso a diritti e servizi e alle pratiche che possono costruire il possibile, renderlo pensabile.

Come bene illustra Cristina Bianchetti nel suo contributo in questo volume, le generose utopie degli anni sessanta sono alle spalle (e così anche le aspirazioni all'universalismo del welfare moderno), il concetto di pubblico nella cultura progettuale perde solidità, estensione e duttilità, mancano luoghi pubblici dove discutere la redistribuzione dei poteri e dei valori. Proprio per questo, diventa essenziale comprendere in che modo sia possibile, nel presente e nel futuro, esplorare nuove configurazioni e potenzialità del pubblico. E pare sensato provare a farlo richiamando in causa l'eguaglianza.

Riferimenti bibliografici

Bonfantini, B. 2023

Lo scambio sleale, in «Territorio», 107, pp. 192-4.

Coppola, A., Del Fabbro, M., Lanzani, A., Pessina, G., Zanfi, F. (a cura di) 2021
Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica, il Mulino, Bologna.

Curti, F. 2006

Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici, Officina Edizioni, Roma.

de Leonardis, O. 2022

Quantifying Inequality. From Contentious Politics to the Dream of an Indifferent Power, in A. Mennicken - R. Salais (a cura di), *The New Politics of Numbers. Executive Politics and Governance*, Palgrave Macmillan, Cham.

Publicness, città e territori

Perché abbiamo bisogno (di occuparci) di publicness di Antonella Bruzzese

Il volume prende le mosse dalle riflessioni emerse nell'ambito della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti dal titolo «*Publicness*: le sfide della dimensione pubblica nella città e nei territori» che si è tenuta a Milano nel giugno 2025 e di cui chi scrive ha avuto l'opportunità e il privilegio di avere la responsabilità scientifica.

Il tema della conferenza, e ora del presente testo che ne seleziona alcuni contributi, è nato dal riconoscimento di una duplice necessità. La prima, segnalata come improrogabile da più parti, è quella di difendere la dimensione pubblica – o *publicness*, come proveremo a definirla di seguito – di spazi, beni e servizi che da tempo appare soggetta a crescenti processi di «erosione». La seconda, quella di discuterne le implicazioni per l'azione urbanistica, sollecitando in questo modo in Italia e tra gli urbanisti un dibattito già presente in diversi ambiti geografici e disciplinari. Di qui la scelta di farne oggetto di riflessione nel consesso che riunisce una delle più ampie rappresentanze della comunità degli urbanisti italiani.

Gli obiettivi della conferenza erano molteplici: ragionare delle differenti accezioni in cui la *publicness* è rilevante per l'urbanistica nei diversi contesti e nella congiuntura attuale; riflettere fuori dalle retoriche sul se, perché e a chi giova e interessa perseguirla; discutere le forme della sua erosione; e, ancora, confrontarsi sui modi e sugli strumenti che gli urbanisti possono mettere in campo per rafforzarla o tutelarla. Tutto ciò, in definitiva, per porre con rinnovato vigore la dimensione pubblica al centro delle riflessioni e delle pratiche urbanistiche, pur nella consapevolezza dei rischi di affrontare un tema così esteso.

Parlare di dimensione pubblica, infatti, significa affrontare discorsi che oltrepassano i confini disciplinari dell'urbanistica – essa pertiene a pieno titolo agli studi giuridici, sociologici, politici, filosofici – e ciononostante la connota profondamente nelle sue teorie, negli obiettivi dichiarati e in molte sue pratiche.

La nozione di dimensione pubblica può essere declinata in modi così differenti ed eterogenei da prestarsi non solo ad ampi fraintendimenti, ma anche a manipolazioni retoriche che rischiano di svuotarla di significato, come spesso succede a quei concetti di ampia portata semantica che raccolgono un consenso così largo che talvolta finisce per usarli, come è accaduto in alcune occasioni a termini come «sostenibilità» o «resilienza». Tenendo questi rischi bene a mente, tuttavia, la conferenza, prima, e il presente volume, ora, vogliono essere un contributo plurale e polifonico per riportare la *publicness* al centro del dibattito e dei discorsi.

Il volume è costruito a ridosso della struttura della conferenza e si articola con alcuni contributi e dialoghi tematici; con riflessioni maturate a valle e grazie alle sessioni parallele, i cui paper sono leggibili negli atti¹; e con ragionamenti specificamente costruiti a partire dal caso di Milano. Si tratta dunque di voci numerose ed eterogenee e il quadro che emerge risulterà pertanto parziale, non esaustivo né sistematico, ma nel complesso estremamente ricco e, mi auguro, utile ad alimentare la conoscenza – orientata all’azione – intorno alle sfide della dimensione pubblica – *publicness* – nelle città e nei territori italiani.

1. *Intorno al termine: perché publicness?*

Un affondo sulla parola *publicness* è doveroso. In inglese il termine indica «la condizione di essere pubblico». Si tratta di una locuzione estremamente densa e carica di aspetti e sfumature differenti che la lingua inglese riesce a esprimere con una sola parola e che abbiamo voluto adottare sia per l’efficacia della sintesi, sia per la sua adattabilità alle molte sfere in cui si declina la dimensione pubblica. La «condizione di essere pubblico» espressa dal termine non attiene infatti solamente al regime proprietario di beni e servizi, alla loro accessibilità, ai loro modi d’uso o alla gestione, né si applica solo a spazi o servizi. E neppure si può ridurre alla sola contrapposizione tra pubblico e privato. Identifica, al contrario, un insieme di aspetti eterogenei e variabili per intensità che rendono pubblici, appunto, spazi, servizi, beni ma anche scelte e azioni. Non solo. La *publicness*, infatti, non è solo l’esito di fattori eterogenei e variabili ma anche delle loro reciproche interazioni. Come ci

¹ I paper presentati sono pubblicati online negli Atti della xxvii Conferenza Nazionale Siiu «*Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori*», Milano, 18-20 giugno 2025, Planum Publisher - Società italiana degli urbanisti, Roma-Milano (voll. I-XI).

ricordano Németh e Schmidt (2011), qualunque tentativo di concettualizzare la nozione di *publicness* deve necessariamente ricorrere a definizioni «multiple e interrelate». Questo per evitare sia di ridurre il concetto a una lista di caratteristiche desiderabili senza coglierne le reciproche influenze, sia, in maniera opposta e speculare, di appiattare il concetto su un'unica dimensione.

Publicness resta comunque una espressione vaga e di conseguenza – come dicevamo sopra – fortemente passibile di riduzioni e fraintendimenti. Allo stesso tempo, però, proprio la sua vaghezza e ampiezza semantica rende l'espressione evocativa e dunque capace di innescare riflessioni e di rappresentare immaginari – quello della dimensione pubblica –, nonostante esso appaia progressivamente sempre più debole.

In italiano non esiste una parola altrettanto sintetica e anche il termine «pubblico» presenta una grande varietà di significati che vale la pena ricordare per chiarire «di cosa parliamo quando parliamo di *publicness*». «Pubblico» è sia aggettivo sia sostantivo. Come aggettivo, «pubblico» significa ciò che riguarda la collettività nel suo complesso, in quanto parte di un ordine civile (come il bene o l'interesse pubblico, la salute o l'utilità pubblica). In alcune locuzioni, «pubblico» si contrappone esplicitamente a «privato» (in giurisprudenza il diritto si divide in diritto pubblico e diritto privato, ma anche la distinzione tra scuola pubblica e scuola privata definisce un ambito chiaramente perimetrato nelle regole che ne normano l'accesso). La vita pubblica è sinonimo di vita politica e partecipazione alla vita sociale, e spesso la cosa pubblica (*res publica*) è sinonimo di Stato, governo, ma anche dell'insieme dei beni di proprietà statale e come tale di tutti i cittadini. In questo senso, «pubblico» è ciò che è accessibile, che può essere utilizzato da chiunque, che non appartiene a soggetti privati o riservato a determinati gruppi. Ancora, come aggettivo e attributo, «pubblico» è anche ciò che avviene di fronte a tutti e dunque noto, come una confessione o una dichiarazione pubblica o, per estensione, anche l'opinione pubblica con tutto ciò che comporta sul piano culturale e sociale.

Come sostantivo, poi, «pubblico» indica non solo un insieme di persone (un luogo aperto al pubblico è un luogo aperto a tutti, sinonimo di folla, gente), ma anche il complesso di persone che compie una azione collettiva. Il pubblico di uno spettacolo, di un discorso, di un servizio sono gli spettatori, ascoltatori, utilizzatori che in quel momento condividono una esperienza comune. In questa accezione, quindi, non sono solo le persone ma anche le loro azioni e le dinamiche dell'essere insieme a sostanziare questo concetto.

Per questo, la «condizione dell'essere pubblico» sintetizzata con il termine *publicness*, sebbene vago, è un concetto potente: perché riguarda contemporaneamente sia le persone, sia gli usi che tali persone fanno di spazi e servizi, come pure i modi e le condizioni della convivenza civile.

Non appena, però, si va oltre la dimensione evocativa e si prova a riportare il concetto su un piano operativo, la necessità di precisazioni emerge con forza. Se la *publicness* riguarda le persone, di quante e quali persone parliamo? Se riguarda gli usi, a quali *usi* ci riferiamo, e dove e in quali spazi hanno luogo? E in che modo, poi, le persone di cui parliamo si organizzano per usare tali spazi e servizi? Le domande potrebbero continuare ed essere ancora più precise. Ma è evidente che la sola enunciazione della nozione di *publicness* solleva questioni tutt'altro che banali, che nel loro complesso hanno a che vedere con le forme e gli spazi del vivere collettivo, con la loro accessibilità e organizzazione, in definitiva con la qualità – democratica – delle società in cui viviamo. Ragionare di *publicness* in definitiva ci ingaggia, sollecita e interroga come cittadini, prima ancora che come studiosi, professionisti, amministratori, urbanisti.

2. Dimensioni della *publicness*.

La riflessione sulla sfera pubblica – a cui ci si può riferire, pur con le debite differenze, parlando di *publicness* – nel campo delle scienze sociali trova in Habermas e Arendt due riferimenti fondamentali. In Habermas, la sfera pubblica non è un attributo istituzionale ma una arena discorsiva, esito di una condizione prima di tutto comunicativa e argomentativa grazie alla quale diversi soggetti liberi, con uguali diritti di parola e mirando al bene comune, trovano spazio e modo per discutere e formare una opinione pubblica critica, fondamentale per la democrazia (Habermas 1984). Per Arendt, la condizione di essere pubblico è riconducibile alla possibilità degli individui di agire insieme – ma rimanendo distinti – e di essere reciprocamente visibili nello spazio pubblico, il che, come evidenzia con una metafora efficace, «è come essere riuniti intorno a un tavolo. Ognuno può vedere e ascoltare gli altri senza annullare la distanza che da essi li separa» (Arendt 1958, p. 39).

In tempi più recenti, espliciti riferimenti alla *publicness* si trovano nel campo della teoria delle organizzazioni e negli studi sulle politiche pubbliche, dove il concetto è articolato secondo diverse modalità interpretative. Una prima prospettiva, ad esempio, interrogandosi su cosa

distingue le organizzazioni private da quelle pubbliche, intende la *publicness* come il grado di controllo che l'autorità politica esercita sulle organizzazioni, andando oltre la dicotomia pubblico-privato basata sull'attributo giuridico-formale della proprietà. In questo caso, al contrario, la *publicness* è intesa come una variabile continua che può assumere livelli differenti e che – da alcuni punti di vista – può essere misurata (Bozeman - Bretschneider 1994). Altri studi, sottolineando la difficoltà di convergere su una definizione univoca della *publicness* nella teoria della pubblica amministrazione (Pesch 2008), cercano di precisarne il significato sulla base del differente ruolo che la produzione di beni pubblici e l'interesse pubblico assumono nel processo. Altre prospettive spostano l'accento dal livello di *publicness* delle organizzazioni agli esiti (pubblici) che producono, la «*realized publicness*», definita in termini di consenso pubblico, produzione di valore collettivo, sostenibilità della fornitura dei servizi e distribuzione equa dei benefici (Moulton 2009). Nel loro insieme, anche queste prospettive convergono nel delineare la *publicness* come un concetto multidimensionale. Ne emerge che essa non è riducibile né alla sola natura giuridica degli attori coinvolti, né ai soli meccanismi procedurali. Al contrario, in termini generali e complementari, è riferibile alla natura degli attori, delle procedure e degli esiti dei processi. O ancora, può essere definita come la capacità delle istituzioni e organizzazioni di rispondere a problemi collettivi, di generare valore pubblico e garantire equità, soprattutto nei confronti dei gruppi socialmente più vulnerabili.

3. *Publicness e spazio (pubblico).*

Lo spazio pubblico – nelle sue diverse dimensioni – è uno degli ambiti in cui il concetto di *publicness* è centrale e facilmente comprensibile nelle sue implicazioni. In riferimento a ciò, negli ultimi anni le riflessioni sulla *publicness* degli studiosi dell'urbano e di chi si occupa di spazio pubblico da diverse angolazioni (urban design, urban planning, governance, politiche pubbliche) si sono diffuse in maniera proporzionale alla rinnovata attenzione di cui è stato oggetto lo spazio pubblico stesso. Il moltiplicarsi di forme proprietarie, di gestione e di usi hanno reso progressivamente più complesso e sfumato non solo definire cosa è spazio pubblico ma anche in cosa si sostanzia la sua *publicness*.

Come noto, la qualità di uno spazio pubblico dipende da molti fattori: dalle caratteristiche fisiche e materiali, dalle funzioni che vi si affacciano, dai contesti territoriali e geografici in cui si trova, come pure

dai gruppi sociali che lo usano, dalle attività che vi si svolgono, fino ad arrivare ai modi di pensarlo e investirlo di significato da parte delle diverse comunità sociali, politiche ed economiche che li hanno degli interessi (Carmona, De Magalhaes, Hammond 2008; Low - Smith 2006; Varna - Tiesdell 2010). A tale molteplicità di fattori corrisponde la necessità di definizioni altrettanto plurali di spazio pubblico. Non solo. Con consapevole approssimazione, possiamo dire che diversi contesti territoriali, sociali, culturali producono spazi pubblici diversi i quali a loro volta sollevano questioni altrettanto differenti: nelle grandi città in cui la dimensione del consumo è diventata prevalente e omologante, lo spazio pubblico appare mercificato, conteso tra diversi soggetti e usi o ridotto dalla diffusione delle automobili; in città di medie dimensioni, situazioni territoriali «di mezzo», gli spazi pubblici, che pure esistono, sono variamente in abbandono e svuotati di persone, attività e significato; in aree di recente formazione, l'espansione urbana è avvenuta in assenza di spazi capaci – per caratteri materiali, funzionali o sociali – di funzionare come spazi pubblici significativi; o ancora, diversi sistemi ambientali e territoriali, come spiagge, parchi o montagne, sono oggetto in misura crescente di forme di sfruttamento privatistico che riducono la quantità di spazio realmente pubblico. Si tratta di situazioni che producono spazi pubblici differenti, che pongono domande talvolta di segno opposto e richiedono una riflessione sulla *publicness* dello spazio pubblico complessa e multidimensionale.

A partire dagli anni ottanta, nel campo degli studi urbani, lo spazio pubblico – e la *publicness* – sono tornati al centro dell'interesse di molti autori. I quali, o li hanno assunti direttamente come oggetto di indagine, oppure li hanno considerati fatti urbani significativi in cui riconoscere il deposito delle dinamiche sociali, economiche e politiche in corso. Spazio pubblico e *publicness* sono stati investigati da diverse angolazioni che di volta in volta hanno messo al centro fattori eterogenei: i comportamenti dei diversi utenti – definendo implicitamente la *publicness* dello spazio pubblico come la possibilità di accogliere usi e popolazioni diverse (Whyte 1980; Gehl 1987); le forme di controllo esercitate da diversi attori nello spazio pubblico (Sorkin 1992) o le dinamiche commerciali e di mercificazioni che lo investivano (Zukin 2010) – osservate come aspetti limitanti la condizione pubblica ampiamente intesa dello spazio pubblico stesso; la dimensione della gestione, soprattutto quando esercitata non dall'attore pubblico ma privato (Carmona, De Magalhaes, Hammond 2008) – segnalando la complessità della relazione tra qualità degli spazi, manutenzione nel tempo e usi pubblici, in bilico tra privatizzazione e scarsa efficacia della gestione pubblica; o

ancora, la capacità dei luoghi di sostenere valori democratici e di rispondere alle esigenze collettive (Low - Smith 2006) – sottolineando la rilevanza di caratteri meno pragmatici e più simbolici dello spazio pubblico e della sua *publicness*.

Alla luce di ciò, è possibile elencare diversi requisiti e caratteri che – al di là del regime proprietario pubblico/privato e della configurazione materiale degli spazi che influenza quanto e come essi siano accessibili e accoglienti per usi pubblici – contribuiscono con intensità variabili a definire la *publicness* dello spazio pubblico: il livello della sua *usabilità* (Marcuse 2003); il tipo di *vita pubblica* che consente e da parte di quali *popolazioni* (Tonkiss 2005); se e in che misura è percepito come spazio aperto e *accogliente* (Varna - Tiesdell 2010); le forme di *gestione* e *controllo* con le relative *regole* di accesso e uso, nonché i soggetti che li esercitano (Carmona, De Magalhaes, Hammond 2008); i *comportamenti* che vengono accettati o sanzionati (Low - Smith 2006).

Ne emerge in definitiva una definizione ampia di *publicness* che ne conferma, ancora una volta, sia l'irriducibilità a una sola dimensione, sia la necessità di osservare le reciproche interdipendenze tra i diversi piani che la compongono. Emerge anche quanto il concetto sia chiarito spesso «per differenza», evidenziando ciò che mina o erode la condizione di essere pubblico. E ciò non riguarda solo lo spazio pubblico che, come detto in apertura, è solo uno degli ambiti di cui occorre osservare la *publicness* e interrogarsi sui modi per garantirla.

4. *Erosioni.*

La dimensione pubblica di città e territori – pur nelle diverse declinazioni tratteggiate sopra – è al centro di profonde trasformazioni. La stessa nozione di pubblico è erosa da fattori molteplici e talvolta divergenti in molti campi del vivere collettivo. Le dinamiche geopolitiche globali, incluse le guerre drammaticamente in corso, hanno contribuito a migrazioni sempre più strutturali di popolazioni e culture. Queste hanno ampliato il concetto di universalità – a cui si richiama la dimensione pubblica di città e territori – a livelli spesso difficili da accettare da parte dei gruppi sociali più deboli, in cui si radicano diffidenza e paura dell'altro. In questi contesti, la dimensione pubblica laddove coincide con atteggiamenti di apertura, accoglienza ed estensione dei diritti, è vissuta da alcuni come una minaccia alla propria sicurezza materiale e simbolica, contribuendo a una messa in discussione del significato stesso di pubblico (Amin 2002; Rodríguez-Pose 2018)

Con effetti simili sulla *publicness*, le politiche neoliberali negli ultimi anni hanno caratterizzato governi e amministrazioni. Queste hanno imposto alla sfera della vita sociale – in teoria regolata da principi di welfare, redistribuzione o interesse collettivo – logiche di mercato, imprenditoriali e competitive sempre più pervasive, incardinate su una cultura della crescita economica come orizzonte di senso pressoché esclusivo. Tali politiche si sono tradotte in una crescente privatizzazione di spazi, servizi, funzioni, spesso appoggiandosi a una controversa e malintesa idea di efficienza gestionale ed economica; hanno imposto logiche imprenditoriali e competitive alla governance urbana; hanno progressivamente ridotto la spesa pubblica per casa, servizi sociali e infrastrutture collettive. Ciò ha eroso non solo la *publicness* di spazi e servizi ma anche il concetto stesso, spostandolo da una nozione di «bene comune e diritto collettivo» verso forme di accesso condizionato, consumo regolato e valorizzazione economica dello spazio (Harvey 2005).

Su altri versanti, ma ugualmente capaci di produrre forme di erosione della dimensione pubblica, si collocano alcune modalità di collettivizzazione – dall'housing collaborativo alle *gated communities*, fino a specifiche tipologie di spazi condivisi o affidati – che si stanno diffondendo in molti contesti urbani e che ridefiniscono inclusione e accessibilità in modi complessi e talvolta contraddittori. Esse tendono a costruire forme di collettività selettive e localizzate che, pur producendo legami condivisi, finiscono per indebolire il significato del pubblico, a favore di visioni particolari ed escludenti (Kohn 2004; Bianchetti 2014).

Tali fenomeni di erosione della dimensione pubblica non solo rendono manifesti il venir meno di spazi e servizi pubblici, o le trasformazioni degli usi degli spazi urbani e di come sono percepiti e investiti di significato, ma ci costringono a fare i conti – più che in passato – con altre dimensioni, come la perdita di sovranità, di spazi di libertà, in definitiva di democrazia, confermando che, in una prospettiva di città giusta e diritto alla città, abbiamo «bisogno» di *publicness*.

5. *Publicness e urbanistica.*

Osservata dalla prospettiva – tipica dell'urbanistica – operativa e orientata alla fattibilità di strategie e progetti (in altri termini, attenta sia alla qualità di strumenti e procedure, sia alla ricomposizione degli interessi in gioco), la *publicness* risulta un ambito di riflessione altrettanto rilevante e urgente, di cui occorre occuparsi. Se consideriamo tale condizione «di essere pubblico» un valore e una componente importante

di una «città giusta», allora in quanto comunità di urbanisti abbiamo «bisogno di occuparci» di *publicness* e di ragionare di quali mezzi disponiamo nella nostra scatola degli attrezzi per perseguirla.

La dimensione pubblica è uno dei capisaldi della cultura urbanistica, delle sue pratiche e dei suoi obiettivi. Basta citare il ruolo degli enti pubblici come principali attori della pianificazione e come garante dell'interesse generale. Oppure, riferirsi agli obiettivi pubblici – di equità, redistribuzione delle risorse o di contrasto allo sfruttamento privatistico dei beni o alla rendita fondiaria privata – dichiarati negli strumenti di pianificazione e nei loro dispositivi (regole, standard, oneri di urbanizzazione). O ancora, ricordare che il piano, lo strumento principe della disciplina, è un atto pubblico. Così come pubblico, nell'accezione di aperto ai contributi della collettività e condiviso con la cittadinanza e approvato dalla sua rappresentanza politica, è (o dovrebbe sempre essere) il processo che conduce alla sua adozione.

Tuttavia, la nozione di *publicness* non risulta facilmente applicabile quando si passa dai principî generali ai dispositivi operativi. O quando le interazioni tra pubblico e privato sono molteplici e complesse. Basti pensare che la tutela dell'accesso pubblico a servizi può riguardare anche beni privati, che i beni pubblici sono gestiti anche da soggetti privati e l'interesse generale può essere garantito anche da interventi privati. L'interesse generale, in particolare, non necessariamente ha un contenuto univoco, chiaro e predefinito da un unico soggetto (pubblico); più spesso è l'esito contingente di processi decisionali complessi, nei quali soggetti pubblici e privati interagiscono entro cornici procedurali e negoziali. Diversi autori sottolineano tale complessità: evidenziando, per esempio, il carattere politico e situato della costruzione dell'interesse generale (Gaeta 2021), o richiamando la necessità di limitarne la definizione attraverso regole astratte e generali e cornici procedurali chiare (Moroni 2004). In altre sedi sarà possibile entrare nel merito di questi aspetti, qui mi limito a sottolineare che rispetto all'urbanistica, la dimensione pubblica pertiene ai *soggetti* che hanno la responsabilità della pianificazione, agli *obiettivi* dell'azione urbanistica, alla forma con cui si esprimono i suoi *strumenti* e alle *procedure* che devono condurre alla loro approvazione e applicazione. In questa prospettiva, quindi, la *publicness*, nei termini di «condizione dell'essere pubblico», non solo è un attributo di spazi e servizi ma una condizione costitutiva dell'urbanistica, e ragionare di *publicness* significa riflettere sul senso stesso del fare urbanistica. Significa interrogarsi criticamente non solo sulle declinazioni del concetto di pubblico, sugli ambiti ai quali si applica (a spazi e servizi che siano adeguatamente ac-

cessibili, gratuiti, fruibili, abordabili, o a risorse paesaggistico e ambientali da tutelare per tutti, a procedure e processi decisionali che siano sufficientemente capaci di apertura e inclusione ecc.) e su cosa ne garantisce o nega la condizione; ma anche su chi e come costruisce o mantiene la dimensione pubblica, con quali responsabilità e con quali strumenti; su chi sono i destinatari – attuali e futuri, fragili o meno, temporanei o stabili, umani o non – di progetti, piani e politiche improntati all’interesse pubblico.

6. Valori e rischi.

A erodere la dimensione pubblica, come ricordato sopra, spesso sono fenomeni di scala globale, o di natura economica, politica e sociale che esulano dalle possibilità di intervento diretto dell’urbanistica. Tuttavia, essi non solo hanno ricadute importanti su dinamiche urbane e territoriali, ma alimentano nel loro complesso nuove «questioni urbane» (Secchi 2013). (Ri)mettere la *publicness* al centro del dibattito sulla città, i territori e l’urbanistica, significa non solo cercare di comprendere gli effetti su città e territorio di tali forme di erosione, ma anche tentare di governarli, senza ricorrere a posizioni pregiudiziali che invocano in maniera acritica la regia pubblica o forme di centralismo, o rigettando aprioristicamente forme di ibridazione pubblico-privato, che rischiano di risultare semplicistiche. A tal fine, è importante consolidare alcune consapevolezza relative sia al valore della *publicness*, sia ai rischi che la sua mancanza o limitazione produce.

Sebbene le argomentazioni riportate vadano in questa direzione, considerare la *publicness* un valore sempre condiviso dai cittadini non deve essere dato per scontato. Nel contesto geopolitico globale, in cui si diffondono derive autoritarie e la partecipazione democratica subisce contrazioni – basti pensare al numero decrescente dei votanti in tutti i paesi occidentali – la domanda non retorica da porsi è: ma interessa davvero la dimensione pubblica? E a chi? Diversi studi hanno mostrato come, per esempio, uno spazio aperto «pubblico» gestito e controllato da privati è preferito da alcune categorie di utenti: la sensazione di sicurezza e maggiore qualità – anche se a discapito dell’accessibilità o dell’inclusività – lo rende più appetibile di uno spazio genuinamente pubblico (Leclercq - Pojani 2023), senza conoscere tuttavia le implicazioni di tale condizione. In società in cui gli indicatori di polarizzazione economica e sociale negli ultimi decenni sono cresciuti enormemente, l’interesse per la *publicness* rischia di essere formale o

retorico invece che sostanziale. O di essere ricondotto alla semplificazione svilente – purtroppo vera in molte realtà – per cui ciò che è «pubblico» ha scarse risorse e presenta molte inefficienze, a differenza di ciò che pubblico non è. Salvo poi riconoscere a posteriori cosa comporta la perdita di *publicness* intesa nell’accezione più ampia del termine.

A tal fine, allora, risulta chiara l’importanza di tutte quelle iniziative volte a consolidare, nei cittadini e nelle amministrazioni pubbliche, la consapevolezza del valore sociale ed economico della città pubblica (di tutte/i e per tutte/i) e a rifondare una «cultura del pubblico» e della *publicness* che riabilita questo concetto, ne riconosce il valore e lo fa conoscere.

Per contro, occorre avere piena contezza di ciò che comporta la sua mancanza. La riduzione di *publicness* si rivela negli spazi e nei servizi privatizzati, esclusivi, o dedicati solo al consumo, eccessivamente controllati, nelle pratiche in cui la partecipazione ai processi è limitata a pochi. Tutte situazioni di diseguaglianze crescenti le cui conseguenze comportano costi economici e sociali di cui serve avere altrettanta consapevolezza. Come pure, infine, appare importante ampliare la consapevolezza di ciò che comporta per il soggetto pubblico abdicare al controllo e alla gestione di beni e servizi: l’alienazione del patrimonio pubblico, la delega della gestione, la debolezza del controllo pubblico o l’incapacità di dettare chiaramente la linea cosa fanno perdere? Quali beni, sovranità, privacy, pezzi di futuro cediamo? Aggiungerei, infine, che occorre avere consapevolezza della fragilità delle istituzioni e degli apparati tecnici (e politici), rispetto ai quali la richiesta di gestione e regia pubblica rischia di essere un’illusione.

A fronte di ciò, la sfida per gli urbanisti non è (solo) quella di invocare la «regia pubblica», ma di immaginare nuove forme di supporto a tale regia, di costruire regole capaci di preservare la dimensione pubblica, in definitiva di promuovere una rinnovata cultura del pubblico. Si tratta di una sfida niente affatto facile ma necessaria, sulla quale le autrici e gli autori del presente volume sono stati invitati a riflettere.

7. I contenuti del volume.

Come ricordato in apertura, nel volume sono stati sviluppati alcuni dei contributi della XXVII Conferenza Siu che si è tenuta a Milano a giugno 2025.

Dopo la Prefazione di Massimo Bricocoli, direttore del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano che – in col-

laborazione con Craft, il Centro di Competenze Territori Antifragili del dipartimento – ha organizzato e ospitato la conferenza, e la presente Introduzione, il volume si sviluppa in tre parti.

La prima restituisce alcuni punti di vista sulla *publicness*. Cristina Bianchetti discute del ruolo della nozione di pubblico per il progetto moderno, introducendo il concetto di intimità pubblica quale chiave per interpretare la relazione tra dimensione pubblica, corpo e desiderio. Slavko Spical osserva il modo di cambiare della *publicness* nel contesto della formazione dell'opinione pubblica e alla luce delle trasformazioni occorse con l'avvento di internet e delle piattaforme in relazione alle forme di ingaggio dei cittadini, proponendo alcune direzioni di lavoro per passare da una *publicness* «dissipativa» a una «rigenerativa». Analogamente, Setha Low, mettendo al lavoro la prospettiva della ricerca etnografica, propone degli indirizzi per ripensare la *publicness* degli spazi pubblici in un'ottica di giustizia sociale.

Il volume prosegue con quattro dialoghi che riflettono sul concetto di *publicness* in relazione ad alcuni nodi e campi di azione rilevanti: gli effetti delle politiche della città neoliberale (Alessandro Balducci e Gilles Pinson); i processi di finanziarizzazione letti in relazione con quelli di costruzione della rendita (Barbara Pizzo e Tuna Taşan-Kok); le sfide e le competenze necessarie delle amministrazioni pubbliche (Raffaella Saporito e Laura Lieto); il ruolo della rigenerazione territoriale e delle economie fondamentali (Arturo Lanzani e Angelo Salento).

La seconda parte del volume restituisce i testi elaborati da chi ha gestito le sessioni della conferenza. Si tratta di contributi che tematizzano la *publicness* intorno ai principali ambiti e strumenti dell'azione urbanistica: le forme di partecipazione, il tema della casa e degli *housing studies*, gli spazi e i servizi pubblici, la dimensione dell'accessibilità e del diritto alla mobilità, i mutamenti delle popolazioni urbane legate ai migranti e le forme multilocali dell'abitare, il progetto del paesaggio, la gestione dei rischi ambientali, le regole e le forme di contrattazione, la rigenerazione urbana e le questioni che pongono le nuove tecnologie.

La terza e ultima parte propone un focus su Milano con nove contributi esito di altrettanti incontri «Siu/Milano» organizzati dagli autori dei testi che hanno potuto affinare le riflessioni anche grazie al confronto con attori del territorio. I contributi, introdotti dal saggio di Gabriele Pasqui, declinano il tema della *publicness* in relazione a specifiche esperienze milanesi intese come laboratori utili soprattutto a formulare nuove domande. Chiude il volume, infine, la Postfazione di Angela Barbanente, presidente della Società italiana degli urbanisti.

Riferimenti bibliografici

- Amin, A. 2002
Ethnicity and the Multicultural City: Living with Diversity, in «Environment and Planning A», XXXIV, 6, pp. 959-80.
- Arendt, H. 1958
The Human Condition, University of Chicago Press, Chicago.
- Bianchetti, C. 2014
I territori della condivisione. Una nuova città, Quodlibet, Macerata.
- Bozeman, B. - Bretschneider, S. 1994
The «Publicness Puzzle» in Organization Theory. A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations, in «Journal of Public Administration Research and Theory», IV, 2, pp. 197-223.
- Carmona, M., De Magalhaes, C., Hammond, L. 2008
Public Space. The Management Dimension, Routledge, New York.
- Gaeta, L. 2021
Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni, FrancoAngeli, Milano.
- Gehl, J. 1987
Life Between Buildings. Using Public Space, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Habermas, J. 1984
The Theory of Communicative Action, 1, Reason and the Rationalization of Society, Beacon Press, Boston (ed. or. 1981).
- Harvey, D. 2005
A Brief History of Neoliberalism, Oxford University Press, Oxford.
- Kohn, M. 2004
Brave New Neighborhoods. The Privatization of Public Space, Routledge, New York.
- Leclercq, E. - Pojani, D. 2023
Public Space Privatisation: Are Users Concerned?, in «Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability», XVI, 1, pp. 1-18.
- Low, S. - Smith, N. (a cura di) 2006
The Politics of Public Space, Routledge, London.
- Marcuse, P. 2003
The Threats to Publicly Usable Space in a Time of Contraction, in «Wolkenkuckucksheim. Internationale Zeitschrift für Theorie und Wissenschaft der Architektur», VIII, 1.
- Moroni, S. 2004
Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion, in «Planning Theory», III, 2, pp. 151-71.
- Moulton, S. 2009
Putting Together the Publicness Puzzle. A Framework for Realized Publicness, in «Public Administration Review», LXIX, 5, pp. 889-900, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02038.x>.

- Németh, J. - Schmidt, S. 2011
The Privatization of Public Space. Modeling and Measuring Publicness, in «Environment and Planning B: Planning and Design», xxxviii, 1, pp. 5-23, <https://doi.org/10.1068/b36057>.
- Pesch, U. 2008
The Publicness of Public Administration, in «Administration & Society», xl, 2, pp. 170-93, <https://doi.org/10.1177/0095399707312828>.
- Rodríguez-Pose, A. 2018
The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It), in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», xi, 1, pp. 189-209.
- Secchi, B. 2013
La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Roma-Bari.
- Sorkin, M. 1992
Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space, Hill & Wang, New York.
- Tonkiss, F. 2005
Space, City and Social Theory. Social Relations and Urban Forms, Polity Press, Cambridge.
- Varna, G. - Tiesdell, S. 2010
Assessing the Publicness of Public Space. The Star Model of Publicness, in «Journal of Urban Design», xv, 4, pp. 575-98, <https://doi.org/10.1080/13574809.2010.502350>.
- Whyte, W. H. 1980
The Social Life of Small Urban Spaces, Project for Public Spaces, Washington.
- Zukin, S. 2010
Naked City. The Death and Life of Authentic Urban Places, Oxford University Press, Oxford.

Parte prima
Intorno al concetto di publicness: riflessioni e dialoghi

I. Intimità pubblica e immaginazione politica*

di Cristina Bianchetti

1. *Il grande serbatoio.*

Il tema posto al centro delle discussioni di queste tre giornate dagli organizzatori della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, riguarda il riarticolarsi della dimensione pubblica nel nostro presente. Un tema classico, oggi più che mai cruciale e difficile. Proverò ad avvicinarmi con riferimento al campo in cui mi colloco, quello della cultura del progetto che io intendo come l'insieme, composito e sfrangiato, di posizioni e concetti che, dentro o fuori architettura e urbanistica, hanno nutrito in un determinato tempo, le pratiche del progetto territoriale. Parlo di cultura del progetto, nei termini in cui Gregotti si riferiva alla cultura letteraria, cinematografica, artistica, architettonica. Questi concetti hanno contorni irregolari (Deleuze - Guattari 2002), sono plurali (Bourdieu 2003), si compongono, confliggono, divergono. Non è un dialogo ecumenico tra saperi, non sono i riti, già frusti, dell'interdisciplinarietà, e neppure, semplicemente, una lotta per la primazia, come si è spesso inteso nei nostri campi. Guardare le cose dal lato della cultura del progetto, significa adottare un'angolazione parziale, pragmatica, che pone al centro gli usi (Bianchetti - Crosta 2021). È da questa angolazione che vorrei provare a sviluppare alcune riflessioni.

La prima cosa che vorrei dire è che la dimensione pubblica è stata ed è ancora, per il progetto, un gigantesco serbatoio di immagini e di simboli (dai contorni irregolari, plurali, che si compongono, confliggono, divergono). Ora, cosa ce ne facciamo di una nozione che è un gigantesco serbatoio di immagini e simboli? Cosa ce ne possiamo fare e cosa facciamo di diverso da quanto facevamo in passato? Per tentare di fronteggiare

* Il testo riprende i contenuti della relazione presentata da chi scrive il giorno 18 giugno 2025, in apertura della prima riunione plenaria della Conferenza Nazionale della Siu. A ciò è connesso il tono colloquiale e al contempo sintetico dello scritto.

queste domande che gli organizzatori della conferenza ci pongono, mi muoverò lungo due percorsi. Il primo concerne un aspetto consueto, ma ineludibile, che riguarda il modo in cui il pubblico ha contribuito a costruire il progetto moderno. Il secondo riguarda il concetto meno dibattuto di intimità pubblica, che vorrei proporre per mostrarne l'utilità.

2. *La centralità della nozione di pubblico per il progetto moderno è fuori discussione.*

Che quel serbatoio gigantesco di immagini e simboli sia stato cruciale per il progetto moderno è scontato, ma non si può che partire da qui. È stato cruciale perché ha permesso al progetto di ripercorrere a ritroso storie collettive e individuali, storie intessute diventure e sventure, ineguaglianze e disparità, inglobandole entro un orizzonte comune. Ha permesso di legare i luoghi (non solo i diritti) a una prospettiva di miglioramento, di emancipazione, di maggiore libertà, di minore disparità, più larga cittadinanza. È lo snodo di ogni tentativo di pensare il *vivre ensemble* (Barthes 2002). È dove ci si rende visibili agli altri (Arendt 1988), là dove l'influenza si forma (Habermas 2005), dove anche la vita spogliata di diritti (Butler 2013) trova forme collettive di risarcimento.

Questa centralità della nozione di pubblico si legge bene nel progetto e nel disegno dello spazio pubblico urbano. Così è stato nel progetto funzionalista degli anni quaranta in cui una visione valoriale del pubblico si concretizza nella ricerca di una città sana, bella ed economica, come era solito dire Luigi Piccinato (o come siamo soliti dire che dicesse Luigi Piccinato). O nel progetto socialdemocratico scandinavo degli anni cinquanta, variante nordica del funzionalismo mediterraneo che pone al centro una visione conciliativa del pubblico, tesa a limitare conflitto, disagio, disarmonia delle storie individuali segnate da disagio e disparità (Lux 2024). O, in modo diverso, nel progetto urbanistico degli anni ottanta, così fortemente debitore del pensiero di Habermas (1988), in cui il pubblico è spazio comune, luogo possibile di una condivisione intersessuale, interculturale, interclassista, contro quello che Habermas indica come il narcisismo delle differenze. Il pubblico coincide con il progetto, e il progetto è espressione della verità del luogo, senza illusione intorno al suo possesso, ma anche senza rinuncia (*ibid.*; Gregotti 2004). Un libro importante quello di Habermas per l'influenza nel nostro campo. Un'influenza spesso riconosciuta, ma con la quale forse non si sono ancora fatti i conti.

Si potrebbe continuare, ma non credo sia necessario: entro diversi sfondi (il funzionalismo degli anni quaranta, la socialdemocrazia degli anni cinquanta, la nuova forma del piano di trent'anni successiva, in forme diverse, con materiali e linguaggi differenti, il progetto è comunque sempre orientato da una nozione di pubblico che immagina di educare, proteggere, guidare, riflettendo un'anima rudemente pedagogica (pastorale direbbe Michel Foucault) delle nostre discipline.

Ma come fa la nozione di pubblico a giocare partite così diverse? Così lontane nel tempo? Verrebbe da dire proprio perché è un grande serbatoio di immagini e simboli; una nozione duttile, disponibile a essere tirata un po' da tutte le parti; disponibile a sostenere tutte le richieste. Transita dalla felicità pubblica che nella riflessione di Hannah Arendt ha carattere relazionale, non individuale (felicità è svolgere la vita in pubblico), sorgivo (Cavarero 2019), orizzontale, non gerarchico, al pubblico come profezia di Mario Tronti che, novantenne, tuonava ancora di un pubblico che è letteralmente parola che scuote, visione che squarcia, evento che irrompe. Profezia religiosa prima ancora che politica (Tronti 2021).

In conclusione, nella cultura del progetto moderno la nozione di pubblico, (quel grande serbatoio di immagini e valori) gioca molto, ma in modo niente affatto univoco.

3. *Les Trente Inglorieuses.*

Poi tutto questo si rompe. Per ragioni numerose e non semplici da richiamare: diciamo che l'avvento dei trenta ingloriosi (Rancière 2022) ordina diversamente valori, linguaggi, competenze; si ricostruiscono gerarchie economiche, sociali e professionali; si radicalizzano differenze razziali, sociali, religiose, culturali. Il concetto di pubblico nella cultura progettuale perde la sua solidità, l'estensione, la duttilità, ma anche quell'arroganza che lo pone come ricerca di verità, come profezia. Non si sa più come raccontare storie comuni capaci di inglobare le differenze. Qualcuno sostiene che non ci sono più storie comuni. Né luoghi pubblici dove discutere la redistribuzione dei poteri e dei valori.

Sopravvivono schegge di pubblico, focolai di urbanità leggera (quasi un ossimoro). Un pubblico che è riconoscibile come interesse pubblico, felicità pubblica solo entro piccoli gruppi, dentro minuscole utopie abitative o cooperative, a volte regressive, difensive: il contrario della felicità pubblica (Bianchetti 2015). Sono schegge di pubblico che si atteggiavano alla perfezione di una sfera. Ambiscono a un carattere universale.

Tutto questo si deposita in progetti. Da una parte troviamo progetti che tendono, in modo quasi pragmatico, a rendere lo spazio pubblico più desiderabile, appetibile, erotico... lavorando perlopiù con principi di funzionamento ambientale ed ecologico: lavorando sul suolo, sui dislivelli anche minimi, sulle connessioni che prima non c'erano, usando una traccia vegetale o una linea d'acqua... con una scrittura minuta, densa, fitta. Progetti che ridisegnano spazi pubblici per alcuni, non per tutti, spesso raffinati, sofisticati. Altre volte, in modi popolari, ordinari, prosaici. Con soluzioni ripetute: tavoli da ping-pong, vasche piene di graminacee o altre essenze spontanee, sedie e tavoli.

Dall'altra parte troviamo progetti che inseguono, in modo altrettanto ideologico, uno spazio non giudicante, non categorizzato. Si fa l'operazione inversa: non si tratta di scrivere, ma di cancellare nell'idea che così lo spazio sia più fruibile secondo la pluralità di desideri, capacità, abilità. Non più scrittura, tracce, segni, ma dis-identificazione, de-differenziazione. Questa posizione sostiene che meno lo spazio è differenziato, disegnato, identificabile da codici, segni, suoni, luci, più è facile trovare risposta alle esigenze di coloro che lo usano poiché è più semplice, in uno spazio poco connotato, fare a proprio modo (secondo i propri desideri, capacità o abilità). Si tratta allora di immaginare una città attraversata da spazi di rallentamento, spazi di fiducia che rompono modelli sociali imposti che lascino liberi comportamenti diversi e, nel contempo, limitino l'intensità degli stimoli sensoriali. Che non spaventino o veicolino ansie.

La de-differenziazione gioca su vaghezza, plasticità, versatilità, minimalismo, l'estetica della sparizione: valori morbidi a fronte dei protocolli rigidi che governano il progetto dello spazio pubblico. Ma se ne può dare un'interpretazione più netta, meno scivolosa e consensuale: de-differenziazione è azione che richiede di cancellare segni. Il contrario del palinsesto, appunto, qualcosa di molto fisico e materiale. Mi rendo conto quanto sia poco generoso liquidare in poche battute il lavoro appassionato di molti progettisti, in questa sede non posso che rimandare a una più ampia discussione (Bianchetti 2026).

4. *Intimità pubblica.*

Ecco, io non credo che si sia condannati all'alternativa tra presepi ecologicamente funzionanti e il ritorno delle generose utopie degli anni sessanta, prive dello slancio utopico di quella fase. Penso che sia possibile esplorare altre possibilità del pubblico nel presente. In questa dire-

zione provo a sviluppare qualche considerazione usando il concetto di intimità pubblica.

Mi premono tre aspetti che forse sono lo sviluppo l'uno dell'altro. Il primo: il concetto di intimità pubblica ha a che fare con il superamento delle contrapposizioni. Insiste nell'impossibilità di separare la vita pubblica dalla vita intima con un taglio, una cesura: di qua il pubblico, di là il privato; di qua ciò che è messo in comune, condiviso tra tanti o tra pochi, di là ciò che è posseduto individualmente, appropriato, scavato in sé. Non è il prevalere di volta in volta dell'uno sull'altro, ma la loro fusione. Lo dice bene Nancy in apertura del suo *Corpo teatro* (2011). Un avvio che richiama in modo implicito, senza dichiararlo, quello più celebre, di un altro grande testo, la *Recherche*. Scrive Nancy:

Ogni volta che vengo al mondo, ogni giorno, quindi, le mie palpebre si aprono su quello che non si può chiamare uno spettacolo, perché subito sono preso, trascinato da tutte le forze del mio corpo che avanza in questo mondo, che ne incorpora lo spazio, le direzioni, le resistenze e le aperture muovendosi in quella percezione di cui è soltanto un punto di vista a partire da cui si organizza quel percepire che è anche agire. [...] non c'è spettacolo possibile, ci sono soltanto lo scontro, la mischia col mondo, le attrazioni e le repulsioni, le traversate e le spinte, le prese e gli abbandoni, gli impossessamenti e gli spossessamenti. Essere nel mondo non è uno spettacolo. Tutt'altro (*ibid.*, pp. 9-10).

Una dimensione che non è solo mia, senza l'univocità del pubblico, senza che l'abbia voluta costruire fin da subito come condivisa, in comune, pubblica. L'intimità sconfinata, il corpo sconfinato in una dimensione pubblica. Non è solo visibile in pubblico, presentabile, politica.

Pubblica è l'intimità che si mostra come nella metafora del teatro: dove ciò che l'attore ha di più intimo, si fa pubblico, affiora, è esibito, è trascinato in pubblico, come scrive Nancy. L'attore non si limita a dare voce, a dare corpo a un testo, dice se stesso attraverso la sua voce, il suo corpo, sensibilità, abilità, memoria, conoscenza. Dà corpo visibile a ciò che lo abita, muove un'immaginazione che è politica proprio in virtù di questo radicamento (*ibid.*; Attisani - Melandri 2024).

Il secondo aspetto (già implicito nel primo): intimità pubblica ha a che fare con il radicamento nel pensiero del corpo, così come nella tradizione fenomenologica, femminista, filosofica. Richiama un pubblico che ha radici nel corpo nella sua memoria, nella sua ambiguità, difficoltà, manchevolezza, potenza. Nelle differenze. Il suo essere *Leib* e *Körper*: energia, vita, potenza e al contempo, inscindibilmente, materia, residuo, morte. Pensate cosa potrebbe comportare introdurre l'idea della morte nel progetto per lo spazio pubblico: non come monumen-

to, rimembranza, memoria, ma come parte della vita. Il radicamento nel pensiero del corpo significa riportare il corpo, l'intimità, la sessualità, la vita affettiva dentro la cultura del progetto, dentro la politica da dove sono stati esclusi (Agamben 2014).

Infine, il terzo aspetto, forse il più importante per noi. Intimità pubblica è la presa d'atto del fatto che il pubblico non c'è prima dei corpi, il pubblico accade. Non è sempre necessario trovare cause, motivi, ragioni. Non è sempre fatalismo riconoscere che gli avvenimenti avvengono (Manganelli 2002; Sini 2025). Il pubblico è là dove i corpi (alcuni potenti, altri fragili), fanno cose e, facendole, fanno la realtà in cui vivono; fanno lo spazio; fanno il pubblico. Un pubblico che è l'affiorare di un piano orizzontale e relazionale (come in Arendt) dell'intimità che diventa pubblica, dei corpi che aprono una dimensione politica.

Ciò che accade è la caduta di una gerarchia: il pubblico come verità, come profezia, come pedagogia.

Cosa ce ne facciamo dunque di questo concetto di intimità pubblica? Quali domande ci pone? Forse la prima è: quale ruolo ha lo spazio nel lasciare accadere? Una domanda per noi cruciale, anche se non del tutto originale. Quale ruolo ha il progetto? Può essere occasione per fare accadere? Può lasciare accadere? Come si può immaginare il lasciare accadere? Non come «attrezzare lo spazio per» il pubblico, ma come «lasciare accadere» il pubblico, come lasciare germogliare quelle relazioni orizzontali di cui parla Arendt (che, a ben vedere, significa interrogarsi su quale ruolo ha lo spazio nel pensare la democrazia: domanda importante in un momento di crisi delle culture politiche e di incertezza globale su questo fronte).

Davanti a queste domande, non è la risposta che deve essere innanzitutto cercata. Piuttosto è importante la capacità di sostare e farsi coinvolgere. Di articolare ulteriormente le domande: come i linguaggi del progetto si arrischiano a guardare lo spazio attraverso i corpi? Come annodano spazi e corpi? (Bianchetti 2023, 2025). È uno sfondamento prospettico, un diverso orientamento che tuttavia non è del tutto inedito. Ho in mente alcune parole di Michel Corajoud su un progetto capace non solo di far funzionare meglio le cose sul piano ecologico, ambientale, abitativo... ma di far pensare, divertire, commuovere, muovere pensieri: sconvolgere l'abitudine all'adattamento, muovere, toccare. Uno spazio che tocca non solo corpi umani, ma un pubblico più vasto (Corajoud richiama un piccolo animale che attraversa gli spazi del progetto indifferente dei segni e delle delimitazioni). Il suggerimento offerto dal concetto di intimità pubbli-

ca è di stare dentro il pensiero del corpo (come in certa tradizione fenomenologica, filosofica, femminista): una dimensione di desiderio (come per il piccolo animale di Corajoud), una dimensione relazionale (come in Arendt).

Uno sfondamento prospettico che, come dicevo, non è del tutto inedito. Mi fa piacere ricordare che in questa scuola ha insegnato (quando la frequentavo negli anni settanta) un professore di composizione che spiegava ai suoi studenti che l'intimità non è qualcosa che ci costruiamo gelosamente e conserviamo dentro di noi. È il culmine dell'artificio, il culmine del progetto. Il progetto arriva fino all'intimità, porta all'intimità, parte dall'intimità. Mi riferisco a Corrado Levi, architetto laureato con Carlo Mollino, artista, attivista del «Fuori!» (Fronte unitario omosessuale rivoluzionario italiano), professore con un'idea originale della pedagogia della quale faceva parte un suo pantheon privato: Franco Albini, Alighiero Boetti, Carla Accardi, Carol Rama, che invitava a partecipare alle lezioni. «Ho insegnato ai miei allievi del Politecnico a progettare a partire dai propri desideri, speranze, paure – a sentire lo spazio come parte della propria esistenza» (Levi 1985).

Non cita Sartre o Foucault, ma sta dicendo la stessa cosa: sentire se stessi come spazio (Foucault 2008; Sartre 2014).

Ecco, è questo carattere pubblico dell'intimità, dell'intimità che si fa spazio, che si fa pubblico, questo suo essere intimità pubblica, che sono convinta apra una direzione per la cultura del progetto, rimettendo in discussione cosa è stato il pubblico, cosa è ora, dopo la deflagrazione di fine Novecento. La dimensione pubblica si ripolitizza in modo diverso rispetto alla profezia, alla ricerca della verità. Diventa campo di forze attraversato da impulsi e desideri. Come per il piccolo animale di Corajoud.

5. Un corpo può fare molte cose.

«Cosa può fare un corpo?» era la domanda posta da Spinoza. Un corpo può fare molte cose. Dipende da quale nozione di corpo adottiamo, certo! Può anche trascinare con sé una diversa idea di pubblico. Ecco che con un rovesciamento degno di un giocoliere, il concetto di pubblico che davamo per spacciato, non sparisce, diventa forse ancora più forte.

Riferimenti bibliografici

- Agamben, G. 2014
L'uso dei corpi, Neri Pozza, Vicenza.
- Arendt, H. 1988
Vita Activa. La condizione umana, Bompiani, Milano (ed. or. 1945).
- Attisani, A. - Melandri, L. 2024
La vita impresentabile. Femminismo e corpo teatro. Un dialogo, Cronopio, Napoli.
- Barthes, R. 2002
Comment vivre ensemble, Seuil-Imec, Paris.
- Bianchetti, C. (a cura di) 2015
Territoires partagés. Une nouvelle ville, MētisPresses, Genève.
- Bianchetti, C. 2023
Le mura di Troia. Lo spazio ricomponi i corpi, Donzelli, Roma.
- Bianchetti, C. 2025
Du côté du corps, in «Lotus», 178-179, pp. 182-93.
- Bianchetti, C. 2026
Designing the City by Thinking Fragility. Fragile Body in Architecture, Seismo Edition, Zurich-Geneva (in corso di pubblicazione).
- Bianchetti, C. - Crosta, P. L. 2021
Conversazioni sulla ricerca, Donzelli, Roma.
- Bourdieu, P. 2003
Per una teoria della pratica, Cortina, Milano (ed. or. 1972).
- Butler, J. 2013
Vite precarie. I poteri del lutto e della violenza, postmedia books, Milano (ed. or. 2004).
- Cavarero, A. 2019
Democrazia sorgiva. Nota sul pensiero politico di Hannah Arendt, Raffaello Cortina, Milano.
- Corajoud, M. 2010
Tutto è patrimonio, in C. Andriani (a cura di), *Il patrimonio e l'abitare*, Donzelli, Roma, pp. 37-44.
- Deleuze, G. - Guattari, F. 2002
Che cos'è la filosofia?, Einaudi, Torino (ed. or. 1991).
- Foucault, M. 2008
Corpo luogo di utopia, nottetempo, Milano (ed. or. 2004).
- Gregotti, V. 1966
Il territorio dell'architettura, Feltrinelli, Milano.
- Gregotti, V. 2004
L'architettura del realismo critico, Laterza, Roma-Bari.
- Habermas, J. 1988
Discorso filosofico della modernità, Laterza, Roma-Bari (ed. or. 1985).
- Habermas, J. 2005
Storia e critica dell'opinione pubblica, Laterza, Roma-Bari (ed. or. 1962).

- Levi, C. 1985
Una diversa tradizione, Clup, Milano.
- Lux, E. (a cura di) 2024
acceptera, LetteraVentidue, Siracusa.
- Manganelli, G. 2002
Pinocchio un libro parallelo, Adelphi, Milano.
- Nancy, J.-L. 2011
Corpo teatro, Cronopio, Napoli (ed. or. 2010).
- Rancière, J. 2022
Les Trente Inglorieuses, La fabrique éditions, Paris.
- Sartre, J.-P. 2014
L'essere e il nulla, Il Saggiatore, Milano (ed. or. 1943).
- Sini, C. 2025
Filosofia e memoria. La vita come scrittura, Il Saggiatore, Milano.
- Tronti, M. 2021
Perché profezia e politica? Di questi tempi, in Id., *Cenni di Castella*, Esedra, Padova, pp. 164-70.

II. Public Space and Publicness: Understanding the Condition of Being Public*

by Setha Low

Public space is a fundamental element of urban life, a physical and social arena where people encounter one another, exchange ideas, and participate in collective activities that shape democratic societies. Yet despite its ubiquity in cities and neighborhoods, what makes a space «public» remains complex and contested. Throughout history, from ancient marketplaces to contemporary digital platforms, public spaces serve as crucial sites where social bonds are forged, cultural identities expressed, economic exchanges occur, and political movements take shape. The contemporary urban landscape presents unprecedented challenges to traditional understandings of public space, as processes of privatization, securitization, and digital transformation reshape how we access, experience, and conceptualize these vital environments.

This chapter explores the multifaceted nature of public space through the lens of publicness – the condition of being public – and examines how ethnographic research illuminates our understanding these urban environments. Drawing upon urban geography, sociology, political philosophy, anthropology, and social justice studies, this analysis reveals how public spaces function as mediators between individual experience and collective well-being, and how their design, governance, and use impact the social fabric of contemporary society. The chapter includes establishing a foundation for understanding publicness beyond simplistic definitions; examining how public spaces operate in practice across diverse contexts from shopping malls in Tehran to virtual reality experiences in Portland; developing a multidimensional analytical framework that captures the complexity of factors shaping publicness; exploring the positive outcomes that genuinely

* Claude (the Anthropic AI assistant) was used to convert the presentation slides of the Milan plenary into a word document that I used for the development of this paper. The structure of the paper, as requested, follows the order and points of that presentation.

public spaces generate for individuals and communities; identifying the contemporary threats that undermine publicness; and finally, proposing a social justice framework that can guide efforts to create and sustain truly public spaces.

1. *Defining Publicness: Beyond Physical Attributes.*

Publicness refers to «the condition of being public». This deceptively simple definition belies a complex reality that extends far beyond mere questions of ownership, accessibility, modes of use, or management structures. Rather than limiting our understanding to physical spaces and services, publicness identifies a heterogeneous set of distinct yet interconnected elements that, when taken together, generate publicness. This comprehensive understanding challenges us to move beyond reductive frameworks that focus solely on whether a space is owned by government entities or open to general access and consider the ways that people and processes produce publicness through everyday practices, social relationships, public discourse, and political struggle and contestation.

Kurt Iveson's influential 2007 work *Publics and the City* articulates three distinct but interrelated forms of publicness that address the generative nature of publicness. Iveson begins by defining publicness as a context for action – such as an urban public space where activities unfold. Secondly, he considers publicness a kind of action, exemplified by public address and communication. Thirdly, Iveson argues that publicness emerges through the coming together of collective actors, as in the formation of «a public» or «the public» around shared concerns or interests. These three dimensions – context for action, public address, and collective action – posit that publicness is produced spatially, discursively, and through social action. One question that emerges from his theoretical framework is whether researchers overemphasize focus disproportionately on the physical attributes of urban space while neglecting the discursive and collective dimensions?

The concept of «public» itself also demands careful examination. Does «public» simply mean governmental, or does it carry deeper philosophical meaning? John Dewey (1927) and Jürgen Habermas (1962) suggest that the public is formed as a corrective to state power, existing outside both governmental control and the private profit-seeking sphere. In this view, publicness emerges through collective attention to shared problems or situations, as Terzi and Tonnelat (2016)

argues. This understanding positions public space as a domain where citizens can gather, deliberate, and act independently of both state and market imperatives.

2. *Expanding Our Understanding: From Malls to Virtual Reality.*

The boundaries of what constitutes public space are becoming increasingly fluid, challenging us to reconsider fundamental assumptions about where and how publicness emerges. Traditional categories that distinguish public from private space based on ownership or accessibility no longer capture the complexity of urban experience.

Consider the shopping mall in Tehran, Iran, as documented by Bagheri (2014). Despite being privately owned commercial spaces designed primarily for consumption, these malls function as vital public spaces in contexts where traditional public gathering places may be limited or regulated due to gender restrictions and social class relationships. The emergence of shopping malls as de facto public spaces – in contrast to parks and sidewalks – due to the freedom women feel in these more «protected» and classed space suggests that public space and publicness take on different meanings depending on the political and cultural context.

Iranians interviewed in the mall says that even though these spaces are not traditionally conceived as «public», they fulfill crucial public functions. One woman notes that «it is so busy here and nobody even notices if you are with your boyfriend», highlighting how the mall provides anonymity and freedom from the social surveillance in more traditional public spaces. In a society where certain forms of social interaction are restricted, the mall's crowded, commercialized environment paradoxically offers a degree of privacy and personal freedom. Another interviewee appreciates that «it is chic, high class, and clean», and another says that «it is all about class», referring to how malls convey higher social status that itself has a protective function. Yet another explains, «I can put on more colorful clothes and enjoy being myself», pointing to opportunities for self-expression through dress and presentation that might be constrained elsewhere. A fourth interviewee notes feeling «more comfortable smoking» in the mall environment, highlighting how these spaces accommodate behaviors that face social or legal restrictions in other settings.

Bagheri's interviews uncover the complex ways that spaces can serve public functions even when they lack traditional markers of pub-

licness. The Tehran mall case illustrates that publicness can emerge in unexpected places when formal public spaces fail to meet social needs. However, this raises important questions about the implications of depending on commercial spaces for public functions. Unlike traditional public spaces owned and managed by governmental entities accountable to citizens, shopping malls operate according to commercial logics that prioritize consumption and profit. Access depends on commercial viability rather than democratic principles. Rules of behavior serve corporate interests rather than collective decision-making. The publicness of such spaces remains contingent and potentially unstable, subject to management decisions that users cannot influence or contest. It is in the context of Iran, that the mall takes on these «public» qualities.

Virtual space offers another case that challenges conventional understandings of public space and suggests that the physical and digital realms are increasingly creating public spaces that require new theoretical frameworks. An example from Portland, Maine's town center demonstrates how virtual technologies can amplify the reach and meaning of physical public space in unprecedented ways. Using virtual reality glasses, young Somali immigrants could overlay their current sidewalk environment with virtual scenes from Somalia, where many had spent their formative years before displacement and migration. This augmented reality experience expanded the physical space with additional layers of experience and meaning that transcended geographic location and temporal separation.

Virtual space, in this context, does not replace physical public space but rather enhances and extends it in ways that address specific social needs. For immigrant and refugee communities navigating cultural adaptation while maintaining connections to homeland traditions and memories, this hybrid experience offers pathways to cultural memory, identity formation, and intergenerational connection that would be impossible through physical design alone. Young people can share their experiences of displacement and resettlement with peers who understand these complex realities while simultaneously introducing their new neighbors to landscapes and lifeways that shaped their early development. The virtual overlay transforms an ordinary sidewalk into a space of intercultural encounter and mutual understanding.

This integration of virtual and physical dimensions suggests that contemporary public space must be understood as increasingly hybrid, operating across multiple registers of experience simultaneously. The implications extend beyond applications like the Portland example. Social media platforms extend conversations and connections begun in

physical public spaces into virtual realms where they can continue and evolve. Digital mapping and navigation technologies shape how people discover and move through physical spaces. Online coordination enables flash mobs, protests, and gatherings that manifest in physical locations. Conversely, physical experiences in public spaces generate digital content – photographs, videos, location check-ins, reviews – that circulate through virtual networks and shape how others perceive and value those spaces. Understanding publicness in contemporary contexts requires accounting for these complex physical-virtual interactions rather than treating them as separate domains.

3. A Multidimensional Framework for Understanding Public Space.

To fully grasp the complexity of public space, a multidimensional analytical framework that considers how various factors interact to produce and sustain publicness is useful. To begin, the physical and virtual aspects of space – including size, shape, location, and degree of digitalization – form the foundational layer of this framework. However, physical characteristics alone cannot determine a space's degree of publicness. Ownership structures introduce crucial considerations: spaces may be publicly owned, privately owned, or operate under various arrangements including limited partnerships, public-private partnerships, or community ownership models.

Governance authority represents another critical dimension, encompassing the institutional arrangements through which spaces are managed. Business Improvement Districts (BIDs), Homeowners Associations (HAOs), Common Interest Developments (CIDs), governmental agencies, and non-governmental organizations all represent different governance models, each with distinct implications for how spaces function and who can use them. Related to governance is the dimension of control and influence – the actual exercise of power over space regardless of formal ownership or management structures. This dimension includes governance in practice, such as through policing and surveillance cameras and monitoring.

Rules and regulations form another layer, ranging from strict to lenient enforcement regimes. Some spaces operate under comprehensive regulatory frameworks that heavily circumscribe permissible activities, while others adopt more permissive approaches that allow for greater user autonomy and spontaneity. Access represents a particularly visible dimension of publicness: whether spaces are open or closed, what

costs may be involved in entry or use, time restrictions, and physical barriers such as fencing all determine who can utilize a public space.

The symbolic and historic meaning of spaces, while frequently overlooked, constitutes a crucial cultural dimension that determines public space use. Public spaces serve representational functions, communicating messages about which groups belong, which histories are commemorated, and which values the community upholds. Recognition – or its absence – becomes materialized in monuments, naming practices, design choices, and programming decisions. Finally, the degree to which political activity is possible or prohibited serves as a key indicator of genuine publicness. Spaces that allow for political expression, assembly, and contestation embody democratic values in ways that heavily regulated or privately controlled spaces cannot.

Each of these dimensions determines the overall degree of publicness a space exhibits. Importantly, research suggests that ownership makes the greatest difference in the United States and Latin America, particularly when combined with modes of governance and control. The interplay between private ownership, strict regulation, and limited access can dramatically reduce publicness even in spaces that appear physically open. From cultural and representational perspectives, symbols, monuments, and activities communicate who is considered part of «the public» and thus invited into these spaces. The ability to participate in political action, modify the environment, or even sleep in a space informs the degree of publicness that is allowed and produced through actual use. Finally, design and planning rules, professional ideas, and collective imaginings play crucial roles in shaping the publicness of any public space, often in ways that precede and constrain actual use patterns.

4. Public Space for All: Social Interaction and the Common Good.

Planning public space «for all» offers an alternative lens through which to conceptualize publicness – one that centers social justice and inclusivity. Public space provides crucial opportunities for social interaction, especially among people who would not normally encounter one another in their segregated daily routines. This perspective, developed by scholars including Low (2000, 2016), Dewey (1927), and Terzi and Tonnelat (2016), highlights the fundamental value of human connections facilitated by public space. The importance of protecting space for spontaneous interactions and collective prob-

lem-solving cannot be overstated in an era of increasing social fragmentation and polarization.

The construction and use of public space connect to ancient patterns of human sociality. Archaeological and anthropological evidence reveals a 12 000-year history of societies using public space for social interaction among strangers, communication of values and ideals, commerce and exchange, military displays, and governance (Fleischer 2014). The Taino ceremonial plazas of Puerto Rico, dating to pre-1500, exemplify this deep heritage. These carefully constructed spaces, with their distinctive stone arrangements and central areas for gathering, demonstrate that public space construction is tied to the earliest forms of human sociality.

5. The Public Space Model: Mediating Variables and Outcomes.

A model of public space as a mediator to positive social and health outcome helps to understand how they contribute to broader social outcomes. The model begins with antecedents – historical factors, demographic patterns, government policies, geographic characteristics, and environmental conditions – that shape the context within which public spaces emerge. These antecedents influence three crucial mediating variables: contact, public culture, and affective atmosphere that ethnographic research found as important in determining how public space improve individual and community flourishing.

Hodson, Crisp, Meleady, and Earle's (2018) meta-analysis of psychological studies spanning from 1946 to 2017 explored the «contact hypothesis» – the proposition that interactions between members of different groups reduce prejudice and improve social harmony. Their findings demonstrate that direct contact, cross-group friendship, indirect contact, and even simulated contact contribute to positive psychological outcomes. These outcomes include deprovincialization, broader worldviews and ideological flexibility, enhanced problem-solving capabilities, more flexible thinking, and increased creativity. Contact, therefore, functions as a «liberalizing» agent that shapes human cognition and experience, operating in tandem with liberal education and what might be termed «street knowledge» or public culture. The research suggests that contact is valuable for far more than commonly recognized and forms a cornerstone of human psychological development.

Public culture, the second mediating variable, refers to the negotiation of beliefs, values, and attitudes regarding collective association

through media and social practices. These negotiation processes necessarily involve conflict, contestation, and various forms of struggle, as Mitchell noted in 2003, while also encompassing community building and collaboration, and the social construction of meaning, as documented by Low in 2000 and 2016. Public culture mediates the relationship between public space and the public sphere through the circulation, interconnection, and communication of ideas, ideologies, symbols, and peoples. It represents the informal educational and acculturative processes that occur when diverse individuals share space and must navigate difference.

The concept of affective atmosphere, the third mediating variable, captures something essential about how places feel and the emotional tone they generate. Research by Anna Barker and colleagues in 2020, studying Victorian parks in Leeds, England, identified ‘affective atmospheres’ as central to conviviality and feelings of connection. An atmosphere of mutual affinity for a place creates opportunities for social encounters and promotes what might be called an «indifference to difference» – an openness to others despite dissimilarities. Crucially, an affective atmosphere is not simply the subjective experience of individuals or groups but rather an attribute of the place itself, a quality that emerges from design, maintenance, programming, and accumulated use patterns. While a positive affective atmosphere contributes significantly to conviviality and social interaction, without a supportive and egalitarian public culture, it alone cannot create a socially just public space.

These three mediating variables – contact, public culture, and affective atmosphere – in turn produce a range of positive public space outcomes that contribute to human flourishing and social well-being. These outcomes emerged from 30 years of research on parks, plazas, and sidewalks in North and South America. For example, play and recreation outcomes include socialization of children, sports and team building, opportunities for relaxation and reflection, retreat from everyday life pressures, and fostering creativity. Social, cultural, and economic relations promoted in public spaces encompass the informal economy, environmental sustainability, cultural identity formation, social capital development, and collective memory. Community and individual well-being outcomes include physical health, mental health, safety and accessibility, sense of security, and community resilience. And finally social justice and democratic practices involve social inclusion and belonging, representation of diverse groups, recognition of differences, cultivation of an ethic of care, and spaces for contestation and resistance against injustice. A more thorough discussion of the

ethnographic evidence for how public space produces positive physical, social, cultural, and psychological outcomes is presented in my book, *Why Public Space Matters* (2023).

6. *Threats to Public Space: Challenges to Publicness.*

Despite the vital role public spaces play in supporting democratic societies and human well-being, they face multiple threats that undermine their publicness. These threats can be categorized into four primary areas: lack of representation, privatization, social injustice, and securitization.

Lack of representation manifests through the erasure of local history, loss of cultural symbols that connect communities to place, restoration projects that prioritize aesthetics over social functions, and inadequate provision of territories for diverse activities. When public spaces fail to reflect the histories, cultures, and needs of all community members, they effectively exclude certain groups from full participation in public life.

Privatization threatens public space through multiple mechanisms. Economic incentives increasingly drive funding and design decisions, leading to spaces that cater to affluent users while marginalizing others. Controlled access – whether through membership requirements, entrance fees, or selective enforcement – limits who can use nominally public spaces. Exclusive events and expensive programming activities further restrict access based on economic capacity. Over-regulation constrains spontaneous use and diverse activities, while what might be termed «financialized» moral «geography» shapes spaces according to commercial imperatives rather than social needs.

Social injustice in public space manifests through unfair distribution of space across communities, with affluent neighborhoods typically receiving far more and better-maintained public spaces than low-income areas. Lack of procedural justice excludes affected communities from meaningful participation in decisions about their public spaces. Failure to recognize differences in how various groups use and value space leads to design and programming that serves dominant groups while marginalizing others. Lack of interactional justice and respect degrades the quality of encounters within public spaces, potentially reinforcing rather than reducing social divisions.

Securitization represents perhaps the most visible contemporary threat to public space. Aggressive policing, omnipresent surveillance through CCTV systems, physical barriers such as bollards designed to prevent vehicle attacks but that also constrain movement and use, and

racial and cultural profiling all contribute to atmospheres of suspicion and exclusion. While often justified through legitimate security concerns, securitization measures can fundamentally alter the character of public space, transforming open and welcoming environments into zones of control and surveillance that contradict core principles of publicness.

The threat of losing access to public space carries particularly severe consequences for those who depend on it for economic survival. The informal economy – which employs approximately 60% of workers in the Global South – relies on access to public spaces. Streets, sidewalks, parks, plazas, and public markets teem with people working, whether as street vendors, artisans, service providers, or recyclers. As Perelman documented in 2019, the *cartoneros* (cardboard collectors) of Buenos Aires exemplify how the ability to make a living and support families depends entirely on access to public spaces. These workers need flexible and accessible workplaces. When privatization, securitization, or over-regulation restricts access to public space, it doesn't merely reduce opportunities for leisure or civic participation – it threatens livelihoods and survival for millions of people worldwide.

7. Toward Just Public Space: A Social Justice Framework.

If good public space outcomes equate to just public space, then two critical questions emerge: Can we create publicness by creating more socially just public spaces? Can we improve existing public spaces by increasing their publicness? Addressing these questions requires a framework that prioritizes social justice above other characteristics and attributes in both design and function.

A social justice framework for public space incorporates multiple interconnected principles. Distributive justice demands fairness and equity of outcomes – ensuring that all communities have access to quality public spaces regardless of their economic status, racial or ethnic composition, or political power. This principle challenges the typical pattern wherein affluent neighborhoods enjoy abundant, well-maintained public spaces while low-income communities make do with inadequate facilities.

Procedural justice requires fairness in decision-making processes. Communities affected by public space design, programming, and management decisions must have meaningful opportunities to participate in those decisions. Tokenistic community engagement – where officials

solicit input but ignore it – fails to meet procedural justice standards. Genuine participation involves power-sharing arrangements that give communities real influence over outcomes.

Interactional justice addresses the quality of social interactions and implementation processes. This dimension encompasses two sub-components. Informational justice demands truthfulness and adequacy of decisions and explanations – communities deserve honest, complete information about why decisions are made and what their implications will be. Interpersonal justice requires respect and propriety in communication – treating all community members with dignity regardless of their status, background, or position on issues.

Recognition of difference is often overlooked in traditional planning approaches. Public spaces should respect diversity in behavioral norms rather than imposing a single, typically middle-class standard of appropriate conduct. Different cultural groups, age cohorts, and social classes have varying norms about appropriate uses of public space. A just public space accommodates this diversity rather than enforcing homogeneity.

Finally, an ethic of care and repair should pervade public space. This principle encompasses both care for other people – particularly vulnerable populations – and care for the environment itself. Repair extends this ethic to acknowledge that past injustices have damaged both social relationships and physical environments, requiring active remediation rather than merely avoiding future harms.

Applying this framework requires asking difficult questions about every public space.

For distributive justice: how can public space be distributed fairly across a city? What does spatial justice look like at both the site-specific and city-wide levels? For procedural justice: How can we ensure that allocation and use of public space is fair? How can we genuinely include community members in procedures of allocation and use rather than merely consulting them? For interactional justice: How can we improve social relations among residents, users, and those who govern public space, using conflict as the beginning of a co-production process rather than something to be suppressed? How can we ensure that communications are truthful and adequate? How do we create a social environment of respect and dignity for all participants?

For recognition of difference: how do we expand our norms of behavior to accommodate the diversity of behaviors and users of public space? This might mean accepting activities or aesthetic choices that make some users uncomfortable but that are meaningful to others. Fi-

nally, for an ethic of care and repair: How can we promote more prosocial behavior characterized by care for others and repair of the environment? How do we stop destroying care relationships that already exist in communities, often disrupted by well-intentioned interventions that fail to understand local social dynamics?

8. *Conclusion. The Future of Publicness.*

Understanding publicness through ethnographic research reveals that public space operates as far more than merely the physical stage upon which urban life unfolds. Public spaces function as crucial mediators between individual experience and collective well-being, between historical antecedents and future possibilities, between conflict and cooperation, between exclusion and belonging. The degree of publicness a space exhibits emerges from complex interactions among ownership structures, governance arrangements, regulatory regimes, access provisions, symbolic meanings, and allowances for political activity.

The benefits of genuinely public spaces extend across multiple dimensions of human flourishing – enabling play and recreation, facilitating social and economic relations, supporting community and individual well-being, and providing arenas for social justice and democratic practice. Yet these spaces face mounting threats from privatization, securitization, lack of representation, and structural injustice. Countering these threats requires not only defending existing public spaces but actively working to increase their publicness through application of social justice principles.

A social justice framework for public space – incorporating distributive justice, procedural justice, interactional justice, recognition of difference, and an ethic of care and repair – offers a path forward. This framework asks hard questions about how spaces are distributed, who participates in decisions, how interactions unfold, whose norms are recognized, and how we care for both people and places. Applying this framework consistently could transform public spaces from sites of exclusion and inequality into a commons.

The condition of being public – true publicness – represents both an achievement and an ongoing struggle. It requires constant attention, advocacy, and adaptation to changing circumstances. As we confront contemporary challenges including economic inequality, climate change, technological disruption, and political polarization, the need for public spaces has never been more urgent. These spaces offer pos-

sibilities for contact across difference, for cultivation of public culture, for generation of positive affective atmospheres, and ultimately for collective action toward more just and sustainable societies. The ethnographic study of public space illuminates these possibilities while also revealing the obstacles that must be overcome. In doing so, it provides essential knowledge for anyone committed to creating cities and communities where all people can flourish together in shared space.

References

- Bagheri, N. 2014
What Qualitative Gis Maps Tell and Don't Tell. Insights from Mapping Women in Tehran's Public Spaces, in «Journal of Cultural Geography», xxxi, 2, pp. 166-78.
- Barker, A., Crawford, J., Booth, C., Jones, P. 2020
Affective Atmospheres in Urban Parks. Understanding the Role of Design in Creating Conviviality, in «Journal of Urban Design», xxv, 3, pp. 315-31.
- Dewey, J. 1927
The Public and Its Problems, Henry Holt and Company, New York.
- Habermas, J. 1962
The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society, Mit Press, Cambridge.
- Hodson, G., Crisp, R. J., Meleady, R., Earle, M. 2018
Intergroup contact as an agent of cognitive liberalization, in «Perspectives on Psychological Science», xiii, 4, pp. 430-50.
- Iveson, K. 2007
Publics and the City, Wiley-Blackwell, Malden (MA).
- Low, S. 2000
On the Plaza. The Politics of Public Space and Culture, University of Texas Press, Austin.
- Low, S. 2016
Spatializing Culture. The Ethnography of Space and Place, Routledge, London.
- Low, S. 2023
Why Public Space Matters, Oxford University Press, Oxford.
- Mitchell, D. 2003
The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space, Guilford Press, New York.
- Perelman, M. 2019
Precarious Labor, Inequality and Public Space, in S. M. Low (ed.), *Handbook of Anthropology and the City*, Routledge, London, pp. 41-54.
- Terzi, C. - Tonnelat, S. 2016
The Publicization of Public Space, in «Environment and Planning A», xlviII, 1, pp. 1-18.

III. Dissipative Publicness: Visibility, Gig Publics, and How to Reclaim Civic Energy

by Slavko Splichal

In this short essay, I propose a conceptual lens for analysing a major transformation in the conditions of public life – one that bears directly on the problems of democratic publicness and is elaborated more fully elsewhere¹. I focus less on whether publics are simply fragmenting or polarising than on a more basic systemic difficulty: contemporary publics often fail to *stabilise*. Discursive activity proliferates and participation intensifies, yet the conversion of communicative energy into durable public forms – shared reference points, sustained attention, collective judgement, accountable institutions – frequently fails. The result is a noisy, highly active, and intensely affective public environment whose outputs are increasingly short-lived and whose cumulative political capacity remains limited.

To make this argument, I address four interrelated issues. First, I examine the deformation of the generative publicness envisioned by Enlightenment thinkers into what I call *dissipative publicness* – a mode that systematically exhausts civic energy and manifests through both representative and performative modalities. Second, I analyse the *will to visibility* as a key motivational force behind these modalities, one that often displaces or subordinates democratic engagement to competitive attention-seeking. Third, I introduce the concept of *gig publics*: digitally mediated, algorithmically structured, and transient networks in which public discourse is organised as episodic bursts of performative expression rather than sustained processes of collective orientation. Finally, I conclude with reflections on how we might design regenerative infrastructures capable of sustaining *democratic publicness* rather than dissipating it.

¹ The conceptual framework developed here is developed in greater depth in my recent and forthcoming books, *The Gig Public: AI-Driven Contractual and Habitual Performativisation of Publicness* and *The General Theory of Dissipative Publicness*.

1. *From Generative to Dissipative Publicness.*

Let me begin with the concept of *publicness*. Publicness is not a passive or natural state; it is not as a stable arena, a bounded social sphere, or a normative achievement, but a historically contingent mode of collective visibility and address that exists only through continuous processes of production, circulation, loss, and renewal. It is an energetically sustained societal condition – a formation that must be cultivated, protected, and institutionally maintained. Publicness emerges when utterances, actions, and concerns circulate within shared spaces and acquire collective relevance. It is therefore inseparable from infrastructures: not only physical technologies and media systems, but also the institutions, norms, and organisational forms that support circulation, attention, interpretation, and judgement.

Historically, the dominant communication infrastructures of discursive publicness – writing, printing presses, newspapers, radio, television – have shaped how issues become visible and how civic energy is mobilised, channelled, and controlled. Each technological regime reorganised the temporalities of publicness (how quickly issues travel), its spatial reach (how far they circulate), its filters (who gets heard), and its modes of participation (who can respond and how). Publicness, in this sense, is always a socio-technical accomplishment.

Although the modern concept of publicness emerged historically alongside Enlightenment ideals of reason, publicity, and democratic control of power, publicness itself is not inherently democratic. The Enlightenment advanced an ideal of what I call *generative or reproductive publicness*: a mode of collective reasoning aimed at fostering mutual recognition, critical debate, and democratic legitimacy. Within this horizon, publics were expected to deliberate together, produce shared understandings, and hold power to account through reasoned discourse. Publicness was imagined as a productive force – a mechanism for creating collective judgement, democratic authority, and institutional legitimacy.

Yet Enlightenment ideals of publicness and reasoned publics as bearers of public opinion have never been fully realised. The bourgeois public – Habermas's paradigmatic example – was an early, partial materialisation of these ideals, but it came with serious limitations. It was exclusionary, privileging property-owning white men while silencing workers, women, and colonised subjects. It also operated within a narrow conception of rationality and participation. From the beginning, then, publicness was shaped by unequal access, structural exclusion,

and the selective recognition of voices as «public» or «political» indicating that it can stabilise around authoritarian, technocratic, commercial, or populist regimes just as readily as around democratic ones. This does not invalidate the Enlightenment horizon, but it complicates any nostalgia for a lost public sphere.

2. *From Representative to Performative Publicness.*

As industrial capitalism matured, public discourse increasingly came to be shaped by mass media and corporate interests. Habermas famously described this transformation as the «refeudalisation» of publicness: a shift from a space of reasoned debate to a spectacle of authority in which corporate and state elites orchestrated public discourse. *Representative publicness* – the public representation of power – became a performance staged by elites for the passive consumption of the masses. In this mode, publicity serves less as a medium of critique than as an instrument of legitimation and display.

Today, however, we are not simply witnessing a return to representative publicness. We are seeing the emergence of something structurally different: *performative publicness*. Whereas representative publicness is top-down, elite-driven, and hierarchical, performative publicness is diffuse, bottom-up, and driven by digitally mediated participation. It does not merely manipulate public opinion; it exhausts it. Yet despite their differences, I argue that both representative and performative modalities belong to a broader category: *dissipative publicness*.

The shift from representative to performative publicness is no straightforward liberation. Performative publicness is shaped and constrained by technological affordances – algorithms, artificial intelligence, and the architectures of surveillance capitalism. Visibility is no longer merely an expressive act; it is a governed and monetised activity. Algorithms dictate what is seen and by whom, creating feedback loops that reward emotionally charged, attention-grabbing, and easily consumable content.

As a result, users adapt, engaging in self-performance – frequent posting, aesthetic branding, moral signalling, reactive engagement – that aligns with platform incentives. Performative publicness suffers from a loss of deliberative depth, as visibility becomes a function of habitual algorithmic engagement rather than reflective discourse. The performative public is not empowered but conditioned. Participation is often compulsive rather than voluntary, driven less by civic respon-

sibility than by the gamified logic of platforms and the addictive structure of dopamine feedback loops.

In this context, the public sphere does not vanish – it is reconfigured. It becomes a space of continuous affective display, ephemeral engagement, and fragmented attention, where the boundaries between private and public, authentic and curated, political and personal dissolve. What we face is not a return to feudal spectacle representing power, but the rise of a new, technologically mediated regime of visibility – one that reshapes how publics are formed, how meaning circulates, and how power operates.

To better understand this shift, I propose a *thermodynamic conceptualisation* of dissipative publicness. This model helps us grasp how public life is increasingly governed by mechanisms that drain civic energy. Just as mechanical systems lose energy to friction, today's platforms bleed away attention and intention through design choices optimised for engagement rather than reflection.

The analogy with mechanical systems is not merely metaphorical but structural, capturing how digital publicness is modulated through feedback loops and damping mechanisms. The result is a form of publicness engineered for engagement but hostile to critical agency. Current platform architectures function like worn-out car brakes: they dissipate civic energy without recovery, weakening the possibility of sustained deliberation. But what if we could design regenerative mechanisms into the digital public sphere? What if platform infrastructures could recapture surplus engagement – rather than letting it spiral into noise – and channel it into reflection, dialogue, and collective capacity?

I approach publicness from this possibility, offering a framework for theorising public life under conditions of pervasive AI-driven automation and algorithmic governance. The cornerstone of this framework is conceptualising publics as *dissipative formations*, which I term *gig publics*. These digitally mediated formations are sustained by algorithmic architectures that cultivate the will to visibility and foster performative publicness through habitual behaviours and contractual norms.

In physics, a dissipative system maintains its structure only through a continuous input and expenditure of energy. Such systems operate far from equilibrium and depend on constant energy flows to resist entropy. A simple example is a moving car: its engine converts chemical energy into mechanical propulsion, yet much of this energy is lost as heat through friction, resistance, and braking. When the energy flow stops, the system quickly breaks down.

By analogy, *dissipative publicness* refers to modes of public engagement that require continuous energetic input – attention, emotion, expression – yet in which this energy is not converted into durable democratic outcomes. Instead, it is dissipated into outrage, spectacle, competitive self-display, and fatigue. The system thrives on throughput: what matters is not the accumulation of shared judgement but the maintenance of circulation. Civic energy is constantly spent but rarely stored.

This clarifies a distinctive feature of the present publics: *hyperactivity without stabilisation*. The problem is not simply fragmentation, but that publicness increasingly operates as an energetic circuit that transforms participation into expenditure rather than cumulative capacity. In the classical normative model, publicness supports the formation of collective will through deliberation with relatively limited energetic loss. In the dissipative model, energy flows continuously, but little is converted into deliberation, institutional learning, or accountable decision-making. Attention must be replenished, outrage renewed, novelty produced, and engagement retriggered.

This dynamic is visible in everyday digital experience. Public engagement becomes a form of expenditure. We spend attention, expend emotion, and produce content to sustain a sense of connection – yet this connection often lacks durability or direction. Dissipative publicness, then, is not the collapse of the public sphere but its transformation under new conditions of technological mediation and economic logic. It is characterised not by a lack of participation but by hyper-participation without continuity. Democracy is threatened less by silence than by incessant public noise – unstructured, unanchored, and energetically exhausting.

A crucial implication follows: dissipative publicness is not simply an accidental by-product of digital media. It is actively stabilised by systems designed to manage and monetise turbulence. Algorithms, recommendation engines, moderation systems, and platform architectures absorb, modulate, and redirect cognitive, affective, and conative energy. They «cool» some conflicts, amplify others, and ensure that engagement remains high even when orientation collapses. The result is a public environment optimised for engagement rather than reflection.

While Habermas lamented the commodification and symbolic control of mid-twentieth-century public discourse by corporate actors, the contemporary configuration is not simply a return to top-down orchestration. It is a dispersed, algorithmically structured regime of

visibility enacted through fragmented, high-frequency bursts of affective labour – and governed, at the infrastructural level, by corporate control over selection, ranking, and circulation. This is the setting in which gig publics become possible.

Representative and performative publicness share certain similarities in how collective meaning is produced and sustained. Both can dampen critique by constraining reflexivity and mediating public discourse in ways that encourage manipulative or pacified forms of public opinion. Yet they differ radically in the architecture of visibility and access: how participation is induced, what issues become salient, and what receives sustained attention.

Representative publicness is anchored in the *will to power*: visibility is monopolised and staged by authorities – monarchs, statesmen, corporate elites – who use it to display sovereignty and secure legitimacy in symbolic and often ceremonial forms. Performative publicness, by contrast, is anchored in the *will to visibility*: it disperses appearance across ordinary actors but ties recognition to platform infrastructures that quantify attention, reward circulation, and govern uptake through algorithmic selection. What appears as spontaneous self-expression is structured by platform capitalism and AI-driven curation, which privilege attention-grabbing performances and convert participation into measurable engagement. The will to visibility here is not reducible to narcissism; it names a socially organised demand for recognition that platforms render both competitive and governable.

3. *The Will to Visibility as Motivational Infrastructure.*

This shift makes the will to visibility a central motivational infrastructure of contemporary public life. The drive to be seen and recognised is not new, but platforms operationalise it as a measurable and monetisable variable: likes, shares, comments, and views serve as public signals of value, while recommendation and ranking systems determine whose performances gain traction and whose disappear. As a result, participation is increasingly calibrated for uptake – often privileging the provocative, the emotionally charged, and the easily consumable – while the slow, deliberative, and complex are structurally disadvantaged.

If dissipative publicness describes the system's dynamics, the will to visibility specifies the motivational mechanism through which those dynamics are reproduced. Recognition is increasingly mediated by

metrics, recommendation, and algorithmic selection rather than by stable institutions of public life, drawing actors into continuous self-presentation and competitive attention-seeking.

Historically, visibility was distributed through relatively stable institutions – family, religion, nation, professional roles – or mediated through mass media and formal public organisations. With modernity, recognition became increasingly mediated by mass media and formal public institutions. In today’s platform environments, however, visibility is simultaneously more widely available and more intensely governed: it is allocated through computational selection and stabilised through quantified feedback. This reconfiguration of social value makes visibility a proxy for relevance, encouraging users to perform themselves online in ways that maximise circulation rather than comprehension, and engagement rather than reason-giving.

The resulting visibility economy favours the provocative, the emotional, the visual, and the viral, while marginalising slower forms of argumentation. Users are incentivised toward micro-performances – outrage displays, virtue signalling, aesthetic branding – that travel quickly but decay quickly, producing bursts of participation without cumulative orientation.

In this setting, expression tends to be calibrated for circulation rather than comprehension, and for engagement rather than reason-giving. Performative publicness is sustained less by shared reasoning than by routinised practices – scrolling, liking, sharing, posting – shaped by platform affordances and reinforced through algorithmic feedback. These practices operate within contractual norms: one-sided terms of service, community guidelines, and opaque enforcement that predefine acceptable conduct and delimit the scope of visibility and expression. Together, habitual design, contractual governance, and algorithmic reward constitute a socio-technical infrastructure that channels civic energy into episodic engagement and self-presentation, while filtering out discursive friction, dissent, and sustained dialogue.

The will to visibility is a persistent drive among users to be seen, acknowledged, and affirmed within competitive attention economies. This drive fuels performative publicness, in which individuals engage not necessarily to deliberate or reach consensus, but to stage identity, signal affiliation, or provoke reaction within fragmented publics.

Within the logic of surveillance capitalism, platforms exploit the will to visibility through three interrelated mechanisms:

1. habitual behaviours (scrolling, liking, posting) engineered through interface design;

2. contractual norms (terms of service, opaque enforcement, shadow banning) that govern visibility without public accountability;

3. algorithmic rewards (virality, feedback loops, intermittent reinforcement) that convert attention into compulsion.

Platforms track, sort, and monetise user activity. The more visible one becomes, the more valuable one's data becomes. Visibility is thus increasingly extractive rather than expressive: it creates value for platforms more than for publics. Participation feels like agency but often functions as a mode of managed dependency.

Importantly, visibility is not simply distributed; it is also constrained. Platform governance determines what can be seen and what remains hidden. Moderation policies, algorithmic rankings, and selective amplification shape the stage on which visibility is performed. Users are simultaneously performers and products, addressed as agents of expression and treated as resources of extraction.

4. *Gig Publics as Dissipative Formations.*

To understand how the degradation of public discourse is structurally sustained, we must turn to a formation I call the gig public. Whereas representative publicness relied on structured monologue and the bourgeois public on restricted conversation, the gig public operates as a chorus of fragments: a digitally mediated swarm of performative acts that rarely cohere into sustained discourse.

Why gig public? The concept alludes to the term gig, widely used in contemporary economic and popular discourse to describe temporary, fragmented, precarious, and platform-mediated forms of work in *gig economy*. It also draws on an earlier usage of «gig» in 1920s American slang, referring to short-term performances by musicians and entertainers. To «gig» could also mean to provoke, suggesting not only ephemerality and spectacle but a deliberately charged form of appearance.

As used here, gig public signals a shift away from stable, partially institutionalised forms of publicness towards fragmented, contractual, and performative modes of public disclosure or exposure within mediated public spaces. The metaphor highlights episodic, datafied, and platform-dependent forms of performative engagement. It also evokes a depoliticised temporariness: publics that coalesce and dissipate like a gig – a fleeting event rather than an enduring structure.

The concept of gig publics departs from conventional notions of publics and publicness by foregrounding customs, negotiations, con-

tracts, and the will to visibility – elements typically marginalised by normatively privileged models of public reasoning. At the same time, it aims to reclaim the critical epistemic value of publicness that has been eroded through both the empirical and conceptual fragmentation of publics.

The gig public is not constituted through rational deliberation or shared civic norms, but through contingent performative acts carried out under the influence of digital infrastructures designed to extract attention, emotion, and data. Unlike conventional notions of publics, the gig public is characterised by habitual, spontaneous, transient, contractual, and loosely structured engagement in public discourse – often hindered by the difficulties in fostering sustained interaction and in-depth discussion due to the fleeting, fragmented and performative nature of online interactions.

The gig public reflects how digital technologies have reshaped the mechanisms of civic participation, muddying the boundaries between active engagement and passive consumption. Just as concertgoers may experience a powerful yet ephemeral sense of unity during a performance, participants in the gig public may also feel a fleeting connection or shared purpose. However, the lack of sustained interaction or organisational continuity often limits the potential for these moments to generate significant social or political impact.

The gig public, then, is characterised by episodic, non-binding engagement, much like gig work itself. It is a public constituted through discontinuous performances – tweets, posts, comments, likes – that are algorithmically rewarded but rarely cohere into sustained civic discourse. Just as gig workers are managed not through direct employment contracts but through opaque systems of ratings, nudges, and demand surges, participants in the gig public are governed by ambient forms of algorithmic control, which shape what is seen, what trends, and what disappears.

This structure creates a new form of immaturity, echoing Kant's definition of immaturity as the inability to use one's reason without the guidance of another. In the gig public, this guidance is supplied by AI recommendation systems, ranking algorithms, and predictive analytics, which steer user behaviour without overt coercion. The result is a stunting of digital literacy and critical autonomy. Engagement becomes ritualised and reactive rather than reflective and deliberative. Publicness is reduced to a series of micro-performances, with visibility itself as the primary currency.

Unlike the idealised bourgeois public sphere, where rational debate was imagined as the foundation of democratic legitimacy, the gig pub-

lic operates through affective resonance and algorithmic circulation. Here, truth competes with virality, and reason is subordinated to emotional charge. The will to visibility often overrides the will to truth or the will to justice, producing publics that are unstable, attention-driven, and prone to amplification of extreme content. This does not lead to the re-feudalisation of discourse in the classic sense, but to its gification – a precarisation of publicness, in which participation is fragmented, unprotected, and contingent on platform metrics.

In this light, the performative publicness generated by the gig public is not simply a cultural trend, but a structural condition of contemporary digital life. It is a symptom of how technological architectures, economic incentives, and cognitive habits converge to reshape what it means to be public. The gig public is always in motion, always producing content, always exposed to algorithmic recalibration – but seldom anchored in institutions or traditions of collective reasoning. It is hyper-visible yet politically weightless, noisy yet directionless, connected yet disarticulated.

Gig publics emerge from transformations in the formation of public opinion under digital conditions. They thrive on mutual contractual and habitual adaptation, as well as on competitive visibility, rather than on the free public use of reason envisioned in Enlightenment political philosophy. They embody ephemerality: forming around issues, scandals, events, or moments, and dissipating once those moments pass. Their temporality is episodic, their cohesion thin, their continuity weak.

Engagement within gig publics tends to be spontaneous and loosely structured, constrained by the difficulty of fostering sustained interaction and in-depth discussion. Participants – often «strangers» in public opinion theory – frequently lack durable relationships, which further complicates the emergence of enduring collective dialogue. The gig public thus tends toward bursts rather than processes, reactions rather than deliberations.

Like gig workers who depend on platforms such as Uber or Airbnb, gig publics rely on platforms such as Facebook, X, Reddit, or TikTok to mediate discourse. These platforms do not merely host public communication; they actively shape it by structuring visibility, sequencing attention, determining what circulates, and delimiting what forms of interaction are possible. The gig public thus embodies the dual influence of AI infrastructure: platforms function simultaneously as facilitators of discourse and as gatekeepers that regulate its boundaries and rhythms.

Civic engagement in gig publics is often compulsive rather than deliberative. It is enabled by high-frequency, low-friction interaction –

likes, reactions, reposts, short comments – and reinforced by algorithmic feedback loops. AI systems learn from user behaviour and return more of what garners attention, intensifying cycles of reaction and creating polarised clusters, volatility, and periodic storms.

Gig publics absorb vast amounts of civic energy – time, attention, cognition, emotion – yet dissipate it almost immediately. What might have been channelled into political organisation or deliberation is lost in the churn of posts, notifications, trend cycles, and platform dynamics. These fast, affective, and self-contained interactions are less about constructing a shared reality than about asserting presence in a competitive space.

More broadly, gig publics mirror transformations in the relationship between individuals and institutions. As traditional venues for civic engagement – parties, unions, newspapers, voluntary associations – lose their grip, the public sphere becomes both fragmented and fleeting. Participation becomes episodic, affect-driven, and detached from accountability. The gig public is thus also a pedagogical crisis: citizens learn how to engage in public life through practice, but when that practice is structured by algorithmic inducements and competitive attention markets, the skills of deliberation, listening, compromise, and reason-giving begin to erode. In this sense, the gig public de-skills democracy.

5. Toward Regenerative Publicness.

What would it mean to reclaim publicness under these conditions? To begin answering this question, we may turn to a new metaphor – not of forums or arenas, but of energetic systems. One such metaphor comes from thermodynamics: regenerative braking. Unlike traditional braking systems, which dissipate kinetic energy as heat, regenerative systems capture and redirect energy back into the vehicle's power supply.

What if our platforms could do something similar? What if they could take the energy of public engagement – not to exhaust it, but to redirect and reinvest it? Regenerative publicness would mean designing infrastructures that do not merely extract attention but convert engagement into civic capacity. It would aim to create feedback loops that store, stabilise, and institutionalise the outputs of public communication – transforming bursts of attention into durable forms of collective orientation and democratic agency.

This requires rethinking platform logics at multiple levels:

- algorithmic transparency and accountability: users must be able to understand how visibility is structured and have meaningful agency in shaping it;
- participatory governance: communities should co-create rules, moderation principles, and design choices, rather than being subject to unilateral corporate decisions;
- civic literacies: education must counter addictive patterns of engagement by cultivating the ability to recognise manipulation, question algorithmic incentives, and value slower forms of expression;
- friction and slowing mechanisms: prompts to reflect before posting, limits on virality-by-default, or design features that encourage reason-giving can support more thoughtful participation;
- institutional pathways: platforms should create channels through which public engagement feeds into deliberative processes – forums, assemblies, consultations, deliberative polls – with real-world consequences;
- anchoring institutions: schools, libraries, civic centres, and public broadcasters could serve as stabilising nodes for digital publics, providing continuity, memory, and accountability;
- regulatory frameworks: platforms must be accountable, operate in the public interest, and be protected from unchecked monopoly power, opaque governance, and systemic algorithmic bias.

These proposals are not utopian. Elements of regenerative publicness already exist in slower journalism initiatives, cooperative and public-interest platforms, and deliberative technologies that structure online dialogue around reason-giving rather than reaction. What is lacking is not imagination, but institutional articulation: the capacity to connect such experiments to durable frameworks that can sustain continuity, accumulate learning, and translate public engagement into democratic capacity.

Reclaiming publicness in an AI-driven world is therefore not a matter of mastering ever-new tools or optimising participation metrics. It requires reaffirming democracy's oldest and most demanding promise: that people, under appropriate conditions, are capable of governing themselves through the public use of reason. The invention of new forms of publicness and new publics is meaningful only insofar as it strengthens this freedom, rather than substituting it with managed visibility or automated engagement.

The central claim of this essay is that contemporary publicness has become structurally dissipative: it consumes civic energy faster than it

can convert it into durable public forms. Grasping this condition demands a shift from purely normative or institutional diagnoses toward an energetic and systemic account – one attentive to throughput, loss, and failures of conversion. If democratic publicness is to be sustained, it will depend not on more participation or more visibility, but on infrastructures capable of transforming the energies of public engagement into lasting civic capacity – into publics that can stabilise, deliberate, and act.

References

Habermas, J. 1962

Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Suhrkamp, Berlin.

Splichal, S. 2025

The Gig Public. AI-Driven Contractual and Habitual Performativisation of Publicness, Anthem Press, London.

Splichal, S. 2026

The General Theory of Dissipative Publicness, Anthem Press, London.

IV. Disuguaglianze ed economie urbane. Gli effetti sulla publicness della città neoliberale Dialogo tra Alessandro Balducci e Gilles Pinson

1. Attacchi alla pubblicità dei luoghi nella città.

Gilles Pinson: L'impressione dominante, osservando le città contemporanee e le politiche urbane che vi si dispiegano, è quella di una progressiva erosione della *publicness*, tanto nelle forme fisiche dello spazio urbano quanto nei modelli di governance che lo regolano. Questa erosione viene spesso interpretata come il prodotto delle agende urbane neoliberali e delle politiche di austerità imposte dall'alto, dallo Stato e dalle istituzioni europee e internazionali che, negli ultimi decenni, hanno colpito in modo particolare i governi locali e le loro capacità di fare politiche (Peck 2012; Davies - Blanco 2017).

In effetti, gli esempi che sembrano confermare questa tendenza sono numerosi e possono essere classificati in diverse categorie.

La prima riguarda gli attacchi alla *publicness* dei luoghi urbani. In molte città, essa risulta indebolita dalla diffusione di logiche di privatizzazione di spazi che, almeno formalmente, restano accessibili al pubblico: centri commerciali (Voyce 2006), *Business Improvement Districts* (Didier, Peyroux, Morange 2012; Ward 2006) o grandi stazioni i cui spazi sono stati concessi a società immobiliari incaricate di trasformarli in luoghi di consumo e di estrazione della rendita fondiaria. Questi spazi, pur essendo aperti, sono regolati da norme private che limitano certi usi e presenze o forme di espressione (Blumenberg - Ehrenfeucht 2008).

La *publicness* è inoltre erosa dalla delega ai soggetti privati della manutenzione e della valorizzazione del patrimonio urbano e architettonico. Si pensi, ad esempio, al caso delle «dimore esclusive» di Lecce, dove palazzi barocchi sono stati trasformati in hotel di lusso grazie a finanziamenti europei, oppure all'imposizione di grandi superfici pubblicitarie che coprono i ponteggi degli edifici in ristrutturazione. A ciò si aggiungono pratiche di esclusività e di esclusione di alcuni gruppi so-

ciali, come la diffusione di strade private, quartieri rifondati (Cousin 2012), *gated communities* o aree periurbane trasformate in veri e propri «beni di club» dai loro stessi abitanti, secondo l'analisi proposta da Éric Charmes (2015).

Infine, la *publicness* degli spazi urbani può essere indebolita da logiche di brutalizzazione o militarizzazione dell'ordine pubblico, soprattutto in occasione di manifestazioni, fenomeno che contribuisce a dissuadere una parte della popolazione dal partecipare alle proteste. Il caso della Francia è interessante da questo punto di vista. La militarizzazione del mantenimento dell'ordine è stata inizialmente sperimentata nei grandi quartieri monofunzionali di edilizia popolare (quelli che nel linguaggio comune vengono chiamati *banlieues* o *cités*), instaurando un modello di gestione coloniale delle minoranze razziali, spesso maggioritarie in questi quartieri (Dikeç 2007; Wacquant 2008). Le manifestazioni dei gilet gialli nel 2018-2019 hanno rappresentato l'occasione per estendere queste tecniche di mantenimento dell'ordine ad altri spazi – i centri delle metropoli – e a nuove popolazioni, quelle a maggioranza bianca (Codaccioni 2021). La routine di questi metodi di polizia rende sempre più alto il costo della partecipazione alle manifestazioni nello spazio pubblico, anche per le organizzazioni, come i sindacati, che storicamente hanno contribuito alla «civiltà» delle pratiche di manifestazione. In Italia, il governo Meloni ha intrapreso tattiche simili di repressione e criminalizzazione delle forme «non convenzionali» di azione collettiva che, a lungo termine, aumenteranno i costi della mobilitazione.

Sandro Balducci: Sono d'accordo con queste riflessioni di Gilles, ne vorrei però aggiungere alcune altre sull'erosione dello spazio pubblico.

Sono reduce da un periodo abbastanza lungo di permanenza in Cina, ad Hangzhou, una città di 12 milioni di abitanti, dove ho potuto osservare con attenzione come l'organizzazione sociale si riflette nei suoi spazi. Vorrei quindi proporre due osservazioni che nascono dal confronto sullo spazio pubblico guardando alla Cina dall'Italia: una positiva e una negativa.

Prima osservazione. La disuguaglianza è presente ed è visibile, ci sono grandi ricchi e persone con tutta evidenza molto povere. In questa enorme città si attraversano quartieri veramente popolari, con un commercio minuto di sopravvivenza ai piani terra, simili ai bassi napoletani, e all'opposto residenze di lusso, maestosi centri commerciali affacciati su parchi, che competono con le più grandi realizzazioni di questo tipo nel mondo. Ho cercato di capire cosa tiene insieme questi

contrasti. Mi sembra che quello che tiene insieme tutto, comprese le grandi disuguaglianze, è proprio la cura dello spazio pubblico, dove c'è un brulicare continuo di lavoratori che si occupano dei giardini, che curano le aiuole fiorite, la pulizia delle strade, le toilette pubbliche che sono ovunque. Non c'è quasi nessuno dei caratteri indicati da Setha Low (2023) per la definizione della buona qualità dello spazio pubblico. Tutto è deciso dall'alto. È però in fondo il riconoscimento di un «diritto alla città» offerto attraverso l'accesso a uno spazio pubblico di qualità di cui possono beneficiare tutti, poveri e ricchi. Aree centrali e periferiche. È un'attenzione che mi sembra manchi da noi. Manca questa cura. Abbiamo i *general contractor* per il verde, le strade sono piene di buche perché i comuni sono senza risorse, non ci sono toilette, i fiori nelle aiuole li mettono quando vogliono gli «sponsor». Passando dalle aree più ricche della città a quelle più povere, c'è spesso una caduta verticale della qualità dello spazio pubblico proprio laddove è più importante.

A partire da questo forte contrasto tra la città cinese e quella italiana mi sembra di poter dire che lo spazio pubblico è una leva fondamentale per trattare la disuguaglianza spaziale. Potremmo guardare così al senso del «progetto di suolo» di Bernardo Secchi, un tema propriamente urbanistico, proposto e discusso soprattutto dal punto di vista della sua capacità di offrire un tessuto collettivo ad architetture che hanno perso un linguaggio comune, interpretato come uno spostamento dell'azione urbanistica verso l'urban design, e che invece può essere guardato da un punto di vista molto diverso: quello del «diritto alla città» e della sua capacità di trattare i problemi della disuguaglianza spaziale. D'altro canto Bernardo Secchi ha proprio anticipato questi temi con il suo libro *La città dei ricchi e la città dei poveri* (2013).

Seconda osservazione. In Cina l'uso dello smartphone è portato alle conseguenze più estreme: tutti, sempre, in qualsiasi momento, lo usano. Ciò è particolarmente evidente nel mondo degli studenti con i quali ero in contatto all'università: stanno sempre a guardare il telefono, ovvero sono sempre da un'altra parte, mentre mangiano, camminano, guidano i loro motorini elettrici, corrono, comprano, vendono, studiano. La conseguenza è che lo spazio fisico, e in particolare lo spazio fisico dove il corpo si trova, è meno importante, perché la mente e l'attenzione sono altrove, nello spazio virtuale cui ho accesso tramite il telefono. Può essere questa una ragione per la quale la gente accetta di abitare in masse edilizie che a noi sembrano enormi alveari inabitabili? E quali sono le conseguenze sullo spazio pubblico se perde il significato di luogo di incontro tra le persone, di scambio casuale, di

spazio della serendipity che si basa sulla compresenza e sulla interazione tra i corpi attraverso il linguaggio? C'è il rischio che quello spazio pubblico così ben curato cui accennavo prima assuma un significato solo decorativo, di scenario per dirette Instagram. Così come sono l'antico monumento, il tempio ricostruito, il sito Unesco, il quartiere antico mummificato.

Naturalmente, su questo mi chiedo se anche noi siamo sulla stessa traiettoria, visto che la Cina in termini di digitalizzazione sta anticipando il nostro mondo di una decina d'anni. E una riflessione sulla ricombinazione tra spazio pubblico virtuale e spazio fisico mi sembra ancora da fare prima di assistere disarmati al deperimento dello spazio pubblico fisico nel suo ruolo sociale. Una riflessione capace di affrontare i temi della complessità che sono propri di questa ricombinazione.

William Mitchell, già nel 1995, nel suo *The City of Bits*, preconizzava, prima dell'era degli smartphone, la crescita esponenziale della complessità urbana, vista come un'esplosione di opportunità. Richard Sennett, nel suo testo *Costruire e abitare. Etica della città*, torna su quella previsione dicendo: «La *smart city* di Mitchell si è evoluta, diventando un incubo o una terra promessa, perché la tecnologia può chiudere o aprire la *cit *» (2018, p. 29), che lui contrappone alla *ville* riprendendo la dicotomia tra *civitas* e *urbs*.

Vorrei però aggiungere un'altra osservazione sui cicli di vita della *publicness* nelle città.

Il libro di Hirschman *Shifting Involvement*, tradotto in italiano con il titolo *Felicit  privata e felicit  pubblica* (Hirschman 2013), analizza la storia umana come una continua oscillazione tra un desiderio di soddisfazione pi  personale, di arricchimento, di successo individuale, che a un certo punto trova il suo limite nel desiderio opposto di condivisione, di socialit , di impegno pubblico.

Applicato alla citt , e a Milano in particolare, la lunga fase che abbiamo vissuto dopo l'Expo sembrava aver segnato il passaggio da una fase di privatismo a una di apertura alla socialit  e alla condivisione, e questo lo si   visto in particolare nello spazio pubblico: la Darsena, i Navigli, lo spazio dell'Expo durante l'Expo, l'orgogliosa scoperta di essere una citt  turistica, persino bella. Dopo decenni caratterizzati dalla ricerca soprattutto di una felicit  privata, dalla concentrazione sulla qualit  degli spazi privati e degli interni milanesi, contrapposti allo scarso interesse per quanto   in comune, abbiamo scoperto con stupore che i milanesi avevano voglia di ritrovarsi in pubblico. E lo spazio pubblico   stato il teatro di questo cambiamento.

Poi c'è stato il Covid, le diverse crisi, e forse oggi siamo tornati in una fase di privatismo in una città simile a quella che De Carlo negli anni novanta del secolo scorso descriveva così nel suo libro *Nelle città del mondo*.

«Torno a Milano e mi imbatto subito, fin dalla stazione, nella sporizia delle strade, nelle automobili buttate sui marciapiedi, negli extracomunitari dissociati, nella scortesia del tassista incattivito dal dover continuare a girare in una città fetente.

Eppure, penso nell'insonnia notturna, Milano era bellissima quando si poteva passeggiare a piedi in qualsiasi ora del giorno e della notte; conteneva e contiene ancora, una grande carica di energia umana e architettonica, soprattutto nelle sue stratificazioni semiperiferiche» (De Carlo 1995, p. 61).

Voglio dire, con questo, che forse la centralità, l'importanza, la cura e l'uso dello spazio pubblico seguono il ritmo del sentire dei suoi abitanti, che è un processo complesso. È una dimensione culturale che si rispecchia nei cicli di vita della città e che ne spiega qualità e considerazione. Se pensiamo a cosa è stata l'«estate romana» dell'assessore Nicolini, a cavallo tra gli anni settanta e gli ottanta, e a come quella incredibile stagione di riscoperta dello spazio pubblico sia tramontata nei decenni successivi per lasciare l'immagine di una città in decadenza, la città delle buche nelle strade, e di come oggi stia risollemando il capo, credo che possiamo avere conferma di questi cicli di vita delle città fra felicità privata e felicità pubblica, che hanno per teatro proprio lo spazio pubblico.

2. Attacchi alla pubblicità dei beni e dei servizi urbani.

Gilles Pinson: La seconda categoria di limitazione della *publicness* riguarda gli attacchi al carattere pubblico dei beni e dei servizi urbani. L'urbanistica e le politiche urbane sono storicamente figlie del socialismo municipale e dello sviluppo dello stato sociale. Molte politiche urbane sono state concepite, alla fine dell'Ottocento e soprattutto nel corso del Novecento, per demercificare beni e servizi essenziali, come la casa, i trasporti, le attrezzature pubbliche, sociali, sanitarie o sportive. Se intendiamo la *publicness* come accesso universale, o quasi universale, a determinati beni, servizi e luoghi, allora l'espansione del welfare urbano promossa dagli Stati e dai governi locali ha contribuito in modo decisivo a questa *publicness* delle città e delle loro amenità.

Oggi, tuttavia, questo welfare urbano è sottoposto a forti pressioni. Le politiche di austerità, la riduzione dei trasferimenti statali e la manipolazione della fiscalità locale da parte degli Stati nazionali hanno progressivamente limitato le risorse a disposizione dei governi locali. Tutto ciò si traduce in minori investimenti nell'edilizia pubblica o sociale, nei servizi collettivi e, più in generale, in un peggioramento della qualità dell'offerta pubblica, che viene sempre più spesso compensata dal settore privato o direttamente dalle famiglie. Un esempio emblematico è quello delle piscine pubbliche. L'investimento in questo tipo di attrezzature, che aveva costituito uno dei pilastri del welfare urbano durante i «trenta gloriosi» (Le Bas 2000), almeno nei paesi dell'Europa occidentale, è oggi in netto calo. A questa ritirata dell'intervento pubblico si accompagna, se non una vera compensazione, almeno una coincidenza temporale con l'apertura di attrezzature collettive, ma private, e con la moltiplicazione di impianti privati individuali.

Questi sviluppi fanno correre il rischio di una «residualizzazione» dell'offerta pubblica di beni e servizi urbani. Nei lavori sul welfare state, la residualizzazione indica un processo attraverso il quale si riduce la gamma dei dispositivi di aiuto, dei beni e dei servizi che vengono «decomodificati». Questi servizi cessano di essere «universali», ovvero prodotti in abbondanza e accessibili a una parte consistente della popolazione, per essere riservati alle fasce più vulnerabili. L'idea non è più quella di contrastare le logiche di mercato in alcuni settori che si ritiene debbano sfuggirgli, ma di mettere in atto una rete di sicurezza minima, riservata alle persone che non possono essere prese in carico dal mercato, dalla famiglia o da altri dispositivi. Questo processo, già evidente nel settore dell'edilizia popolare (Lambert 2015), ma anche in quello delle strutture ricreative e sportive collettive, potrebbe estendersi ad altri settori, come l'istruzione ma anche la manutenzione degli spazi pubblici urbani. La residualizzazione rappresenta un attacco diretto al carattere pubblico delle infrastrutture urbane e si traduce in una crescente segmentazione dei mercati dei beni urbani.

Sandro Balducci: Condivido l'analisi di Gilles. Aggiungo che oltre ai tagli alle risorse e alla privatizzazione, c'è un profondo cambiamento delle popolazioni di riferimento e delle domande che esse esprimono.

Bisogna ritornare all'idea di Antonio Tosi della «teoria amministrativa dei bisogni» (1984). Quell'atteggiamento dell'amministrazione per cui di fronte ai bisogni c'è sempre una risposta amministrativa, spesso un oggetto, un edificio. Le scuole per l'infanzia, i centri di aggregazio-

ne per i giovani, i servizi sanitari e sociali per gli adulti in difficoltà, le case di riposo per gli anziani.

Oggi le popolazioni sono cambiate. In 35 anni è comparsa una nuova popolazione che non esisteva, quella degli immigrati, maltrattati ma che esprimono una domanda di assistenza e di accoglienza che trova del tutto impreparati i tradizionali strumenti dell'amministrazione; i giovani rifiutano i centri di aggregazione; i servizi socio-sanitari sono stati aggregati all'ospedale; gli anziani sono sempre di più, in particolare gli ultra-ottantacinquenni, i cui numeri impediscono di trattarli nelle Rsa. Le scuole si differenziano a seconda della loro localizzazione per la presenza di alunni stranieri.

Gli oggetti della «teoria amministrativa dei bisogni» sono fuori fuoco e vanno ripensati. I tagli e le privatizzazioni inducono solo un arretramento. Ma non c'è una visione di come ripensare il trattamento delle nuove domande che sono molto più articolate, richiedono apertura, sperimentazione e coinvolgimento diretto della società civile e delle forze che esprime.

In tutto questo c'è l'urbanistica. L'attività di pianificazione urbanistica (in tutta Europa), a causa della crisi della finanza locale e della spinta all'assunzione di un'attitudine delle amministrazioni a supporto della competizione tra le città, è diventata quasi completamente dipendente dall'iniziativa privata.

È l'iniziativa privata che decide dove la città si può sviluppare o rigenerare e naturalmente la logica è quella del maggiore profitto. E di conseguenza quali benefici posso catturare in quei luoghi per fare cosa. Intere parti della città rimangono in ombra.

Il grande tema della crisi della casa è una dimostrazione della incapacità di affrontare così problemi strutturali, puntando solo su quanto si può ottenere dall'iniziativa privata.

Alla fine di una stagione che ha visto molte amministrazioni assecondare le tendenze in atto, è necessaria una politica urbanistica che non sia più basata solo sulla cattura di qualche beneficio da ricavare da operazioni private, ma decida quali sono i temi e le grandi questioni che la città nelle sue trasformazioni deve affrontare, a partire dalla casa che emerge sempre più come un nodo decisivo.

Un intervento sulle periferie che non può essere legato solo a finanziamenti estemporanei e straordinari del governo nazionale o dell'Europa, ma che costruisce progetti sulle aree maggiormente problematiche anche in assenza di finanziamenti, coinvolgendo la molteplicità dei soggetti e delle associazioni largamente presenti sul territorio. In un incontro tra un'amministrazione abilitante e le molte iniziative che dal basso si occupano dello spazio pubblico.

3. Attacchi alla pubblicità dei processi decisionali (da *publicness* a *publicity*).

Gilles Pinson: Una terza categoria, meno evidente ma altrettanto importante, riguarda gli attacchi alla natura pubblica dei processi decisionali. In questo contesto, il termine «pubblicità» ci permette di interrogare in modo più classico il grado di «pubblicità» dei processi di deliberazione collettiva che partecipano al processo decisionale politico. Negli ultimi decenni, alcuni osservatori hanno constatato l'esistenza di logiche di «evasione istituzionale» (Padioleau 1991; Jessop 2002), per cui un numero crescente di processi decisionali sfugge ai governi locali e ai loro organi deliberativi, per essere affidato a entità meno trasparenti e non sempre soggette al controllo pubblico. Ciò avviene, in primo luogo, attraverso la creazione di strutture esternalizzate incaricate di attuare politiche urbane per conto dei governi locali: agenzie, enti, società pubbliche, semi-pubbliche o parapubbliche. Nel Regno Unito si parla di *Quango* – *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations* (organizzazioni quasi non governative) (Geddes 2006); in Francia di *administrations de mission* (amministrazioni di missione), come per esempio gli *Établissements publics d'aménagement* (Pinson - Morel-Journel 2016). Queste strutture sono spesso giustificate in nome dell'efficienza. Infatti, la semplice esistenza di queste organizzazioni e l'importanza che hanno finito per assumere nella produzione del sistema urbano, hanno fatto sì che gran parte delle decisioni relative a tale produzione fossero prese nell'ambito di negoziati totalmente invisibili alla stragrande maggioranza dei cittadini.

In secondo luogo, l'erosione della pubblicità delle decisioni è legata all'emergere di forme flessibili e volontarie di cooperazione metropolitana che non sono sempre guidate da consigli eletti direttamente. È il caso della cooperazione intercomunale in Francia – metropoli, comunità urbane, comunità di agglomerato o di comuni – i cui consigli sono eletti secondo sistemi complessi e spesso poco comprensibili per i cittadini. Queste istituzioni sono il risultato dell'impossibilità politica di assorbire l'estrema frammentazione municipale in Francia (il paese ne conta ancora 34 863 nel 2026). Il compromesso raggiunto è consistito nel potenziare le strutture di cooperazione intercomunale che non privano i comuni della loro sovranità, ma creano spazi di negoziazione intergovernativa in cui i sindaci svolgono un ruolo centrale. Questi «enti pubblici di cooperazione intercomunale» hanno dei consigli, ma questi consigli non sono ancora eletti a suffragio universale diretto (tranne

che a Lione), bensì attraverso un complesso sistema di «indicazione» dei candidati alle elezioni comunali, che saranno inviati al consiglio metropolitano o comunitario in caso di vittoria della loro lista. Il risultato è un sistema molto opaco in cui i sindaci continuano a far credere ai cittadini che tutto si gioca nel comune, mentre le competenze principali e i bilanci sono gestiti a livello intercomunale. Il livello politico e quello delle politiche non sono più in sintonia, il che compromette fortemente la *publicness* o la «pubblicità» dei processi decisionali urbani e le logiche di rendicontazione (Pinson 2025).

Sandro Balducci: Su questa questione della esternalizzazione di poteri decisionali relativi alle infrastrutture pubbliche sono state dette molte cose.

Si tratta di società di proprietà pubblica ma con un carattere privatistico, più agili delle amministrazioni pubbliche, cui vengono delegate una serie di funzioni sulle quali prendono decisioni, in teoria rispondendo all'indirizzo dato dall'amministrazione, ma in realtà con diversi gradi di autonomia: non vengono eletti ma prendono importanti decisioni sulla cosa pubblica.

A Milano c'è il caso della Metropolitana milanese. Nata per progettare le metropolitane negli anni cinquanta, ha visto ampliarsi la sua attività nella gestione del servizio idrico, della gestione di tutto il patrimonio di case popolari del Comune, 28 000 alloggi, fino agli interventi di bonifica per la realizzazione dei progetti di rigenerazione urbana, e alla gestione del verde pubblico.

Amin e Thrift, nel loro libro *Seeing Like a City* (2017), dicono che le infrastrutture e i loro gestori si sono trasformati in accumulatori di conoscenze e di poteri decisionali una volta nelle mani delle amministrazioni locali, con crescenti problemi di *accountability*.

L'alta velocità viene pubblicizzata come «la metropolitana d'Italia»: sono le Ferrovie a decidere quali centri valorizzare e quali escludere sulla base di principi apparentemente solo aziendali, ma con grandi effetti sull'equilibrio territoriale.

D'altro canto, il processo di verticalizzazione delle decisioni dai consigli comunali alle giunte, o ai dirigenti, per aggirare i problemi della farraginosità delle procedure pubbliche, ha fatto in modo che venga considerato naturale cercare di evitare di andare in consiglio comunale anziché affrontare il confronto e migliorare le procedure.

Anche in questa partita, occorre dire che le vicende della crisi dell'urbanistica milanese sono ben più di un campanello d'allarme di un sistema che deve essere ripensato.

4. *Disuguaglianza, città e spazio pubblico.*

Sandro Balducci: Vorrei tornare in conclusione sul rapporto tra disuguaglianze, città e spazio pubblico.

Fino agli anni ottanta, la città europea era il luogo dell'integrazione e dell'emancipazione sociale. Nei «trenta gloriosi», la popolazione si spostava dalle campagne alle città alla ricerca di un benessere economico che riguardava tutti i gruppi sociali o le classi come si diceva allora.

Una ricerca dei primi anni duemila (Bono - Checchi 2001) ci dice che Milano fino a quella data era la città meno diseguale della Lombardia, che era la regione meno diseguale dell'Italia, proprio grazie al ruolo di integrazione che la città esercitava. Oggi, Milano è la città più diseguale della Lombardia, che è la regione più diseguale dell'Italia.

Che cosa è successo?

Certamente la globalizzazione ha prodotto un'accelerazione delle disuguaglianze tra una élite legata alla finanza e al governo della produzione decentrata di beni, e quella che alcuni studiosi come Perulli e Vettoreto definiscono una «neoplebe» (Perulli - Vettoreto 2022), fatta di immigrati poveri e addetti ai servizi, alla logistica e ai lavori più umili. Per ragioni diverse, entrambi questi gruppi, che sono la manifestazione estrema della disuguaglianza, hanno nella città il loro luogo. Un fenomeno che ha a che fare con l'evoluzione del sistema economico più in generale.

La compresenza in città di popolazioni così diverse ha un effetto visibile sullo spazio pubblico. Non molti sono i luoghi di incrocio di élite e neoplebe. Sono quelle più povere che hanno più bisogno dello spazio pubblico per l'angustia o il sovraffollamento delle proprie abitazioni. La strada, la piazza, lo spazio aperto, le panchine sono il loro luogo dello stare. Il loro salotto. Il luogo della loro «intimità pubblica», se ho inteso bene il concetto di Cristina Bianchetti. Per questo, sarebbe più importante estendere la qualità dello spazio pubblico in questi luoghi, che invece sono quelli della minore attenzione per i problemi cui accennavo prima. Gli altri, le élites, evitano accuratamente di usare gli stessi spazi, usano quelli dove possono incontrare gruppi sociali omogenei. Più esclusivi, in qualche modo privatizzati dall'uso. E hanno un'altra concezione di intimità pubblica.

Scappano dalla città nel fine settimana. Pochi sono i luoghi della compresenza.

Se non vogliamo finire come l'America di Trump, dove secondo Saskia Sassen i ricchi non vedono come vivono i poveri, avremo biso-

gno di spazi di compresenza per poter pensare a un'intimità pubblica non segregata.

Richard Sennett, nel libro già citato, ci ricorda che l'operazione condotta da Frederick Law Olmsted con la progettazione del Central Park a New York nella seconda metà dell'Ottocento, era stata straordinaria non tanto perché riuscì a convincere l'amministrazione della città a sottrarre allo sviluppo edilizio 350 ettari sui quali era stata già stesa la griglia continua tipica di Manhattan, ma perché l'intenzione di Olmsted era proprio quella di creare uno spazio per l'integrazione sociale e razziale, essendo stato colpito dalle disuguaglianze e dagli episodi di razzismo che aveva potuto osservare nei suoi viaggi negli Stati del Sud. Il parco e la natura come luogo di incontro, come spazio capace di accogliere cristiani ed ebrei, bianchi e neri, irlandesi e afroamericani, contribuendo così alla costruzione della *civitas*, della *cit *. Ed   stato proprio cos , nonostante le tante stagioni della storia che il Central Park ha attraversato.

Difficilmente le nuove realizzazioni di parchi o spazi pubblici riescono a rispondere alle stesse ambizioni. Forse lo sono di pi  iniziative pi  limitate come giardini e spazi condivisi.

Le citt  inoltre si sono estese nel territorio, hanno travalicato i limiti di comuni, regioni e provincie.

Nasce l'esigenza di pensare lo spazio pubblico a una diversa scala, capace di qualificare un territorio esteso e combattere degrado e marginalizzazione.

Ci sono eccezioni come il Parco Nord di Milano, o la risistemazione di canali come la Martesana che diventano grandi piazze pubbliche, ma ci sarebbe bisogno di molto altro.

Infine, un altro aspetto di disuguaglianza, prodotta direttamente dal fenomeno urbano,   legato alle trasformazioni dell'urbanistica e alla finanziarizzazione delle operazioni di trasformazione urbana.

La citt  si riempie di case e servizi rivolti alle stesse categorie medio alte della popolazione, e diventa proibitiva per una popolazione sospinta ai margini della regionalizzazione urbana, con una serie di conseguenze su diversi fronti: invecchiamento, congestione, inquinamento, limiti all'accesso di talenti e popolazione giovane che costituiscono la linfa della dinamica urbana.

E qui, per concludere, torno alla necessit  di cambiare passo, di discutere pubblicamente di un progetto per la citt , capace di affrontare i temi che abbiamo trattato, di collegarsi con quelle forze che dal basso cercano di occuparsi in pubblico dello spazio pubblico.

5. *Alcune considerazioni sotto forma di invito alla prudenza.*

Gilles Pinson: Queste prime considerazioni, ispirate in particolare dalla lettura dei lavori sulla neoliberalizzazione delle politiche e della governance urbana (Pinson 2022), portano a guardare con disperazione al futuro delle città, in particolare delle città europee dove la *publicness* ha sempre avuto un ruolo importante (Kazepov 2005; Le Galès 2006). Tuttavia, dobbiamo proseguire con riflessioni che invitano alla cautela e alla prudenza. Se la *publicness* è importante, non è sempre stata l'unica dinamica e forza di regolazione all'opera nelle città. E se tende a indebolirsi, forse non è solo colpa del neoliberalismo.

Una prima forma di prudenza da osservare consiste nel non sopravvalutare il ruolo che la pubblicità ha svolto nel consolidamento dei nostri «modelli urbani» e che può ancora oggi svolgere nel funzionamento della città. Infatti, occorre fare attenzione a non attribuirle un ruolo fondativo assoluto, né a considerarla isolatamente, senza tener conto della sua interazione con il suo contrario, la «*privateness*». Quest'ultima è probabilmente altrettanto fondante del fenomeno urbano quanto la pubblicità, ed è forse proprio la dialettica tra queste due dimensioni che merita di essere analizzata.

Le qualità che attribuiamo alla città europea – densità, compattezza, *mixité*, camminabilità ecc. – sono certamente il prodotto della legittimità dell'intervento pubblico, della pianificazione e di politiche di demercificazione. Tuttavia, esse sono anche il risultato di una specifica dialettica tra logiche pubbliche e private, tra interventi statali, dinamiche di mercato e forme di organizzazione comunitaria. Si potrebbe ricordare, a questo proposito, l'idea – dovuta a Leonardo Benevolo (1975) – secondo cui la particolarità della città europea risiederebbe nel fatto che logiche pubbliche e private si dividono il tempo più che lo spazio: tutti gli spazi urbani sono frutto dell'interazione tra Stato e mercato, ma questi diversi tipi di regolazione intervengono in fasi diverse del processo di costruzione urbana. Nella produzione «banale» degli spazi urbani, l'autorità pubblica delimita la viabilità, definisce le forme di utilizzo del suolo, garantisce la viabilità; il privato investe, costruisce e gestisce gli edifici.

L'azione pubblica urbana ha talvolta peccato di una sopravvalutazione della *publicness* e di una negazione della *privateness*. Lo si osserva nella storia delle politiche abitative in Francia. La sociologia e l'antropologia dell'abitazione hanno dimostrato che la produzione da parte dei poteri pubblici, e delle loro organizzazioni satellite, di grandi complessi di alloggi sociali standardizzati, gestiti *ad hoc* da grandi organizzazioni,

ha spesso trascurato il rapporto intimo ed emotivo con lo spazio privato, nonché il bisogno antropologico di appropriazione, che costituisce una forma di privatizzazione. Questo bisogno si esprime più facilmente negli alloggi individuali (Raymond e altri 1966) o collettivi all'interno del patrimonio esistente. È parte del dramma dell'esperienza francese dei grandi complessi di edilizia sociale. Una grande operazione di ingegneria civile portata avanti da uno Stato modernizzatore, ma che ha proceduto ignorando le logiche intime e simboliche che legano l'abitante alla sua abitazione. Oggi, questo si traduce in un rifiuto molto diffuso delle forme massificate di offerta di alloggi sociali.

Pensiamo anche alle difficoltà incontrate dall'edilizia cooperativa o partecipativa nel trovare il proprio posto nell'offerta abitativa della maggior parte delle città europee, in particolare in Francia. In molti casi, le autorità pubbliche sono riluttanti a sostenere progetti di questo tipo, spesso con il pretesto che le risorse pubbliche devono essere concentrate sull'edilizia sociale tradizionale, e non destinate a progetti promossi da collettivi in cui la classe media è sovra-rappresentata. In questo modo non si rinuncia forse alle dinamiche di organizzazione autonoma delle società civili urbane, ma anche a un'offerta di alloggi di fascia media che tanto manca nelle città?

Questa ipertrofia della *publicness* si esprime anche, almeno nel caso francese, che conosco meglio, nel modo in cui viene concepita la «partecipazione dei cittadini». Da ormai due decenni, lo Stato e i governi locali hanno moltiplicato i dispositivi cosiddetti di «democrazia partecipativa», al fine di ovviare all'erosione dei livelli di partecipazione elettorale e di fiducia nelle istituzioni. Secondo le analisi effettuate, questi dispositivi rientrano in un'«offerta partecipativa» molto *top-down*, una *participation d'État* (Gourgues - Mazeaud 2022) i cui effetti sono strettamente controllati dai rappresentanti politici e dalle amministrazioni. D'altra parte, l'attuazione di questa offerta non impedisce ai professionisti della politica di rimanere molto diffidenti nei confronti di tutto ciò che potrebbe assomigliare a forme di contro-potere autonomo nella città. Pertanto, le società civili urbane faticano a esistere in modo autonomo, a causa di un'«offerta partecipativa» costruita e controllata dalle istituzioni pubbliche. In questo caso, la *publicness* ostacola l'espressione di una *privateness* orientata al perseguimento dell'interesse generale.

Una seconda considerazione che invita alla cautela, riguarda ciò che potremmo definire, riprendendo l'espressione di Pierre Bourdieu, i rischi dell'«illusione scolastica» (Bourdieu 1990). La *publicness*, proprio come il social mix nei quartieri (*mixité sociale*, cfr. Charmes - Bacqué

2016), è spesso un termine feticizzato dai professionisti del settore: esperti di politiche urbane, accademici e talvolta persino politici. Elevati a totem o feticci, alcuni termini ed espressioni sono destinati a ottenere un consenso trasversale, ma finiscono per chiudere il dibattito. Tra gli intellettuali, questa feticizzazione corrisponde a ciò che Pierre Bourdieu chiamava «illusione scolastica», ovvero la tendenza di questi ultimi a credere che ciò che è importante per loro lo sia anche per tutti gli altri. Il «social mix», ad esempio, è molto apprezzato dagli intellettuali, ma non è sempre desiderabile, né necessariamente auspicabile, in tutti i contesti o a tutti i livelli. Oltre al fatto che raramente viene messo in pratica dagli stessi intellettuali, secondo il motto «fai quello che dico, non quello che faccio». Lo stesso si può dire forse della *publicness*: essa deve certamente essere difesa, ma occorre definirla con precisione, e soprattutto chiarire come debba articolarsi con la *privateness* per produrre città desiderabili e vivibili per la maggioranza dei cittadini.

Infine, occorre evitare di attribuire tutte le minacce nei confronti della *publicness* esclusivamente al neoliberismo, cosa che troppo spesso gli studi urbani tendono a fare. I limiti alla pubblicità possono anche essere imposti da logiche proprie al campo politico, come nel caso dell'attuazione di dispositivi di governance metropolitana opachi. Possono anche derivare da logiche sociali, economiche o politiche precedenti e indipendenti dal neoliberismo. Un esempio concreto è la privatizzazione delle spiagge in Italia, un fenomeno le cui radici storiche e culturali sono ben precedenti alle politiche neoliberiste contemporanee e che ha a che fare con altri tipi di meccanismi (corporativismo, clientelismo, liberalismo ecc.) che non hanno molto a che vedere con il neoliberismo. In breve, per combattere le tendenze nefaste alla privatizzazione di ogni cosa, gli urbanisti, sia accademici che professionisti, hanno bisogno di adeguati quadri di analisi per comprenderne le origini, le logiche e i meccanismi.

Riferimenti bibliografici

Amin, A. - Thrift, N. 2017

Seeing like a City, Polity Press, Cambridge.

Benevolo, L. 1975

Storia della città, Laterza, Bari.

Blumenberg, E. - Ehrenfeucht, R. 2008

Civil Liberties and the Regulation of Public Space. The Case of Sidewalks in Las Vegas, in «Environment and Planning A», XL, 2, pp. 303-22.

- Bono, G. - Checchi, D. 2001
La disuguaglianza a Milano negli anni '90. Una analisi a partire dalle indagini della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane, Camera di Commercio, Milano.
- Bourdieu, P. 1990
The Scholastic Point of View, in «Cultural Anthropology», v, 4, pp. 380-91.
- Charmes, É. 2015
La ville émiétée: essai sur la clubbisation de la vie urbaine, Presses Universitaires de France, Paris.
- Charmes, É. - Bacqué, M.-H. 2016
Mixité sociale, et après?, Presses Universitaires de France, Paris.
- Codaccioni, V. 2021
Empêcher, dépolitiser, punir: le triptyque de la répression politique, in «Savoir/Agir», LV, 1, pp. 49-56.
- Cousin, B. 2012
Classes supérieures de promotion et entre-soi résidentiel: l'agrégation affinitaire dans les quartiers refondés de Milan, in «Espaces et sociétés», CL, 2, pp. 85-105.
- Davies, J. - Blanco, I. 2017
Austerity Urbanism. Patterns of Neoliberalisation and Resistance in Six Cities of Spain and the Uk, in «Environment and Planning A», XLIX, 7, pp. 1517-36.
- De Carlo, G. 1995
Nelle città del mondo, Marsilio, Venezia.
- Didier, S., Peyroux, E., Morange, M. 2012
The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town. Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa, in «International Journal of Urban and Regional Research», XXXVI, 5, pp. 915-35.
- Dikeç, M. 2007
Badlands of the Republic. Space, Politics and Urban Policy, Blackwell, Oxford.
- Geddes, M. 2006
Partnership and the Limits to Local Governance in England. Institutional Analysis and Neoliberalism, in «International Journal of Urban and Regional Research», xxx, 1, pp. 76-97.
- Gourgues, G. - Mazeaud, A. 2022
Une «participation d'État» sous contrôle, in «Revue française de science politique», LXXII, 5, pp. 781-804.
- Hirschman, A. 2013
Felicità privata e felicità pubblica, il Mulino, Bologna.
- Jessop, B. 2002
Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance. A State-Theoretical Perspective, in «Antipode», XXXIV, 3, pp. 452-72.

- Kazepov, Y. (a cura di) 2005
Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion, Wiley-Blackwell, London.
- Lambert, A. 2015
Tous propriétaires! L'envers du décor pavillonnaire, Seuil, Paris.
- Le Bas, A. 2000
Des piscines et des villes: genèse et développement d'un équipement de loisir, in «Histoire urbaine», 1, 1, pp. 145-62.
- Le Galès, P. 2006
Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale, il Mulino, Bologna.
- Low, S. 2023
Why Public Space Matters, Oxford University Press, Oxford.
- Mitchell, W. J. 1995
The City of Bits. Space, Place and the Infobahn, Mit Press, Cambridge (MA).
- Padioleau, J. G. 1991
L'action publique urbaine moderniste, in «Politiques et management public», IX, 3, pp. 133-43.
- Peck, J. 2012
Austerity Urbanism. American Cities under Extreme Economy, in «City», XVI, 6, pp. 626-55.
- Perulli, P. - Vettoreto, L. 2022
Neoplebe, classe creativa, élite. La nuova Italia. Laterza, Roma-Bari.
- Pinson, G. 2022
La città neoliberale, Mimesis, Milano.
- Pinson, G. 2025
Politicising and Depoliticising Metropolitan Governance in France. The Case of Bordeaux Métropole, in «Territory, Politics, Governance», XIII, 9, pp. 1241-59.
- Pinson, G. - Morel-Journel, C. 2016
Beyond Neoliberal Imposition. State-Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporations, in «Territory, Politics, Governance», IV, 2, pp. 173-95.
- Raymond, H., Dezès, M.-G., Haumont, N., Haumont, A. 1966
L'habitat pavillonnaire, Centre de recherche d'urbanisme, Paris.
- Rodríguez-Pose, A. 2018
The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It), in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 11, pp. 189-209.
- Secchi, B. 2013
La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Roma-Bari.
- Sennett, R. 2018
Costruire e abitare. Etica per la città, Feltrinelli, Milano.
- Tosi, A. 1984
Piano e bisogni: due tradizioni di analisi, in «Archivio di studi urbani e regionali», 21.

Voyce, M. 2006

Shopping Malls in Australia. The End of Public Space and the Rise of «Consumerist Citizenship»?, in «Journal of Sociology», XLII, 3, pp. 269-86.

Wacquant, L. 2008

Ordering Insecurity. Social Polarization and the Punitive Upsurge, in «Radical Philosophy Review», XI, 1, pp. 1-19.

Ward, K. 2006

«Policies in Motion», Urban Management and State Restructuring. The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts, in «International Journal of Urban and Regional Research», XXX, 1, pp. 54-75.

V. Urban Rent and Financialisation: Convergences, Tensions, and Planning Perspectives in the Light of Publicness

Dialogue between Barbara Pizzo and Tuna Taşan-Kok

1. *Introduction: Framing the Dialogue.*

This chapter presents and elaborates on a dialogue between two urban planning scholars, Barbara Pizzo (Sapienza University of Rome) and Tuna Taşan-Kok (University of Amsterdam), conducted at the Italian Society of Urban Planners (SIU) Conference in June 2025. The exchange addresses one of the most pressing, yet underexplored intersections in contemporary urban studies: the relationship between urban rent and financialisation, and their combined implications for planning practice, and for publicness in particular. The concept of publicness – understood as the ensemble of public spaces, public goods, and public interests that planning has traditionally sought to safeguard – provided the thematic frame for the conference and animates much of the dialogue that follows. By foregrounding how financialised rent extraction reshapes the conditions under which publicness is produced, negotiated, and often compromised, the dialogue connects abstract political economic dynamics to concrete questions of planning responsibility, agency, and intervention.

The dialogue emerges from a shared observation that urban rent, long considered a foundational concept for urban planning, had been largely neglected until the 2007-2008 financial crisis thrust financialisation into the centre of urban debates. Yet as both of us argue, the subsequent theoretical engagement with financialisation has often proceeded without adequately reconnecting to the established tradition of urban rent theory. This disconnection, we suggest, impoverishes both our analytical capacities and our normative horizons as planners. Too few studies have been devoted to the spatial implications and to the overall spatialisation of these processes and to their power to influence planning approaches and planning choices. This chapter's central claim, on the basis of our Siu dialogue, is that urban rent and financialisation must

be analysed together, rather than as separate or sequential phenomena, because their interaction fundamentally reshapes planning practice, publicness, and the capacity of public authorities to safeguard collective interests. Treating financialisation as a dominant, abstract force without reconnecting it to land rent theory obscures the concrete, place-based mechanisms through which value is created, captured, negotiated, and contested. This analytical disconnection undermines both explanatory clarity and normative planning capacity, since publicness can only be meaningfully defended when planners reclaim urban rent as a concrete site of intervention within financialised urban regimes.

In this dialogue, we critically examine how urban rent and financialisation have been theorised separately and explore some of the analytical gains that might result from their integration. We consider the implications of global financial processes for planning practice, particularly regarding public-private negotiations and local administrations' capacity to safeguard public interests. Moreover, we propose directions for research and pedagogy that might better equip planners to navigate increasingly complex «investment landscapes» – as defined by Taşan-Kok (Taşan-Kok, Atkinson, Refinetti Martins 2019; Taşan-Kok 2021). We emphasise from the outset the importance of precise conceptualisation: important words like urban rent or financialisation cannot be used in general terms, nor can they simply serve as explanans of urban phenomena when they themselves remain inadequately explained.

2. *The Neglect and Return of Urban Rent.*

We begin from the observation that urban rent theory occupied a central place in planning thought for around a half of the twentieth century, to be progressively marginalised in subsequent decades (Pizzo 2023). As Pizzo notes, urban rent really matters for us as planners (*ibid.*); it constitutes a main domain of professional action and technical competence. Land rent and the functioning of real estate markets were historically understood as essential fields of planning intervention, amenable to regulation and public steering. Yet many urban planners seem to have forgotten this foundational connection.

The 2007-2008 financial crisis catalysed a renewed interest in these questions, but in a peculiar sequence. As Pizzo observes (*ibid.*), the theoretical trajectory moved from crisis to financialisation, and only then back to urban rent. What remained unexamined was the closing of the circle: the relationship between urban rent and crisis itself. «We

started talking about crisis, and we talked about crisis in relation with financialisation, and we restarted talking about urban rent, but ignoring the necessary following step, which is to relate urban rent to crisis and thus closing the circle» (see also Pizzo, *ibid.*, p. 47). This analytical gap is consequential, for it leaves untheorised the mechanisms through which urban rent is strictly related to current financial capitalism and to the crisis it determined.

A fundamental difference between urban rent and financialisation as objects of planning concern emerges in the dialogue. While planners know they can act more directly on the conditions of urban rent formation and capture, the same cannot be said of financialisation, which appears more distant from their direct action. Yet financialisation has become increasingly important precisely because it opens the urban scene to new actors – global financial players who bring new capitals with diverse origins and trajectories. As Pizzo notes, in much media representation, it seems that capitals themselves become «the actor», somehow disconnecting urban dynamics from human intentionality and choice. This abstraction risks obscuring the roles of concrete actors, institutional arrangements, and planning decisions through which financialised logics are translated into specific spatial outcomes.

This point is reinforced by invoking the work of Anne Haila, who as early as 1988 recognised both the transformation of rent under new economic conditions and the necessity of combining rent theory with emerging analyses of financialisation (Haila 1988, 1990). Haila's prescient insight, developed through empirical work (i.e. that on Singapore, 2015), remains foundational for contemporary efforts to theorise the rent-finance nexus. Yet this intellectual programme, interrupted by Haila's untimely death, has not yet been fully realised. As Taşan-Kok observes, in her teaching on city building, students listen to urban land rent theory as if it were merely the history of urban development – something past rather than present. The urgency now is to bring land rent theory back to the table.

3. Financialisation: Analytical Power and Conceptual Limits.

A central provocation emerging from the dialogue concerns the explanatory status of financialisation as a concept. Taşan-Kok poses the question sharply: «Is financialisation becoming the new “neoliberalism”, a catch-all concept that oversimplifies the empirical complexity that we all study?». This critical interrogation does not dismiss the an-

alytical value of financialisation theory but rather calls for greater precision regarding its scope and limits. As she frames it elsewhere: is financialisation theory becoming a conceptual black hole, absorbing everything but, in the process, risking explaining nothing? Within this expansion, urban rent theory has increasingly faded from view, treated as implicit, residual, or already accounted for, rather than as a distinct analytical lens through which the spatial anchoring, distribution, and capture of value can be systematically examined.

We both agree that financialisation theory has illuminated crucial dimensions of contemporary urban change: the entry of new global financial actors into urban development, the circulation of capitals with diverse origins and trajectories, and the transformation of housing and land into financial assets, with so many intertwining with our everyday life that it allows to introduce the idea of embodied financialisation (see i.e. several contributions by Maria Kaika: with Ruggiero 2016, 2024, with García-Lamarca 2016; see also i.e. Montgomerie - Tepe-Belfrage 2019). However, we also identify tendencies toward totalising explanations that attribute too much coherence and intentionality to financial processes. Taşan-Kok emphasises that «not every urban transformation is driven by finance. Local institutions, legal geographies, and political contestations still matter».

The critique extends to the empirical adequacy of much financialisation scholarship. Pizzo observes that while financialisation literature is often presented as analytical, it frequently lacks precise descriptions – meaning empirical analysis of real cases. «We need precise descriptions and explanations of what is going on in our cities and regions». The literature may give a clear picture of how things go wrong when finance flows into areas and global capital takes over cities, but, as Taşan-Kok observes, this abstraction can make reality surreal, harder to understand rather than easier.

Moreover, what gets lost in totalising accounts is the question of who creates value and what type of rent is being created. As Taşan-Kok puts it: «The importance of who creates the value is forgotten in this. Who creates the value? Who are the investors? And what type of rent is being created? ». Developers, investors, local authorities, planners, are not just intermediaries but «co-producers» of spatial value (Taşan-Kok 2021; Raco, Livingstone, Durrant 2019). Their interactions and positionalities help determine which social values are created, legitimized, or excluded in particular places. Only by combining attention to financial flows with attention to specific rent-producing mechanisms can we understand what is actually happening in particular places.

The risk, we suggest, is that financialisation becomes a conceptual black hole, absorbing all explanatory work while obscuring the specific mechanisms through which value is actually created and captured in specific places. This critique has methodological implications: it calls for more empirically grounded analyses that trace the concrete pathways through which financial logics intersect with local conditions, rather than assuming finance as an omnipotent external force.

4. Convergence and Tension: Integrating Rent and Finance Theory.

A key contribution of the dialogue lies in its articulation of the theoretical relationship between urban rent and financialisation. We identify both fundamental differences and increasing convergences between these analytical traditions.

The differences are structural. As Taşan-Kok clarifies «Financialisation is about flow. Financialisation is about liquidity. Financialisation is abstract, while land rent theory insists on the material fixity of rent to land. And these two cannot be separated from each other», recalling David Harvey interpretation of the built environment as a «spatial fix», but also as the product of struggles over land, regulation, and access (Harvey 1982).

Classical rent theories, whether Ricardian, Marxist, or institutionalist, emphasise the boundedness, centrality, location dependence, and legal-institutional embeddedness of rent. Value in these frameworks remains anchored to specific places and their particular characteristics. These classical theories, moreover, had very concrete ideas about how rent is fixed to land and how the gaps created by rent mechanisms can be used in value-capturing mechanisms by the public sector.

Financialisation theory, by contrast, foregrounds abstraction and liquidity, the capacity of capital to move across borders and sectors in search of returns. This emphasis on flow can create the appearance that finance operates independently of spatial constraints. Yet as we both argue, this appearance is misleading. Financial actors remain dependent on local planning systems, rent laws, tenure arrangements, and growth coalitions to extract value. What presents itself as pure financial logic is, in fact, deeply embedded in regulatory and political processes that make land and housing income-generating in the first place. It is here, still a space for action for planners in our view. Recognising this embeddedness is crucial because it reasserts urban rent as the mediat-

ing mechanism through which financial logics are territorialised and rendered governable.

The convergences between rent and finance theory have intensified with transformations in the nature of urban rent itself. Pizzo points to the emergence of new forms of rent associated i.e. with digital economy and internet platforms. While these might appear detached from territorial logics, «every kind of socio-economic transformation is intertwined with urban space and its “values” and, one way or another, they “land on land”». The task, then, is to develop frameworks that can trace these connections without collapsing one analytical tradition into the other. As Pizzo puts it: «different does not mean separated».

We also note a shared feature of contemporary rent and finance: the increasing difficulty of identifying where and by whom value is created. This idea was already present in urban rent theory, Pizzo notes, but it is much more true in the current phase, where both financialisation and urban rent depend on a surplus value produced «elsewhere» and «by someone else». This obscurity is not merely an analytical challenge but has normative implications, for it complicates efforts to design mechanisms for value capture that might serve public interests and address the injustice inherent in current arrangements.

Taşan-Kok proposes thinking in terms of «spatial governance landscapes», distinguishing between «investment landscapes», comprising investors and the financial, organisational, and strategic mechanisms that shape investment decisions, and «legal landscapes», comprising regulatory frameworks and their interpretation and application (Taşan-Kok, Özogul, Legarza 2026). The interaction between these landscapes, rather than the dominance of one over the other, shapes urban outcomes and determines how financialised logics are translated into concrete patterns of rent formation, value capture, and publicness (*ibid.*).

5. *Understanding the Actor Landscapes.*

Moving from theoretical to practical considerations, we emphasise the importance of understanding the diverse actors involved in urban investment and development. This is not merely an academic exercise but a precondition for effective planning intervention.

Taşan-Kok distinguishes sharply between developers and investors: «Developers are short-term and opportunistic. Investors are long-term and very strategic». These different temporalities and rationalities have significant implications for how municipalities

should approach negotiations. A municipality negotiating with an investor must understand that they have a very long-term risk calculation. The failure to grasp these different logics leaves public authorities at a systematic disadvantage.

This observation has pedagogical implications. As Taşan-Kok recounts from her experience at a real estate conference in Paris: «I learned so much about these new forms of value creation that we don't even know their names in our field. I went back thinking: I'm teaching in planning school. My students must understand these new forms of finance because, without knowing it, you become a planner in the municipality, you are confronted without even noticing this». Beyond a call for technical literacy, this points to a deeper educational challenge: equipping future planners with the conceptual and analytical tools to recognise how financial rationalities, valuation practices, and investment logics quietly structure planning arenas, shape negotiating positions, and delimit what is perceived as possible or legitimate intervention.

Pizzo adds a further distinction regarding the relationship between investors and localities. Some investors begin with a place and seek the best investment opportunity within it; others begin with an investment type and seek the most suitable location. These different orientations produce different degrees of commitment to local outcomes and different vulnerabilities to investor exit. Investors can be completely detached from a specific locality, just needing to invest some money wherever, or they can have specific interest in a place. Understanding which type one is dealing with is fundamental.

We draw attention to the asymmetries that characterise public-private negotiations under current conditions. As Pizzo observes, private actors typically arrive at negotiations with specialised legal expertise and clear strategic objectives, while public administrations often lack equivalent resources and clarity. «They used to arrive at negotiations with two, three or four lawyers specialised in every single aspect of the plan. On the contrary, in most of the public administration, you are lucky if you have one lawyer expert in very general administrative legislation». The result is a structural imbalance that undermines public authorities' capacity to secure genuine public benefits.

A related concern is that public administration increasingly wants simply to enter the urban rent game and capture the capital coming from financial actors, assuming this is a win-win proposition. But the reality is more complex, as evidenced by cases of investor exit. When investors lose interest or fail to see profitability, they simply go away. What remains for the city?

6. *The Zuidas for Example: Fragility of Negotiated Publicness.*

The case of the Zuidas district in Amsterdam, recounted by Taşan-Kok, illustrates the dynamics of negotiated publicness and its vulnerabilities with particular vividness. Zuidas was developed as the new financial centre of Amsterdam, a complex project influenced by many factors over time. The municipality negotiated with developers and building owners to create some form of publicness, despite developers' reluctance, as their primary interests lay in maximising parking provision and square metre prices rather than in the provision of public spaces. ABN AMRO, one of the main banks in the Netherlands, agreed to the inclusion of publicly accessible space as part of its relocation to the Zuidas district. While the negotiations involved multiple design and programmatic considerations reflecting the bank's corporate ambitions and the municipality's planning objectives, the city sought to secure a visible form of publicness within the development. One concrete outcome of these negotiations was «Circl», a pavilion with an elevated terrace and garden presented as a publicly accessible space embedded within an otherwise highly financialised urban environment. Taşan-Kok used to take students to the Circl, which was a classic example of a POP (privately owned public space). As a rooftop terrace rather than a ground-level space, it was not immediately visible or intuitively accessible; visitors had to know of its existence and make their way up through a high-end restaurant. Once there, many felt a sense of hesitation or intimidation due to the highly curated and carefully maintained environment, prompting the question: «Am I in a private garden of ABN AMRO Bank? ». Yet the space was formally public, and access was not actively restricted. ABN AMRO also used Circl to showcase circular-economy principles in its construction, including recycled and sustainable materials and extensive greenery.

Then came COVID-19. Major investors and bank headquarters that had previously been keen to locate in the Zuidas began to reassess their spatial needs and no longer required or desired such expensive office space. ING Bank had already moved out in 2012, followed later by ABN AMRO, which had already reduced its presence in the area. This raised a critical question: what would happen to the park atop the building? One consequence of contractual, project-based planning was that the agreement enabling the creation of this privately owned public space did not include clear provisions for its long-term maintenance or public accessibility beyond a certain period. Initially, ABN AMRO placed banners inviting the community to take plants from the terrace as the

final act of giving something back to the public. Subsequently, it was announced that the space would be replaced by a new commercial building, now under development by Victory Group. No more «park». As Taşan-Kok concludes: «I mean, it was a pretentious park, right? It's a privatised public space. But still, it's gone. So, you had one opportunity to create public interest. And actually, if you think purely from a zoning point of view, you had certain green space requirements, it's gone now because planning stopped there». The case illustrates a fundamental problem: under current market-driven planning conditions, planning effectively ends when final permits are issued to developers and the project manager takes over.

7. The Role of Planning: Between Market and State.

A significant tension runs through the dialogue concerning the appropriate relationship between planning, market actors, and state authority. We reject simplistic positions that would either subordinate planning entirely to market logics or retreat to an idealised state-led model.

Taşan-Kok draws on the work of Adams and Tiesdell (2010), who argue that planners should recognise themselves as market actors rather than as external observers operating outside market dynamics. This proposition may seem confrontational to those educated to see themselves as nothing but safeguards of public interest. Yet, as Taşan-Kok learned in her own experience working for a metropolitan municipality: «one after another, your ideals are killed by the politics, not even talking about the market yet». In her words, what Adams and Tiesdell propose is not capitulation but strategic engagement: «Planning is redistribution of urban land rent. You redistribute rent in the urban space. You re-territorialise rent in the urban space. You are the key actor for this. You define this. You can't deny this, but it doesn't mean that you should give up and accept that you are part of the market. It means that you have to learn how it works». Planners who understand «investment landscapes» are better positioned to select and engage the appropriate actors, rather than being outmanoeuvred by powerful players who arrive at the negotiating table with clear strategies and a precise understanding of the game they intend to play. At the same time, Taşan-Kok affirms her commitment to «state-driven, and norm-driven planning» and «planning-driven planning, not market-driven planning». The point is not to ignore markets but to establish clear frameworks within which market actors operate. This requires

public authorities to develop both the knowledge and the institutional capacity to clearly articulate their objectives and to hold firm on non-negotiable requirements. As she notes, private actors are not necessarily opposed to public land value capture; rather, they criticise the public sector's inability to clearly define, regulate, and operationalise what is to be captured. As they put it, when these frameworks remain vague or weakly specified, «we can take it better, we can do it better».

Pizzo identifies a deeper contradiction in current practice. On the one hand, there is resistance to states acting with market logics, becoming like private sector parties. On the other hand, there is fear that states operating outside market logic will inevitably lose the game. «It seems to be a no-way-out. So maybe the whole issue should be framed and defined differently». What is required is not simply better tactics within existing games but a fundamental reconsideration of the values and priorities that should guide urban development. A related issue concerns which private actors are included in public-private partnerships and in negotiations. Pizzo asks pointedly: «Why do we consider only certain types of private actors? Why are the actors included in negotiations just those with financial or political power?». The arrangements are conducted only with powerful economic actors who are typically far more organised and stronger from every possible perspective.

8. *The Question of Non-Negotiable Norms and Long-Term Vision.*

A concrete proposal emerging from the dialogue concerns the establishment of «non-negotiable norms» in urban planning. Taşan-Kok argues that certain standards, particularly regarding public green space, should be placed beyond the reach of case-by-case bargaining: «As cities, you have to have fixed norms that are completely unnegotiable. Under today's conditions, creating new public green spaces, particularly parks, has become increasingly difficult, if not practically impossible».

The case of Amsterdam again proves instructive. Under densification policies driven by affordable housing needs, the city is progressively losing green spaces created through earlier planning mechanisms. The political logic is compelling in the short term: who can argue against affordable housing? As politicians promise: «We are going to produce affordable housing for you. We are producing new housing units. Well, you will lose some green spaces, but this is more of an important issue». Yet, as Taşan-Kok's research shows, alternative locations exist. Studies of the wider metropolitan region of Amsterdam

demonstrate space in surrounding communities where, with some infrastructure investment, all necessary housing could be accommodated while preserving established green infrastructure. But political choices blind decision-makers to these alternatives. Hence, the importance of establishing macro-level norms: a certain quantum of green space that cannot fall below a specified threshold, regardless of project-by-project pressures.

Pizzo offers a related critique through the example of Rome, where the municipality is modifying technical planning norms to allow the monetisation of public space requirements. The logic is that where physical space for parks cannot be provided, cash payments can substitute. But as Pizzo asks pointedly: «Are you sure that you can turn a park into some money? I mean, if we need a park and you give me money, what will I do with it? Are we sure that we can change everything into money? ». The administration argues there is no alternative: in some cases, there is no space to provide the required standards. But this reasoning reflects and reinforces the absence of a clear view about the future of cities – it is the fortuitous response to a contingent demand, and not a long-term strategy to provide what is essential to fundamental needs.

We express concern about the progressive erosion of long-term urban visions in favour of project-by-project responses. As Pizzo argues: «If we have a clear idea about how our city should look like in 10 years, in 15 years or whatever, we could say yes or no more consistently. If we just jump from one project to the other with no idea about what the city would look like, we can say yes or no without any sort of coherence, each choice resulting, at least, arbitrary». Without strategic scenarios, each decision becomes ad hoc, lacking the framework that would enable consistent pursuit of public objectives. This represents a renunciation of state-driven planning – made, perhaps, because such planning is perceived and narrated as too authoritarian, too rigid, and because the same planners increasingly wanted to open more to negotiations.

9. Climate Risk and Shifting Investment Geographies.

A significant theme emerges in the discussion of climate change and its implications for investment patterns. Taşan-Kok notes that financial actors are developing sophisticated approaches to climate risk that planners may not fully know. These approaches differ fundamentally

from how planners typically conceive of climate risk. For investors, the relevant consideration is that decarbonisation is going to cost a great deal if you invest in certain land, in certain locations, in certain cities. «They map the world from this logic, and they are going to define the new locational choices we are not even aware of».

Pizzo extends this observation to the Mediterranean context. The future of Mediterranean countries involves not only their potential transformation into what was described a few years ago as the leisure park of Northern European countries, but the recognition that life conditions in Mediterranean regions will become increasingly difficult due to climate change. This connects to the distinction between investors and developers introduced by Taşan-Kok: long-term investors, with their strategic time horizons, are beginning to factor in these projections, which may explain a bifurcation between investor interest and short-term developer activity.

These observations underscore the need for planners to understand not only current investment landscapes but also how those landscapes are being reshaped by evolving risk calculations. Climate considerations are not external to financial logics but are being incorporated into them in ways that may have profound spatial consequences. Markets, as Taşan-Kok notes, will always come with new (and fast) solution mechanisms because they are driven by profit; the question is whether planning can anticipate and respond to these shifts.

10. Implications for Research and Education.

We draw implications for planning research and education to address the identified challenges. Taşan-Kok argues that we need to understand the new forms of value creation that are reshaping urban development. In relation to that, it can be particularly interesting to attend conferences where different backgrounds and opinions confront each other: «We go to conferences in our field and largely agree with one another about the harms and shortcomings of financialisation, often rehearsing familiar critiques without necessarily learning anything new, rather than engaging more seriously with the question of how these dynamics might be challenged, redirected, or transformed in practice».

For research, we call for more empirically grounded work that traces the specific mechanisms through which rent and finance interact in particular contexts. The analytical literature on financialisation is

rich, Pizzo notes (see i.e. Aalbers, 2018, 2019, 2020); in terms of understanding how it works, who the actors are, and so on, there is already much valuable work. What is lacking is «the step further, which is an interpretive step and a normative step. For planners, understanding alone is not sufficient; although to talk about solutions is quite difficult, we should construct at least a perspective, a sort of scenario towards which we can proceed».

Pizzo also emphasises the importance of understanding local contexts and path dependencies. While we cannot know the precise strategy of each actor, particularly those from abroad with very different logics, we can provide frames through which to understand the specific context of action in which actors confront one another. This contextual knowledge is essential for planning practice.

11. *Conclusion: Toward an Integrated Framework.*

Our dialogue does not resolve the tensions it identifies but clarifies them productively. Several key conclusions emerge.

First, the separation between urban rent theory and financialisation theory impoverished both. Rent theory provides the analytical tools to understand how value is anchored in specific places through specific institutional and regulatory arrangements. Financialisation theory illuminates how capital flows reshape the actors and logics operating in urban space. Neither alone captures the dynamics of contemporary urbanism. A shared research question emerging from the dialogue is whether it is possible to develop a framework that explains how urban rent and finance co-constitute one another across different urban regimes, without reducing one to the other or collapsing their analytical specificity.

Second, the challenge facing planning is not simply to understand these dynamics but to develop normative frameworks and practical tools for intervention. This requires moving beyond critique toward the specification of what kinds of urban development are desirable and what institutional arrangements might secure them. The critical literature is necessary but not sufficient for planning purposes.

Third, the asymmetries between public authorities and private actors in current planning negotiations are structural and will not be overcome by goodwill alone. Addressing them requires both enhanced public sector capacity – including knowledge of «investor landscapes» and negotiating resources – and the establishment of what is non-ne-

gotiable, thus placing certain public goods beyond the reach of case-by-case bargaining.

Fourth, long-term urban visions are not luxuries but necessities. Without strategic frameworks that articulate desired urban futures, public authorities cannot evaluate individual projects coherently or resist pressures that erode public benefits over time. The renunciation of such visions leaves cities vulnerable to the fragmentation that both scholars observe: a number of individual projects that fail to compose into coherent urban wholes and contribute to building the increasingly unequal cities that we all experience.

Fifth, transformative governance requires learning across cases. As Taşan-Kok notes, we currently have collections of cases but not the mechanisms to transfer lessons from one context to another as norm sets.

Finally, the city of rent, as Pizzo's work reminds us, is surely not a «sustainable» city. But an in-depth understanding of the mechanisms of rent and finance is an essential precondition for imagining and building alternatives – and, more specifically, for claiming and defending what this dialogue has placed at its centre from the outset: *publicness*. Financialised real estate and rent extraction do not merely alter market dynamics or reconfigure investments logics; they reshape the very conditions under which public spaces, public goods, and collective interests can be produced, negotiated, and sustained. Without such an understanding, planning risks remaining reactive, limited to mitigating effects rather than actively reshaping the conditions through which urban value is produced and distributed, while also failing to address the structural dynamics that erode publicness at their source. The dialogue presented here contributes to that understanding by insisting on the need for both analytical precision and normative clarity in confronting one of the central challenges of contemporary urbanism. In a world where the extraction of value from land and the built environment increasingly overshadows its capacity to sustain life, inclusion, and collective futures, the task of reclaiming planning as a tool for justice rather than a vehicle for extraction becomes ever more urgent. The task is, ultimately, inseparable from a renewed commitment to *publicness*, understood not as a residual category but as an active, institutionally supported capacity to shape, mandate, and steer market processes toward the provision and protection of collective goods, recognising that such outcomes do not emerge spontaneously but require deliberate regulation, planning, and public intervention.

References

- Aalbers, M. B. 2018
Financial Geography I: Geographies of Tax, in «Progress in Human Geography», XLII, 6, pp. 916-27.
- Aalbers, M. B. 2019
Financial Geography II: Financial Geographies of Housing and Real Estate, in «Progress in Human Geography», XLIII, 2, pp. 376-87.
- Aalbers, M. B. 2020
Financial Geography III: The Financialization of the City, in «Progress in Human Geography», XLIV, 3, pp. 595-607.
- Adams, D. - Tiesdell, S. 2010
Planners as Market Actors: Rethinking State-market Relations in Land and Property, in «Planning Theory & Practice», XI, 2, pp. 187-207.
- García-Lamarca, M. - Kaika, M. 2016
«Mortgaged Lives». *The Biopolitics of Debt and Housing Financialisation*, in «Transactions of the Institute of British Geographers», XLI, 3, pp. 313-27.
- Haila, A. 1988
Land as a Financial Asset. The Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation, in «Antipode», XX, 2, pp. 79-101.
- Haila, A. 1990
The Theory of Land Rent at the Crossroads, in «Environment and Planning D: Society and Space», VIII, 3, pp. 275-96.
- Haila, A. 2015
Urban Land Rent: Singapore as a Property State, John Wiley & Sons, Hoboken NJ.
- Harvey, D. 1982
The Limits to Capital, Blackwell, Oxford.
- Kaika, M. - Ruggiero, L. 2016
Land Financialization as a «Lived» Process: The Transformation of Milan's Bicocca by Pirelli, in «European Urban and Regional Studies», XXIII, 1, pp. 3-22.
- Kaika, M. - Ruggiero, L. 2024
Class Meets Land. The Embodied History of Land Financialization, University of California Press, Oakland (CA).
- Montgomery, J. - Tepe-Belfrage, D. 2019
Spaces of Debt Resistance and the Contemporary Politics of Financialised Capitalism, in «Geoforum», 98, pp. 309-17.
- Özogul, S. - Taşan-Kok, T. 2020
One and the Same? A Systematic Literature Review of Residential Property Investor Types, in «Journal of Planning Literature», XXXV, 4, pp. 475-94.
- Pizzo, B. 2023
Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo, Donzelli, Roma.

- Raco, M., Livingstone, N., Durrant, D. 2019
Seeing Like an Investor. Urban Development Planning, Financialisation, and Investors' Perceptions of London as an Investment Space, in «European Planning Studies», xxvii, 6, pp. 1064-82.
- Taşan-Kok, T. 2021
New Relational Understandings of City Building. Reading the City Through Dynamic Landscapes of Spatial Governance, in «Transactions of the Association of European Schools of Planning», v, 1, pp. 1-8.
- Taşan-Kok, T., Atkinson, R., Refinetti Martins, M. L. 2019
Complex Planning Landscapes: Regimes, Actors, Instruments and Discourses of Contractual Urban Development, in «European Planning Studies», xxvii, 6, pp. 1059-63.
- Taşan-Kok, T., Özogul, S., Legarza, A. 2021
After the Crisis Is before the Crisis. Reading Property Market Shifts Through Amsterdam's Changing Landscape of Property Investors, in «European Urban and Regional Studies», xxviii, 4, pp. 375-94.
- Taşan-Kok, T., Özogul, S., Legarza, A. 2026
Spatial Governance Landscapes. Regulation, Property, and Planning, Routledge, London (forthcoming).

VI. Competenze e responsabilità. Il campo di azione delle amministrazioni pubbliche sulla publicness

Dialogo tra Laura Lieto e Raffaella Saporito

Raffaella Saporito: Cara Laura, ci è stato chiesto di confrontarci sul tema delle amministrazioni pubbliche. Ci siamo date questo metodo: io ti proporrò alcune riflessioni e ti chiederò di reagire nella doppia veste della studiosa e dell'amministratrice. Quindi le domande andranno in questo doppio senso.

La prima riflessione che porto è questa. Solitamente noi, ragionando di *pubblico*, ragioniamo in termini di antinomie e quindi a *pubblico* accostiamo la parola *privato*. Se proviamo a ragionare sull'origine delle parole – *publicus* e *privatus* – o, ancora prima, sulla contrapposizione tra le parole greche *polis*, che indica la vita politica e pubblica della città, e *oikos* che indica invece quella privata della casa, questo un gioco etimologico suggerisce che queste due parole definiscono lo spazio pubblico e lo spazio privato – quello della casa, della famiglia – dell'individuo. Ciò che è privato rispetto allo spazio pubblico, ciò che non entra nello spazio pubblico.

Questa è una lettura, se vogliamo, classica. Ma se guardiamo oggi alle nozioni di *pubblico* e *privato*, queste evocano cose diverse. *Pubblico* è appannaggio delle istituzioni pubbliche, *privato* invece è associato al mondo del business. Come se, in qualche modo, il primo fosse il principio di legittimazione delle istituzioni democratiche e il secondo del mercato. Si tratta di uno slittamento semantico importante rispetto all'origine di queste parole.

Riflettendo sulla differenza tra passato e presente dell'evoluzione di questi termini, ci accorgiamo che nella visione contemporanea di *pubblico* e *privato* manca un pezzo rispetto al passato: manca la dimensione di pubblico inteso come *collettivo*, che invece era presente nell'origine di questo termine.

E infatti, immaginare qualcosa come il terzo settore è un fenomeno contemporaneo della modernità: il fatto stesso che esista un terzo settore – che è un *privato*, ma con una missione sociale, che si occupa di

funzioni collettive – ci segnala che c'è uno spazio che forse è rimasto vuoto. Un altro esempio è il movimento dei beni comuni che ha a che fare con l'idea di occupare uno spazio pubblico ma fuori dal perimetro delle istituzioni pubbliche. Oppure ancora il tema delle ibridazioni dei soggetti che sono a metà tra pubblico e privato, tutta un'altra partita.

Allora penso che oggi, quando parliamo di *publicness*, abbiamo la responsabilità di provare a disambiguare questa definizione e di chiarire che cosa intendiamo. E la città e l'urbanistica possono essere un ottimo campo per farlo.

Scegli tu, Laura, se partire dalla prospettiva della ricercatrice o dell'amministratrice. Cosa si intende per interesse pubblico? È la sintesi negoziata, mediata, di interessi privati o è qualcosa di diverso, di più e alternativo alla sola ricomposizione degli interessi privati?

Laura Lieto: Grazie per la domanda. Io partirei dalla questione che secondo me è centrale rispetto al tema che poni, cioè dalla definizione di *pubblico* e direi che si tratta di una nozione oggi fortemente in tensione.

Su questo, credo che sia ancora molto attuale – e lo riscontro nella pratica di governo nella quale sono attualmente impegnata – una vecchia diatriba degli anni venti del secolo scorso, legata a due libri importanti: *The Phantom Public*, di Walter Lippmann, giornalista americano, che esce nel 1925, e *The Public and Its Problems* di John Dewey, del 1927.

Queste due posizioni raccontano ancora molto bene la tensione inerente alla sfera del pubblico. Da un lato, il «pubblico fantasma» – lo dice la parola stessa – metteva fortemente in questione l'idea che esistesse, come «dato di natura», il pubblico e l'interesse pubblico. Lippmann parlava del pubblico come di un mito, un fantasma, a sottolineare come non esistesse, secondo lui, «là fuori» una cosa chiamata pubblico, intesa come entità a sé stante, che preesiste all'azione che la determina.

A questa provocazione, Dewey rispondeva in una maniera che secondo me è ancora oggi molto pertinente. Parlava di pubblico in due sensi che si tengono insieme: il pubblico come organizzazione di mezzi attorno a un'azione collettiva e il pubblico come istituzioni pubbliche formalmente riconosciute – lui parla di Stato – che forniscono l'infrastruttura che consente agli attori della sfera pubblica di perseguire l'interesse pubblico.

Detto in altri termini, il pubblico oscilla per Dewey tra questi due estremi. È innanzitutto un «processo», qualcosa che si dà nelle prassi, nel senso che si realizza all'interno di una situazione «percepita come pubblica»: un problema, un tema, una questione di interesse collettivo

che non viene altrimenti trattata dalle istituzioni formali. Per dirla con Dewey: in questo momento noi siamo pubblico, stiamo «facendo pubblico», perché ci occupiamo di una questione che riteniamo di interesse collettivo.

Nello stesso tempo, il pubblico è anche un sistema di norme e di garanzie che possono essere scritte dentro le istituzioni formali, ma essere anche non scritte e agire in quanto tali in sistemi diversi. Nel momento attuale in cui io mi trovo a lavorare, questo sistema di norme fa parte di un ordinamento pubblico, incardinato su istituzioni pubbliche, che forniscono l'impalcatura rispetto alla quale si genera la tensione tra il pubblico come processo e il pubblico come sistema di regole.

Credo che dentro questa tensione continui a iscriversi il tema del pubblico e che avesse ragione John Dewey quando scriveva che la distinzione tra pubblico e privato è per sua natura dinamica e si evolve continuamente nel tempo. Da un lato il pubblico è qualcosa di superiore, di alternativo, scritto per esempio nella Costituzione, dall'altro è una sintesi negoziata di interessi. In questo senso il pubblico si dà, succede, è un processo.

Raffaella Saporito: La riflessione che fai partendo da contributi americani mi fa restare in America, ricordandomi la storia di Minnowbrook. Non so se qualcuno la conosce: nel 1968 giovani *scholar*, studiosi di *public administration*, osservano l'evoluzione delle istituzioni di quella fase storica – di grandi trasformazioni economiche, sociali e politiche – e decidono di incontrarsi in quel luogo per cominciare a riflettere sul futuro delle amministrazioni pubbliche.

Danno luogo a una conferenza piuttosto originale rispetto a come siamo abituati a immaginare le conferenze accademiche oggi: molto informale, quasi una specie di Woodstock degli studiosi della pubblica amministrazione. Decidono poi di darsi appuntamento a distanza di vent'anni, per ritrovarsi con una nuova comunità di studiosi e riflettere su quale fosse stato il futuro, sulla tenuta o meno delle riflessioni fatte e sugli orientamenti per una nuova agenda di ricerca.

Questa operazione viene fatta nel 1988 e poi nel 2008. Nel frattempo, nel 1998, anche una comunità di studiosi di pubblica amministrazione europei comincia a fare la stessa cosa. A me è capitato di essere invitata alla conferenza del 2018 ed è stata un'occasione molto interessante – forse l'ultima prima di quella di oggi – per riflettere su che cosa sia la *publicness*.

È stato interessante osservare il tipo di riflessione che stava emergendo in quel contesto e nel 2018 – e ancora di più dopo il 2020 – dopo

una lunga fase di sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e della spesa pubblica. Se pensiamo a come è cambiata la visione dell'economia dagli anni settanta in avanti, forse gli anni dieci del duemila hanno portato una sensibilità diversa.

La crisi economica, che nasce non tanto da un fallimento del mercato quanto da un grandissimo inganno che il mercato ci ha inflitto, ha aperto una stagione di crisi profonda in cui l'intervento pubblico diventa salvifico: non solo del sistema bancario, ma anche per il tentativo di porre rimedio agli impatti di quella vicenda. Sono anche gli anni del Covid, in cui l'intervento pubblico diventa necessario e le istituzioni diventano il perno per rispondere alla pandemia in ogni suo aspetto. Scopriamo in quella occasione che nelle grandi crisi non arrivano i supereroi della Marvel, ma persone che di mestiere fanno i funzionari pubblici: medici, infermieri, maestre, tecnici comunali che rilasciano le licenze per aprire i dehor. Questi mestieri hanno consentito di reimmaginare il funzionamento delle nostre società in un momento di crisi.

Forse in quel momento si è riscoperta la centralità delle istituzioni pubbliche. Allo stesso tempo, però, sono successe anche altre cose interessanti. Nel mondo del business abbiamo osservato l'emergere del tema della responsabilità sociale d'impresa, degli Sdg (Sustainable Development Goals), della sostenibilità in tutte le sue forme, che forse oggi è già in crisi, ma che comunque richiama il mondo del privato a prendere parte alla costruzione del valore pubblico, dell'interesse pubblico.

Si affermano (o si rilanciano) nuove forme di collaborazione pubblico-privato per far fronte alla crisi, per trovare nuovi modelli di finanziamento degli investimenti pubblici. Per non parlare del tema dell'innovazione sociale, che si regge sul protagonismo di soggetti che sono tecnicamente fuori dal perimetro pubblico.

Dal tuo punto di vista, a che punto siamo di questa traiettoria? E come la vedi incardinata concretamente nella storia e nella vita di una città come Napoli?

Laura Lieto: Intanto, gli esempi che hai citato – il Covid è quello più recente – sono, almeno per come li leggo io, una testimonianza della questione che dicevo prima: il pubblico è una dimensione che si dà tra un processo di natura organizzativa attorno a dei mezzi e un'organizzazione di tipo regolativo statale.

L'esempio classico sono le partnership pubblico-private, nelle quali vengono messe in tensione la sfera pubblica come sistema di norme e come spazio popolato da attori che si danno un obiettivo strumentale o etico di natura pubblica.

Rispetto al fatto che le grandi crisi hanno risvegliato un grande bisogno di pubblico, direi anche che hanno innescato un processo di riforma estremamente interessante delle istituzioni pubbliche, fortemente legato a questi passaggi delle grandi crisi globali. Oggi siamo in una fase di riorganizzazione delle istituzioni formali per effetto di nuove politiche fiscali che sono nate a ridosso della grande crisi della pandemia: il Pnrr, che discende dal Next Generation Eu, sta cambiando in maniera importante i rapporti tra istituzioni e tra livelli istituzionali, rafforzando ad esempio i rapporti tra enti locali e strutture apicali dello Stato che svolgono un'azione diretta di controllo dei sistemi di finanziamento pubblico.

Se le politiche europee della seconda metà degli anni novanta – le politiche di coesione – avevano innescato un processo di regionalismo, oggi assistiamo a un'accentuata ricentralizzazione sulle strutture apicali dello Stato e, paradossalmente, all'apertura di uno spazio per l'azione delle città, benché esse non siano ancora in cima all'agenda europea o nazionale.

È vero quindi che c'è una forte «domanda di pubblico» in termini di sistemi di tutela, soprattutto nelle crisi o quando si tratta di distribuire risorse importanti, come nel caso del Pnrr. Ma è anche vero che, quando questo crescente bisogno di pubblico arriva nelle città, dobbiamo chiederci come si articola e come lo leggiamo.

Rispetto al mondo del business, agli investimenti *purpose-driven* e a ciò che osserviamo nel mercato della rigenerazione urbana, c'è una forte domanda di pubblico in termini di *accountability* delle istituzioni pubbliche.

Riemerge con forza il vecchio tema della burocrazia, che è parte integrante del pubblico come istituzione formalmente riconosciuta: come questo apparato risponde in termini di *accountability*, che non significa solo affidabilità negli impegni, ma anche – ed è ciò che interessa molto al mondo del business e all'Europa – nei tempi di esecuzione dei *deliverable*. Questo è un primo punto.

Poi c'è un'altra angolazione da cui leggere il bisogno di pubblico: c'è un forte bisogno di pubblico come spazio di contrasto alle disuguaglianze – molto forte in questa fase è tale bisogno di pubblico legato all'emergenza abitativa.

E lì il pubblico diventa una manifestazione crescente e importante di un bisogno che è quello, appunto, di pensare il pubblico, *abitare* il pubblico come spazio di contrasto agli squilibri più evidenti. E con questo – quando mi riferisco a questa dimensione – non parlo solo della rappresentanza politica, di quella che in letteratura chiamiamo *voice*

dal punto di vista, per esempio, delle comunità marginali con cui ho a che fare quotidianamente; ma quando parlo di spazio di contrasto alle disuguaglianze, il pubblico è anche un'azione regolativa che può essere molto robusta e molto interessante, proprio perché va in questa direzione. Questo è un secondo punto.

C'è un terzo punto: tu hai citato i beni comuni, ovviamente c'è il terzo settore, ci sono forme di collaborazione e di amministrazione condivisa che nel nostro paese sono sempre più diffuse. E qui si apre una terza prospettiva importante sul bisogno di pubblico: di pubblico hanno bisogno queste pratiche e questi soggetti. Hanno bisogno di pubblico in quanto spazio di delega, perché qui riemerge la questione del pubblico come spazio plastico che viene continuamente rimodellato da istanze di tipo diverso. Un esempio è tutta l'esperienza dei beni comuni a Napoli, in cui ci sono collettivi, soggetti, entità che sono gli usi civici – così sono nominati nello statuto del Comune di Napoli – che di fatto abitano, attraversano uno spazio, una proprietà pubblica, e in quello spazio esercitano pubblico, fanno pubblico, e dunque sono in qualche modo i diretti rappresentanti della sfera pubblica in uno spazio specifico della città. Quindi il tema della delega è molto importante: da una parte perché risponde a un'istanza politica molto diffusa, dall'altra perché riguarda tutta l'esperienza del terzo settore e la sua importanza anche come azione delegata su settori che il pubblico non copre a sufficienza e in cui il terzo settore, con le sue competenze, riesce a sopperire.

Non ultima, il bisogno di pubblico si traduce anche in una forma pratica di contrasto politico. L'interazione del governo della città è costante con i movimenti urbani e con le pratiche che una volta chiamavamo «dal basso», quindi con i gruppi che si organizzano attorno a problemi percepiti come pubblici. Un esempio tipico è il contrasto all'*overtourism* nei quartieri centrali delle città.

Il pubblico funge – nella versione prevalentemente dell'istituzione pubblica – come elemento di contrasto e quindi come figura dialettica che consente di legittimare un discorso politico che esiste e si sviluppa in quanto tale perché è un discorso politico di natura antagonista. Quindi, anche rispetto a questa esigenza – l'esigenza di soggettività politiche antagoniste – il pubblico, incarnato in un'istituzione elettiva o in un governo, diventa il termine di contrasto che consente di far emergere condizioni rivolte verso un oltre, verso un attraversamento. E anche questa è una funzione del pubblico.

Ci mancherebbe altro, anzi, che il pubblico si presti – direi in termini freudiani – come un totem rispetto al quale sviluppare processi di

immaginazione politica (si sarebbe detto una volta). Anche questo è un bisogno di pubblico, certamente.

Raffaella Saporito: È interessante quello che dici intorno alla natura «antagonista» – io negli appunti che ci siamo scambiate avevo la parola «antisistema» – ma fammi tornare sui quattro punti che hai elencato inerenti al bisogno di pubblico: *accountability*, contrasto alle disuguaglianze, delega e, ultimo punto, la dimensione «freudiana» dell’istituzione contro la quale si sviluppano modi alternativi di immaginare la gestione della cosa pubblica.

Ti confesso che sul tema della sburocratizzazione io ho qualche problema, perché la narrazione dominante è quella che vede nel burocrate un fannullone, indifferente e irresponsabile di processi che non guardano ai bisogni della società. Poi, però, se uno guarda da vicino, scopre che questi funzionari pubblici si muovono dentro un ordinamento che non hanno scelto – spesso approvato in Parlamento da chi fa altri mestieri – e che altrettanto spesso risulta più simile a un regolamento di condominio che a un sistema di principi nel quale orientarsi perché i funzionari pubblici possano essere davvero *accountable* e così via.

Tutto questo ci riporta ancora una volta alla parola con cui hai aperto tu: politica. Proviamo a stare ancora su questa antinomia tra *politico* e *pubblico*. Forse nel 400 a.C. in Grecia questa differenza non ci sarebbe stata; oggi invece è molto chiara, la politica ha un ruolo dentro la vita pubblica, ma non sono coincidenti, per fortuna. La conquista dell’Ottocento e del Novecento è la separazione delle cariche politiche dalle funzioni amministrative.

Tu ci raccontavi l’energia che arriva dai movimenti antagonisti che si fanno promotori anche di liste alternative sul funzionamento delle città. A questi, però, accosto anche altri fenomeni oggetto di dibattito che mi capita di osservare, come il basso tasso di affluenza alle urne (nel 2022 forse il punto più basso nella storia della Repubblica italiana) o la bassa partecipazione in generale alla vita collettiva e alla partecipazione politica. È interessante notare inoltre che nella fascia dei giovani, allo stesso tempo, ci sono i più impegnati, e anche i più indifferenti che meno vanno a votare: in altri termini, c’è una grandissima polarizzazione. Se poi guardiamo al di là della partecipazione politica, un dato di qualche anno fa racconta anche di un crollo del volontariato: un milione di volontari in Italia, che erano attivi in forme diverse sul territorio, è venuto meno. Il volontariato non è propriamente una forma di partecipazione politica, ma le somiglia molto e certamente le sta accanto. E non dobbiamo

guardare neppure solo ai fatti italiani: pensiamo alla Germania, agli Stati Uniti, alla tendenza globale. Crescono quelli che possiamo chiamare partiti antisistema, o posizioni politiche antisistema. O pensiamo a Elon Musk, per esempio, che arriva da Tesla e vuole trattare la scuola pubblica come una sua azienda o riformarla in cinque minuti come ha fatto con Twitter. Questo è il paradigma entro cui stiamo.

Tu ti stai assumendo una responsabilità politica in un contesto dove il ruolo della politica è trasformato. Quali sono le implicazioni? E come vedi questa trasformazione?

Laura Lieto: La politica soffre ancora della coda di quel processo che abbiamo variamente denominato crisi dei partiti, o quello che succede dopo la Seconda Repubblica: crisi delle strutture che consentivano in diversi modi di organizzare l'attenzione e la discussione. E dentro quelle strutture una qualche idea di pubblico sicuramente c'era.

Quello che posso dire – su questo lungo percorso che qui solo accenno, ma che è un fenomeno non congiunturale, bensì di lunga durata – è che nella pratica quotidiana dell'azione di governo continuiamo a usare l'aggettivo «politico», ma quello che vediamo è che si tratta di un lavoro e un terreno da riconquistare con grande fatica, mettendo in gioco competenze giuste. È un terreno di profonda sfiducia nel pubblico, se per pubblico intendiamo un'istituzione elettiva, un sistema di rappresentanza.

Da questo punto di vista, oggi, la relazione tra politica e pubblico è estremamente faticosa e deve essere continuamente messa alla prova alla luce di che cosa? Di una notevole instabilità nelle relazioni politiche, forme di accordo o tenuta di coalizioni attorno a temi generali rispetto alle quali c'è una fortissima instabilità. La politica intrattiene con il pubblico un rapporto che definirei a tratti occasionale e strumentale.

La sfera del pubblico – «servire il pubblico», *to serve* nel linguaggio della politica americana com'era una volta (non più adesso) – cioè mettere il proprio lavoro, il proprio sapere al servizio di... ecco, questo è uno spazio non largamente frequentato. E comunque è uno spazio che subisce i problemi dell'instabilità delle relazioni politiche. Fuori da strutture consolidate si trova questa o quella convenienza e il panorama è continuamente in evoluzione.

È vero che c'è una crisi del voto, e questo riguarda tutto l'Occidente. E in occasione delle partite elettorali c'è un'accelerazione e un acuirsi di questa instabilità, molto importante e significativa. In questo quadro il populismo alligna, perché fa appello alle semplificazioni più radicali: bianco o nero, dentro o fuori. Infatti, il lessico politico contem-

poraneo ha rispolverato il vocabolario dei confini, delle nazioni, del *mexican border*, tutto quello che sta succedendo negli Stati Uniti, o la crisi, il genocidio a Gaza.

Sono esempi tragici, drammatici, di una ripresa di un discorso che fa appello a nozioni violente – soprattutto perché la violenza risiede nella semplificazione – che operano sulla complessità del reale.

In questa condizione, in questo rapporto difficile tra politica e pubblico, credo però che abbia senso – ed è importante per chi si occupa di questi temi, da studiosi, osservatori, o da chi decide di impegnare un tempo della propria vita lavorando nelle istituzioni – fare ogni sforzo per una cosa che manca: la costruzione di un capitale reputazionale da parte della politica e di un’idea di buona amministrazione che guardi ai bisogni, raccogliendo soprattutto quelli delle comunità e delle persone.

Detto così sembra retorico, ma poi su questo si potrebbe aprire un capitolo: competenze, modo di lavorare, modo di leggere. È un lavoro massivo, impegnativo, importante, che passa attraverso innovazioni legislative, costruzione di coalizioni, capacità di pluralizzare i luoghi dell’ascolto e del confronto nelle città.

Questo apre un altro capitolo della conversazione. Ma quello che voglio dire è che, in questo clima di sfiducia e instabilità del rapporto tra politica e senso del pubblico – il senso di dire: apparteniamo a una collettività e ci identifichiamo con alcuni valori fondamentali, se questo è ancora un tema – c’è moltissimo lavoro da fare e siamo, diciamo così, ai piedi di una montagna.

Raffaella Saporito: Mi ritrovo molto in quello che dici, soprattutto quando parli di «rapporto occasionale, a tratti strumentale». Sulla strumentalità mi vengono in mente pratiche purtroppo sempre di moda: pensare che quando una parte politica arriva in posizioni di responsabilità, possa occupare le istituzioni pubbliche come se fosse cosa propria, piazzando persone anche senza le competenze necessarie. È una tendenza globale, non solo nostrana.

Senti, non possiamo non toccare il tema della casa. Un tema che forse dieci anni fa non sarebbe stato così attuale e interessante. Tobia Zevi, che era qui a Milano un paio di giorni fa, diceva che la delega alla casa, prima, non se la «filava» nessuno nei comuni, ora non solo è importantissima, ma anche «super trendy»...

Il tema è molto caldo, di non facile soluzione, e pone molte domande sul ruolo del pubblico. In questo momento la Commissione europea ha aperto una consultazione pubblica su come riformare gli aiuti di Stato sul tema dell’*housing*, proprio perché si ritiene che il tema della

casa non possa essere affidato soltanto al mercato. E allora cosa può fare il pubblico? Può affrontare il controllo degli affitti; può regolare lo spazio urbano identificando dove costruire case e dove no; può sostenere la domanda con logiche di sussidi; può sostenere l'allestimento di un'offerta, come sta facendo in questo momento il Comune di Milano, che mette a disposizione metri quadri per la costruzione di una nuova offerta abitativa a canoni superiori a quelli di mercato. Oppure – ed è una ricerca che è passata di moda – costruire nuovo stock pubblico. Dov'è, qual è il ruolo del pubblico su questa vicenda? E con quali priorità? E, ancora, con quali risorse?

Laura Lieto: Intanto il ruolo del pubblico è innanzitutto capire il bisogno: da dove emerge, com'è fatto e che tipo di dimensioni attraversa. Perché da quando non esiste più la Gescal, da quando non ci sono più quei fondi lì, e da quando stiamo parlando di una fuoriuscita del tema casa dall'agenda di governo – ormai datata da più di trent'anni – questo tema è stato completamente derubricato. Il vero tema è questo: il pubblico ha un ruolo molto importante su questo fronte e ce l'ha a partire da un aspetto essenziale del diritto all'abitare, che è la casa pubblica. In Italia, se guardi la media europea, abbiamo una dotazione largamente insufficiente rispetto a una fascia di bisogno estremamente estesa.

Però, su questo fronte, il pubblico ha un compito che è quello di «riformare le regole di accesso» a questo tipo di opportunità: regole ancora in larga parte scritte su un'idea di società che non esiste più, e che riconoscono una forma di povertà esclusivamente reddituale, senza tenere conto di problemi di accesso al mercato di altra natura. Quindi, da un lato il pubblico ha il compito di riscrivere le regole e soprattutto di riscriverle anche in termini di produzione dello stock pubblico di abitazioni per la fascia di popolazione in maggiore difficoltà. Noi abbiamo fatto questi progetti con il Pnrr, poi integrati con altre fonti di finanziamento, sulle grandi 167, ma le norme che sovrintendono la produzione e la realizzazione dei progetti dei quartieri residenziali ti obbligano ancora a fare delle cose... Una delle croci principali di fare questo mestiere, per esempio, è provvedere ai parcheggi per i finanziamenti, e significa implicitamente che una famiglia deve avere come minimo due automobili. Quindi il pubblico ha il compito di riformare le norme, che sono la traduzione, dal punto di vista delle regole di accesso, di una lettura della società per come oggi è cambiata.

Dall'altro lato c'è la necessità di «riconoscere forme di vulnerabilità abitativa» che quindici anni fa non ci saremmo mai immaginati di dover prendere in considerazione, ma che ora sono largamente emerse.

Gli studenti «nelle tende» sono uno degli esempi, ma ci sono milioni di lavoratori in questo paese con impieghi a contratto che si trovano in una condizione reddituale che una volta avremmo definito «media» e che oggi – voi siete a Milano, quindi è una prova – hanno difficoltà notevoli a coprire le distanze tra residenza e luogo di lavoro, perché il sistema di accesso non aiuta. Quindi, riconoscere altri tipi di domande. Massimo Bricocoli (moderatore del dialogo, n.d.c.) lo sa, ne abbiamo parlato tante volte: l'*affordable housing* in Italia non è ancora atterrato. Anche dal punto di vista delle regole di produzione dello spazio, e delle implicazioni dell'urbanistica su questo fronte, siamo ancora indietro. Perché *affordable* non è il *social housing* all'italiana e può essere anche un'offerta di mercato regolata sulla base di criteri pubblici: per esempio il canone concordato o diverse proposte.

Una delle cose che faccio sempre, nel mio lavoro su questo fronte, è lavorare con i sindacati degli inquilini, che sono un interlocutore importante per ragionare su queste questioni.

Poi c'è una questione di cui il pubblico deve farsi carico in termini di governance e design istituzionale: le città, a fronte del cambiamento sociale, non sono in grado di rispondere da sole. Con il calo demografico incipiente che si sta verificando in Italia, si pone la domanda: com'è possibile che ci sia una domanda «mostruosa» nelle grandi città? Si spiega, per esempio, col fatto che ci sono molte più famiglie sole. A Napoli l'Istat censisce più di 370 000 famiglie e il 32% è composto da famiglie mono-persone. Quindi c'è una questione di questa natura. Ma se la vuoi affrontare dentro la cornice Next Generation Eu, Green New Deal, no-consumo di suolo, decarbonizzazione, è chiaro che far fronte a questa domanda non è più sostenibile in termini di governo solo comunale. Qui si apre tutta l'altra questione di cui il pubblico deve farsi carico: salvaguardare queste politiche in una dimensione di governance che deve «salire di scala» e interagire con il protagonismo delle città metropolitane, con tutti i problemi che questo comporta per come funzionano le città metropolitane in Italia. Terzo punto.

Un quarto punto importante sono le agenzie di housing, che nel nostro paese hanno configurazioni diverse: in Regione Campania è un'agenzia regionale che opera in modo specifico. Gli statuti sono diversi in Italia: un conto è come ragiona la Regione Veneto, un altro è come ragiona la Regione Campania. Quindi c'è un problema di governance e disegno istituzionale, perché i regolamenti regionali differiscono su alcuni temi in modo consistente.

Se pensi alla casa come a un diritto universale, c'è un problema: questa diversificazione può produrre disparità. A certe condizioni

può «convenire» cercare casa in Val d'Aosta e lasciare la propria famiglia in Campania o in Sicilia perché i regolamenti sono diversi e più vantaggiosi. Questo si riflette nel modo in cui le agenzie regionali funzionano.

Bisogna costruire un nuovo stock di patrimonio pubblico? Assolutamente sì: non tanto costruirlo *ex novo*, quanto rigenerarlo. Come rete di alleanza municipalista di molte città italiane – a cui Napoli aderisce – abbiamo fatto proposte al governo, e una è il trasferimento gratuito di beni dello Stato sottoutilizzati o abbandonati per trasformarli in abitazioni.

C'è anche un dibattito intenso sulle norme legate alla rigenerazione urbana e agli incentivi volumetrici che molte leggi regionali mettono a disposizione. Se adoperati in modo intelligente ed equilibrato, e se c'è la possibilità di contrappunti in termini di standard e servizi pubblici, è un altro aspetto importante.

C'è un enorme bisogno di case popolari. A Napoli lo stock del Comune è di circa 23 000 appartamenti, e una quota simile è in possesso di Acer, l'agenzia regionale della Campania. Questo stock soddisfa meno del 15% della domanda certificata, che però è una domanda legata esclusivamente a una constatazione di povertà edilizia.

Quindi assolutamente sì, il pubblico può avere un ruolo rilevante sul tema casa.

Raffaella Saporito: La questione di riformare i criteri di accesso alla casa solleva molte questioni. Mi viene da chiederti, in primo luogo, quanto oggi abbia senso lo strumento della lista d'attesa. C'è anche il tema che il nostro modello era fondato sull'idea di allargare lo stock man mano che emergevano nuovi bisogni, non sull'idea del turnover.

Siamo arrivati più o meno alla fine. Ma ti faccio ugualmente una di quelle domande che richiederebbero ore per rispondere. La domanda è questa: c'è bisogno di nuove case, ma chi le dovrebbe costruire? Perché oggi, a proposito di pubblico e privato, abbiamo una grande disponibilità di capitali privati – più o meno pazienti, con tassi più o meno gentili – pronti a mettersi a disposizione. Ma quando affrontiamo la sfera abitativa – che riguarda bisogni sociali – i modelli che osserviamo all'estero (anche con colleghi di Bologna) sono quelli in cui i comuni mettono la differenza tra il costo di gestione e il canone di locazione. Se ti dicessero, alla fine di questo grande processo di redesign delle politiche della casa che arriva da Bruxelles, che il punto di atterraggio è che i privati costruiscono e i comuni mettono i canoni di gestione, come la prenderesti? Cosa direbbe l'amministratrice e cosa la studiosa?

Laura Lieto: La troverei una cosa un po' da *wishful thinking*, perché i costi di produzione di questo stock – chiamiamolo così – sostenuti dal pubblico sono largamente sproporzionati rispetto alle possibilità concrete di investimento, almeno per quel che so io e per le esperienze che faccio dal punto di vista della risposta del mercato.

Se guardiamo alle norme europee, ai criteri ambientali minimi, alle tecnologie adeguate all'efficientamento energetico e all'adattamento al cambiamento climatico, oggi costruire un quartiere popolare significa farlo con standard costruttivi ed edifici di altissimo livello, con costi largamente superiori rispetto a quello che è stato finora – passami il termine – il «prezzario» della spesa pubblica per queste operazioni.

Ma il vero problema, che non si riesce ancora a sciogliere e su cui stiamo lavorando, è come conciliare le esigenze degli investitori (che sarebbero pronti a entrare in gioco nella produzione, o meglio nella rigenerazione del patrimonio edilizio) con la necessità di rispondere a una domanda sociale crescente.

Questo dipende molto dal fatto che i costi di ristrutturazione – penso soprattutto agli immobili pubblici, che tratto dalla mattina alla sera – sono costi che il privato non può sostenere. Soprattutto in città storiche, si arriva a costi al metro quadro talmente elevati che, se poi devono essere rispettate anche le quote a canone concordato, salta il business plan.

È un tema che in Italia non è stato largamente affrontato, almeno per come ne so io, in modo intensivo. Da qualche tempo, con Confindustria e il suo piano casa, soprattutto legato alle case cooperative delle aziende, si sta cominciando a ragionare in questi termini. Ma c'è un divario molto significativo, soprattutto quando è in gioco la proprietà pubblica.

Perché la proprietà pubblica, iscritta nei registri pubblici e sottoposta alla contabilità pubblica, è molto spesso sovrastimata rispetto alle condizioni reali di conservazione. Le stime che la pubblica amministrazione deve fare del proprio patrimonio – ai fini dei bilanci, controllati e sorvegliati dallo Stato – non entrano poi in gioco rispetto ai costi reali di riqualificazione e risanamento.

Ci sarebbe moltissimo da dire. Ma, in due parole, le condizioni per colmare un gap europeo che l'Italia ha – e che è molto importante – sono ancora lontane. Di fatto solo il pubblico, a patto che arrivino piani Marshall come il Pnrr dopo il Covid, può sostenere interventi di questa ampiezza.

Quindi, rispetto all'articolazione della domanda sociale di casa, questo per noi è ancora un grosso problema.

Noi adesso siamo alle prese con l'ultimo bando di RePowerEu, una ricombinazione di risorse Pnrr non spese, oggi messe a disposizione delle amministrazioni locali per la riqualificazione energetica e l'adeguamento sismico dell'edilizia residenziale pubblica. Anche lì parliamo di costi che, nel momento in cui entrano nel sistema vigente – l'attuale codice degli appalti – producono nel tempo una lievitazione molto consistente.

Qui si entra nel tecnico, quindi magari mi fermo. Però, diciamo che la situazione è un po' questa.

Raffaella Saporito: Grazie Laura.

VII. Contesti e valori. Il ruolo della rigenerazione territoriale e economie fondamentali

Dialogo fra Arturo Lanzani e Angelo Salento

1. *Capitale quotidiano, infrastrutture dell'economia fondamentale, città e territorio, urbanistica e pianificazione territoriale.*

Angelo Salento: La *policrisi* che attraversiamo – che riguarda l'ambiente, il clima, le energie, la coesione sociale, la tenuta politica delle democrazie – si può comprendere come una crisi delle infrastrutture e dei *reliance systems* che supportano la vita quotidiana. Faccio parte di un gruppo di ricercatori di diversa estrazione e nazionalità che, da quasi quindici anni, propone di parlare, a questo proposito, di *economia fondamentale*: un costrutto che include non soltanto il welfare in senso stretto – istruzione, sanità, assistenza – ma anche i settori della produzione/distribuzione dell'energia, gli acquedotti, il trattamento dei rifiuti, i trasporti, l'edilizia residenziale ecc. È uno spazio economico enorme (circa il 40% della forza lavoro occupata in Europa lavora in questi settori), così intimamente radicato nella vita sociale da essere (imprudentemente) dato per scontato: ne cogliamo l'importanza e la delicatezza soltanto in occasione di fallimenti e di shock, come il crollo di un ponte, o una pandemia che mette in luce la fragilità di questi assemblaggi socio-materiali.

Una parte molto consistente di questa dotazione si è istituita a cavallo fra Ottocento e Novecento, nei decenni del «socialismo municipale». Ma l'epoca più importante per l'economia fondamentale è stato certamente il trentennio 1950-1980. I sistemi costituzionali del secondo dopoguerra – espressione di ordinamenti sociali sedimentati, ma anche di una convergenza rinnovata sulla necessità di una dimensione collettiva per sconfiggere la povertà e l'ignoranza – ci hanno consegnato alcuni grandi principî che dovrebbero governare le dinamiche dell'economia fondamentale.

Il primo principio, basilare, è che l'economia fondamentale deve perseguire un obiettivo, per così dire, di massimizzazione dell'utilità

sociale: una scuola, un ospedale, una ferrovia, non devono essere competitivi o realizzare il massimo profitto (o il massimo rendimento del capitale), ma devono produrre il massimo benessere possibile per il maggior numero possibile di persone. Questo principio, apparentemente banale, richiede una concezione pluralista della vita economica: come insegnava Braudel, il mercato è solo una parte dell'economia, e i mercati finanziari sono a loro volta altro dal mercato.

Secondo: l'economia fondamentale deve diventare sempre più robusta e inclusiva, deve produrre coesione sociale, garantire pari opportunità di benessere e di crescita; deve essere, per tutti, ciò su cui si può contare.

Terzo principio: l'economia fondamentale deve ridurre le disuguaglianze territoriali, deve garantire pari cittadinanza alle persone, ovunque risiedano. L'economia fondamentale è il presupposto della vivibilità, dell'insediamento umano. In ultima analisi, è essa stessa l'insediamento umano, ciò di cui abbiamo bisogno per abitare i luoghi.

L'economia fondamentale incarna la *publicness* tanto nel significato *funzionale* di questo termine, diffuso nei paesi di *common law* – riferito a quel che ha un ruolo pubblico, è aperto al pubblico, è fruito collettivamente – quanto nel significato *formale* e giuridico-istituzionale, diffuso nei paesi di *civil law* – riferito a ciò che è regolato dal diritto pubblico e ricade sotto la titolarità dello Stato. L'approccio dell'economia fondamentale prova a mettere insieme questo doppio profilo della *publicness*, prova a salvare e a far evolvere entrambe le tradizioni, entrambe messe a rischio dalle trasformazioni del capitalismo.

Credo di poter dire che quest'oggetto – l'economia fondamentale – sia oggettivamente un campo di collaborazione possibile e necessario per le scienze sociali (inclusa l'economia) e per quelle politecniche, forse innanzitutto l'urbanistica. Anche perché oggi, come avremo modo di dire, l'economia fondamentale è in una condizione di avanzato declino e ha bisogno di essere rinnovata profondamente.

Arturo Lanzani: Gli insediamenti e i territori urbani e rurali sono pieni di cose (suoli e manufatti) che si costituiscono fuori dalle logiche dello scambio di mercato. Sono infrastrutture dell'economia fondamentale: le strade urbane e rurali, le piazze urbane, le fontane e gli acquedotti negli insediamenti urbani e nei villaggi, i canali e i sentieri nei campi coltivati e nei boschi antropizzati, le variegate sistemazioni del suolo, nonché un articolato insieme di edifici urbani e rurali dove si svolgono attività di cui cogliamo più il valore d'uso che quello di scambio, più l'utilità sociale che la redditività del capitale.

Nelle città di antico regime e nei paesaggi rurali tradizionali essi erano prevalentemente prodotti secondo principî di reciprocità sanciti in forme consuetudinarie, oppure secondo principî redistributivi attivati da un'autorità pubblica cittadina o degli Stati in formazione. Non mancano, com'è noto, infrastrutture del quotidiano esito di regolazione «forti» di alcune azioni che rispondono già ai principî dello scambio di mercato e che fanno propria la logica del moderno capitale: si pensi alla Strada Nuova a Genova o agli *square* londinesi, ma anche alla costruzione e/o gestione consortile di alcune canalizzazioni e bonifiche nel Nord Italia e in Olanda. Non manca neppure, come è invece tutta ancora da studiare, una minuta co-costruzione in particolare del suolo e della copertura vegetale complementare alle coltivazioni prodotta dall'azione non intenzionale o semi-intenzionale di «agentività» plurime, umane e non (dentro un'«economia» della sussistenza che neppure la sociologia economica di Polanyi considera).

Dentro questa vicenda, la rivoluzione industriale, con l'allargamento e la radicalizzazione dell'economia capitalistica, costituisce comunque una rottura. Nel primo farsi della città e del territorio delle moderne società industriali capitaliste – specialmente in Gran Bretagna e negli Stati Uniti – vi è stato un primo tentativo dell'economia di mercato di «appropriarsi» di questo settore dell'economia. Esso si è tuttavia dimostrato spesso fallimentare nella costruzione dello spazio urbano: il sistema degli *square* e delle nuove strade legate a investimenti edilizi unitari, così come all'estremo sociale opposto il sistema dei vincoli nell'edilizia *back to back*, si dimostrano da subito incapaci di garantire necessarie condizioni di abitabilità nella città in crescita. Nella stessa esperienza anglosassone, che più di altre ha cercato di demandare al mercato la produzione di questi spazi, le amministrazioni pubbliche si sono velocemente dovute far carico di produrre e gestire direttamente acquedotti e fognature e una rete stradale meno episodica. Non solo, ben prima del «secolo breve» e dello sviluppo delle moderne politiche di welfare, l'urbanistica si è progressivamente preoccupata della produzione e della localizzazione nello spazio urbano di alcune nuove attrezzature urbane (mercati coperti, macelli, stazioni, ma anche precocemente scuole e ospedali) e di un nuovo sistema di spazi verdi urbani (dai grandi nuovi parchi pubblici ai primi sistemi complessi del verde urbano). Al tempo stesso l'urbanistica ha iniziato a regolare alcuni aspetti più generali dell'ambiente costruito – densità edilizie, distanze tra edifici, rapporti tra spazi aperti ed edificati ecc. – al fine di costruire un capitale quotidiano capace di garantire la riproduzione sociale.

Il ruolo dell'economia di mercato è stato decisamente più forte nella costruzione di una nuova infrastrutturazione territoriale, perlomeno nel caso inglese e nordamericano. Ciò vale naturalmente per la rimodellazione di suoli della vegetazione complementare ai campi coltivati e infrastrutture minute del territorio rurale, parzialmente rimodellate da nuove forme di imprese agricole capitaliste. Ciò vale per la costruzione di molte nuove ferrovie, strade, canali e ponti. Anche in quei paesi, tuttavia, emerge qualche resistenza o qualche approccio differente. Da un lato, il mondo rurale non si adegua mai totalmente all'organizzazione spaziale delle nuove imprese. Dall'altro, per le nuove infrastrutture di trasporto emerge precocemente qualche forma di azione pubblica tesa almeno a garantire il raggiungimento di alcuni obiettivi di utilità sociale, di inclusività e di coesione territoriale. Essi riguardano ad esempio la regolazione delle tariffe di alcuni servizi, la promozione con mano pubblica di reti infrastrutturali in zone a minor sviluppo, la promozione di forme necessarie di coordinamento di più soggetti (nella realizzazione delle reti canali e bonifiche in alcuni territori rurali). Nel continente è più frequente un'azione di infrastrutturazione da parte della mano pubblica (in Francia), o con forme ibride (si pensi al regime delle concessioni in Italia).

Da fine Ottocento, e con più forza nel secolo breve, mi sembra che emergano tre elementi innovativi, tre dinamiche che rafforzano il legame profondo tra urbanistica e pianificazione territoriale e produzione del capitale quotidiano, delle infrastrutture dell'economia fondamentale.

Il primo elemento innovativo è l'estensione significativa delle attrezzature e dei beni e dei servizi, del sistema degli spazi che le pratiche urbanistiche collocano nella sfera dell'economia fondamentale. Tra i nuovi spazi e servizi innanzitutto segnaliamo: nuove attrezzature scolastiche dell'infanzia e per gli adolescenti; biblioteche comunali e di quartiere; centri civici; strutture museali minori; auditorium; attrezzature e spazi sportivi; centri urbani balneari; nuove articolate tipologie di spazi verdi; nuove e più articolate strutture socio-sanitarie. A essi si affiancano due azioni di frontiera. La prima nella promozione dell'offerta di edilizia a buon mercato, attraverso la cessione di terreni e agevolazioni finanziarie a soggetti cooperativi o attraverso la costruzione diretta di edifici pubblici. Per un lasso di tempo non breve si arriva così a ipotizzare una vera e propria «demercificazione» del bene casa, perlomeno nell'offerta di una sua forma basica. La seconda riguarda la tutela dell'ambiente, attraverso una rete di parchi naturali, di forme di vita vegetale e animale minacciate dal processo di urbanizzazione e di

profonda trasformazione dell'agricoltura nelle campagne. In forme sicuramente ambigue, attraverso un ambientalismo della dislocazione e residuale, i primi parchi territoriali – che nascono certo anche per motivazioni forestali e turistiche – mi sembra che riconoscano un qualche ruolo del mondo vegetale e animale, non direttamente organizzato dall'uomo, nella riproduzione della vita umana. In questa stagione, si registra così da un lato, la massima convergenza tra politiche urbanistiche e politiche di welfare, dall'altro, un qualche primo avvicinamento tra politiche urbanistiche e i primi sviluppi della cultura ecologico-ambientalista in formazione.

Il secondo elemento innovativo è il più forte tentativo di coordinamento spaziale dell'insieme di questi beni, di questi servizi, di questi spazi. Emerge un sempre più articolato tentativo di ragionare non solo sul paniere di questi beni e servizi, ma anche sulla composizione spaziale degli spazi che essi generano, al fine non solo di massimizzare le complementarità e le sinergie e di minimizzarne le possibili conflittuali, ma di garantire anche più radicalmente una possibile «*good life*» all'interno dei diversi contesti. Com'è noto, questo tentativo di coordinamento spaziale, di disegno d'insieme si esprime spesso attraverso un «piano» (urbanistico e di bonifica) che cerca di coordinare nello spazio azioni settoriali dirette della mano pubblica e al tempo stesso regola l'azione di alcuni operatori. Meno scontato sottolineare come da subito si possa riconoscere una grande varietà nell'interpretazione di questa idea di piano. Una varietà cancellata da successive, rigide, codificazioni disciplinari e da una critica «al piano» tanto più efficace quanto più essa riduceva le esperienze di piano a un suo banale feticcio.

Il terzo elemento è dato dalla sperimentazione di forme varie e originali di finanziamento e di promozione e gestione di alcuni servizi. La costruzione preventiva di demani pubblici, le forme di cattura di parte della rendita fondiaria, la promozione di società municipalizzate, l'azione diretta e coordinata con il pubblico di molte società cooperative o con fondazioni private, le variegate forme di convenzione con i privati, rappresentano un patrimonio straordinario di esperienze nella produzione delle infrastrutture del quotidiano. Molte di queste esperienze gestionali e operative verranno messe in discussione negli ultimi quarant'anni, in una stagione in cui non solo l'affidamento al mercato della produzione di molte infrastrutture del quotidiano fa venir meno quei principî di unità pubblica, inclusività e coesione territoriali richiamati, ma si indebolisce anche il nesso tra urbanistica e pianificazione territoriale ed economia fondamentale.

2. Negli ultimi trent'anni.

Angelo Salento: Negli ultimi trent'anni, l'economia fondamentale ha subito molte fratture. I tre principî a cui ho fatto riferimento – orientamento al benessere collettivo, inclusività, coesione territoriale – sono messi duramente in crisi. L'economia fondamentale è diventata uno spazio di accumulazione. E ciò che si accumula, più che profitto, è rendita: i flussi di cassa sono garantiti, perché la domanda di beni e servizi essenziali è incompressibile; intervengono forti garanzie statali, che abbattano il rischio d'impresa; talvolta le aziende operano in regime di monopolio naturale. Quella che vediamo all'opera non è tanto una logica imprenditoriale – che ambisce a massimizzare la produttività e il valore aggiunto – quanto la logica degli investitori, degli attori finanziari, che mira al rendimento del capitale investito nel breve termine, perseguendo quest'obiettivo, di preferenza, attraverso *downsizing*, esternalizzazioni, fusioni e acquisizioni, utilizzo finanziario dei flussi di cassa. Questo accade nel settore alimentare, in quello immobiliare, nella sanità, nel trasporto ferroviario, nelle telecomunicazioni e via dicendo. In altri, come il welfare socio-assistenziale, si creano quasi-mercati che operano in regime di austerità, distribuendone i costi su lavoratori e cittadini. L'insicurezza che grava sulle famiglie gonfia, a sua volta, i ricavi dei settori finanziari e assicurativi.

In definitiva, l'economia fondamentale diventa sempre meno inclusiva. Da quando è iniziato il processo di privatizzazione, i costi di beni e servizi essenziali per i cittadini non hanno fatto che aumentare, hanno guidato l'inflazione, e oggi assistiamo a una vera e propria crisi di approvvigionamento che riguarda una parte crescente della popolazione. Non bisogna dimenticare che la quota del reddito spesa per beni essenziali è tanto più alta quanto più povera è la famiglia, quindi le famiglie povere pagano di più gli aumenti dei prezzi, in termini di aliquota. Qui si innesta una forma di disuguaglianza a cui raramente si presta attenzione: non la disuguaglianza dei redditi e della ricchezza, ma la disuguaglianza dei costi.

Infine, si ampliano anche i divari territoriali, perché gli investimenti, quasi totalmente finanziati con denaro pubblico, sono concentrati dove rendono di più, non dove ce n'è più bisogno. La dotazione infrastrutturale del paese è profondamente squilibrata da una logica di allocazione delle risorse prettamente mercantile. Insomma, da decenni è in atto un imponente processo di redistribuzione inversa, che si aggiunge alla stagnazione dei redditi, erodendo il benessere delle famiglie e rendendo sempre più opaca la loro percezione del futuro. È una redistri-

buzione che riguarda anche la dimensione territoriale, e incide oggi macroscopicamente sugli squilibri insediativi: le aree cosiddette marginali, progressivamente svuotate dell'essenziale, perdono vivibilità. La chiusura di un ufficio postale o di una stazione – per non dire di una scuola – non soltanto aggiunge disagi, ma fa precipitare il capitale simbolico del luogo, il significato del vivere là.

Le radici di questa grande trasformazione sono molte. Ogni sistema socio-tecnico ha una sua storia, e le peculiarità sono importantissime. Ma alcune macro-trasformazioni si possono considerare trasversali. Primo, una svolta politica e normativa, ovvero il passaggio al «neoriformismo», che fra gli anni ottanta e novanta del secolo scorso ha mobilitato il sapere degli «esperti» come strumento di legittimazione tecnica, e ha dato spazio agli attori finanziari, soprattutto attraverso le privatizzazioni, facendo leva sulle inefficienze della gestione pubblica. Ma bisogna considerare anche le trasformazioni avvenute nei campi di produzione scientifica e culturale: tanto le scienze politecniche quanto quelle sociali (incluse l'economia e il diritto) hanno partecipato in diverso modo alla costruzione del primato dell'efficienza intesa come massimizzazione del valore del capitale. Infine, ma non da ultimo, trasformazioni antropologico-culturali: il principio di competizione diventa *ratio* del mondo, l'individualizzazione trascolora in singolarizzazione, si afferma una disposizione di *psychological entitlement*, ovvero l'intima convinzione di «meritare» ciò che desideriamo, senza una corrispondente assunzione di responsabilità. Così si erode la base della convivenza.

In questa temperie, declinano entrambe le versioni «classiche» della *publicness* – quella funzionale e quella formale-giuridica – ed emerge invece una nozione di *publicness* puramente tecnica, radicata nella teoria di Samuelson (1957): è bene pubblico soltanto ciò che non è efficiente rendere disponibile attraverso il mercato. Questa declinazione neo-liberale della *publicness* – che qualifica i beni come «pubblici» non sulla base del loro valore sociale o politico, ma di criteri di efficienza allocativa – ricorre ad esempio nel dibattito contemporaneo su quali beni debbano essere considerati beni pubblici europei.

A partire soprattutto dal 2021 – cioè con la più recente crisi del costo della vita – molti nodi sono venuti al pettine. L'idea che ciascuno debba acquistare *out of pocket* tutto ciò di cui ha bisogno – e che la regolazione dell'economia debba restare confinata a incentivi, disincentivi, bonus – si rivela radicalmente insostenibile. È chiaro che il benessere, in una società povera di beni collettivi, non si dà per nessuno. Non è solo una questione di quantità degli investimenti in beni e ser-

vizi, ma anche di governance, di gestione. Quando la spesa destinata alla società viene maneggiata entro una governance di matrice aziendalista, o addirittura *finance-oriented* – e questo oggi accade spesso anche se l'azionista di controllo è lo Stato – si ottengono effetti di redistribuzione inversa, le disuguaglianze sociali si approfondiscono, i *cleavage* territoriali si moltiplicano.

Arturo Lanzani: Il nesso tra urbanistica e pianificazione territoriale e riproduzione delle infrastrutture del quotidiano, storicamente determinatosi nella lunga parabola della modernità, viene potentemente messo sotto attacco nel corso degli ultimi trent'anni.

La prima spinta viene dall'imperativo fatto proprio da molti governi europei di ridurre la spesa pubblica, con ridimensionamento o taglio di servizi e di infrastrutture del quotidiano e/o trasferimento della loro offerta a settori di mercato. Le difficoltà finanziarie emerse tra la metà degli anni settanta e i primi anni novanta sono note: la dinamica della crescita economica degli incrementi della produttività non è più in grado, in molti paesi, di supportare deficit di bilancio ormai strutturali. Vero è che i sussidi crescenti alle imprese, la riduzione diffusa della tassazione per i redditi più alti e per la rendita finanziaria, l'affidamento al mercato di molti spazi e servizi in forme assai poco regolate, ci parlano perlomeno anche di un'altra cosa che ci ha appena ricordato Angelo Salento: la volontà politica di fare dell'economia fondamentale un campo di accumulazione di sicure rendite più che di profitti, in situazione di monopolio e/o con garanzie statali. I risparmi sulla spesa pubblica sono risultati infatti dubbi, la riduzione delle tariffe dei servizi trasferiti al mercato rarissime. Viceversa, gli effetti redistributivi regressivi e il prevalere di razionalità di settore su qualsiasi disegno territoriale sono invece certi. Gli impatti più significativi di questa nuova stagione per urbanistica e pianificazione territoriale riguardano gli spazi sportivi e ricreativi e quelli museali e culturali (la cui produzione e gestione sono affidate a soggetti di mercato in molte città), l'edilizia a buon mercato (per cui si registra una decisa contrazione dell'offerta e una modifica profonda della sua natura con il passaggio dall'edilizia pubblica all'*housing* sociale), la mobilità ferroviaria (specialmente per i servizi di lunga percorrenza) e i servizi sanitari (con la contrazione delle prestazioni della sanità pubblica). Il sistema scolastico, delle biblioteche comunali e in minor misura quello delle aree verdi (a livello urbano, ma anche territoriale), manifestano invece una più forte resistenza a questa svolta. Ciò che, tuttavia, in tutti i casi viene decisamente messa in discussione è la possibilità di indirizzare in qualche modo la composizio-

ne nello spazio di ciascuna di queste infrastrutture: crescono gli scollamenti tra una infrastruttura e l'altra, e tra l'insieme dell'offerta di infrastrutture e la struttura insediativa e territoriale, che l'urbanistica aveva cercato di evitare. Il riordino dell'offerta sanitaria e la riorganizzazione delle reti ferroviarie, ad esempio, mettono in profonda crisi interi sistemi insediativi; la forza delle razionalizzazioni settoriali produce crescenti disagi urbani e una condizione di vita perlomeno più faticosa.

Seguendo le stesse logiche, la stessa trasformazione delle municipalizzate segna – con la concentrazione dell'offerta nei servizi più redditizi e una nuova politica di tariffazione – una loro minore attenzione agli obiettivi di massimizzazione dell'utilità sociale, dell'inclusione sociale e di riequilibrio territoriale.

La seconda spinta all'indebolimento di questo nesso nasce dal fatto che il governo del territorio ha iniziato a sostenere sempre più le dinamiche di crescita (spesso solo edilizia) rispetto a quelle redistributive e legate alla produzione di infrastrutture del quotidiano, capaci di costruire condizioni di benessere diffuso. Molte politiche urbanistiche e territoriali hanno cominciato a proporsi di attirare capitali, più che intercettare quote di rendita per alimentare il capitale quotidiano, di attirare nuovi residenti e popolazione più che garantire qualità del vivere a chi risiede in un insediamento, di favorire lo sviluppo nei territori forti più che proporre forme di riequilibrio territoriale. Le nuove pratiche del marketing urbano e territoriale, ma anche, almeno parzialmente, le vicende più recenti del progetto urbano e della rigenerazione urbana, ci parlano di una profonda trasformazione del governo del territorio (sia esso più o meno contrastato dalle riflessioni e proposte dell'urbanistica e del planning). Contemporaneamente, la natura di non poche infrastrutture cambia notevolmente il proprio senso. In modo evidente ed emblematico per musei, piscine e palestre, spazi per l'infanzia e strutture universitarie, sempre più rivolti a segmenti emergenti e ristretti della popolazione. In modo meno esplicito e più sottile in altri casi. Ad esempio, il disegno di molti spazi a parco e giardino in diverse città non si propone più di offrire spazi a una fruizione interclassista. I parchi urbani si fanno spesso spazi introversi, che diventano strettamente funzionali alla valorizzazione di nuovi interventi immobiliari e finiscono per rivolgersi a pochi selezionati soggetti.

La terza spinta – non totalmente voluta in questo caso – all'indebolimento di quel nesso, nasce dalla critica libertaria alla stagione nel secolo breve di produzione prevalentemente statale delle infrastrutture del quotidiano. Se in generale, è vero che con queste azioni l'urbanistica e la pianificazione territoriale hanno contribuito a costruire quei

«corpi solidi» che danno un minimo di sicurezza e stabilità ai soggetti sociali nel momento in cui tramontano antichi legami comunitari e solidaristici, è vero anche che questo processo ha alcuni limiti. Il primo è stato il ricorso, nell'offerta dei nuovi servizi di welfare, a una certa generalizzazione e universalizzazione dei bisogni, in quella che è stata chiamata «teoria amministrativa dei bisogni». Il secondo è stato quello di un frequente irrigidimento della relazione tra pubblico e privato, che non sempre ha dato il giusto spazio a quelle forme di azione volontaria, di agire associativo e cooperativo, che pur inizialmente sono presenti nella produzione anche nella modernità di queste infrastrutture. Ne consegue un'eccessiva specializzazione degli spazi, una perdita di porosità dello spazio, un venir meno di molti «spazi terzi» nel farsi del territorio. Limiti forti che negli anni sessanta e settanta portano a una critica forte «libertaria» e «da sinistra». Oggi, forse, dobbiamo riflettere sul fatto che quella critica abbia cambiato profondamente natura da quando personalizzazione e individualizzazione sono diventati centrali in un'economia che si è alimentata sempre più di una domanda fondata su logiche di distinzione sociale. Dalla radicale dichiarazione sull'irriducibilità delle soggettività plurali di fronte allo spazio «normalizzato» del welfare socialdemocratico, si è passati in un battibaleno al funzionale sostegno all'offerta di mercato – ovviamente per la sola domanda solvibile – di servizi sempre più personalizzati e di nicchia e capaci di alimentare sempre nuove logiche di distinzione sociale. La stessa autoproduzione di spazi e attrezzature (alternativa a quella pubblica e di mercato) è passata da luogo di «resistenza» delle culture subalterne (alle dinamiche omologanti dello sviluppo proprie del secolo breve), a un processo sempre più guidato da soggetti spesso con poco capitale economico, ma con moltissimo capitale culturale e relazionale. Dinamiche che rimodellano lo spazio urbano e territoriale in modo, più o meno inconsapevolmente, funzionale a processi di gentrificazione. Le logiche dell'innovazione sociale e della produzione culturale non di rado risultano più conflittuali con le esigenze dei soggetti più deboli, che con i soggetti forti del nuovo capitalismo cognitivo.

3. *Come operare oggi?*

Angelo Salento: Arturo Lanzani mette in luce alcuni aspetti ambivalenti della critica sociale. Il capitalismo – lo insegnava Gramsci e lo hanno ricordato Boltanski e Chiapello – fagocita la critica, modificandola in occasione di trasformazione. La dialettica sociale è rimasta interna al-

le dinamiche del capitalismo. In ogni modo, se si possa esercitare una critica alla teoria amministrativa dei bisogni – qualcuno direbbe «al grigiore della socialdemocrazia» – senza offrire una sponda alla riproduzione del capitale e del capitalismo, è certamente una questione aperta.

Anche se muoviamo dal più modesto obiettivo di mettere la società al riparo dalle dinamiche di accumulazione capitalistica, dobbiamo constatare che negli ultimi vent'anni abbiamo imparato soprattutto ad aggiustare, a rammendare. È certamente una virtù preziosa. L'Italia, più di altri paesi, pullula di esperienze di autorganizzazione economica, di innovazione sociale, di cooperazione. Tuttavia, è chiaro che non basta. È sempre più diffusa l'impressione che «non funzioni nulla» di ciò che conta per il benessere della società e questo, con un corpo sociale sempre più risentito e polarizzato, sta dando forma alla politica, come emerge anche dalle ricerche di Andrés Rodríguez-Pose sulle nuove geografie elettorali.

Occorre una nuova costituzione per l'economia fondamentale, con nuove logiche e nuovi piani di organizzazione, basata su una concezione pluralista dell'economia: la vita economica non può funzionare sulla base di leggi uniche e universalmente valide, perché un sistema sanitario è una cosa diversa da una fabbrica di automobili. I classici dell'economia lo sapevano bene – e ben distinguevano il profitto dalla rendita – ma la cultura marginalista, con il suo riduzionismo metodologico, lo ha dimenticato.

La strada è piena di problemi, di veri e propri dilemmi, che non hanno una soluzione univoca e che richiedono una capacità progettuale interdisciplinare. Un grande tema riguarda lo spazio, le scale, ma di questo diremo più in là. Un'altra grande questione riguarda il finanziamento dell'economia fondamentale, soprattutto in un'epoca post-crescita. È difficile immaginare che si possano rinnovare i settori economici fondamentali senza una tassazione fortemente progressiva, l'esatto contrario di quanto è avvenuto nell'ultimo quarto di secolo. Ma anche una tassazione confiscatoria per i ricchi e i super-ricchi potrebbe non essere sufficiente. Una moltitudine di individui che ritengono di essere sempre meritevoli, ma raramente si dispongono a contribuire, dovrebbe persuadersi che solo sacrificando una fetta molto grande di redditi e patrimoni familiari si può rimettere in piedi l'economia fondamentale. Si dirà che il problema del finanziamento infrastrutturale si può risolvere con il capitale finanziario privato, quello dei fondi di investimento. Ma qui si apre un nuovo dilemma, di ordine temporale, perché gli investimenti privati esigono una remunerazione nel breve termine, mentre la temporalità infrastrutturale è di lungo periodo. Si

veda quanto controversa sia oggi la governance di Autostrade per l'Italia, controllata da Cassa depositi e prestiti insieme a due grandi fondi: è difficile convenire su quanta parte dei pedaggi debba finanziare la manutenzione straordinaria e quanta debba diventare dividendo.

E ancora: quali sono, oggi, i soggetti politici e sociali capaci di esprimere uno sforzo per una progettualità siffatta? Qui riesco a riferirmi solo a un'idea di *alleanze* per la vivibilità, costruite attorno alla consapevolezza che, in una società deprivata, nessuno può acquistare il benessere con il proprio reddito. Attorno a questa consapevolezza può emergere un *noi*. Fra i soggetti che possono esercitare un'*advocacy* dell'economia fondamentale ci sono probabilmente i sindacati, che hanno un'organizzazione multiscalare. Ma anche il terzo settore e il multiverso degli innovatori sociali potrebbero trovare una capacità di *voce* coordinata, una progettualità sovra-locale e non strettamente settoriale. Il tema dell'azione politica è molto sentito in una parte del terzo settore, ma non ci sono ancora prospettive mature. Aggiungerei che anche le professioni possono dare un contributo enorme. Thorstein Veblen, un secolo fa, azzardava che gli ingegneri potessero sconfinare l'irresponsabilità dei capitani d'industria riappropriandosi della propria centralità nel sistema della produzione. Era un'ipotesi decisamente troppo ottimista. Però è certo che l'economia fondamentale ha bisogno di un nuovo managerialismo tecnico, alternativo a quello finanziario. Questa volta i tecnici devono ritrovare o reinventare una *publicness* delle professioni: una capacità di dialogare con la società, di lavorare in chiave interdisciplinare, di mettere al centro la cura e la manutenzione, di pensare gli artefatti in un rapporto co-evolutivo con l'ambiente. Possiamo chiamarla anche, in senso lato, *ripoliticizzazione* delle pratiche professionali, una consapevolezza dei diversi ordini di valore in gioco. D'altro canto, da sociologo penso che collaborare con i tecnici possa essere una sfida molto attraente per le scienze sociali.

Arturo Lanzani: Cosa possiamo fare muovendo dalla nostra cultura storicamente stratificata, dal nostro sapere tecnico e progettuale? Preliminarmente, credo che dobbiamo stare nelle pratiche di governo del territorio, senza rinunciare a prendere voce in forma critica in quel poco di dibattito pubblico che è relativo alle scelte di organizzazione del territorio e della città, di trasformazione dei suoli degli insediamenti e del paesaggio. Rimanendo pragmatici e possibilisti ovunque si possa, dobbiamo tuttavia ridare spazio a una nostra specifica intenzionalità progettuale tecnico-politica, prendendo le distanze da riduttive visioni del fare disciplinare come fare mediatore e facilitatore. Il riformismo

minimalista e iperadattivo in cui è caduta buona parte della cultura urbanistica negli ultimi trent'anni, ci rende irrilevanti e inutili. Senza una riappropriazione della politicità implicita del mestiere, che può alimentare la collaborazione ma spesso anche il conflitto con le attuali pratiche di governo del territorio e con gli attori che le sostengono, credo che non si possa fare nulla.

Fatta questa premessa, mi sembra che possiamo sviluppare tre linee di lavoro. In primo luogo, mi sembra utile ragionare di nuovo su quale sia oggi la nuova combinazione delle infrastrutture dell'economia fondamentale che possiamo contribuire a realizzare. In questo senso, credo che vadano messe in discussione quelle esperienze di rigenerazione urbana che sostengono che gli «standard» urbanistici siano oramai garantiti, alleggerendo così oneri o monetizzandoli in forme generiche. Molto capitale quotidiano urbano e territoriale va profondamente ripensato. Si pensi alle strade urbane e urbanizzate che devono ridare spazio ad altre forme di mobilità e allo stare oltre che al movimento automobilistico, ma anche che debbono garantire appena è possibile forme diverse di raccolta e smaltimento delle acque meteoriche e di abbattimento delle bolle del calore. Si pensi a come le residue strade e carraresce rurali possano garantire, una volta riammagliate, con un fondo sistemato e ripiantumate, sia la fruizione degli spazi aperti, sia un avvio di riqualificazione ecologica. L'innalzamento delle temperature fa riscoprire il valore di attrezzature abbandonate o privatizzate come i centri balneari urbani e assegna nuovi ruoli alla forestazione urbana. Il radicale cambiamento demografico (con denatalità, invecchiamento e nuovi modelli famigliari emergenti) dovrebbe spingere a ripensare non solo alcuni spazi un tempo pensati per infanzia e adolescenza, ma anche aspetti minuti e rilevanti dello spazio urbano. La questione abitativa ritorna a essere rilevante (se ha mai cessato di esserlo), ma assume forme radicalmente diverse nei diversi contesti insediativi e per popolazioni differenti. Nelle molte città e territori urbanizzati in decisa contrazione demografica, sempre più spesso il disagio si annida tra proprietari in via di impoverimento (per i rilevanti costi di gestione della casa), e il mercato dell'affitto privato con un minimo di regolazione e di garanzie (rispetto ai fenomeni di insolvenza) potrebbe dare una risposta generalizzata a chi è più fragile. Nelle aree urbane e nei contesti paesaggisti che attraggono il disagio abitativo, esso assume profili assai differenti: riguarda i lavoratori poveri che vi risiedono e che richiedono case in affitto a buon mercato, ma anche la popolazione giovane con forte capitale culturale e relazionale che vi arriva, i vecchi residenti espulsi se in affitto, spiazzati da un ambiente urbano sempre più costo-

so e pensato per altri se proprietari. Dobbiamo sottolineare nel dibattito pubblico l'urgenza e l'utilità sociale ed ecologica di questo ripensamento e dobbiamo sperimentare nelle pratiche progettuali i modi con cui può realizzarsi. Intercettare la rendita immobiliare dove ancora si produce rimane uno strumento finanziario da attivare a questo scopo. Parimenti, il suo finanziamento può derivare da un diverso governo delle partecipate e un più duro confronto (non locale) con i grandi attori delle trasformazioni territoriali (il capitalismo delle piattaforme, i soggetti della logistica e delle reti).

Il secondo tema dovrebbe essere una ripresa di quello sforzo di composizione spaziale delle diverse infrastrutture dell'economia fondamentale, e di un loro più stretto intreccio con la più complessa struttura insediativa e territoriale. Non si tratta di invocare una forma tradizionale di piano, ma di contrastare un dominio di autoreferenziali razionalità settoriali che fanno venir meno nei territori preziose condizioni di urbanità e di naturalità. In questa direzione ben venga il tema delle piazze scolastiche. Esso, tuttavia, va inteso come un primo passaggio nella direzione di più complesse trame dello spazio pubblico e dello spazio di naturalità in tutti i contesti di vita. Parimenti l'immagine della città dei quindici minuti di Carlos Moreno – ripresa da Ezio Manzini – che recupera più o meno consapevolmente gli schemi dell'organizzazione delle unità di quartiere di Clarence Perry, formulate dentro il piano strategico di New York del 1929, può essere uno spunto per ragionare su quanto continuo l'offerta di servizi e l'attività di prossimità per il benessere di alcune popolazioni, ma non può ridursi a una ricetta meccanica che ignora alcuni rischi legati a quel modello e quanto possono dare altri schemi – ad esempio reticolari – di ordinamento spaziale delle attrezzature. Egualmente, l'attenzione al verde e alle forestazioni urbane, periferiche e periurbane non deve tradursi in schemi formali imposti ai contesti in cui si agisce e deve evitare di diventare funzionale a esercizi di confinamento e segregazione. In tutti i casi, dobbiamo oggi avere maggior consapevolezza di come qualsiasi tentativo di questo genere deve aprire un conflitto corpo a corpo e quotidiano con le più forti razionalità settoriali e specialistiche che operano nei diversi settori della pubblica amministrazione e nelle aziende partecipate. Per farlo, abbiamo bisogno sia di un disegno e di una visione di insieme, sia di azioni concrete, anche minute ma esperibili, azioni attivabili solo attraverso continui confronti, cooperazioni e conflitti, attraverso un lavoro minuto dentro le amministrazioni pubbliche, che sappia tra l'altro valorizzare, ma anche talvolta orientare, i possibili contributi di pratiche autorganizzative.

Un terzo tema di lavoro riguarda la ricerca di una nuova connotazione degli spazi dell'economia fondamentale, che deve far proprie alcune delle critiche «libertarie» al welfare socialdemocratico. Dovremmo ricercare spazi pubblici sempre meno precisamente finalizzati e funzionalizzati e sempre più multifunzionali, flessibili nei loro usi e reinterpretabili da chi li utilizza. Dovremmo riprodurre spazi collettivi e terzi tra quelli pubblici e privati (ad esempio, ripensando gli spazi urbani commerciali vuoti al piano terra, così tante infrastrutture e manufatti rurali). Dovremmo lavorare su spazi non più lisci, ma «ruvidi», rimodellati dai nostri corpi, dove sia facilitato il reciproco approssimarsi di soggetti che convivono senza condividere gli stessi valori e le stesse culture, di esseri umani e non, e di molteplici cose dotate di una propria vita (e irriducibili a oggetti funzionali). Alcune realizzazioni della cultura paesaggistica, delle pratiche artistiche in ambiente urbano dentro le pratiche dell'urbanistica tattica, ci offrono utili spunti in questa direzione. Urbanistica e ricerca sociale dovrebbero impegnarsi in un difficile lavoro di promozione di spazi «altri» rispetto a quelli lisci e funzionali riferiti a soggetti «medi» propri di tanta stagione socialdemocratica, ma anche rispetto agli spazi iperpersonalizzati, scenografici e spettacolarizzati, che le logiche della comunicazione e del marketing territoriali ci propongono oggi.

4. *Differenze territoriali e azioni transcalari.*

Angelo Salento: A proposito del bisogno di una nuova immaginazione interdisciplinare dello spazio e degli spazi, accennavo al dilemma delle scale di intervento. Consideriamo un esempio noto a tutti: un'autostrada è una risorsa per chi si muove su una scala macro, ma sulla scala micro produce fratture e gerarchizzazioni, con i conflitti che ne conseguono. Sarà improbabile che un processo di partecipazione possa definire una soluzione accettabile del Passante di Bologna – lo dico soltanto a titolo di esempio – se a monte manca una progettazione equilibrata del mix infrastrutturale. Inoltre, per quanto gli approcci *place-based* abbiano innescato grandi innovazioni – dobbiamo accettare un'evidenza ineluttabile: le attività economiche fondamentali non sono gestibili tutte sulla stessa scala. Oggi possiamo pensare di controllare localmente una parte della produzione e della distribuzione elettrica, o frazioni della produzione e distribuzione alimentare, magari anche segmenti di welfare assistenziale (e tutto questo non senza difficoltà), ma la maggior parte dei sistemi socio-tecnici fondamentali – la sanità, l'istruzione, i trasporti interregionali e internazionali, e molti altri –

non sono e non possono essere dispositivi locali: devono essere progettati, sviluppati, gestiti, mantenuti su una scala molto più ampia, possibilmente continentale. Oggi, manca spesso anche la cognizione basilare delle dinamiche gestionali di sistemi siffatti, che d'altro canto presentano molte opacità. La crisi del sistema dei partiti – insieme alla repressione subita dai movimenti sociali nei primi anni duemila – ha spinto la società civile a mettere da parte la *voice* e a operare «nel piccolo», con l'azione sociale diretta, nella dimensione in cui si può far da sé o in forme micro-cooperative. Ci siamo abituati a ragionare e a lavorare con la forza del radicamento territoriale, ma anche entro i suoi limiti. Larga parte del terzo settore ha incorporato la tendenza a guardare con sospetto ciò che trascende la prossimità e anche a diffidare dell'azione pubblica. La cultura della sussidiarietà – declinata spesso come un non guardare al di là della provincia – ha legittimato anche il processo di regionalizzazione cosiddetto «federalista», che ha introdotto nuove fratture nei *reliance systems*. Abbiamo venti sistemi sanitari, venti sistemi di trasporto regionale, rischiamo di avere venti sistemi di istruzione: una deriva verso la dis-organizzazione.

Arturo Lanzani: Ancora una volta condivido quanto afferma Angelo Salento sui limiti di un agire locale o localistico che rende impossibile il governo di alcune infrastrutture e servizi, così come il suo invito a tenere conto della differenza dei contesti. Aggiungo poche cose. Nella provincia italiana, in molta «Italia di mezzo», ossia in gran parte del paese, la possibilità di governo di questa riproduzione del capitale quotidiano è resa impossibile da una parte dalle politiche settoriali, dall'altra dall'inadeguatezza del municipalismo (che pure in passato ebbe un ruolo virtuoso). Per farlo abbiamo bisogno di qualche forma più stabile di governance intercomunale, ma anche di uno sforzo immaginativo di riflessione sulle riforme possibili degli assetti insediativi. Inoltre, dobbiamo ragionare su temi che hanno certamente rilevanza nazionale (come quelli della mitigazione, dell'adattamento climatico, del diritto all'abitare) con una piena consapevolezza della radicale differenza con cui questi temi generali vanno trattati in ciascun contesto e quindi della fallacia di modelli generalizzati e soluzioni uniformi. Infine, dobbiamo considerare di più la dimensione temporale, intrecciata a quella territoriale, ad esempio riflettendo sul possibile carattere anticiclico che le politiche dello sviluppo urbanistico e della rigenerazione urbana possono avere. Infine – e chiudo con questo – il riferimento alla dimensione territoriale deve far proprio quel riferimento alle forme plurali di «agentività» di cose animate, umane e non, di cui ci ha parlato l'ultimo Latour.

Parte seconda
Declinazioni della publicness: ambiti, temi, strumenti

I. Publicness, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso

di Carolina Pacchi e Michele Zazzi

1. Introduzione.

La sessione «*Publicness* come partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso»¹, ha offerto un quadro articolato delle trasformazioni in atto nei processi di governo della città e del territorio, mettendo in luce come il concetto di *publicness* rappresenti oggi una chiave teorica e operativa cruciale per interrogare il rapporto tra urbanistica, potere e società. I contributi presentati hanno mostrato come la *publicness* non possa essere ridotta a una mera condizione giuridica dello spazio o a un attributo formale delle politiche pubbliche, ma vada piuttosto intesa come una qualità relazionale, dinamica e intrinsecamente conflittuale, prodotta dall'interazione tra attori istituzionali, comunità locali, movimenti sociali e soggetti economici.

Nel confronto tra approcci teorici e strumenti operativi sono emersi, da un lato, i riferimenti consolidati alle prospettive della *collaborative planning theory*, che enfatizzano il valore della deliberazione, dell'inclusione e della costruzione di consenso nei processi decisionali (Forester 1982; Healey 1997; Innes - Booher 2010), dall'altro, approcci critici riconducibili a tradizioni radicali e post-strutturaliste, che interpretano la partecipazione come un terreno di conflitto e di ridefinizione delle asimmetrie di potere, in cui la sostanziale parità tra i partecipanti non può essere considerata un presupposto (Fraser 1990; Lefebvre 1996; Purcell 2002; Harvey 2012). In questa seconda prospettiva, la *publicness* non coincide con l'apertura procedurale dei processi decisionali, ma si costruisce attraverso pratiche di rivendicazione, mobilitazione e uso dello spazio, capaci di mettere in discussione i confini

¹ La sessione è stata animata dai seguenti discussant: Barbara Caselli, Università di Parma; Giovanni Laino, Università degli Studi di Napoli Federico II; Elena Ostanel, Università Iuav di Venezia e Camilla Perrone, Università degli Studi di Firenze.

consolidati tra pubblico e privato e le relazioni tra contesti istituzionali e informali.

Diversi contributi hanno evidenziato come le pratiche di cittadinanza attiva e di mobilitazione dal basso possano integrare, ma anche sfidare, i dispositivi partecipativi istituzionali, contribuendo alla costruzione di forme di governance allargata. Tali processi non sono tuttavia esenti da ambiguità. Riprendendo il dibattito inaugurato da Arnstein (1969) e successivamente approfondito, tra gli altri, da Cornwall (2008), la sessione ha mostrato come la partecipazione possa oscillare tra pratiche di effettiva capacitazione e forme più deboli o meramente retoriche, talvolta funzionali alla legittimazione di decisioni già assunte. Analisi critiche della partecipazione nei processi di pianificazione evidenziano, infatti, come l'apertura procedurale possa tradursi in una legittimazione *ex post* delle scelte, senza un reale trasferimento di potere decisionale (Zakhour 2020). In questo senso, la governance allargata non costituisce di per sé una garanzia di inclusività, ma richiede dispositivi istituzionali capaci di riconoscere e compensare le disegualianze strutturali che attraversano lo spazio urbano e territoriale (Young 2000; Paba 2010). La *publicness* può allora configurarsi come uno strumento critico per valutare il grado di effettiva redistribuzione del potere decisionale all'interno delle politiche pubbliche applicate alla città.

Un ulteriore asse di riflessione ha riguardato il tema delle disegualianze sociali e della pluralità dei soggetti coinvolti. Le società urbane contemporanee sono attraversate da profonde differenziazioni socio-economiche, culturali e spaziali che incidono sulle possibilità di accesso ai processi partecipativi e sulla capacità effettiva di incidere sulle decisioni. I contributi hanno messo in luce come una *publicness* differenziata possa tanto ampliare le opportunità di riconoscimento e inclusione, quanto produrre nuove forme di esclusione e polarizzazione, soprattutto quando le pratiche partecipative favoriscano i gruppi più organizzati o dotati di maggiori risorse.

Infine, in dialogo con il dibattito sui *commons* urbani (Low - Smith 2006), la sessione ha evidenziato come una diversa concezione della proprietà e dello spazio pubblico possa orientare politiche, piani e progetti più sensibili alle esigenze collettive. In questa prospettiva, la *publicness* si configura come un campo di sperimentazione istituzionale e sociale, nel quale le azioni di capacitazione possano rafforzare il ruolo dei cittadini nei processi decisionali, senza necessariamente ricadere in logiche di delega o cooptazione, attraverso l'elaborazione di forme di istituzionalizzazione e regole d'uso originali. Nel loro insieme, i contributi restituiscono un quadro della *publicness* come concetto

intrinsecamente plurale, instabile e contestato, capace di mantenere aperto lo spazio di interrogazione sulle relazioni tra spazio, potere e democrazia, e di contribuire a ripensare l'urbanistica come pratica situata, riflessiva e intrinsecamente politica.

2. *Publicness e dibattito nello spazio urbano.*

Un primo ambito di riflessione riguarda le esperienze di coinvolgimento e partecipazione di scala urbana o di scala micro, di quartiere: il ripensamento, la riqualificazione e il ridisegno di spazi pubblici aperti e spazi dei servizi e del welfare (ad esempio, le scuole), così come gli interventi mirati a popolazioni fragili e gruppi urbani ai margini. In questi casi, la riflessione sulla *publicness* si concentra da un lato sui contenuti, sull'oggetto dei percorsi di coinvolgimento e partecipazione, dall'altro sul processo in sé.

Percorsi ed esperienze hanno mostrato negli ultimi anni obiettivi differenti: dalle strategie di inclusione di gruppi svantaggiati, al miglioramento dell'accessibilità degli spazi e dei servizi urbani, al disegno e alla creazione di nuovi spazi, fisici, sociali e culturali, per sostenere e rafforzare lo scambio, la capacitazione, l'empowerment e, in ultima analisi, l'*agency* di diversi gruppi di cittadini.

Si può provare a leggere l'articolazione e la diversità delle esperienze partendo dalle diverse dimensioni del «cubo della democrazia» (Fung 2006), che prova a riflettere su chi siano i diversi tipi di cittadini e le diverse popolazioni urbane che partecipano; quali siano le modalità di interazione; e infine quali i diversi livelli di empowerment nei confronti delle decisioni e dell'agenda urbana che sono esito di questi percorsi. Lette attraverso questa lente, le esperienze discusse si situano in punti e dimensioni differenti, legate a mutevoli concezioni di pubblico e di *publicness*. Così come diverse concezioni di partecipazione di *publicness* influenzano modi e obiettivi dei processi nel loro farsi, allo stesso tempo l'effettivo svolgimento di questi percorsi retroagisce sulle concezioni e le modifica, attraverso l'accumulo di esperienze, decisioni, contrasti e conflitti.

Da questo punto di vista, il dibattito mette in luce situazioni differenti, ma che mostrano diversi elementi ricorrenti, alcuni caratteristici del contesto italiano, altri di carattere più generale. Se guardiamo a *chi partecipa*, vi sono forme di coinvolgimento aperte, a cui platee ampie sono invitate a partecipare, ma assistiamo anche, sempre più spesso, a forme di coinvolgimento mirato di specifiche popolazioni o gruppi di

cittadini, sia perché essi sono radicati in contesti specifici, oggetto della progettazione, sia perché sono stati proprio quei gruppi di cittadini a mobilitarsi e a manifestare la volontà di essere coinvolti nei processi di decisione e disegno dei loro spazi di vita quotidiana esercitando, non solo la difesa di interessi, ma una capacità di immaginare futuri possibili in grado di andare oltre la dimensione delle richieste individuali.

Guardando invece alle *modalità di interazione*, negli ultimi anni in Italia abbiamo assistito a interessanti modi di interazione che non contemplano solo la forma della discussione, del dibattito e, in ultima analisi, l'uso della parola (in presenza o attraverso la mediazione di piattaforme digitali), ma coinvolgono sempre più spesso cittadini e altri attori organizzati in forme di azione diretta sul territorio, con interventi micro-trasformativi (Laino 2012; Pacchi 2020).

Infine, per quanto riguarda i livelli di empowerment effettivo di cittadini, associazioni e gruppi locali sul territorio, assistiamo spesso a forme molto leggere, che riguardano consultazioni di natura preventiva, alle quali non sempre fanno seguito percorsi effettivi di trasformazione, oppure interazioni mirate in fasi avanzate dei percorsi progettuali, capaci, quindi, di incidere operativamente sulle scelte, ma non di rimetterne in discussione i presupposti. Stretti tra le difficoltà di accedere a forme più sostanzive di empowerment e l'accettazione di forme poco incisive, cittadini e gruppi locali nel contesto italiano dimostrano comunque una capacità originale e una creatività nell'accettare le sfide poste da contesti partecipativi non sempre dotati di reale forza trasformativa.

3. Strumenti e procedure: partecipazione istituzionale e attivismo dal basso.

La dimensione di *publicness* si articola spesso seguendo il filo di sperimentazioni differenti, plurali, vitali, quanto non sempre coerenti, e spesso di vita breve. Se guardiamo alla dimensione dei processi, degli strumenti, delle procedure e degli attori coinvolti, le esperienze si articolano in famiglie riconducibili a forme più istituzionali oppure a forme insorgenti (Holston 2008) basate su percorsi di autorganizzazione dal basso.

Nel primo caso, attori pubblici di diversa natura (amministrazioni locali del territorio, scuole ecc.) avviano percorsi di coinvolgimento, spesso con un duplice obiettivo: migliorare la qualità degli esiti in termini di pertinenza delle scelte progettuali, accessibilità, diffusione, e al-

lo stesso tempo incidere sulla qualità e l'apertura dei processi decisionali, rafforzando al contempo capacità democratiche e modalità di articolazione della cittadinanza, in particolare per popolazioni ritenute più fragili o in condizioni di svantaggio.

In alcuni casi, i percorsi di partecipazione e coinvolgimento si inscrivono all'interno di strumenti formalizzati, anche se spesso non inquadrati in una normativa generale strutturata, come, ad esempio, nel caso del dibattito pubblico in Francia o delle diverse forme di partecipazione strutturata diffuse nei contesti olandese o tedesco. Tali strumenti sono a volte strettamente legati a dispositivi di pianificazione alle diverse scale, oppure a dispositivi volti a rafforzare la partecipazione civica e il coinvolgimento dei cittadini in percorsi di attuazione concreta e di co-partecipazione negli interventi. Si pensi a esperienze come il Bilancio partecipativo, sperimentato a livello globale e anche nel contesto italiano da diverse amministrazioni, piccole e grandi, nei primi anni duemila, o per altri versi ai Patti di collaborazione, nati in Italia dalla riflessione sulle potenzialità aperte dal Titolo V della Costituzione e legati all'aspirazione a forme più piene di democrazia locale e cittadinanza (Arena - Bombardelli 2002).

In altri casi, i percorsi nascono a ridosso di iter di pianificazione, disegno di politiche urbane e progettazione, nei quali sia per ragioni di miglioramento della qualità e dell'articolazione delle conoscenze, sia per prevenire momenti di potenziale contrasto e conflitto, le amministrazioni locali decidono di aprire parte del percorso a una platea differenziata di soggetti non istituzionali. Nella maggior parte dei casi, la dimensione di *publicness* è cercata nell'apertura del percorso a tutti gli attori potenzialmente interessati, con il rischio di autoselezione e sovrarappresentazione di soggetti già organizzati o comunque vocali. Molti casi mostrano, infatti, come nelle città italiane siano ancora relativamente rare esperienze che riflettano su modalità di coinvolgimento come il sorteggio, o altre forme volte a garantire rappresentatività potenzialmente più equilibrata.

Nel secondo caso emergono, invece, iniziative dal basso che mirano principalmente a disegnare e accompagnare le trasformazioni urbane al di fuori delle cornici istituzionali. Tali iniziative, animate in particolare da cittadini, gruppi informali, associazioni, università impegnate sui territori, collettivi contro-culturali, si relazionano alle politiche pubbliche e agli attori istituzionali secondo prospettive differenti, che possono comprendere modalità cooperative e collaborative (Moulaert e altri 2007), oppositive e conflittuali (Gualini 2015) o basate sulla ricerca di autonomia. È importante qui comprendere non solo se l'orientamento

sia appunto cooperativo o conflittuale, ma anche quale sia l'intensità dell'impegno della società civile nella progettazione e nell'attuazione, e se le relazioni che si creano con le amministrazioni siano mono o bidirezionali. Qui, come emerge con chiarezza dall'analisi di molti casi, è cruciale considerare il fattore tempo, che articola e accumula in modo selettivo le esperienze e permette il sedimentarsi di relazioni, modi di fare, percorsi di capacitazione e di potenziale empowerment.

A partire dai temi di discussione evidenziati, gli esiti dei percorsi di coinvolgimento e dei tentativi di governance allargata pongono, quindi, interrogativi aperti non solo rispetto alla dimensione della *publicness*, ma anche in termini di marginalità, efficacia, legittimità e possibile contributo alla giustizia spaziale (Fung 2015). Sebbene le forme più istituzionalizzate abbiano spesso un respiro maggiore, raramente, anche per l'episodicità dei vari progetti e programmi, riescono a radicare reti generative e capacità trasformative. D'altro canto, le iniziative dal basso, benché senz'altro più radicate nelle reti dense dei contesti di vita quotidiana, non sempre mostrano la capacità di superare i limiti dimensionali e di contesto in cui sono emerse, portando innovazioni solo incrementali. Come molte analisi e riflessioni hanno mostrato, una prospettiva di *publicness* capace di sostenere, consolidare e diffondere i benefici di queste iniziative, può quindi essere esplorata con la consapevolezza dei rischi potenziali in termini di irrigidimento e cooptazione.

4. *Publicness e dimensione ambientale nelle politiche urbane e territoriali.*

Una terza linea di riflessione riguarda il ruolo della *publicness* nella centralità assunta dalla dimensione ambientale delle politiche urbane e territoriali, con particolare riferimento alla crisi climatica. L'integrazione degli obiettivi di mitigazione e adattamento nei quadri di policy e negli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, sta contribuendo a ridefinire il concetto stesso di *publicness*, ampliandone l'ambito semantico e operativo oltre i confini tradizionali dello spazio pubblico urbano. La crisi climatica non agisce, infatti, come semplice sfondo delle politiche, ma come fattore trasformativo in grado di mettere in discussione le forme e le responsabilità dell'azione pubblica, nonché i modi di produzione delle decisioni collettive (Bulkeley 2013; Lawrence - Laybourn-Langton 2021).

Le politiche climatiche si confrontano con fenomeni complessi – aumento degli eventi estremi, carenza idrica, perdita di biodiversità,

esposizione differenziata ai rischi ambientali – che impongono la riconsiderazione del rapporto tra spazio, potere e decisione pubblica. Come mostrano recenti contributi sulla governance climatica, la costruzione di politiche efficaci e legittime dipende principalmente dalla capacità di riconoscere la pluralità degli attori coinvolti e le profonde asimmetrie sociali e territoriali che caratterizzano l'esposizione agli impatti ambientali (Murphy-Greene 2022; Petersen - Ducros 2022).

Questo ampliamento del campo della *publicness* appare particolarmente evidente nei territori rurali, interni e marginali, dove gli effetti della crisi climatica si intrecciano con processi di lungo periodo quali spopolamento, fragilità economica e riduzione dei servizi di interesse collettivo. In tali contesti, la relazione tra *publicness* e ambiente assume caratteri legati alla forte interdipendenza tra pratiche insediative, attività produttive e sistemi ecologici, richiamando una nozione di territorio esito di processi storici di coevoluzione tra comunità e ambiente (Magnaghi 2010). La *publicness* si costruisce allora attraverso pratiche di uso, cura e gestione collettiva delle risorse naturali, assumendo gli esiti del dibattito sui beni comuni ambientali e sulle forme di governance policentrica (Ostrom 2010; De Angelis 2017).

Le politiche urbane e territoriali orientate alla transizione ecologica devono, tuttavia, confrontarsi con una tensione strutturale: da un lato, strumenti quali piani urbanistici, piani territoriali e piani di adattamento climatico rappresentano tentativi di istituzionalizzare la dimensione ambientale e di renderla oggetto di decisione pubblica; dall'altro, numerosi studi mostrano come tali strumenti, nonché le parole «chiave» collegate, rischiano di produrre una *publicness* fondata su linguaggi esperti e procedure standardizzate che possono limitare l'effettiva partecipazione delle comunità coinvolte, nonché tendere a neutralizzare il conflitto (Flyvbjerg 1998; Davoudi 2021).

In particolare, nei territori marginali, l'adozione acritica delle retoriche della resilienza e della sostenibilità può legittimare nuove forme di appropriazione del territorio. Politiche di compensazione ecologica o produzione energetica «verde» rischiano di assumere caratteri estrattivi, producendo nuove disuguaglianze spaziali e trasferendo i costi della transizione su gruppi sociali già vulnerabili. Come sottolineato dalla letteratura sulla giustizia climatica, l'assenza di un'esplicita attenzione alle dimensioni distributive e procedurali delle politiche ambientali può arrivare a compromettere la stessa legittimità dell'azione pubblica (Agyeman 2013; Chancel 2020).

In questo quadro, le pratiche di cittadinanza attiva e di mobilitazione dal basso assumono un ruolo cruciale nel ridefinire la *publicness* am-

bientale. Movimenti per la difesa del territorio, comitati locali e iniziative di autogoverno, contribuiscono a rendere visibili i conflitti ambientali e a riaffermare il carattere politico delle scelte territoriali

5. *Publicness e partecipazione istituzionale nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale.*

Un ultimo approfondimento riguarda il ruolo che la partecipazione istituzionale continua a svolgere nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale. I dispositivi partecipativi formalmente associati all'elaborazione di piani, programmi e progetti hanno sempre rappresentato un ambito privilegiato per definire e regolare istituzionalmente la *publicness*, traducendosi in procedure, tempi e spazi di interazione «codificata» tra amministrazioni, cittadini e portatori di interesse.

Nel quadro italiano, a partire dagli anni novanta, la progressiva integrazione di pratiche partecipative negli strumenti di pianificazione ha segnato una trasformazione rilevante dell'azione pubblica, accompagnata da un ampio dibattito teorico nel quale la partecipazione è stata concepita come spazio deliberativo orientato alla costruzione di consenso, all'apprendimento collettivo e all'integrazione di saperi esperti e locali. In questa prospettiva, la *publicness* si è rafforzata attraverso l'apertura dei processi decisionali e la trasparenza delle procedure, contribuendo a superare la rigidità dei modelli gerarchici della pianificazione regolativa tradizionale.

Numerosi studi, tuttavia, hanno evidenziato i limiti strutturali di questo impianto, sottolineando come le arene partecipative istituzionalizzate siano attraversate da asimmetrie di potere che condizionano l'accesso ai processi decisionali e la capacità di influenza degli attori coinvolti (Flyvbjerg 1998; Purcell 2002). In questa chiave, la *publicness* prodotta dalla partecipazione istituzionale appare spesso selettiva, regolata da dispositivi che tendono a favorire soggetti più organizzati o prossimi ai linguaggi amministrativi.

Nei contesti urbani, tali dinamiche si intrecciano con società altamente differenziate, segnate da disuguaglianze socio-economiche, culturali e spaziali. Come evidenziato dai riferimenti disciplinari inerenti alla giustizia urbana, la partecipazione può rafforzare tali disuguaglianze, contribuendo alla costruzione di una *publicness* «stratificata» (Young 2000; Fainstein 2010). Studi più recenti, inoltre, hanno mostrato quanto, in assenza di politiche di capacitazione esplicite, i processi partecipativi rischino di produrre forme di inclusione meramente pro-

cedurali, prive di reale incidenza sulle decisioni di piano (Abas e altri 2023; Hakiman - Sheely 2025).

Ponendo attenzione agli ambiti metropolitani e comunque di scala territoriale, la partecipazione istituzionale tende ad assumere configurazioni differenti, legate alla pianificazione di area vasta, ai piani di settore, alla pianificazione strategica e alle politiche di sviluppo locale. Qui, la costruzione della *publicness* si confronta con la necessità di tenere insieme scale diverse, interessi divergenti e temporalità difficilmente allineate. I processi collegati richiedono allora tempi lunghi, risorse disponibili con continuità e competenze specifiche opportunamente diffuse. Condizioni che raramente hanno trovato piena attuazione nei quadri istituzionali ordinari.

Un ulteriore elemento critico riguarda il rapporto tra partecipazione istituzionale e mobilitazione dal basso. Le pratiche di cittadinanza attiva possono integrare i dispositivi di piano, ma anche metterne in discussione i limiti, rendendo visibili conflitti che faticano a trovare spazio nelle procedure ufficiali. La standardizzazione dei processi partecipativi può tradursi in una neutralizzazione del conflitto e in una conseguente depoliticizzazione delle scelte (Swyngedouw 2005; Metzger, Allmendinger, Oosterlynck 2014).

Nel loro insieme, le esperienze discusse confermano che la partecipazione istituzionale costituisce un terreno cruciale ma intrinsecamente problematico per la costruzione della *publicness*. Essa può rappresentare uno spazio di innovazione democratica solo se accompagnata da un riconoscimento esplicito delle asimmetrie di potere e da politiche di capacitazione in grado di rafforzare il ruolo dei soggetti meno rappresentati. In questa prospettiva, la pianificazione urbanistica e territoriale è sempre più chiamata a ripensarsi come pratica riflessiva e politica, capace di agire come dispositivo di mediazione tra cooperazione e conflitto, tra apertura democratica e regolazione istituzionale.

Riferimenti bibliografici

Abas, A., Arifin, K., Ali, M. A. M., Khairil, M. 2023

A Systematic Literature Review on Public Participation in Decision Making for Local Authority Planning: A Decade of Progress and Challenges, in «Environmental Development», 46, pp. 1-13.

Agyeman, J. 2013

Introducing Just Sustainabilities. Policy, Planning, and Practice, Zed Books, London.

- Arena, G. - Bombardelli, M. (a cura di) 2022
L'amministrazione condivisa, Università degli Studi di Trento, Trento.
- Arnstein, S. R. 1969
A Ladder of Citizen Participation, in «Journal of the American Institute of Planners», XXXV, 4, pp. 216-24.
- Bulkeley, H. 2013
Cities and Climate Change, Routledge, London.
- Chancel, L. 2020
Unsustainable Inequalities. Social Justice and the Environment, Belknap Press-Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Cornwall, A. 2008
Unpacking «Participation». Models, Meanings and Practices, in «Community Development Journal», XLIII, 3, pp. 269-83.
- Davoudi, S. 2021
Resilience, Uncertainty, and Adaptive Planning, in E. Peker - A. Ataöv (a cura di), *Governance of Climate Responsive Cities*, Springer, Cham.
- De Angelis, M. 2017
Omnia Sunt Communia, Zed Books, London.
- Fainstein, S. 2010
The Just City, Cornell University Press, Ithaca.
- Flyvbjerg, B. 1998
Rationality and Power. Democracy in Practice, University of Chicago Press, Chicago.
- Forester, J. 1982
Planning in the Face of Power, in «Journal of the American Planning Association», XLVIII, 1, pp. 67-80.
- Fraser, N. 1990
Rethinking the Public Sphere. A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy, in «Social Text», 25-26, pp. 56-80.
- Fung, A. 2006
Varieties of Participation in Complex Governance, in «Public Administration Review», 66, pp. 66-75.
- Fung, A. 2015
Putting the Public Back into Governance. The Challenges of Citizen Participation and Its Future, in «Public Administration Review», LXXV, 4, pp. 513-22.
- Gualini, E. 2015
Conflict in the City: Democratic, Emancipatory – and Transformative? In Search of the Political in Planning Conflicts, in Id. (a cura di), *Planning and Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*, Routledge, London.
- Hakiman, K. - Sheely, R. 2025
Unlocking the Potential of Participatory Planning. How Flexible and Adaptive Governance Interventions Can Work in Practice, in «Studies in Comparative International Development», 60, pp. 43-80.

- Harvey, D. 2012
Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution, Verso, London-New York.
- Healey, P. 1997
Collaborative Planning, Macmillan, London.
- Holston, J. 2008
Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil, Princeton University Press, Princeton.
- Innes, J. - Booher, D. 2010
Planning with Complexity, Routledge, London.
- Laino, G. 2012
Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo, FrancoAngeli, Milano.
- Lawrence, M. - Laybourn-Langton, L. 2021
Planet on Fire, Verso, London-New York.
- Lefebvre, H. 1996
Writings on Cities, Blackwell, Oxford.
- Low, S. - Smith, N. (a cura di) 2006
The Politics of Public Space, Routledge, New York.
- Magnaghi, A. 2010
Il progetto locale, Bollati Boringhieri, Torino.
- Metzger, J., Allmendinger, P., Oosterlynck, S. (a cura di) 2014
Planning Against the Political. Democratic Deficits in European Territorial Governance, Routledge, New York.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Gonzalez, S., Swyngedouw, E. 2007
Introduction. Social Innovation and Governance in European Cities. Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation, in «European Urban and Regional Studies», XIV, 3, pp. 195-209.
- Murphy-Greene, C. (a cura di) 2022
Environmental Justice and Resiliency in an Age of Uncertainty, Routledge, New York.
- Ostrom, E. 2010
Governing the Commons, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paba, G. 2010
Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche, FrancoAngeli, Milano.
- Pacchi, C. 2020
Iniziative dal basso e trasformazioni urbane. L'attivismo civico di fronte alle dinamiche di governance locale, FrancoAngeli, Milano.
- Petersen, B. - Ducros, H. B. (a cura di) 2022
Justice in Climate Action Planning, Springer Nature, Cham.
- Purcell, M. 2002
Excavating Lefebvre, in «GeoJournal», LIII, 2-3, pp. 99-108.
- Swyngedouw, E. 2005
Governance Innovation and the Citizen. The Janus Face of Governance-beyond-the-State, in «Urban Studies», XLII, 11, pp. 1991-2006.

Young, I. M. 2000

Inclusion and Democracy, Oxford University Press, Oxford.

Zakhour, S. 2020

The Democratic Legitimacy of Public Participation in Planning. Contrasting Optimistic, Critical, and Agnostic Understandings, in «Planning Theory», XIX, 4, pp. 349-70.

II. Gli *housing studies* in Italia, tra avanzamenti della ricerca, ambiti di pratiche e questioni di agency

di Massimo Bricocoli e Laura Saija

In molti paesi, gli *housing studies* sono ambiti specifici e specializzati di ricerca. Nel Nord Europa si tratta di studi prossimi a sociologia, politiche pubbliche e studi organizzativo-aziendali, fondati su solide basi di dati e riferimenti governativi, che insieme restituiscono quadri esaustivi e articolati in materia di politiche abitative. Anche oltreoceano, dove esiste una lunga tradizione di politiche abitative basate sulla centralità del settore non profit rispetto a quello pubblico, esiste un'importante tradizione – nelle scienze sociali e politiche ma anche nel *planning* – di studio e ricerca sull'*housing*. Diversamente, in Italia, così come in altri paesi Sud-europei – a fronte di un quadro di politiche abitative tradizionalmente caratterizzate da un *mediterranean housing regime*, una governance frammentata con finanziamenti poco coordinati e discontinui – discontinuità e frammentazione hanno caratterizzato anche l'elaborazione sul fronte della raccolta di dati e della ricerca (Allen e altri 2004). Quest'ultima è poco strutturata a livello degli enti di governo ed è stata, per un lungo tempo, discontinua sul piano accademico e collocata in maniera incerta all'intersezione tra studi urbanistici e scienze sociali.

Eppure, una rilettura dei contributi presentati alle sessioni dedicate al tema abitativo nell'ambito delle conferenze Siu dal 2023 a oggi permette di rilevare una crescita significativa del livello di coerenza (cosa per nulla scontata per un convegno generalista), che sembra segnare un campo di studi più strutturato e consolidato, con specificità che certamente derivano dal contesto politico e istituzionale ma anche da una sua progressiva collocazione a ridosso della ricerca urbanistica (anche a fronte dell'esiguità della ricerca sociale in materia). Per questo ci è sembrato il caso, in questo contributo, di andare oltre un tentativo di individuare sinergie e convergenze tra quelli presentati in conferenza, al fine di individuare alcune direzioni e questioni di ricerca che potrebbero arricchire uno stato dell'arte già di interesse.

1. *Una crisi articolata di cui sappiamo già molto.*

I contributi e la discussione su «progetti e politiche della casa e dei servizi» fanno emergere la rilevanza e le articolazioni del problema abitativo che variano a seconda dei contesti territoriali e dei gruppi sociali, a fronte di un progressivo arretramento dell'azione pubblica in materia di welfare abitativo (Tosi 2017). Casa e servizi abitativi sono oggi attraversati da criticità rilevanti, strettamente connesse a profonde trasformazioni socio-demografiche e a processi di polarizzazione e frammentazione particolarmente accentuati (tra cui il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione, l'ampliamento delle disuguaglianze socio-economiche, la concentrazione della popolazione nei poli più attrattivi, il progressivo svuotamento delle aree periferiche e marginali ecc.).

Nell'inevitabile conflitto esistente tra valore d'uso e valore di scambio delle abitazioni in un'organizzazione socio-economica di carattere capitalista (Marcuse - Madden 2016), lo stato dell'arte della ricerca mostra come, nella congiuntura attuale, profitto e rendita dell'investimento immobiliare siano oggetto di scarsa regolazione pubblica mentre il peso crescente di logiche strettamente finanziarie genera forti criticità in termini di accesso alla casa e abbordabilità (Arbaci, Bricocoli, Salento 2022). Sono emblematici alcuni fenomeni a cui è stato dato ampio spazio durante la conferenza: le dinamiche di valorizzazione turistica che interessano porzioni importanti del patrimonio abitativo a scapito della sua funzione residenziale (cfr. contributo di Del Giudice alla Conferenza Siu 2025)¹; l'investimento sulle residenze universitarie, che traduce la prospettiva di un'offerta abitativa complementare al diritto allo studio in occasione di investimento privato a basso rischio e remunerazione certa (cfr. contributi di Mangialardi, Martinelli e Santangelo alla Conferenza Siu 2025); l'insufficienza qualitativa e quantitativa dello stock di edilizia residenziale pubblica servibile, a fronte di programmi di rigenerazione (relativamente pochi e discontinui nel tempo), che riescono raramente a riconfigurare in modo adeguato sia le strutture edilizie sia le modalità di gestione; la diffusione di nuovi approcci all'*housing* sociale non-pubblico che non riesce a rispondere – sia in termini qualitativi sia quantitativi – alla domanda abitativa che non trova risposta sul mercato.

¹ I paper presentati sono pubblicati online negli Atti della xxvii Conferenza Nazionale Siu «*Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori*» (Milano, 18-20 giugno 2025), Planum Publisher-Società italiana degli urbanisti, Roma-Milano.

In questo quadro così problematico, vi è poi la forte differenziazione territoriale sia in termini di dotazione di alloggi abbordabili sia di organizzazione dei servizi.

Nei contesti urbani maggiormente attrattivi, infatti, la valorizzazione del patrimonio immobiliare e gli effetti di un'estensiva finanziarizzazione si traducono in un marcato aumento dei prezzi delle abitazioni e dei canoni, a fronte di una sostanziale stagnazione dei redditi e delle retribuzioni nel paese. Tra i 22 paesi europei l'Italia risulta l'unico ad aver registrato una diminuzione (-3,4%) dei salari reali nel periodo 1991-2023 (Bricocoli - Peverini 2024).

In aree meno attrattive sotto il profilo immobiliare, invece, come quelle interne o l'Italia di mezzo esclusa dalle dinamiche di sviluppo, la questione abitativa non è meno rilevante ma semplicemente cambia forma, essendo legata a doppio filo alla presenza di una quota consistente del patrimonio abitativo in pessimo stato di conservazione. Per tale patrimonio spesso non esistono le condizioni di convenienza per gli investitori cosiddetti istituzionali, comunque orientati a criteri di redditività parametrati su logiche finanziarie e a fronte di livelli di costo che ne compromettono l'accessibilità (Merlini - Zanfi 2024).

La gravità della questione abitativa in Italia persiste, nonostante la ricerca non sia priva di indicazioni sulle strategie di azione, sia puntuali sia generali.

Al di là delle proposte su temi specifici o al variare dei contesti, la produzione scientifica in generale (Caruso, Cellamare, Mattiucci 2026) e i contributi presentati alla Conferenza Siu, in particolare, sembrano complessivamente convergere sulla necessità di ridurre il peso della dimensione finanziaria, non solo rispetto alle dinamiche di mercato e della produzione di alloggi privati, ma anche rispetto al disegno stesso delle politiche, a favore del rafforzamento dell'azione pubblica (cfr. contributi di Martinelli, Ranzini, Santangelo alla Conferenza Siu 2025). L'esaurirsi di una qualsiasi programmazione nazionale dedicata alle politiche abitative ha determinato non soltanto l'interruzione di continuità nell'azione pubblica in questo ambito specifico, ma anche un effetto collaterale rilevante: la progressiva dissociazione della questione abitativa dalle altre aree di intervento riconducibili al più ampio settore delle politiche territoriali, in particolare dai lavori pubblici e dalla pianificazione urbanistica (cfr. contributo di Fiore e Gulli alla Conferenza Siu 2025). È nella rigenerazione urbana, in particolare dei quartieri pubblici, che si sono accumulate esperienze e sperimentazioni di qualche rilievo, pur sempre segnate, però, da un lato dall'impossibilità di ridisegnare a una scala urbana superiore il rimedio a criticità persistenti dei progetti ori-

ginari, dall'altro dall'assenza di una programmazione in grado di garantire in modo estensivo una ricomposizione e ridefinizione dello stock di edilizia residenziale pubblica che risponda in modo più appropriato alla domanda abitativa contemporanea (Cognetti - Padovani 2019).

La costante applicazione alla produzione di edilizia residenziale sociale di misure, regole e dispositivi vincolati alla fattibilità economica finanziaria e ad attese di redditività è dominante rispetto a criteri, riferimenti e condizioni di abbordabilità per i destinatari finali. In generale, sarebbe necessario mettere in discussione la tendenza a orientare finanziamenti e risorse pubbliche verso le abitazioni in proprietà in assenza di priorità legate a effettive condizioni di disagio abitativo, la qual cosa produce effetti perversi di sperequazione e ingiustizia nell'allocazione di risorse. Il caso del programma di incentivazione fiscale conosciuto come Superbonus 110% è emblematico (cfr. contributo di Peverini alla Conferenza Siu 2025). La possibilità di accedere a incentivi fiscali per chiunque fosse interessato ad aumentare le condizioni di efficienza energetica e strutturale del proprio immobile, senza criteri di priorità, ha favorito, di fatto, le aree con valori immobiliari più elevati e soggetti con maggiore capacità economica e informativa (proprietari, imprese e comuni dotati di forti capacità tecniche e di governance). I soggetti più vulnerabili, invece, come gli inquilini dell'edilizia residenziale pubblica, le famiglie a basso reddito, i residenti delle aree rurali o interne, e i piccoli operatori, sono stati sistematicamente esclusi. Il recente programma straordinario *RePower*, finanziato con fondi residui Pnrr e rivolto all'efficientamento energetico del patrimonio Erp, meriterà senz'altro attenzione rispetto al costo degli interventi e ai benefici effettivi per gli utenti. Paradossalmente, la spesa pubblica corrispondente a questi dispositivi ha portato l'Italia a essere di gran lunga il paese che ha disposto i più consistenti finanziamenti pubblici in materia di housing in Europa, ma senza che questo abbia portato a un reale incremento di alloggi accessibili e abbordabili o della qualità dell'Erp².

Insomma, non mancano in ambito sia nazionale sia europeo studi e documenti contenenti esplicite linee guida o «raccomandazioni di policy» e un richiamo forte alla necessità di una più marcata regia pubblica. Il punto che qui ci interessa mettere in evidenza, però, è che la produzione di tali materiali non sembra avere la capacità, di per sé, di impat-

² Una verifica più puntuale in una prospettiva comparativa sarebbe quanto mai rilevante per meglio assestare il dibattito e il confronto tra le ricerche che approdano in conferenza e si tratta di verifiche e interrogativi di rilievo tanto più a fronte dell'inedita azione che l'Unione europea sta avviando sul fronte delle *housing policies*, a lungo escluse dall'azione e dai finanziamenti comunitari.

tare davvero, e in modo duraturo e strutturale, sulla sfera decisionale nel nostro paese. Questo porta a interrogarsi sulla necessità di andare oltre i focus della ricerca sulla «natura del problema» e sulla gamma di soluzioni da applicare al variare dei contesti, per acquisire un focus sul problema dell'*agency*. Se una prospettiva di *publicness* è ampiamente e sistematicamente richiamata, chi può o deve avere la possibilità, la responsabilità, la volontà, e/o il potere di agire scelte o politiche abitative basate sull'ampia gamma di conoscenze utili già prodotte (o che verranno prodotte in futuro) nel campo della ricerca? Si tratta di interrogativi che sollecitano la riflessione, più generale, sul rapporto tra ricerca e politica, e che, a fronte dell'orientamento all'azione di buona parte della ricerca urbanistica in materia, apriamo per un confronto di prospettiva.

2. A partire dal confronto sulla *publicness*: un focus sull'*agency*.

Per affrontare gli interrogativi con cui chiudiamo il primo paragrafo, può essere utile rileggere la storia delle politiche abitative in Italia dal dopoguerra a oggi, inserendola nei significativi mutamenti dell'*agency* politica associati a un progressivo tramonto dei valori e degli ideali socialdemocratici a favore del modello neoliberista (Harvey 2007).

La letteratura dà ampia documentazione di come, per i primi 40 anni dopo la seconda guerra mondiale, l'inevitabile rapporto conflittuale tra valore di scambio e valore d'uso della casa è stato mediato dalla presenza di un'*agency* che ha configurato una dimensione di *publicness* dagli esiti talvolta controversi ma quanto mai significativa. In un clima socio-culturale e politico di ottimismo e fiducia nella socialdemocrazia e nella neonata Repubblica italiana, lo Stato, infatti, si è assunto importanti responsabilità nella sottrazione al mercato immobiliare di importanti porzioni di suolo urbano per la realizzazione di «case popolari», ma anche nella costruzione e gestione di una gran parte di esse nonché nella regolazione del mercato degli affitti (legge n. 392/1978 sull'equo canone). Si è trattato di un'*agency* la cui significatività si misura soprattutto al cospetto dell'elevato livello di pressione speculativa che ha caratterizzato i processi di urbanizzazione del dopoguerra, contrastato con un'impressionante mole di alloggi costruiti dal programma Ina-Casa, di suoli e immobili oggetto di esproprio con Piani di zona e Piani di recupero, di alloggi e quartieri popolari costruiti con il fondo Gescal ecc.

La situazione contemporanea è del tutto ribaltata. Gli studiosi hanno ampiamente documentato come, dopo lo smantellamento del fondo Gescal (1993), l'abrogazione della legge sull'equo canone (1998), le leg-

gi per la cartolarizzazione degli immobili pubblici, la trasformazione dei tradizionali Istituti autonomi case popolari in agenzie per la casa operanti con logiche aziendalistiche ecc. l'*agency* statale in materia di edilizia residenziale pubblica sia oggi ridotta al minimo storico. Quel che ne rimane è per lo più al servizio di altre forme di *agency* distribuite tra svariati attori sia del settore privato tradizionale sia di quello del privato sociale, con una forte esposizione ai processi di finanziarizzazione (Belotti - Arbaci 2021) e in linea con gli elementi caratterizzanti dell'attuale fase neoliberista della cultura, della politica e dell'economia italiana (privatizzazione dello Stato sociale, destinazione di risorse pubbliche a favore grandi interessi economici per stimolare lo sviluppo economico e in nome del *trickle-down effect*, crescita della cultura del *poverty blaming* e della competizione basata sul merito ecc.). Complessivamente, quindi, si tratta di un'*agency* il cui problema non è solo quello di essere molto frammentata, ma anche (e forse soprattutto) quello di fare parte integrante proprio di ciò a cui dovrebbe, in teoria, fare da contrappeso: il mercato immobiliare.

La questione cruciale che intendiamo evidenziare è, quindi, come ricostruire un'*agency* efficace, a prescindere da come sia distribuita, dichiaratamente al di fuori dell'inevitabile contraddizione entro cui operano i tanti attori di settore, che – seppure con le migliori intenzioni – si trovano costretti a fare gli equilibristi tra la propria mission «sociale» e la pressione finanziaria.

Se si guarda ancora una volta indietro, alla stagione «riformista» di centralità dell'azione pubblica, è importante chiedersi come si sia arrivati, allora, ad avere un impegno statale così importante. In altre parole, come ha fatto un programma «keynesiano» di stimolo pubblico al settore edilizio, visto come motore dell'economia di un paese distrutto dalla seconda guerra mondiale (Ina-Casa), a diventare una politica di intervento strutturale nel mercato dei suoli (legge n. 167/62) con cui è stato prodotto circa il 20% del patrimonio immobiliare delle principali città italiane fino agli anni ottanta? Quali sono stati i campi di forze che hanno spinto in questa direzione? Gli storici dell'urbanistica hanno spesso messo in risalto il ruolo del ministro Fiorentino Sullo (Salzano 1998), dando quasi per scontato un fatto che oggi non appare per nulla tale: la presenza di un ampio campo di forze sia socio-culturali che politiche che legittimavano una azione politica di stampo socialdemocratico. Il filosofo italiano Roberto Esposito (2020, 2021) le chiamerebbe «forze istituenti» (Li Destri Nicosia - Saija 2024), ossia forze capaci di mettere a sistema le singole istanze (il bisogno delle famiglie che non trovavano una casa dignitosa sul libero

mercato), trasformandole in una vera e propria domanda politica organizzata (domanda politica di case popolari), avente il potere di impattare il livello decisionale (legge n. 167/62). Il carattere inevitabilmente socialdemocratico dell'azione pubblica sulla casa di quegli anni va probabilmente connesso alla diffusione della cultura politica socialdemocratica nella società di allora, connessa alla diffusione capillare dell'organizzazione politica. Negli anni sessanta l'Italia vedeva la nascita di sindacati dedicati alla questione abitativa come l'Unione inquilini e il Sunia, che collaboravano con sindacati generali e partiti di massa (il partito di Sullo, la Dc, all'epoca aveva circa 1 milione e mezzo di iscritti). Vi era anche un elevato livello di partecipazione civica alla vita politica di un paese dove la percentuale di affluenza alle urne superava il 90%. La partecipazione politica andava ben oltre il fatto elettorale. Basti pensare all'imponente fenomenologia delle «lotte per la casa» degli anni sessanta e settanta, in cui le organizzazioni politiche consolidate erano in diretta connessione con i comitati spontanei di quartiere di cui facevano spesso parte persone che non necessariamente erano sindacalizzate o militanti politicamente (Daolio 1974).

E se volessimo chiederci, oggi, a fronte di agende governative che, pur variando nel tempo e nel «colore» politico, hanno in comune la mancanza di un trattamento strutturale del problema casa, quali forze in campo potrebbero lavorare per aumentare la forza e l'efficacia dell'*agency* di tutela del valore d'uso della casa? Vi è l'azione di esponenti della pubblica amministrazione che operano controcorrente e promuovono pratiche virtuose e innovative, che tuttavia hanno tratti di sporcizia, fortemente improntati su iniziative e convergenze locali. La sostanziale assenza nella scena nazionale di programmi e politiche aventi carattere estensivo o strutturale potrebbe imputarsi alla debolezza delle «cinghie di trasmissione» giuste tra i livelli decisionali e le singole istanze nei territori. Il che significa dire che, anche (e forse soprattutto) nel campo del diritto alla casa, la politica ha vissuto una drastica riduzione della propria capacità di rispondere ai problemi delle persone. Questo non sorprende, visto il declino delle istituzioni intermedie che una volta avevano proprio il ruolo di alimentare tale capacità. Oggi, la quota di sindacalizzazione dei lavoratori dipendenti si è dimezzata rispetto agli anni sessanta, mentre il peso politico e la percezione sociale dell'utilità dei sindacati – anche quelli operanti sul tema casa – sono al minimo storico. I maggiori tra gli attuali partiti politici hanno un decimo degli iscritti dei grandi partiti della Prima Repubblica, in un clima complessivo di «anti-politica» che ha visto un crollo drastico della affluenza alle urne elettorali al 64% alle ultime elezioni politiche del 2022.

Sarebbe un errore grossolano affermare che, oltre ai ricercatori e ai pochi amministratori illuminati, oggi in Italia non ci sia nessuno impegnato a chiedere un maggiore sforzo politico ed economico sul fronte della crisi abitativa.

Il tema delle residenze universitarie e, più in generale, le problematiche di accesso al diritto allo studio che derivano dagli alti costi abitativi nelle città universitarie – di cui si sono occupati diversi contributi della conferenza (cfr. contributi di Cataldo e altri e Martinelli e altri alla Conferenza Siu 2025) – ne sono un esempio. Il tema è stato, infatti, portato alla ribalta da migliaia di studenti in tutta Italia con la cosiddetta «protesta delle tende». In generale, esistono diversi altri soggetti e organizzazioni che stanno convergendo verso l'emersione di una *agency* civica che muove critiche e fa proposte di carattere strutturale. Molti di questi sono confluiti, di recente, in un coordinamento nazionale denominato Social Forum Abitare. Rete nazionale per il diritto all'abitare. Di questa rete fanno parte i principali sindacati dedicati al tema, come il Sunia e l'Unione inquilini, ma anche diversi comitati civici, organizzazioni e reti del terzo settore. La nascita della rete parte proprio da considerazioni di urgenza sul tema dell'*agency*: la consapevolezza diffusa della scarsa capacità di efficacia dell'azione del singolo attore isolato è collegata alla speranza che la configurazione a rete possa aumentare la capacità di «farsi ascoltare» e impattare il livello decisionale. È particolarmente interessante notare come questa rete riceva quotidiano supporto da diversi ricercatori italiani impegnati sul tema – tra cui Erica Mangione, premiata per il «miglior paper di ricercatori under 40» dalla sessione, sulla campagna torinese di vuoti a perdere (cfr. contributo di Mangione alla Conferenza Siu 2025). Non stupisce, quindi, che i documenti programmatici fino a ora promulgati dal Social Forum Abitare siano aderenti allo stato dell'arte del dibattito scientifico (Caruso, Cellamare, Mattiucci 2025). Sebbene abbia pochi anni di vita, il Forum è già entrato in diretta relazione con gruppi analoghi di altri paesi europei nell'ambito dell'attuale confronto politico sul primo e nuovo *European Affordable Housing Plan*³ pubblicato dalla Commissione europea nel dicembre 2025. Proprio il dibattito europeo su questo nuovo piano, che, di fatto, inquadra il tema della casa abbordabile all'interno della necessità di supportare il settore edile per la produzione di nuove case e per l'avanzamento tecnologico, fa capire come la strada da percorrere sia ancora molto lunga. Non ci sono elementi del piano che indichino una chiara inversio-

³ https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en.

ne dell'attuale impostazione basata sulla finanziarizzazione dell'*housing* sociale e sull'estrema frammentazione dell'*agency* responsabile di attuare le politiche del settore. Non vi sono esplicitamente fondi europei dedicati, ma un invito a includere il tema *affordable housing* nel novero di fondi già esistenti. Lo stesso uso del termine *affordable* risulta discutibile, in assenza di un riferimento esplicito ai redditi di riferimento in ciascun contesto e a criteri di proporzionalità tra costi abitativi e salari.

Proprio a fronte di una congiuntura politico-istituzionale che continua a essere tutt'altro che favorevole a un reale bilanciamento del potere del mercato immobiliare su città e territori, rimangono, però, aperti molti interrogativi sull'efficacia delle forme emergenti di *agency* – come il Social Forum Abitare italiano – che oggi muovono critiche e avanzano proposte di natura strutturale allo stato dell'arte. Quali prospettive di impatto politico hanno? Quali strategie potrebbero aumentare il loro potere trasformativo? Potrebbe essere utile ripercorrere la storia delle mobilitazioni di lotta per la casa in Italia (ma non solo), riscoprendo, per esempio, le svariate riflessioni, fatte a posteriori, su come migliorare il modello di mobilitazione basata sul meccanismo spontaneistico della «coalizione». Traendo ispirazione dal pensiero del filosofo italiano Roberto Esposito (2021), potrebbe essere utile indagare il tema del rafforzamento delle cosiddette forze istituenti nella pianificazione per il diritto alla casa (Saija - Li Destri Nicosia 2024). Ciò significherebbe interrogarsi su: qualità delle dinamiche e delle risorse di tipo «organizzativo» degli attori; desiderabilità di uno staff dedicato e formato a fianco di attivisti e volontari; urgenza o necessità di azioni di rafforzamento della «base popolare» delle organizzazioni, le quali in alcuni contesti regionali hanno uno scarsissimo livello di rappresentatività sociale. E questo non nel senso che il problema abitativo non sia avvertito dal tessuto sociale, ma che i soggetti che vivono il problema non necessariamente si riconoscono nell'organizzazione che punta ad agire nel loro stesso interesse.

Riferimenti bibliografici

- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L. 2004
Housing and Welfare in Southern Europe, Blackwell, London.
- Arbaci, S., Bricocoli, M., Salento, A. 2022
The Value of the City. Rent Extraction, Right to Housing and Conflicts for the Use of Urban Space, in «Partecipazione e conflitto», 14, pp. 774-87.

- Belotti, E. - Arbaci, S. 2021
From Right to Good, and to Asset, in «Environment and Planning C: Politics and Space», XXXIX, 2, pp. 414-33.
- Bricocoli, M. - Peverini, M. 2024
Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile, Letteraventidue, Siracusa.
- Caruso, N., Cellamare, C., Mattiucci, C. (a cura di) 2025
Indirizzi di policy e forme innovative dell'abitare nei contesti locali italiani, Working papers Urban@it 19.
- Caruso, N., Cellamare, C., Mattiucci, C. 2026
Non solo casa. Ripensare il sistema dell'abitare, XI Rapporto sulle città di Urban@it, il Mulino, Bologna.
- Cognetti, F. - Padovani, L. 2019
Perché (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa, FrancoAngeli, Milano.
- Daolio, A. 1974
Le lotte per la casa in Italia, Feltrinelli, Milano.
- Esposito, R. 2021
Istituzione, il Mulino, Bologna.
- Harvey, D. 2007
Brief History of Neoliberalism, Oxford University Press, Oxford.
- Li Destri Nicosia, G. - Saija, L. 2025
Planning as an Instituting Process. Overcoming Agamben's Despair Using Esposito's Political Ontology, in «Planning Theory», XXIV, 1, pp. 3-20
- Marcuse, P. - Madden, D. 2016
In Defense of Housing. The Politics of Crisis, Verso, London-New York.
- Merlini, C. - Zanfi, F. 2024
Case di famiglia: genesi, geografie, prospettive, in A. Lanzani (a cura di), *L'Italia di mezzo. Prospettive per la provincia in transizione*, Donzelli, Roma.
- Saija, L. - Li Destri Nicosia, G. 2024
Per un approccio istituente-organizzativo all'interpretazione della relazione tra istituzioni e società civile. Riflessioni dai quartieri Erp di Catania, in «Tracce Urbane», 12, pp. 251-74.
- Salzano, E. 1998
Fondamenti di urbanistica, Laterza, Roma-Bari.
- Tosi, A. 2017
Le case dei poveri. È ancora possibile un welfare abitativo?, Mimesis, Milano.

III. Publicness, spazi pubblici e servizi della vita collettiva di Antonella Bruzzese e Elena Marchigiani

1. *L'essere pubblico come condizione dello spazio pubblico.*

Assumere lo spazio pubblico come oggetto di indagine richiede una preliminare definizione di campo: qui esso è inteso come l'insieme degli spazi aperti a uso pubblico, comprese le pertinenze di attrezzature e servizi di interesse collettivo, che nel suo complesso costruisce un sistema di aree accessibili, indipendentemente dall'assetto proprietario che le connota.

Negli ultimi anni, diversi fattori – tra cui la crisi pandemica e climatica, l'emergere di nuove economie urbane, le dinamiche sociali legate all'invecchiamento della popolazione o alle migrazioni e rinnovate istanze di partecipazione – hanno riportato lo spazio aperto pubblico al centro di riflessioni e sperimentazioni. Tuttavia, nel dibattito teorico contemporaneo, la sua nozione risulta tanto richiamata quanto frequentemente utilizzata in maniera acritica e autoevidente in narrazioni che tendono a confonderne livelli, significati e dimensioni, secondo accezioni troppo vaghe per risultare analiticamente e progettualmente trattabili. Se tutto ciò che sta tra le case può darsi come spazio a uso pubblico, cosa lo è davvero o dovrebbe esserlo?

Ai limiti concettuali, inoltre, fa spesso da contraltare una marcata riduzione delle fenomenologie con cui lo spazio pubblico si manifesta. A emergere sono luoghi altamente specializzati, colonizzati da pratiche rigide e selettive: dalle performance di una «società del palcoscenico» che tende a costruire rappresentazioni stereotipate di status valoriali e diritti (Sennett 2024), a gestioni orientate alla limitazione degli usi possibili. Queste dinamiche comprimono la dimensione pubblica dello spazio, rendendo urgente interrogarsi su ciò che ne garantisce la *publicness*, ossia la condizione stessa di «essere pubblico» (Brighenti 2010).

In tale quadro, porre l'accento sulla *publicness* risponde a due presupposti: considerarla un valore e riconoscere la complessità dei suoi fattori costitutivi. Ciò nella consapevolezza che tale nozione «deve implicare definizioni multiple e interrelate, al fine di evitare elenchi di caratteristiche desiderabili o di ridurre il concetto a un'unica dimensione» (Németh - Schmidt 2011, p. 9; traduzione nostra). Seguendo Varna e Tiesdell (2010), è possibile individuare almeno cinque fattori i cui diversi livelli concorrono a definire il grado di *publicness* di uno spazio aperto: la proprietà dei suoli, che può essere pubblica, condivisa o individuale; le modalità di gestione e di controllo dei comportamenti; il modo in cui lo spazio è percepito in termini di accoglienza, tolleranza e apertura; la qualità della sua configurazione fisica e delle sue dotazioni in relazione a comfort, assenza di barriere visive e fisiche e, dunque, accessibilità; infine, la presenza di usi e attività che contribuiscono a rendere un luogo vitale e significativo per i suoi utenti.

Interrogarsi su forme e assetti fisici dello spazio aperto pubblico implica, perciò, riflettere sul loro darsi (o meno) come un supporto a modi, azioni e strumenti capaci di abilitarne fruibilità e usi il più possibile inclusivi e plurali. Generalmente inteso come l'ambito per eccellenza in cui la vita in comune si concretizza, oggi esso appare come un dispositivo in cui l'accezione stessa di «pubblico» viene messa in scena e in questione: le sue valenze politiche; i ruoli degli attori che le agiscono e i relativi giochi di potere e conflitto; le situazioni di equilibrio e squilibrio che spesso forzano i confini tra sfera pubblica e privata; le diverse pratiche di convivenza o di distanziamento tra individui e gruppi sociali.

Tali considerazioni hanno fatto da sfondo alla discussione sviluppata nella sessione della XXVII Conferenza Nazionale Siu dedicata a questi temi¹. Anche se i campi teorici e operativi delle questioni trattate eludono definizioni univoche, il tentativo è qui di restituire alcuni loro lineamenti e le domande che essi sollevano. L'attenzione si concentrerà soprattutto sulla componente materiale – lo spazio aperto – in cui si esprime lo stare in pubblico, pur nella consapevolezza dei suoi legami imprescindibili con dinamiche sociali, economiche e relazionali sempre più complesse e influenzate da molteplici fattori, locali e globali, che la brevità di queste note non consente di affrontare.

¹ La sessione «*Publicness* come fruibilità di spazi pubblici e servizi della vita collettiva» è stata coordinata dalle autrici, con Francesco Infussi, Simone Rusci, Michelangelo Russo e Maria Chiara Tosi come discussant.

2. Spazi pubblici al plurale.

Un primo elemento di complessità risiede nella stretta dipendenza delle configurazioni materiali e d'uso dello spazio pubblico dai contesti urbani e territoriali. In tal senso, la *publicness* può essere intesa come una cartina di tornasole del pluralizzarsi di forme e pratiche contemporanee di urbanità. Un'analisi attenta dei tipi di spazi pubblici in rapporto a situazioni e scale, configurazioni, usi e percezioni porterebbe troppo lontano (Gehl 1987; Low - Smith 2006; Carmona 2015; Low 2022). Nel corso della sessione, alcuni contesti nel panorama italiano sono però emersi con forza, sollevando specifiche questioni di approccio.

Nei tessuti urbani più densi di piccole, medie e grandi città, lo spazio pubblico generalmente si configura come una rete discontinua di spazi aperti: «infrastrutture del quotidiano» già presenti e riconoscibili. L'appello ricorrente è a una loro messa a sistema, favorendo usi più articolati e costruendo telai di connessioni – tra e attraverso strade, percorsi, piazze, cortili, parchi e giardini – volti a superare la frammentazione prodotta da una realizzazione progressiva e compartimentata di attrezzature e servizi pubblici. Relazioni e accessibilità emergono come aspetti fondamentali, insieme alla gradazione delle modalità di utilizzo tra collettivo e condiviso, dagli spazi «per tutti» a quelli di pertinenza residenziale. Strategie per la mobilità sostenibile, interventi di manutenzione e ridisegno volti a migliorare la fruibilità, inserimento di attrezzature e materiali per l'adattamento a nuove condizioni climatiche delineano un insieme di azioni che spesso trovano sintesi nel principio di prossimità sotteso alla «città degli n-minuti» (Bonfantini - Marchigiani 2022).

Al contrario, negli insediamenti a bassa densità, di frequente lo spazio pubblico risulta carente. Va perciò «riguadagnato», intervenendo tra lottizzazioni individuali e lavorando a diverse scale, dando centralità anche a grandi dotazioni pubbliche e private aperte all'uso collettivo, come nodi di trasporto, centri per il commercio e i servizi. La prossimità assume un peso relativo per la rarefazione dei punti di incontro e l'ampliarsi delle distanze, mentre un obiettivo è creare nuovi spazi e dispositivi di attrezzamento, di cui assicurare un uso collettivo indipendentemente dalla proprietà. Così, nel periurbano, l'attenzione si concentra su inedite tipologie di spazi alla scala territoriale, come *greenways* e reti ciclabili per l'*everyday commuting*, o parchi agrourbani con cui trasformare luoghi abbandonati in presidi di socialità. L'attenzione si rivolge a tracce patrimoniali, relazioni ecologiche e paesaggi-

stiche, con un recupero di figure storiche del progetto, come le *greenbelts*, per reinstaurare un dialogo tra città e campagna.

Altri spazi acquisiscono poi centralità nel dibattito in relazione a beni comuni come spiagge e aree protette: spazi pubblici per antonomasia, sempre più spesso sottratti all'uso collettivo per dinamiche di mercificazione o di conservazione senza gestione. Qui gli obiettivi di riqualificazione e difesa della *publicness* si coniugano alla necessità di garantire condizioni di accessibilità, tramite forme di mobilità sostenibile e interventi di messa in sicurezza del territorio.

La natura plurale degli spazi pubblici non dipende tuttavia solo dalla loro morfologia e dalle situazioni contestuali. L'uso che di essi viene fatto da parte di diverse comunità (dai residenti ai fruitori stabili, ai turisti occasionali) concorre a definirne ruoli e significati, influenzandone la tutela e la visibilità nel discorso pubblico e ribadendo l'interdipendenza tra la dimensione fisica e quella delle pratiche sociali e di gestione.

3. *Un campo conteso.*

La molteplicità di usi e rivendicazioni, di interessi e valori oggi attribuiti allo spazio pubblico ne costituisce un tratto distintivo, configurandolo come un vero e proprio campo conteso.

Da un lato, esso è sempre più spesso ambito di pratiche di privatizzazione e securitarie. Queste derive ne evidenziano la trasformazione da luogo primario di esercizio del diritto alla città a spazio segnato da chiusure selettive e «bolle» di appropriazione. Si può persino parlare di un'accettazione di tali tendenze e di una conseguente «anestetizzazione» rispetto alle loro implicazioni più profonde: le limitazioni d'uso vengono tollerate, talvolta addirittura richieste, laddove uno spazio pubblico occupato da determinate attività, regolamentato e gestito in modo restrittivo è percepito come più confortevole e sicuro.

Dall'altro lato, nei discorsi sull'urbanità, lo spazio aperto pubblico continua a darsi come un nodo in cui si condensano istanze legate alla riconoscibilità, alla visibilità e alla libera espressione di differenti linguaggi, corpi, culture e pratiche sociali. Questo, a sua volta, si articola in due direzioni, che spesso faticano a ricomporsi.

La prima richiama valori universali e generali, beni e risorse comuni ai quali lo spazio pubblico può dare espressione, traducendosi in una rinnovata centralità attribuita ai pilastri del welfare. Scuole, attrezzature culturali e socio-sanitarie, così come piazze e spazi verdi di diversa ampiezza e scala, sono intesi come luoghi in cui si materializzano le di-

mensioni socio-ecologiche del benessere in una situazione ormai strutturale di crisi climatica. Simili discorsi segnano uno scarto rispetto al dibattito sugli standard urbanistici tradizionali, ampliandone il paniere a includere nuove dotazioni pubbliche e collettive. L'attenzione si concentra, ad esempio, su ruoli e usi plurali attribuibili a telai ecologico-ambientali, reti di produzione, vendita e consumo di cibi sani, entro una prospettiva integrata di giustizia socio-spaziale orientata all'equità e alla sostenibilità intergenerazionale. A essere reclamato è un ruolo più incisivo dell'azione pubblica, insieme alla sua capacità di costruire e sostenere nel tempo visioni e azioni coerenti. Un appello, questo, che oggi si confronta tuttavia con una crisi crescente e diffusa delle valenze politiche e dei presupposti valoriali del governo pubblico, nonché con il dilagare di istanze di semplificazione e di negoziazione con gli interessi privati.

La seconda direzione si manifesta in un'esplosione di differenze. Si pensi, tra gli altri, al *gender-sensitive planning*, alle istanze di inclusione di culture e pratiche migranti, o alla richiesta di spazi capaci di supportare modi diversi e sostenibili di muoversi – dall'attenzione alle esigenze di persone anziane e con disabilità, a quelle di chi si sposta a piedi e in bicicletta, entro una critica al diritto incontrastato all'uso dell'automobile. Pur esprimendo rivendicazioni legittime, alcuni di questi discorsi tendono a tradurle in bisogni irriducibili a una qualche forma di condivisione con altre istanze, arrivando a reclamare spazi pubblici «a misura» di singole categorie di utenti.

Stabilire punti di incontro e mediazione tra queste diverse prospettive appare sempre più complicato, per la crescente inconciliabilità di dinamiche tra loro distinte: l'accettazione di processi di privatizzazione in nome di percezioni e qualità immediate, forieri di conflitti ma anche di consensi facili (seppur non trasversali); il richiamo a prospettive troppo complesse e di lunga attuazione per mobilitare un discorso politico che, almeno nel nostro paese, tende a essere appiattito sul breve e medio termine; la presenza di rivendicazioni escludenti determinate popolazioni e pratiche.

4. *Dinamiche di espulsione e inneschi.*

Pur nella sua parzialità, il quadro delineato mette in evidenza la difficoltà di intervenire sullo spazio aperto pubblico garantendo effettive condizioni di *publicness*. Nel corso della sessione, ulteriori spunti sono emersi dall'analisi di alcuni processi in atto in diverse città italiane, ri-

conducibili da un lato a forme più o meno esplicitamente pianificate di riduzione, dall'altro di aumento della *publicness*. Interpretabili rispettivamente come dinamiche di «espulsione» e come potenziali «inneschi» di usi collettivi, tali processi operano secondo modalità differenti, coinvolgendo strumenti e attori eterogenei e ingaggiando con ruoli diversi le pubbliche amministrazioni. Entrambi si declinano in forme plurime, mostrando come anche interventi ordinari e settoriali, leggeri e temporanei, possano generare impatti rilevanti sulla *publicness*, non privi di criticità e aporie.

Dinamiche di «espulsione» e allontanamento di popolazioni e pratiche nello spazio aperto pubblico possono verificarsi a seguito di operazioni di riqualificazione fisica o di specifiche modalità di tutela e regolamentazione degli usi del suolo pubblico. Ciò avviene soprattutto nei contesti urbani storici, dove alle politiche di conservazione del patrimonio urbano e architettonico sempre più spesso si affiancano azioni di «valorizzazione» dello spazio aperto, orientate ad accrescerne l'attrattività per turisti, visitatori ed economie. Quando poco attente alle esigenze quotidiane degli abitanti, tali operazioni tendono ad alimentare processi estrattivi dei valori d'uso, fenomeni di overtourism e dinamiche di gentrificazione, con rilevanti esternalità negative sull'abbandonabilità dell'abitare.

Un esempio emblematico è dato da pedonalizzazioni particolarmente estese e radicali, che finiscono per ridurre l'accessibilità dei residenti stabili e favorire forme di locazione breve e temporanea, accompagnate da soluzioni di riassetto e arredo funzionali a un uso prevalentemente commerciale di strade e piazze. Simili interventi – moltiplicatisi durante la pandemia a sostegno delle economie locali e successivamente consolidatisi in prassi ordinaria – hanno spesso prodotto effetti di mercificazione dello spazio aperto a discapito della sua piena fruibilità, contribuendo a generare una rappresentazione semplificata e massificata dello spazio pubblico. Resta quindi aperta la questione di come il ridisegno e l'attrezzamento delle aree di uso collettivo possano configurarsi come dispositivi capaci di ristabilire un equilibrio tra residenti e *city users*, attraverso strumenti di governance e visioni strategiche di portata più ampia, in grado di orientare una pluralità di apparati tecnici che, a diversi livelli e con differenti gradi di incidenza, normano usi e accessibilità dello spazio aperto urbano.

Una prospettiva alternativa è offerta da progetti ed esperienze di «innesco», negli ultimi anni fattisi sempre più diffusi. Parlare di innesco significa porre l'attenzione su modalità di costruzione e abilitazione dello spazio pubblico a partire da pratiche d'uso e di riappropria-

zione; su azioni generative-trasformative, anche puntuali, che muovono da una lettura attenta dei contesti e dalla riattivazione di risorse ancora dormienti. I casi discussi restituiscono un quadro articolato: trasformazioni di spazi aperti pubblici ordinari e di piccola scala – come strade, piazze o aree prossime alle attrezzature scolastiche – spesso avviate tramite progetti pilota fondati su approcci di *trial and error*, orientati all'apprendimento in vista di trasformazioni più complesse; interventi di rigenerazione urbana di quartieri residenziali o di immobili pubblici dismessi, alimentati da pratiche di innovazione sociale e da meccanismi di affidamento ad abitanti, associazioni e soggetti del terzo settore; festival ed eventi capaci di riaccendere in modo temporaneo ma periodico spazi sottoutilizzati o in abbandono, attraverso approcci rigenerativi fondati sulla creatività.

Anche se il ricorso a progetti tattici e incrementali spesso appare l'unica traiettoria concretamente praticabile (soprattutto in contesti poco attrattivi per gli investimenti privati), tale scelta solleva questioni di fondo che incidono sulla dimensione pubblica degli spazi prodotti e sulla loro tenuta nel tempo. Emergono, in particolare, interrogativi sia sul contenuto degli interventi – dalla scelta dei luoghi coinvolti alla loro effettiva priorità – sia sulla capacità di azioni di scala ridotta di incidere sui principî costitutivi delle situazioni e su grandi urgenze contemporanee di natura ambientale, climatica, sociale ed economica. In dubbio è, inoltre, se tali inneschi siano effettivamente in grado di incorporare il cambiamento che intendono generare o se, al contrario, si configurino come operazioni la cui portata limitata finisce per esprimere una rinuncia a visioni di più ampio respiro. Le esperienze discusse evidenziano infine la necessità di continuare a lavorare su alcuni aspetti cruciali: la misurabilità dell'efficacia di questi interventi; le condizioni per la loro replicabilità e per processi di *upscaling*, anche al di fuori di contesti già dotati di condizioni favorevoli in termini di opportunità spaziali e capitale culturale e sociale; la loro messa a sistema e integrazione all'interno di quadri strategici capaci di rafforzare e rendere duratura la capacità trasformativa dell'azione pubblica e dei territori.

5. *Traiettorie e nodi critici, tra progetto e gestione.*

Le questioni sin qui delineate ribadiscono l'importanza di affrontare in termini operativi le domande con cui si sono aperte queste riflessioni: se la *publicness* attiene all'uso che si fa dello spazio pubblico, attraverso quali strumenti e processi gestionali è possibile preservare, tu-

telare o, in alcuni casi, ricostruire ed estendere quelle condizioni di accessibilità e sicurezza, attrattività e gratuità, comfort e attrezzamento che concorrono a definirla (Greater London Authority 2021)?

Sin dalle origini della pratica urbanistica e dal progressivo consolidamento dei suoi apparati tecnici e procedurali, lo spazio aperto pubblico ha rappresentato un nodo centrale. Tuttavia, la vastità delle sfide contemporanee oggi impone un ripensamento critico delle prospettive di adattamento e revisione di tali apparati, evitando sia riduzionismi concettuali sia derive esclusivamente tecniche o tecnologiche. La discussione sviluppata nel corso della sessione ha evidenziato alcuni segnali di cambiamento: traiettorie che riguardano sia le intersezioni tra progetto e gestione dello spazio aperto pubblico sia, più in generale, il governo dell'abitabilità degli ambienti urbani. I contributi presentati hanno inoltre restituito un insieme di esperienze in cui il coinvolgimento delle università da parte delle pubbliche amministrazioni offre uno specifico punto di osservazione, da cui emergono ulteriori questioni e domande di innovazione sulle quali è opportuno soffermarsi.

Di fronte alle crescenti richieste di utilizzo degli spazi aperti urbani provenienti da soggetti e interessi in conflitto, una domanda ricorrente attiene alla costruzione di nuovi strumenti analitici e interpretativi, capaci di accompagnare l'attore pubblico nella definizione di temi e luoghi di intervento. Tale esigenza spesso si traduce nella definizione di dispositivi informativi e informatici, nei quali l'armonizzazione e la spazializzazione di dati e indicatori, unitamente all'applicazione di analisi multicriterio, sono proposti come *tools* di supporto alla decisione. La loro utilità orientativa, tuttavia, va di pari passo con i rischi di un utilizzo «banale», poco attento ad alcuni connotati costitutivi della *publicness* dello spazio pubblico: la pluralità di fattori concorrenti, di difficile quantificazione e oggettivizzazione, i cui pesi variano in relazione alle tipologie di spazi, contesti, pratiche e popolazioni considerati; la scarsità di dati istituzionali su patrimoni, usi, percezioni e utenti, che rende queste operazioni difficilmente automatizzabili e, quindi, molto onerose in termini di tempi e modalità di realizzazione. Più in generale, il pericolo è che, in nome di una presunta trasparenza e «argomentabilità» delle scelte pubbliche e dei loro risultati diretti, si finisca per eludere la valenza profondamente politica e la responsabilità, non solo tecnica, che ne consegue.

A fronte di un operare delle pubbliche amministrazioni di natura sempre più spesso esplorativa, tentativa e incrementale, forte è dunque la necessità di fondare priorità e *road maps* di intervento su indagini più attente alle tante valenze dello spazio aperto pubblico. In tal senso,

rimane aperta la questione di come tenere insieme letture qualitative e quantitative, processi di ascolto e interazione con soggetti e attori eterogenei, in grado di restituire la complessità dei temi affrontati e di ricondurla entro prospettive di progetto pertinenti. Non meno rilevante, però, è la necessità di contrastare la crescente tendenza a scomporre questa complessità in singoli ingredienti, trattabili in modo paratattico attraverso soluzioni puntuali, laddove sarebbero invece richieste valutazioni strutturali e di scala più ampia – si pensi, ad esempio, a quelle inerenti alla mobilità. Accanto alla costruzione di nuovi quadri descrittivi e di senso, si rende perciò opportuna e urgente anche una profonda revisione del *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni.

Parlare di *publicness* dello spazio aperto pubblico significa, infatti, porre al centro dell'attenzione questioni come il comfort ambientale e climatico, i divari sociali ed economici e le dinamiche di invecchiamento delle popolazioni urbane. Si tratta di temi ormai pervasivi ma finora scarsamente trattati, che non possono essere affrontati limitandosi a interventi di mero riallestimento e attrezzamento del supporto fisico e materiale. Al contrario, essi rendono evidente l'importanza di lavorare a scale e in modi diversi sulla manutenzione ordinaria e straordinaria di città e territori, ingaggiando nuove competenze anche all'interno delle strutture pubbliche. Ciò implica il superamento della settorialità che ancora connota molti campi dell'azione amministrativa, dai lavori pubblici alla mobilità, dall'urbanistica alla gestione di attività private (edilizie e commerciali), fino alle modalità di organizzazione territoriale ed erogazione dei servizi. Ma non solo.

Una necessità ancora più generale e forte – ricorrente in diversi contributi della sessione – è quella di riportare a sintesi le dimensioni progettuali con quelle attinenti alla gestione e al governo degli usi che degli spazi aperti è possibile fare, entro una negoziazione costante tra interessi pubblici e privati (Bruzese 2021, 2023). Lo spazio di proprietà pubblica, infatti, vede ridotta drasticamente la sua caratteristica di *publicness* quando regolamenti di varia natura non gestiscono adeguatamente gli usi privati come quelli commerciali; d'altra parte, lo spazio di proprietà privata può assumere una connotazione pubblica laddove sia disciplinato da forme di convenzionamento che ne assicurino modalità di utilizzo aperte e inclusive. In mezzo stanno molte altre possibilità, come l'affidamento di spazi pubblici a soggetti privati per estendere la dotazione di attrezzature collettive e/o la loro cura. Troppo spesso, però, queste forme plurali di collaborazione tra pubblico, privato e società civile vengono assunte in modo acritico, senza porre adeguata attenzione alle procedure di governo degli usi che ne derivano.

In tale quadro, il riferimento alla *publicness* consente di mettere in luce alcuni aspetti cruciali. In assenza di un progetto spaziale, regole e convenzioni tra attori diversi rischiano di ridurre a mera ragioneria amministrativa implicazioni di portata ben più ampia e sostanziale. Allo stesso modo, il progetto dello spazio in sé – qualora privo di un’attenta valutazione ed esplicitazione delle norme e dei meccanismi per una sua gestione ed evoluzione nel tempo – non è in grado di garantire l’inverarsi di condizioni di *publicness*, né di salvaguardare l’interesse collettivo che un approccio «costituzionalista» a questi temi dovrebbe sempre più convintamente rivendicare (Zagrebel'sky 2024).

Nello spazio aperto pubblico possono infatti trovare realizzazione principî costituzionali, come la libertà e la giustizia, la tutela e l’accesso ad ambienti e paesaggi e, con essi, la presa in carico delle dinamiche di crescente fragilizzazione e marginalizzazione di città, territori e persone, unitamente ai temi del benessere e della salute, dell’inclusione e della partecipazione che tali dinamiche sottendono. Si tratta di principî e questioni il cui patteggiamento con interessi privati e individualistici, oggi, troppo spesso si traduce in regole d’uso escludenti e selettive – tanto ambigue e nascoste quanto diffuse e pervasive – in cui passano in secondo piano diritti fondamentali come quelli a cui la *publicness* richiama.

Riferimenti bibliografici

- Bonfantini, B. - Marchigiani, E. 2022
Urban Transition and the Return of Neighbourhood Planning. Questioning the Proximity Syndrome and the 15-Minute City, in «Sustainability», XIV, 9, 5468, <https://doi.org/10.3390/su14095468>.
- Brighenti, A. M. 2010
The Publicness of Public Space. On the Public Domain, Università degli studi di Trento, <https://www.capacitedaffect.net/wp-content/uploads/2010/04/24-quad49.pdf>.
- Bruzzese, A. 2021
Riqualificare spazi pubblici: note intorno al rapporto tra livelli istituzionali e tra attore pubblico e privato, in Laboratorio Standard (a cura di), *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli, Roma, pp. 79-86.
- Bruzzese, A. 2023
Quando lo spazio pubblico è privato. I «Pops» e il caso di Granary Square a Londra, in «Archivio di studi urbani e regionali», 138, pp. 5-28, <https://doi.org/10.3280/ASUR2023-138001>.

- Carmona, M. 2015
Re-Theorising Contemporary Public Space. A New Narrative and a New Morphology, in «Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability», VIII, 4, pp. 373-405, <https://doi.org/10.1080/17549175.2014.909518>.
- Gehl, J. 1987
Life Between Buildings. Using Public Space, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Greater London Authority 2021
Public London Charter, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/public_london_charter_lpg.pdf.
- Low, S. 2022
Why Public Space Matters, Oxford University Press, Oxford.
- Low, S. - Smith, N. (a cura di) 2006
The Politics of Public Space, Routledge, London.
- Németh, J. - Schmidt, S. 2011
The Privatization of Public Space. Modeling and Measuring Publicness, in «Environment and Planning B: Planning and Design», XXXVIII, 1, pp. 5-23, <https://doi.org/10.1068/b36057>.
- Sennett, R. 2024
La società del palcoscenico. Performance e rappresentazione in politica, nell'arte e nella vita, Feltrinelli, Milano.
- Varna, G. - Tiesdell, S. 2010
Assessing the Publicness of Public Space: The Star Model of Publicness, in «Journal of Urban Design», XV, 4, pp. 575-98. <https://doi.org/10.1080/13574809.2010.502350>.
- Zagrebel'sky, G. 2024
Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia, Einaudi, Torino.

IV. Publicness come accessibilità e diritto alla mobilità nella città e nei territori^{*} di Paola Pucci e Maurizio Tira

1. *Introduzione.*

Garantire accessibilità alle opportunità di un territorio e ai suoi servizi rappresenta una condizione essenziale per costruire città e territori inclusivi (Martens 2017; Pot, van Wee, Tillema 2021).

L'accessibilità acquisisce infatti un ruolo fondamentale nel determinare le opportunità a disposizione di ogni persona, rappresentando così una condizione chiave per garantire cittadinanza e inclusione sociale (Farrington - Farrington 2005; Benenson e altri 2017). Non riguarda tuttavia solo le dotazioni e il funzionamento dei sistemi di trasporto e dei modelli di utilizzo del territorio, ma dipende anche dalle competenze, dalle capacità personali, dalle preferenze di ogni individuo che rappresentano condizioni necessarie per partecipare alle attività di un territorio (van Wee - Geurs 2011).

Interrogarsi sul ruolo e le declinazioni che l'accessibilità può assumere nella costruzione di politiche pubbliche volte a migliorare i diritti di accesso a servizi e opportunità di un territorio, implica quindi interrogarsi su quali condizioni, e in che misura, l'accessibilità possa consentire forme di appropriazione di luoghi, di spazi urbani, di servizi e garantirne la pluralizzazione di usi, ritmi, pratiche, così da restituirne la *publicness* latente.

L'accessibilità costituisce infatti una delle dimensioni della *publicness* poiché è strumento di capacitazione individuale e dà la possibilità di interagire con luoghi, destinazioni, persone sia fisicamente, attraverso la mobilità, sia grazie alla connettività – cioè alla possibilità di avere accesso a servizi a distanza tramite reti e piattaforme digitali, come anche attraverso la prossimità (Levine, Grengs, Merlin 2019). Mobilità, connettività e prossimità rappresentano dunque le dimensioni con cui

^{*} Paola Pucci è autrice dei paragrafi 1 e 2, Maurizio Tira è autore dei paragrafi 3 e 4.

declinare l'accessibilità e intorno a cui costruire politiche pubbliche per una transizione verso città e territorio più equi e sostenibili.

Modelli come quelli della città dei 15 minuti (Moreno e altri 2021; Gower - Grodach 2022) e della *post-car city* (Coppola - Pucci 2023), che hanno trovato ampio riscontro nelle agende politiche di diverse città del mondo (Texeira e altri 2024), danno centralità all'accessibilità e, in particolare, all'accessibilità di prossimità. In queste esperienze, l'accessibilità di prossimità acquista una valenza importante per pensare a un «modello alternativo di sviluppo urbano [...] e a un nuovo concetto di pianificazione spaziale» (Moreno e altri 2021), concorrendo a mettere in discussione il consueto orientamento strategico della pianificazione dei trasporti, volto a promuovere servizi di trasporto e infrastrutture per facilitare gli spostamenti quotidiani.

Riorientando cioè la pianificazione dei trasporti e d'uso del suolo dall'obiettivo tradizionale di migliorare l'efficienza e la capacità dei sistemi di trasporto, verso la finalità di aumentare la disponibilità di servizi, attività e contatti sociali in prossimità, l'accessibilità di prossimità in questi modelli rappresenta la condizione per ridurre le intensità e l'impatto ambientale, sociale e spaziale di forme di ipermobilità spesso non scelta, ma subita, indotta dalla crescente motorizzazione e dall'intensa urbanizzazione, fornendo servizi e opportunità accessibili in prossimità fisica (*ibid.*).

Attraverso soluzioni di mobilità non solo sostenibili dal punto di vista ambientale, ma anche in grado di garantire un equo accesso alle opportunità urbane, l'accessibilità di prossimità ha aperto una nuova prospettiva e ha dato l'opportunità di cambiare la gerarchia di obiettivi nelle politiche urbane, ponendo al contempo sfide evidenti agli strumenti e alle forme di governo consolidate della mobilità urbana.

2. *Accessibilità come bene comune: per una nuova dimensione di publicness.*

L'accessibilità è da tempo riconosciuta come un bene essenziale e abilitante (Pucci - Vecchio 2019), capace cioè di generare inclusione sociale e partecipazione (Benenson e altri 2017; van Wee - Geurs 2011; Lucas 2012; Pot, van Wee, Tillema 2021), poiché condizione chiave per soddisfare bisogni essenziali (*need satisfier* o *fulfiller* in Mattioli 2016) e strumento con cui indirizzare le politiche urbane verso città e territori più inclusivi.

Paradigmi come quelli della *transport justice*, per i quali migliorare l'accessibilità rappresenta la condizione necessaria per perseguire obiet-

tivi di inclusività ed equità (Pereira, Schwanen, Banister 2017), offrono un quadro di strumenti con cui non solo riconoscere bisogni, privilegiando soprattutto le persone che sperimentano direttamente limitate opportunità di accesso a beni e servizi essenziali, ma anche costruire politiche per migliorare selettivamente l'accesso.

In queste politiche in cui l'accessibilità è misurata sia in base al funzionamento dei sistemi di trasporto e alla loro efficacia nel garantire accesso a servizi e luoghi, sia come capacità individuale di appropriarsi delle risorse e dei servizi offerti, prevale un'interpretazione di accessibilità come condizione individuale.

Vi è tuttavia un'altra dimensione che sta emergendo nel dibattito disciplinare (Nikolaeva e altri 2019; Muñoz 2023; Pucci e altri 2026) che reinterpreta l'accessibilità come un bene comune coprodotto attraverso pratiche collaborative che spesso emergono in risposta a bisogni di accessibilità, non adeguatamente risolti dall'offerta di servizi pubblici o privati.

Pratiche come la condivisione di spostamenti e mezzi di trasporto (dal *car pooling* al *community transport* e il *community sharing*), la fornitura volontaria di servizi di prossimità o supporto a persone con mobilità limitata (come il *community social gathering*, o il *community door2door* o il *community service hub* che si è tradotto in esperienze quali il maggiordomo di comunità in alcune aree di montagna) e lo sviluppo di piattaforme digitali per la co-organizzazione degli spostamenti sono esperienze frequentemente riscontrabili in particolare in contesti peri-urbani e a bassa densità. In tali ambiti, la limitata disponibilità di mezzi di trasporto sia pubblici sia condivisi, alternativi all'auto privata, genera potenziali disuguaglianze, soprattutto per alcuni profili di abitanti (Farrington - Farrington 2005; Dorantes - Murauskaite-Bull 2023).

È in particolare in questi contesti che stanno emergendo pratiche di *commoning accessibility* (Pucci e altri 2026; Prins, Bertolini, Nikolaeva 2025), cioè di condivisione di soluzioni di mobilità in cui l'accessibilità diventa un bene coprodotto da persone che condividono bisogni e soluzioni per l'accesso a beni e servizi essenziali, in assenza di trasporto pubblico e/o servizi condivisi offerti da operatori privati.

Attivate sulla base del riconoscimento di bisogni comuni, in queste pratiche si supera una concezione individualistica, dominante di accessibilità come bene offerto dallo Stato o dal mercato di cui ciascuna persona può usufruire, in qualità di utente di un servizio di mobilità. Emerge invece una visione che assegna agli individui il ruolo di agenti attivi che, attraverso la costituzione di comunità di pratiche (Wenger 2009), cooperano per offrire servizi di mobilità e garantire che l'acces-

sibilità sia mantenuta come risorsa collettiva, anziché affidarsi esclusivamente a soluzioni basate sul mercato o offerte dallo Stato.

In questa visione, la *publicness* non riguarda solo le opportunità che l'accessibilità offre nel dare accesso a luoghi e attivare contatti, ma anche il modo con il quale l'accessibilità stessa è prodotta: soluzioni di accessibilità possono essere sviluppate attraverso attività autorganizzate da gruppi di persone che condividono gli stessi bisogni di accessibilità e che forniscono servizi mirati, sostituendo o integrando quelli tradizionalmente offerti dallo Stato e dal mercato e suggerendo anche configurazioni «ibride» (tra Stato, mercato e comunità di pratiche), connesse allo sviluppo di economie collaborative e di condivisione (Cohen - Muñoz 2016).

Esempi in tal senso si riscontrano anche in Italia dove, ad esempio, a Reggio Emilia il Comune ha sperimentato da circa un anno un car sharing di comunità (Nina) in due quartieri (il centro storico e il quartiere periferico di Crocetta). Adottando un modello partecipativo fondato sul coinvolgimento diretto dei partecipanti nel definire compiti, ruoli, tariffe e condizioni d'uso del servizio, il progetto offre a un numero contenuto di famiglie (tra 8 a 15 per quartiere) auto elettriche condivise e una piattaforma digitale. Nina rappresenta un servizio complementare al trasporto pubblico, la cui finalità va oltre l'offerta di un mezzo condiviso per ridurre l'uso e la proprietà del mezzo privato e i suoi effetti, poiché si pone infatti come finalità il promuovere la cooperazione e la partecipazione attiva dei cittadini.

In queste esperienze, la necessità di ripensare l'accessibilità come bene comune non è infatti dettata solo da ragioni legate alla necessità di ridurre l'uso del mezzo privato, o all'inefficacia delle soluzioni promosse dagli operatori pubblici e privati, ma anche da meccanismi di innovazione sociale e dal desiderio/necessità di ripensare le forme tradizionali di offerta del trasporto pubblico, spesso insostenibili economicamente soprattutto in contesti a bassa densità insediativa, ma anche inefficaci nel rispondere a domande di mobilità sempre più articolate e complesse (Pucci 2025). Interessarsi a queste pratiche che non rappresentano più «soluzioni di nicchia» (si veda il progetto Ca_Atlas) è importante per diverse ragioni. Oltre ad attivare la partecipazione attiva, consentendo nuove forme di collaborazione e rafforzando i legami sociali, queste sperimentazioni migliorano la conoscenza dei bisogni di mobilità da parte degli operatori del settore, consentendo di ripensare l'offerta di trasporto anche in termini di promozione di soluzioni ibride tra le comunità coinvolte, le amministrazioni pubbliche e gli attori privati. Creando sinergie tra conoscenze locali e impegno delle comu-

nità, anche nella gestione e manutenzione del servizio, ruolo di facilitatore alle autorità pubbliche, nonché valorizzando le competenze tecniche e la capacità operativa degli attori del mercato, questi partenariati ibridi non sono semplicemente nuovi modelli di gestione e uso di servizi di trasporto, ma possono diventare spazi di innovazione sociale.

3. *Le modalità di risposta alla domanda di mobilità.*

Il legame intrinseco tra mobilità e assetto del territorio necessita di uno sguardo il più possibile ambizioso sulle prospettive future (Tira 2021). La generazione di domanda di mobilità è legata alle nuove modalità abitative, ai mutati tempi di vita, alle trasformazioni del mondo del lavoro, alla diffusione dei mezzi di comunicazione, alle modalità sempre più flessibili di fruizione del tempo libero (Epomm 2018). Allo stesso tempo, l'approccio tradizionale di pianificazione si concentra principalmente sulla previsione della domanda di viaggio e sull'investimento in nuove infrastrutture per assecondare la crescita futura. Tale approccio (*predict-and-provide*), che considera le preferenze e i comportamenti di viaggio come immutabili, ha portato a una considerevole espansione delle infrastrutture stradali e degli spostamenti con veicoli privati nelle aree urbane, con una conseguente crescita delle esternalità negative. Considerando gli evidenti limiti di una continua espansione infrastrutturale, le crescenti pressioni fiscali e il potenziale impatto trasformativo delle tecnologie di mobilità emergenti, le autorità dovrebbero invece adottare un approccio proattivo di pianificazione orientato a una visione (*decide-and-provide*). In questo contesto, la gestione della domanda di mobilità può essere utilizzata per migliorare gli standard di vita, rendendo più efficiente l'uso delle infrastrutture esistenti e mitigando le esternalità negative. Di particolare interesse, da un lato il ritrovato interesse per la mobilità attiva, anche legata a esigenze di salute globale, dall'altro la diffusione di sistemi di mobilità condivisa. Pure la pervasività e velocità dell'innovazione tecnologica, dai nuovi mezzi di trasporto collettivo al veicolo a guida automatica disegneranno nuovi scenari di risposta alla domanda di mobilità (International Transport Forum 2023). Si tratta di politiche legate anche a ingenti investimenti che tuttavia non sempre prendono in adeguata considerazione le esigenze di accessibilità, generale e specifica per categorie di utenti, la forza ordinatrice delle reti di connessione, la trasformazione della mobilità da una commodity a un servizio, la relazione tra densità e *sprawl*, tra centralità e marginalità, tra agglomerazione e policentrismo. Sullo

sfondo la crescente domanda di qualità nelle aree urbane, ampiamente legata al progetto e alla gestione degli spazi pubblici, buona parte dei quali sono destinati alla mobilità. Un'esigenza resa evidente dalla pandemia, arricchita dalla necessità di restaurare e incrementare i brani di natura presenti nelle aree urbane, anche per far fronte alle criticità causate dai cambiamenti climatici.

4. *La valutazione degli impatti socio-economico-ambientali delle politiche per una mobilità sostenibile.*

Considerare gli impatti delle misure di governo della domanda di mobilità e delle soluzioni per modalità di movimento più sostenibili, significa considerare sia la dimensione degli impatti, sia gli effetti diversificati sulle diverse categorie di individui, potenziali utenti. Le esternalità negative di tipo ambientale includono l'inquinamento atmosferico da polveri sottili, le emissioni di gas serra, il rumore, il consumo di suolo (dei veicoli in movimento e in sosta), i rischi per la sicurezza e i ritardi dovuti alla congestione che impattano sulla produttività del lavoro. Per contro, gli effetti negativi di tipo socio-economico sono riferibili a molteplici tipologie di utenza, riconducibili a titolo esemplificativo ma non esaustivo a: disabilità, età, genere, reddito, etnia e alfabetizzazione digitale. Nel progettare gli interventi si dovrebbe tenere conto dell'intersezione di queste dimensioni, nonché dei bisogni, dei desideri e delle capacità eterogenee degli utenti, sia attuali che futuri. Particolare attenzione deve essere rivolta alla distribuzione dei costi e dei benefici derivanti dal cambiamento delle abitudini di viaggio tra i diversi gruppi, al fine di mitigare eventuali impatti regressivi. Spesso non si riescono a cogliere appieno gli impatti sociali, distributivi, spaziali e a lungo termine, per cui è necessario ampliare gli strumenti di valutazione per includere benefici non monetizzabili, come la resilienza, la salute e la rigenerazione urbana (Tira, Rossetti, Tiboni 2016).

L'esempio delle *superilles* di Barcellona dimostra chiaramente come l'intervento sugli spazi pubblici per il movimento abbia effetti positivi sulla qualità dello spazio stesso, incentivi la mobilità non motorizzata, la sicurezza e la vivibilità, trasferendo tuttavia effetti negativi all'esterno delle aree di intervento, con l'effetto di condizionare il mercato immobiliare e gli interventi di rigenerazione urbana (Anguelovski - Connolly 2024).

Solide pratiche di monitoraggio e valutazione sono essenziali per sviluppare programmi di gestione della mobilità urbana. Il monitoraggio e

la valutazione aiutano a giustificare le politiche in corso, a estenderle ulteriormente e a eliminare quelle che si rivelano inefficaci nel tempo. La valutazione dovrebbe includere una pianificazione anticipata, obiettivi chiari e robusti dati di base. Le indagini sugli spostamenti e i dati provenienti dai dispositivi mobili possono essere utilizzati per analizzare i cambiamenti nei modelli di viaggio prima, durante e dopo l'attuazione degli interventi. Diverse soluzioni possono completarsi o entrare in conflitto tra loro; un monitoraggio e una valutazione a livello di programma possono quindi essere utili per supportare la valutazione di sinergie e compromessi (*trade-off*). Inoltre, possono aiutare a spostare l'attenzione da effetti limitati a risultati sociali più ampi, tenendo sempre conto che ogni soluzione tecnica è affidata al consenso e alla diffusione di nuove abitudini, difficili da prevedere e da governare (Marquet e altri 2024).

Riferimenti bibliografici

- Anguelovski, I. - Connolly, J. 2024
Segregating by Greening. What Do We Mean by Green Gentrification?, in «Journal of Planning Literature», XXXIX, 3.
- Benenson, I., Ben-Elia, E., Rofo, Y., Rosental, A. 2017
Estimation of Urban Transport Accessibility at the Spatial Resolution of an Individual Traveler, Springer Geography, Cham, pp. 383-404.
- Cohen, B. - Muñoz, P. 2016
Sharing Cities and Sustainable Consumption and Production: Towards an Integrated Framework, in «Journal of Cleaner Production», 134, pp. 87-97.
- Coppola, P. L. - Pucci, P. 2023
Post-car city un modello in cerca di politiche, in P. L. Coppola, P. Pucci, G. Pirlo (a cura di), *Mobilità & Città: verso una post-car cit*, VIII Rapporto sulle città di Urban@it, il Mulino, Bologna.
- Dorantes, L. M. - Murauskaite-Bull, I. 2023
Revisiting Transport Poverty in Europe Through a Systematic Review, in «Transportation Research Procedia», 72, pp. 3861-68.
- Epomm 2018
Mobility Management Strategy Book, https://epomm.eu/sites/default/files/files/EPOMM_strategy_book.pdf.
- Farrington, J. - Farrington, C. 2005
Rural Accessibility, Social Inclusion and Social Justice. Towards Conceptualization, in «Journal of Transport Geography», XIII, 1, pp. 1-12.
- Gower, A. - Grodach, C. 2022
Planning Innovation or City Branding? Exploring How Cities Operationalise the 20-minute Neighbourhood Concept, in «Urban Policy and Research», XL, 1, pp. 36-52.

- International Transport Forum 2023
Making Automated Vehicles Work for Better Transport Services. Regulating for Impact, <https://www.itf-oecd.org/automated-vehicles-better-transport-services>.
- Levine, J., Grengs, J., Merlin, L. A. 2019
From Mobility to Accessibility. Transform Urban Transportation and Land Use Planning, Cornell University Press, Ithaca.
- Lucas, K. 2012
Transport and Social Exclusion. Where Are We Now?, in «Transport Policy», 20, pp. 105-13.
- Marquet, O., Mojica, L., Fernández-Núñez, M., Maciejewska, M. 2024
Pathways to 15-Minute City Adoption. Can Our Understanding of Climate Policies' Acceptability Explain the Backlash Towards X-Minute City Programs?, in «Cities», 148, 104878.
- Martens, K. 2017
Transport Justice. Designing Fair Transportation Systems, Routledge, Abingdon.
- Mattioli, G. 2016
Transport Needs in a Climate-Constrained World. A Novel Framework to Reconcile Social and Environmental Sustainability in Transport, in «Energy Research & Social Science», 18, pp. 118-28.
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C., Pratlong, F. 2021
Introducing the 15-Minute City. Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities, in «Smart Cities», IV, 1, pp. 93-111.
- Muñoz, D. 2023
Accessibility as a «Doing». The Everyday Production of Santiago de Chile's Public Transport System as an Accessible Infrastructure, in «Landscape Research», XLVIII, 2, pp. 200-11.
- Nikolaeva, A., Adey, P., Cresswell, T., Yeonjae Lee, J., Nóvoa A., Temenos, C. 2019
Commoning Mobility. Towards a New Politics of Mobility Transitions, in «Transactions of the Institute of British Geographers», 44, pp. 346-60.
- Pereira, R. H., Schwanen, T., Banister, D. 2017
Distributive Justice and Equity in Transportation, «Transport Reviews», XXXVI, 2, pp. 170-91.
- Poorthuis, A. - Zook, M. 2023
Moving the 15-minute City Beyond the Urban Core. The Role of Accessibility and Public Transport in the Netherlands, in «Journal of Transport Geography», 110, <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2023.103629>.
- Pot, F. J., van Wee, B., Tillema, T. 2021
Perceived Accessibility, in «Journal of Transport Geography», 94, <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2021.103090>.
- Prins, A., Bertolini, L., Nikolaeva, A. 2025
Commoning Accessibility in (European) Peripheries: Exploring the Practice Policy Nexus, in «Transport Reviews», XLV, 5, pp. 749-55.

Pucci, P. 2025

Mobilità sostenibile e inclusiva, in Aa.Vv., *Città possibile. Idee e pratiche per una politica urbana trasformativa*, Fondazione Feltrinelli, Milano, pp. 103-20.

Pucci, P., Lanza, G., Verlinghieri, E., Bertolini, L., Nikolaeva, A., Papa, E., Prins, A. 2026

Accessibility Through Commoning. New Perspectives for Inclusive Cities and Beyond, in «European Planning Studies», xxxiv, 3, pp. 566-83, <https://doi.org/10.1080/09654313.2025.2589819>.

Pucci, P. - Vecchio, G. (a cura di) 2024

Questioning Proximity. Opportunities and Challenges for Urban Planning and Mobility Policies, Springer, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-66071-9>.

Teixeira, J. F., Silva, C., Seisenberger, S., Büttner, B., McCormick, B., Papa, E., Cao, M. 2024

Classifying 15-minute Cities. A Review of Worldwide Practices, in «Transportation Research Part A: Policy and Practice», 189, <https://doi.org/10.1016/j.tra.2024.104234>.

Tira, M. 2021

Le dinamiche di urbanizzazione e il rapporto mobilità-urbanistica, in Aa.Vv., *Trattato di medicina d'ambiente*, Seu, Roma, I, pp. 591-602.

Tira, M., Rossetti, S., Tiboni, M. 2016

Managing Mobility to Save Energy Through Parking Planning, in R. Papa - R. Fistola (a cura di), *Smart Energy in the Smart City. Green Energy and Technology*, Springer, Cham.

van Wee, B. - Geurs, K. 2011

Discussing Equity and Social Exclusion in Accessibility Evaluations, in «European Journal of Transport and Infrastructure Research», xi, 4, pp. 350-67.

Wenger, E. 2009

Communities of Practice. The Key to Knowledge Strategy, in E. Lesser, M. Fontaine, J. Slusher (a cura di), *Knowledge and Communities*, Routledge, London, pp. 3-20.

V. Publicness, conoscenza e azione nello spazio multilocale dei diritti

di Paola Savoldi e Carla Tedesco

1. *Pratiche multilocali e territori di circolazione.*

Sin dai primi anni duemila è stata messa in evidenza una serie di «svolte spaziali» che avevano problematizzato i presupposti teorici della ricerca sociale, nel tentativo di rappresentare in modo più adeguato le relazioni socio-spaziali (Jessop 2018). Questo rinnovamento può essere messo in relazione con trasformazioni dell'organizzazione sociale – che erano già molto evidenti alla fine del XX secolo – in particolare la crisi del fordismo, i processi di globalizzazione e di ristrutturazione economica, l'indebolimento della regolazione statale e, più in generale, l'erosione del ruolo degli Stati, i mutamenti nei processi di urbanizzazione e di riproduzione sociale, i conflitti sociali (Gregory - Urry 1985; Le Galès 2006). Posizionando lo sguardo su come città e territori siano attraversati da molti tipi diversi di mobilità, di persone, merci e informazioni che ne definiscono il carattere molteplice, è emerso con sempre maggiore chiarezza che questi flussi richiedono una ridefinizione delle nozioni stesse di città e territori in grado di riconoscere «i processi spaziali ibridi che disgregano le categorie ereditate dalle misure basate sullo Stato, i limiti artificiali delle singole discipline e la chiara distinzione tra causa ed effetto, modello e manifestazione, umano e non-umano, ragione e irrazionalità» (Amin - Thrift 2017, p. 42).

In questo mutato quadro di riferimento, in cui nuove forme di mobilità stanno riconfigurando le relazioni socio-spaziali e, allo stesso tempo, i nostri modi di intendere città e territori, una questione particolarmente significativa riguarda forme e modi attraverso cui l'abitare si configura in modo crescente come pratica multilocale (Crosta 2010).

Per lavorare, studiare, andare in vacanza, divertirci, curarci, vedere gli amici, fare sport, e svolgere una serie di attività con cadenza routinaria (quotidiana, settimanale, mensile) o anche straordinaria, frequentiamo luoghi diversi che possono prescindere da una condizione di

prossimità fisica. Questi percorsi multilocali, legati all'esperienza quotidiana, non sono necessariamente caratterizzati da residenze multiple, ma piuttosto da una vita quotidiana che si svolge in luoghi diversi (Nadler 2011, p. 129). Il carattere multilocale della vita quotidiana (e/o delle nostre routine spazio-temporali) ci consente di mettere in discussione la nozione di prossimità fisica come fondamento delle relazioni socio-spaziali basato sulla stanzialità e di leggere anche le trasformazioni urbane, soffermando l'attenzione sui cambiamenti innescati da pratiche d'uso dello spazio possibili, grazie all'incontro tra i percorsi di vita multilocali delle persone in grado di innescare «connessioni inedite» che meritano di essere osservate (Tedesco 2024).

I percorsi che connettono i luoghi dell'abitare multilocale sono stati definiti territori di circolazione: sono costruiti attraverso la relazione che le persone hanno con lo spazio, non esistono al di fuori di questa relazione, «nella loro interezza, non hanno un'esistenza indipendente dai percorsi che li costruiscono, uguali e diversi nel tempo», non hanno cioè un'esistenza che prescinde dall'uso (Crosta 2010, p. 119).

Il concetto di *territoires circulatoires* utilizzato da Pierluigi Crosta (*ibid.*) deriva dalle riflessioni di Alain Tarrus (1993), che lo ha sviluppato con riferimento ai percorsi di vita dei migranti, suggerendo che se vogliamo comprendere meglio ciò che gli stranieri devono affrontare nella costruzione sociale delle città come crocevia di mobilità, l'idea di migrazione tra luoghi diversi è preferibile a quella legata alla coppia immigrazione/integrazione.

Le migrant, être de mobilité, remet sans cesse en question les certitudes indigènes. Son espace est celui du mouvement qui suggère d'envisager la ville non pas comme lieu des sédentarités, mais comme carrefour des mobilités. Le devenir des populations de migrants renvoie donc moins à des processus de sédentarisation qu'à une capacité de perpétuer un rapport nomadisme-sédentarité qui déstabilise les étroits voisinages des populations autochtones (*ibid.*, p. 50).

È assai difficile interpretare i cambiamenti allora individuati mentre ancora li attraversiamo e, anzi, li vediamo accadere in modo sempre più rapido e vorticoso. Il confronto emerso grazie ai contributi presentati nel quadro della sessione che abbiamo coordinato, volge proprio nella direzione di tornare, a distanza di tempo, attorno a quella intuizione e di osservarne le declinazioni più attuali, sul territorio italiano e non solo (si vedano i contributi alla sessione tematica presentati da Lisi e Schilleci; Brun, Goñi Mazzitelli e Pacchi)¹.

¹ I contributi discussi da colleghe e colleghi nell'ambito della sessione «Publicness come inclusione di popolazioni mobili, mutevoli, temporanee, fragili» segnalati qui e a seguire, so-

Questo contributo si articola in tre paragrafi, oltre a questa introduzione. Nel paragrafo due richiamiamo il ruolo dello studio delle popolazioni migranti rispetto alla possibilità di comprendere condizioni e pratiche che connotano, almeno in parte, anche altre popolazioni delle città contemporanee. Nel paragrafo tre discutiamo le implicazioni delle forme multilocali dell'abitare rispetto ad alcune categorie fondative della pianificazione urbana. Nel paragrafo quattro delineiamo percorsi possibili di ricerca e di azione che, a partire dalla presa d'atto della rilevanza e dell'interesse di tali pratiche, ne rivelano e ne approfondiscono i nessi con alcune importanti dimensioni della *publicness*. Crediamo infatti che proprio a queste dimensioni valga la pena prestare attenzione nel prossimo futuro, accogliendo e riconoscendo la rilevanza dei possibili ed eventuali esiti di pratiche informali e insorgenti sulla multiforme sfera della *publicness*.

2. *Abitanti multilocali: alla ricerca di una rinnovata relazione tra spazi e diritti.*

Lo studio dei migranti permette di interrogarsi su condizioni che riguardano anche altre popolazioni urbane (Bovo 2024), mettendo in questione temi e categorie che hanno a lungo costituito i capisaldi della pianificazione urbanistica e delle forme di regolazione d'uso del suolo.

Circa venticinque anni fa, Alain Tarrus prosegue i suoi studi sul tema dei territori di circolazione e, alla luce delle ricerche empiriche condotte con il suo gruppo di lavoro, propone il riconoscimento di «una classe di trasmigranti» (Tarrus 2010, p. 63). A fronte dell'immobilità storica e costitutiva dei dispositivi sedentari degli Stati-nazione, egli torna a ribadire l'opportunità di riconoscere *territoires circulatoires* transnazionali. Questi territori emergono attraverso l'osservazione di processi di scambio che articolano condizioni di mobilità e di sedentarietà. Non si tratta di luoghi attraversati da flussi in perpetuo movimento, ma di una concatenazione di luoghi non solo attraversati, ma anche praticati e abitati da popolazioni che definisce trasmigranti, in modi e tempi né esclusivamente stanziali, né esclusivamente mobili.

Il saggio riecheggia l'idea di un vero e proprio passaggio d'epoca (Melucci 1994) e Tarrus si spinge ad affermare che «la mutazione delle

no pubblicati online negli Atti della xxvii Conferenza Nazionale Sui «*Publicness*: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori» (Milano, 18-20 giugno 2025), Planum Publisher-Società italiana degli urbanisti, Roma-Milano.

logiche migratorie lascia spazio a forme originali di cosmopolitismo che potrebbero rappresentare un'anticipazione delle nostre stesse trasformazioni». Le relazioni socio-spaziali che connotano alcuni gruppi, i migranti, tenderanno in prospettiva a ricorrere anche nelle pratiche di altre popolazioni, seppur con specifiche declinazioni. Tarrus aveva ragione. La sua profezia si è avverata: emergono via via forme originali di cosmopolitismo, eppure c'è ancora molto da fare per socializzarle, metterne a tema le implicazioni. Non sono, infatti, solo i migranti a essere in movimento, la scala degli spostamenti è oggi molto ampia (Urry 2007).

Si può essere radicati in più luoghi, si può praticare una dimensione ordinaria eppure multipla di prossimità. La condizione di multilocalità riguarda ormai in modo crescente non solo segmenti estremi della popolazione (da una parte le élites, che possiedono risorse per affrontare la condizione di multilocalità, dall'altra i migranti), ma diventa condizione diffusa. E pertanto importante chiedersi: è possibile, e come, che le persone abbiano in dote condizioni che permettano di aver garantiti alcuni diritti fondamentali, in luoghi diversi, a tempi alterni? Diritto alla cura, ai servizi alla prima infanzia, all'istruzione, alla casa, possono maturare in più luoghi per la medesima persona? È possibile che questi diritti siano garantiti evitando di produrre nuove disuguaglianze? Nelle esperienze discusse, numerose e in contesti diversi, gran parte di questi diritti non sono né garantiti, né esigibili, se non in relazione alla titolarità della cittadinanza oppure della residenza. Tutto quel che non risponde a queste condizioni, tende a essere invisibile o poco visibile, ma senza riconoscimento non c'è garanzia repubblicana dei diritti (Bobbio 1990).

3. La pianificazione urbana e i suoi fondamentali in questione.

Come è noto, la razionalità dell'urbanistica europea del secolo scorso ha interpretato il nesso tra persone e spazio, assumendo una tendenziale permanenza e gravitazione delle persone nel medesimo spazio di vita (un quartiere, una città, un centro abitato). L'insediamento di nuovi abitanti ha in passato modulato – e di fatto tende a modulare tuttora – la consistenza delle previsioni dei piani urbanistici e, dunque, la misura e l'assetto degli spazi e dei servizi pubblici necessari alla vita quotidiana dei futuri residenti (Hall 1988). Ha preso forma, in modi più o meno equilibrati ed equi, un insieme di infrastrutture che costituiscono oggi una delle componenti dello spazio pubblico e

che spesso consistono in una diade: uno spazio (aperto o costruito, trascurato o mantenuto) e un insieme di persone che ne rendono possibile l'accesso in relazione alla disponibilità di un'attività, di un servizio (Swenarton - Avermaete 2014; Renzoni - Savoldi 2026). Così gli insegnanti in una scuola, gli assistenti sociali in un centro socio-sanitario, i medici e gli infermieri in una struttura ospedaliera, gli operatori in un centro diurno per disabili.

Cittadinanza e residenza sono stati e sono i requisiti di accesso a queste infrastrutture, ma le cose sono un po' cambiate. Chi ha bisogno e, dal nostro punto di vista, chi ha il diritto a fruire di questi spazi e di questi servizi, è un insieme variegato di persone, parte delle quali non sono più accomunate dalla stanzialità e dal titolo di residenza. Oppure, non sono più accomunate da bisogni che possano essere accolti entro l'assetto attuale degli spazi e dell'organizzazione del welfare. Una quota sempre più significativa di cittadini è infatti connotata da una stanzialità temporanea o da una mobilità che contempla fasi non episodiche di sosta. È il caso dei migranti, ma è anche il caso di studenti e studentesse fuori sede, pendolari, giovani professionisti, terroristi, super-ricchi, uomini d'affari, élites culturali, prostitute, lavoratori e lavoratrici con contratti a termine o freelance, o ancora lavoratori e lavoratrici stabili che si dividono tra due (o più) sedi di vita quotidiana, secondo un ritmo routinario, muovendosi nell'arco della stessa settimana, dello stesso mese o dello stesso anno.

I contributi accolti nella sessione ci hanno permesso di avere una maggior cognizione empirica dei diversi gradi di invisibilità che toccano tanto le persone, disabilite ad aspirare e maturare diritti, quanto gli spazi, mondi separati, circoscritti, regolati in modo informale e spesso emergenziale. Saper riconoscere, analizzare, mappare e descrivere condizioni, pratiche, processi e procedure correlate a questa varietà di situazioni; questa prospettiva ha confederato i punti di vista differenti espressi da ognuna delle colleghe e ognuno dei colleghi che hanno partecipato alla discussione.

Agli abitanti temporanei o temporaneamente stanziali, che mettono in tensione le categorie tradizionali dell'urbanistica (si veda il contributo presentato alla sessione tematica da Mareggi), si aggiunge una popolazione ulteriore: le persone anziane che per numero e aspettative di vita rappresentano una popolazione che mai come ora e in futuro abita e abiterà le città che non sono però pronte a supportarne i bisogni (Buffel - Phillipson 2024). Uno scenario inedito rispetto al quale profili, spazi e servizi alla cittadinanza consolidati non corrispondono più a quei nuovi abitanti insediati che hanno ispirato la pianificazione urba-

nistica del Novecento. La dimensione permanente della vita di queste persone, da tempo ancorata allo stesso luogo, spesso si dissolve, per scelta o per necessità. Quali siano i luoghi di nuovo approdo per costoro, non è scontato. Le proposte e le soluzioni che emergono mostrano, anche in questo caso, un gradiente di possibilità che chiama in gioco tanto i caratteri degli spazi da prevedere e da progettare, quanto la natura delle attività e dei servizi che possono essere necessari.

Potremmo insomma sostenere che la famiglia delle popolazioni transmigranti è numerosa, e che conviene guardarla da vicino per scoprire che le condizioni di temporaneità nell'accesso e nell'uso di risorse e spazi della città e del territorio connotano la vita, le pratiche e i bisogni di molti cittadini.

4. Prospettive per il futuro, da riconoscere nel presente.

Riconoscere e rappresentare

Il quadro che abbiamo delineato mette in evidenza un gap profondo tra le dinamiche in atto e il modo in cui riconoscerle. Siamo alla ricerca di forme adeguate di ricognizione e rappresentazione delle basi di conoscenza pubblica (de Leonardis 2025) che permettano di disegnare decisioni, politiche e strumenti di pianificazione urbana e territoriale capaci di ridurre il pericolo di diventare desueti, nell'arco di un tempo breve. È in gioco il modo in cui costruire i problemi (Fareri 1988) e lo sono anche i mezzi a cui ricorrere per provare a comporre soluzioni.

Costruire mappe è sempre un atto intenzionale. Istruire e orientare buone strategie di conoscenza pubblica significa, oggi, domandarsi quali basi informative comporre e dunque come selezionare e insieme ampliare il rilievo delle condizioni che si ritiene importante mostrare, rendendole disponibili all'attenzione pubblica attraverso la ricerca e il dibattito scientifico, ma anche attraverso fonti divulgative qualificate capaci di parlare a una platea vasta. Le ricerche in corso, alcune delle quali discusse in occasione della conferenza, esplorano e mettono alla prova diverse forme di rappresentazione di fenomeni che, a giudicare dalle politiche e dagli strumenti di intervento mobilitati, sono poco visibili o del tutto invisibili.

Due dimensioni sembrano meritare attenzione in una prospettiva orientata all'azione, con possibili implicazioni operative (Simon 1947). La prima riguarda la rappresentazione delle basi informative nello spa-

zio. La seconda la rappresentazione delle basi informative dello spazio al variare del tempo.

A fronte delle note debolezze della pianificazione urbanistica (Crosta 1988; Palermo 1992), il dominio degli studi urbani e territoriali si è sempre misurato con l'aspirazione e la capacità di territorializzare caratteri socio-economici, culturali e insediativi entro contesti definiti. Per usare le parole di Bagnasco, potremmo dire che i fatti sociali sono osservati nello spazio e per la forma che assumono nello spazio (Bagnasco 1994).

Su questo fronte, anche in ragione del ricorso alle tecnologie digitali, molto si può fare. A fianco di forme tradizionali e statiche di rappresentazione, tipiche dei piani urbanistici più tradizionali che tutt'ora governano porzioni significative del territorio e delle città italiane, è possibile riconoscere il valore e il potere rivelatorio di rappresentazioni ibride, da diversi punti di vista. A titolo di esempio, se ne segnalano alcuni: mescolando scale e oggetti di osservazione è possibile far emergere relazioni tra episodi specifici (di uso informale dello spazio, ad esempio) e quadro territoriale d'insieme (rispetto al quale cercare e ipotizzare ipotesi di soluzioni alternative); combinando immagini zenitali e reportage fotografici è possibile situare e riconoscere meglio l'organizzazione, lo stato e l'uso dello spazio abitato; o ancora combinando informazioni e dati rilevati attraverso database istituzionali e informazioni rilevate da coloro che del territorio hanno esperienza e competenza diretta è possibile avere contezza di punti di vista importanti e diversi.

Inoltre, la necessità e il desiderio di poter rappresentare temi e condizioni nello spazio e nel tempo sono sempre più sentiti da parte di amministratori, cittadini e ricercatori. La rapidità dei cambiamenti, l'ubiquità e la ricorrenza di alcuni fenomeni e il proposito di impostare qualche forma di previsione e programmazione sembrano richiedere approcci dinamici alle attività di analisi. Serve che il quadro sia idealmente aggiornato in tempo reale o che siano disponibili strumenti di ricognizione e rappresentazione operabili in modo coerente, ma agile, da più soggetti, affinché le basi informative siano attendibili e adatte a dare contezza dello stato e del moto delle cose e delle persone, delle variazioni ricorrenti o sporadiche nelle forme d'uso degli spazi urbani. La mole di dati oggi accessibili è vasta. Ciò è al tempo stesso un'opportunità straordinaria e una prova complessa da cogliere: saper scegliere e combinare set di dati capaci di far emergere questioni e condizioni problematiche; individuare eventuali aporie nei *data lake* disponibili per avviare campagne mirate di integrazione; progettare e testare strumenti

(applicativi, software) aperti alla possibilità di rendere visibile l'evoluzione nel tempo dell'organizzazione dello spazio, i suoi abitanti, i suoi usi, le attività e servizi che vi hanno luogo.

Riconoscere, connettere e agire

In uno scenario di grande frammentazione dell'azione pubblica, le difficoltà di individuazione e messa a punto di strumenti idonei a costruire conoscenze in grado di cogliere i profondi mutamenti delle relazioni socio-spaziali e l'emergere di nuove popolazioni si accompagnano all'incapacità istituzionale di costruire quadri di politiche volte ad affrontare in modo sistematico i nuovi bisogni che tali mutamenti producono. Tuttavia, i contributi presentati nella sessione hanno consentito di individuare una significativa varietà di modalità di trattamento – da parte delle istituzioni e/o della società civile – delle nuove dinamiche e dei nuovi bisogni emergenti.

Nella discussione si è delineata, innanzitutto, la questione del riconoscimento dell'invisibilità delle nuove popolazioni e degli spazi che abitano, declinata in modi diversi. Da un lato, in contesti caratterizzati da debolezza amministrativa come quelli del Sud Italia, l'invisibilità è correlabile agli esiti spaziali del fenomeno migratorio in ambiti extraurbani secondo forme che, pur apparentemente esulando dai sistemi di regolazione e interpretabili attraverso la categoria dell'informale, consentono, se attentamente osservate, di riconoscere l'informale quale strategia istituzionale esplicita (Lo Piccolo, Todaro, Siringo 2024). Dall'altro lato, a partire dagli stessi contesti territoriali, il riconoscimento dell'invisibilità è correlabile a quella che può essere definita *informal publicness* (si veda il contributo presentato alla sessione tematica da Palestino e Giovine): si tratta di prendere in considerazione i molteplici profili di produzione dell'innovazione sociale, con riferimento a regimi urbani in cui la debolezza dell'attore pubblico impedisce di controllare l'andamento delle sperimentazioni, ma allo stesso tempo – e forse paradossalmente proprio per questo – lascia spazio ad alcune pratiche innovative. «Applicando terapie di cura dello spazio pubblico che contrastano la marginalizzazione urbana attraverso percorsi di territorializzazione del welfare, queste pratiche hanno sfidato la segregazione, risignificando la metafora basagliana “entrare fuori e uscire dentro” come presa in carico di luoghi in declino, riscatto di soggetti marginali, attivazione di forme di apprendimento amministrativo» (come sostengono Palestino e Giovine).

Questa discussione apre alla questione dell'intenzionalità delle politiche pubbliche e alla possibilità che esiti di *publicness* nel trattamento

di nuovi bisogni possano essere riconosciuti quali esiti non pianificati (inattesi, citando Crosta 1988) delle politiche e, più in generale, dell'azione (e della non azione) pubblica, laddove quest'ultima lascia spazio ad attori «altri». Da un punto di vista diverso, di fronte alla frammentazione dell'azione in grado di produrre *publicness*, la capacità di riconoscere e di fare spazio – non oltre, ma in qualche modo negli strumenti ordinari dell'azione urbanistica – ad alcune pratiche innovative diventa fondamentale. Intercettare, supportare e connettere con i processi di pianificazione, pratiche spesso portate avanti al di fuori dei confini tradizionali degli stessi da attori che non sono parte delle istituzioni dotate di legittimazione politico-amministrativa, ma sono in grado di produrre *publicness* – può essere considerata traccia di processi di apprendimento in corso.

Non si tratta solo di riconoscere nelle pratiche di partecipazione, o in quelle di azione civica che fanno leva sull'arte o sull'agroecologia, elementi di per sé innovativi, ma anche e soprattutto di considerare i processi che attraverso queste pratiche possono essere innescati. Si tratta cioè di considerarle strumenti in grado (o meno) di innescare processi di rigenerazione urbana, per esempio costruendo nuovi immaginari che trattino la reputazione negativa dei quartieri deprivati delle aree metropolitane, superando lo stigma che spesso li connota proprio a partire dai racconti dei loro abitanti più fragili (si veda il contributo alla sessione presentato da Bragaglia e Rossignolo); o di innescare processi di sviluppo locale nelle aree interne attraverso politiche «realmente *place-based*» che ne accrescano la desiderabilità a partire dalla piena comprensione delle specificità territoriali non limitandosi alla loro individuazione attraverso indicatori di marginalità, ma estendendo le indagini alle sue dimensioni soggettive e percettive e soprattutto ai bisogni anche «non essenziali» dei residenti – tra tutti, l'offerta culturale e di socializzazione (si veda il contributo presentato alla sessione tematica da Nigrelli, Martinico e Graziano).

In questi contesti si gioca il ruolo dell'università, non solo e non tanto a supporto della produzione di conoscenze per l'azione, ma anche e soprattutto come attore in grado di portare avanti pratiche innovative, agendole, nell'ottica di un'interpretazione del *public engagement* che vada al di là delle retoriche della terza missione come adempimento legato al sistema di valutazione dell'università, recuperando alcune dimensioni trascurate della riflessione sul planning che, a partire da Geddes, hanno guardato al piano come gioco di interazione tra i cittadini (Ferraro 1998) in grado di tenere viva la possibilità di aspirare (Appadurai 2011).

Riferimenti bibliografici

- Amin, A. - Thrift, N. 2017
Vedere come una città, Mimesis, Milano-Udine.
- Appadurai, A. 2011
Le aspirazioni nutrono la democrazia, e altri/Edizioni, Milano.
- Bagnasco, A. 1994
Fatti sociali formati nello spazio, FrancoAngeli, Milano.
- Bobbio, N. 1990
L'età dei diritti, Einaudi, Torino.
- Bovo, M. 2024
Migration Landing Space. Processes and Infrastructures in Italy, Routledge, London-New York.
- Buffel, T. - Phillipson, P. 2024
Ageing in Place in Urban Environments. Critical perspectives, Routledge, London.
- Crosta, P. L. 1988
La politica del piano, FrancoAngeli, Milano.
- Crosta, P. L. 2010
Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa, FrancoAngeli, Milano.
- de Leonardis, O. 2025
Preferire di sì. Idee di riproduzione sociale sulle macerie del welfare, Derive-Approdi, Bologna.
- Fareri, P. 1988
Se il Passante è la soluzione, quale è il problema?, in «Urbanistica», 90, pp. 84-90.
- Ferraro, G. 1998
Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India (1914-1924), Jaka Book, Milano.
- Gregory, D. - Urry, J. (a cura di) 1985
Social Relations and Spatial Structures, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Hall, P. 1988
Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century, Blackwell, Oxford.
- Jessop, B. (a cura di) 2018
The Tpsn Schema. Moving Beyond Territories and Regions, in A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (a cura di), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton (MA).
- Le Galès, P. 2006
Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale, il Mulino, Bologna.
- Lo Piccolo, F., Todaro, V., Siringo, S. 2024
Tra formale e informale: il ruolo delle istituzioni pubbliche nella gestione degli insediamenti migranti nel Sud-Italia, in «Archivio di studi urbani e regionali», LV, 139, pp. 5-23.

- Melucci, A. 1994
Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso, Feltrinelli, Milano.
- Nadler, R. 2011
Multilocalità: un concetto emergente fra mobilità e integrazione, in «Sociologia urbana e rurale», 9, pp. 119-33.
- Palermo, P. C. 1992
Interpretazioni dell'analisi urbanistica, FrancoAngeli, Milano.
- Renzone, C. - Savoldi, P. 2026
Scuole: una questione urbana, Quodlibet, Macerata.
- Simon, H. A. 1947
Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, Macmillan, New York.
- Swenarton, M. - Avermaete, T. (a cura di) 2014
Architecture and the Welfare State, Routledge, London.
- Tarrius, A. 1993
Territoires circulatoires et espaces urbains. Différentiation des groupes migrants, in «Les Annales de la recherche urbaine», 59-60, pp. 51-60.
- Tarrius, A. 2010
Territoires circulatoires et étapes urbaines des transmigrant(e)s, in «Regards croisés sur l'économie», 8, pp. 63-70.
- Tedesco, C. 2024
Connessioni inedite. Percorsi di vita multilocali, mobilità delle cose, delle informazioni, delle idee e nuove pratiche d'uso del territorio, in «Tracce Urbane», 11, pp. 95-116.
- Urry, J. 2007
Mobilities, Polity Press, Cambridge.

VI. Territori resilienti: la dimensione pubblica della gestione dei rischi

di Adriana Galderisi e Scira Menoni

1. *Introduzione.*

La prevenzione dei rischi e la resilienza dei territori sono questioni sempre più riconosciute come pienamente rientranti nel bagaglio di tecniche e strumenti, analitici e progettuali, propri dell'urbanistica, non più percepita come ancillare rispetto ai settori specialistici che si occupano principalmente dei fenomeni e di opere difesa. Due fattori hanno favorito questo cambio di paradigma: da un lato la sostenibilità ambientale (Monno - Conte 2015), dall'altro l'adattamento ai cambiamenti climatici, entrambi entrati a pieno titolo nell'urbanistica.

In quanto attività finalizzata al perseguimento di interessi collettivi, la gestione dei rischi può essere considerata un bene pubblico che richiede l'intervento statale per garantire investimenti, stabilire azioni, regole e limiti allo sviluppo che il mercato non promuove, dato che per quest'ultimo il guadagno immediato vale molto più di un beneficio in termini di danni evitati nel lungo periodo. Nei periodi storici in cui i beni pubblici perdono terreno a favore di logiche di profitto, avulse da considerazioni non solo etiche ma anche razionali legate alla tutela dell'ambiente da cui dipendiamo per la nostra sopravvivenza, la logica della «preparazione» alle emergenze subentra a quella della costruzione di resilienza nel lungo periodo (Lakoff 2007).

Il presente contributo propone una riflessione sulla costruzione di territori resilienti secondo lo schema proposto in figura 1.

In primo luogo occorre promuovere la transizione da un approccio alla *prevenzione* esclusivamente nel pre-impatto a uno che ne enfatizzi la rilevanza anche nelle fasi di recupero e ricostruzione post-evento; in secondo luogo, occorre una maggiore *integrazione* tra saperi specialistici e saperi locali e una *condivisione* delle scelte di gestione dei rischi, alle diverse scale e nelle diverse fasi, tra i diversi attori e tra questi e le comunità locali e, non da ultimo, una capacità di *prendersi cura* dei ter-

ritori, dalla scala dell'edificio a quella delle infrastrutture interregionali e internazionali.

2. La prevenzione nelle diverse fasi di gestione dei rischi.

La fase pre-evento, in genere, è quella maggiormente considerata dagli urbanisti: gli strumenti tipici della pianificazione, dallo zoning alle scelte di localizzazione di infrastrutture e servizi, consentono di evitare o contenere l'esposizione in aree pericolose. Più complesso è incidere su aree già urbanizzate e soprattutto su centri storici: in questi casi è possibile considerare ipotesi di delocalizzazione, laddove la pericolosità è particolarmente elevata, ma anche introdurre parametri di controllo delle volumetrie e degli usi consentiti per incidere sull'esposizione e sulla vulnerabilità del tessuto urbano.

La preparazione e la gestione dell'emergenza sono state tradizionalmente considerate al di fuori della competenza dell'urbanista. Tuttavia, studi recenti hanno evidenziato il ruolo a volte determinante delle scelte urbanistiche sugli interventi in emergenza e la necessità di un coordinamento tra i piani urbanistici e di protezione civile, come richiesto dal Codice di protezione civile, d.lgs. 1/2018, art. 18, comma 3. Un utile strumento in tal senso è la Condizione limite per l'emergenza (Cle)¹,

¹ Introdotto nella normativa dall'o.p.c.m. 4007/2012.

Figura 1. I principali ambiti di azione per la costruzione di territori resilienti.



Fonte: rielaborazione delle autrici.

pensata per il rischio sismico, ma potenzialmente applicabile a tutte le condizioni di rischio. Mediante un'analisi molto accurata degli ordinamenti regionali di protezione civile e urbanistici, Benigni e coautori (2024) hanno concluso che il recepimento della Cle è relegato agli ambiti di analisi specialistica e raramente incide sulle scelte localizzative e progettuali dei comuni.

La pianificazione ha da sempre avuto un ruolo più attivo nella fase di ricostruzione. Ad esempio, in seguito al terremoto del 2017 e ai gravi dissesti idrogeologici che nel 2022 hanno interessato Ischia, si è perseguito un approccio innovativo (Formato e altri 2020) che ha conferito al piano di ricostruzione valenza di piano paesaggistico (Regione Campania 2025). Ciò ha consentito, da un lato di identificare ambiti che non verranno ricostruiti perché troppo compromessi o esposti a elevate condizioni di pericolosità; dall'altro di promuovere una pianificazione che, superando l'approccio convenzionale della ricostruzione per lotti edificati, mira a integrare la dimensione ambientale, quella infrastrutturale e del costruito, in un'ottica di reciproca valorizzazione sociale, economica e ambientale. Il piano di ricostruzione per Ischia ha richiesto non solo un'innovazione progettuale ma anche, forse soprattutto, dei dispositivi legislativi e amministrativi. In tal senso, potrà essere di aiuto la nuova legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità², che afferma in modo esplicito la relazione tra una corretta analisi e valutazione dei danni e l'identificazione delle misure e delle risorse necessarie per il recupero e la ricostruzione (Bertin 2023). La valutazione dei danni non è solo un passaggio tecnico-economico per dimensionare le risorse e i bisogni in termini di riparazione e sostituzione di strutture e infrastrutture, ma costituisce un ganglio fondamentale del progetto, fornendo indicazioni preziose sull'efficacia degli interventi di prevenzione realizzati prima dell'evento e su quanto abbia pesato la loro mancata attuazione (Mendoza - Schwarze 2019).

È utile distinguere la fase di recupero, considerata erroneamente di natura puramente organizzativo-amministrativa, da quella della ricostruzione, sulla quale tende a concentrarsi l'attenzione di pianificatori e progettisti (Galderisi - Menoni 2021). Il recupero costituisce la delicata transizione tra la fine dell'emergenza e il pieno avvio della ricostruzione (Mejri e altri 2017). Benché siano state superate le criticità più immediate dell'emergenza, nella fase di recupero non si può propriamente parlare di condizioni ordinarie. Ciononostante, le ammini-

² Legge n. 40 del 18 marzo 2025.

strazioni sono chiamate a rientrare nell'alveo delle procedure ordinarie per l'affidamento dei lavori e la disamina dei progetti e delle pratiche di ricostruzione e riparazione. Le sfide sono evidenti, soprattutto nelle realtà territoriali più piccole e meno attrezzate sul piano della disponibilità di personale. Il numero delle pratiche da esaminare e la dimensione dei lavori richiesti esulano tanto dalle competenze normative quanto dalla capacità di gestione di un piccolo comune. Il sistema delle ordinanze, con le quali il governo alloca le risorse per determinati interventi, non costituisce di fatto una strategia, ma spesso rincorre esigenze che emergono progressivamente, a seguito di stime più accurate dei danni e delle vulnerabilità messe in luce dall'evento. Benché si stia parlando prevalentemente del modello italiano, alcune criticità sono comuni a tutti i casi di recupero, indipendentemente dalla dimensione, dall'efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione. Simili difficoltà sono riscontrate anche quando il risarcimento dei danni è demandato principalmente al sistema assicurativo privato (Cloke e altri 2023). La necessità di riuscire ad agire in tempi rapidi per dare risposte a bisogni urgenti e, nel contempo, garantire qualità, apprendere dall'analisi dei danni, fornire una visione e non solo una risposta amministrativa, ha portato alcuni studiosi a proporre la redazione di un piano di recupero oltre a quello di emergenza (Smith 2014). Nell'introduzione al piano di recupero della città di Seattle negli Stati Uniti, si legge che si è investito «in tempo di pace per rafforzare le capacità di recupero collettive. Attraverso un processo continuo di pianificazione, coordinamento e impegno speriamo di esserci rafforzati nella costruzione di una visione per il recupero» (City of Seattle 2015).

3. Integrazione delle conoscenze e delle pratiche per la resilienza territoriale.

Affinché l'urbanistica riesca a incidere sulla resilienza territoriale a diversi fattori di pressione, occorre integrare competenze settoriali – urbanistica, geologia, ingegneria strutturale e idraulica, ecologia, trasporti e, sempre più spesso, competenze sanitarie – e saperi locali (Stead - Meijers 2009).

La complessità dei processi di gestione dei rischi richiede infatti, specie in aree esposte a rischi multipli, l'integrazione di modelli previsionali di singoli fenomeni per valutarne le connessioni causali, temporali e spaziali e gli impatti territoriali, date le condizioni di esposizione e vulnerabilità sociali, economiche e ambientali.

I sistemi di trattamento di dati geospaziali consentono di raccogliere, archiviare ed elaborare un elevato numero di informazioni provenienti da fonti eterogenee, da quelle istituzionali a quelle prodotte dai cittadini (attraverso il crowdsourcing), con diverse temporalità (dati di monitoraggio in tempo reale, dati raccolti periodicamente ecc.) (Månsson 2019; Galderisi - Limongi 2024). La disponibilità di informazioni condivise e costantemente aggiornate permette di elaborare scenari di rischio dinamici, in grado di rispecchiare i cambiamenti delle caratteristiche sia dei diversi fattori di pericolosità sia dei territori potenzialmente interessati (Di Lodovico - Di Ludovico 2018).

Inoltre, le tecnologie attuali permettono di progettare piattaforme concepite come ambienti aperti e strutturabili in modo flessibile per una pluralità di scopi, ambiti e livelli decisionali: dalle scelte di allocazione di risorse, spesso limitate, all'individuazione di priorità di intervento; dalla pianificazione di emergenza a quella territoriale e urbanistica. Tali piattaforme consentono di elaborare sia mappe tematiche sia simulazioni di scenari di intervento, con l'obiettivo di supportare processi decisionali più trasparenti, basati su conoscenze scientifiche aggiornate ed efficacemente integrate e orientati alla co-progettazione con le comunità locali delle possibili strategie e misure da adottare sia nei piani di protezione civile sia nei piani urbanistici alle diverse scale.

Tali piattaforme possono consentire scelte flessibili e adattabili al mutare delle condizioni di contesto: attraverso cicli di monitoraggio e apprendimento è possibile valutare nel tempo se le misure previste vengono effettivamente attuate, se i rischi vengono efficacemente ridotti, se si rendono necessari eventuali correttivi.

Tuttavia, benché le tecnologie siano dei formidabili strumenti abilitanti, non sono di per sé sufficienti a garantire un'effettiva integrazione delle conoscenze, soprattutto in arene multi-attoriali come quella della gestione dei rischi, che richiedono anche la costruzione di processi di governance collaborativa. Tali processi sono spesso resi ardui dalle barriere che ancora contraddistinguono la formazione degli «esperti», fortemente indirizzata alla specializzazione, in assenza di conoscenze e competenze utili a dialogare con altri saperi tecnici; dall'organizzazione delle amministrazioni, ancora troppo spesso strutturate per silos funzionali e, non ultimo, dalla difficoltà di coinvolgimento delle comunità locali sia per il diffuso utilizzo di linguaggi tecnici, sia per la frequente mancanza di fiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni. La costruzione di processi di governance collaborativa richiede un ripensamento dei percorsi formativi, mirato a potenziare le capacità di confronto transdisciplinare e di

comunicazione delle conoscenze al di fuori di un ambito scientifico; una riorganizzazione della macchina amministrativa, mirata alla creazione di strutture trasversali in grado di agire efficacemente nella risoluzione di problemi complessi, come quelli posti dalla connotazione multirischio dei territori, e delle relazioni tra istituzioni e comunità locali attraverso un coinvolgimento effettivo e non formale di quest'ultima nei processi decisionali.

4. Condivisione delle scelte: un elemento imprescindibile per la resilienza territoriale.

La costruzione di percorsi decisionali partecipati lungo l'intero ciclo di gestione dei rischi è di fondamentale importanza per garantire una maggiore resilienza dei territori, dal momento che le misure e gli interventi condizionano le modalità d'uso dei territori in cui le comunità vivono (Galderisi - Menoni 2021).

Discussa in letteratura e introdotta, almeno come principio, nel nuovo Codice di protezione civile del 2018, l'esigenza di «abilitare» comunità e amministratori locali con informazioni, risorse e le competenze necessarie a ridurre e mitigare i rischi era già stata evidenziata da uno dei primi documenti internazionali sulla riduzione dei rischi, lo Hyogo Framework 2005-2015.

Ciononostante, fino a oggi ha prevalso la prassi che vede le scelte in materia di gestione dei rischi totalmente affidate ai «tecnici», in assenza di visioni condivise con le comunità locali per il futuro dei territori a rischio: una prassi che è stata in molti casi foriera di conflitti e/o di inefficacia delle misure stesse, sia in fase di prevenzione sia di ricostruzione post-evento.

Attualmente si registrano pratiche eterogenee, che spaziano dal rafforzamento di agenzie multifunzionali, pubbliche o private, all'utilizzo di strumenti, quali i contratti di fiume, in grado di coniugare gestione idraulica, tutela e fruizione degli ecosistemi fluviali attraverso processi partecipati (Lingua 2024).

In molti casi, tuttavia, il coinvolgimento delle comunità locali è ancora inteso in termini di comunicazione, da parte di tecnici e decisori, di quanto già deciso alle popolazioni interessate, fermandosi ai primi gradini della scala della partecipazione dei cittadini proposta da Arnstein (1969). La mancata partecipazione delle comunità porta spesso a progettare soluzioni che non sono «tarate» sui contesti locali e non promuovono l'apprendimento sociale.

Peraltro, le difficoltà connesse a un'effettiva partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali non sono di poco conto (Grabmaier e altri 2025). Si registrano, ad esempio, casi forieri di spreco di risorse, mancata corrispondenza tra esigenze e strumenti disponibili, frustrazione degli attori, generazione di nuovi conflitti (Spadaro - Bruno 2023). Tali difficoltà sono connesse all'individuazione delle componenti di una data comunità da coinvolgere, alle diverse forme di relazione tra comunità urbane e comunità rurali e i luoghi in cui vivono, alla maggiore o minore fiducia che le comunità locali ripongono nelle istituzioni, agli eterogenei retroterra culturali di ciascuna comunità e all'interno di esse, ai tempi e alle risorse richieste. Inoltre, nelle diverse fasi di gestione del rischio, la disponibilità degli attori è inevitabilmente diversa: è più difficile coinvolgere le comunità locali nelle fasi di prevenzione, in assenza di una percezione del rischio come immediato (Galderisi - Limongi 2024), mentre è più facile nelle fasi di emergenza e recupero post-evento. La durata della partecipazione non sempre dipende, però, dal momento in cui essa si innesca: a volte anche processi avviati nelle fasi emergenziali sono risultati forieri di effetti di lungo periodo. Sono numerosi i casi, anche in Italia, in cui l'emergenza post-evento ha determinato il costituirsi di organizzazioni spontanee nelle aree maggiormente colpite (comitati, reti di quartiere ecc.) che, nel tempo, attraverso la condivisione di valori, il rafforzamento delle relazioni interpersonali e della fiducia reciproca, sono divenute soggetti stabilmente attivi con un ruolo decisivo nel rafforzare la resilienza territoriale (Aru e altri 2025). Nonostante l'ambivalenza di molte iniziative, e le difficoltà connesse al reale coinvolgimento delle comunità, si registra tuttavia un ricorso sempre più diffuso a tecniche e strumenti utili a promuoverla, quali questionari, interviste strutturate o semi-strutturate, focus group, *living labs*, con le quali non ci si limita a comprendere le conoscenze e la percezione dei rischi ma anche le preferenze in relazione alle scelte da effettuare per una loro effettiva riduzione.

5. *La cura dei territori per la resilienza.*

L'espressione inglese *from cure to care*, ormai largamente diffusa in ambito medico, indica una transizione dal trattamento esclusivamente clinico al «prendersi cura» del paziente in modo più completo ai fini di supportarne il benessere psico-fisico. Alcuni studi sull'etica della cura (Gill e altri 2020; Hamington 2024), sviluppati in ambiti disciplinari eterogenei, dalla *landscape architecture* alla filosofia, sottolineano la ri-

levanza, per il nostro stesso futuro, del prendersi cura non solo degli esseri umani, ma delle molteplici forme di vita che abitano il pianeta e degli ambienti in cui vivono. Applicare questo approccio alla gestione dei rischi, richiede la capacità di coniugare lo studio e il controllo dei fenomeni pericolosi e le indagini e gli strumenti di intervento propri della pianificazione, fondamentali per ridurre esposizione e vulnerabilità dei territori e delle comunità. Ad esempio, la microzonazione sismica o la definizione di fasce potenzialmente allagabili, che sono di competenza dell'ingegneria sismica, della geologia e dell'ingegneria idraulica, servono a definire scelte in materia di zonizzazione, funzioni ammissibili e pesi insediativi, che sono propriamente di carattere urbanistico. Tali scelte sono determinanti nel definire i livelli di sicurezza degli abitati. Peraltro, il ruolo centrale della pianificazione attiene anche alla valutazione e gestione degli effetti transcolari degli interventi e delle azioni, che legano un comune, un abitato, perfino un quartiere, a un contesto più vasto. A seconda della centralità e/o della dipendenza da reti, servizi, occorrerà riferirsi ad ambiti territoriali variabili: da quello intercomunale, a quello regionale, nazionale o europeo. Inoltre, in molti casi, la mancata coincidenza tra fenomeni naturali e limiti amministrativi richiede interventi su scale geografiche non convenzionali, anche a carattere transnazionale.

La transcalarità sia delle relazioni territoriali sia degli effetti e delle ripercussioni di decisioni assunte a una determinata scala, sono molto evidenti nelle aree metropolitane e nelle aree costiere. Diversi studi (Motta Zanin e altri 2023; Carella e altri 2024) evidenziano la natura multidimensionale delle aree costiere, di transizione tra il mare e l'entroterra, nelle quali si concentrano investimenti e interessi economici come mercati di sbocco di servizi e beni destinati al turismo. Spesso tali aree sono oggetto di una pianificazione di area vasta, quale quella paesistica, che deve poi trovare riscontro a livello locale nelle scelte più minute di edificazione, uso di aree e immobili.

La vulnerabilità delle aree costiere non è solo conseguenza dell'esposizione a fenomeni estremi, ma anche delle pressioni antropiche cui sono soggette, che si esercitano anche sulle risorse non infinite, come l'acqua dolce. È proprio in questi contesti, così come in quelli montani o collinari, egualmente vulnerabili anche se per motivi e rispetto a fenomeni diversi, che è indispensabile attuare politiche e interventi di manutenzione e cura del territorio. La manutenzione non va intesa limitatamente alle strutture e alle infrastrutture, incluse le opere di difesa, ma al territorio nel suo complesso. Come sostiene Di Sivo (2004), «la cultura della manutenzione è essenzialmente preventiva», e a diffe-

renza della «riparazione» che avviene a guasto avvenuto, lavora per evitare i danni e mantenere la capacità di resistenza e resilienza dell'ambiente costruito. Negli ultimi anni, le misure di difesa privilegiate dalla ricerca e da alcune politiche europee sono le cosiddette misure basate sulla natura. Recenti analisi di letteratura (Oral e altri 2020) permettono di stilare alcune prime conclusioni dopo un decennio circa di esperienze, normative e investimenti. Ne emerge un quadro piuttosto articolato e non banale, per il quale l'efficacia si raggiunge spesso mediante misure miste, tradizionali e secondo natura. Queste ultime incontrano una serie di ostacoli nell'attuazione dovuti, ad esempio, all'assetto proprietario dei suoli (Olazalabal - De Gopegui 2021). Infine, non sempre il contesto urbano, soprattutto quello storico, è adatto alla realizzazione di tali misure: è necessario quindi un approccio che consideri diverse variabili e faccia riferimento a esempi di applicazione specificamente riferiti a contesti urbani storici (Privitera - Jelo 2025).

6. Conclusioni.

L'apporto dei partecipanti alla sessione «*Publicness* come gestione dei rischi e cura di ambiente e territorio» della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti ha offerto numerosi spunti e argomentazioni di grande interesse per riconnettere la gestione dei rischi al tema di fondo della conferenza, ovvero alla dimensione pubblica quale fondamento della cultura e della pratica urbanistica. Il progressivo scivolamento, negli Stati Uniti prima e più recentemente in Europa, da un'impostazione illuministica alla prevenzione come ambito di azione pubblica, a favore di un perenne stato di «mobilitazione» e preparazione a minacce diverse, alcune delle quali note, altre inattese e difficili da prevedere, promuove una visione non necessariamente positiva della resilienza, delegando all'azione del singolo o della società civile la responsabilità di prepararsi e di costituire risorse per un'eventuale ricostruzione.

Viceversa, il concetto di bene pubblico ha un ruolo centrale nello sviluppo e nella cura di territori resilienti che richiedono una regia da parte dell'attore pubblico, coordinata ai vari livelli, lungo l'intero ciclo di gestione dei rischi, dalla prevenzione alla ricostruzione. Occorre garantire che le conoscenze siano condivise e gli scenari co-progettati con le comunità locali in una visione transcalare, consapevole delle interconnessioni tra territori, della complessità e delle incertezze insite in alcune scelte che richiedono l'integrazione di saperi e discipline diverse.

Riferimenti bibliografici

- Arnstein, S. R. 1969
A Ladder of Citizen Participation, in «Journal of the American Institute of Planners», XXXV, 4, pp. 216-24, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Aru, S., Ajmar, A., Pedè, E., Ranocchiarì, S. 2025
Volontariato strutturato e spontaneo. Riflessioni e prospettive da un'esperienza di ricerca, Politecnico di Torino, https://iris.unito.it/retrieve/1ce2af43-3002-4be5-918d-cef3ac3b8f91/Rapporto%20IMPACT_2025_compressed.pdf.
- Benigni, M. S., Fontana, C., Giuffrè, M., Tomassoni, V. (a cura di) 2024
A dieci anni dall'istituzione dell'analisi della Condizione Limite per l'emergenza: strategie, ricadute e futuri possibili, Cnr, Roma, https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/Volume_CLE.pdf.
- Bertin, M. 2023
Il paesaggio del post-disastro come scenario di trauma e di possibilità, in M. Rheo, F. Musco, M. Bertin (a cura di), *Cambiamento climatico e paesaggio: dalla definizione degli impatti alla costruzione di nuovi modelli di governance*, FrancoAngeli, Milano, pp. 201-12.
- Carella, F., Didonna, R., Maragno, D., Musco, F. 2024
Effetti della pianificazione dello spazio marittimo in Italia. Il ruolo delle Regioni, in «Urbanistica Informazioni», 318, <https://dx.doi.org/10.62661/ui318-2024-022>.
- City of Seattle 2015
Disaster Recovery Framework, Seattle Office of Emergency Management, luglio.
- Cloke, P., Conradson, D., Pawson, E., Perkins, H. C. 2023
The Post-Earthquake City. Disaster and Recovery in Christchurch, Routledge, London.
- Di Lodovico, L. - Di Ludovico, D. 2018
Limit Condition for the Intermunicipal Emergency, in «TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment», XI, 3, pp. 305-22.
- Di Sivo, M. 2004
Manutenzione urbana. Strategia per la sostenibilità della città, Alinea, Firenze.
- Formato, E., Miano, M., Vingelli, F., Russo, M. 2020
Il progetto nei territori dell'abusivismo. Trasformare per mettere in sicurezza: il caso della ricostruzione di Ischia, in Aa.Vv., *Atti della XXII Conferenza Nazionale Siu. L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030* (Matera-Bari, 5-7 giugno 2019), Planum Publisher, Roma-Milano.
- Galderisi, A. - Limongi, G. 2024
Living with Risks. Changes in Risk Perception in the Campi Flegrei Volcanic Area, in «Sustainability», XVI, 22, <https://doi.org/10.3390/su16229707>.
- Galderisi, A. - Menoni, S. 2021
Rispondere alle sfide del post-evento: riflessioni e proposte operative, in «Crios», 21, pp. 46-57, <https://dx.doi.org/10.3280/CRIOS2021-021005>.

- Gill, K., van Hellemond, I., Kampeveld Larsen, J., Keravel, S., Notteboom, B., Rinaldi, B. M. 2020
Towards a Culture of Care, in «Journal of Landscape Architecture», xv, 2, pp. 4-5, <https://doi.org/10.1080/18626033.2020.1852684>.
- Grabmaier, I., Bittner, S., Kainz, S., Barrado, C., Bagiyan, V., Bakunts, S., Zamora, D. 2025
Enhancing Community Participation, in Disaster Risk Management: Recommendations for an Inclusive Approach, in «Open Research Europe», v, 50.
- Hamington, M. 2024
Revolutionary Care. Commitment and Ethos, Routledge, London.
- Lakoff, A. 2007
Preparing for the Next Emergency, in «Public Culture», xix, 2, pp. 247-71.
- Lingua, V. 2024
Dal Patto per l'Arno ai Contratti di fiume degli affluenti: esperienze e prospettive nell'area metropolitana fiorentina, in «Contesti. Città, Territori e Progetti», pp. 57-82, <https://oajournals.fupress.net/index.php/contesti/issue/view/711/296>.
- Månsson, P. 2019
Uncommon Sense. A Review of Challenges and Opportunities for Aggregating Disaster Risk Information, in «International Journal of Disaster Risk Reduction», 40, <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101149>.
- Mejri, O., Menoni, S., Matias, K., Aminoltaheri, N. 2017
Crisis Information to Support Spatial Planning in Post Disaster Recovery, in «International Journal of Disaster Risk Reduction», 22.
- Mendoza, M. T. - Schwarze, R. 2019
Sequential Disaster Forensics. A Case Study on Direct and Socio-Economic Impacts, in «Sustainability», xi, 21, <https://doi.org/10.3390/su11215898>.
- Monno, V. - Conte, E. 2015
Sustainability in the Built Environment. Integrating Scales of Action and Evaluation, in «European Journal of Sustainable Development», iv, 2, pp. 51-60.
- Motta Zanin, G., Barbanente, A., Romagnoli, C., Parisi, A., Archetti, R. 2023
Traditional vs. Novel Approaches to Coastal Risk Management. A Review and Insights from Italy, in «Journal of Environmental Management», 346, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.119003>.
- Olazabal, M. - De Gopegui, M. R. 2021
Adaptation Planning in Large Cities Is Unlikely to be Effective, in «Landscape and Urban Plan», 206, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103974>.
- Oral, H. V. e altri 2020
A Review of Nature-Based Solutions for Urban Water Management in European Circular Cities. A Critical Assessment Based on Case Studies and Literature, in «Blue-Green Systems», 2, pp. 112-36.

Privitera, R. - Jelo, G. 2025

Built Heritage Preservation and Climate Change Adaptation in Historic Cities: Facing Challenges Posed by Nature-Based Solutions, in «Sustainability», XVII, 13, <https://doi.org/10.3390/su17135693>.

Regione Campania 2025

Relazione di accompagnamento del Piano di Ricostruzione dell'isola di Ischia, Piano di ricostruzione dell'isola di Ischia per i comuni di Casamicciola, Terme, Forio e Lacco Ameno, settembre.

Smith, G. 2014

Involving Land Use Planners in Pre-Event Planning for Post-Disaster Recovery, in «Journal of the American Planning Association», LXXX, 4, pp. 306-7.

Spadaro, I. - Bruno, F. 2023

La partecipazione come strumento di resilienza ai rischi naturali: una roadmap per la pianificazione urbanistica partecipativa, in Aa.Vv., *Atti della XXIV Conferenza Nazionale Siiu. Dare valore ai valori in urbanistica* (Brescia, 23-24 giugno 2022), Planum Publisher, Roma-Milano.

Stead, D. - Meijers, E. 2009

Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors, in «Planning Theory & Practice», x, 3, pp. 317-32.

VII. Publicness come progetto: risorse, paesaggi e conflitti nel tempo della transizione*

di Andrea Arcidiacono e Elena Dorato

1. *Introduzione.*

L'intensità dei processi di antropizzazione degli ultimi decenni, caratterizzata da logiche estrattive di sfruttamento, privatizzazione e depauperamento delle risorse naturali e culturali, ha determinato impatti rilevanti e spesso irreversibili sulle forme di produzione del paesaggio, sul degrado dei servizi ecosistemici e, più in generale, sull'intensificazione del cambiamento climatico. È in questo quadro che la sessione «*Publicness* come progetto e valorizzazione del paesaggio e delle risorse per le generazioni future» ha assunto, consapevolmente, una posizione critica declinando il concetto di «risorsa» all'interno di una dimensione politica: da un lato quale bene comune da garantire, conservare e rigenerare, dall'altro quale asset contendibile, misurabile e utilizzabile attraverso dispositivi tecnici e normativi che selezionano usi legittimi, soglie di impatto accettabili, modalità di accesso e compensazioni attivabili. Nel lessico dell'urbanistica contemporanea e non solo, «risorsa» è infatti una parola spesso ancora utilizzata con accezione neutra, pur essendo densissima di implicazioni. Definire qualcosa come risorsa significa renderla appropriabile, misurabile e – non da meno – amministrabile: un passaggio che avviene necessariamente attraverso dispositivi di governo (norme, standard, metriche, autorizzazioni, incentivi) che stabiliscono quali usi siano legittimi, quali impatti tollerabili e quali costi possano essere trasferiti altrove. La risorsa, in altre parole, si sostanzia attraverso un atto di qualificazione politica (Dorato - Peragine 2025) che ne definisce la rilevanza pubblica; che ne limita l'intensità di utilizzo e i modi; che ne determina la visibilità e l'ambiguità delle forme di appropriazione.

* La sessione, nella sua articolazione in sei sottosessioni tematiche, è stata arricchita dal contributo di quattro discussant: Mariella Annese, Politecnico di Bari; Matteo di Venosa, Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara; Anna Marson, Università Iuav di Venezia; e Angioletta Voghera, Politecnico di Torino.

Una prima ragione di dibattito riguarda la finitezza, o meglio, la finitezza relativa a soglie di riproducibilità ecologica e sociale delle risorse naturali e culturali. Suolo, acqua, biodiversità e qualità del paesaggio non sono più pensabili come serbatoi illimitati; ogni scelta di uso porta con sé una «tassa di futuro» (in termini di rischio, irreversibilità, perdita di servizi ecosistemici, costi di adattamento). Un secondo motivo è distributivo: la transizione ecologica ed energetica redistribuisce oneri e benefici in modo non omogeneo e non equo (Schlosberg 2007). Ciò che per alcuni è un’opportunità (nuovi investimenti, nuovi mercati, nuove rendite), per altri può essere un costo (perdita di accesso, impatti paesaggistici, restrizioni d’uso, aumento di vulnerabilità). La risorsa diventa così luogo di contesa non solo tecnica, ma esplicitamente democratica. La terza questione, infine, è semantica e conflittuale: il concetto di «risorsa» oscilla tra bene comune e asset economico. L’acqua può essere letta come diritto, come servizio, come infrastruttura, come merce; la terra come suolo vivo, rendita, spazio di produzione alimentare, supporto per impianti energetici; il paesaggio come valore identitario, attrattore turistico, vincolo limitante o opportunità. Questa oscillazione alimenta numerose polarizzazioni quali tutela contro sviluppo, pubblico contro privato, vincolo contro valorizzazione, ma soprattutto rende evidente come «valorizzare» (ancora un termine ambiguo) non costituisca mai un’azione innocua, poiché implica selezione di funzioni, priorità, destinatari.

La sessione ha accolto un ricco dibattito su come il progetto urbanistico e di paesaggio sia in grado, oggi, di contribuire a ridefinire la *publicness* – intesa non come attributo o condizione data, ma come qualità costruita e mantenuta di regole, infrastrutture e pratiche – a partire da tensioni strutturali più o meno evidenti, quali la crescente finitezza delle risorse e la loro vulnerabilità di fronte a pressioni cumulative; la costante perdita di servizi ecosistemici fondamentali per il benessere umano a fronte del perdurare di tendenze urbanizzative; la redistribuzione diseguale di costi e benefici che accompagna transizioni ecologiche ed energetiche; l’emergere di conflitti tra interessi, attori, comunità e visioni, in cui il paesaggio diventa al tempo stesso campo di prova e posta in gioco.

Condizioni che rendono urgente un processo di ridefinizione delle finalità e delle modalità del progetto urbanistico: un cambiamento di paradigma che ponga al centro delle strategie e delle azioni progettuali la valorizzazione delle risorse territoriali e paesaggistiche, ambientali e culturali, anche attraverso un aggiornamento degli obiettivi di interesse generale, caratterizzandosi – alle diverse scale e nelle forme complesse

del territorio contemporaneo – per la ricerca di nuovi equilibri ecosistemici (Arcidiacono - Ronchi 2020). In tale prospettiva, l'azione pubblica deve recuperare, superando le attuali debolezze, un ruolo centrale e attivo nella definizione delle strategie d'azione, nell'individuazione di priorità e prestazioni della rigenerazione degli spazi aperti all'interno di processi che, oggi, si devono necessariamente confrontare con gli obiettivi posti dalla transizione ecologica ed energetica (spesso in conflitto), orientando il progetto verso una capacità esplicita di «governare interdipendenze» (ecologiche, infrastrutturali, socio-economiche) e rendere verificabili nel tempo le promesse di tutela e valorizzazione, aprendo quanto più possibile il campo a collaborazioni strutturalmente transdisciplinari (Antrop 2007).

2. Traiettorie tematiche.

Il dibattito emerso, pur attraversando oggetti e scale differenti, ha costruito un campo di problematizzazione comune intorno a sei traiettorie tematiche ricorrenti, capaci di essere generalizzate oltre la specifica articolazione del convegno.

Un primo ambito tematico riguarda il suolo come archivio e infrastruttura multifunzionale e le reti verdi e i servizi ecosistemici come grammatica operativa intorno a cui ripensare la città e il territorio in una più ampia accezione della finalità pubblica dell'agire urbanistico. Le riflessioni su uso/copertura del suolo e tenuta del patrimonio forestale, in dialogo con ricerche sulla biodiversità urbana, assumono i servizi ecosistemici come leva per nuovi approcci analitico-valutativi e per un modello di piano fondato sulle infrastrutture verdi e blu. Le diverse esperienze mostrano che la mappatura valutativa dei servizi ecosistemici in ambiti urbani, periurbani e montani sia propedeutica alla definizione di strategie per la connettività paesaggistica ed ecologica in chiave multiscale: la rete verde è un'infrastruttura territoriale multifunzionale che richiede continuità, obiettivi strategici e strumenti progettuali e regolativi. Ne consegue che, nel piano, i servizi ecosistemici debbano diventare riferimento prestazionale per regole d'uso e priorità, esplicitando conflitti e *trade-off* (Albert e altri 2014).

Un secondo nucleo affronta acqua ed energia come risorse eminentemente infrastrutturali e politiche: dai casi locali (torrenti come ossature paesaggistiche, sprechi e prospettive della risorsa idrica) a letture idrosociali in cui reti, manutenzione, tariffe e disuguaglianze producono geografie e gerarchie. La transizione energetica è letta come proces-

so territoriale, la rete di trasmissione come invariante e le «aree idonee» come scelta che ridisegna paesaggi e rapporti di forza. Qui la *publicness* affiora come domanda politica: cosa rende «pubblica» una risorsa governata da infrastrutture opache e decisioni spesso esterne ai territori? E come evitare una nuova stagione estrattiva «verde»?

Una terza traiettoria tematica si interroga sulla «transizione ecologica», assumendo la crisi climatica come cornice che impone di ripensare strumenti, scale e lessico della pianificazione. Accanto a revisioni e approcci di consolidamento conoscitivo orientati all'adattamento, emergono sperimentazioni per integrare obiettivi come neutralità climatica nella pianificazione e nell'azione multi-livello, mentre nuove normative testano la capacità dei piani locali di assorbire indirizzi sovraordinati senza ridursi a puro adempimento. La transizione appare, così, non solo come target, ma come «grammatica di progetto» che ri-orienta invarianti, priorità e categorie di rischio, vulnerabilità e resilienza.

La discussione sui paesaggi rurali, quarta traiettoria di ricerca, ne supera necessariamente l'immagine idilliaca leggendoli, invece, come spazi di produzione – in senso ampio –, cura, conflitto e sperimentazione, mettendo spesso in discussione gli approcci, le filiere e gli impatti della «produttività agricola» convenzionalmente concepita. Tra scenari climatici e dispositivi di transizione sostenibile, il suolo emerge non solo come valore produttivo ed economico, a supporto ecologico e matrice culturale; ricorrono esperienze di co-progettazione in contesti agro-urbani e riflessioni sul ruolo pubblico in rapporto a welfare, agroecologia, filiere e patrimoni alimentari. Il nodo è la coesistenza tra produttività e rigenerazione, innovazione e continuità, adattamento e riproducibilità ecologica.

Una quinta linea porta l'attenzione sulla pianificazione «alla prova dell'attuazione» e sui dispositivi che ne sostengono l'efficacia: gestione integrata del patrimonio forestale (anche tramite associativismo fondiario), co-design e *urban living labs*, arretramento pianificato lungo la costa, ricadute locali di grandi infrastrutture, tutela paesaggistica. Il tema trasversale è la produzione di capacità: la *publicness* non coincide con l'enunciazione dell'interesse pubblico, ma con strumenti, competenze, continuità amministrative e alleanze transdisciplinari in grado di reggere la complessità.

Infine, completa il quadro una riflessione centrata sul patrimonio e le risorse culturali: intrecci tra verde e costruito, Unesco e valorizzazione, beni comuni e nuove governance, turismo dei cammini come processo partecipato, rischi e strategie di coesistenza in paesaggi vulne-

rabili. Qui la «risorsa» è anche e soprattutto conoscenza, memoria e identità e la *publicness* coincide con la capacità di mediare tra protezione e uso, accesso e fragilità, valorizzazione e rischio di banalizzazione. Rimane centrale la conoscenza di luogo come infrastruttura cognitiva senza la quale la gestione del territorio resta, inevitabilmente, parziale.

3. *Concetti trasversali.*

Dalla pluralità di queste riflessioni emerge, come elemento comune, l'esigenza di uno scarto dall'enunciazione di obiettivi generali alla verifica delle condizioni di implementazione. Quali strumenti rendono effettiva una rete verde, una strategia idrica o un dispositivo energetico? Quali dati e quali competenze servono? Quali soggetti hanno titolo e capacità di intervenire? In questa «prova di realtà», la *publicness* si connota non come principio astratto, ma come qualità delle catene decisionali, progettuali e manutentive: la possibilità di tenere insieme, nel tempo, la cura degli ecosistemi, la robustezza delle infrastrutture e la giustizia degli esiti. Da qui si può derivare un filo rosso che – lungi dall'intendersi come sintesi riduttiva – vuole farsi ipotesi interpretativa delle principali traiettorie di ricerca disciplinari, inquadrando come la *publicness* si costruisca dentro un triangolo concettuale composto da territorializzazione, descrizione e conflitto.

Il primo concetto trasversale di territorializzazione è vicino alla tradizione che vede nel territorio non uno sfondo ma un prodotto storico, relazionale e istituzionale, un sistema composto da risorse, regole, saperi, pratiche e infrastrutture, in cui la qualità dell'abitare dipende dalla coerenza tra forme materiali e forme di governo. Richiamare la territorializzazione (Magnaghi 2020) significa, qui, evitare due scorciatoie ricorrenti nel discorso sulla transizione: l'astrazione tecnocratica, che tratta acqua, energia, suolo o biodiversità come variabili ottimizzabili a prescindere dai contesti; l'astrazione «identitaria», che riduce il territorio a repertorio di valori da proteggere senza misurarsi con i metabolismi materiali e con le infrastrutture che rendono possibile la vita quotidiana. In entrambi i casi, l'integrazione rischia di diventare retorica, perché o elimina il contesto o rimuove la materialità. I contributi presentati e discussi all'interno della sessione indicano, però, una via differente, ovvero l'integrazione territoriale come lavoro situato. Le infrastrutture (idriche, energetiche, ecologiche ecc.) non sono semplici dotazioni, ma elementi fondativi del sistema territoriale capaci di definire dipendenze, vulnerabilità e possibilità. L'acqua non è solo risorsa natu-

rale, ma ciclo socio-tecnico (captazione, potabilizzazione, distribuzione, consumo, depurazione) che richiede manutenzione e produce asimmetrie; l'energia non è solo «impianto», ma rete, capacità, standard, paesaggio, e quindi una politica territoriale a tutti gli effetti. Territorializzare, dunque, significa reinserire obiettivi e dispositivi dentro la loro geografia concreta: bacini, corridoi ecologici, catene logistiche, aree interne, coste, metropoli.

Da qui discende anche un ampliamento del campo degli attori e degli «attanti»: non solo istituzioni e comunità, ma anche norme, metriche, piattaforme, infrastrutture, ecosistemi, specie. La *publicness* come progetto appare, così, come capacità di orchestrare questa pluralità senza appiattirla; una politica delle interdipendenze, più che una politica della sola redistribuzione. Il criterio operativo diventa la capacità di produrre continuità tra scale (locale, regionale, nazionale), tempi (urgenza e manutenzione) e linguaggi (tecnico e politico), trasformando le «visioni integrate» in dispositivi verificabili.

Il secondo tema riguarda forme e metodologie di descrizione interpretativa dello spazio e dei fenomeni. In molti contributi, la mappatura non è un passaggio preliminare, ma un vero e proprio dispositivo di progetto (Corner 1999): individuare hotspot di infrastrutture verdi, valutare servizi ecosistemici e i loro *trade-off*, leggere interruzioni del suolo come elementi di indagine, tracciare impronte idriche, costruire «geografie degli inneschi», scenari climatici o mappe di vulnerabilità culturale. Questa centralità rinnovata della descrizione e dell'interpretazione del territorio va letta politicamente (De Meulder - Shannon 2010). Mappare significa rendere visibile, ma anche selezionare: ogni mappa definisce cosa conta, a quale scala, secondo quale unità di misura e quale temporalità. Nel campo della *publicness* ciò comporta almeno tre implicazioni. *In primis*, la mappa può aprire o chiudere il conflitto. Se la rappresentazione è opaca o iper-tecnica produce esclusione cognitiva e delega; se è trasparente e discutibile può diventare terreno comune per negoziare e condividere. In secondo luogo, la mappa permette di connettere. La descrizione multilivello (dalla regione al quartiere, dal bacino idrografico al singolo suolo) è condizione per costruire «visioni integrate» non retoriche, capaci di tenere insieme ecologia, infrastrutture e pratiche d'uso. Infine, la mappa produce responsabilità nel tempo. Quando un dispositivo di rappresentazione rende comparabili effetti cumulativi (consumo di suolo, frammentazione ecologica, deficit idrico, vulnerabilità culturale), rende anche più difficile l'alibi dell'urgenza, poiché costringe a rispondere non solo del progetto, ma della sua traiettoria.

In una fase in cui proliferano dati, sensori e piattaforme, il punto non è solo «avere dati», ma soprattutto governare il modo in cui i dati diventano conoscenza pubblica e la conoscenza pubblica diventa decisione. La *publicness* passa, dunque, anche per una democrazia delle rappresentazioni; da basi conoscitive accessibili, criteri espliciti, possibilità di contro-mappature, e riconoscimento del carattere inevitabilmente progettuale (e quindi discutibile) di ogni descrizione. In altri termini, descrivere è già scegliere, e scegliere, in condizioni di scarsità e conflitto, è un atto politico.

Il terzo concetto che emerge in maniera trasversale è il conflitto, inteso non solo come ostacolo ma come componente strutturale della transizione. Le ricerche presentate mostrano conflitti tra interessi e usi, tra attori e comunità, tra strumenti e logiche, tra politiche e visioni: dalla competizione tra funzioni del suolo ai dilemmi della localizzazione energetica, dalle tensioni tra tutela e valorizzazione ai conflitti generati da grandi opere e da nuove normative. La questione non è semplicemente ridurre il conflitto poiché, in una logica di *publicness*, il conflitto può (o dovrebbe) farsi generativo e divenire esso stesso «risorsa». Il conflitto, infatti, può rivelare dipendenze. Molte controversie rendono visibili interdipendenze prima date per ovvie: il legame tra stili di vita urbani e pressione su bacini idrici; tra politiche climatiche e disuguaglianze spaziali; tra domanda energetica e territori estrattivi (Arboleda 2020). Portare alla luce queste dipendenze è già produzione di risorsa cognitiva, poiché rende discutibile ciò che veniva dato per scontato.

Il conflitto può essere motore di istituzionalizzazione. Alcune pratiche (gestioni integrate, dispositivi collaborativi, sperimentazioni) possono, infatti, essere lette come risposte a conflitti che non trovavano canali ordinari. Il conflitto spinge a inventare regole, procedure e forme di cooperazione; diventa risorsa istituzionale quando produce capacità pubbliche, cioè competenze, continuità e responsabilità, e non solo consultazioni occasionali. Infine, il conflitto può produrre valore pubblico. Quando la contesa riesce a spostarsi dalla logica o/o (o tutela o sviluppo) alla logica sia/sia (tutela come condizione di riproduzione sociale ed economica), il conflitto può generare nuovi beni pubblici: accesso, cura, servizi ecosistemici, qualità paesaggistica, sicurezza, conoscenza del luogo. Il punto non è armonizzare, ma costruire dispositivi che rendano possibile una coesistenza trasformativa.

Affinché tutto ciò possa realmente avvenire, risultano necessarie alcune condizioni quali trasparenza informativa (o, più in generale, *publicness* come garanzia di trasparenza dei processi e dei conflitti), capacità di mediazione, riconoscimento dei soggetti più deboli e un'idea di

interesse generale come progetto di lungo periodo, non come semplice somma di preferenze. In questo senso, il conflitto non è l'opposto della *publicness*, ma può diventarne il motore, producendo apprendimento e redistribuzione di capacità.

4. Verso una definizione operativa di *publicness*.

Intessendo traiettorie e concetti trasversali, dalla sessione emerge una definizione operativa di *publicness*, in rapporto a paesaggio e risorse, come la capacità di costruire e mantenere nel tempo regimi territoriali che garantiscano riproducibilità ecologica e giustizia spaziale, attraverso infrastrutture, regole e pratiche di conoscenza condivisa. La *publicness* non è una condizione data, ma una prestazione collettiva che va progettata, istituita e mantenuta.

Questa postura implica quattro spostamenti: 1. dalla proprietà all'accesso e alla cura; 2. dall'evento al processo (continuità amministrativa e apprendimento); 3. dal localismo alla multiscalarità concreta (legami tra scala locale e reti sovra-locali); 4. dalla compensazione alla prevenzione (agire sulle cause: modelli di domanda, sprechi, dipendenze infrastrutturali). Assunta in queste prospettive, la *publicness* non coincide con la presenza del pubblico, ma con la capacità di produrre e mantenere beni pubblici territoriali attraverso coalizioni, strumenti, saperi e dispositivi di responsabilità e governo.

La sessione ha quindi mostrato che parlare di «risorse per le generazioni future» non è un esercizio etico, ma una scelta politica che chiama in causa i fondamenti del progetto urbanistico e di paesaggio. La risorsa divide perché costringe a nominare i limiti e a redistribuire poteri: chi decide, chi paga, chi beneficia, chi è escluso e, soprattutto, chi ha voce nel definire cosa sia «valorizzazione». Rimane una grande sfida, ovvero evitare che la transizione si riduca a una nuova stagione estrattiva «verde», in cui il territorio venga nuovamente trattato come piattaforma di captazione (di energia, di carbonio, di rendita, di attenzione turistica). La prospettiva emersa suggerisce, invece, un progetto più esigente: costruire, attraverso il paesaggio, forme di prosperità territoriale sobria, capaci di garantire continuità ecologica e dignità sociale nel lungo periodo. In questa direzione, territorializzazione, descrizione e conflitto non si configurano come tre questioni separate, ma tre dimensioni dello stesso processo: rendere le risorse discutibili, condivisibili e riproducibili, senza rimuovere la materialità delle infrastrutture né la politica delle scelte, poiché «progettare *publicness*» significa pro-

gettare capacità collettive: istituzioni che apprendono, mappe che includono, infrastrutture che non separano ma connettono, e conflitti che diventano materia di decisione pubblica.

Riferimenti bibliografici

- Albert, C., Aronson, J., Fürst, C., Opdam, P. 2014
Integrating Ecosystem Services in Landscape Planning: Requirements, Approaches and Impacts, in «Landscape Ecology», XXIX, 8, pp. 1277-85.
- Antrop, M. 2007
From Holistic Landscape Synthesis to Transdisciplinary Landscape Management, in B. Tress, G. Tres, G. Fry, P. Opdam (a cura di), *From Landscape Research to Landscape Planning. Aspects of Integration, Education, and Application*, Springer, Cham, pp. 27-49.
- Arboleda, M. 2020
Planetary Mine. Territories of Extraction Under Late Capitalism, Verso, London.
- Arcidiacono, A. - Ronchi, S. (a cura di) 2020
Ecosystem Services and Green Infrastructure. Perspectives from Spatial Planning in Italy, Springer, Cham.
- Corner, J. 1999
The Agency of Mapping, in D. Cosgrove (a cura di), *Mappings*, Reaktion Books, London, pp. 231-52.
- De Meulder, B. - Shannon, K. 2010.
Traditions of Landscape Urbanism. Roots of a Powerful Tool for 21st-century Cities, in «Topos. European Landscape Magazine», 71, pp. 62-7.
- Dorato, E. - Peragine, R. L. 2025
An Unproductive Project. Perspectives on Planning, Ecology, and Ethics, Soap Stichting OpenAccess Platforms, Rotterdam.
- Magnaghi, A. 2020
Il principio territoriale, Bollati Boringhieri, Torino.
- Schlosberg, D. 2007
Defining Environmental Justice. Theories, Movements, and Nature, Oxford University Press, Oxford.

VIII. Regole, norme, progetti e dimensione pubblica dell'azione urbanistica

di Bertrando Bonfantini e Giuseppe De Luca

La *publicness* si configura come categoria interpretativa capace di tenere insieme spazio, diritti, qualità del vivere e responsabilità pubblica. Entro questo orizzonte, norma, regola e progetto sono dispositivi attraverso cui l'urbanistica può costruire valore pubblico nei contesti urbani e territoriali contemporanei. La questione non è meramente tecnica, e l'eventualità non è scontata. Infatti, essa riguarda il ruolo stesso dell'urbanistica in una fase storica segnata da crisi multiple – ambientali, sociali, istituzionali – e da un progressivo scivolamento delle politiche pubbliche verso logiche emergenziali, derogatorie e settoriali. In questo scenario, la *publicness* non può essere assunta come esito automatico di un'azione di governo del territorio comunque intesa, ma va interpretata come processo intenzionale, ipotetico, nella sua direzione.

Nell'ambito dei lavori della Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, Siu 2025, i contributi presentati nella sessione «Regole, norme e progetti per costruire la *publicness*» restituiscono un quadro articolato e plurale¹. Tale quadro può tuttavia essere letto come una vera e propria cartina di tornasole, capace di far emergere alcune tensioni comuni: da un lato, le difficoltà degli strumenti di pianificazione e di governo dei processi di rigenerazione urbana e territoriale, spesso compressi tra logiche di incentivo edilizio o deroga; dall'altro, il ruolo ambiguo delle politiche straordinarie (come il Pnrr) e, al tempo stesso, la ricerca di nuovi dispositivi regolativi e progettuali capaci di ricostruire una dimensione pubblica dello spazio e delle politiche.

Le note che seguono, accompagnate da qualche riferimento bibliografico di commento, sfondo e rinvio, provano a ordinare e discutere alcune delle principali evidenze emerse dai contributi alla sessione.

¹ La sessione è stata animata, nel ruolo di discussants, da: Giulia Fini, Università degli Studi di Udine; Valentina Orioli, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna; Anna Laura Palazzo, Università degli Studi Roma Tre; e Carlo Pisano, Università degli Studi di Firenze.

1. *Ripensare la dimensione pubblica urbana.*

Un primo nucleo evidenzia il ripensamento della dimensione pubblica urbana, in una riflessione evolutiva sullo spazio dei servizi e della nozione di standard urbanistico. Ormai consolidata la critica a un approccio fondato esclusivamente su parametri quantitativi, si afferma la prospettiva di una *publicness* esito di una combinazione complessa di fattori: accessibilità ai servizi, prossimità, qualità degli spazi aperti, infrastrutture sociali e capacità redistributiva. Gli standard non scompaiono, ma vengono reinterpretati come dispositivi qualitativi e relazionali, capaci di orientare le trasformazioni in funzione di obiettivi pubblici espliciti (Giaino 2019; Laboratorio Standard 2021).

Secondo questa prospettiva si rinnova l'attualità di una tensione alla qualità – un'aspirazione alla *qualità urbana*, come istanza che ritorna ancora una volta, dopo essersi imposta «nei discorsi degli urbanisti [...] grossomodo tra gli anni settanta e ottanta» (Gabellini 2018, p. 57) – esprimendo una urgenza di strumenti valutativi in grado di leggere gli effetti spaziali, sociali e ambientali delle trasformazioni. In questo senso, la qualità diventa – o dovrebbe diventare – criterio di orientamento politico prima ancora che tecnico, e la valutazione un passaggio essenziale per ricostruire un ruolo attivo della pianificazione nel governo delle trasformazioni.

Una delle traduzioni di queste istanze di più recente e forte manifestazione è la ricerca di una città di prossimità, assunta come orizzonte progettuale e normativo insieme: non solo modello spaziale – la «città dei 15 minuti» – ma principio regolativo che interroga il piano urbanistico nella sua capacità di garantire accesso diffuso ai servizi, riduzione delle disuguaglianze territoriali e rafforzamento della dimensione quotidiana della vita urbana. In queste aspirazioni, che è difficile disconoscere, si scorgono tuttavia limiti, derive e il germe di un luogo comune conformista ed elusivo, insieme con le suadenze di un'urbanistica «carina» autopromozionale e volta al marketing comunicativo (Bonfantini 2024; Bonfantini, Galimberti, Ventura 2025).

L'enfasi sulla dimensione di prossimità e sulle sue istanze di fatto propone un'immagine della città ridotta a giustapposizione semplice di ambienti locali. Talora *nimby* sembra trasformarsi nel suo contrario, nell'esclusività di uno sguardo *in-my-backyard-only*. La domanda è se il «canto della prossimità» non rappresenti per l'urbanistica una sorta di confinamento: il ritrarsi autoconsolatorio di fronte a questioni che dovrebbero trovare risposta a ben altra scala del progetto di città se, come sembrava acquisito fino a pochi anni fa, una delle peculiarità del

contemporaneo è la disgiunzione tra spazio e società, in un uso allargato del territorio rispondente ai modi e alle traiettorie individuali, senza definire comunità di luogo ma semmai «comunità di pratiche» molteplici, caratterizzate dalla multi-appartenenza di ognuno (Pasqui 2008; Pasqui - Bozzuto 2011).

Prendendo a prestito due espressioni di Anna Laura Palazzo (2022), nella trasformazione urbana contemporanea i «processi *people-oriented* nella dimensione della prossimità» – che fanno la *publicness* di un'urbanistica recente, spesso indulgente alle retoriche, alla mode e alla comunicazione – appaiono come camera di contenimento di istanze che invece non trovano spazio e trattamento in quelle che costituiscono «espressioni di modernità trionfante delle élites urbane che si rappresentano a tutt'altra scala», dalla dimensione pubblica assai più incerta.

2. Per una rigenerazione davvero urbanistica.

Una seconda linea di riflessione riguarda la *publicness* della rigenerazione urbana, in un rapporto che oggi è tutt'altro che pacifico. La nozione di rigenerazione, infatti, si colora oggi di profonde ambiguità: da un lato, essa invoca virtuosamente un approccio integrato alle trasformazioni della città esistente; dall'altro, si riduce a etichetta giustificativa di operazioni che si sostanziano di anodine formule incentivanti, deroghe e meccanismi negoziali erosivi di qualsivoglia dimensione pubblica – in uno scenario che può descriversi di crisi e degrado delle regole. In questo quadro, la pianificazione attuativa appare spesso indebolita, incapace di garantire la produzione di spazi pubblici e servizi adeguati a quei profili di qualità di cui si è detto sopra, soprattutto nei contesti intermedi e nei piccoli comuni. La *publicness* diventa un auspicio incerto, affidato più alla capacità negoziale dei soggetti coinvolti che a un progetto riconoscibile. D'altra parte, il carattere molecolare delle trasformazioni contemporanee, dalla geografia indefinita e granulometria variabile, richiede di saper praticare una rigenerazione orientata a una qualità e costruzione di valore pubblico diffusi attraverso una reticolarità di interventi puntuali, adattivi e contestuali, capaci di lavorare sul patrimonio esistente nella messa a sistema e produzione di effetti collettivi, secondo forme del piano ormai lontane da quelle che rappresentavano il problema urbanistico come composizione di trasformazioni «intensive» ed «estensive» (Campos Venuti 1987).

Se, dunque, «rigenerazione» è senza dubbio una delle parole-etichetta di questa fase storica delle politiche per le città, la sua generosa

definizione di approccio multidimensionale alla trasformazione urbana capace di perseguire e integrare insieme benefici spaziali, economici, sociali e ambientali (De Magalhães 2015), è sconfessata dai provvedimenti legislativi recenti che ne tradiscono il senso, trattenendone ben poco. Sono infatti tutti alimentati dall'equivoco di pensare la rigenerazione risolta nella sostituzione di episodi edilizi esausti, mentre la rigenerazione – *urbana*, appunto – ha per oggetto la città nel suo insieme, e trova le risorse per questa operazione complessa proprio nelle contropartite pubbliche di quegli episodi trasformativi, il cui plusvalore generato andrebbe oculatamente stimato e «catturato» secondo principi di uno scambio leale (Curti 2006). I processi trasformativi edilizi sono alimento per un'eventuale rigenerazione urbana, non l'obiettivo e l'esito di quest'ultima, attraverso cui valutarne l'efficacia.

La rigenerazione urbana è un problema urbanistico che nei processi trasformativi dovrebbe provare a trovare, almeno in parte, risorse per un progetto pervasivo di qualificazione dello spazio aperto, del welfare urbano, dell'accesso alla casa, in un ancor più generale processo di re-infrastrutturazione complessiva dell'impalcato urbano, che lavori sulle prestazioni primarie dell'urbanità in crisi (gestione delle acque, dei suoli, prestazioni ecologiche e bioclimatiche della città, qualità dell'ambiente urbano e dello spazio abitabile), per certi versi in un ritorno a pratiche urbane rifondative analoghe, nella differenza, a quelle di costruzione della città otto-novecentesca europea. Il che fa della rigenerazione tutt'altra questione da una sua mediocre sotto-interpretazione nei termini di lubrificazione di meri processi edilizi parassitari. Gli effetti di rigenerazione urbana non possono rappresentarsi col metro dell'efficienza di una veloce «demo-ricostruzione»: non c'è nessuna rigenerazione urbana in un processo di pura sostituzione di edifici «consumati». Parlare di rigenerazione urbanistica significa, dunque, superare le ambiguità riduzionistiche e la malintesa cornice operativa che la rigenerazione urbana si è data finora.

3. *Dilemmi di un agire per eccezioni o parzialità.*

Il tema del Pnrr si presenta quale caso emblematico di una pianificazione «per eccezioni». L'enorme flusso di risorse ha rappresentato, al tempo stesso, un'opportunità senza precedenti e un fattore di forte criticità per il governo del territorio. L'architettura del Pnrr, fondata su bandi settoriali, tempi compressi e procedure centralizzate, ha spesso messo in relazione politiche e progetti senza passare attraverso una vera dimensione pianificatoria.

In questo contesto, la *publicness* non è garantita dall'investimento in sé, ma dipende dalla capacità delle istituzioni – in particolare delle città metropolitane – di ricostruire coerenza tra norme, piani e progetti. L'emergere di nuove strutture di governance, sebbene spesso temporanee e sperimentali, mostra tuttavia come anche in condizioni di eccezione sia possibile attivare pratiche di coordinamento, valutazione e costruzione di valore pubblico. Resta comunque aperta la questione di un bilancio e della eredità di queste esperienze e della loro capacità di incidere stabilmente sugli strumenti ordinari della pianificazione.

La dimensione pubblica nella scala territoriale costituisce un ulteriore fronte che s'impone all'attenzione. Paesaggi, territori intermedi, aree transfrontaliere e contesti naturali emergono come nuovi spazi della *publicness*, in cui la dimensione pubblica si costruisce attraverso pratiche di cooperazione, governance multilivello e progetti di territorio.

I Progetti integrati di paesaggio, i Gruppi europei di cooperazione territoriale (Gect) e le strategie di area vasta si evidenziano come strumenti potenzialmente capaci di fare da cerniera tra visioni e pratiche locali. Ne emergono, tuttavia, anche le difficoltà attuative, il rapporto problematico con gli strumenti urbanistici comunali e il rischio di una *publicness* più dichiarata che effettivamente realizzata. In questo quadro, si rivela l'urgenza di forme di regia pubblica di un progetto di territorio capace di tenere insieme dimensione ambientale, infrastrutturale e sociale, soprattutto nei territori non metropolitani, spesso esclusi dalle grandi dinamiche di investimento ma cruciali per una transizione equa.

In questo quadro, il tema di un'intercomunalità necessaria – in alcune regioni promossa e supportata, in altre ignorata – costituisce uno dei temi di frontiera di un futuro prossimo che vede confrontarsi il frazionamento amministrativo di molti contesti territoriali (si pensi al Piemonte e alla Lombardia con i loro circa 2700 comuni sui circa 8000 italiani) con le dinamiche di spopolamento e invecchiamento demografico destinato a investire ampie parti del paese. Le istanze che oggi reclamano una rinnovata centralità della pianificazione intercomunale la riconoscono come sempre più necessaria opzione sinergica e collaborativa di realtà comunali che descrivono, fuori dall'eccezionalità metropolitana, la normalità del sistema insediativo e amministrativo italiano, la sua medietà e in particolare la normalità di quelle realtà più esposte, appunto, a fragilizzazione, se non addirittura a marginalizzazione.

La transizione ecologica rappresenta uno dei campi più conflittuali per la costruzione della *publicness*. I contributi della sessione dedicati a

Nature-based solutions (Nbs), aree idonee, parchi fotovoltaici e *Positive Energy Districts* (Ped) mostrano come l'energia sia oggi una questione urbanistica a pieno titolo. Da un lato, emerge il rischio di approcci riduzionisti, che trattano le Nbs come soluzioni tecniche isolate o le aree idonee come meri perimetri vincolistici. Dall'altro, si afferma la necessità di una pianificazione proattiva, capace di integrare energia, paesaggio e qualità urbana in un progetto territoriale condiviso. I Ped e le comunità energetiche possono leggersi come laboratori di nuova *publicness*, in cui la produzione e la gestione dell'energia diventano occasioni di inclusione, cooperazione e costruzione di beni comuni. Tuttavia, senza un forte ruolo pubblico e strumenti adeguati, anche queste rischiano di rimanere esperienze episodiche.

Il ruolo della norma come possibile dispositivo generativo è questione che si pone in relazione ai temi del consumo di suolo e della ricostruzione post-sismica. Questi mostrano come le definizioni normative, i perimetri e le regole possano produrre effetti profondi sulle dinamiche territoriali, generando disuguaglianze e rendite così come, per contro – è il caso friulano –, processi virtuosi di ricostruzione collettiva. La norma, quando costruita e comunicata con chiarezza, capace di generare condivisione e accompagnata da strumenti operativi e formativi, può diventare infrastruttura di progetto e occasione di partecipazione diffusa. In questa prospettiva, la *publicness* non è solo spazio, ma processo, capacità di coordinamento di attori, risorse e conoscenze verso un obiettivo comune. Le azioni simboliche e incrementalì, infine, mostrano come anche pratiche apparentemente «minori» possano contribuire alla costruzione di fiducia pubblica e preparare il terreno a trasformazioni più strutturate.

4. *Per una nuova responsabilità pubblica.*

Nel loro insieme, i contributi della sessione restituiscono l'immagine di una urbanistica chiamata a ripensare profondamente i propri strumenti e il proprio ruolo. La *publicness* emerge come categoria chiave per rimettere al centro la responsabilità pubblica del progetto urbano e territoriale, superando tanto l'illusione della norma bastevole in se stessa quanto la deriva della deroga permanente.

Dalla città al territorio, dalla rigenerazione urbana alla transizione ecologica, la costruzione della *publicness* richiede coerenza tra norme, regole e progetti, capacità valutativa, visione di lungo periodo e pratiche di governance fondate sul dialogo. In questo senso, l'urbanistica

può ancora configurarsi come sapere critico e operativo, capace di orientare le trasformazioni non solo verso l'efficienza, ma verso l'equità, la qualità e il bene comune.

In questo scenario, se da un lato si sviluppa la linea di pensiero e di pratiche che sposta su nuove dimensioni evolutive il problema urbanistico, per come «nella transizione» questo problema si ridefinisce, dall'altro proliferano le manifestazioni – che potrebbero dirsi «primordiali» – di eventi e provvedimenti che dell'urbanistica tendono a deludere i principî di civiltà su cui questa si è sviluppata e consolidata nel secolo passato. Agevolare, semplificare, facilitare, anziché «provare a imparare a fare le cose difficili», lascia poche speranze per qualsiasi rigenerazione e transizione: perché praticare la rigenerazione e la transizione in una prospettiva di *publicness* significa imparare a fare cose difficili e diverse dal passato.

Tutto questo si riflette sulle competenze dell'urbanistica, sulle competenze *per* l'urbanistica, per una formazione all'urbanistica. Ma anziché tradursi, almeno finora, in un sia pur difficile processo di aggiornamento cumulativo, questo ha teso a manifestarsi in un'esplosione di specialismi, di sguardi settoriali e parziali, di tentazioni tecnocratiche, quando non – per contro – in una sorta di dissoluzione meramente discorsiva, di retoriche edificanti, spesso autoconsolatorie. Per l'urbanistica è necessario recuperare un rapporto organico tra università, professione e, soprattutto, amministrazione. Tra le varie ragioni di necessità di una nuova legge di principî per il governo del territorio, vi si può riconoscere un'opportunità anche da questo punto di vista: un canovaccio aggiornato per rimettere ordine – nella distanza ormai «geologica» dalla legge del 1942, e di fronte alla babele dei dispositivi regionali e alla deflagrazione di provvedimenti derogatori e settoriali – tra vecchie e nuove necessarie competenze in un progetto formativo per l'urbanistica radicato nelle pratiche per la transizione.

Riferimenti bibliografici

Bonfantini, B. 2024

La forma del e nel piano, in «Planum. The Journal of Urbanism», 49, pp. 1-44.

Bonfantini, B., Galimberti, B., Ventura, E. 2025

There Are no «Solutions» in Urban Planning: Against the Idea of a Ready-Made Urbanism and the 15-Minute City's Uncritical Branding, in «Land», 14, <https://doi.org/10.3390/land14102090>.

- Campos Venuti, G. 1987
La terza generazione dell'urbanistica, FrancoAngeli, Milano.
- Curti, F. (a cura di) 2006
Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici, Officina, Roma.
- De Magalhães, C. 2015
Urban Regeneration, in *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, Elsevier, Oxford, XXIV, pp. 919-25.
- Gabellini, P. 2018
Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze, Carocci, Roma.
- Gaimeo, C. (a cura di) 2019
Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma, Donzelli, Roma.
- Laboratorio Standard 2021
Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi, Donzelli, Roma.
- Palazzo, A. L. 2022
Orizzonti dell'America urbana. Scenari, politiche, progetti, RomaTre Press, Roma.
- Pasqui, G. 2008
Città, popolazioni, politiche, Jaca Book, Milano.
- Pasqui, G. - Bozzuto, P. 2011
Keywords: City of Cities / [City of] Populations, in A. Balducci, V. Fedeli, G. Pasqui, *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities. A Project for Milan*, Ashgate, Farnham, pp. 89-97.

IX. Publicness e forme contrattuali nei rapporti
fra pubblico e privato
di Grazia Brunetta e Luca Gaeta

1. *Introduzione.*

Gli strumenti e le procedure dell'urbanistica contrattuale, introdotti in Italia a partire dagli anni novanta (Urbani 2000; Curti 2006), hanno consentito di dare avvio a un necessario cambiamento di prospettiva nei processi di costruzione della decisione per l'azione pubblica, nel tentativo di restituire efficacia al governo dei processi di trasformazione/rigenerazione territoriale. Nonostante la diffusione dell'urbanistica contrattuale in diverse realtà amministrative del paese, le aspettative riposte in quegli anni sono state soltanto in parte compiute, mostrando in alcuni casi esiti ampiamente controversi che appaiono sganciati da quadri condivisi di valori a scapito dell'interesse collettivo che l'azione amministrativa deve sempre garantire.

Con questo contributo intendiamo fare il punto su alcune questioni aperte dell'urbanistica contrattuale: 1. competenza e autorevolezza; 2. co-pianificazione e condivisione delle responsabilità; 3. governance delle relazioni tra pubblico e privato; 4. innovazione istituzionale. I primi due temi stanno a ridosso delle pratiche di pianificazione contrattuale, mentre i rimanenti attengono alla cornice istituzionale di quelle stesse pratiche. Vogliamo, tuttavia, rimarcare che la suddivisione dei temi è analitica, perché un corretto e leale ricorso alle forme contrattuali di pianificazione investe circolarmente tutti i suoi aspetti. In questo senso, proponiamo di guardare l'urbanistica contrattuale come un paradigma ancora in cerca di legittimazione. Crediamo inoltre che i temi esposti, nello spazio limitato di questo contributo, aiutino a determinare quale significato assuma la *publicness* nei processi negoziali di pianificazione.

La contrattazione pubblico-privato si configura come una prassi diffusa nel governo del territorio, per affrontare le sfide della rigenerazione urbana causate dalle dinamiche di cambiamento in atto nel

settore immobiliare e nell'economia più in generale. Attraverso la collaborazione tra istituzioni pubbliche, operatori privati e comunità locali, si mira a sviluppare progetti di rigenerazione che siano sostenibili, condivisi, innovativi. Ma qual è lo sfondo sociale e politico nel quale essi si muovono?

Nella fase storica che stiamo attraversando, significato e ruolo delle forme contrattuali per l'azione pubblica appaiono sfocati, con conseguenze critiche in termini di legittimità della decisione pubblica, nonché di equità e di giustizia spaziale a tutela dell'interesse collettivo. Ripensare la dimensione pubblica delle forme contrattuali implica una riflessione su ruolo e responsabilità del fare urbanistica oggi, mettendo al centro della discussione la costruzione corale dell'interesse collettivo, che dovrebbe essere un esito dei processi partecipativi e democratici entro arene consensuali di deliberazione e decisione. In tale logica, l'efficacia delle forme contrattuali dell'azione pubblica non dipende solo da nuovi strumenti e procedure, ma dalla capacità di combinare regole, competenza, responsabilità per definire significato e orientamento dell'azione a favore dell'interesse collettivo riconosciuto da tutti i portatori di interesse. In questa prospettiva, la discussione si focalizza sulla regia pubblica dell'azione di trasformazione urbana negli spazi contrattuali della decisione e necessita di una riflessione su come tale regia si costruisce e mantiene nel tempo, in equilibrio con il mutare delle istanze e degli interessi in gioco, mediante chiare regole e responsabilità degli attori coinvolti. Date le mutate condizioni dell'azione, quali sono i criteri e le precauzioni (Gaeta 2021) che possono dare forza a un processo di decisione capace di adattarsi alle crescenti condizioni di incertezza giuridica, economica e sociale? Ci riferiamo da un lato ai cambiamenti strutturali nell'economia globale dopo la crisi finanziaria del 2008, che hanno visto prevalere le logiche del mercato e del capitale finanziario nei processi di trasformazione del territorio, cui sono corrisposti approcci neoliberali e imprenditoriali nel governo del territorio; dall'altro ai cambiamenti sociali che portano alla crisi della rappresentanza e alla delegittimazione della politica.

2. *Competenza.*

La contrattazione pubblico-privato dovrebbe configurarsi come un dispositivo strategico sostenuto da una regia pubblica autorevole e riconoscibile, per affrontare le sfide urbane contemporanee e promuovere interventi integrati orientati all'interesse collettivo. Nella prospet-

tiva della *publicness*, l'urbanistica contrattuale si configura come tema di studio privilegiato per indagare la tensione tra competenza tecnica e rappresentanza democratica che caratterizza la sfera dell'azione pubblica. In questa logica, l'urbanistica contrattuale nel governo del territorio potrebbe contribuire alla produzione di vantaggi per la collettività, soltanto a condizione che non si traduca in una chiusura tecnocratica del processo decisionale e rimanga saldamente ancorata agli indirizzi politici espressi in sede di dibattito pubblico. Ogni scelta urbanistica (anche quando assunta in forma contrattuale) è normativa e politica, poiché incide sulla distribuzione di risorse, opportunità, diritti sociali. L'accordo urbanistico non può essere presentato come una soluzione meramente tecnica o consensuale, ma deve essere ricondotto alla responsabilità dell'azione pubblica, esplicitando i valori e gli obiettivi che orientano il processo di decisione.

Il ricorso ormai consolidato e diffuso alle diverse forme contrattuali per la costruzione delle decisioni nel governo del territorio solleva interrogativi non scontati in merito a legittimità, trasparenza e responsabilità dell'azione pubblica (Bianchetti - Balducci 2013). Con riferimento alla fase storica attuale, sono evidenti gli esiti controversi di tali forme di costruzione dell'azione pubblica, con effetti distorsivi sia in termini di legittimità delle scelte, sia per quanto riguarda gli effetti redistributivi a tutela dell'interesse collettivo.

Nei processi decisionali orientati al governo del territorio, l'attore pubblico dovrebbe svolgere con competenza e responsabilità la regia del processo, mantenendo il focus sulle finalità collettive dell'azione attraverso la produzione di quadri cognitivi capaci di argomentare le scelte in un'arena pubblica di confronto. Il ruolo dell'attore pubblico dovrebbe articolarsi in una dimensione tecnica e in una politica che, pur strettamente intrecciate, devono rimanere distinte a garanzia della razionalità e della legittimità dell'azione pubblica. Nei contesti di urbanistica contrattuale, il rischio è che la contrattazione diventi il luogo sostitutivo della decisione pubblica, rendendo opachi i criteri di scelta e sfocando la responsabilità politica. Mantenere una chiara distinzione tra ruolo tecnico e ruolo politico rappresenta una condizione essenziale per preservare la natura pubblica della decisione e il suo orientamento all'interesse collettivo (Mazza 2004).

L'urbanistica contrattuale si presenta oggi come un ambito prevalentemente controverso, nel quale restano aperte alcune questioni di fondo che riguardano i modi e le forme attraverso cui l'attore pubblico esercita competenza e rappresentanza per costruire significato e orientare la decisione a favore dell'interesse collettivo.

In primo luogo, permane il problema dei limiti entro i quali la competenza tecnica può incidere sulla definizione delle scelte urbanistiche senza tradursi in una sostituzione della rappresentanza politica, soprattutto quando gli accordi negoziali diventano lo strumento principale con cui si modificano i diritti d'uso dello spazio. In secondo luogo, si pone la questione di quali sedi e procedure siano idonee a garantire che le decisioni assunte in forma contrattuale restino riconducibili a un mandato democratico, evitando che l'accordo esito della contrattazione sia sottratto all'argomentazione e al controllo da parte della collettività.

Resta inoltre aperto il tema della responsabilità pubblica nelle scelte urbanistiche contrattate, in particolare rispetto alla trasparenza dei criteri adottati, all'esplicitazione dei valori sottesi alle decisioni e alla valutazione pubblica degli effetti distributivi prodotti dagli accordi.

Infine, l'urbanistica contrattuale sollecita una riflessione più ampia sul modello di pianificazione e di governance territoriale che dovrebbe saper integrare tali forme decisionali di costruzione delle decisioni senza compromettere il ruolo di indirizzo politico che ne costituisce il fondamento. Queste questioni delineano un campo di tensione tuttora non risolto, nel quale l'urbanistica contrattuale continua a oscillare tra strumento di governo efficace della complessità territoriale e rischio di indebolimento delle garanzie democratiche proprie dell'azione pubblica.

3. *Co-pianificazione e accountability.*

Nel contesto della contrattazione urbanistica, in cui gli enti pubblici negoziano con soggetti privati la realizzazione di interventi in cambio di benefici, la *publicness* necessita di azioni di *accountability*, per valutare in che misura le trasformazioni esito di forme contrattuali di decisione rispondano all'interesse collettivo, piuttosto che a logiche speculative di mercato. L'apertura dei processi decisionali in arene di dibattito pubblico e di partecipazione dei cittadini sono aspetti centrali per garantire che la contrattazione non si traduca in un'erosione dell'azione pubblica.

Con riferimento alle pratiche di co-pianificazione, sempre più esito di partenariati pubblico-privato e contrattazioni negoziali, si apre la questione di come tutelare e progettare l'interesse collettivo. In tal senso, la dimensione collaborativa e negoziale che caratterizza le pratiche di co-pianificazione, pur rispondendo al tentativo di governare la com-

plexità, può rendere sfocata la responsabilità dell'attore pubblico nel processo decisionale.

Da questa prospettiva, l'*accountability* diviene principio che qualifica l'azione pubblica, sia per promuovere la qualità dell'inclusione e dell'adesione sociale alla costruzione delle decisioni, sia per preservare la funzione pubblica della pianificazione, promuovendo equità e giustizia redistributiva a garanzia dell'interesse collettivo. Nell'urbanistica contrattuale, l'*accountability* può essere assunta non solo come meccanismo di controllo *ex post*, ma come principio ordinatore dei processi di costruzione di visioni collettive desiderabili di trasformazione territoriale, in linea con un approccio di pianificazione inteso come pratica collaborativa e argomentativa (Healey 1997).

L'*accountability* non si esaurisce perciò in una dimensione procedurale, ma assume valore per la legittimità del processo decisionale, contribuendo a rendere espliciti e argomentabili i criteri di scelta e le opzioni in gioco. Inoltre, l'*accountability* dell'azione pubblica contribuisce a rendere le forme contrattuali di co-pianificazione un processo pubblico soggetto a verifica, capace di organizzare e rendere intelligibili le visioni di trasformazione e di ricondurre gli esiti degli accordi contrattuali a obiettivi di interesse collettivo e di giustizia spaziale. In tal senso, *accountability* diviene dispositivo cognitivo per definire la qualità dei processi decisionali e dell'interesse pubblico e per ricostruire le condizioni di responsabilità e rappresentanza della decisione pubblica attraverso la promozione di forme di mediazione, partecipazione e apprendimento collettivo (Crosta 2010).

In questa prospettiva, l'assunzione dell'*accountability* come principio generativo dell'azione pubblica apre lo spazio a pratiche di sperimentazione sociale capaci di mettere alla prova, in modo situato e riflessivo, nuove modalità di costruzione dell'interesse collettivo. Dispositivi collaborativi, laboratori territoriali, pratiche di co-produzione e di apprendimento collettivo, oggi diffusi in diversi contesti territoriali con esiti propulsivi di innovazione, possono diventare luoghi in cui le visioni di trasformazione non sono semplicemente negoziate, ma esplorate, discusse e rinegoziate nel tempo lungo dell'azione, rendendo visibili conflitti, valori e alternative. In tale logica, la pianificazione contrattuale potrebbe evolvere da strumento di regolazione degli scambi a campo di sperimentazione democratica, in cui l'azione pubblica può rafforzarsi come pratica capace di orientare le trasformazioni territoriali verso esiti socialmente desiderabili, equi e condivisibili.

4. *Governance*.

La questione della governance per l'urbanistica contrattuale si pone esattamente come la costruzione della *publicness* in processi decisionali spesso non lineari, nei quali attori pubblici e privati assumono ruoli che variano nel tempo e non sempre corrispondono a quelli canonici di chi esercita la potestà regolativa e di chi persegue il rendimento economico nella forma del profitto e della rendita. I ruoli degli attori si definiscono nel corso dell'azione negoziale a partire dalle competenze e dalle risorse a essi disponibili, necessarie in varia misura al processo decisionale e all'attuazione degli accordi raggiunti. In un quadro di principi, regole e procedure che dovrebbe essere definito a monte e impegnare tutti i partecipanti, sono le concrete circostanze della trasformazione territoriale in esame che sollecitano l'adattamento reciproco dei portatori d'interessi pubblici e privati e la ricerca di partenariati che facciano avanzare il progetto verso una decisione finale. Ciò è tanto più vero quando le trasformazioni riguardano la città consolidata con la sua stratificazione di diritti patrimoniali, consuetudini sociali, interferenze infrastrutturali e valori posizionali.

Il variare del ruolo degli attori nel concreto dei processi negoziali, fatte salve le prerogative inderogabili, corrisponde all'elasticità di uno stile di governo che perde il carattere autoritativo per assumere quello del governo per accordi bilaterali che presuppongono reciprocità e ricerca di consenso. Fare urbanistica nella città consolidata è incompatibile con decisioni e azioni unilaterali non in ragione di un principio astratto, ma per la pluralità di valori, diritti e interessi messa in gioco da ogni trasformazione. Gli attori urbani operano in una condizione di reciprocità delle prestazioni nella quale i ruoli amministrativi, tecnici e imprenditoriali sono ancora importanti, ma non sono definiti solo dalle norme di natura pubblicistica e civilistica. Esiste giocoforza un campo discrezionale dove gli attori si cimentano nella costruzione concreta di uno scambio. Questo campo di reciprocità che risulta dal comune proposito di realizzare una trasformazione territoriale con azioni coordinate, è il modo di darsi della *publicness* nelle pratiche dell'urbanistica contrattuale. Resta, però, immutata la propensione di alcuni attori alla cura del bene pubblico e di altri alla ricerca del profitto. Bisogna dunque considerare la *publicness* dei processi negoziali un esito non garantito che si può conseguire con adeguate misure di salvaguardia.

La più importante tra queste misure è la coerenza del quadro legislativo e regolamentare che disciplina il governo del territorio. Purtroppo, come osserva autorevolmente Paolo Urbani (2024), il legisla-

tore italiano da decenni trasforma tale disciplina in «un colabrodo di norme che agevolano, favoriscono, legittimano le deroghe al piano urbanistico». Inoltre, le Regioni hanno approvato leggi urbanistiche piuttosto diverse tra loro per principî ispiratori, tipologie di strumenti e procedimenti, tali da rendere il territorio nazionale simile a una veste di Arlecchino.

Questo quadro incoerente e instabile, in assenza di una legge di princîi che rimpiazza la vecchia 1150 del 1942, rende difficile per tecnici e operatori muoversi entro una geografia normativa eterogenea, ma soprattutto apre una serie di varchi e scappatoie, delle quali operatori e investitori si servono per volgere a loro vantaggio l'equilibrio dei processi negoziali. Anche la semplificazione procedurale delle varianti apportate ai piani urbanistici, sebbene motivata dal continuo mutamento delle condizioni di mercato, finisce per trasformare i piani in mosaici rappezzati. Per impedire questo, è raccomandabile che regole e procedure negoziali siano incorporate nei piani urbanistici, alla stregua di strumenti attuativi di carattere ordinario anziché derogatorio.

Il numero eccessivo degli strumenti di concertazione risulta distortivo anche nel caso di accordi tra soggetti pubblici di livello locale e sovralocale, esponendo in particolare i comuni al rischio di subire trasformazioni pilotate da interessi e volontà estranee al territorio da essi amministrato. I risultati di una governance dalle maglie troppo larghe si riconoscono, in questi casi, dal carattere introverso di progetti e infrastrutture che mancano delle necessarie connessioni funzionali e percettive al contesto urbano. Un riordino dei poteri e delle competenze in materia di governo del territorio appare indispensabile anche da questo punto di vista.

5. *Innovazione istituzionale.*

L'urbanistica contrattuale trova fronti d'innovazione anche oltre lo scambio diretto tra amministrazioni pubbliche e operatori privati *for profit*. In questo paragrafo ne consideriamo due.

Il primo fronte d'innovazione per l'urbanistica contrattuale è quello aperto dalla cura dei beni comuni e degli usi civici, dei quali si fanno carico i cittadini in forme associative riconosciute dalle istituzioni. Molti enti locali, com'è noto, si trovano nell'impossibilità di mantenere e gestire una parte del loro patrimonio immobiliare che, spogliato della sua funzione pubblica, versa in uno stato di abbandono o di sottoutilizzo. A questa sconfitta della buona amministrazione può soppe-

rire, almeno in parte, l'impegno volontario dei cittadini che si attivano per conservare integra nei beni demaniali la capacità di soddisfare bisogni sociali ai quali il mercato non provvede. Esperienze di questo genere in Italia si stanno moltiplicando (Ostanel 2017), con una varietà di forme organizzative che vanno da quelle informali delle occupazioni autogestite fino a quelle regolate da accordi e convenzioni con la pubblica amministrazione. Un'apertura ai percorsi di autorganizzazione sociale nella gestione di beni comuni, individuati più dal valore d'uso che dallo stato giuridico, si riscontra nei regolamenti comunali di alcune città (Bologna, Torino, Napoli ecc.). Il carattere della *publicness*, in questi casi, sta nella rinnovata attenzione alla materialità dei beni e al loro rapporto con il territorio, nell'immaginare nuovi usi in sostituzione di quelli dismessi, in dispositivi di progetto abilitanti e inclusivi che stimolano la responsabilità civica. Evidentemente, le pratiche di *commoning* impongono una capacità di innovazione istituzionale e giuridica per garantire la fruibilità dei beni insieme alla sicurezza di persone e cose. Un impegno fattivo in questo senso sarebbe ricompensato dal vantaggio di una comunità più previdente e attrezzata nei confronti del rischio sociale, economico e ambientale al quale i beni comuni danno tutela. Il secondo fronte d'innovazione riguarda la partecipazione civica ai processi dell'urbanistica contrattuale. Su questo tema si è soffermato di recente Paolo Urbani, cui si devono alcune tra le prime riflessioni sulla codeterminazione degli assetti urbanistici tramite accordi e partenariati di tipo pubblico-privato. Il tempo ha mostrato il ripetersi di accordi viziati da un deficit di capacità negoziale, sia da parte dei piccoli comuni alle prese con grandi operatori, sia da parte dei grandi comuni troppo desiderosi di attrarre investimenti. Tale divario di capacità e determinazione contrattuale rende le amministrazioni comunali dei «contraenti deboli» e obbliga a chiedersi «come assicurare che l'interesse pubblico sia veramente soddisfatto» (Urbani 2024, p. 90). La risposta del giurista romano propone di coinvolgere un terzo interlocutore negli accordi urbanistici per sopperire alla debolezza degli attori istituzionali. Questo terzo interlocutore sono i cittadini interessati dagli effetti delle trasformazioni che sono oggetto di negoziazione.

La legge italiana consente ai cittadini di presentare osservazioni ai piani urbanistici adottati dagli organi deliberativi comunali durante la fase di pubblicazione. Tuttavia, questo istituto partecipativo si configura come una forma di collaborazione rimediale alle scelte assunte nella fase istruttoria dei piani e progetti in via di approvazione. Riformare il ruolo dei cittadini, per fare di essi il terzo interlocutore, significa aprire al «coinvolgimento diretto della popolazione nell'azione amministrati-

va» (*ibid.*, p. 94) e dunque nel governo del territorio. Questa visione prende atto di una crisi della democrazia rappresentativa che si esprime con l'astensionismo e la sfiducia nei confronti del ceto politico. Chi governa stenta a farsi garante di interessi generali che è sempre più difficile determinare sulla base di principi ordinamentali. Da qui deriva l'invito di Urbani a «porsi all'ascolto degli interessi diffusi» (*ibid.*, p. 101) in ogni fase della pianificazione, compresi gli accordi, richiamando quanto prevedono le leggi urbanistiche di Emilia-Romagna e Toscana in materia di coinvolgimento dei cittadini nella formazione dei piani urbanistici anche tramite il dibattito pubblico.

Riferimenti bibliografici

- Bianchetti, C. - Balducci, A. (a cura di) 2013
Competenza e rappresentanza, Donzelli, Roma.
- Curti, F. (a cura di) 2006
Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici, Officina Edizioni, Roma.
- Crosta, P. L. 2010
Pratiche. Il territorio è «l'uso che se ne fa», FrancoAngeli, Milano.
- Gaeta, L. 2021
Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni, FrancoAngeli, Milano.
- Healey, P. 1997
Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies, Macmillan, London.
- Mazza, L. 2004
Piani, progetti, strategie, FrancoAngeli, Milano.
- Ostanel, E. 2017
Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani, P. 2000
Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate, Bollati Boringhieri, Torino.
- Urbani, P. 2024
Lo stato dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società, Giappichelli, Torino.

X. La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana

di Alessandro Coppola e Enrico Formato

1. *Publicness e giustizia spaziale.*

Nel testo di posizionamento della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, l'espressione «erosione della *publicness*» è assunta come una constatazione che designa una trasformazione profonda delle condizioni di produzione del pubblico nell'organizzazione spaziale contemporanea. Essa rinvia a un processo duplice, che conviene trattenere nella sua tensione. Da un lato, fa riferimento a un movimento ben riconoscibile: la privatizzazione di spazi, funzioni e servizi che nel secondo Novecento erano stati costruiti, non senza conflitti, come parte di un patto pubblico, cioè come campo di garanzie, accessi e diritti resi operativi da istituzioni capaci di assumersi responsabilità durevoli. Qui, l'erosione appare come arretramento del pubblico, non soltanto nella forma giuridica della proprietà o nella delega al mercato, ma anche nella più concreta riorganizzazione delle condizioni di esistenza – chi può accedere, a quali condizioni, con quale continuità, e soprattutto chi resta escluso quando la prestazione diventa selettiva e intermittente (Németh - Schmidt 2011). Dall'altro lato, tuttavia, la stessa espressione fa riferimento a un mutamento più ambiguo e stratificato: l'emergere di forme di collettivizzazione orizzontale, autogestita, comunitaria, che mettono in crisi i presupposti del pubblico novecentesco, identificato con la verticalità dello Stato-nazione moderno e con l'universalismo garantito per via amministrativa (Foster 2019). Qui l'idea di «erosione» diventa meno persuasiva, quelle pratiche possono costituire spazi di politicità non statuale, dispositivi di formazione di soggettività collettive, talvolta persino nuove istituzioni. Alcuni giuristi, com'è noto, sostengono che i *commons* non siano un'alternativa al pubblico, ma un suo potenziamento. La forma «pubblico-comunitaria» che ne deriva non sostituisce lo Stato, bensì ne incrina la rigidità proprietaria e l'eccesso di verticalità, verso un modello più inclu-

sivo e plurale di Stato-comunità (Maddalena 2014). In questa accezione, i *commons* non erodono la *publicness*, la ridefiniscono e la ibridano, riaprendo la questione di che cosa sia «pubblico» e di come lo si produca (Iaione 2013).

Il passaggio, per quanto persuasivo sul piano normativo e teorico, si fa scivoloso quando si entra nel regime dei dispositivi pratici. Il nodo riguarda la garanzia dell'universalismo, ciò che, nel lessico novecentesco, aveva la forma di un diritto esigibile rischia, nelle declinazioni comunitarie, di diventare un'opportunità differenziale, accessibile a chi dispone di risorse sociali, culturali e materiali per attivarla. Non è sufficiente che esistano pratiche di autorganizzazione perché si produca *publicness*, occorre che esse non si trasformino in enclave e che non funzionino come meccanismi di selezione implicita. Qui il pubblico non può semplicemente «fare un passo indietro». Deve, piuttosto, cambiare postura. Da attore che dirige a garante che abilita. Da sovrano a infrastruttura istituzionale che assicura condizioni minime di giustizia spaziale: cornici, soglie, continuità, redistribuzione, protezione dei più fragili, capacità di intervenire quando l'autorganizzazione si inceppa o si rivela escludente o contraria ai suoi stessi principi istitutivi. Occorre, per questo, predisporre un'architettura di responsabilità che renda sostenibile l'orizzontalità e impedisca che la cura si trasformi in moralizzazione del locale o in amministrazione comunitaria della scarsità.

È a partire da questa tensione che va correttamente inquadrata la questione della *rigenerazione urbana*.

2. Genealogie e ambivalenze.

I referenti empirici del discorso sulla *rigenerazione urbana* sono andati mutando nel tempo. E i criteri con cui possiamo tentarne una classificazione possono variare altrettanto. I modelli di governo e di governance, le epistemologie e i saperi coinvolti, le razionalità etiche da cui muovono, queste sono alcune delle dimensioni, fra le più astratte, che potremmo utilmente interrogare per produrre una qualche classificazione sinottica dei materiali che abbiamo di fronte. Naturalmente, anche il termine *a quo* che consideriamo, varia in base alla definizione che diamo di *rigenerazione urbana*. Se in essa vediamo quel campo di attori, strumenti e discorsi che hanno investito nel potenziamento di meccanismi di estrazione della rendita urbana da suoli già urbanizzati, tale termine risale alla prima metà del XIX secolo. In questo senso, i grandi interventi di rifunzionalizzazione e ricomposizione sociale dell'Otto-

cento – la Parigi haussmaniana, la Londra vittoriana, ma anche le città italiane dei programmi di «risanamento» – sarebbero i primi esempi di *rigenerazione urbana*, e non a caso, in quegli episodi, sono stati introdotti e sperimentati istituti e strumenti ancora oggi significativi. In questa prospettiva, la *rigenerazione urbana* sarebbe antica quanto la consapevolezza di un *rent gap* da colmare all'interno della città esistente (Semi 2015).

Nel Novecento, fra gli anni trenta e sessanta, gli interventi di «sventramento» in Italia, come la stagione dell'*urban renewal* negli Stati Uniti e altrove, rappresentano altrettante istanze di questa logica (Roberts 2000). Negli stessi anni, e per la prima volta, emerge una declinazione di segno opposto della *rigenerazione urbana*, come politica difensiva della composizione sociale e – sempre di più – anche delle caratteristiche morfologiche di parti più o meno pregiate della città esistente.

La pur limitata stagione del «recupero» in Italia contribuisce ad ampliare non solo il piano dei discorsi ma anche quello degli strumenti, talvolta ribaltando la razionalità di quelli ereditati: nelle esperienze più avanzate di *rigenerazione urbana* di segno difensivo, l'attore pubblico diviene attore fondiario non per facilitare gli investimenti privati, ma per sostituirvisi (Barbagli - Pisati 2012).

Con gli anni settanta, quello che era divenuto un campo conteso fra strategie offensive e strategie difensive è saturato dall'immagine della città alle prese con la transizione della propria base produttiva dalla manifattura ai servizi e la rifunzionalizzazione degli usi del suolo coinvolti in tale transizione (Coppola 2012).

Contestualmente, le politiche *area-based* agiscono in continuità con le prime strategie difensive e investono, a partire dagli anni ottanta, anche i quartieri modernisti dell'edilizia pubblica e sociale con progetti di segno talvolta opposto: rigenerazione a partire dallo sviluppo di risorse esogene, oppure disgregazione delle comunità locali mediante demolizioni e ricostruzioni nella ricerca del «social mix». Infine, negli ultimi anni e specie in Italia, si è assistito a riduzionismi di segno opposto, immateriale e materiale, della rigenerazione: da una parte, pratiche puntuali e diffuse di riattivazione di luoghi – con trasformazioni anche minime del capitale fisico – da parte di determinati gruppi sociali con sempre più evidenti riferimenti all'economia della cultura e della ricreazione e centrate sull'«evento» quale dispositivo ubiquo e ordinario di queste pratiche (Lanzani 2024); dall'altra, operazioni meramente edilizie, spesso alla scala del singolo edificio, e finalizzate al solo efficientamento quale occasioni per un'operazione di valorizzazione im-

mobiliare, come nel caso della consistente produzione legislativa nazionale e regionale sulla *rigenerazione urbana* (Coppola e altri 2024).

Il successo del discorso della rigenerazione pone quindi una serie di questioni che hanno a che fare con la dimensione della *publicness*. L'enfasi sulle risorse endogene di cui il discorso è portatore, legittimata anche a partire da una ragionevole reazione nei confronti di politiche *top-down* che hanno programmaticamente ignorato l'esistenza di tali risorse, rischia di divenire promessa vana in presenza di pattern di distribuzione di tali risorse sempre più diseguali, oppure un puro esercizio retorico di mera strumentalizzazione di tali risorse, all'interno di strategie che raramente si dimostrano conseguenti nel loro sviluppo. Egualmente, non tutti i problemi territoriali sono trattabili per mezzo di interventi di *rigenerazione urbana*, e questi stessi interventi – se non inseriti in un qualche framework strategico che li sovrasti dal punto di vista della scala delle analisi e degli interventi – sono destinati a lasciarne molti non trattati, se non addirittura acutizzati. Qui si misura la distanza tra la retorica dell'azione *area-based* e una lettura capace di riconoscere ciò che l'intervento locale non può, da solo, trattare. E anche l'idea, molto diffusa, che la rigenerazione possa propagarsi – secondo una meccanica simile alla *trickle-down economy* – alle aree contermini ha trovato scarsa conferma nella realtà, segnata sempre più spesso da processi di valorizzazione molto concentrati e segmentati che, al contrario, possono determinare un acutizzarsi dei processi di periferizzazione che coinvolgono aree vicine. Talvolta questo può accadere perfino per gli effetti diretti dei processi di rigenerazione, per mezzo di pratiche e processi di *social dumping* in territori che sono «rigenerati». Naturalmente, queste questioni non sono intrattabili. Ma, senza dubbio, sono molte le pratiche di rigenerazione che ne illustrano la rilevanza e una certa ritrosia degli attori a prenderle sul serio. Specie a fronte di quella che è la forza «naturale» del discorso sulla *rigenerazione urbana*.

3. *Post-politica della rigenerazione.*

Assistiamo oggi a quella che potremmo definire la «finale maturazione postmoderna» del discorso sulla *rigenerazione urbana*. Discorso che rimanda a un palinsesto di razionalità, pratiche e strumenti che copre l'intero spettro di quanto esperito nell'ultimo secolo. Nella congiuntura attuale, politiche volte alla massima liberazione del potenziale di estrazione di rendita e, viceversa, politiche che vogliano contra-

stare o socializzarne l'estrazione, possono essere egualmente definite come *rigenerazione urbana*. In modo non dissimile, possono esserlo sia politiche che muovono da forme di governance molto verticali, sia politiche che, viceversa, promuovono un più ampio impegno partecipativo. La popolarità della formula discende appunto dalla sua ormai raggiunta post-politicità, che fa leva sul consenso trasversale di cui gode, in particolare, la parola d'ordine del «riutilizzo dell'esistente». Questa risponde sia a pulsioni profonde di conservazione e alla paura del futuro, associate alla crisi della modernità, sia a più razionali ma spesso generiche preoccupazioni di ordine ambientale, assicurando così un vasto, istintivo consenso alla *rigenerazione urbana* che attraversa il campo politico e sociale. Questo suo successo determina, tuttavia, il crescere del sospetto nei suoi confronti, con l'emergere di nuove istanze difensive che si muovono prevalentemente su un piano culturale e discorsivo (con la critica alla rigenerazione come strategia di *washing* generalizzato degli interessi immobiliari). La mobilità e l'utilizzabilità di singoli elementi propri al discorso sulla *rigenerazione urbana* – elementi di riuso a fini ambientali, di attivazione dal basso, di partecipazione, di integrazione fra azioni differenti – in strategie di segno opposto hanno contribuito alla loro delegittimazione in quanto tali, e non solo se e quando divengano parte di strategie più ampie che ne facciano un uso retorico a fini di costruzione del consenso. Il confronto sulla *rigenerazione urbana* si è reso così difficile a causa della crescente genericità e strumentalità dei suoi referenti empirici e del rifiuto, da parte di diversi attori, di prendere parte a un confronto che considerano strutturalmente ingannevole. Quale, in questo quadro, sia e possa essere la dimensione di *publicness* della *rigenerazione urbana* è questione impervia, ma che, a ben vedere, le urbaniste e gli urbanisti dovrebbero affrontare in modo conseguente. Se per *publicness* intendiamo qui le forme di costituzione della «sfera pubblica» attorno e per mezzo delle relative politiche e dei criteri di valutazione dell'interesse pubblico che queste propongono, una presenza più attiva della nostra comunità scientifica e professionale è sicuramente urgente. E il fatto che il suo ruolo nei processi reali, e nella loro rappresentazione, non sia di frequente né particolarmente decisivo né particolarmente centrale è un ulteriore motivo di attivazione. Uno sforzo di chiarificazione pubblica dei termini essenziali per valutare collettivamente una politica di *rigenerazione urbana* e, quindi, di «pulizia del discorso» dall'elevata genericità e dall'intercambiabilità dei suoi elementi, associati al suo corrente palinsesto postmoderno, sarebbe meritorio. E se anche non fosse capace di produrre impatti di-

retti sulla componente mediatica della sfera pubblica – oggi affollata di attori molto diversi, sia inconsapevoli sia, viceversa, molto consapevoli dell'importanza strategica di governare i discorsi – un maggiore rigore nella didattica, nel rapporto con le comunità professionali e con le istituzioni contribuirebbe a un'accresciuta capacità di attrito rispetto a tale genericità, intercambiabilità e appropriabilità del discorso sulla *rigenerazione urbana*, come dei suoi specifici elementi. Rendere più difficile ed esigente l'uso del concetto, sarebbe un primo ed eccellente contributo alla *publicness* della *rigenerazione urbana*.

4. Abolire la *rigenerazione urbana*?

Rendere più difficile ed esigente l'uso del concetto, promuoverne un vero e proprio razionamento, sarebbe un primo ed eccellente contributo alla *publicness* della *rigenerazione urbana*.

Negli ultimi anni, la sua forza sembra per molti aspetti riconducibile all'elasticità di una parola che è divenuta progressivamente capace di accogliere strategie opposte e di stabilire consenso prima ancora di chiarire criteri. Ma proprio tale elasticità ha un costo per la *publicness*: quando una categoria diventa indistinta, smette di discriminare, e dunque smette di rendere pubblicamente valutabili – cioè discutibili, contestabili, misurabili – le differenze tra interessi, strumenti, esiti, distribuzioni. In questo senso, la *rigenerazione* rischia di funzionare come un dispositivo di depoliticizzazione, un'etichetta-ombrello che soppesce il conflitto sulle alternative, che disinnesca la domanda «chi guadagna e chi perde?», e che rende più difficile nominare il passaggio, spesso silenzioso, verso forme di governo minimo e di «destrumentazione» dell'azione pubblica. Se la *publicness* è anche capacità collettiva di giudizio – su assetti fondiari, benefici, posizioni sociali, accessi – una parola che tende a includere tutto finisce per proteggere qualunque cosa (Swyngedouw 2007).

Da qui l'ipotesi di abbandonare il concetto di *rigenerazione urbana*, o quantomeno di sottoporlo a un razionamento severo. L'operare entro il perimetro della città esistente, o più in generale del capitale fisico esistente, non basta a fondare una categoria dotata di capacità euristica. Se tutto può essere *rigenerazione*, nulla lo è in modo significativo; e se il concetto non aiuta più a problematizzare, allora contribuisce a rendere opaca la sfera pubblica invece di rafforzarla. L'abbandono (o la drastica restrizione) della formula può allora essere letto come una strategia di *publicness* che restituisce esigibilità alle parole e rende più

difficile l'uso retorico di elementi intercambiabili – partecipazione, sostenibilità, cultura, riuso – incastonati in strategie di segno opposto. Andare oltre la rigenerazione significa obbligare a precisare quale problema si intende affrontare, con quali strumenti, a quale scala, con quali effetti distributivi, e con quali garanzie di universalismo. In questa direzione, il punto non è «salvare» o meno la rigenerazione come etichetta, ma restituire condizioni di dicibilità e di giudizio pubblico alle trasformazioni che essa pretende di includere. Se accettiamo l'ipotesi del razionamento, o dell'abbandono, del concetto, ciò che resta è dotarsi di un set di domande e di criteri capaci di distinguere, caso per caso, le diverse politiche che oggi vengono ricondotte alla stessa formula.

In altri termini, ciò che dovrebbe tornare al centro non è la parola, ma la verifica pubblica delle sue conseguenze. Ogni intervento sul capitale fisico esistente – che lo si voglia chiamare o meno «rigenerazione» – dovrebbe dichiarare almeno: 1) quale problema affronta e quale lascia fuori, e a quale scala; 2) con quali strumenti (regole, fiscalità, spazi pubblici, dispositivi di accesso) e con quali capacità di governo; 3) quale regime distributivo produce (rendita, benefici, costi, compensazioni), con attenzione agli assetti fondiari e ai gruppi sociali; 4) quali garanzie di universalismo istituisce, e con quali soglie minime; 5) quali effetti relazionali attiva o disattiva nella rete urbana e territoriale (accessibilità, espulsioni, periferizzazione, *dumping*).

Solo questa esplicitazione, che è insieme tecnica e politica, può contribuire a ricostruire una sfera pubblica capace di attrito rispetto alla genericità corrente.

Riferimenti bibliografici

Barbagli, M. - Pisati, M. 2012

Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi, il Mulino, Bologna.

Coppola, A. 2012

Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana, Laterza, Roma-Bari.

Coppola, A., Longo, A., Lanzani, A., Granata, E. 2024

C'è ancora spazio per l'urbanistica? Riflessioni a margine della vicenda «Salva Milano», in «Archivio di studi urbani e regionali», CXXI, 3, pp. 5-10.

Foster, S. R. 2019

Urban Commons, Property, and the Right to the City, in O. De Schutter - P. Rajagopal (a cura di), *Property Rights from Below. Commodification of Land and the Counter-Movement*, Routledge, London, pp. 146-62.

- Gandy, M. 2013
Marginalia. Aesthetics, Ecology, and Urban Wastelands, in «Annals of the Association of American Geographers», CIII, 6, pp. 1301-16, <https://doi.org/10.1080/00045608.2013.832105>.
- Iaione, C. 2013
La città come bene comune, in «Aedon, Rivista di arti e diritto on line», 1, pp. 31-40, <https://doi.org/10.7390/73725>.
- Lanzani, A. 2024
Rigenerazione urbana e territoriale al plurale. Itinerari in un campo sfocato, FrancoAngeli, Milano.
- Lascombes, P. - Le Galès, P. 2007
Introduction. Understanding Public Policy Through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, in «Governance», XX, 1, pp. 1-21.
- Maddalena, P. 2014
Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico, Donzelli, Roma.
- Negri, T. 2012
Inventare il comune, DeriveApprodi, Bologna.
- Németh, J. - Schmidt, S. 2011
The Privatization of Public Space. Modeling and Measuring Publicness, in «Environment and Planning B: Planning and Design», XXXVIII, 1, pp. 5-23, <https://doi.org/10.1068/b36057>.
- Ostanel, E. 2017
Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.
- Roberts, P. 2000
The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration, in P. Roberts, H. Sykes, R. Granger (a cura di), *Urban Regeneration. A Handbook*, Sage, London, 1, pp. 9-36.
- Semi, G. 2015
Gentrification. Tutte le città come Disneyland, il Mulino, Bologna.
- Swyngedouw, E. 2007
The Post-Political City, in Bavo - Bureau for Architectural Theory (a cura di), *Urban Politics Now. Re-Imaging Democracy in the Neoliberal City*, Nai010, Rotterdam, pp. 58-77.

XI. Nuove tecnologie, pratiche digitali,
intelligenza artificiale e publicness
di Romano Fistola e Eugenio Morello

1. *Introduzione. Innovazione tecnologica e nuove dimensioni dell'urbanistica.*

Appare oramai diffusa la riflessione sui metodi, le tecniche e le pratiche che l'innovazione tecnologica introduce e consente nei diversi momenti dell'attività urbanistica. L'accelerazione prodotta dall'introduzione, diffusione e utilizzo costante dell'intelligenza artificiale (Ia) in tutti gli ambiti dell'attività umana, impone la ricerca e la proposizione di nuove dimensioni del processo di prefigurazione, organizzazione e gestione dell'insediamento antropico. Stiamo muovendo i primi passi in un'epoca che si preannuncia dirompente per la società e, conseguentemente, per la disciplina dell'urbanistica. Le evoluzioni avvengono a un ritmo talmente veloce che sarà assai difficile prendersi il tempo per digerire e riflettere su quanto sta avvenendo. Al momento, possiamo solamente azzardare di delineare alcune traiettorie relative a temi di attenzione, tra luci e ombre, per la disciplina urbanistica.

I nuovi ragionatori artificiali possono fornire un contributo significativo alla costruzione dei quadri conoscitivi, alla modellizzazione urbana, all'interpretazione sistemica (Fistola - La Rocca 2024), alla prefigurazione degli assetti antropici ecc. Particolare attenzione si vuole richiamare sul rapporto, non privo di difficoltà di definizione, tra *publicness* e Ia. I nuovi ragionatori artificiali possono rappresentare un importante supporto nella prefigurazione dell'evoluzione sostenibile del sistema urbano. In estrema sintesi va ricercato un opportuno equilibrio fra l'efficienza tecnologica e i valori umani e sociali che contribuiscono a definire e connotare anche gli spazi pubblici della città, intesi quali luoghi dell'incontro collettivo e della relazione sociale urbana che accolgono i valori dello scambio, anche contrapposti all'*oikos* privato domestico. La *publicness*, riferita alla qualità dello spazio urbano, all'azione, alla partecipazione e alla comunicazione che appartiene alla sfera

pubblica, trova nuove prospettive e sfide con l'integrazione dell'Ia. Approfondire le potenzialità del rapporto tra Ia, *publicness* e azione urbanistica, può condurre alla prefigurazione di scenari disciplinari e professionali, sostanzialmente altri rispetto agli attuali, ma di grande interesse per studiosi e operatori. Per tali scenari vanno esplorate le implicazioni etiche e di equità, ed è fondamentale salvaguardare le condizioni di inclusività e trasparenza nella messa a punto delle politiche di governo, delle trasformazioni urbane e territoriali. In tale arena di discussione emergono delle domande tematiche: quali sono le procedure e le tecnologie innovative in grado di configurare nuovi scenari disciplinari nell'attività di governo delle trasformazioni territoriali? Quali sono i rischi di un utilizzo acritico delle «pratiche digitali» anche per quanto attiene alla definizione di modellazioni urbane, quali *control room* e *digital twin*? Quali sono le reali possibilità di adozione tecnologica e dell'Ia nelle diverse fasi del processo urbanistico?

Il dibattito disciplinare sul tema, sviluppato anche nel corso della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, appare oggi articolato. La maggior parte degli studi proposti converge a definire un nuovo campo di riflessione connotato da un'assunzione condivisa: l'intelligenza artificiale non è più un semplice strumento digitale, ma un *vero attore urbanistico* capace di ridefinire la struttura, la governance e l'esperienza della città contemporanea. Questo passaggio rappresenta un cambio di paradigma fondamentale nella disciplina urbanistica, spostando l'attenzione dalle capacità tecniche degli algoritmi al loro impatto sociologico, spaziale e collettivo.

2. *Il ciclo retroattivo: algoritmi, flussi urbani e trasformazione dello spazio.*

Un elemento cruciale che emerge dalla letteratura è il ciclo di retroazione tra sistemi di raccomandazione e dinamiche urbane. Le piattaforme di navigazione urbana e i siti di supporto all'attività turistica non si limitano a rispondere alle esigenze individuali, ma generano *feedback loop* che modificano i flussi urbani, concentrando visite in determinati luoghi e marginalizzandone altri. Questo meccanismo dimostra come le scelte guidate dagli algoritmi ridefiniscono non solo i comportamenti di mobilità, ma anche le interazioni sociali e le opportunità spaziali.

I titoli sulla mobilità sostenibile e sull'adattamento dello spazio urbano riconoscono questa dinamica come opportunità strategica: utilizzando modelli *data-driven*, i *policy-maker* possono governare proatti-

vamente questi impatti, orientando i flussi verso comportamenti e destinazioni più sostenibili (Tautonico 2026).

3. *Digital twin urbani: dalla simulazione alla pianificazione partecipata.*

I *digital twin* urbani, come ambienti simulati per la sperimentazione consapevole, rappresentano un altro asse tematico. Questi «gemelli virtuali» delle città consentono di testare politiche pubbliche, valutare impatti ambientali e ottimizzare la gestione dei servizi senza conseguenze nel mondo reale. La ricerca del Cnr ha sviluppato simulatori in grado di riprodurre il ciclo suggerimento–decisione–adattamento, permettendo di prevedere la polarizzazione dei luoghi e le conseguenze sulle opportunità sociali.

I titoli su *toolkit* inclusivi, *disaster risk management* e modelli regionali, sottolineano come questi strumenti possano supportare amministrazioni pubbliche nella gestione proattiva, trasformando la pianificazione da processo astratto a pratica basata su simulazioni concrete e inclusive.

4. *Dalla tecnica alla publicness: verso una governance più trasparente.*

Tuttavia, il valore più significativo risiede nel potenziale dell'Ia di democratizzare la pianificazione urbanistica attraverso maggiore trasparenza e partecipazione. Alcuni contributi (Batty 2013; Gruber 1993; Yigitcanlar e altri 2024), in particolare quelli su spazio pubblico, *Large Language Model* (Llm), comunicazione pubblica e ontologie informatiche, riconoscono che l'Ia può rendere i processi urbanistici più accessibili e inclusivi.

La scarsa leggibilità dei processi decisionali algoritmici nei sistemi di Ia applicati alla città, limita la capacità di cittadini e istituzioni di comprenderli e valutarli, con ricadute negative sulla trasparenza e sulla possibilità di rendere conto delle scelte (Kitchin 2016). Quando poi l'Ia dispone di ampia autonomia, tende a spingere verso soluzioni orientate alle prestazioni e all'efficienza, talvolta a scapito dell'inclusione e dell'ascolto delle comunità, mettendo in secondo piano elementi qualitativi e valori sociali difficili da misurare (Acuto 2020).

Diventa quindi necessario governare questa autonomia tecnologica attraverso meccanismi partecipativi, in modo da mantenere l'Ia urbana coerente con obiettivi etici e socio-politici. Affiancare l'Ia a percorsi decisionali costruiti «dal basso» può ridurre l'esclusione, senza rinun-

ciare ai vantaggi di adattabilità e reattività offerti dagli strumenti intelligenti. In questo quadro, il lavoro congiunto di tecnologi, urbanisti e scienziati sociali è decisivo per progettare forme di governance capaci di integrare innovazione e centralità delle persone (Cugurullo - Xu 2024). I modelli futuri dovrebbero dunque tenere insieme efficienza e inclusività partecipativa, così da limitare anche distorsioni e discriminazioni dovute ai bias algoritmici.

L'uso di Llm, modelli analogici e strumenti di mappatura territoriale rappresenta una frontiera nella comunicazione tra amministrazioni e cittadini, trasformando documenti tecnici di piano in concettualizzazioni condivise e partecipate. La «*greentology*», intesa come l'uso di ambienti digitali per la visualizzazione e condivisione accessibile dei dati, insieme alle altre piattaforme, democratizza l'accesso all'informazione urbanistica, superando il tradizionale gap tra esperti e comunità.

5. *La sfida dell'equità spaziale e della publicness.*

Un elemento critico emerge dalla tensione tra innovazione digitale e rischio di privatizzazione dello spazio urbano. Come sottolineato dalla ricerca del Cnr, il paradigma contemporaneo richiede «consapevolezza civica»: gli algoritmi devono ottimizzare non solo le scelte individuali, ma anche l'equità spaziale, l'accessibilità e la salute sociale delle città.

I titoli su governance condivisa, piattaforme proprietarie e *smart cities* tra inclusione e privatizzazione evidenziano come il ricorso all'Ia, in urbanistica, debba essere accompagnato da scelte normative che proteggono il bene comune. La *publicness* diventa il criterio fondamentale per valutare l'implementazione di questi strumenti: non si tratta più di misurare l'efficacia tecnica dell'algoritmo, ma di comprendere quale tipo di città produce nel medio e lungo periodo.

6. *Ia e urbanisti.*

Il comportamento degli operatori della trasformazione urbana e territoriale verso i nuovi ragionatori artificiali può essere sinteticamente classificato in alcune «etichette».

1. *Affidamento*: questo primo caso viene considerato per obbligo tassonomico, ma per fortuna in Italia non appare particolarmente diffuso. Consiste nell'utilizzare software di Ia, come alcuni sviluppati in Cina, in grado di generare uno strumento di pianificazione urbanistica

completo, basato su alcuni dati di input forniti dall'agente umano. Il rischio di approssimazione e di promozione delle dinamiche di sviluppo entropico del sistema urbano è evidente anche in considerazione dell'aleatorietà degli input.

2. *Assunzione*: questa tipologia connota un ricorso all'Ia di tecnici non particolarmente esperti nell'interlocuzione e nella gestione delle risposte. In generale, viene richiesto al software di fornire indicazioni di tipo tecnico-normativo e di strutturazione e popolazione di report che accompagnino gli strumenti urbanistici, tipicamente redatti per piccoli insediamenti. L'assunzione, spesso acritica, risulta particolarmente pericolosa nell'azione pianificatoria e può condurre a definizioni errate e dannose per lo sviluppo del territorio.

3. *Supporto*: nell'azione di supporto, il pianificatore utilizza l'Ia per ottenere valutazioni composte dei dati, alternative di azione e prefigurazioni di assetti del territorio da considerare nella redazione finale dello strumento urbanistico.

4. *Adozione consapevole*: quest'ultimo è il comportamento più idoneo da adottare nel rapporto con i ragionatori artificiali. Si compone di una serie di fasi che hanno avvio con la scelta del miglior Llm verticale da adottare e dalla possibilità di impiegare più software anche in relazione fra loro (Fistola - La Rocca 2025). Determinante è la gestione del *prompt engineering* da parte del pianificatore che potrà opportunamente coordinare e indirizzare le risposte dell'Llm e individuare gli eventuali bias e allucinazioni. In definitiva, tale etica comporta una conoscenza approfondita dell'Ia, un opportuno utilizzo nelle diverse fasi del ciclo del governo delle trasformazioni territoriali, un controllo delle «catene di ragionamento» che il software sviluppa, una verifica puntuale delle risposte.

7. Adozione vs. addizione.

Nella lingua inglese, il termine *addicted* risulta di particolare utilità per spiegare l'effetto che le nuove tecnologie possono generare negli individui che divengono ossessionati dal loro uso giornaliero e compulsivo. La facilità d'uso, l'inclusione, a volte occulta, nelle principali applicazioni disponibili sui dispositivi mobili, la possibilità di interloquire in voce utilizzando la propria lingua, la stupefacente capacità di fornire risposte il più delle volte verosimili, piuttosto che vere, rappresentano i principali fattori del successo e della diffusione dei ragionatori artificiali. I principali timori sono riconducibili alla possibilità

dell'Ia di sostituire gli umani, potendo effettuare un enorme numero di mansioni, potendo agire incessantemente senza pause lavorative, potendo esperire diverse attività di valutazione, addirittura anche in sede giudiziaria ecc. Il timore maggiore è connesso alla possibilità dei Llm di perseguire la «singolarità» superando ampiamente le capacità umane (Kurzweil 2005). In estrema sintesi, questi sono i termini della questione che, ricondotta allo specifico disciplinare, presenta elementi di positività e fattori di rischio.

Il valore trasformativo risiede non nella tecnologia in sé, ma nella capacità di riposizionare la pianificazione urbanistica come pratica *data-driven*, simulativa, trasparente e profondamente partecipata, dove cittadini, amministrazioni e ricercatori collaborano per costruire città più sostenibili, eque e umane.

8. Conclusioni. Luci e ombre del rapporto fra Ia e governo delle trasformazioni urbane e territoriali.

L'insieme dei contributi discussi durante la Conferenza Siu descrive un'evoluzione della disciplina urbanistica verso una nuova dimensione aumentata, dove l'Ia funge da mediatore tra complessità tecnica e partecipazione pubblica. Dalle facciate urbane interattive agli spazi universitari post-pandemia, dalla mappatura scolastica territoriale alla gestione dei rifiuti, l'intelligenza artificiale emerge come strumento capace di integrare dati multidimensionali, simulare scenari alternativi e comunicare risultati in modo inclusivo.

Oggi, si può avviare un processo creativo che parte dalla costruzione dettagliata della vision e degli impatti che si vogliono raggiungere (*back-casting*), e poi torna a ritroso a sviluppare gli elaborati tecnici, una volta condivisi gli obiettivi con i committenti o la collettività. Questo processo avviene già in architettura, nel momento in cui si anticipa al cliente una serie di *moodboard* e render di progetto e, soltanto quando è stata decisa la strada da intraprendere, si dettaglia il progetto tecnico ed esecutivo. È un cambio paradigmatico rispetto al processo tradizionale, in cui la comunicazione degli esiti del progetto attraverso la rappresentazione grafica e fotorealistica (render) avveniva soltanto a valle del processo decisionale e di contrattazione con il cliente, generando spesso incomprensioni tra attori con capacità prefigurative diverse. Cambiano quindi i processi deliberativi, sempre più aperti e soggetti ad affinamenti grazie a strumenti più agili ed efficaci nel raggiungere un pubblico vasto (Charlton e altri 2023). A lungo termine, questa potenzialità di dialogo

multi-attoriale che mette al centro gli strumenti generativi di scenari e la verifica in tempo quasi reale di previsioni, consentirà di complessificare le domande e i temi trattati nei piani e nei progetti, così da ottenere un impatto nel mondo «fisico» per un miglioramento complessivo della qualità ambientale e della sostenibilità degli interventi proposti.

Se ciò è valido per la progettazione, lo è ancora di più per la gestione urbana e territoriale. In un'epoca in cui la pianificazione richiede sempre più una verifica continuativa dell'impatto delle azioni programmate, è fondamentale mettere a punto dispositivi e piani di monitoraggio innovativi e che consentano l'attivazione di processi *trial-and-error* per una continua validazione dell'efficacia di quanto deliberato. Anche in questo caso, la sempre più stretta relazione tra strumenti di analisi e predittivi e le dinamiche registrate nel mondo reale è possibile grazie all'Internet of Things (IoT), alla distribuzione pervasiva di sensoristica (puntuale o remota) in grado di rappresentare gemelli digitali di città e territori e scambiare in maniera bidirezionale tra mondo virtuale e fisico. Anche in questo caso, il raggiungimento di un *real-time urban management* è utile per predisporre e governare le *control room* delle città (Mitolo e altri 2021), ma non solo. Una gestione agile delle città e dei territori consentirà un ingaggio diretto delle comunità e dei portatori di interesse, rivelerà il loro impatto a livello di comportamenti individuali e collettivi e di misure adattive intraprese. Consentirà di costruire una geografia delle responsabilità più precisa per riconoscere, infine, il ruolo che ognuno di noi, come singolo o parte di una collettività, potrà avere nella gestione della cosa pubblica. Se tutte queste potenzialità analitiche e di predizione rappresentano indubbiamente un'accelerazione e un rafforzamento delle capacità progettuali, pianificatorie e gestionali a disposizione degli urbanisti, liberandoli da compiti gravosi e arricchendo il ventaglio delle esplorazioni da proporre a committenti e collettività, restano molti punti interrogativi rispetto al loro impiego. Anzitutto, tornano al centro le competenze tecniche nell'ambito della conduzione e gestione dei processi deliberativi. Strumenti non utilizzati correttamente, infatti, possono fornire dati e informazioni utili e in mano a pochi soggetti, con il rischio di promuovere misure lontane dagli obiettivi di migliorare il bene della collettività e la sostenibilità territoriale in senso lato. Questa operazione di coordinamento dei processi decisionali a partire da dati complessi mette sempre più al centro la pubblica amministrazione e il suo ruolo di garante nel perseguimento dell'interesse collettivo e nel combattere nuove forme di disegualanze sociali emergenti nella società digitale. Da chi, come e dove vengono prodotti, stoccati, trattati e comunicati i dati urbani, è un tema

cruciale e richiede uno sforzo importante da parte dei governi nazionali e locali al fine di innescare processi e procedure efficaci, anche per stabilire un franco rapporto di collaborazione multi-attoriale.

Infine, un aspetto di attenzione è legato alla dimensione fisica della società digitale. La smaterializzazione della società verso stili di vita «digitali» e pratiche quotidiane *on-life* (Floridi 2015) è dimostrata dai trend globali pro-capite di possesso di dispositivi connessi a livello globale, di ore trascorse quotidianamente in rete e, in generale, dall'aumento del lavoro digitale e la corrispettiva riduzione del lavoro meccanico, esacerbato dal facile e pervasivo accesso – e spesso pigro ricorso – all'intelligenza artificiale. Tutto ciò pone seri interrogativi circa la localizzazione insediativa dell'infrastruttura digitale, sempre più visibile a causa dei crescenti impatti territoriali, ambientali ed energetici. Data center, linee di trasmissione elettrica e digitale di banda ultralarga, cabine elettriche secondarie e primarie e nuovi impianti di produzione di energia elettrica, restituiscono un paesaggio del digitale sempre più connesso a quello dell'energia. Il mercato del digitale e quello dell'energia si incontrano con inevitabili ripercussioni geopolitiche per il controllo di interessi ed economie in rapida espansione. Al di là degli scenari globali, la dimensione spaziale della società digitale permea i paesaggi regionali e urbani. Le geografie del *computing*, tra centralizzazione in data center di tipologia *hyperscale* sempre più ingombranti e decentramento in un pulviscolare *edge computing* in prossimità dei dispositivi (cfr. *supra*, Fedeli e Concilio), si incrociano e si sovrappongono con le geografie di altre reti, aprendo le porte a nuove prospettive di indagine e progetto per un «metabolismo digitale» sempre più articolato e con evidenti implicazioni territoriali.

Riferimenti bibliografici

Acuto, M. 2020

Engaging with Global Urban Governance in the Midst of a crisis, in «Dialogues in Human Geography», x, 2, pp. 221-4, <https://doi.org/10.1177/20438206209342>.

Batty, M. 2013

The New Science of Cities, Mit Press, Cambridge (MA), <https://doi.org/10.7551/mitpress/9399.001.0001>.

Charlton, J., Babelon, I., Watson, R., Hafferty, C. 2023

Phyigitally Smarter? A Critically Pragmatic Agenda for Smarter Engagement in British Planning and Beyond, in «Urban Planning», VIII, 2, pp. 17-31, <https://doi.org/10.17645/up.v8i2.6399>.

- Cugurullo, F. - Xu, Y. 2024
When AIs Become Oracles: Generative Artificial Intelligence, Anticipatory Urban Governance, and the Future of Cities, in «Policy and Society», XLIV, 1, pp. 98-115, <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae025>.
- Fistola, R. - La Rocca, R. A. 2024
From Smart City to Artificial Intelligence City. Envisaging the Future of Urban Planning, in «TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment», XVII, 3, pp. 411-22, <https://doi.org/10.6093/1970-9870/11081>.
- Fistola, R. - La Rocca, R. A. 2025
Artificial Intelligence for Urban Planning. A New Planning Process to Envisage the City of the Future, in «Urban Science», IX, 9, <https://doi.org/10.3390/urbansci9090336>.
- Floridi, L. (a cura di) 2015
The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era, Springer, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04093-6>.
- Gruber, T. R. 1993
A Translation Approach to Portable Ontology Specifications, in «Knowledge Acquisition», v, 2, pp. 199-220, <https://doi.org/10.1006/knac.1993.1008>.
- He, W. - Chen, M. 2024
Advancing Urban Life. A Systematic Review of Emerging Technologies and Artificial Intelligence in Urban Design and Planning, in «Buildings», XIV, 3, <https://doi.org/10.3390/buildings14030835>.
- Kitchin, R. 2016
The Ethics of Smart Cities and Urban Science, in «Philosophical Transactions of the Royal Society a Mathematical Physical and Engineering Sciences», CCCLXXIV, 2083, <https://doi.org/10.1098/rsta.2016.0115>.
- Kurzweil, R. 2005
The Singularity Is Near. When Humans Transcend Biology, Penguin, New York.
- Mitolo, N., Nesi, P., Pantaleo, G., Paolucci, M. 2021
Snap4City Platform to Speed Up Policies, in A. Bisello, D. Vettorato, D. Luddlow, C. Baranzelli (a cura di), *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*, Springer, Cham, pp. 103-14, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57764-3_7.
- Tautonico, T. 2026
L'intelligenza artificiale sta cambiando il volto delle città, in «Alternativa Sostenibile», 15 gennaio, <https://www.alternativasostenibile.it/articolo/1%E2%80%99intelligenza-artificiale-sta-cambiando-il-volto-delle-citt%C3%A0>.
- Yigitcanlar, T., David, A., Li, W., Fookes, C., Bibri, S. E., Ye, X. 2024
Unlocking Artificial Intelligence Adoption in Local Governments: Best Practice Lessons from Real-World Implementations, in «Smart Cities», VII, 4, pp. 1576-625, <https://doi.org/10.3390/smartcities7040064>.

Parte terza
Publicness a Milano: esperienze e prospettive

I. Publicness a Milano di Gabriele Pasqui

1. *Publicness (and its problems).*

La discussione in corso sul cosiddetto «modello Milano» e, più in generale, in merito alle prospettive dell'azione di governo del territorio nel nostro paese non lascia alcun dubbio: ciò che è innanzitutto in questione è il campo dei poteri, delle risorse e delle culture che connotano ciò che chiamiamo pubblico.

Sebbene la discussione sia spesso scomposta, ideologica e viziata dal sovrapporsi confuso di piani diversi di ragionamento, essa ci consegna un insieme di temi che non sembrano riguardare solo Milano, ma che sfidano l'urbanistica a guardare con lucidità, senza velleitarismo ma anche senza rimozioni, al suo ruolo e alle sue possibilità di incidere concretamente sulle nostre città e sui nostri territori, ma più ancora sulla qualità delle concrete vite quotidiane delle donne e degli uomini che li abitano, usano e attraversano (Coppola e altri 2025).

Certamente, Milano costituisce un contesto peculiare nel nostro paese: alcuni processi e fenomeni che hanno avuto luogo negli ultimi decenni nel contesto milanese non sono facilmente riconoscibili in altre città italiane. Si pensi alla finanziarizzazione spinta degli asset immobiliari, che ha condotto Milano a essere considerata una città appetibile per i grandi operatori finanziari globali, oppure alla presenza di attori specializzati (per esempio alcuni grandi *developer* o società internazionali di *engineering*) che operano nel settore dello sviluppo immobiliare secondo logiche largamente deterritorializzate. D'altra parte, vi sono dinamiche proprie del contesto milanese (turistificazione, gentrificazione, crisi del patrimonio residenziale pubblico, difficoltà di manutenzione del welfare materiale, per fare solo alcuni esempi) che caratterizzano molte altre città italiane, sebbene in forme parzialmente diverse e in qualche caso meno intense.

Parlare della *publicness* a Milano significa dunque riflettere sulle prospettive di governo del territorio, dall'angolazione della ricerca universitaria propria della Siu, per almeno due ragioni.

In primo luogo, ogni riflessione sullo spazio (del) pubblico non può non prendere le mosse da una constatazione che rappresenta lo sfondo di qualsiasi ragionamento sul fare urbanistica oggi, in pratica (Pasqui 2026): in questi ultimi quattro decenni, a partire dalla sconfitta politica e sociale del movimento operaio e dei movimenti sociali che avevano animato la difficile stagione degli anni sessanta, settanta e ottanta, si è verificato uno spostamento di proporzioni inimmaginabili di poteri, risorse, egemonia culturale dal pubblico al privato e dallo Stato al mercato. Le forme di regolazione sociale che per i «trenta gloriosi» avevano incardinato la regolazione sull'azione pubblica, sono oggi incentrate quasi esclusivamente sulla capacità produttiva e auto-regolativa del mercato.

Non si è trattato solo di uno spostamento di potere e di risorse economiche, ma innanzitutto di un cambio di paradigma culturale (Caudo - De Leo 2018). La matrice che ha prevalso nella politica e nella società limita drasticamente la fiducia nell'azione di regolazione, che ha costituito per decenni la narrazione dominante nell'ambito dei saperi urbanistici insieme agli ambigui concetti di «interesse pubblico» o di «interesse collettivo».

Le conseguenze di questo grande spostamento sono state enormi. Innanzitutto, è largamente venuto meno il consenso sociale intorno alla possibilità di immaginare la pianificazione del territorio non solo come un meccanismo di regolazione del mercato, ma anche come un dispositivo di redistribuzione sociale e spaziale di risorse materiali e immateriali. Ciò ha ridotto l'agibilità di strumenti di regolazione, per esempio di natura economica e fiscale (si pensi, per fare solo due riferimenti relativi al nostro paese, alla tassazione sui cespiti della prima abitazione e alla possibilità di acquisizione di aree necessarie alla realizzazione di servizi pubblici via esproprio) il cui consenso sociale si è enormemente ridotto fino a scomparire dal campo del «dicibile». A ciò si è accompagnata una narrazione che consegna l'azione pubblica al limite invalicabile della mancanza di risorse, dovuta alla crisi fiscale dello Stato, che nel nostro paese pesa sicuramente in modo accentuato.

Questa progressiva limitazione dei margini di manovra dell'azione pubblica, ma anche il crescente discredito del «pubblico» nei discorsi comuni e negli idiomi della politica, hanno progressivamente spostato l'azione di governo e regolazione delle città e dei territori dalla dimensione della norma a quella del contratto, con una crescente attenzione

ai dispositivi di cooperazione e negoziazione tra pubblico e privato. Come il caso milanese ha ampiamente dimostrato, l'urbanistica è sempre stata «contrattuale» (Gaeta 2021), e non potrebbe essere altrimenti in società complesse in cui convivono diversi principi di regolazione. Il punto essenziale è che la contrattazione da parte del pubblico oggi avviene in tutti i paesi occidentali in condizioni di debolezza, di limitazione delle risorse, di fragilità cognitiva.

In ragione di questo spostamento epocale, di cui dà conto in maniera esemplare l'ultimo libro di Ota de Leonardis (2025), è necessario prendere le mosse dall'assunzione che l'urbanistica è debole perché debole è il pubblico. Le amministrazioni locali, a Milano come in Italia e in molti paesi europei, hanno risorse finanziarie e di personale sempre più limitate, strumenti legislativi inefficaci quando non distortivi, una capacità di comprensione e di controllo di fenomeni quali la finanziarizzazione del mercato urbano largamente insufficiente. Naturalmente bisogna distinguere tra contesti e tradizioni nazionali e locali, sistemi di pianificazione che assicurano efficacia diversa all'azione pubblica, disponendo anche di risorse finanziarie variabili; tuttavia, la crisi dell'azione pubblica e del governo locale è conclamata e costituisce lo sfondo essenziale per riflettere sulla *publicness* a Milano.

D'altra parte, ed è il secondo elemento preliminare che vorrei sottolineare, non si tratta solo di riconoscere un'eclissi del pubblico che ha riguardato tutte le società occidentali. Si tratta anche di valutare criticamente la nozione di pubblico, assumendo la *publicness* come l'esito di processi sociali e istituzionali e non come un attributo formale di un bene o di un servizio. Lungo una linea di pensiero che va dal John Dewey di *The Public and Its Problems* alle riflessioni più recenti in ambito giuridico e filosofico sulle nozioni di bene e di interesse pubblico (Dewey 1927; Mastrodonato 2023) e al pensiero di Pier Luigi Crosta (1998), è fondamentale riflettere profondamente sulla natura costruita del pubblico, sulla pluralità di attori e di interessi che lo rigenerano nel tempo a partire da pratiche sociali e istituzionali irriducibili alle forme tradizionali delle politiche e del governo.

Come dimostrano chiaramente i contributi di questa sezione, dedicati a diverse flessioni della *publicness*, Milano è anche un luogo di sperimentazione sociale del «farsi pubblico», della generazione e rigenerazione di beni e spazi pubblici a partire dalla mobilitazione di una molteplicità di soggetti che operano secondo traiettorie e in base a valori irriducibili a unità.

Forse solo tenendo insieme le due prospettive della crisi dell'azione pubblica e della presenza di pratiche sociali orientate alla rigenerazione

della *publicness*, che hanno anche elementi di sfrido e di contraddizione, possiamo riflettere sull'esperienza milanese come luogo per alcuni aspetti esemplare delle sfide dell'azione urbanistica.

2. Sullo sfondo: Milano cambia.

Come pensare la *publicness* a Milano entro lo sfondo che ho provato ad apparecchiare? La Conferenza della Società italiana degli urbanisti, tanto attraverso gli incontri «Siu/Milano» restituiti in questo volume, quanto nella tavola rotonda finale che ha visto coinvolti diversi attori rilevanti del contesto milanese, ha permesso di attivare una palestra di riflessione caratterizzata da una lettura non ideologica e tuttavia critica della realtà milanese, dall'ancoraggio a una dimensione materiale dei processi di trasformazione urbana, dall'attenzione alla pluralità di discorsi, prospettive e punti di vista sullo snodo del pubblico che attraversano la discussione sulla città.

Oltre all'elemento già segnalato dello spostamento di poteri e risorse dal pubblico al privato, e dal conseguente indebolimento finanziario, cognitivo e simbolico delle istituzioni a partire dagli enti locali e in particolare dai comuni, è importante sottolineare come le condizioni attuali della *publicness* a Milano siano connotate anche da altri due elementi di criticità (Pasqui 2018).

In primo luogo, se la stagione delle amministrazioni di centro-sinistra aperta nel 2011 con la consiliatura guidata da Giuliano Pisapia aveva incarnato una forte spinta a ridefinire condizioni e possibilità di una rinnovata democrazia locale, anche attraverso forme diverse di attivismo civico e di partecipazione diretta, possiamo affermare che la spinta di tale stagione si sia largamente esaurita, soprattutto dal punto di vista dell'ingaggio diretto e non particolaristico delle cittadine e dei cittadini nelle scelte pubbliche. Ciò non significa che non siano presenti diverse forme di attivismo e di autorganizzazione sociale, oltre che di impegno diretto sul fronte del volontariato e dell'impresa sociale; tuttavia, la dimensione politica di queste forme di attivismo civico è ridotta. La sempre più limitata partecipazione al voto nelle ultime tornate elettorali, in particolare da parte delle fasce più giovani e di quelle più fragili della popolazione, costituisce in questo senso un segnale preoccupante.

In secondo luogo, dopo una stagione nella quale anche Milano si è messa in gioco nella sperimentazione di politiche urbane innovative *area-based*, sembra essere venuta meno la spinta culturale e operativa fornita dal quadro europeo delle politiche di coesione. Lo dimostra il

processo di programmazione e attuazione nell'utilizzo delle pur ingenti risorse del Pnrr, che non è riuscito a mettere in relazione singoli investimenti pubblici, spesso gestiti secondo logiche settoriali e non coordinati spazialmente e tematicamente.

Difficoltà dell'azione pubblica, crisi della democrazia locale, riduzione dell'influenza del paradigma delle politiche urbane integrate a scala europea: in questo contesto Milano ha vissuto una fase inedita del suo modello di sviluppo.

Come caratterizzare questa fase più recente della vita della città? Innanzitutto, per comprendere le sfide della *publicness* è fondamentale riconoscere che Milano rimane un contesto fortemente attrattivo, ma che sta cambiando la sua base economica urbana.

Il ciclo di crescita che ha caratterizzato la vita della città negli anni 2000 e 2010 ha evidenziato tutte le sue contraddizioni almeno da tre punti di vista. In primo luogo, si è trattato di una crescita trainata principalmente dalle economie della rendita, che ha provocato, forse per la prima volta nella lunga storia di Milano, uno sviluppo caratterizzato dalla divaricazione delle disuguaglianze tra individui, gruppi sociali e territori. Milano è oggi sempre più diseguale: per la prima volta sviluppo e riduzione dei divari sociali si disgiungono. Tale aumento delle disuguaglianze riguarda tanto il reddito (come dimostra l'indice di Gini per il reddito più alto tra quelli delle grandi città italiane e cresciuto da 0,38 a 0,41 dal 2013 al 2022, cfr. Gruppo HeyMilano 2025), quanto la vertiginosa patrimonializzazione che spinge verso l'alto i valori e le logiche speculative nel settore immobiliare.

Ma non si tratta solo di questo: a Milano cresce il *clivage* tra lavoro povero e precario e lavoro ricco, ma anche tra lavoro dipendente e autonomo, in un quadro nel quale aumenta il numero degli «invisibili», ossia di coloro che abitano silenziosamente la città in condizioni sempre più precarie e in assenza di garanzie pubbliche e di diritti di cittadinanza (Balducci 2023).

Il nodo della *publicness* si gioca in modo particolare su questo terreno. Da questo punto di vista, Milano si trova oggi a un bivio: continuare sulla strada dello stesso modello di sviluppo radicalizzerebbe il «divorzio» tra la città e la sua regione urbana (oggi sempre più distanti) e la crescita dei divari sociali, con i fenomeni di aumento dei prezzi (non solo delle abitazioni), di estensione dell'area della povertà e di vera e propria espulsione dei ceti più svantaggiati (Pasqui 2023).

Inoltre, l'indubbia capacità di Milano dal punto di vista dell'attrazione del capitale umano e finanziario (anche internazionale) non si è accompagnata a una redistribuzione della ricchezza in ragione dello spaventoso

passaggio di potere e di risorse dal pubblico al privato, di cui abbiamo già parlato. La crisi del pubblico, che oggi si manifesta nella preoccupante *défaillance* del tradizionale e robusto sistema del welfare ambrosiano, sfida anche le capacità della società civile e delle forme di attivismo civico e di autorganizzazione sociale a politicizzare la propria azione in una prospettiva che non rinunci al valore universalistico del welfare.

Questi mutamenti della base economica urbana si collocano sullo sfondo di un profondo cambiamento demografico e sociale: il combinato disposto dell'invecchiamento della popolazione italiana, della riduzione drastica della taglia delle famiglie e dei fenomeni migratori, insieme al costo della casa e della vita sempre più elevato, ci consegnano una città che attrae e subito dopo respinge. Milano ha meno di un milione e mezzo di abitanti, che cambiano a velocità molto consistente: tra il 2008 e il 2023 ci sono state 770 000 nuove iscrizioni all'anagrafe cittadina, a fronte di 630 000 cancellazioni.

Queste dinamiche di carattere strutturale ci consegnano oggi una città al bivio, che si misura con effetti fortemente preoccupanti di un modello di sviluppo e di uno stile di governo che pure hanno avuto effetti positivi per molti gruppi sociali e popolazioni, soprattutto nella fascia dei proprietari di immobili. Contrastare i rischi di polarizzazione sociale e di aumento dei divari spaziali richiede oggi un forte governo pubblico, in un contesto in cui, per le ragioni che abbiamo visto, l'azione pubblica si è indebolita e le sue risorse si sono rarefatte.

In questo contesto, resta da chiedersi a quali condizioni e secondo quali flessioni sia possibile rilanciare una stagione di irrobustimento dei processi di generazione della *publicness* a Milano, soprattutto sul terreno del governo del territorio.

3. Per una *publicness* milanese.

La discussione sull'urbanistica a Milano, come mostrano anche i contributi tematici contenuti in questa sezione del volume dedicati al lavoro svolto nell'ambito del programma «Siu/Milano», dovrebbe in prima istanza intercettare le dinamiche economiche, sociali e territoriali di cui si è cercato di dare conto in questo testo.

Ricostruire le condizioni di una *publicness* aperta e dinamica nel contesto milanese significa lavorare su una rete di questioni (casa, mobilità, spazi aperti, welfare, rigenerazione diffusa e grandi trasformazioni) che richiedono innanzitutto una presenza forte e autorevole del pubblico, ma anche la mobilitazione di attori e risorse che agiscono

nello spazio urbano e che domandano condizioni di agibilità e occasioni per l'azione collettiva.

In un quadro di risorse limitate, il governo pubblico della città richiede una maggiore capacità di interagire (e trattare) con gli attori di mercato, assumendo lo scambio leale di cui parlava molti anni fa Fausto Curti come orizzonte di riferimento (Curti 2006). Questa capacità di contrattazione e di acquisizione di vantaggi collettivi dalla trasformazione urbanistica ha bisogno certamente di regole chiare, ma anche di risorse cognitive maggiori per l'attore pubblico: strumenti operativi, personale qualificato, set di informazioni e dati aggiornati. La condizione prima di un rapporto paritario tra pubblico e privato risiede nell'investimento sulla pubblica amministrazione.

D'altra parte, senza sposare in alcun modo un'ipotesi secondo la quale l'innovazione sociale e le risorse private possono supplire ai limiti dell'azione pubblica, le molteplici esperienze interessanti di assemblaggio tra pratiche dal basso e processi di istituzionalizzazione, che sono restituite anche in questo volume, tra le quali quelle che vedono come protagonista attiva proprio l'università, dimostrano che un pubblico forte e autorevole è condizione per una società attiva e capace di produrre beni pubblici. Più pubblico e più società, insomma, per sperimentare forme di *publicness* che siano in grado sia di garantire servizi e cittadinanza nella chiave universalistica per i più fragili, sia di favorire le capacità di invenzione e apprendimento da parte delle società insediate e delle popolazioni urbane.

Quali sono le condizioni emergenti per questa pratica del fare pubblico a cui qui si allude? Come dare corpo a un'idea di *publicness* come processo attivo, attraverso la valorizzazione delle competenze, delle risorse e delle pratiche sociali e istituzionali? Con riferimento ai temi più strettamente legati all'urbanistica e al governo del territorio segnalo qui tre istanze, emerse con chiarezza anche nelle sessioni di lavoro di «Siu/Milano».

La prima istanza cerca di ricucire le domande di buona regolazione, che sono emerse con forza in questi ultimi due anni anche in relazione alle vicende giudiziarie, con la sperimentazione operativa, attraverso buoni progetti di rigenerazione dell'esistente e di trasformazione. Non si tratta tanto, a mio avviso, di evocare per l'ennesima volta una nuova legge urbanistica nazionale, ma di riconoscere una domanda di regolazione che assegni all'azione pubblica ruoli, responsabilità e poteri quanto più possibile chiari e trasparenti.

La seconda istanza muove dalla necessità di riconoscere il mutamento sociale e di mettere a valore le forze e le pratiche che, qui e

ora, sperimentano originali pratiche di *publicness*. Cosa significa concretamente questa istanza? In primo luogo, da parte delle amministrazioni pubbliche, significa assumere la cittadinanza attiva come alleata, attraverso processi e procedure di rappresentazione e riconoscimento delle pratiche sociali diffuse, senza per questo dismettere l'ingiunzione, necessaria e urgente, di intervento nei confronti dei più deboli e di chi oggi soffre traiettorie di impoverimento sociale e di qualità della vita.

Infine, a fronte dei rischi emergenti di una polarizzazione sociale e spaziale che impoverisce la *publicness*, l'urbanistica dovrebbe pensare la questione ecologica e ambientale come questione sociale e distributiva, al fine di traghettare i temi del cambiamento climatico dentro le prassi amministrative e nelle politiche ordinarie, prestando attenzione agli effetti distributivi e redistributivi di ogni progetto e di ogni politica urbanistica.

Una nuova attenzione alla dimensione della regolazione che sia in grado di aumentare dotazioni e prestazioni pubbliche della città; una capacità di sostenere politiche universalistiche di welfare e insieme capaci di farsi carico della varietà di popolazioni e forme di vita e di valorizzazione della sperimentazione sociale; un impianto che tenga insieme l'ineludibile questione ecologica e climatica con istanze redistributive capaci di supportare la coesione sociale e territoriale dentro la città e tra la città e la sua più estesa regione urbana.

Si tratta di condizioni ambiziose, il cui perseguimento richiede la convergenza di culture e forze diverse, tra le quali quelle delle istituzioni culturali e della formazione. In questo contesto, l'esercizio tentato con «Siu/Milano» costituisce una palestra per la sperimentazione di forme di produzione e disseminazione di conoscenza utilizzabile, nell'orizzonte di una nuova *publicness* per Milano e forse per l'intero paese.

Riferimenti bibliografici

Balducci, A. (a cura di) 2023

La città invisibile. Quello che non vediamo sta trasformando le metropoli, Fondazione Feltrinelli, Milano.

Caudo, G. - De Leo, D. (a cura di) 2018

Urbanistica e azione pubblica, Donzelli, Roma.

Coppola, A., Granata, E., Lanzani, A., Longo, A. 2025

C'è ancora spazio per l'urbanistica? Riflessioni a margine della vicenda «Salva Milano», in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 141, pp. 5-10.

Crosta, P. L. 1998

Politiche. Quale conoscenza per l'attore territoriale, FrancoAngeli, Milano.

Curti, F. 2006

Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici, Officina Edizioni, Roma.

de Leonardis, O. 2025

Preferirei di sì. Idee di riproduzione sociale sulle macerie del welfare, DeriveApprodi, Roma.

Dewey, J. 1927

The Public and Its Problems, Henry Holt and Co., New York.

Gaeta, L. 2021

Urbanistica contrattuale, FrancoAngeli, Milano.

Gruppo HeyMilano 2025

Com'è cambiata Milano (negli ultimi 15 anni), Caldara papers/8, Milano.

Mastrodonato, G. 2023

Lineamenti sull'interesse pubblico tra diritto e realtà, in «Ambiente e Diritto», XXIII, 1, pp. 1-62.

Pasqui, G. 2018

Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari, FrancoAngeli, Milano.

Pasqui, G. 2023

Milano oggi. Un ciclo al tramonto, casadellacultura.it/1459/milano-oggi-un-ciclo-al-tramonto.

Pasqui, G. 2026

Urbanistica, in pratica, in P. C. Palermo (a cura di), *La mutazione. Metamorfosi o eclissi dell'urbanistica contemporanea*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 264-300.

II. Casa pubblica come infrastruttura di publicness. Vuoti abitativi e politiche a partire da Milano*

di Francesca Cognetti e Andrea Rigon

Parlare di *casa pubblica* significa confrontarsi con un campo di tensioni che, storicamente come nella fase attuale, eccede largamente la questione del regime proprietario. La casa pubblica non è, infatti, solo un insieme di alloggi di proprietà dello Stato o degli enti locali, ma una vera e propria infrastruttura di *publicness*: uno spazio in cui si intrecciano diritti, accesso, uso, responsabilità collettive e forme di garanzia pubblica; un campo di intersezione di politiche come quella abitativa, di welfare, urbanistica, per l'occupazione e l'istruzione, in Italia tradizionalmente distinte. In questo senso, la casa pubblica rappresenta una sfida aperta: è uno dei dispositivi attraverso cui si rende concreto il diritto all'abitare e, al tempo stesso, uno degli ambiti in cui si manifesta con maggiore evidenza la crisi dell'azione pubblica.

D'altra parte, il vasto patrimonio nazionale di edilizia residenziale pubblica è stato interessato, nel corso degli ultimi trent'anni, da una pluralità di fenomeni che ne hanno determinato profonde riarticolarioni. A partire dalla fine degli anni novanta, questo rilevante segmento del sistema abitativo ha conosciuto una progressiva e costante contrazione dell'intervento pubblico diretto, in particolare attraverso l'introduzione delle aziende regionali per la casa, enti dotati di maggiore autonomia gestionale e organizzativa, e con il venir meno delle trattenute Gescal (Gestione case per i lavoratori), fondo nazionale

* Il testo è frutto di un ampio scambio tra gli autori. Tuttavia, a Francesca Cognetti si possono attribuire i paragrafi 1 e 2 e ad Andrea Rigon il paragrafo 3, a entrambi l'introduzione. Questo testo prende avvio dalla visita e tavola rotonda di venerdì 20 giugno 2025 all'interno della XXVII Conferenza Siu, presso il quartiere San Siro di Milano intitolata «Casa pubblica e vuoti abitativi» a cura di Francesca Cognetti e Andrea Rigon a cui hanno partecipato: Fabio Bottero (assessore Edilizia residenziale pubblica Comune di Milano); Angelo Foglio (direttore Comune di Milano, Direzione casa area politiche innovative di sostegno abitativo); Sara Travaglini (cooperativa Dar Casa); Alice Ranzini e Josephine Kitz (Curalab - Politecnico di Milano); Giovanni Laino (Università degli Studi di Napoli Federico II); Elena Marchigiani (Università di Trieste).

destinato alle politiche abitative e alimentato da contributi obbligatori a carico di imprese e lavoratori. Inoltre, nel 1993 è stata approvata la legge n. 560, «Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», che invitava gli enti proprietari a mettere in vendita fino al 50% del proprio patrimonio. La finalità dichiarata del provvedimento era quella di fronteggiare le gravi carenze manutentive e di adeguamento del patrimonio esistente, utilizzando i proventi delle alienazioni per finanziare interventi di rinnovo e nuova costruzione¹. In realtà, sul piano economico il processo non ha generato risorse sufficienti a ricostituire neppure un terzo del patrimonio alienato. Un'indagine della Corte dei conti (2007) ha evidenziato come la motivazione ufficiale alla base delle dismissioni – ovvero la vendita di alloggi di più remota costruzione e a bassa redditività per finanziare nuova edilizia – non abbia trovato riscontro nella pratica. Lo studio rilevava infatti che, per la realizzazione di un singolo nuovo alloggio, sarebbe stata necessaria la vendita di almeno tre o quattro unità esistenti; nonostante questo «rapporto impari» tra patrimonio dismesso e potenziale patrimonio ricostruito, l'esito auspicato risulta ben lontano dall'essere stato conseguito.

Nel corso degli anni novanta si sono dunque intrecciate diverse dinamiche – la riorganizzazione dell'apparato istituzionale deputato alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, l'attuazione di un esteso piano di alienazioni e la consistente riduzione dei canali di finanziamento diretto – che hanno inciso profondamente non solo sulla consistenza materiale del patrimonio, ma anche sul suo statuto pubblico. Tali trasformazioni hanno contribuito a ridefinire il grado di *publicness* dell'edilizia residenziale pubblica, intesa come insieme di funzioni, regole e finalità orientate all'interesse collettivo.

1. *Una panoramica sui vuoti abitativi.*

Secondo l'Osservatorio nazionale Erp curato da Nomisma e Federcasa (Federcasa - Nomisma 2024), l'8,6% degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in Italia resta vacante o inutilizzato, principalmente per la mancanza di manutenzione straordinaria o risorse per la gestione. Più precisamente dei 742 600 alloggi Erp di scala nazionale, 63 730

¹ Il meccanismo delineato dalla legge ha inciso sul patrimonio in maniera fortemente frammentata, prevedendo la cessione puntuale dei singoli alloggi a diversi acquirenti e contribuendo così a complicare la gestione degli edifici, spesso trasformati in condomini caratterizzati da una pluralità di titoli di godimento.

risultano sfitti, cifra che potrebbe essere sottostimata per la difficoltà di aggiornamento delle banche dati locali. Il tema riguarda in forma più estesa anche patrimoni pubblici di altra natura (ad esempio, scuole, case, edifici per servizi ecc.), come d'altra parte, nel settore abitativo, case di proprietà privata.

Il tema dei vuoti nell'edilizia pubblica vede particolari concentrazioni in alcune città, tra cui Milano, dove una quota rilevante del patrimonio di edilizia residenziale pubblica risulta oggi inutilizzata. I dati più recenti indicano che nel 2024-2025 gli alloggi Erp non occupati sono circa 17 675, di cui oltre 11 500 di proprietà Aler e poco più di 6000 comunali². Si tratta di circa un quinto dell'intero patrimonio pubblico cittadino, un dato che appare tanto più problematico se messo in relazione con le migliaia di nuclei familiari in lista d'attesa per un alloggio e con l'acuirsi dell'emergenza abitativa.

La questione dei vuoti è presente nell'agenda delle istituzioni pubbliche, e ha iniziato ad affacciarsi anche nel dibattito cittadino. La politica denominata «Zero alloggi sfitti» è un piano strategico promosso dal Comune di Milano con l'obiettivo di recuperare e rendere nuovamente disponibili gli alloggi pubblici attualmente vuoti nel patrimonio comunale di edilizia residenziale pubblica. Il progetto mira a intervenire su circa 2500 alloggi sfitti entro il 2027, attraverso un processo di ristrutturazione e adeguamento degli immobili in modo che possano tornare alla disponibilità per l'assegnazione e la valorizzazione³. Progetti speciali come quelli finanziati dal programma *Pinqua. Qualità dell'abitare* presso i quartieri Niguarda e San Siro vanno nella stessa direzione. Anche Aler Milano ha lavorato al tema, ad esempio attraverso la politica dei «fuoriErp», ovvero alloggi pubblici che non sono assegnati e regolati con le stesse procedure, graduatorie e vincoli⁴, per per-

² I dati sono stati forniti dai consiglieri regionali del Partito democratico Carmela Rozza e Pierfrancesco Majorino durante la conferenza stampa sulle case di edilizia popolare pubblica di luglio 2024. I numeri sono frutto degli accessi agli atti presentati dal Pd in tutte le Aler lombarde e sono approssimati per difetto. Le direttive regionali indicano infatti di non conteggiare fra gli alloggi vuoti quelli indisponibili perché parte di programmi di intervento, quelli che richiedono interventi di manutenzione straordinaria, quelli presenti in avvisi non ancora chiusi e quelli destinati a piani di alienazione o di valorizzazione.

³ Per finanziare questo impegno, il Consiglio comunale ha destinato complessivamente 21 milioni di euro, suddivisi in due accordi quadro da 10,5 milioni ciascuno, affidati a Mm S.p.A. – la società partecipata incaricata della gestione tecnica e degli appalti – come stazione appaltante per le opere di recupero.

⁴ Nel quadro degli interventi per la casa sociale a Milano tra gli anni 2000-2015, la ricerca *For Rent* aveva rilevato 2925 alloggi rientranti nel programma Fuori Erp Aler assegnati a enti del terzo settore attraverso il canone concordato (Cognetti 2017). Questo tipo di valorizzazione del patrimonio sfitto è stato poi ripreso in anni più recenti nelle pratiche del Comune di Milano.

mettere di assegnare più rapidamente unità che altrimenti resterebbero ferme, rispondere a target diversi con contratti temporanei e avere canoni più alti nel contesto di sottofinanziamenti, nel tentativo di tenere insieme funzione sociale e sostenibilità gestionale.

La dimensione sociale dei vuoti abitativi è uno degli oggetti delle pratiche di attivismo urbano⁵ che hanno portato il tema al centro del dibattito pubblico attraverso assemblee di quartiere, campagne di sensibilizzazione e mobilitazioni contro sfratti e alloggi lasciati inutilizzati. Questi percorsi di autorganizzazione si sono concentrati nell'ultimo periodo sulla produzione di documenti e campagne sul diritto all'abitare e su azioni pubbliche di denuncia della presenza di patrimonio residenziale sfitto – soprattutto, ma non solo, nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. Le campagne hanno reso visibile la contraddizione strutturale tra l'abbondanza di case vuote e l'esclusione abitativa di una parte crescente di chi vive e lavora in città. In questo senso, tali esperienze contribuiscono a spostare la questione dei vuoti da ambito prevalentemente tecnico-amministrativo a terreno di rivendicazione politica, inscrivendola nel più ampio discorso sul diritto alla città.

Come queste campagne denunciano, accanto al vuoto pubblico esiste il vuoto abitativo privato (Daglio, Marchigiani, Zanfi 2021), molto presente a Milano anche se di difficile dimensionamento. Si stima che in Italia il 27% delle case sia vuoto e che, solo a Milano, ve ne siano 109 404 (Bortolotti - Peverini 2024). Anche il patrimonio residenziale privato inutilizzato incide in modo significativo sull'accesso alla casa, e non può essere considerato un fenomeno dove non intervenire in quanto afferente all'uso che ciascuno decide di fare della proprietà privata. I vuoti privati assumono forme diverse: vuoto «speculativo», in cui l'alloggio è trattenuto come riserva di valore; vuoto ereditario, legato a successioni complesse o bloccate; vuoto per paura dell'affitto, alimentato dall'insicurezza percepita dei proprietari; vuoto per inadeguatezza dell'immobile, che richiederebbe interventi di riqualificazione non affrontati. In tutti questi casi, il vuoto rappresenta una risorsa potenziale bloccata, il cui mancato utilizzo è anche il risultato di precise scelte (o non scelte) di politica pubblica, non solo di scala locale. In questo senso, il Comune di Milano sta sperimentando processi di avvicinamento di domanda e offerta per limitare questi vuoti, attraverso l'agenzia Milano Abitare e altri servizi mirati.

⁵ Ci si riferisce ad esempio alla campagna *Chiediamo casa!* promossa dal comitato Abitare in via Padova, oppure alla campagna *Giù le mani dalla città* promossa da centro sociale Il Cantiere, oppure ancora alle azioni *Non abbiamo più tempo da perdere* condotte da comitato Bindellina.

2. *Dal quartiere San Siro, una finestra sulla città.*

Il quartiere di edilizia residenziale pubblica di San Siro rappresenta in questo quadro un osservatorio privilegiato. Qui, le contraddizioni che attraversano le politiche dell'abitare si rendono visibili in forma concentrata: la coesistenza di una domanda abitativa altissima con un numero rilevante di alloggi vuoti; la compresenza di spazi abitati e di un patrimonio immobiliare fragile, spesso degradato; la distanza crescente tra le promesse del welfare abitativo e la capacità effettiva delle istituzioni di mantenerle (Cognetti - Padovani 2018). L'intensità con cui questi fenomeni si manifestano a San Siro non è un'anomalia locale, ma illumina processi che attraversano Milano, l'Italia e molte città europee, segnalando il rischio di progressivo ritiro dell'istituzione pubblica dal ruolo di gestore e garante di un bene pubblico fondamentale.

Questa prospettiva consente di leggere San Siro non solo come un caso problematico, ma come un laboratorio urbano in cui le politiche dell'abitare mostrano i loro limiti strutturali e, al tempo stesso, le possibilità di ripensamento. Il quadrilatero di San Siro costituisce il più grande insediamento unitario di edilizia residenziale pubblica di Milano e uno dei più rilevanti a livello nazionale. Per queste ragioni, si presta per indagare lo stato e il ruolo dell'abitare pubblico nella contemporaneità, così come per riflettere più in generale sulle trasformazioni che stanno interessando il patrimonio residenziale pubblico in Italia. Uno degli elementi più evidenti che emergono è il paradosso dei vuoti pubblici.

Fino agli anni novanta, la presenza di alloggi non abitati risultava pressoché inesistente; successivamente, il progressivo deperimento di un patrimonio edilizio obsoleto, caratterizzato da unità di piccolo taglio e realizzate con materiali di bassa qualità, ha determinato un crescente fenomeno di svuotamento, incrementatosi nel corso degli ultimi anni anche a seguito della pandemia da Covid-19. Numerosi alloggi, una volta liberati dagli abitanti storici, risultano infatti non più idonei alla riassegnazione, in quanto sottodimensionati o non conformi agli standard normativi relativi alle dotazioni interne. Tale criticità è ulteriormente aggravata dalla presenza di un quadro regolativo spesso «congelato» e di difficile interpretazione. Ne deriva l'esistenza di un patrimonio latente di spazi non conformi all'uso abitativo – quantificabile in almeno 670 alloggi – che evidenzia le difficoltà dell'ente proprietario nell'attuare strategie innovative di riuso. Questa condizione è stata interpretata come una sorta di «deliberata politica del vuoto» (Cognetti - Padovani 2016), che si articola su diversi livelli di governo. In questo contesto, il vuoto non è uno stato neutro, ma il segno di un

fallimento della *publicness*: un bene pubblico che non produce beneficio pubblico. Gli effetti sono molteplici e si riflettono sia sul piano urbano sia su quello sociale.

Gli alloggi inutilizzati si configurano come una presenza costante nella vita quotidiana, percepita come una ferita fisica e simbolica, resa evidente anche dal sistema di lastratura di porte e finestre. Essi comportano, inoltre, la rarefazione delle relazioni di vicinato e una riduzione dei meccanismi informali di controllo sociale – in alcune scale gli appartamenti chiusi rappresentano almeno la metà del totale. Contribuiscono infine al deperimento materiale del patrimonio, poiché gli alloggi non abitati tendono a deteriorarsi più rapidamente; costituiscono anche occasione per usi informali e occupazione senza titolo. Questi alloggi vuoti hanno infine un impatto negativo sul bilancio dell'ente gestore, in quanto comportano un forte incremento dell'Imu e delle spese condominiali, che finiscono a carico di Aler.

Le cause di questo vuoto, a San Siro come in altri contesti, non sono riconducibili a un unico fattore, ma a una combinazione di elementi locali e strutturali. In primo luogo, l'inerzia amministrativa e tecnica nel ristrutturare e adeguare gli alloggi in tempi compatibili con la domanda. Inoltre, molti appartamenti risultano non assegnabili perché necessitano di interventi di manutenzione straordinaria che richiedono risorse economiche consistenti e una capacità di programmazione di lungo periodo. A questo, si aggiungono vincoli normativi e procedurali che rallentano i processi di assegnazione e di recupero, oltre a una cronica condizione di sottofinanziamento del settore dell'edilizia pubblica. Infine, la frammentazione delle competenze tra diversi livelli istituzionali (Comune, Regione, enti gestori) produce spesso rimpalli di responsabilità e difficoltà di coordinamento.

3. Vuoti abitativi e ruolo del pubblico.

In attesa di un auspicabile rilancio di una politica nazionale per la casa che rimetta anche al centro la questione dei vuoti, sembra centrale amministrare bene il patrimonio esistente, sia con piani integrati e straordinari di rigenerazione urbana, ma anche con una attenta politica di gestione ordinaria e puntuali sperimentazioni. Il vuoto può essere interpretato e narrato come una delle leve più rilevanti oggi disponibili per l'incremento del patrimonio pubblico (Bricocoli e altri 2021).

Il dibattito pubblico tende a concentrarsi prevalentemente sul vuoto pubblico, spesso in chiave emergenziale o moralistica, mentre quello

privato resta largamente fuori dal campo della regolazione. Questa asimmetria rivela una difficoltà più profonda a intervenire sul rapporto tra proprietà privata e interesse collettivo, e solleva interrogativi cruciali su quale debba essere il perimetro dell'azione pubblica in una città segnata da forti disuguaglianze abitative come quella di Milano.

In questo scenario, la questione centrale diventa quella della *regia pubblica*. Parlare di regia pubblica non significa necessariamente invocare un ritorno a una gestione diretta e totalizzante da parte dello Stato, ma riconoscere la necessità di una capacità di indirizzo, coordinamento, regolazione e assunzione di responsabilità politica. La *publicness* dell'abitare può essere prodotta anche attraverso forme ibride, in cui il pubblico non è l'unico attore, ma mantiene un ruolo centrale nel definire obiettivi, regole e garanzie.

È utile distinguere tra un pubblico che gestisce direttamente, un pubblico che abilita altri soggetti – cooperative, terzo settore, privati – e un pubblico che regola e controlla. Gli strumenti per attivare i vuoti, pubblici e privati, sono noti e in parte già sperimentati. Nel patrimonio pubblico, pratiche di ristrutturazione leggera e di uso temporaneo possono consentire una rimessa in funzione più rapida degli alloggi, evitando che il degrado si cronicizzi. I partenariati pubblico-privato-sociale possono mobilitare risorse e competenze diverse, a condizione che il pubblico mantenga una chiara funzione di indirizzo. Le agenzie per l'affitto sociale e le forme di intermediazione pubblica possono ridurre il rischio percepito dai proprietari privati e favorire l'immissione sul mercato di alloggi a canone accessibile. Incentivi e disincentivi fiscali e regolativi possono scoraggiare il mantenimento del vuoto e orientare i comportamenti. Le pratiche di autorecupero e di co-produzione dell'abitare, infine, mostrano come gli abitanti possano essere parte attiva dei processi di rigenerazione, se adeguatamente sostenuti. Affinché questo accada è indispensabile un forte impulso politico che faccia convergere su queste sfide tutti i soggetti interessati e appiani le non poche difficoltà che inevitabilmente devono essere affrontate.

Uno sguardo internazionale aiuta a collocare il caso milanese in un quadro più ampio, seppur in presenza di normative nazionali, vincoli procedurali e ruolo dell'attore pubblico molto diversi. In molte città europee, il tema dei vuoti abitativi è affrontato attraverso una combinazione di strumenti che rafforzano la regia pubblica. A Vienna, la continuità dell'investimento pubblico e una forte capacità di pianificazione hanno permesso di mantenere un ampio settore di *housing* sociale efficiente (Peverini 2023; Vergara Perucich 2025). A Barcellona, politiche di acquisizione e regolazione del patrimonio privato, sanziona-

do i proprietari di immobili vuoti, sono state utilizzate per contrastare la speculazione e ampliare l'offerta accessibile (Bei 2025). A Parigi, l'uso temporaneo degli edifici vuoti è diventato una leva per rispondere a bisogni abitativi e sociali in tempi rapidi (Bragaglia - Rossignolo 2021). In Olanda e in Germania, cooperative e *housing associations* svolgono un ruolo centrale nella gestione di un patrimonio abitativo sottratto in parte alle logiche di mercato (Laug - Hölzl 2025). Anche nel Regno Unito, strumenti fiscali come il raddoppio della tassazione sulle case vuote (Portman 2024) o la cessione temporanea a soggetti collettivi del patrimonio pubblico non adeguato agli standard per l'assegnazione sono stati utilizzati per limitare il fenomeno.

In Italia, troviamo alcune esperienze rilevanti: per esempio *Vuoti a rendere*, una campagna dal basso per far riconoscere alle amministrazioni pubbliche l'importanza di affrontare il tema dei vuoti abitativi, mapparli e intervenire con disincentivi⁶, oppure il lavoro del Comune di Bologna che, incrociando dati catastali sulle tasse e sulle utenze a sua disposizione, ha effettuato un'approfondita analisi del vuoto abitativo (Manfredini - Giavarini 2024). Queste esperienze offrono spunti rilevanti, mostrando come il tempo delle politiche pubbliche sia spesso costretto a confrontarsi con quello dell'emergenza abitativa e come il conflitto – dalle occupazioni alle mobilitazioni collettive – assuma una funzione rivelatrice, portando alla luce problemi strutturali che le istituzioni faticano a riconoscere o ad affrontare in modo tempestivo. Al tempo stesso, la questione dei vuoti abitativi apre un interrogativo più profondo di natura politico-normativa. Stabilire quali motivazioni per mantenere un alloggio inutilizzato possano essere considerate legittime e quali usi alternativi debbano essere proposti o imposti per i vuoti ritenuti tali, implica una ridefinizione dei confini tra diritto di proprietà e diritto all'abitare, rimettendo in discussione la prevalenza del valore di scambio rispetto al valore d'uso dell'abitazione.

Ripensare la *publicness* dell'abitare significa allora spostare lo sguardo dalla casa come oggetto alla casa come processo pubblico. Significa interrogarsi sul rapporto tra diritto, uso e proprietà, e riconoscere che il vuoto – pubblico o privato – non è una condizione neutra, ma una scelta politica esplicita o implicita. Milano appare oggi come un campo di sperimentazione potenziale, ma anche come una città bloccata da inerzie istituzionali e culturali. Più che offrire soluzioni definitive, questa riflessione intende lasciare aperta una domanda: quale tipo di regia pubblica è necessaria per trasformare il vuoto abi-

⁶ Per maggiori dettagli sulla campagna si rimanda a: <https://www.vuotiarendere.org/>.

tativo in un bene che sia una risorsa condivisa, orientata a garantire diritti fondamentali per uno sviluppo equo della città? È anche in questa domanda che si gioca il futuro della casa pubblica e della *publicness* dell'abitare a Milano.

Riferimenti bibliografici

Bei, G. 2025

The Spatial Effect of Short-term Rental Regulations. The Comparison Between Barcelona and Paris, in «Cities», 158, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.10560>.

Bortolotti, A. - Peverini, M. 2024

È la rendita il problema dell'abitare a Milano. Un po' di ordine sulle proposte dei costruttori, in «Altraeconomia», 17 ottobre, <https://altreconomia.it/e-la-rendita-il-problema-dellabitare-a-milano-un-po-di-ordine-sulle-proposte-dei-costruttori/>.

Bragaglia, F. - Rossignolo, C. 2021

Temporary Urbanism as a New Policy Strategy. A Contemporary Panacea or a Trojan Horse?, in «International Planning Studies», xxvi, 4, pp. 370-86, <https://doi.org/10.1080/13563475.2021.1882963>.

Bricocoli, M., Cellamare, C., Cognetti, F., Marchigiani, E. 2021

Edilizia residenziale pubblica. Leve per incrementare il patrimonio disponibile, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.

Cognetti, F. 2017

Una nuova stagione per la casa sociale a Milano. Arene di attori e sperimentazioni in attesa della costruzione di un quadro di riferimento, in F. Cognetti - A. Delera (a cura di), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Milano.

Cognetti, F. - Padovani, L. 2016

Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale pubblica e alla politica della casa nella città contemporanea. Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano, in «Archivio di Studi Urbani e regionali», XLVII, 117.

Cognetti, F. - Padovani, L. 2018

Perché (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa, FrancoAngeli, Milano.

Corte dei conti 2007

Sezione delle autonomie. Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, Deliberazione n. 9-10.

Daglio, L., Marchigiani, E., Zanfi, F. 2021

Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a

- cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.
- Federcasa - Nomisma (a cura di) 2024
Osservatorio nazionale Erp 2023. Il sistema dell'Erp generatore di valore pubblico, <https://www.federcasa.it/dms/file/open/?fb89cfb4-7c1f-4d4c-9257-cd74ca42d0aa>.
- Laug, L. - Hölzl, C. 2025
Growth for People, not for Profit. The Internal Factors Behind the Expansion of Housing Cooperatives in Berlin, in «Housing Studies», XLI, 5, pp. 1021-41, <https://doi.org/10.1080/02673037.2025.2517079>.
- Manfredini, F. - Giavarini, V. (a cura di) 2024
Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna. Un quaderno dell'Osservatorio metropolitano sul sistema abitativo di Bologna, Osservatorio metropolitano sistema abitativo di Bologna, <https://www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf>.
- Peverini, M. 2023
Vienna. A Strategic Welfare and Planning Approach Targeting Housing Affordability, in Id., *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities*, Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-031-43692-5_4.
- Portman, J. 2024
What Is the Value in an Empty Home? A Perspective from Action on Empty Homes and the Global Empty Homes Network, in «City», XXVIII, 5-6, pp. 1079-90, <https://doi.org/10.1080/13604813.2024.2390754>.
- Vergara Perucich, F. 2025
Can Public Housing Truly Be Innovative? Lessons from Vienna to Reimagine the Future of Local Governance, in «Administrative Sciences», XV, 6, <https://doi.org/10.3390/admsci15060233>.

III. Spazi aperti milanesi: the publicness of open spaces*

di Antonio Longo e Maria Chiara Pastore

1. *Storia recente della formazione di un grande capitale pubblico.*

Nel celebre schema a turbina contenuto nel documento redatto dal gruppo di lavoro guidato da Silvano Tintori e Giancarlo De Carlo per il primo disegno del Piano intercomunale milanese del 1963, l'organizzazione degli spazi aperti tra il nucleo centrale e i comuni della cintura metropolitana garantiva la discontinuità della conurbazione. Lo schema, pur rappresentando un dispositivo teorico innovativo di pianificazione regionale, richiama gli schemi di sviluppo radiali presenti nella manualistica classica, da Josef Stübben a Rudolph Eberstadt, fino a Martin Wagner, trasferiti in Italia da Cesare Chiodi e dalla cultura urbanistica del dopoguerra. Anche nello schema turbina gli spazi verdi interrompono la continuità della città concentrica, ma utilizzando ora una configurazione cinetica (Nicosia 2013). Quando pochi anni dopo, maturerà l'idea di istituire il Parco Nord Milano, la forma della pala della turbina nel settore nord di Milano riapparirà come linea di confine del parco. Da allora, passo dopo passo, si svilupperà uno dei pochi grandi progetti pubblici di scala metropolitana realizzati a Milano dagli anni sessanta a oggi. Anche se verosimilmente non vi è un nesso causale diretto tra lo schema di De Carlo e la forma del parco, molti racconti sulle origini tecniche e politiche del Parco Nord hanno cercato in quell'esperienza le origini dirette di un modo di intendere l'urbanistica, paziente e progressivo. Verosimile è che nel disegnare lo schema e il confine del parco si siano interpretate le medesime condizioni territoriali, lo stesso sistema frammentato, ri-

* All'incontro «Siu/Milano» organizzato dagli autori venerdì 20 giugno 2025 all'interno della XXVII Conferenza Siu, presso Cascina Nascosta a Milano hanno partecipato: Elena Grandi, assessore all'Ambiente e Verde, Comune di Milano; Paola Pirelli e Gian Luca Vargiu, Centro forestazione urbana di Italia Nostra; Riccardo Gini e Marzio Marzorati, Parco Nord Milano; Tommaso Goisis e Marina Reissner, associazione Sai Che Puoi.

conoscendo il ruolo degli spazi aperti nel definire un assetto pubblico alla scala della metropoli.

La vicenda del Piano intercomunale milanese, dopo il 1963, nella continuità della presidenza di Filippo Hazon, avrà seguito attraverso prospettive alternative al primo schema: un secondo schema progettato da De Carlo con Tintori e Tutino, il documento *Metodo e strategie delle scelte* di Talamona e la proposta di sviluppo lineare di Bacigalupo, Corna Pellegrini e Mazzocchi nel 1966. In continuità con le riflessioni che avevano alimentato l'ultima proposta, alcuni anni dopo lo stesso Bacigalupo, con Ratti, Torrani e Ugolini, cura una raccolta di studi sul governo dell'urbanistica regionale promossa da Piero Bassetti, primo presidente della Regione. In queste pagine, in un passaggio breve ma assai preciso, viene proposta la forestazione urbana come elemento fondamentale dell'organizzazione degli spazi aperti metropolitani, con riferimento a esperienze nordeuropee (Bacigalupo e altri 1972). Negli stessi anni Italia Nostra, con un ruolo centrale di Pier Giuseppe Torrani, allora giovane avvocato amministrativista, promuove la costruzione di un bosco urbano di iniziativa civile. Il Comune di Milano concede un'area di circa trenta ettari a ovest della città, lungo via Novara. Nasce così, con le prime piantagioni e iniziative comunitarie nel 1974, il Boscoincittà (Italia Nostra 1984). Il gruppo tecnico consolida progressivamente l'iniziativa: nuovi impianti forestali, recupero della cascina, un lago, percorsi integrati con i campi irrigui. In breve, l'esperienza matura e diviene riferimento per la realizzazione dello stesso Parco Nord, quando dopo un primo decennio dedicato alla pianificazione (1970 la prima istituzione, 1975 il riconoscimento dello statuto di parco regionale) nel 1983, con la direzione di Francesco Borella, prendono avvio i primi interventi di forestazione. Nello stesso anno la legge lombarda 86/1983 sulle aree protette, che sancisce l'istituzione del Parco Nord come parco regionale, dà ai comuni la facoltà di costituire un insieme articolato di parchi di cintura metropolitana di iniziativa locale. Grazie alla stessa legge, nel 1990, viene istituito il Parco agricolo Sud Milano, formato da un territorio di oltre 47 000 ettari prevalentemente agricolo e più di 60 comuni. La vicenda del Parco Sud, presto portata entro la sfera del governo della Provincia di Milano, è meno fortunata, pur avendo svolto il fondamentale ruolo di protezione degli spazi aperti. Dal momento della sua istituzione, attraverso la redazione nei primi anni duemila del Piano territoriale (un progetto del Pim, ora divenuto centro studi a supporto delle amministrazioni della Provincia di Milano), il Parco Sud ha faticato ad affrancarsi dalla condizione di spazio conteso. I Piani di cintura urbana previsti dal Piano territoriale del par-

co non sono stati sviluppati, lasciando nell'incertezza le aree più delicate a contatto con la città, le zone di intersezione tra il confine del comune di Milano e i confini del parco. In queste zone si sono prodotti processi di frammentazione e impoverimento, legati all'abbandono delle cascine, alla scarsa manutenzione e alla localizzazione incoerente di funzioni di servizio pubbliche. Fa eccezione il depuratore di Nose-do, il sistema paesaggistico e il parco urbano lungo la roggia Vettabbia che oggi lo circonda, dove la gestione commissariale dei primi anni duemila e la visione prodotta da un progetto europeo (il progetto Loto) hanno creato condizioni differenti di coesistenza tra beni storici, paesaggistici, agricoltura e funzioni tecnologiche urbane (Aa.Vv. 2005).

2. *Quale futuro?*

Qual è la condizione attuale di produzione e di gestione degli spazi pubblici milanesi e quale il loro possibile futuro? Negli ultimi vent'anni la trasformazione delle grandi aree consolidate milanesi è avvenuta attraverso progetti di rigenerazione urbana. Gli interventi di sostituzione edilizia nei tessuti urbani consolidati hanno generalmente comportato l'aumento delle densità rispetto alle condizioni preesistenti. Queste modalità hanno anche ridefinito profondamente la produzione del capitale fisso di spazi pubblici, di parchi e giardini. L'avvio di questo processo diffuso di riassetto della città è strettamente connesso con la ridefinizione del quadro normativo urbanistico: la l.r. 9/1999, che ha introdotto i Programmi integrati di intervento; la l.r. 12/2005, che ha sistematizzato la forma e le regole dei Piani di governo del territorio, la l.r. 18/2019 sulla rigenerazione urbana e, più di tutti, il Testo unico dell'edilizia del 2002 e successivi aggiornamenti, tutto ciò nel quadro assai controverso di interpretazione e applicazione milanese e di rapida evoluzione del quadro legislativo nazionale (Bonfantini 2025). Non entreremo qui nel merito delle controverse vicende edilizie milanesi e ci limitiamo a ricordare come, nelle regole nazionali e nei loro obiettivi, oltre che negli orizzonti del buon senso tecnico, tutti gli interventi edilizi maggiori richiedano la produzione di dotazioni territoriali e di servizi proporzionate, anche se si configurano come trasformazioni e rigenerazioni di parti di città esistente, spesso sorte nel dopoguerra con insufficienti dotazioni e infrastrutture, senza alcuna consapevolezza dell'importanza dei più recenti parametri di riferimento ambientale. La misura concreta di tali dotazioni, nel capoluogo e nei maggiori comuni della cintura, è stata sempre definita attraverso un insieme molto arti-

colato di accordi di programma, piani attuativi, permessi di costruire convenzionati e accordi di concertazione tra pubblico e privato, in alcuni casi semplici convenzioni, anche in presenza di significativi aumenti della capacità insediativa. Le aree oggetto di rigenerazione presentano caratteristiche molto diverse tra loro – per storia, localizzazione, proprietà, stato di conservazione e destinazione d’uso futura. In generale, se l’esperienza del Boscoincittà e del Parco Nord pongono in primo luogo il tema della gestione ordinaria associata agli investimenti come metodo per costruire il capitale fisso, la delega ai soggetti privati rende impossibile, in assenza di indirizzi forti, praticare questo principio. Senza entrare nel dettaglio di ogni caso specifico, è possibile tuttavia individuare alcune tipologie ricorrenti.

Un primo insieme è rappresentato dai progetti che includono significative volumetrie di nuova costruzione, spesso con funzioni miste: esempi sono Santa Giulia, Calchi Taeggi/SeiMilano, scalo di Porta Romana, Cascina Merlata, ma anche CityLife e Porta Nuova. In questi casi, il modello prevalente prevede che lo sviluppatore realizzi le opere a verde, le gestisca per un certo numero di anni e le restituisca poi al Comune corredate da un piano di gestione e manutenzione di lungo periodo. Si tratta di parchi di grande successo e spesso di grande qualità, un catalogo di soluzioni con standard europei, il cui costo medio di gestione è superiore ai 10 euro/mq all’anno. In progetti di rigenerazione urbana, l’azione comporta un investimento consistente di denaro pubblico – scomputato dagli oneri di urbanizzazione – che di fatto è riservato a opere di rappresentanza e decoro, destinate alla proprietà pubblica in prospettiva e nel breve gestite dagli stessi *developer*, per periodi limitati, che comportano un costo di mantenimento nel tempo. Il destino di questi spazi, concepiti con alti costi di gestione, nel passaggio alla gestione pubblica non può che essere incerto.

Un secondo insieme riguarda aree il cui valore urbano, sociale e naturalistico, è emerso attraverso pratiche di cura ecologica e di presidio sociale. È questo l’ambito di azione diretto attraverso la concessione o accordo tra Comune, Parco Nord e Boscoincittà. L’area di Porto di Mare è un esempio: il porto del canale navigabile Milano-Cremona-Po, immaginato e scavato a inizio secolo, dagli anni settanta utilizzato come discarica e in seguito acquisito alla proprietà comunale. Dal 2017 la gestione è stata affidata al Centro di forestazione urbana/Italia Nostra, il soggetto gestore del Boscoincittà, che ha avviato un imponente lavoro di ripristino: rimozione dei rifiuti e piccole bonifiche; recupero e tracciamento dei sentieri; creazione di percorsi ciclopedonali; gestione naturalistica con incremento della biodiversità,

attraverso attività di volontariato, visite guidate ed educazione ambientale. Il parco non deriva da un grande progetto immobiliare, ma da un processo socio-ambientale di rigenerazione dal basso e da una strategia pubblica di lungo periodo. Il costo medio di gestione a metro quadro è inferiore a un euro: non si tratta di costi di mantenimento di un giardino realizzato e da conservare, ma al contrario di costi prevalentemente di personale deputato al recupero e alla cura dello spazio, alla sua continua rigenerazione.

Un terzo insieme di parchi riguarda aree marginali, sottratte per molto tempo alla fruizione diretta dei cittadini e in cui si sono sviluppate condizioni di naturalità e biodiversità eccezionali, spesso associate a forme di degrado, inquinamento e abbandono. La mancanza di presidio, nel corso di decenni, ha creato un nuovo e inatteso capitale naturale, difficile da stimare, nondimeno al centro del dibattito cittadino. Il valore di esistenza di questi spazi dipende dalla loro conoscenza; dalla consapevolezza da parte dei cittadini della loro esistenza; dalla proiezione di desideri e attese non sempre congruenti con le condizioni del contesto e con le attese degli attori interessati al futuro dell'area. Nella Goccia della Bovisa, l'ex area della produzione e dello stoccaggio del gas per la città di Milano, che le caratterizzazioni documentano come inquinata, l'attenzione dei cittadini si è concentrata sulla tutela del bosco spontaneo cresciuto intorno agli ex gasometri e sulle fondazioni di edifici distrutti. La nascita di un osservatorio civico, che include cittadini e tecnici, tra cui Boscoincittà, ha documentato il valore ecologico e simbolico del bosco spontaneo oggi presente, contribuendo ad alimentare un dibattito ancora in corso sul destino dell'area e sulla sua integrazione in un futuro parco universitario e di quartiere. Il Politecnico, sfruttando l'autorevolezza politico-tecnica di Renzo Piano, procede nella realizzazione di un nuovo campus universitario che rappresenta un servizio di valore pubblico indiscutibile. Allo stesso tempo, il mondo associativo e civico riconosce nello stato delle cose, nel bosco per come oggi si presenta, non solo un valore da tutelare, ma anche la chiave per ripensare il futuro dell'area. La candidatura e il finanziamento di un progetto europeo Eui, con una partnership allargata ai principali attori dell'amministrazione, dell'accademia, della società civile, sembra porre le condizioni per gestire in forma utile un potenziale conflitto, anche come laboratorio per la rigenerazione di aree e contesti analoghi dove il contrasto tra istanze politiche e civili dei cittadini, tra rappresentazione di valori e tutela del bene, tra attese degli attori interessati e necessità di carattere generale, in prima istanza ambientali, coinvolge soggetti privi di rappresentazione e rappresentanza.

Nella sintesi di queste note possiamo osservare come, rispetto alla dimensione pubblica delle dotazioni di spazi aperti, parchi, giardini, gli esiti di questa stagione siano critici per almeno quattro diverse ragioni: la *frammentazione* delle nuove realizzazioni rispetto al loro contesto; la *posizione* nella città dei singoli nuovi spazi pubblici, uno per ogni progetto edilizio; la mancanza di una *prospettiva gestionale* che eviti squilibri nell'investimento tra spazi costosi e il resto degli spazi pubblici; la mancanza di una *prospettiva d'insieme* che riesca a comporre i temi di governo metropolitano dei parchi trattando in modo utile le differenze di valore tra centro e periferia, tra aree in cui si genera valore e luoghi di necessario investimento. Ad esempio, nelle aree di cintura è indispensabile aumentare la dotazione di aree pubbliche per dare concretezza ad azioni estensive, quali la forestazione urbana, facendo fronte a nuove esigenze climatiche e sociali.

Questa grande complessità di situazioni è restituita nel Piano di governo del territorio approvato dalla giunta Sala nel 2019 attraverso la proposta *20 parchi per Milano 2030*, assonante con i *9 parchi per Milano* proposti da Luigi Mazza e Pierluigi Nicolin alla fine degli anni novanta e che hanno in parte guidato la realizzazione dei parchi di Quarto Oggiaro, del Sieroterapico, dell'ex Om, di Rubattino e, recentemente, di Porta Vittoria. In assenza di indicazioni operative, i 20 parchi, identificati e numerati nelle tavole del Piano dei servizi, sono una sorta di consuntivo che mette insieme una molteplicità di progetti di rigenerazione urbana e l'incremento delle superfici verdi nei quartieri, riconoscendo il ruolo strategico del verde come infrastruttura ambientale, climatica e sociale della città del futuro. La finalità retorica è chiara, oltre che comprensibile.

Il piano, di fronte alle possibilità molto limitate di governo delle trasformazioni fuori da una scala edilizia, può forse solo ricollocare ciò che avviene di fatto entro una narrazione strategica che attribuisce grande valore alla dimensione pubblica della città, raccoglie le opportunità delle trasformazioni private e dei relativi oneri che possono generare e, paradossalmente, ripone una grande fiducia nel disegno di assetto, anche quando è slegato da effettivi dispositivi di attuazione diretta. Da questa prospettiva sembra derivare l'Atlante dei quartieri, maturato nella fase di revisione del Piano di governo del territorio, ora interrotta e riorientata verso un insieme di azioni urgenti, tema di una possibile variante urbanistica attualmente allo studio. L'Atlante dei quartieri è stato anticipato da alcuni progetti di spazio pubblico denominati studi d'area (Mosaico San Siro; Adriano-Crescenzago-Rubattino; Sud dello scalo Romana e Ripamonti). Esso descrive opportunità,

problemi, potenzialità e carenze di settori della città, individua progetti bandiera, almeno uno per ogni municipio, li rappresenta in modo facile da comprendere e da comunicare. Il valore dell'iniziativa tecnica dell'Atlante consiste nell'attribuire grande importanza all'insieme di spazi eterogenei che contribuiscono in misura assai ridotta all'idea tradizionale di *publicness*. Si tratta di parcheggi, parterre alberati, marciapiedi, piazze, slarghi, interstizi e superfici di risulta che costituiscono l'ossatura degli spazi di attraversamento della città, le condizioni di comfort, di sicurezza, ciò che in definitiva attribuisce qualità al vivere quotidiano nella città.

Per decenni questi luoghi sono stati considerati semplici dispositivi funzionali alla mobilità motorizzata o al parcheggio, occupati in modo autorizzato o tollerato, oppure relegati a spazi di servizio privi di identità. Negli ultimi anni, anche in virtù dei sempre più tangibili effetti della crisi climatica, il loro ruolo è stato radicalmente ripensato. Sono diventati oggetto di studi, riflessioni, sperimentazioni e progetti che ne immaginano un futuro diverso: spazi pubblici potenzialmente sottratti alla presenza dominante delle automobili; spazi che possono invece tornare ad accogliere usi plurali, differenziati per età, condizioni fisiche, bisogni sociali e soprattutto per diverse velocità di attraversamento, dal camminare al sostare, dal giocare al pedalare. Questa progettualità è sviluppata dal Comune attraverso il rafforzamento degli uffici dell'Agenzia mobilità ambiente e territorio (Amat), che da alcuni anni svolge il ruolo di progettazione interna sullo spazio pubblico. Per questi luoghi non si tratta soltanto di immaginare nuove funzioni o una diversa estetica. Le progettualità in corso e quelle ipotizzate prevedono spesso la liberazione dello strato impermeabile o eccessivamente compattato; l'introduzione di arredi urbani o elementi di protezione che impediscano l'occupazione impropria da parte dei veicoli; e dove tecnicamente ed economicamente possibile, la creazione di nuovi spazi che ospitano stabilmente alberi piantati in un nuovo suolo, aiuole drenanti, superfici permeabili capaci di incidere realmente sul microclima urbano.

L'Atlante pone una questione rilevante, il disegno minuto dello spazio pubblico, aprendosi a soluzioni differenti, complementari e necessarie. Nel contempo, evidenzia la debolezza della prassi di delegare ai privati lo spazio pubblico della città, quando il loro contributo risulta inevitabilmente discontinuo e frammentato. L'Atlante offre un quadro di priorità all'intervento pubblico, evidenziando la necessità di competenze tecniche nella realizzazione degli spazi pubblici. D'altra parte, sottolinea la necessità di acquisire oneri privati adeguati, complementari a investimenti pubblici ordinari e straordinari che devono essere

utilizzati direttamente dall'amministrazione. Infine, pone una questione di metodo e di creazione democratica dello spazio urbano, che non è indifferente ai tempi e ai modi delle decisioni, alla scelta locale delle soluzioni. Si pensi alle esperienze progettuali riferite a Piazze Aperte e Scuole Aperte, o alle recenti depavimentazioni, che hanno reso possibile la riappropriazione di spazi che altrimenti non sono considerati tali. Il tempo lungo dell'ascolto, i tempi delle decisioni non sono fattori di inefficienza ma, al contrario, presupposti tecnici necessari alla qualità dei progetti.

Infine, un'ulteriore modalità di creazione di patrimonio pubblico di spazi aperti riguarda i progetti di forestazione urbana, tema di nuova attualità che ci riconduce alle vicende fondative raccontate all'inizio di questo scritto. La forestazione, nel gergo tecnico paesaggistico e dell'agronomia del paesaggio urbano, comprende tantissimi interventi di piantagione e manutenzione, ma nello specifico il tema attuale riguarda le piantagioni di boschi, che hanno inizialmente dalle 1000 alle 2500 piante per ettaro. La possibilità di creare all'interno dello spazio urbano e periurbano nuovi impianti forestali formati da alberi e arbusti ha lo scopo di immaginare un'infrastruttura multifunzionale, durevole, fruibile dall'uomo ma anche rivolta al rafforzamento delle condizioni di biodiversità e naturalità. I recenti progetti di forestazione milanesi sono stati promossi dalla Città metropolitana di Milano, da enti parco, da singole amministrazioni che hanno trovato spazi adeguati e disponibili. Anche grazie all'azione di fondi dedicati che raccolgono contributi volontari sia privati che pubblici, come il Fondo Forestami (ora Fondazione, ente del terzo settore), oggi è possibile riproporre, in forme attuali, gli indirizzi e la visione che alla fine degli anni sessanta hanno innescato i processi volontari e istituzionali di realizzazione dei grandi parchi metropolitani. Si tratta di un'idea di *publicness* in cui è centrale il benessere comune, sia locale sia globale, che corrisponde a servizi ecosistemici sia materiali sia immateriali, come la diminuzione delle temperature, la presenza delle chiome, la capacità di ospitare flora e fauna ma anche di offrire nuovi spazi di contemplazione, di socialità, di silenzio, un nuovo paesaggio urbano.

3. Ricomporre le parti, un piano della natura.

Quanto fin qui descritto evidenzia il carattere insieme ricco e frammentario della *publicness* degli spazi aperti milanesi, una condizione aperta e generativa che, per essere valorizzata oltre le azioni volontarie

e isolate, talvolta eroiche, richiede una nuova prospettiva di ricomposizione. Una condizione, d'altra parte, che dopo le esperienze fondative degli anni settanta e ottanta si è delineata, via via, come sempre più riduttiva e inadeguata al ruolo e alle esigenze della città di Milano, se intesa come metropoli oltre gli stretti confini del capoluogo.

Nel 1972 Kevin Lynch, in un periodo animato da intuizioni e progetti di grande rilievo, nel saggio che ha ispirato il titolo di questo contributo utilizzava l'espressione *openness of open spaces* (Lynch 1991). La condizione di apertura, di libera interpretazione degli spazi aperti urbani era, nelle riflessioni dell'architetto americano, legata alle loro caratteristiche intrinseche: luoghi nei quali svolgono un ruolo fondamentale tanto gli attori della vita urbana, quanto gli elementi durevoli e invariati del territorio – il patrimonio degli spazi aperti, gli elementi naturali, il suolo, la vegetazione, le ecologie complesse che permeano la metropoli. È in questa prospettiva che possono essere orientati nuovi, e forse necessari, strumenti di indirizzo delle politiche urbane, come i piani *del verde o della natura*, denominazioni ampie che alludono a una condizione collaborativa tra diversi attori, chiamati a confrontarsi con temi che integrano le molte tipologie di spazi e dotazioni sopra richiamate. Se consideriamo Milano e l'area metropolitana, possiamo immaginare tre insiemi di azioni e attori, riferibili idealmente a tre *anelli* che identificano responsabilità e spazi di intervento e di gestione attraverso un nuovo diagramma concettuale della metropoli milanese.

Il primo *anello* è costituito dai grandi parchi e dai sistemi di spazi aperti verdi consolidati, gestiti da enti parco e associazioni – come il Parco Nord e il Boscoincittà – che lavorano in modo costante e paziente alla cura, alla conservazione e all'incremento dello spazio pubblico e del capitale naturale: aumentano le superfici di suolo permeabile, preservano i suoli naturali, incrementano l'estensione delle chiome arboree. Si tratta di attori portatori di una visione del territorio fondata sulla necessità, talvolta ostinata, di prendersi cura della natura come bene comune, nella quale la tutela di spazi naturali – fiumi, boschi – e di spazi verdi, forestali, giardini e parchi, innesca processi di rigenerazione e moltiplicazione. Si potrebbe dire che la natura protegge, e rigenera, la natura. Questo presidio quotidiano si confronta, tuttavia, con la continua richiesta di spazi per grandi funzioni e infrastrutture della mobilità, avanzata da soggetti portatori di interessi e priorità difficilmente componibili, se non riconoscendo il valore infrastrutturale e vitale dei parchi stessi. La gestione di questioni di tale rilevanza richiede una visione di sistema riconducibile a una politica metropolitana dei parchi,

consapevole e unitaria, che non può essere espressione di un singolo ente, ma solo esito del dialogo tra una pluralità di soggetti.

Il secondo *anello* corrisponde ai processi di rigenerazione di aree interne a Milano e ai centri maggiori della città metropolitana, parti di città costruita parzialmente restituite a funzioni ecologiche, attribuendo a questo termine il valore di una rinnovata *publicness*: non esclusivamente connessa alla fruizione diretta dello spazio pubblico, ma anche al valore dei servizi ecosistemici e alla relazione strutturale tra urbanistica e ambiente. Superando la settorialità dei piani, la realizzazione di nuovi parchi e giardini e la cura delle aree verdi esistenti richiedono la costruzione di nuove forme di gestione di un patrimonio in espansione, sia per consistenza arborea e arbustiva, sia per l'incremento delle superfici verdi derivante dai processi di rigenerazione urbana. Si tratta di ricostruire il capitale naturale della città pubblica, riformulando in modo deciso le modalità con cui vengono disegnati e gestiti i piani comunali. Questo anello corrisponde all'azione delle amministrazioni e alla collaborazione tra gruppi tecnici che operano in diversi settori e in amministrazioni confinanti. Operare per luoghi, e non solo per competenze tematiche, è la condizione affinché si formino vere e proprie «comunità tecniche di cura e gestione», capaci di includere decisori, tecnici, cittadini e volontari. In questa prospettiva, la lezione del Boscoincittà, attivo da oltre mezzo secolo, può essere continuamente rinnovata.

Infine, il terzo *anello* riguarda i molti spazi verdi diffusi che, anche attraverso elementi minimi ma essenziali, compongono la trama delle dotazioni naturali urbane, pubbliche e private. Talvolta sono riconosciuti e gestiti, altre volte si presentano come aree abbandonate, frammenti di «terzo paesaggio» in cui la natura opera spontaneamente, in grado di ridefinire il rapporto tra spazi nella città consolidata. Sono gli ambiti in cui più frequentemente si attivano cittadini, associazioni e istituzioni private, spesso con il supporto delle istituzioni pubbliche. Qui i processi di partecipazione, collaborazione e mobilitazione, riportano il valore simbolico della natura in città non solo nello spazio fisico, ma anche nella dimensione del dibattito pubblico, dell'immaginario e del desiderio collettivo. È uno spazio delicato, che richiede immaginazione politica oltre alla mobilitazione civile, ad esempio attraverso l'istituzione di deleghe specifiche capaci di connettere attori locali, istanze pubbliche e risorse private.

La ricostruzione della *publicness* degli spazi aperti in città passa attraverso la ricomposizione ideale di questi cerchi, che si intersecano, si moltiplicano e sfumano l'uno nell'altro attraversando le scale territoriali. La sfida non è semplice, perché implica la capacità di tenere insie-

me retoriche comunicative necessarie, azioni pubbliche ed energie della collaborazione civile, progetto e gestione quotidiana, senza la quale il progetto di paesaggio non esiste: evitando che la comunicazione prenda il sopravvento sull'azione tecnica, che l'azione tecnica si disperda nei rivoli di responsabilità in competizione, o che l'energia dell'azione civile si trasformi in entropia e dispersione di occasioni.

Un piano non è mai una soluzione se non è legato a una sfida culturale di ricomposizione e di riappropriazione da parte dei cittadini degli spazi della città, riconoscendo ed esplicitando la necessità di un progetto di spazi aperti alla scala metropolitana in chiave pubblica. Non basta constatare le potenzialità esistenti, occorrono nuove forme di progetto. In questa prospettiva si può forse immaginare che un *piano della natura* per la metropoli milanese sia uno strumento strategico e operativo, progettuale e gestionale, capace di tenere insieme molti tipi di spazio: i piccoli spazi in capo allo spazio pubblico; quelli privati; gli ambiti della mobilità; i giardini delle scuole e dell'edilizia residenziale pubblica; gli antichi e nuovi parchi.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. 2005

Loto. Landscape Opportunities for Territorial Organization. Landscape Management of Territorial Transformations Good Practices and Existing Knowledge / La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali. Buone pratiche e conoscenze disponibili, Gangemi, Roma.

Andretta, A. - Toffano, N. 2020

Parco Nord Milano, l'anima verde della metropoli. Storia di una sfida vinta, Biblion Edizioni, Milano.

Bacigalupo, M., Ratti, U., Torrani, P. G., Ugolini, P. 1972

Urbanistica regionale. Contributi per un dibattito fondativo, Etas Kompass, Milano.

Bonfantini, B. 2025

Lo scambio sleale, in «Territorio», 107, pp. 192-4.

Italia Nostra 1984

Un Boscoincittà, FrancoAngeli, Milano.

Lynch, K. 1991

The Openness of Open Spaces (1972), in T. Banerjee - M. Southworth (a cura di), *City Sense and City Design. Writings and Projects of Kevin Lynch*, MIT Press, Cambridge (MA), pp. 396-412.

Nicosia, C. 2013

Le radici della turbina. Ricostruzione genealogica del Piano Intercomunale milanese del 1963, in «Territorio», 65, pp. 128-38.

Vercelloni, V. 1986

(Una storia del giardino europeo e) Il giardino a Milano, per pochi per tutti, 1288-1945, Edizioni L'Archivoltò, Milano.

Villani, A. 2016

Progettare il futuro o gestire gli eventi? Le origini della pianificazione della città metropolitana di Milano, <https://www.casadellacultura.it/450/progettare-il-futuro-o-gestire-gli-eventi->.

IV. Navigando a vista? Come stiamo governando un nuovo ciclo di infrastrutturazione territoriale*

di Valeria Fedeli e Grazia Concilio

Nel libro *Fragility and Antifragility in Cities and Regions*, Curci e Chiffi (2024) sviluppano una riflessione critica sul concetto di antifragilità introdotto da Nassim Taleb, a partire da una specifica prospettiva: quella degli studi urbani e regionali. Muovendo dall'assunto che incertezza e crisi permanente e stratificata siano la cifra in cui si muovono oggi città e territori, gli autori sottolineano come tali condizioni si diano in realtà in maniera selettiva, scalare e territorialmente differenziata: molto spesso di fatto assistiamo a una composizione cumulativa di vantaggi e di svantaggi, che favoriscono territori più forti e acuiscono i divari esistenti. Non tutti i territori sono attrezzati per resistere a una condizione di esposizione temporanea o permanente al rischio e all'incertezza; al contrario, solo alcuni riescono a contare su leve e risorse materiali e immateriali che permettono loro di fare bene, anzi meglio, nell'incertezza. Da un lato il passato conta, nel suo depositarsi nello spazio: le traiettorie storiche, gli assetti infrastrutturali, le scelte pregresse configurano significativamente la capacità o l'attitudine alla transizione di un territorio, che può aver sovradeterminato, fissato a terra, bloccato in maniera quasi irreversibile le proprie risorse, riducendo al minimo gli spazi di opzionalità, flessibilità e dinamicità necessari per interpretare nuovi ruoli e sfide; dall'altro l'eccessiva incertezza nella regolazione e forte frammentazione dei processi decisionali, insieme all'indebolimento delle reti relazionali, alla propensione dei territori di essere flessibili, aperti, e all'attitudine a cogliere le sfide della transizione possono tradursi in ulteriore fragilità e perdita di coesione territo-

* Le autrici ringraziano per i contributi all'incontro che si è tenuto venerdì 20 giugno 2025 all'interno della XXVII Conferenza Siu, presso Craft intitolata «Costruire competenze per l'amministrazione pubblica»: Isabella Susi Botto, Città metropolitana di Milano; Sara Santagostino Pretina, vicesindaca del Comune di Settimo Milanese; Mariasilvia Agresta, assessora all'Urbanistica del Comune di Settimo Milanese; Ilaria Tosoni, Craft; Maurizio Cabras, Anci Lombardia; Daniela Gambino e Claudia Parenti, Forestami.

riale. C'è quindi bisogno di sviluppare forme di governance adattiva, capaci di bilanciare la capacità dei territori di cogliere opportunità con quella di saper collocarsi in esse. Così come c'è bisogno di forme di regolazione che riescano a interpretare i processi in corso e traghettare società e territori verso un futuro che bussa alla porta.

Può, questo sforzo di ragionare sull'antifragilità in una dimensione territoriale, aiutarci ad affrontare concettualmente una sfida complessa come quella relativa al governo della localizzazione di una delle principali infrastrutture che regge la nuova organizzazione economica del mondo contemporaneo come la digitalizzazione? In che misura osservare e discutere – nella prospettiva dell'antifragilità – i processi di localizzazione dei data center sul territorio milanese, ci può aiutare a mettere a fuoco alcuni nodi rilevanti dei processi localizzativi che si stanno sviluppando con grande intensità nel paese? È da questo interrogativo che – in occasione di uno degli incontri «Siu/Milano» – abbiamo chiamato al tavolo diversi interlocutori per provare a descrivere e comprendere le logiche spaziali dei processi localizzativi, le dinamiche decisionali, il quadro regolativo ma anche gli impatti prodotti dall'atterraggio dei data center, sui territori di piccole e grandi città. In un contesto come quello milanese, uno dei più dinamici in questo settore, abbiamo provato a discutere dei territori con alcuni attori attivi proprio nei territori nei quali tali processi si stanno concentrando, per capire come si stanno attrezzando per far fronte alle logiche selettive, scalari e territorialmente differenziate della economia delle piattaforme.

Una premessa importante è che l'oggetto che abbiamo osservato e discusso, cioè i data center, sono solo un ingranaggio di questa macchina complessa. Che appare tuttavia particolarmente interessante laddove esso ci mette di fronte, con tutta evidenza, al fatto che la digitalizzazione deve essere letta come un nuovo ciclo di infrastrutturazione territoriale, in cui lo spazio non solo conta ma è messo in gioco nella sua strategicità nella relazione locale-globale, nella sua fisicità nel rapporto con risorse chiave quali acqua, energia e suolo e nel suo rapporto con l'emergere di nuove relazioni tra urbano e sfera economica.

I data center sono infatti nuove forme di vere e proprie infrastrutture di accumulazione (Srnicek 2017), acceleratori del capitalismo delle piattaforme, la cui posizione segue logiche di estrazione del valore, collaborando all'interno di *filiere planetarie* (Crawford 2021), che collegano tra loro luoghi sempre più distanti nella produzione di asset strategici, ma anche nello sfruttamento locale e globale delle risorse ambientali e territoriali. In questo senso i data center si configurano come *dispositivi* che modificano significativamente il metabolismo dei territori,

ma anche come nuove architetture di potere, figure di infrastruttura quasi-sovrana (Zuboff 2019) che si impongono nella competizione tra luoghi per attrarre infrastrutture strategiche (Christophers 2023), veri e propri nuovi oggetti di negoziazione geopolitica e dispositivi della nuova geopolitica internazionale (Bratton 2016) al centro di questioni rilevanti di regolazione e produzione di piattaforme normative. Il data center è infatti un tassello chiave del capitalismo delle piattaforme, ma anche infrastruttura critica nazionale e opportunità locale. Attorno al data center, in altre parole, si condensano interessi, rischi, opportunità che legano in maniera significativa locale e globale, materiale e immateriale, pubblico e privato, mentre spesso gli strumenti, le norme, i dispositivi di controllo che abbiamo a disposizione per occuparcene si collocano su scale diverse e poco coordinate di azione.

1. *Tipologie e logiche insediative.*

Cosa succede quando un data center sbarca o cerca di localizzarsi in città? In quali città atterra, su quali aree e in base a quali considerazioni? Chi trova alla porta quando è interessato a localizzarsi in un comune piuttosto che un altro? E in che misura il suo arrivo è regolato, permesso, gestito? Quale conoscenza è disponibile per gli attori chiamati a governare la presenza e come entra in gioco nei processi decisionali?

Le localizzazioni dei data center sono spesso periferiche e suburbane. I data center sono oggetti che difficilmente spiccano nei territori in cui sono localizzati, preferendo scomparire molto spesso dentro strutture anonime e lontane dalle aree centrali. I più piccoli e decentrati, cioè i data center *edge*, spesso si localizzano vicino ai luoghi in cui i dati sono prodotti e utilizzati e si mimetizzano nella città consolidata, per favorirne un uso *real time*; i più grandi, gli *hyperscale*, vengono costruiti al contrario in luoghi non urbani, sono significative concentrazioni gestite da grandi aziende quali Microsoft, Amazon, Meta, Google e Apple, e hanno bisogno di acqua, energia, fibra ottica, infrastrutture elettriche ad alta tensione, laddove disponibili. Infine, i data center di tipo *co-location* ospitano sotto uno stesso tetto, in affitto, i server di operatori e soggetti pubblici e privati diversi. Spesso si collocano in aree urbane o periurbane, vicino a infrastrutture e impianti di produzione di energia elettrica e di telecomunicazione consolidati, vicino a cavi sottomarini o Internet Exchange Point. In generale, tendono a localizzarsi in aree non distanti tra loro formando dei veri e propri *cluster* in aree metropolitane, per riuscire a garantire stabilità e velocità del

traffico: ridondanza e flessibilità sono i principi che ne regolano la scelta localizzativa da parte degli operatori.

In Italia i *co-location* sono un fenomeno già da tempo presente e ora in espansione – nel nord e nel sud di Milano –, mentre gli *edge* rappresentano un mercato emergente, seppure in crescita nelle aree urbane e policentriche. I primi cercano e attuano notevoli economie di scala e sono in mano a grandi operatori con significativa capacità di azione e peso sul mercato, ma richiedono anche forte concentrazione di risorse necessarie per un corretto e stabile funzionamento: hanno necessità di spazi di ampie dimensioni e spesso, per questo, si collocano in ambiti produttivi o ex produttivi di grandi dimensioni ma in posizioni strategiche e con dotazioni elevate di accessibilità; talvolta però si collocano, ultimamente con maggiore frequenza, su suoli non urbanizzati, alla ricerca di costi ridotti.

Gli *edge center* sono diffusi, meno efficienti dal punto di vista economico perché richiedono una presenza articolata sul territorio e in particolare nelle aree urbane, accessibilità all'energia non concentrata ma altrettanto significativa, sono oggetto di accordi locali diffusi, ma anche di maggiore visibilità per i cittadini: ciononostante sfuggono a esercizi di regolazione urbanistica adeguata alla presenza di questi nuovi oggetti spaziali.

2. *Dinamiche di governance e attori economici.*

Secondo gli osservatori specializzati, possiamo aspettarci un crescente coordinamento tra queste tre tipologie in un modello sempre più integrato: per ora, però, il mercato italiano vede il prevalere delle forme di *co-location*, che per diversi aspetti sono lo specchio di un paese in cui da un lato l'infrastruttura produttiva è di medio-piccole dimensioni e concentrata sui territori più competitivi, dall'altro la distribuzione dell'energia è garantita ma anche soggetta a limiti locali significativi.

Per questo, le operazioni di sviluppo di *co-location* sono particolarmente attratte da comuni che ricadono in aree metropolitane ad alta infrastrutturazione e immerse in un ciclo di transizione economica, assorbendo la domanda di bacini di utenti-soggetti di scala vasta, se non nazionale. In questo senso, a differenza delle altre due tipologie, in alcuni di questi contesti la presenza di forme di governo sovralocale si trova a giocare un ruolo di regolazione, o addirittura di visione strategica, soprattutto nelle principali aree urbane del paese; un ruolo che, come vedremo, è spesso più potenziale che reale, anche se in alcuni

contesti si è avviato un processo di tipo legislativo teso a regolare, se non a supportare, un approccio di pianificazione sovralocale delle dinamiche localizzative.

In prima linea troviamo prevalentemente comuni piccoli e medi, in molti casi ricadenti nei confini di città metropolitane, talvolta esterni e inseriti in ambiti provinciali con diverso tasso di competitività, accessibilità, traiettorie di sviluppo socio-economico e qualità ambientale. Si pensi, ad esempio, a comuni di cintura metropolitana come Settimo Milanese o Cornaredo, o a Ponte San Pietro in provincia di Bergamo, o al comune di Bornasco della provincia di Pavia, in cui Microsoft ha immaginato il proprio campus data center.

Dal punto di vista degli attori economici in gioco, nel caso degli *hyperscale* si tratta di soggetti ad alto tasso di internazionalizzazione che si muovono a livello nazionale o regionale, sbilanciando i processi decisionali verso una dimensione esogena, che sfugge alla regolazione locale e si muove spesso in uno stato di eccezione. Il prevalere delle *co-location* produce al contempo una compagine significativa di attori del mondo di mezzo, circa una cinquantina in Italia secondo fonti di settore, che si occupano di realizzare e gestire *co-location* e che costituiscono quindi l'interfaccia quotidiana dei comuni: tradizionalmente più attori del mondo delle telecomunicazioni, più recentemente *developer* specializzati, spesso non nazionali. Nel caso degli *edge center*, all'opposto, una domanda policentrica diffusa e articolata nel territorio potrebbe richiedere grande capacità di gestione da parte dei Comuni, che però di fatto faticano ad avere un quadro chiaro dello stato di fatto e uno scenario al futuro.

3. Tipologie di intervento urbanistico e di regolazione.

Dal punto di vista della tipologia urbanistica di intervento, in realtà sia i data center di tipo *co-location*, sia gli *hyperscale* si collocano spesso in aree abbandonate dagli usi produttivi o sottoutilizzate: ne sfruttano la destinazione urbanistica compatibile, per velocizzare i tempi di insediamento, con la presenza di infrastrutture di base e l'accessibilità. Gli *hyperscale* hanno una maggiore tendenza a promuovere processi di urbanizzazione in aree agricole, essendo spesso alla ricerca non solo di maggiore estensione, ma anche maggiore visibilità e strategicità dell'operazione. Il vasto patrimonio di aree industriali abbandonate o dismesse, o incomplete, mette a disposizione degli operatori un'ampia scelta di localizzazioni. Al contempo, l'arrivo di operatori e di *hyper-*

scale spinge oggi verso la produzione di nuovi campus su superfici agricole. Mentre la concentrazione nel Nord Italia e nel nord di Milano ha di fatto favorito, almeno in prima battuta, il riuso di spazi ex produttivi, la diffusione in altre parti del paese e della regione, ad esempio nel Pavese e nel sud di Milano, ha aperto a un maggiore, e problematico, ricorso ad aree agricole.

Anche in virtù di tali caratteristiche, per diversi anni i comuni ne hanno accolto positivamente l'arrivo, rimettendo in gioco siti in cui la riorganizzazione o la crisi dei sistemi economici locali avevano lasciato indietro interi comparti produttivi. I data center sono stati percepiti come una possibilità, per alcuni versi innocua, di far ripartire interi quartieri dimenticati dalla produzione e dell'artigianato e in cui la disponibilità di infrastrutture e servizi era anche di complessa gestione pubblica. Questo spiega anche il ritardo con cui la pianificazione ha iniziato a prendere consapevolezza del problema, anche semplicemente dal punto di vista normativo. Cosa sono i data center, che tipo di standard e oneri debbono produrre? Quali regole debbono seguire? Da quando sono diventati una presenza ingombrante rispetto al consumo di suolo, e le amministrazioni locali hanno preso maggiore consapevolezza degli impatti economici, ambientali ed energetici, la pianificazione ha iniziato a porsi delle domande, a cercare di capire con quali strumenti normativi e progettuali affrontare i processi di localizzazione dei data center.

In tutti i casi, l'amministrazione locale è in prima linea, valutando la compatibilità con lo strumento di pianificazione comunale o ricorrendo a variante. Solo in presenza di campus *hyperscale* si aggiungono di fatto le procedure di Valutazione di impatto ambientale (Via), di competenza regionale o ministeriale per i progetti più rilevanti; in parallelo, è necessario avere le autorizzazioni energetiche da parte di Terna per l'alta tensione, e dal distributore locale di energia.

Di fatto, dunque, il processo è significativamente decentrato e frammentato sul territorio e al contempo, solo nei casi di maggiori dimensioni, diventa di natura transcalare, essendo necessario coordinare, oltre al ministero Mase per le autorizzazioni, una serie di soggetti (dalla Regione all'Arpa, agli enti idraulici) che si costituiscono in conferenza dei servizi nei progetti più complessi per gestire in maniera integrata i diversi aspetti sollevati dalla realizzazione di un data center.

In assenza di una legge nazionale, alcune Regioni, quali Regione Lombardia, hanno elaborato provvedimenti regionali in via di approvazione, mentre risulta particolarmente carente una pianificazione d'area che riesca a costruire un quadro strategico di opportunità e vin-

coli alla realizzazione dei data center. Nella Città metropolitana di Milano, il piano territoriale ha introdotto un percorso di valutazione che ha come esito una mappatura delle condizioni di fattibilità dei data center sul territorio metropolitano. Un tentativo coraggioso, anche se l'adozione della legge regionale potrebbe a breve richiedere una revisione dell'approccio adottato.

Se dunque, da un lato, il fenomeno data center, nel suo essere incasellato dentro la tipologia dello spazio produttivo, non è stato fino a oggi oggetto di una progettualità capace di affrontarne in maniera integrata e multiscale gli effetti, dall'altro nell'essere trattato in maniera episodica, non è stato traguadato alla scala regionale o sovralocale nell'ambito di una visione o di una strategia economica e di sviluppo locale.

L'esito è il distribuirsi spontaneo sul territorio dei data center, come addizioni individuali e coerenti con la contingenza della domanda e le condizioni dell'offerta di aree per i nuovi insediamenti. In prima linea rimangono i comuni, di fatto privi di armi per agire, a causa di una normativa inadeguata ma anche della prospettiva dello stato di eccezione in cui ricadono i data center. Non avendo competenze specifiche, né supporto da altri livelli, assessori e sindaci, oltre che i tecnici, si trovano ad agire in una forte asimmetria di risorse, sia di fronte agli studi tecnici e legali che supportano gli operatori e al loro potere di lobby, sia di fronte alle indicazioni complesse ricevute dai ministeri per gestire tali processi, in ottemperanza di forme di regolazione europea.

4. *Unknown unknown: cosa non sappiamo (abbastanza) e vorremmo sapere (di più o più chiaramente).*

I comuni, piccoli o grandi, sembrano affrontare con notevole grado di incertezza una valutazione degli effetti, desiderati o meno della localizzazione dei data center. Quali effetti nel breve e nel lungo termine si possono produrre, rimane infatti ancora difficile da valutare. Di fronte a questa condizione di apparente *unknown unknown*, i comuni si trovano di fronte a cittadini preoccupati, ai quali è difficile fornire risposte tecniche esaustive e certe, a tecnici che faticano a raccogliere gli elementi per potere formulare ipotesi di regolazione e pianificazione, a operatori che propongono nuove localizzazioni.

Nelle narrazioni raccolte, l'incertezza rispetto ai data center appare ancora elevata e su vari fronti.

La valutazione degli impatti sulla disponibilità delle risorse energetiche che alimentano i data center è nelle mani degli operatori energe-

tici. A loro è affidato il ruolo di verificare e attestarne la fattibilità rispetto alla disponibilità di energia a livello locale. Gli effetti cumulativi dell'agglomerazione di data center in certi territori non sono però del tutto chiari, così come i rischi a cui situazioni di picco energetico potrebbero sottoporre i territori contermini.

Quanto agli *effetti ambientali*, gli impatti locali sono altresì oggetto di valutazioni complesse, che hanno a che vedere con gli impatti sull'acqua, sulle temperature dell'aria, sull'inquinamento acustico: anche in questo caso la misurazione di tali effetti è condotta a livello puntuale, ma appare poco indagata sul valore aggregato complessivo in un territorio allargato.

Quanto agli *effetti economici* che la presenza dei data center può generare in alcuni territori rispetto ad altri, essi appaiono tutt'altro che scontati. Da un lato, i comuni si trovano al centro di una crescente competizione per attrarre simili infrastrutture, dall'altro, molti di essi sono oggetto di un processo di vera e propria estrazione di valore, che non li immette però in cicli di sviluppo economico e sociale.

Un ulteriore motivo di incertezza ha a che vedere con la *conoscenza degli operatori*, spesso esogeni, talvolta improvvisati e con il carattere strategico che tali infrastrutture assumono nel contesto nazionale: in chi riporre la fiducia appare tutt'altro che scontato, in un mondo che rimane ancora molto opaco.

Simili dubbi sono relativi alla dimensione tecnologica: in un contesto in rapidissima evoluzione, quale obsolescenza può cogliere simili infrastrutture? Quali soluzioni più avanzate potrebbero essere a breve sviluppate e a quali opzioni affidarsi? Quali prospettive di reversibilità si possono immaginare?

Infine, cosa chiedere come *contropartita pubblica*? A fronte di attori dinamici e potenti che spesso, soprattutto in una prima fase del ciclo insediativo, non hanno lesinato compensazioni, la cui appropriatezza però appare al momento ancora difficile da valutare, fino a dove spingersi nel dialogare con gli operatori, cosa chiedere in cambio o in garanzia?

Siamo davvero sicuri di non saperne abbastanza? In realtà l'analisi della letteratura disponibile fornisce dati e valutazioni non così opache e incerte; sappiamo, ad esempio, che nuovi sistemi di raffreddamento degli impianti (*liquid cooling*) non si affidano alla risorsa idrica o che le più recenti tecnologie di computazione e stoccaggio sono molto più efficienti energeticamente e meno gravose negli ingombri. Sappiamo anche in che direzione si stanno muovendo istituzioni di governo di quei territori dove la colonizzazione dei data center è arrivata con un paio

di decenni di anticipo rispetto all'Italia. Eppure, le politiche sul territorio italiano sembrano ancora incerte e traballanti, così come le norme e le linee guida per la valutazione di impatto che dovrebbero supportare le autorità competenti. In questo vuoto, i data center hanno di fatto occupato gli spazi lasciati liberi da questa condizione di incertezza apparente, a cui la conoscenza prodotta dagli esperti potrebbe e dovrebbe significativamente contribuire a ridurre l'incertezza, rendendo non solo i territori meno esposti al rischio, ma anche capaci di muoversi positivamente e consapevolmente nel futuro.

Riferimenti bibliografici

- Bratton, B. H. 2016
The Stack. On Software and Sovereignty, Mit Press, Chambridge (MA).
- Bria, F., Timmers, P., Gernone, F. 2025
EuroStack. A European Alternative for Digital Sovereignty, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Christophers, B. 2023
Our Lives in Their Portfolio. Why Asset Managers Own the World, Verso, New York.
- Crawford, K. 2021
Atlas of AI. Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence, Yale University Press, New Haven.
- Curci, F. - Chiffi, D. (a cura di) 2024
Fragility and Antifragility in Cities and Regions Space, Uncertainty and Inequality, Edward Elgar, Cheltenham.
- Easterling, K. 2014
Extrastatecraft. The Power of Infrastructure Space, Verso, London-New York.
- Srnicek, N. 2017
The Challenges of Platform Capitalism. Understanding the Logic of a New Business Model, in «Juncture», 23, pp. 254-7.
- Zuboff, S. 2019
The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power, PublicAffairs, New York.

V. Rigenerazione urbana diffusa: sperimentazioni per governare la trasformazione*

di Chiara Merlini e Laura Montedoro

1. *Introduzione.*

Come è noto, negli anni recenti Milano ha costruito la propria immagine soprattutto attraverso grandi progetti di trasformazione nelle aree dismesse ancora disponibili: è a essi che si è ricondotta la narrazione di una città aggiornata, competitiva, internazionale. Un aspetto del cambiamento che ha avuto un posto centrale tanto nel mondo della comunicazione, quanto nel dibattito urbanistico (Pasqui 2018; Montedoro 2020).

Il cambiamento di Milano si può ascrivere, però, anche a una serie numerosa di interventi puntuali e diffusi. Demolizione e ricostruzione di nuovi edifici, cambi d'uso, sopralzi e piccole aggiunte, sostituzioni di edifici produttivi e artigianali, densificazione degli isolati storici hanno via via determinato una metamorfosi che si è data entro scale e ambiti diversi, in forme più autoevidenti o nascoste, nei tessuti più consolidati o nelle periferie più scomposte. L'effetto di questa «rigenerazione diffusa» (Montedoro - Pasqui 2019) è differenziata, spinta da una moltitudine di attori diversi – dai soggetti attivi nelle economie della moda, della cultura, del design, ai singoli e più anonimi operatori immobiliari – è stato certamente quantitativamente cospicuo, ma sostanzialmente riconducibile a una sommatoria di frammenti.

Una criticità su cui riflettere riguarda proprio l'assenza di una visione urbanistica che orientasse il senso di tali modificazioni (Aa.Vv. 1984) in una prospettiva più chiara e di più ampia visione, capace di dare un contributo significativo al paesaggio urbano e alla trama pubblica della città. Nel momento in cui è appiattita sulle sole forme del rinnovo edilizio e/o del ricambio di un patrimonio obsoleto, è la nozione stessa di «rigenerazione urbana» che viene messa in crisi. Da un lato, perché si trascura lo

* Il testo è frutto di una riflessione condivisa. Tuttavia, sono da attribuire a Laura Montedoro l'introduzione e il paragrafo 1 e a Chiara Merlini i paragrafi 2 e 3.

spessore semantico della parola stessa (Lanzani 2024; Montedoro - Pa-squi 2026; Infussi - Donadoni 2026), che fa riferimento anche a processi e fenomeni immateriali quali la rivitalizzazione delle economie locali e l'incremento dell'innovazione sociale, dall'altro, perché viene meno la potenzialità delle azioni puntuali nel trattamento dei più ampi temi della dimensione pubblica e della sostenibilità ambientale della città.

D'altra parte, va ricordato che, con la legge regionale n. 12 del 2005, la Lombardia ha promosso una revisione della tradizionale strumentazione urbanistica nella direzione di una (discussa) maggiore flessibilità e di una più rilevante interlocuzione negoziale tra pubblico e privato, tanto da essere descritta come «urbanistica contrattuale» (Gaeta 2021). Nel 2019 un'altra legge regionale, la n. 18, ha varato nuove misure per la semplificazione e incentivazione per la rigenerazione, al fine di incoraggiare la riattivazione di un relevantissimo numero di edifici abbandonati o sottoutilizzati sul territorio regionale. D'altro canto la medesima legge, all'art. 2, definisce la rigenerazione urbana come un «insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali» alludendo a uno spettro ampio di significati che a fatica si rintraccia in ciò che a Milano è avvenuto in questi anni.

Nell'ambito della XXVII Conferenza Siu, i cui esiti sono presentati in questo volume, è sembrato dunque utile aprire un confronto su diversi aspetti del fenomeno: sugli strumenti che possono opportunamente governare le trasformazioni puntuali e diffuse attraverso un rafforzamento della regia pubblica; sulla qualità progettuale degli interventi; sui processi di rigenerazione economica e sociale, talora connessi agli interventi edilizi ma, più spesso, scollegati¹. Se la rigenerazione urbana a Milano negli ultimi quindici anni è stata l'esito cumulativo di molte decisioni minute e asincrone, occorre chiedersi quali nuove forme di governo urbano possano riportarla entro un orizzonte di senso, e quali possibili relazioni attivare tra campi di azione frequentemente trattati in modi settoriali.

2. Cosa ha fatto e cosa farà Milano per governare la rigenerazione diffusa?

Non vi sono dubbi circa la peculiarità del capoluogo lombardo; non ci sono in Italia situazioni paragonabili per numero ed estensione degli

¹ Sono stati invitati a discutere Matteo Motti (assessorato alla Rigenerazione urbana del Comune di Milano); Fabio Lepratto (Politecnico di Milano); Lorenzo Consalez (professionista), Claudio Calvaresi (Avanzi. Sostenibilità per Azioni); Annibale D'Elia (direzione economia urbana del Comune di Milano).

interventi realizzati negli ultimi quindici anni. Le trasformazioni che solitamente vengono rubricate nella categoria «rigenerazione urbana» sono quantitativamente molto rilevanti; sommate a quelle dei grandi progetti urbani, rendono Milano un’eccezione sul territorio nazionale, come rilevato dal Rapporto 2018 sul mercato immobiliare che «riassume [...] i dati numerici riferiti agli sviluppi degli ultimi anni: di 38,8 miliardi investiti in campo immobiliare in Italia tra il 2010 e il 2017, ben 16, corrispondenti al 41% del totale, hanno interessato l’area metropolitana di Milano» (Scenari immobiliari 2018).

Ai tanti capannoni e spazi artigianali abbandonati, ma anche ai garage sottoutilizzati, alle scuole degradate, ai vecchi edifici per uffici, ai depositi interni agli isolati, hanno corrisposto tante piccole e medie operazioni di trasformazione. Un cambiamento episodico e diffuso a cui hanno concorso la notevole disponibilità di spazi «in attesa», lo snellimento delle procedure amministrative e un articolato sistema di premialità e incentivi tesi a rendere gli interventi più appetibili per gli operatori privati, in coerenza con un’esplicita politica di promozione dell’attrattività degli investimenti e del dinamismo urbano perseguita dal Comune di Milano².

Una ricognizione dei tanti processi avviati mostrerebbe abbastanza chiaramente come tutto ciò sia avvenuto sostanzialmente in assenza di una precisa idea di città. Una sommatoria di frammenti che spesso ha avuto scarse ricadute in termini di miglioramento dello spazio pubblico e mostrato una certa incongruenza sul piano morfologico rispetto ai contesti entro cui gli interventi si inserivano, nonostante il presidio della qualità progettuale messo in campo dall’amministrazione con l’istituzione della Commissione per il paesaggio (Mazzoleni 2014). In altri termini, in assenza di una chiara visione urbanistica e malgrado l’attento vaglio dell’inserimento paesaggistico dei singoli progetti edilizi da parte della commissione, il massiccio processo della rigenerazione diffusa a Milano non ha contribuito quanto ci si sarebbe aspettati alla definizione della qualità urbana e del sistema dello spazio pubblico della città³.

Già a partire dal 2021, con il secondo mandato della giunta Sala, a valle degli esiti di questa intensa e discussa attività trasformativa, l’am-

² È proprio su questa politica e su questi aspetti – in particolare l’alleggerimento degli iter burocratici e le forme di incentivi alle trasformazioni – che la Procura di Milano, a partire dagli esposti dei cittadini in merito ad alcune operazioni, nel 2022 ha aperto un’inchiesta circa la legittimità dell’operato dell’amministrazione.

³ Anche lo stesso operato della Commissione per il paesaggio del Comune di Milano è oggetto, dal 2023, di indagini da parte della Procura di Milano nella medesima inchiesta citata alla nota precedente.

ministrazione ha avviato una riflessione sulla necessità di attivare strumenti intermedi (prima gli Studi d'area, poi l'Atlante dei quartieri) che, attraverso la definizione di alcune figure principali nell'armatura dello spazio pubblico e progettando alcune sequenze di spazi alla scala dei municipi, potessero orientare i processi di rigenerazione diffusa, ponendo in particolare l'attenzione sulla cosiddetta «città di prossimità», con un chiaro debito verso la nozione di «città dei 15 minuti» (Moreno 2024), a sua volta debitrice verso la teoria consolidata della «unità di vicinato» o *Neighborhood Unit* (Perry 1929).

Assumendo questa condizione, i nuovi documenti – gli Studi d'area – si sono posti nella prospettiva di costruire una rappresentazione e tematizzazione di alcune parti di città entro cui riportare le tante singole occasioni di rigenerazione. Pur tuttavia, questo apprezzabile sforzo, esercitato in particolare sulle aree di San Siro, di Crescenzago e a sud dello scalo di Porta Romana, non ha cogenza regolativa. Nelle precisazioni stesse dell'amministrazione, si tratta di documenti da assumere come «studi meramente indicativi» che forniscono orientamenti per le scelte amministrative, e «linee di indirizzo» per la gestione degli spazi pubblici e l'individuazione di eventuali cessioni⁴.

Se, dunque, gli Studi d'area compongono dei quadri complessivi alla scala locale al fine di offrire un indirizzo per le trasformazioni, sono ancora ben lontani dall'essere quegli strumenti intermedi, tra Piano di governo del territorio e attuazione, che diversi osservatori ritengono necessari per affermare, produrre e difendere la qualità paesaggistica, morfologia, architettonica e degli spazi aperti della città (Bruzzese - Montedoro 2015; Montedoro - Pasqui 2019; Montedoro 2024). La potenzialità di tali strumenti, infatti, non risiede solo nella ricerca di una più chiara leggibilità e intenzionalità delle ricadute pubbliche da legare alle operazioni private, ma anche nella capacità di orientare opportunamente l'uso degli oneri di urbanizzazione e delle cosiddette opere a scomputo. Si tratta di un nodo rilevante, che attiene ai modi con cui gli strumenti perimetrano i loro intenti, anche entro scenari e contesti che spingono a trovare nuove configurazioni. Per quanto concerne assetti morfologici e capacità volumetriche sarebbe quanto mai prezioso esplorare in via preliminare la varietà delle possibilità in relazione ai contesti e, a valle di tali esplorazioni progettuali che mettono alla prova diversi assetti plausibili, orientare le trasformazioni ed esprimere valenze prescrittive *ad hoc* (Infussi 2022) in forma assai più precisa di quanto le norme morfologiche contenute nel Pgt possano fare.

⁴ <https://www.comune.milano.it/argomenti/rigenerazione-urbana/studi-d-area>.

Forse con questi intenti, in occasione della revisione del Pgt (tuttora in corso), l'amministrazione ha deciso di estendere tali studi a tutta la città e dare loro una nuova forma, più vincolante. Nasce così l'Atlante dei quartieri che vede un attivo coinvolgimento dei municipi sia per l'individuazione delle attese più urgenti dei cittadini, sia per la selezione di alcuni progetti pilota prioritari, definiti «progetti bandiera». Nella versione presentata al pubblico in occasione del Forum della Rigenerazione urbana 2024, tali progetti sono restituiti attraverso illustrazioni che mostrano alcuni assi stradali ridisegnati e rivitalizzati, la riconversione di infrastrutture per la mobilità in nuovi sistemi pedonali, la riqualificazione di spazi pubblici sottoutilizzati. Gli obiettivi sono quelli consueti, in piena corrispondenza alle retoriche dominanti: una città più verde, più confortevole e più vivibile per i pedoni. Resta da intendere come e quanto tale strumento sarà in grado di reggere il braccio di ferro con le regole del mercato e le attese degli operatori privati, nonché di suggerire una normativa morfologicamente più articolata e contestualizzata, affrontando alcuni temi di disegno urbano (le altezze, la continuità dei fronti, l'uso dei piani terra, la regolazione degli accessi, le cessioni), sui quali, peraltro, la stessa Commissione per il paesaggio negli anni precedenti aveva formulato, nella forma di manifesto di linee guida e principi non prescrittivi, chiari indirizzi per gli interventi (Commissione per il paesaggio 2010, 2016, 2023).

Si tratta probabilmente di rimettere al centro uno dei temi più rilevanti per il futuro della città, che attiene pienamente al ruolo dell'urbanistica: se questa abbia ancora a che fare con un'azione che dia riconoscibilità e leggibilità della città stessa; se abbia ancora a che fare con qualcosa che riguarda la forma, la figura, l'assetto, la qualità, i requisiti e le prestazioni dello spazio urbano in cui viviamo.

3. *Come interpretare quel che succede in città?*

Oggi non si parla che di rigenerazione urbana, tanto che a Milano il termine ha sostituito quello tradizionale di urbanistica anche nell'intitolazione del corrispondente assessorato. Se ne parla spesso in modo un po' disordinato, e come spesso accade con le locuzioni *passé-partout* ampiamente adottate anche dalla stampa e dal dibattito pubblico, è difficile darne una definizione condivisa e convincente (D'Onofrio - Talia 2015; Lanzani 2024; Montedoro - Pasqui 2026). Spesso si fa riferimento a cose disparate, e anche circoscrivendo l'attenzione alla rigenerazione diffusa, ci troviamo di fronte a una gamma di interventi di natura e di

impatto molto diversi che, come si è detto, si realizzano senza un disegno di insieme. In un certo senso, la rigenerazione è leggibile come un esito, come l'effetto dell'azione di una pluralità di attori che si attivano indipendentemente e in tempi diversi; la sua geografia emerge *ex post*. Questo probabilmente rende particolarmente difficile un bilancio complessivo, anche perché non esistono quadri d'insieme che rappresentino e ricomprendano gli interventi in un'unica mappa, sebbene ci siano stati dei tentativi di monitoraggio «in diretta», e comunque a ridosso, delle attività edilizie. Un primo meritorio archivio spazializzato era stato curato dall'Ordine degli architetti di Milano col nome di «Milano che cambia. Istruzioni per l'uso»⁵ (2009-2010). È seguito poi l'«Atlante della rigenerazione urbana»⁶, a cura del Comune di Milano, pubblicato sul sito dell'amministrazione e periodicamente aggiornato, anche in questo caso restituito in una mappa interattiva, con la perimetrazione delle aree di trasformazioni e le relative schede descrittive.

In ogni caso, una riflessione su quello che è accaduto a Milano, a partire da una ricognizione completa e documentata, anche nell'ordinarietà delle cose, è necessaria e urgente. Tentare una valutazione laica e critica degli esiti spaziali e sociali della rigenerazione diffusa che provi a far emergere criteri, impatti reali, atmosfere, apprezzamento degli abitanti, integrazione degli interventi, non è facile. Come valutare quelle parti della città interessate in modo rilevante da numerosi interventi puntuali (ad esempio, a sud dello scalo di Porta Romana, o intorno a via Padova e lungo la Martesana), cercando di capire che tipo di qualità urbana e quali effetti (gentrificazione, sostituzione di popolazione, privatizzazione di spazi aperti ecc.) hanno prodotto? È stata realmente una stagione di «rinascita urbana», così come viene frequentemente descritta, o alla rapacità del mercato immobiliare non ha corrisposto un autentico beneficio pubblico?

La complessità del tema richiede una lettura che consideri diversi aspetti. Da un lato occorre riflettere su quale sia il contributo delle trasformazioni dal punto di vista del paesaggio urbano della città. Dunque, osservare in che modo questi interventi hanno interpretato il loro inserirsi entro contesti consolidati; in che modo avrebbero potuto/potrebbero in futuro riservare maggiore attenzione allo spazio e alla vita tra le cose (Gehl 1987); in che modo hanno mostrato o meno capacità di essere «urbani». Dall'altro lato, va costruito un bilancio dal punto di

⁵ <https://ordinearchitetti.mi.it/it/news/2009-09-30/milano-che-cambia-istruzioni-per-luso>.

⁶ <https://www.gam-milano.com/web/guest/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica/atlante>.

vista della capacità rigenerativa degli interventi in senso ampio, con la lente di osservazione della *publicness*: cosa possiamo dire in termini di qualità dell'ambiente (recupero di aree industriali dismesse, bonifiche, aumento del verde, miglioramento del microclima e della biodiversità) e di mobilità sostenibile, di dotazioni pubbliche, di inclusione e di sostenibilità sociale delle trasformazioni.

La rigenerazione è un processo con luci e ombre, e naturalmente dobbiamo tenerne conto. In alcuni settori della città ha avuto effetti di gentrificazione progressiva, che ne hanno cambiato radicalmente il carattere. Ma d'altro canto, rimane aperta una riflessione sul contributo che la rigenerazione – se adeguatamente orientata – può offrire nel conferire maggiore complessità e vitalità ad alcuni settori della città, nel perseguire una più elevata urbanità (Consonni 2016), intesa come incremento della densità delle relazioni, nonché come processo di riattivazione di senso di luoghi oggi marginali. Occorre misurarsi in modo lucido e non ideologico con questo dualismo e questi conflitti. Forse le discipline del progetto, anche per dare maggiore spessore a un dibattito che sembra aver marginalizzato questi aspetti ed è polarizzato tra «apocalittici e integrati» (Eco 1964), hanno il compito anche di rimettere al centro alcuni temi rilevanti quali, ad esempio, una valutazione delle forme e dei modi della densificazione del costruito; una riflessione sulle prospettive culturali di una città ordinaria, oltre la spettacolarizzazione di alcune architetture; un trattamento più consapevole delle relazioni tra norme e progetto.

4. *Come si sta nei processi: il punto di vista dei professionisti.*

Da un lato, spinte trasformative indipendenti, promosse da soggetti privati, in momenti diversi e senza un chiaro quadro di insieme; dall'altro, la dimensione regolativa con i suoi inevitabili effetti sulla città: l'operare dell'architetto sta nel mezzo. Ma cosa significa, oggi, fare l'architetto a Milano? Quali sono le condizioni operative e qual è il rapporto tra il fare architettura e le norme definite dagli strumenti?

Anzitutto va segnalato che le norme morfologiche previste dal Pgt, nate con l'intento di guidare la forma della città in modo coerente con il contesto esistente, non sono riuscite a garantire gli esiti sperati. Altri esperimenti condotti nel recente passato, in cui le indicazioni normative hanno orientato i progetti in relazione ad alcuni specifici temi, hanno forse dato risultati più convincenti. Ma su questi aspetti resta aperta una riflessione che assuma, da una parte, che la qualità di una città deve molto

(anche se ovviamente non tutto) alla qualità delle norme che ne governano le possibili modificazioni, e dall'altra che ci sia la disponibilità da parte dei professionisti a interpretare norme e regole in modi non riduttivi.

Una seconda questione riguarda la necessità di una valutazione dell'architettura realizzata a Milano negli ultimi quindici anni. A quell'insieme ampio e diversificato di trasformazioni, cui si fa qui riferimento, non corrisponde nel dibattito un chiaro sforzo interpretativo che ne sappia pesare il portato, prima di tutto in relazione alla qualità della città. Come già ricordato, sul monitoraggio dei risultati della modificazione – obiettivo che potrebbe sembrare ovvio – sembra esserci a oggi un sostanziale silenzio, soprattutto se guardato entro le diverse scale pertinenti, da quella di una riflessione più interna alla capacità dell'architettura di interpretare il suo posto nell'evoluzione della città, a quella relativa agli indirizzi più generali sugli aspetti spaziali e insediativi, attuali e futuri.

A questo riguardo, occorrerebbe probabilmente avviare una riflessione critica sugli effetti, architettonici e urbani di un processo che è stato in larga parte di sostituzione e densificazione (Reale 2008). Una modalità di costruzione della «città nella città» che ha una lunga storia e che, per sua natura, non è mai neutra; la densificazione chiede di essere attentamente governata, assumendo senso solo se costruisce forma urbana e qualità dello spazio. Una condizione che sarebbe opportuno osservare con un certo respiro e anche in una prospettiva storica, confrontando la stagione che stiamo attraversando con gli anni della ricostruzione del secondo dopoguerra, segnati da un'intensissima attività edificatoria e da quel «professionismo colto» (Capitanucci 2015) tanto apprezzato dalla storiografia. Il tema, a Milano come altrove, non è evidentemente quello del possibile ruolo di pochi esempi autoriali, quanto quello della tenuta di una sommatoria di nuovi edifici che, per frammenti, mutano profondamente il carattere della città. Architetture che, quando non sconfinano nella ricerca di una originalità forzata, spesso si autoalimentano ripetendo stilemi e soluzioni collaudate, scegliendo le vie di minima resistenza sia sul piano normativo, sia sull'uso di un linguaggio che adotta un po' acriticamente le componenti dell'hi-tech o della sostenibilità ambientale. Fuori da un dibattito superficiale che ha spesso prevalso, la città ha bisogno di interrogarsi sulle ragioni di una modificazione che si dà su se stessa, senza appiattirle su temi ambientali troppo spesso usati come contraltare legittimante.

Anche in passato, naturalmente, ci sono state fasi in cui l'inserimento del nuovo ha provocato perturbazioni che la città ha via via metabolizzato (arretramenti del filo strada, abbassamenti del piano parcheggi,

sopralzi, variazioni di sagoma, discontinuità). Oggi, preoccupa che si trascurino le importantissime ricadute urbane di alcune scelte progettuali: l'attacco a terra dell'edificio e il suo contributo nel dare o meno carattere di urbanità alla strada; la configurazione del coronamento; la posizione nel lotto e la relazione con lo spazio pubblico; la soluzione d'angolo; l'articolazione volumetrica per rapporto ad alcune visuali, solo per ricordare alcuni temi. Sono temi classici dell'architettura e del progetto della città. L'impressione è che l'architettura che si costruisce fatichi a misurarsi con questi aspetti, che forse passano in secondo piano rispetto ad altri, primi fra tutti il soddisfacimento di requisiti prestazionali dell'edificio, o l'introduzione di elementi riconducibili a una certa, aggiornata, idea del lusso – la loggia, la terrazza, l'uso di alcuni materiali – che mettono al centro, e contribuiscono a costruire, nuovi immaginari dello spazio abitabile.

D'altro canto, i temi della sostenibilità, dell'adattamento climatico, della circolarità delle risorse, dell'efficienza energetica, hanno probabilmente spinto le discipline del progetto a cercare relazioni con altri campi disciplinari. L'urbanistica guarda con nuova attenzione a dimensioni prestazionali e misurabili, rischiando forse di perdere un dialogo con l'architettura, che rimane viceversa decisivo. Anche nel campo della rigenerazione minuta e diffusa, il nuovo è raccontato in relazione ai pregi ambientali, economici, prestazionali, o in termini di immagine. Ne emerge un'architettura abbastanza omologata e commerciale, che lascia spesso ai margini alcuni aspetti del «linguaggio urbano» e si discosta, forse inconsapevolmente, dalla solida tradizione del professionismo milanese. Se nelle grandi trasformazioni urbane si fa fatica a rintracciare una qualche forma di autorialità effettiva che vada oltre il brand (Lepratto - Mazzoleni 2018), alla scala della rigenerazione diffusa gli uffici commerciali degli operatori immobiliari mettono alla prova quello che polemicamente può essere definito «*excel urbanism*» (Lepratto, Peverini, Battini 2023).

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. 1984

Architettura come modificazione, in «Casabella», 498-499 (numero monografico).

Bruzzese, A. - Montedoro, L. 2015

Urban Design: la via italiana, in A. Balducci - L. Gaeta (a cura di), *L'urbanistica italiana nel mondo. Contributi e debiti culturali*, Donzelli, Roma, pp. 201-9.

- Capitanucci, V. 2015
Il professionismo colto nel dopoguerra, Solferino Edizioni, Milano.
- Commissione per il paesaggio del Comune di Milano 2010
Manifesto degli indirizzi e delle linee guida della Commissione per il paesaggio.
- Commissione per il paesaggio del Comune di Milano 2016
Manifesto degli indirizzi e delle linee guida della Commissione per il paesaggio del Comune di Milano.
- Commissione per il paesaggio del Comune di Milano 2023
Principi per la Rigenerazione Urbana di Milano.
- Consonni, G. 2016
Urbanità e bellezza. Una crisi di civiltà, Solfanelli, Chieti.
- D'Onofrio, R. - Talia, M. (a cura di) 2015
La rigenerazione urbana alla prova, FrancoAngeli, Milano.
- Eco, U. 1964
Apocalittici e integrati. Comunicazioni di massa e teorie della cultura di massa, Bompiani, Milano.
- Gaeta, L. 2021
Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni, FrancoAngeli, Milano.
- Gehl, J. 1987
Life Between Buildings. Using Public Space, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Infussi, F. 2022
Per una apologia dell'esplorazione progettuale, in L. Montedoro - M. Russo (a cura di), *Fare urbanistica oggi. Le culture del progetto*, Donzelli, Roma, pp. 77-95.
- Infussi, F. - Donadoni, E. 2026
Idee della rigenerazione, Mimesis, Milano (in corso di pubblicazione).
- Lanzani, A. 2024
Rigenerazione urbana e territoriale al plurale. Itinerari in un campo sfocato, FrancoAngeli, Milano.
- Lepratto, F. - Mazzoleni, P. 2018
Il disegno urbano nella trasformazione della città europea contemporanea, in «Territorio», 87, pp. 58-68.
- Lepratto, F., Peverini, M., Battini, C. 2023
Ripensare il nesso casa-città nei luoghi dell'«excel urbanism», in M. Bassanelli, I. Forino, L. Lanini, M. Lucchini (a cura di), *Per una Nuova Casa Italiana. Prospettive di ricerca e di progetto per la post-pandemia*, Pisa University Press, Pisa.
- Mazzoleni, P. 2014
Milano: la Commissione per il Paesaggio come agente di qualità urbana, in «Urbanistica», 152, pp. 113-4.
- Montedoro, L. 2020
Quale ruolo per l'urbanistica? Dell'utilità di riflettere ancora su Milano, in A. Bortolotti, «Modello Milano»? *Una ricerca su alcune grandi trasformazioni urbane recenti*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 212-21.

- Montedoro, L. 2024
«*La città che sale*». *Note sulla rigenerazione urbana a Milano*, in Aa.Vv., *Knots #1. Milano. Interferenze tra studi urbani e pratiche artistiche per osservare le trasformazioni della città*, Mousse Publishing, Milano, pp. 111-53.
- Montedoro, L. - Pasqui, G. 2019
Strumenti e processi per il governo della trasformazione urbana e della rigenerazione diffusa, in C. Perrone (a cura di), *Confini, movimenti, luoghi, politiche*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 1168-72.
- Montedoro, L. - Pasqui, G. 2026
Rigenerazione tra spazio e società, in Infussi - Donadoni 2026.
- Moreno, C. 2024
La città dei 15 minuti. Per una cultura urbana democratica, Add Editore, Torino.
- Pasqui, G. 2018
Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari, FrancoAngeli, Milano.
- Perry, C. 1929
The Neighborhood Unit, a Scheme of Arrangement for the Family-Life Community, Regional Survey of N.Y. and Its Environ, New York, VII.
- Reale, L. 2008
Densità, città, residenza. Tecniche di densificazione e strategie anti-sprawl, Gangemi, Roma.
- Scenari immobiliari 2018
Milano over the Rainbow, in collaborazione con Vittoria Assicurazioni.

VI. Mega-eventi, grandi progetti urbani e accordi pubblico-privato*

Stefano Di Vita, Laura Pogliani, Davide Ponzini

1. *Milano e i grandi eventi: relazioni storiche, rivisitazioni contemporanee.*

Il rapporto tra Milano e i grandi eventi è l'esito di un intreccio di lungo corso che coincide con la storia dell'urbanistica della città: dal decollo e dal consolidamento della metropoli fordista, alla grande trasformazione urbana connessa al processo di deindustrializzazione del nucleo centrale di una vasta regione metropolitana. Le premesse del modello di sviluppo adottato all'inizio del XXI secolo, con l'Esposizione Universale di Milano 2015 e le Olimpiadi invernali di Milano-Cortina 2026, sono rintracciabili nei decenni immediatamente successivi all'unificazione nazionale, in cui ha avuto origine lo sviluppo industriale del paese, che ha trasformato Milano nel suo motore principale: un ruolo che l'Esposizione Nazionale del 1881, l'Esposizione Internazionale del 1906 e il successivo sviluppo del polo fieristico milanese hanno contribuito a delineare (Di Vita, Jreij, Mazza 2024). Oggi i mega-eventi rappresentano strumenti di diversificazione delle economie urbane e di competizione globale (Gruneau - Horne 2016), con ricadute territoriali in molti casi critiche (Müller 2015). In tale orizzonte di senso va collocato il decennio dei grandi eventi contemporanei di Milano, ossia Expo 2015 e Olimpiadi invernali 2026 (Ponzini e altri 2024).

I processi di pianificazione e attuazione che hanno sostenuto e accompagnato questi interventi nel contesto territoriale, si distribuiscono su un arco temporale piuttosto lungo, nel quale si è andato affermando

* Nell'ambito del programma «Siu/Milano» gli autori hanno coordinato l'incontro itinerante a partire dallo Scalo di Porta Romana che si è avvalso della partecipazione di Giancarlo Tancredi (assessore all'Urbanistica, Comune di Milano); Mattia Cugini (assessore all'Urbanistica, Municipio 5, Comune di Milano); Gaia Molho (presidente commissione Urbanistica, Edilizia pubblica e privata, Lavori pubblici, Municipio 5); Luca Mangia, Lorenzo Barbatò, Elisa Serra (Coima); Carolina Accardi (Fondazione Prada).

un modello della città dell'economia e della velocità che oggi è sempre più percepito prevalere sul modello della città inclusiva e sulla qualità urbana (Pasqui 2018). Si tratta di un modello di trasformazione urbana per grandi progetti, coerente a un approccio neoliberista e negoziale, fondati su accordi pubblico-privato mirati a massimizzare la rendita urbana, con esiti discutibili in termini di *publicness* (qui intesa come pubblica utilità), cioè in termini di ricadute sulla equità, qualità urbana e ambientale (Arcidiacono - Pogliani 2011; Palermo - Ponzini 2012).

Rispetto al quadro sopra delineato, Expo 2015 e Olimpiadi invernali 2026 sperimentano formati inediti, a partire dalla scala territoriale metropolitana dell'Expo e dalla scala territoriale macroregionale delle Olimpiadi invernali, che acuiscono le perplessità sull'effetto territoriale complessivo.

Nel caso dell'Expo 2015, l'area in cui è sorto il recinto espositivo è stata individuata in uno spazio aperto periurbano residuale nel settore nord-occidentale della città metropolitana, ricadente in parte nel territorio comunale di Milano e in parte nel territorio comunale di Rho, con una superficie di circa un milione di metri quadrati prevalentemente privati e di proprietà di Fiera Milano. Per il progetto Mind di trasformazione dell'area nella fase post-evento si è reso necessario un nuovo investimento di risorse pubbliche, aggiuntive rispetto a quelle già sostenute per la realizzazione del recinto espositivo e delle relative infrastrutture, così da introdurre attrezzature collettive (ospedaliere e universitarie) mirate ad attrarre investitori privati. Se il bando del 2017 ha finalmente consentito di selezionare come sviluppatore l'operatore australiano LendLease, l'attuazione del masterplan – caratterizzato dal sovradimensionamento della densità edilizia e dall'isolamento dal contesto territoriale circostante – procede a rilento verso la deadline del 2032 e numerose sono le incognite sul suo futuro completamento (Gaeta - Di Vita 2021).

Nel caso delle Olimpiadi invernali 2026, l'evento è stato pianificato in relazione ai requisiti di sostenibilità, efficienza e flessibilità della nuova Agenda 2020 del Comitato internazionale olimpico, articolandosi in quattro cluster – quello urbano di Milano e quelli alpini di Cortina, Val di Fiemme e Alta Valtellina – la cui realizzazione è stata segnata da ritardi, impatti problematici ed extracosti, oltre che da opere infrastrutturali incomplete e contestate da attori civici, sia in termini di contenuto sia di processo (Casanova 2022). Nel cluster urbano di Milano, le opere principali sono situate nel settore sud-orientale del territorio comunale, con il Villaggio olimpico nell'ex scalo ferroviario di Porta Romana e la nuova Ice Hockey Arena nell'area di trasformatio-

ne postindustriale di Santa Giulia – avviata nei primi anni duemila, ma rimasta incompiuta per gli elevati costi delle bonifiche, la cancellazione della leva economica del centro congressi e il fallimento dell’operatore Risanamento SpA. Entrambe le aree sono private e prevedono l’investimento dei rispettivi operatori: da un lato, Coima con Covivio e Fondazione Prada per lo scalo Romana e il Villaggio olimpico; dall’altro, Eventim per l’Ice Hockey Arena e la nuova Risanamento SpA in collaborazione con LendLease per la trasformazione dell’area circostante. In entrambi i casi, le opere per l’evento sono considerate una leva per l’avvio, nello scalo Romana, e la riattivazione, a Santa Giulia, di importanti operazioni immobiliari, la cui attuazione è prevista, però, soltanto negli anni successivi.

In una congiuntura ancora molto attrattiva per i capitali nazionali e internazionali, il forte intreccio con gli interessi di mercato di questi due grandi progetti urbani contribuisce ad alimentare la crescita immobiliare milanese, rischiando però un’attuazione incompleta – come già accaduto con il sovradimensionamento dell’offerta nei primi anni duemila (Bolocan Goldstein - Bonfantini 2007) – per la competizione tra loro e con i numerosi altri interventi in corso nella città centrale e nei comuni della prima cintura. Inoltre, nel caso del cluster milanese delle Olimpiadi invernali 2026, lo sforzo pubblico generale nel sostenere un evento – i cui costi, pubblici e privati, sono complessivamente aumentati da circa 1400 milioni di euro previsti dal dossier di candidatura nel 2018 a più di 5000 milioni di euro stimati nel 2025 (Pietrobelli 2025) – non è proiettato a promuovere condizioni di rigenerazione socio-spaziale e paesistico-ambientale dei territori coinvolti. Al contrario, sembra orientato a creare e ad accelerare nuove opportunità di sviluppo economico per operatori immobiliari privati, locali e internazionali, assecondando un modello di sviluppo esclusivo, prevalentemente basato su terziario avanzato, economie creative e della conoscenza, eventi effimeri, turismo urbano e residenza di fascia alta.

2. Trasformazioni e rischi di gentrificazione nel quadrante sud-orientale di Milano.

A differenza dell’area Expo 2015 nel quadrante nord-occidentale della città metropolitana – caratterizzata da un significativo investimento pubblico, sia prima dell’evento, sia dopo, su aree originariamente private, la cui selezione ha inciso sui tempi lunghi e sulle incognite attuali di trasformazione e riuso post-evento – le principali opere del cluster

milanese delle Olimpiadi invernali 2026 nel quadrante sud-orientale della città, primo tassello di operazioni più grandi, sono trainate da investimenti privati. Non solo le aree sono private – acquisite da decenni, come nel caso di Santa Giulia, o dopo la gara del 2020, come nel caso dello scalo Romana – ma anche gli investimenti necessari sono sostenuti dai rispettivi operatori, che potranno beneficiare dell’ulteriore valorizzazione (possibile, anche se non scontata) dall’evento.

In particolare, l’Ice Hockey Arena (firmata dallo studio inglese David Chipperfield Architects nella nuova versione del masterplan elaborata nel 2022 da Mario Cucinella) si innesta nel progetto privato di rigenerazione di Santa Giulia (estesa complessivamente a 1,1 milioni di mq), il cui Programma integrato di intervento, avviato ormai da un ventennio, è oggetto di una variante in istruttoria¹. Il progetto fa leva sull’incremento di valore immobiliare delle aree circostanti e sull’utilizzo successivo alle Olimpiadi della struttura per ospitare vari tipi di eventi, non legati agli sport invernali.

Il Villaggio olimpico (firmato dallo studio americano Som) è parte di un processo di rigenerazione più vasto, esteso alle aree dell’ex scalo di Porta Romana (il cui masterplan è stato elaborato nel 2021 da Outcomist e partner). L’intervento si inquadra nel progetto di riuso e riqualificazione dei sette scali ferroviari in disuso (ca. 1,1 milione di mq), come risultante dell’Accordo di programma (Adp) siglato nel luglio 2017 dal Comune di Milano, dal gruppo Ferrovie dello Stato Fs, dalla Regione, e da altri soggetti detentori di modeste quote di aree incluse negli scali. La stesura dell’Adp, avviata nel 2005, ha attraversato diverse fasi dello sviluppo immobiliare milanese, incontrando difficoltà e conflittualità, anche in relazione alle politiche di neocentralizzazione che la contraddistinguono (Pogliani 2022). Tuttavia, mentre il gruppo Fs ha fin da subito puntato alla valorizzazione delle aree semi-centrali e altamente accessibili, il Comune ha manifestato obiettivi più complessi, che vanno dalla promozione dello sviluppo urbano senza ulteriore consumo di suolo, al rafforzamento del capitale sociale nelle infrastrutture per il trasporto e i servizi regionali, a una nuova rete verde, al ripristino di parti della città storicamente separate dal tracciato ferroviario. A fronte di un’edificabilità complessiva di 674 000 mq di sl, nell’AdP sono previsti spazi verdi pari al 65% delle superfici totali e una buona dotazione di edilizia residenziale sociale, distribuita tra gli scali, pur non omogeneamente. Nel percorso attuativo, gli obiettivi quanti-

¹ <https://www.comune.milano.it/argomenti/rigenerazione-urbana/mappa-dei-progetti-di-rigenerazione-urbana/montecity-rogoredo-programma-integrato-di-intervento>.

tativi e qualitativi iniziali sembrano, però, trovare diverse difficoltà, anche a seguito di processi economici e finanziari che stanno influenzando in modo sempre più marcato le dinamiche immobiliari di Milano, ma non ne tutelano adeguatamente l'accessibilità all'abitare (Bortolotti 2025; Bricocoli - Peverini 2024).

Lo scalo di Porta Romana è il secondo dei sette scali ferroviari dell'AdP per dimensione (216 000 mq) la cui attuazione (come definita dal Pii ancora in fase istruttoria)² prevede 110 000 mq sl per usi misti (commercio, ricettivo, servizi privati non residenziali), 70 000 mq per residenza libera e convenzionata ordinaria e 35 000 mq per residenza sociale, a fronte di un vasto parco e aree pedonali per 105 000 mq. L'area è localizzata in una delle zone della città che si sta più rapidamente trasformando, da zona ex industriale a mista residenziale, terziaria e per attività culturali. Uno dei progetti pionieri di questa trasformazione è stata la nuova sede della Fondazione Prada, sul confine meridionale dello scalo, la cui inaugurazione nel 2015 ha costituito un importante momento per il quartiere. La presenza di visitatori e la visibilità dell'intervento progettato dallo studio olandese Oma si sono integrate con l'attrazione di nuove popolazioni, dai lavoratori del terziario dei complessi di uffici (come quelli delle operazioni di Symbiosis, Moncler e altri) fino agli studenti universitari che utilizzeranno le strutture del Villaggio olimpico dopo la fine dei Giochi. La previsione di nuovi studentati (per 1700 posti letto) come evoluzione del Villaggio olimpico accelererà ulteriormente il processo di trasformazione urbana, senza però garantirne un'adeguata ricaduta nell'interesse pubblico. Infatti, nonostante Milano, che è una sede universitaria internazionale in espansione, lamenti una carenza cronica di alloggi per studenti, la gestione privata e i costi di mercato previsti per tali servizi, con prezzi solo in minima parte calmierati, rischiano di alimentare i divari socio-spaziali in una città sempre più polarizzata (Maggioni 2025; Raco - Di Vita 2024).

Nel suo complesso, il progetto per le Olimpiadi invernali 2026 rischia pertanto di esacerbare i processi di gentrificazione già in atto attorno allo scalo Romana (della Sala 2025), se non verranno introdotti adeguati dispositivi urbanistici e politiche urbane di mitigazione e compensazione. A tale proposito, negli ultimi anni l'amministrazione comunale ha elaborato gli studi d'area e l'Atlante dei quartieri, un dispositivo potenzialmente interessante per la ricucitura sociale ed ecologica,

² <https://www.comune.milano.it/argomenti/rigenerazione-urbana/mappa-dei-progetti-di-rigenerazione-urbana/zona-speciale-scalo-romana-programma-integrato-d-intervento#stato-del-procedimento>.

oltre che spaziale, dei grandi progetti urbani connessi ai grandi eventi e al territorio circostante. Questi documenti hanno riportato al centro dell'attenzione la progettazione della città pubblica e degli spazi aperti. Se supportati da adeguati meccanismi di pianificazione, tali dispositivi avrebbero potuto contribuire all'elaborazione del nuovo Piano di governo del territorio in una prospettiva di maggiore equità e resilienza.

La redazione del nuovo piano è stata, però, sospesa in seguito alle indagini avviate dalla magistratura tra il 2024 e il 2025 relativamente ai titoli edificatori emessi dal Comune di Milano. L'amministrazione ha deciso per ora di limitarsi a una revisione della normativa. Secondo alcune critiche emerse nel dibattito, questo rischierebbe di limitare il ruolo pubblico all'accompagnamento dei processi in atto, piuttosto che a un loro orientamento strategico (Inu Lombardia - Legambiente Lombardia 2025).

3. Tempi lunghi di un'eredità complessa e opportunità per una regia pubblica.

Nonostante le differenze tratteggiate nei due paragrafi precedenti, l'Expo 2015 e le Olimpiadi invernali 2026 si inseriscono in una traiettoria di sviluppo orientata ad attrarre investitori, locali e internazionali, con ricadute positive sul turismo, ma anche con impatti negativi sulla città e sulla tenuta e miglioramento del suo welfare. La rilevanza dei grandi eventi in questo periodo può essere rappresentata in ambito politico dalla figura di Giuseppe Sala, ex Ceo della società Expo 2015 SpA, che è stato eletto sindaco del Comune di Milano nel 2016.

Nel caso di Expo 2015, gli ingenti investimenti pubblici sostenuti prima e dopo l'evento in un ambito fortemente accessibile dal punto di vista infrastrutturale, ma residuale e periurbano e, quindi, poco attrattivo, hanno finora prodotto esiti frammentati nell'ex sito espositivo. Finora, la legacy più tangibile dell'Esposizione Universale del 2015 è stata prodotta dall'evento collaterale dell'Expo in Città (Di Vita 2022; Ponzini e altri 2024), diffuso nel territorio urbano e metropolitano, nonostante l'accelerazione dei processi di gentrificazione in molti quartieri, in una città sempre meno accessibile agli strati sociali più deboli (Armondi e altri 2022).

Le stesse incognite e gli stessi rischi emergono anche nel caso delle Olimpiadi invernali 2026. I Giochi sono stati inaugurati sullo sfondo di numerose opere incompiute. Al di là dell'accessibilità infrastrutturale alle valli alpine, che è rimasta limitata, nel settore sud-orientale del

cluster milanese, il Villaggio olimpico e l'Ice Hockey Arena hanno ospitato atleti, giornalisti e pubblico in grandi aree dismesse o in cantiere, dato che le trasformazioni dei relativi comparti saranno completate soltanto successivamente. Ancora poco è garantito in termini di ricadute per i quartieri circostanti da una negoziazione non conclusa sui siti dell'ex scalo di Porta Romana e di Santa Giulia.

A scale diverse (metropolitana per l'Expo e metro-montana per le Olimpiadi invernali), i due grandi eventi non sono stati colti come occasioni per ripensare il modello di sviluppo urbano e territoriale in una prospettiva di riduzione dei divari crescenti, né tra i quartieri della città, né tra città, montagna e territori intermedi (Arcidiacono - Di Vita 2024).

La regia pubblica ha finora definito alcuni indirizzi e prescrizioni: ad esempio, tramite i Piani di governo del territorio approvati nel 2012 e nel 2019, l'Accordo di programma per gli scali ferroviari sottoscritto nel 2017, il dossier di candidatura alle Olimpiadi invernali 2026 elaborato nel 2018, le linee guida elaborate nel 2020 per i concorsi internazionali di progettazione dello scalo Romana e dell'Arena effettuati nel 2021, nonché la variante del Programma integrato di intervento per l'area di Santa Giulia sottoscritta nel 2022 e ancora in corso. Malgrado questi orientamenti pubblici il percorso di attuazione e trasformazione dei grandi progetti presenta diversi margini di incompiutezza e incertezza, non soltanto per le opere, ma anche per gli esiti sulla città e sui territori. Le carenze infrastrutturali e di qualità urbanistica e ambientale, oltre che le opportunità di accesso alla casa, non sono ancora risolte e nel prossimo futuro dovranno essere riconsiderate nella strumentazione e nelle politiche urbanistiche locali e metropolitane, per garantire uno sviluppo più equo in grado di soddisfare i bisogni di una metropoli di livello europeo.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono, A. - Di Vita, S. (a cura di) 2024
Beyond the 2026 Winter Olympic Games. Sustainable Scenarios for the Valtellina Mountain Region, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Arcidiacono, A. - Pogliani, L. (a cura di) 2011
Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano, et al., Milano.
- Armondi, S., Coppola, A., Fedeli, V., Pacchi, C., Pasqui, G. 2022
Milano tra poliarchia e nuove disuguaglianze, in C. Perrone, A. Magnier, M. Morisi (a cura di), *Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, il Mulino, Bologna.

- Bolocan Goldstein, M. - Bonfantini, B. (a cura di) 2007
Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento, Franco-Angeli, Milano.
- Bortolotti, A. 2025
Finanziarizzazione dell'abitare a Milano. La rigenerazione urbana dell'ex scalo di Porta Romana, in «Urbanistica», 172 (in corso di pubblicazione).
- Bricocoli, M. - Peverini, M. 2024
Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile, Lettera-Ventidue, Siracusa.
- Casanova, L. 2022
Ombre sulla neve: Milano-Cortina 2026. Il libro bianco delle Olimpiadi Invernali, Altraeconomia, Milano.
- della Sala, V. 2025
Milano 2026: il Villaggio Olimpico tra eredità e rischio gentrificazione. Le incognite del post-evento, in «Huffington Post», 21 ottobre, https://www.huffingtonpost.it/blog/2025/10/21/news/milano_2026_il_villaggio_olimpico_tra_eredita_e_rischio_gentrificazione-20323128/.
- Di Vita, S. 2022
Cultural Events and Heritage Policy for the Milan Expo 2015. Experimental Intersection Between Mega-Event and City, in «European Planning Studies», xxx, 3, pp. 499-513.
- Di Vita, S., Jreij, A., Mazza, F. 2024
Bidding for and Planning the Winter Games of Milan-Cortina 2026: The Plurality of Trajectories and the Contradictions of Challenges, in Arcidiacomo - Di Vita 2024.
- Gaeta, L. - Di Vita, S. 2021
Planning Disaster, Successful Event, and Uncertain Future: The Twin Cases of the World Expo 2015 and Innovation District in Milan, in «Les Cahiers de la Recherche Architecturale, Urbaine et Paysagere», 12, <https://doi.org/10.4000/craup.8735>.
- Gruneau, R. - Horne, J. (a cura di) 2016
Mega-Events and Globalization. Capital and Spectacle in a Changing World Order, Routledge, London-New York.
- Inu Lombardia - Legambiente Lombardia 2025
Lettera aperta al Sindaco e agli Amministratori di Milano. Serve una nuova visione per governare lo sviluppo della città, 24 novembre, <https://www.inu.it/wp-content/uploads/lettera-aperta-dicembre-2025.pdf>.
- Maggioni, R. 2025
Milano, i fondi immobiliari annusano l'affare: corsa agli studentati, in «il Manifesto», 11 maggio, <https://ilmanifesto.it/milano-i-fondi-immobiliari-annusano-laffare-corsa-agli-studentati>.
- Müller, M. 2015
The Mega-Event Syndrome. Why So Much Goes Wrong in Mega-Event Planning and What To Do About It?, in «Journal of American Planning Association», LXXXI, 1, pp. 6-17.

Palermo, P. C. - Ponzini, D. 2012

At the Crossroads Between Urban Planning and Urban Design: Critical Lessons from Three Italian Case Studies, in «Planning Theory and Practice», XIII, 3, pp. 445-60.

Pasqui, G. 2018

Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari, FrancoAngeli, Milano.

Pietrobelli, G. 2025

Una montagna di soldi. Sprechi, incompiute e affari: lo scandalo delle Olimpiadi Invernali di Milano-Cortina 2026, Paper First, Roma.

Pogliani, L. 2022

Sustainability Challenges in Redevelopments. Insights from the Re-Use of Seven Rail Yards in Milan, in «Upland», VI, 2, pp. 59-70.

Ponzini, D., Jones, Z. M., Di Vita, S., Jreij, A. 2024

Milan Cultural Mega-Events: da Expo 2015 attraverso le Olimpiadi Invernali 2026, LetteraVentidue, Siracusa.

Raco, M. - Di Vita, S. 2024

Replacing Place with Space. The Influences and the Challenges of the New Norm on the Milan-Cortina Winter Games 2026, in «Planning Perspectives», XXXIX, 1, pp. 701-19.

VII. Scuole, spazi di prossimità e forme di collaborazione

di Anna Moro e Cristina Renzoni

1. *A pochi passi. Un itinerario attraverso le piazze scolastiche.*

Negli ultimi anni, Milano, come molte città italiane ed europee, ha vissuto un ampio processo di ripensamento e innovazione riguardo all'uso e alla trasformazione degli spazi pubblici. Entro modelli e retoriche mainstream che gravitano intorno ai temi della prossimità e della città dei 15 minuti, l'osservazione ravvicinata dei luoghi come esito di politiche, azioni e strumenti nello spazio fisico della città consente di porre alcune domande su ruoli e potenzialità delle trame pubbliche e del loro funzionamento in ambito urbano. Quante e quali sono le forme di riattivazione e trasformazione degli spazi pubblici di prossimità presenti oggi nelle nostre città e in particolare nel contesto milanese? Quali razionalità ne governano la selezione e la trasformazione, a quali questioni del discorso pubblico si propongono di rispondere? Quali le declinazioni e gli strumenti che accompagnano la collaborazione e le interazioni tra istituzioni cittadine e abitanti? L'itinerario urbano condotto a Milano in occasione della Conferenza della Società italiana degli urbanisti – volto a interagire con un recente percorso di rigenerazione spaziale e sociale, realizzata nel Municipio 3, nella zona est della città – ha rappresentato un'opportunità per depositare al suolo queste domande e per osservare direttamente ipotesi, esiti ed eredità di alcuni processi di trasformazione dello spazio pubblico a partire da un luogo privilegiato, le scuole, e da un programma pubblico di riqualificazione dello spazio pubblico e di collaborazione attiva, Piazze Aperte e Piazze Aperte per ogni Scuola. La discussione sul campo della strada scolastica di via Sacchini in Città Studi e sulla piazza tattica di piazza Venini a NoLo (la zona a Nord di Loreto) ha consentito di riflettere su opportunità e difficoltà di un programma di ripensamento dello spazio pubblico della strada a partire dalle scuole: quali criticità nei tempi di realizzazione e nella durata, nella relazione tra attori in campo, nella defi-

nizione di strumenti di governance? Quali sfide progettuali, procedurali, pubbliche in senso ampio sono state affrontate e quali rimangono aperte? E infine, verso quali prospettive orientare gli sforzi futuri: verso quali luoghi, che tipo di servizi, secondo quali scale di intervento?

2. Prossimità: una dinamica relazionale tra spazio pubblico e servizi.

A partire da queste domande, osserviamo come in anni recenti la città di Milano abbia sviluppato – sulla scorta di sperimentazioni locali e internazionali – una gamma di strumenti, sia leggeri sia più strutturati, per accompagnare la trasformazione e l’innovazione dello spazio urbano, in particolare intorno ai servizi pubblici. In questo contesto, il tema della prossimità ha un effetto moltiplicatore che estende il ruolo collettivo delle attrezzature e ne riconosce il valore su più livelli: non solo punti di erogazione di un servizio, ma occasioni di incremento della qualità urbana dello spazio pubblico, di innesco e di interazione tra una pluralità di soggetti. Le azioni comprendono interventi temporanei – piazze tattiche, strade scolastiche, misure di moderazione del traffico, iniziative di animazione – e interventi più strutturati, come riqualificazioni permanenti e programmi pubblici di gestione. Insieme, tali strumenti contribuiscono a trasformare la funzione delle attrezzature collettive, estendendo orari e fruizioni, favorendo usi misti e promuovendo contaminazioni con pratiche informali. Non solo spazi aperti pubblici (la strada, il parco, la piazza), e non solo luoghi dei servizi (la scuola, la biblioteca, il centro civico, il presidio sanitario, il mercato rionale, l’attrezzatura sportiva), ma entrambi, insieme, legati in una continuità spaziale e in una dinamica relazionale che ne amplifica usi e riconoscibilità.

Il ruolo combinato di spazio pubblico e servizi collettivi costituisce il fuoco di questa riflessione: spazio pubblico e aggregazioni di servizi rappresentano la rete complessa e articolata di quell’infrastruttura della vita quotidiana (Collettivo per l’economia fondamentale 2019) che si fa trama pubblica. In questo senso, lo sguardo si concentra sulla concatenazione spaziale e il funzionamento reciproco dei luoghi pubblici della città e dei suoi servizi, nonché sulla dimensione relazionale che costruisce significati nello spazio, osservando cioè pratiche di uso (Crosta 2010) che consentono (o che limitano) la costruzione di legami a partire dai luoghi (Klinenberg 2018), forme di attivazione e mobilitazione civica intorno al riconoscimento condiviso di alcuni «centri di vita», azioni di contrasto alle disegualianze (Coppola e altri 2021) e così via. In que-

sta lettura, lo spazio degli standard urbanistici (Laboratorio Standard 2021), combinato allo spazio pubblico, costituisce un osservatorio privilegiato, tanto più nel contesto denso e stratificato milanese.

Tra i luoghi e i servizi sopra menzionati, le scuole emergono come elementi chiave, luoghi attorno ai quali le politiche urbane, le competenze progettuali e l'attivismo civico trovano una speciale occasione di convergenza e sperimentazione: per l'alto valore simbolico che le scuole rivestono, per l'interesse collettivo condiviso e consolidato intorno al ruolo della scuola come infrastruttura sociale, per la dimensione strategico-urbana che le scuole nel loro complesso possono rivestire (Renzoni - Savoldi 2026). Questi luoghi non solo sono ambienti di apprendimento estesi nel tempo e nello spazio della città, al di là dei recinti scolastici, ma rappresentano anche dei nodi urbani significativi. Qui, domande collettive, competenze progettuali e azione pubblica trovano convergenze e forme di sperimentazione spesso inedita sia nei processi sia nei risultati.

Questa prospettiva invita a considerare la prossimità come esito di politiche, pratiche progettuali, procedurali e relazioni sociali che insieme determinano le condizioni d'uso e la qualità dell'infrastruttura della vita quotidiana. In questo senso l'itinerario Siu è stato un'occasione di ascolto e riflessione che ha sollecitato diversi piani: dalla relazione tra riflessioni progettuali ed esperienze di ricerca (Pileri, Renzoni, Savoldi 2022; Moro e altri 2019) con sviluppi concreti e trasformazioni reali nello spazio complesso della città; alla dimensione delle politiche urbane entro un contesto urbano denso in cui in maniera puntuale e diffusa più interventi leggeri o strutturali hanno provato a dare qualità e abitare lo spazio pubblico; alla relazione tra società civile e istituzioni all'interno di una pratica, quella messa in atto attraverso l'intero processo di rigenerazione dello spazio intorno alla scuola, a cavallo tra replicazione e sperimentazione situata. Gli interventi puntuali e minuti di strade e piazze scolastiche milanesi lasciano emergere questioni teoriche e operative molto precise: tempi di realizzazione e criteri per garantirne la durata; modalità di manutenzione e risorse finanziarie per la loro sostenibilità; definizione chiara dei ruoli tra Comune, Municipio, scuole, associazioni e abitanti; strumenti di governance che permettano co-progettazione, gestione condivisa e monitoraggio degli esiti; indicatori di valutazione che misurino non solo l'intervento fisico ma anche gli effetti su frequentazione, sicurezza percepita, accessibilità e coesione sociale. Orientare gli sforzi futuri significa quindi tradurre queste necessità in scelte concrete: selezione dei luoghi prioritari, mix di servizi da potenziare, scale d'intervento coerenti e percorsi amministrativi e fi-

nanziari strutturati. Questioni urgenti che interrogano la pratica urbanistica da diverse prospettive, di cui, di seguito, delineiamo alcuni aspetti a partire dai contesti osservati.

3. In un quadro condiviso? Collaborazioni urbane, tra strumenti e progetti.

Per meglio inquadrare il tema dal punto di vista dell'attore pubblico e della relazione tra istituzione e componente civica, è utile tracciare un rapido quadro delle forme di collaborazione oggi in atto all'interno del Comune di Milano. Oltre a strumenti partecipativi più strutturati entro il quadro degli strumenti urbanistici locali di medio-lungo periodo, come il Piano di governo del territorio (attualmente Pgt 2030 in corso di revisione) e il Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), assumono un particolare rilievo anche dispositivi di partecipazione più direttamente orientati al coinvolgimento civico. Tra questi, a scala e con obiettivi diversi, operano il Piano quartieri che coordina investimenti pubblici diffusi e momenti di progettazione partecipata a scala locale (Assessorato alla partecipazione), il Bilancio partecipativo – attivo dal 2015 e oggi supportato dalla piattaforma digitale Milano Partecipa – che consente ai cittadini di proporre, selezionare e votare interventi concreti per il proprio territorio. Più recentemente, a partire dal 2022, il Forum della Partecipazione è stato avviato come spazio diffuso di confronto pubblico nei quartieri, offrendo occasioni regolari di ascolto e dialogo tra la cittadinanza e l'istituzione.

Di particolare interesse, nella prospettiva della relazione tra pratiche, servizi e spazi pubblici, è una serie di programmi orientati alla trasformazione fisica e sociale dello spazio pubblico, caratterizzati da un coinvolgimento diretto degli abitanti nei processi di progettazione e realizzazione. Il programma Piazze Aperte rappresenta uno degli strumenti più rilevanti in questo ambito. Avviato nel 2017, il programma promuove interventi di urbanistica tattica per la riconversione temporanea – e in alcuni casi permanente – di strade e piazze in luoghi di socialità (Assessorato alla partecipazione, Direzione rigenerazione urbana, Amat). Le diverse declinazioni del programma, tra cui Piazze Aperte per ogni Quartiere e Piazze Aperte per ogni Scuola, prevedono call pubbliche, workshop, momenti di autoconstruzione e inaugurazioni partecipate, coinvolgendo cittadini, scuole, comitati e associazioni locali. Secondo i dati comunali, sono state realizzate oltre cinquanta Piazze Aperte in città, molte delle quali accompagnate da Patti di collaborazione per la ge-

stione condivisa degli spazi. In particolare, Piazze Aperte per ogni Scuola ha introdotto lo spazio pubblico intorno alle scuole come ambito privilegiato di sperimentazione, configurando le strade adiacenti agli istituti come spazi sicuri, ludici e di socialità, e favorendo un ruolo attivo delle comunità educanti nei processi di trasformazione.

Accanto a Piazze Aperte, altri strumenti completano il quadro della pianificazione aperta, come Quartieri resilienti, che integra rigenerazione urbana, adattamento climatico e attivazione sociale (Direzione transizione ambientale, area energia e clima) o le azioni legate alla sfera dell'arte pubblica, che, tramite bandi e progetti dedicati, promuovono processi artistici partecipati nello spazio urbano (Direzione cultura).

Di recente, a valle dell'apprendimento maturato anche nelle sperimentazioni di Piazze Aperte, il Comune di Milano ha dato alla luce una serie di strumenti innovativi che ambiscono a supportare, in tutte le fasi, azioni di rigenerazione di stampo civico, definendo così una più ampia e integrata sfera di collaborazione tra soggetti locali e istituzione. Tra questi, il bando «Milano attiva» opera come avviso pubblico permanente per l'attivazione di progettualità civiche e l'amministrazione condivisa dei beni comuni (Assessorato alla partecipazione), semplificando l'accesso a interventi di cura, animazione e uso temporaneo dello spazio pubblico. Il crowdfunding civico sostiene alleanze di quartiere e progetti di rigenerazione di prossimità attraverso un modello di co-finanziamento pubblico-privato (Direzione economia urbana). Infine, va citata la Scuola dei quartieri: il progetto, avviato nel 2021 nell'ambito dei programmi comunali per l'economia di prossimità, prevede azioni a sostegno di commercio, artigianato e servizi di quartiere e agisce come infrastruttura immateriale di supporto alle politiche di rigenerazione, operando sul piano della formazione, della cultura e dell'imprenditorialità sociale.

4. Produzione di spazi come interazione e apprendimento tra istituzioni e società.

La passeggiata urbana Siu ha rappresentato un'occasione per entrare in contatto con alcuni tra i protagonisti della trasformazione di uno spazio pubblico in continua ridefinizione, nei caratteri e negli usi. Accompagnati da esperti locali (tecnici, professionisti e amministratori), abbiamo avuto modo di fare esperienza dello spazio della strada scolastica in via Sacchini, lungo uno dei lati dell'ampio isolato dell'Istituto comprensivo Quintino Di Vona-Tito Speri, nel Municipio 3: un'area

quieta e fresca nel pomeriggio, per soleggiamento e posizione, dove abbiamo «conteso» panchine e tavoli da ping-pong con i ragazzi che avevano organizzato un piccolo torneo sui tavoli da gioco e con i bambini e alcune famiglie che, in un pomeriggio di giugno, popolavano la strada colorata con un disegno grafico elaborato dagli studenti dell'istituto (fig. 1). Qui, abbiamo avuto il piacere di condividere riflessioni sui tempi, i modi e le procedure della trasformazione che si sono date a ridosso di una convergenza tra contingenze e opportunità. L'intervento è infatti l'esito combinato di una pluralità di occasioni. In primo luogo, il programma Piazze Aperte per ogni Scuola, che costituisce il frame istituzionale di riferimenti¹. In secondo luogo, il finanziamento di un progetto europeo, che aveva messo in campo un supporto sia di ricerca sia economico a cavallo tra le città di Milano e Barcellona con l'obiettivo di sperimentare forme di apprendimento istituzionale attraverso la realizzazione di un progetto pilota per città². In terzo luogo, l'attivazione civica intorno alla scuola Quintino Di Vona-Tito Speri di un comitato di genitori e un gruppo di esperti costruito intorno alla riqualificazione di via Porpora e al ripensamento dello spazio intorno alla scuola, con il coinvolgimento della scuola stessa³. Infine, la presenza di condizioni di intervento relativamente favorevoli: una strada residenziale a senso unico con pochi accessi carrai e una posizione, sebbene laterale rispetto agli ingressi principali della scuola, privilegiata rispetto al suo utilizzo in differenti momenti della giornata.

Lo spazio intorno alla scuola, pedonalizzato nel 2022 con intervento tattico condotto in economia e nei tempi contingentati della rendicontazione del progetto europeo, è stato in seguito oggetto di una ri-

¹ Questi aspetti sono stati discussi con Stefano Ragazzo di Amat (Agenzia mobilità ambiente e territorio) - Città di Milano e con Vania Cuppari, Assessorato alla Partecipazione per la parte relativa a procedure, progettazione, interventi e coinvolgimento di differenti soggetti e con Chiara Quizii in occasione dell'itinerario «Siu/Milano» della XXVII Conferenza Siu, giugno 2025.

² L'intervento di pedonalizzazione di via Sacchini è stato supportato da un progetto europeo (gennaio-dicembre 2022) nell'ambito del programma Eit – European Institute of Innovation and Technology – Innovation Program 2022 (Kic – Knowledge and Innovation Communities – Public Realm); Comune di Milano, di Barcellona; Politecnico di Milano (DASU, Cristina Renzoni e Paola Savoldi); Amat; Cimne – International Centre for Numerical Methods in Engineering (Upc Barcellona).

³ Le numerose realtà che hanno supportato la costituzione della strada scolastica (Ics Tito Speri-Quintino Di Vona; Wau Milano; Verde Porpora; Quizii Terna Architecture; Mondo Creativo; Kokoro Asd; Borgo in città; associazione Genitori Tito Speri; Libreria Aribac; associazione culturale Salumeria del Design; Asd San Gabriele Basket) hanno siglato un Patto di collaborazione con il Municipio 3, con l'impegno di prendersene cura e animarla con momenti di gioco, sport e cultura. In particolare, un ruolo di primo piano è stato rivestito dallo studio Quizii Terna.

progettazione più stabile, che prevede di trasformare il carattere duro del suolo, ancora fortemente impermeabile nonostante la presenza di qualche elemento verde in vaso, in uno spazio di pausa, ombreggiato e vegetale. A qualche mese da quel giorno, lo step successivo, denominato Scuola Oasi, attraverso l'ampliamento della partnership con organizzazioni sovralocali e il coinvolgimento di un investitore privato, ha assunto concretezza (Comune di Milano 2026).

L'evoluzione – da una fase iniziale di costruzione del consenso gestita dalla comunità locale costituitasi intorno alla scuola, alla fase intermedia e temporanea del kit tattico tradizionale attivato grazie al supporto di un progetto europeo e di Amat, fino alla co-progettazione più strutturata e definitiva – testimonia la peculiarità di una piccola storia di trasformazione dello spazio pubblico milanese in questa specifica stagione e rende conto dell'articolazione di fattori che concorrono alle condizioni di operabilità.

Figura 1. Lo spazio della strada scolastica in via Sacchini, Milano. Passeggiata urbana, Conferenza Siu 2025.



Fonte: fotografia di Anna Moro.

5. *Luoghi, soggetti, prospettive.*

Altri luoghi, prossimi all'intervento, raccontano storie differenti intorno a strumenti analoghi. Ad esempio, lo spazio più noto e descritto (Stagias - Mahmoud 2024) di piazza «Arcobalena», a NoLo, ha intercettato conflitti più marcati tra usi temporanei e residenti, tra pedoni e automobilisti. Costituisce ancora oggi, da un lato, uno degli esempi più immediati ed efficaci in termini di riconoscibilità del cambio di prospettiva sullo spazio stradale e, più in generale, dello spazio pubblico urbano, dall'altro, mostra con evidenza le condizioni di conflittualità e indeterminatezza di una configurazione temporanea in attesa di una visione condivisa più forte. In altre trasformazioni, ancora intorno alle scuole, possiamo osservare come si siano costituite differenti forme di partenariato, più o meno allargate o innovative. Si pensi, ad esempio, alla vicenda della riqualificazione di via Castellino da Castello, nel Municipio 8, dove un gruppo di genitori e professionisti si è consorziato in un'associazione stabile (Genitori circolari), promuovendo intorno al progetto una molteplicità di azioni legate alla circolarità e all'uso sostenibile ed educativo di spazi e risorse (dalla Massa marmocchi alla spesa a km 0), tutte gravitanti intorno a uno spazio scolastico, a tutti gli effetti, «tattico». Oppure alla costruzione di un programma di coinvolgimento rivolto a famiglie – in particolare madri e bambini non italiani – che, attraverso la pedonalizzazione di via Bernardino da Conte, nel Municipio 9, diventano gradualmente protagonisti attivi grazie al supporto del forte associazionismo di quartiere.

Nell'accostarsi alle trasformazioni promosse da programmi come Piazze Aperte per ogni Scuola, osserviamo così come realtà diverse – amministratori locali, insegnanti, genitori, studenti, urbanisti, architetti, investitori privati – giochino ciascuna ruoli rilevanti, alternandosi e ridefinendosi nel corso del tempo, non senza momenti di confronto e complessità. In generale, si può affermare che gli attori coinvolti maturino in queste esperienze un'elevata capacità collaborativa che mette in valore competenze differenziate entro un dialogo produttivo. Altro aspetto nodale è spesso il ruolo di soggetti competenti, esterni alla municipalità, che per interesse e biografia personale agiscono da catalizzatori della trasformazione, senza la cui expertise (progettuale, di costruzione di consenso locale, di individuazione di fondi privati per sopperire al contenuto finanziamento pubblico) i percorsi avrebbero probabilmente esiti meno condivisi e significativi. Osservando le trasformazioni fisiche, non solo gli interventi citati migliorano la sicurezza e l'accessibilità degli spazi destinati alle attività scolastiche, ma la dotazione

di nuovi suoli pubblici entro percorsi collettivi abilitano la partecipazione moltiplicando le occasioni di incontro e scambio, rafforzando, così, il senso di comunità.

Il caso di via Sacchini, così come numerosi altri nel comune di Milano, mette in luce la capacità delle scuole di funzionare come catalizzatori per il cambiamento sociale e urbano. La trasformazione di spazi limitati può avere un impatto esponenziale sugli ambienti circostanti, generando un effetto domino che porta a un rinnovato interesse per la cura e la valorizzazione degli spazi pubblici circostanti, ampliandosi idealmente (o auspicabilmente) a tutta la città. Uno dei limiti principali degli interventi che lavorano su accessibilità e sicurezza in modo puntuale è la difficoltà, fino a ora riscontrata, a integrarsi entro una rete più articolata di interventi a supporto della mobilità lenta (il percorso casa-scuola, o scuola-area verde o biblioteca e altri servizi urbani).

Queste esperienze offrono, in ogni modo, un'opportunità unica per analizzare non solo gli esiti e le difficoltà incontrate nel percorso, ma anche per valutare la rilevanza di una strategia di lungo periodo finalizzata a promuovere una città più sostenibile e vivibile. Una strategia che è oggi in evoluzione: nelle diverse «storie» è possibile leggere una traiettoria di apprendimento da parte dell'istituzione che, nell'interagire con la società organizzata, e per certi aspetti competente, amplia il set di strumenti e le partnership. È anche alla luce di esperienze virtuose come queste che, di recente, il Comune ha promosso strumenti per gestire più ampie e variegata azioni di collaborazione con la cittadinanza attiva (il già citato bando «Milano Attiva»).

I risultati ottenuti attraverso operazioni di urbanistica tattica, patti di collaborazione sui beni comuni e altre forme di co-costruzione e animazione dello spazio urbano, sembrano dunque oggi mostrare una maturità tale da rendere possibile una riflessione complessiva più ampia e articolata. Sarà importante discutere i limiti di tali interventi e le potenziali aree di miglioramento, per garantire che le iniziative future siano sempre più inclusive e in grado di rispondere ai bisogni emergenti. L'analisi delle recenti trasformazioni citate, rivela che ogni intervento, oltre a essere preceduto da una fase di ascolto attivo, accompagnato da una pianificazione partecipata che lavori anche sulla fase di «rilascio» del nuovo spazio a una comunità attiva (Moro e altri 2019), potrebbe opportunamente attivare uno sguardo di scala intermedia, per ricomporre progettazioni puntuali entro quadri trasformativi integrati dello spazio pubblico e dei beni collettivi. Proprio in questa prospettiva, il contributo colloca la propria riflessione a ridosso della

dimensione della *publicness*, intesa come sfera in cui si intrecciano la materialità dello spazio, la costruzione di occasioni di vita collettiva e il ruolo delle istituzioni pubbliche nella definizione delle condizioni dell'agire urbano.

Riferimenti bibliografici

- Collettivo per l'economia fondamentale 2019
Le infrastrutture della vita quotidiana, Einaudi, Torino.
- Comune di Milano 2026
Spazio pubblico. La piazza scolastica di via Sacchini diventa «Scuola Oasi», con tanto verde e nuovi arredi, 7 febbraio, <https://www.comune.milano.it/w/spazio-pubblico.-la-piazza-scolastica-di-via-sacchini-diventa-scuola-oasi-con-tanto-verde-e-nuovi-arredi>.
- Coppola, A., Del Fabbro, M., Lanzani, A., Pessina, G., Zanfi, F. (a cura di) 2021
Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica, il Mulino, Bologna.
- Crosta, P. L. 2010
Pratiche. Il territorio «è l'uso che se ne fa», FrancoAngeli, Milano.
- Klinenberg, E. 2018
Palaces for the People. How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life, Crown, New York.
- Laboratorio Standard (a cura di) 2021
Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi, Donzelli, Roma.
- Moro, A., Concilio, G., Tosoni, I., Medina, T., Longo, A., Carli, P., Pettinaroli, M., Acerbi, E. 2019
Playtime. L'azione per lo spazio pubblico in contesti urbani fragili, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Pileri, P., Renzoni, C., Savoldi, P. 2022
Piazze scolastiche. Reinventare il dialogo tra scuole e città, Corraini, Mantova.
- Renzoni, C. - Savoldi, P. 2026
Scuola, una questione urbana, Quodlibet, Macerata.
- Stagias, A. - Mahmoud, I. H. 2024
Post-Occupancy Evaluation for Tactical Urbanism Interventions. The Case of Milan's «Piazze Aperte», in «Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability», pp. 1-38, <https://dx.doi.org/10.1080/17549175.2024.2381532>.

VIII. La mobilità attiva come risorsa per la publicness*

di Paolo Bozzuto

1. *Lo spazio della strada come dimensione di publicness.*

Il diritto allo spazio pubblico costituisce l'essenza profonda di ciò che Henri Lefebvre, nel 1968, definì «il diritto alla città» (Mitchell 2003; Moroni - Chiodelli 2025). E lo spazio pubblico, prima e ineludibile reificazione del concetto di *publicness*, è l'esito di relazioni e pratiche che si sviluppano attraverso la visibilità, l'uso, l'incontro (dei corpi, nella loro materialità fisica), la condivisione o il conflitto tra soggetti diversi. Lo spazio pubblico, in definitiva, è un prodotto sociale (Lefebvre 1974).

Riflettere sulla *publicness*, in Italia, oggi, non può prescindere dall'esercizio di uno sguardo su una specifica declinazione dello spazio pubblico: lo spazio della strada.

Come osservato da Bernardo Secchi (1989), la strada è da sempre oggetto costitutivo dell'attività di studio e di progettazione degli urbanisti, al punto da rendere difficile qualunque riflessione sulla città senza riconoscerne il ruolo cruciale. Ma già alla fine degli anni ottanta, le strade italiane apparivano agli occhi di Secchi come insoddisfacenti e inadeguate sul piano trasportistico e, ancora di più, dal punto di vista della loro capacità di costruire urbanità, nel senso più profondo e qualificante del termine. Quella riflessione chiudeva un decennio durante il quale la crisi dello spazio della strada e della sua funzione di spazio pubblico era stata resa evidente agli studiosi dal lavoro di Donald Appleyard, che si era consolidato con la pubblicazione di un volume ancora oggi seminale per gli urbanisti, *Livable Streets* (Appleyard 1981).

* L'incontro «Siu/Milano», curato da Paolo Bozzuto e Paolo Pileri «Mobilità lenta: criticità e progetti in corso», si è tenuto nel pomeriggio del 18 giugno 2025 e vi hanno preso parte: Eleonora Perotto, Mobility Manager, Politecnico di Milano; Federico Confalonieri, Comune di Milano; Veronica Gaiani, Amat; Paola Taglietti, direttore Area pianificazione e programmazione mobilità, Comune di Milano; Federico Confalonieri, Unità mobilità sostenibile, Comune di Milano.

Appleyard aveva chiaramente compreso gli effetti negativi del traffico motorizzato sull'abitabilità delle città e, in particolare, delle aree residenziali: la propensione delle automobili ad alterare le tradizionali dinamiche di vita quotidiana dello spazio della strada, inteso come tessuto connettivo tra la dimensione domestica e quella collettiva, condivisa, dell'abitare¹. Appleyard aveva verificato la progressiva disgregazione della dimensione di *publicness* causata dalla costante presenza delle automobili nei contesti urbani densi: l'infrastruttura, trasformata in una condotta per i flussi veicolari, non connetteva più la dimensione domestica (lo spazio dell'alloggio) con la dimensione collettiva (lo spazio della strada) dell'abitare. La strada era ormai divenuta il connettivo tra due dimensioni private, quella immobile dell'alloggio e quella dell'abitacolo delle auto, intese come dominio domestico mobile e circolante, quel «*dwell-within-the-car*» evidenziato poi da John Urry (2004, p. 30), ma che Roland Barthes (1957) aveva già intuito quando descrisse, con ironia complessa, la nuova Citroën DS 19 come «mito d'oggi».

È un'amara beffa del destino che Donald Appleyard sia deceduto nel 1982, solo un anno dopo la pubblicazione di *Livable Streets*, mentre si trovava ad Atene, in Grecia, investito da un automobilista ubriaco che guidava a velocità elevata. Ma l'eredità del suo pensiero rimane più che mai attuale oggi, in una fase in cui, in Europa, il paradigma sociotecnico fondato sull'automobile (Mattioli e altri 2020) è messo in discussione dalla crescente attenzione posta, nelle politiche urbane orientate alla sostenibilità, alla riduzione della velocità del traffico automobilistico e alla promozione della mobilità attiva come fattori necessari per restituire abitabilità ai contesti residenziali (si vedano i casi esemplari di Barcellona, con il programma *Superilles*; di Parigi, con i *Plan Vélo* e di Bologna, *Città 30*).

2. Sulla mobilità attiva, in Italia.

La mobilità attiva, cioè la scelta di muoversi a piedi, in bicicletta e, in misura residuale, con altri dispositivi in grado di trasformare in movimento l'esercizio muscolare di una persona (monopattini tradizionali, pattini, skateboard ecc.) per i propri spostamenti abituali sulle brevi e medie distanze, può generare effetti positivi sia sul piano individuale che su quello collettivo attraverso la riduzione della spesa sanitaria e,

¹ Si vedano, a questo proposito, le meravigliose sezioni riportate all'inizio del secondo capitolo, «The Ecology of the Etreet», del volume Appleyard 1981.

soprattutto, attraverso la riduzione delle esternalità negative generate dal traffico motorizzato: congestione delle strade e degli spazi urbani, inquinamento atmosferico, inquinamento acustico ecc.

Con particolare intensità, una riflessione sul ruolo antifrangibile della mobilità attiva ha assunto rilevanza durante e dopo la pandemia da Covid-19 del 2020, soprattutto in relazione ai temi della città dei 15 minuti (Moreno e altri 2021) e della più vasta categoria definita come *X minutes city* (Sepehri - Sharifi 2025).

Secondo le ultime stime rilasciate dall'Osservatorio Passi dell'Istituto Superiore di Sanità², relative al biennio 2023-2024, in Italia il 10% degli adulti (dai 18 ai 69 anni di età) userebbe la bicicletta per gli spostamenti sistematici tra casa e lavoro, tra casa e scuola e per altri spostamenti abituali. Tra gli intervistati dall'osservatorio, il 39% degli adulti ha dichiarato di essersi mosso a piedi (nel mese precedente la rilevazione) per andare al lavoro, o a scuola o per altri spostamenti abituali.

Diversi sono i dati proposti da Isfort (2025) in merito alla mobilità nazionale: la mobilità pedonale si attesterebbe poco sopra il 20% degli spostamenti totali registrati in Italia (21,8% nell'anno 2024; 20,26% nel primo semestre 2025), mentre la mobilità ciclistica (includendo anche il contributo della cosiddetta micromobilità) sarebbe passata dal 4,3%, nell'anno 2024, al 5,2% nel primo semestre del 2025. Il sistema della mobilità in Italia resta saldamente fondato sull'uso dell'automobile di proprietà (61,1% nel 2024, 60,8% nel primo semestre del 2025). E ciò accade nonostante la nettissima maggioranza degli spostamenti registrati in Italia, come evidenziato da Isfort (*ibid.*), avvenga entro distanze di prossimità (fino a 2 km) e alla scala urbana (da 2 a 10 km).

Esiste dunque un potenziale di crescita significativo per la mobilità attiva nelle città italiane, che però non riesce a essere espresso e attuato a causa di una pluralità di fattori critici. Alcuni di essi hanno un carattere strutturale (ad esempio, l'orografia complessa e variabile dei territori); altri sono soprattutto legati all'evoluzione socio-economica e culturale che il nostro paese ha conosciuto nel corso del Novecento, in particolare nei primi decenni successivi alla seconda guerra mondiale, durante i quali la motorizzazione di massa ha portato all'affermazione dell'automobile come bene centrale nel panorama della produzione industriale italiana, ma anche come status symbol sociale. Una delle conseguenze principali di questo fenomeno è stata la conformazione tecnica e normativa dello spazio della strada alle pratiche di mobilità esperite con i veicoli motorizzati: una dinamica di implicita e progressiva

² Si veda il sito web <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/mobilita-attiva>.

«autostradalizzazione» delle strade urbane (Bozzuto e altri 2021). Un processo che, di fatto, ha eroso lo storico carattere di spazio pubblico della strada, un luogo per secoli abitato e significato da una pluralità di utenze, da molteplici popolazioni e dalle loro diverse pratiche d'uso.

Nel 2023, l'Italia ha registrato il tasso di motorizzazione più alto dell'Unione europea, con 694 automobili per 1000 abitanti, a fronte di una media Ue pari a 571. Dal 2018, il tasso di motorizzazione italiano, anno dopo anno, continua a crescere in media dell'1,3%, mentre i paesi più industrializzati dell'Ue registrano tassi di crescita significativamente inferiori (Istat 2024).

Sebbene la conformazione complessa del territorio italiano determini vaste e diffuse condizioni di *car dependency* legate a ragioni di necessità, per l'assenza o la carenza di altre valide alternative di trasporto (Pucci 2026), appare legittimo considerare l'Italia come un contesto nazionale caratterizzato da *hyperautomobility*, cioè dalla combinazione di alta densità e alta intensità d'uso delle automobili private, con un sistema dei trasporti disegnato in modo prevalente in funzione della mobilità su gomma (Freund - Martin 2009), ma anche caratterizzato da una pervasiva forma di *car ideology*, ovvero un sistema di credenze, valori e presupposti che promuovono e legittimano l'automobile privata come elemento centrale e filtro culturale della vita quotidiana (Lutz - Lutz Fernandez 2010).

Lo spazio delle strade italiane, progressivamente normato e progettato in funzione delle automobili e degli altri veicoli motorizzati, oggi fatica a essere trasformato in relazione alle nuove ed emergenti esigenze della mobilità attiva: marciapiedi stretti, spesso ingombri di ostacoli alla camminabilità, e percorsi ciclabili discontinui, con sezioni ridotte al minimo normativo, finiscono per risultare poco attrattivi e praticabili non solo per i pedoni e i ciclisti, ma anche per tutti gli altri utenti vulnerabili della strada (soprattutto le persone diversamente abili). Ciò determina un aumento delle occasioni di interferenza tra i flussi di traffico motorizzato e gli utenti più vulnerabili, incrementando il rischio di incidenti stradali. E l'incidentalità costituisce uno dei fattori critici più ostativi alla diffusione delle pratiche di mobilità attiva (Buehler - Pucher 2012; Slater e altri 2016; Mela - Girardi 2024).

3. Milano: un possibile laboratorio per la mobilità attiva.

Entro un quadro nazionale molto problematico, la città di Milano può essere considerata un possibile laboratorio per le prospettive della

mobilità attiva in Italia. Milano è potenzialmente una città ideale per lo sviluppo e la diffusione della mobilità ciclistica e pedonale, per ragioni strutturali: è una città di pianura, che non presenta significative differenze altimetriche all'interno del territorio comunale; ha una contenuta estensione territoriale (181,7 kmq), rispetto ad altre grandi città europee; è dotata di un servizio di trasporto pubblico locale complessivamente diffuso ed efficiente.

Secondo gli ultimi dati pubblicati da Amat (2025), a Milano il 28% degli spostamenti quotidiani interni alla città avverrebbe a piedi, il 15% in metropolitana, il 7% in bicicletta (il dato, però, è comprensivo anche dei monopattini di proprietà), il 5% con moto e scooter. L'uso dell'automobile in città assommerebbe al 30% (ripartito tra il 23% per i conducenti e il 7% per i passeggeri).

Sebbene Milano presenti il tasso di motorizzazione più basso tra le città italiane (497 auto per 1000 abitanti), decisamente inferiore alla media nazionale, tale dato risulta nettamente superiore rispetto alle città europee caratterizzate da una forte mobilità attiva: Amsterdam (267), Copenaghen (209), Parigi (279) ecc.

Da un'indagine svolta da Amat nell'anno 2023, tramite somministrazione di un questionario a una vasta platea di cittadini, emerge che il 53% degli intervistati a Milano possiede un'automobile e il 26% più di una.

A questa mole di auto va aggiunto il flusso quotidiano di circa 600 000 veicoli motorizzati che entrano in città dall'hinterland e dai comuni di prima cintura (*ibid.*).

La pressione degli autoveicoli sulla città produce un'erosione dello spazio pubblico, non solo a causa del traffico veicolare, ma anche della domanda di parcheggi. Alla quota già rilevante di spazi formalmente destinati al posteggio regolare si aggiunge una mole ingente di spazio occupato dalle pratiche di parcheggio informale e abusivo (lungo le carreggiate, sui marciapiedi, nei parterre verdi che separano i marciapiedi dalle strade ecc.)³.

La pressione delle automobili incide anche, inesorabilmente, sullo *split* modale della mobilità attiva, che a Milano risulta significativamente più basso rispetto a quello di altre grandi città europee, in particolare per la quota della mobilità ciclistica.

³ Una lodevole rilevazione *una tantum* svolta dai volontari dell'associazione Sai che puoi? (il 16 maggio 2024, dalle ore 18 alle ore 22) ha documentato la presenza di 63 990 automobili in sosta al di fuori degli spazi formalmente dedicati al parcheggio: 15 240 sui marciapiedi, 36 350 lungo le carreggiate, 12 400 su spazi verdi. Il totale della superficie di spazio pubblico occupato da queste auto in sosta è stato stimato in 547 114,50 mq, corrispondente a 32 volte la superficie di piazza del Duomo (Sai che puoi? 2024).

Percepire questa pressione e le sue ricadute sulla qualità dello spazio della strada e di quello pubblico è stata la finalità dell'incontro «Mobilità lenta: criticità e progetti in corso» condotto da Paolo Pileri e Paolo Bozzuto in occasione della XXVII Conferenza Nazionale Siu. L'incontro si è configurato come un dialogo con figure tecniche ed esperti di mobilità attiva, insieme ai partecipanti alla conferenza, lungo le strade che collegano il Campus Leonardo del Politecnico di Milano alla stazione ferroviaria di Lambrate: uno degli itinerari più utilizzati quotidianamente da studenti e lavoratori dell'università, a piedi e in bicicletta.

La pressione delle automobili è anche concausa dell'incidentalità stradale di cui sono vittime gli utenti della mobilità attiva, una delle criticità emergenti nel capoluogo lombardo. Nel corso del decennio 2014-2023⁴, a Milano si sono registrati 11 799 incidenti pedonali e 10 372 incidenti ciclistici. Più della metà degli incidenti pedonali (62,50%) e di quelli ciclistici (52,31%) è stata causata da un'interazione con autoveature (automobili private *in primis*). I veicoli motorizzati a due ruote (motociclette, scooter ecc.) sono coinvolti nel 17,37% degli incidenti pedonali e nel 9,12% di quelli ciclistici. I veicoli commerciali e merci (camion, furgoni ecc.) sono coinvolti nel 7,86% degli incidenti pedonali e nel 5,87% di quelli ciclistici. Il ruolo dei mezzi pubblici (tram e autobus) è quasi residuale.

4. Milano: un approccio riformista per la mobilità attiva futura.

Il problema dell'incidentalità che coinvolge gli utenti della mobilità attiva può essere identificato come uno dei fattori di innesco di un processo di cambiamento che, a Milano, ha iniziato a svilupparsi negli ultimi due anni. Il susseguirsi di incidenti mortali o gravi occorsi a ciclisti e pedoni, nel corso della primavera e dell'estate 2023, e la conseguente forte reazione da parte della società civile interessata alla promozione della mobilità attiva⁵, avevano posto il tema della sicurezza per gli utenti vulnerabili della strada al centro del discorso pubblico dei media locali come un'emergenza per la città. Nel mese di ottobre 2023, il sin-

⁴ I dati sull'incidentalità pedonale e ciclistica riportati sono stati elaborati dal gruppo di ricerca Atlante italiano dei morti (e dei feriti gravi) in bicicletta del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si veda: <https://craft.dastu.polimi.it/anti-fragility-lab/1>.

⁵ La reazione della società civile al susseguirsi di incidenti gravi ha portato alla campagna *Basta morti in strada*, promossa da cittadini e associazioni (Fiab Milano, Genitori Antismog ecc.) per chiedere maggiore sicurezza stradale per i pedoni, ma anche a una molteplicità di manifestazioni e presidi in commemorazione delle vittime degli incidenti.

duco di Milano aveva nominato una «task force per la sicurezza stradale e la mobilità attiva»⁶ il cui mandato prevedeva solo una funzione consultiva. Il lavoro della task force ha trovato una prima traduzione pubblica nel progetto «Milano futura ora»⁷, realizzato in collaborazione con C40 Cities e presentato nel mese di maggio 2024. Contestualmente, su proposta e richiesta della task force, è stato predisposto e, poi, avviato il processo partecipativo per la costruzione del documento *Möves* (Linee guida per la mobilità attiva del Comune di Milano). Il documento finale di *Möves* è stato approvato, con deliberazione della giunta comunale, il 27 novembre 2025⁸.

Möves si configura come un documento di indirizzo strategico e tecnico mirato a orientare le politiche pubbliche e la progettazione urbana. Si colloca a valle del Pums (Piano urbano della mobilità sostenibile) come strumento interpretativo degli obiettivi relativi alla promozione della mobilità attiva, alla sicurezza stradale e alla qualità dello spazio pubblico; fornisce criteri progettuali, indirizzi qualitativi e raccomandazioni operative per l'azione amministrativa, i processi decisionali e la realizzazione degli interventi puntuali. Nel farlo, costruisce anche una cornice generale di senso e coerenza per una pluralità di programmi di riqualificazione degli spazi pubblici già avviati a Milano (Piazze Aperte; 100 strade 30 ecc.).

Möves propone una visione strategica articolata in quattro dimensioni principali: *Città attiva* (promuovere la mobilità attiva, rendendo preferenziali gli spostamenti a piedi e in bicicletta); *Città inclusiva* (garantire accessibilità universale e autonomia di movimento per tutte le persone, in particolare per quelle con disabilità o fragilità); *Città di domani* (progettare spazi urbani «a misura di bambino», con infrastrutture sicure e connesse); *Città sicura* (ridurre il rischio di incidenti e migliorare la sicurezza stradale attraverso interventi di moderazione del traffico e progettazione urbana sensibile).

Per la mobilità ciclistica, il piano prevede la realizzazione di una rete ciclabile comunale ampliata, connessa e riconoscibile, finalizzata a un'integrazione efficace con i corridoi ciclabili già definiti dal Biciplan della Città metropolitana di Milano (*Cambio*)⁹.

Per la mobilità pedonale, *Möves* propone un sistema articolato di interventi basato sull'individuazione e creazione di una rete di itinerari

⁶ <https://www2.comune.milano.it/-/mobilita.-nasce-la-task-force-per-la-sicurezza-stradale-e-la-mobilita-attiva>.

⁷ <https://www.milanofuturaora.it/>.

⁸ <https://www.comune.milano.it/argomenti/mobilita/moves#allegati>.

⁹ https://inlinea.cittametropolitana.mi.it/newsletter/doc/Biciplan_Cambio.pdf.

pedonali principali; sulla trasformazione delle strade scolastiche in spazi *car-free*, sul potenziamento dei percorsi casa-scuola; sulla riqualificazione degli spazi antistanti alle scuole, ai parchi e altri luoghi rilevanti.

Il documento *Möves* può essere inquadrato tra le forme di cosiddetta *soft law*: ha una rilevante forza di indirizzo, ma non introduce prescrizioni cogenti. In questo senso, reifica un approccio riformista alla pianificazione della mobilità attiva, secondo una consolidata tradizione politica milanese che rifugge scelte drastiche e laceranti, preferendo quelle incrementaliste, orientate a risultati misurabili, perseguendo la volontà di tenere insieme sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità.

L'efficacia reale delle linee guida dipenderà dalla capacità dell'amministrazione e dei soggetti tecnici di tradurle in interventi concreti, anche mediante lo stanziamento di risorse economiche significative. Ciò espone *Möves* alla variabilità della volontà politica, soprattutto in relazione al susseguirsi dei cicli amministrativi futuri, con sindaci e consigliature diversi.

Il rischio è che la rilevante qualità intrinseca della visione, delle strategie e delle azioni proposte nel documento possa tradursi in una pluralità di interventi puntuali, di valore simbolico, ma insufficienti a generare un reale impatto trasformativo sulla mobilità della città e sulla qualità diffusa del suo spazio pubblico.

5. *Il futuro della mobilità attiva in Italia: alcune note conclusive.*

La scelta di Milano di non adottare gli approcci radicali e cogenti alla limitazione della velocità del traffico motorizzato e all'esclusione del traffico dalle strade urbane residenziali, seguiti da altre città europee oggi identificate come possibili *best practice* (Barcellona, Parigi, Bologna ecc.), pone Milano in un condizione di rischio, ma offre anche un'opportunità sfidante per il futuro: divenire il riferimento metodologico e processuale per politiche di promozione della mobilità attiva nei contesti urbani e nei territori italiani in cui approcci radicali non potrebbero comunque essere adottati, non solo a causa di resistenze culturali e politiche, ma anche di strutturali condizioni di *car dependency* legate alla carenza di un'offerta di servizi di trasporto concretamente alternativi all'uso dell'automobile.

Il futuro della mobilità attiva in Italia non può limitarsi alle sole scelte operate nelle grandi e medie città, ma richiede una progressiva diffusione in tutti gli altri contesti territoriali, là dove la ridefinizione dei rap-

porti tra utenze diverse e plurali della strada può comunque essere possibile (almeno parzialmente) attraverso approcci incrementali e progressivi capaci di costruire, nel tempo, una nuova, diversa e più condivisa cultura della mobilità sostenibile. La leva culturale su cui agire prioritariamente per il futuro, andando oltre le interpretazioni settoriali e specialistiche della mobilità attiva (sanitarie e trasportistiche), dovrebbe essere proprio la capacità della mobilità attiva di contribuire alla ricostruzione della dimensione pubblica e collettiva dell'abitare, nelle sue valenze materiali e relazionali: una forma possibile di riappropriazione dello spazio pubblico, di rafforzamento dei legami comunitari e di riarticolazione dei significati sociali e civici dell'ambiente urbano.

Riferimenti bibliografici

Amat 2025

Report della mobilità. 2024 Milano, Comune di Milano-Amat, Milano.

Appleyard, D. 1981

Livable Streets, University of California Press, Berkeley.

Barthes, R. 1957

Mythologies, Seuil, Paris.

Bozzuto, P., Fabian, L., Gandolfi, P., Munarin, S., Velo, L. 2021

Ripensando il codice della strada: reti e nodi per favorire l'intermodalità e la mobilità attiva, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna, pp. 301-9.

Buehler, R. - Pucher, J. 2012

Walking and Cycling in Western Europe and the United States: Trends, Policies, and Lessons, in «Tr News», 280, pp. 34-42.

Freund, P. - Martin, G. 2009

The Social and Material Culture of Hyperautomobility: «Hyperauto», in «Bulletin of Science Technology Society», 29, pp. 476-82.

Isfort 2025

22° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Eppure si muove, Roma.

Istat 2024

Sempre più automobili nelle città italiane, transizione energetica lenta per la mobilità, Roma.

Lefebvre, H. 1968

Le droit à la ville, Anthropos, Paris.

Lefebvre, H. 1974

La production de l'espace, Anthropos, Paris.

Lutz, C. - Lutz Fernandez, A. 2010

Carjacked. The culture of the Automobile and Its Effect on Our Lives, Palgrave Macmillan, New York.

- Mattioli, G., Roberts, C., Steinberger, J. K., Brown, A. 2020
The Political Economy of Car Dependence. A Systems of Provision Approach, in «Energy Research & Social Science», 66, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101486>.
- Mela, G. - Girardi, P. 2024
Is Active Mobility Really a Sustainable Way of Travelling in Italian Cities? When and Where Injury Risk Offsets the Benefits of Riding or Walking, in «Sustainability», 16, <https://doi.org/10.3390/su16177432>.
- Mitchell, D. 2003
The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space, The Guilford Press, New York.
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C., Pratlong, F. 2021
Introducing the 15-Minute City. Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities, in «Smart Cities», IV, 1, pp. 93-111.
- Moroni, S. - Chioldelli, F. 2025
Public Spaces, Private Spaces, and the Right to the City, in «International Journal of E-Planning Research», 3, pp. 51-65.
- Pucci, P. 2026
Car Dependency in contesti periurbani e a bassa densità. Sfide interpretative, in «Territorio», 110, pp. 73-82.
- Sai che puoi? 2024
Via libera!, <https://www.saichepuoi.it/wp-content/uploads/2024/09/report-vialibera.pdf>.
- Secchi, B. 1989
Lo spessore della strada, in «Casabella», 553-554, pp. 38-41.
- Sepehri, B. - Sharifi, A. 2025
X-minute Cities as a Growing Notion of Sustainable Urbanism. A Literature Review, in «Cities», 161, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.105902>.
- Slater, S. J., Nicholson, L., Abu Zayd, H., Chriqui, J. F. 2016
Does Pedestrian Danger Mediate the Relationship Between Local Walkability and Active Travel to Work?, in «Frontiers in Public Health», IV, 89.
- Urry, J. 2004
The «System» of Automobility, in «Theory Culture Society», XXI, 4-5, pp. 21-5.

IX. Pianificare e progettare ambienti urbani e architetture, per la salute e la prevenzione*

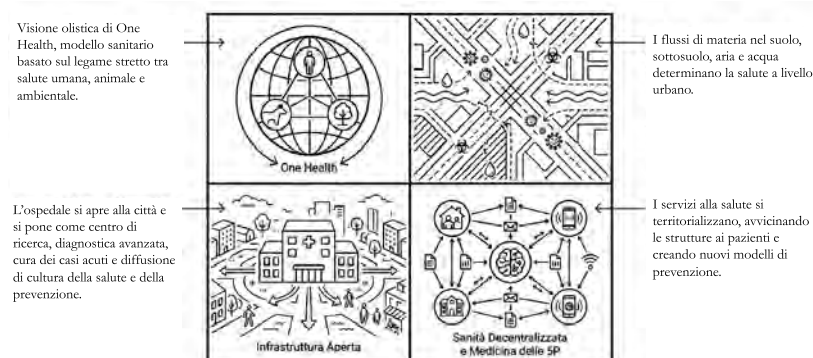
di Stefano Capolongo, Scira Menoni, Andrea Rebecchi

1. Introduzione.

Le riflessioni di questo capitolo derivano dal seminario *Arcipelago Salute. Città e architetture per la cura*, organizzato nell'ambito degli incontri «Siu/Milano» della XXVII Conferenza Nazionale Siu e ospitato dalla Asst Grande ospedale metropolitano Niguarda di Mi-

* Gli autori ringraziano il direttore generale, dottor Alberto Zoli, unitamente a tutta la direzione strategica dell'Asst Grande ospedale metropolitano Niguarda di Milano e colleghi del Design&Health Lab. Dabc del Politecnico di Milano, per aver ospitato l'incontro «Siu/Milano» da cui è nata la riflessione sviluppata in queste pagine.

Figura 1. Gli assi concettuali della riflessione sul rapporto tra città, ospedale e salute pubblica.



Fonte: elaborazione degli autori.

lano. A partire dal dibattito tra medici, architetti, urbanisti e funzionari del Comune di Milano e della Regione Lombardia, il presente contributo si muove lungo due assi concettuali principali come mostrato nella figura 1: da un lato il rapporto tra città e salute, dall'altro il ruolo dell'ospedale nella città e nel territorio come mediatore di salute.

Occorre oggi rivedere il concetto stesso del termine salute: una società postindustriale, che fonda il proprio benessere sullo sviluppo della creatività, sullo scambio di informazioni e sulla produzione di conoscenza, è una realtà appena delineata nei suoi tratti generali. Ma quale ambiente saprà accoglierla in un equilibrato rapporto tra l'uomo e la natura? Quale progetto siamo in grado di definire per la costruzione di questa società, per la sua organizzazione, per realizzarne gli spazi di vita capaci di proteggerne e promuoverne la salute?

Città, sicurezza, salute era il titolo di una ricerca condotta una ventina d'anni fa in un partenariato tra amministrazioni pubbliche ed enti di ricerca (Treu - Menoni 2003). Sicurezza e salute sono entrambi beni pubblici per i quali occorre garantire sia le condizioni necessarie a favorire comportamenti individuali corretti, sia gli investimenti e le azioni necessarie a livello collettivo. Promuovere la salute non significa solo garantire la cura delle malattie, ma anche (e forse soprattutto) la prevenzione e la realizzazione di condizioni di benessere per le quali rivestono un'importanza primaria i fattori ambientali. Come ci ricorda Di Sivo (2004), già Celso e Galeno distinguevano tra *sanatio*, l'intervento terapeutico, e *curatio*, la guarigione.

Contro ogni evidenza che faceva della città il luogo prediletto per la diffusione di fattori di rischio ambientali e sociali, si sono verificate proprio nella città, come in grandi laboratori sperimentali, le possibilità non solo di arginare le epidemie, ma di sviluppare modelli di cooperazione sociale, di migliorare i sistemi di assistenza e di istruzione, di individuare nuove risorse e promuovere un miglior uso di quelle esistenti. Le sperimentazioni compiute fin dal XII e XIII secolo con i lebbrosari e i lazzaretti, con i primi ospedali per acuti, quali la Ca' Granda di Milano nel XVII secolo in via Festa del Perdono, mostrano il ruolo che le città quali centri del potere e del commercio hanno avuto nel creare e far sviluppare luoghi di cura. E nello stesso periodo, tra Ottocento e primo Novecento, in cui nasceva l'urbanistica moderna con i primi interventi di risanamento, ha luogo la trasformazione dell'ospedale da istituzione caritatevole basata sul volontariato a ente pubblico di cui si fa carico lo Stato, soprattutto in Europa.

2. L'ospedale e la città.

L'ospedale è considerato la realtà aziendale, pubblica o privata, più importante per la città contemporanea, in termini di dimensioni, capacità attrattiva, flussi di persone e merci, impatto ambientale, economico e sociale. L'ospedale richiede oggi una progettazione multiscalare e multifattoriale (architettonico-edilizia, urbana, territoriale-ambientale) lontana dai modelli e dalle tipologie consolidate, che affronti con competenze adeguate le dinamiche sociali, ambientali ed economiche dei contesti in cui si è chiamati a operare.

La storia dell'architettura ospedaliera offre numerosi esempi eccellenti, molti dei quali ancora visibili e attivi, di una lunga e nobile tradizione elaborativa a cui guardare con estrema attenzione. Approfondire il rapporto, nelle varie epoche, tra progetto sanitario, socio-assistenziale e architettonico (Stevan 2012), aiuta a cogliere i segnali che oggi indicano le linee strategiche dello sviluppo in modo consapevole. Nel rapporto per l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), *Hospitals of the Future. A Technical Brief on Re-Thinking the Architecture of Hospitals* (World Health Organization 2023), si delinea un decalogo di strategie applicabili sia agli ospedali di nuova costruzione, sia all'adeguamento di quelli esistenti, utili a garantire resilienza e flessibilità a fronte delle continue trasformazioni architettoniche e funzionali richieste dal progetto sanitario. Nel contesto attuale, ad esempio, la progettazione di nuove strutture impone di ridurre gli sprechi dalla fase di progettazione, alla realizzazione, fino alla gestione. L'ospedale del futuro dovrà infatti essere un ecosistema resiliente al cambiamento, capace di proteggere la salute dei diversi utenti, al mutare delle esigenze sociali, economiche, ambientali ed epidemiologiche del contesto in cui è inserito. Il decalogo Who (Aa.Vv. 2023) individua quali temi strategici: 1) localizzazione strategica; 2) promozione della salute; 3) assetto tipologico; 4) flessibilità; 5) progetto funzionale; 6) aree funzionali specifiche; 7) qualità dell'aria; 8) materiali eco-attivi; 9) innovazione digitale e 10) progettazione centrata sull'utente. L'ospedale del futuro, a fronte di un graduale processo di dematerializzazione e delocalizzazione delle attività clinico-diagnostiche, diventa un centro di altissima specialità per il trattamento e la cura di pazienti acuti, per la ricerca clinica e sperimentale di alto livello, per la diagnostica e le operazioni più complesse.

In questo quadro, l'inadeguatezza delle strutture socio-sanitarie esistenti è un problema assai diffuso. Non è un caso se attualmente in molti ospedali milanesi si stanno effettuando lavori di ammodernamento e adeguamento alle nuove esigenze: dal Buzzi al Sacco, dal

Nuovo Policlinico di Milano allo stesso Niguarda, designato Ospedale olimpico per Milano-Cortina 2026. Il processo di adeguamento di vecchie strutture ospedaliere ha mostrato molti limiti. La rapida obsolescenza degli spazi e dei modelli di ospedale comporta infatti la necessità di ripensare costantemente tipologia, programma funzionale, dimensioni e flussi (Brambilla, Rebecchi, Capolongo 2019) in funzione dei cambiamenti tecnologici (ieri con l'introduzione delle macchine per la diagnosi, oggi con il digitale e la telemedicina), e dei diversi modelli della cura in fase acuta (riduzione dei tempi di degenza e introduzione della ricerca medica a fianco degli spazi storicamente dedicati alla diagnosi e alla cura).

3. La ristrutturazione e rifunzionalizzazione dei grandi ospedali come progetto di rigenerazione urbana.

Nello scenario di transizione da semplice «edilizia» ad «architettura sanitaria» in grado di riqualificare un territorio e dare nuova vita ad aree degradate o abbandonate, la rigenerazione urbana non è soltanto un'occasione, ma elemento chiave per il successo di una struttura ospedaliera capace di ricoprire il ruolo di «architettura sociale» (Stevan 2006). L'intero assetto delle possibili azioni di rigenerazione urbana (innesto, riuso, riconversione, nuova edificazione, valorizzazione del patrimonio consolidato ed esistente) deve essere interpretato come importante occasione di riqualificazione di parti di città spesso prive di identità e attrattività sociale. L'ospedale è di frequente un elemento centrale dello spazio urbano, inteso come sistema di relazioni sociali, economiche e culturali. Maggiori saranno i rapporti che l'ospedale saprà istituire con la città, maggiori saranno le opportunità di svilupparsi come polo d'eccellenza. La riqualificazione dell'infrastruttura sanitaria richiede una continua mediazione tra le necessità funzionali e quelle collettive, tra l'efficienza organizzativa dei servizi a scala del complesso e in ambito urbano, poiché i luoghi della salute, oltre a offrire servizi di assistenza sanitaria, manifestano significativi valori identitari, politici e sociali.

L'ospedale, spesso percepito come luogo chiuso in se stesso, di separazione rispetto alla vita urbana, come cittadella a sé stante all'interno del nucleo urbano, ambisce a essere ripensato come infrastruttura aperta, collegata funzionalmente con la rete dei servizi sanitari territoriali del quartiere, con la città e i cittadini. L'Ospedale Niguarda costituisce un esempio rilevante di questo modello di integrazione urbana, con spazi dedicati a funzioni sociali aperte alla città, capaci di attrarre

flussi e interessi collettivi «h24» nel corso della settimana, come ad esempio spazi riabilitativi e per la promozione di corretti stili di vita, spazi commerciali e di intrattenimento, religiosi e di formazione.

Attualmente, il complesso ospedaliero è oggetto di un imponente progetto di rigenerazione che comprende non solo gli edifici o parti di essi, ma il ripensamento complessivo degli spazi verdi da rendere più fruibili a pazienti e visitatori, delle strade interne, in modo da facilitare i percorsi oggi assai ardui su una superficie di oltre 330 000 mq, e degli spazi di parcheggio, cercando di razionalizzare la convivenza tra pedoni e veicoli. Si valorizzano luoghi e attività meno conosciute dell'ospedale ma di grande interesse e fascino come il Centro di riabilitazione equestre Vittorio di Capua, attivo dal 1981, che utilizza l'ippoterapia in percorsi di riabilitazione neuropsichiatrica infantile. Grazie alla designazione di Ospedale olimpico si sono realizzate la sala per le conferenze e gli eventi, il Learning Center e la nuova sala operativa, estensione del Dipartimento di emergenza-urgenza (Dea). Quest'ultima coniuga la gestione della Soreu (Sala operativa regionale dell'emergenza urgenza sanitaria a valenza interprovinciale) finalmente dotata di spazi e tecnologie adeguate alle esigenze della Città metropolitana di Milano a un modello innovativo di gestione degli accessi al pronto soccorso e del trattamento dei casi più gravi grazie al concorso del nuovo centro uestionati e traumatologia.

Merito di ingenti finanziamenti olimpici e Pnrr, questi ultimi finalizzati all'adeguamento sismico e antincendio, attualmente sono attivi

Figura 2. Vista urbana dell'attuale assetto del campus Niguarda, Milano.



Fonte: Google Maps.

oltre 30 cantieri di ristrutturazione all'interno di questa città nella città. La scelta coraggiosa è stata di non delocalizzare funzioni presso altri ospedali, bensì di mantenerle tutte all'interno degli spazi del campus ospedaliero. A fronte di benefici evidenti per la città, si pone il problema della difficile gestione dei molti cantieri aperti. La progettazione della transizione è un tema di grande interesse, spesso trascurato, che richiede, ad esempio, la messa in opera di strutture sostitutive in materiali leggeri facilmente montabili e smontabili, ma che non per questo devono essere meno performanti e interessanti. Una progettazione che ha alcuni elementi in comune con le strutture temporanee post-emergenziali, anch'esse destinate a durare il tempo della ricostruzione (Zanelli e altri 2019).

4. *L'ambiente urbano come mediatore di salute.*

Negli ultimi anni, l'Oms ha promosso strategie finalizzate alla tutela della salute nella sua definizione più ampia, tese alla creazione di condizioni di benessere indoor e outdoor (Capolongo 2015). Le ricerche nel campo dei fattori determinanti la salute hanno quindi spostato l'attenzione dal modello medico, focalizzato sull'individuo, a quello sociale in cui la salute è la risultante di diversi fattori socio-economici, culturali e ambientali. La salute non è più un tema esclusivo dell'ambito ristretto della sanità, ma un obiettivo prioritario fortemente influenzato dal contesto in cui si vive, quindi di interesse per la pianificazione urbanistica e la progettazione edilizia. L'affermarsi della medicina delle 5P (predittiva, preventiva, personalizzata, partecipativa e di precisione) richiede un ospedale sostanzialmente diverso da quello del passato, non più concepito come unica risposta ai bisogni sanitari della popolazione, ma come polo di riferimento per la ricerca e la formazione in un sistema sanitario di strutture e servizi più ampio sul territorio (Granata 2020).

Occorre, tuttavia, distinguere tra sviluppo ed estensione della rete dei servizi sanitari sul territorio e alcuni recenti progetti di territori che ospitano servizi per la salute e il benessere. La diffusione del metaprogetto Città della salute proposto da Renzo Piano, Umberto Veronesi e Maurizio Mauri (Aa.Vv. 2000) ottimizza il legame tra diagnosi, cura e ricerca medica su un'area definita e limitata, anziché sull'intero territorio. Se alcune realizzazioni di questo modello, quali l'Istituto europeo di oncologia a Milano, le Molinette a Torino e il progetto a firma di Renzo Piano e Mario Cuccinella a Sesto San Giovanni, sono di indub-

bio interesse, si pone tuttavia un interrogativo importante: queste esperienze sono interpretabili come tappe di avvicinamento a un obiettivo che rimane invariato nella sua dimensione sociale a scala territoriale? La risposta offerta dalle Città della salute è certamente efficiente ed efficace, ma in essa sono destinate ad accentuarsi le diseguaglianze sociali e territoriali di accesso alle cure, riducendo ulteriormente la capacità di soddisfare finanche le esigenze oggi ritenute minimali.

5. La dimensione urbana e territoriale della salute: la prevenzione in ottica One Health.

I piani di primo regolamento urbano, per usare l'espressione di Campos Venuti (Campos Venuti - Oliva 1993), furono concepiti per contrastare gli effetti più deleteri dell'urbanizzazione di massa tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo in Europa, quali drammatiche condizioni igienico-sanitarie e incendi diffusi. Tali piani imposero fra l'altro principi di affaccio, di aereazione, di minimo rapporto tra aperture e volumetrie, nonché di accesso ad acqua pulita e la realizzazione delle reti fognarie. Alle origini dell'urbanistica moderna, le figure professionali di medici epidemiologi e urbanisti erano strettamente integrate e spesso coincidenti. Un'alleanza tra discipline che si è progressivamente persa nel tempo e che nemmeno la pandemia da Covid-19 ha rinsaldato. Le sfide poste dall'industrializzazione delle città e dalla successiva dismissione di grandi impianti hanno spostato l'attenzione da malattie di origine organica a quelle cronico-degenerative conseguenti all'esposizione a metalli pesanti, polveri, inquinanti dell'aria, dell'acqua e del suolo, con la necessità di integrazione di discipline quali la medicina del lavoro, la tossicologia e l'epidemiologia urbana (Vineis 1990). Di grande interesse gli studi che hanno provato a coniugare analisi scientifiche della distribuzione di determinati patogeni e inquinanti con dati geospaziali. Si ricordano, ad esempio, la mappatura delle ondate di epidemie di morbillo mostrandone la corrispondenza con le principali arterie di trasporto (Dietz 1995) e recenti studi sulle relazioni spaziali tra incidenza di tumori e contaminanti ambientali nelle province italiane (Gatti e altri 2023). Nonostante tali studi sottolineino l'incidenza dei fattori di contaminazione ambientale sulla salute, il dibattito tra gli urbanisti su scelte localizzative che hanno portato anche popolazioni fragili (quali bambini, anziani, donne in età fertile) a vivere vicino a impianti contaminanti, o ad aree in cui la presenza di sostanze tossico-nocive impone pesanti interventi di bonifica, è stato limitato.

Non tutti i contaminanti ambientali sono di origine antropica. Il monitoraggio delle fonti di radon nel sottosuolo, garantito da Regione Lombardia, che ha prodotto una mappa continuamente aggiornata dei comuni a maggior rischio¹, costituisce una fonte informativa di grande rilievo per la progettazione edilizia e urbanistica.

Queste considerazioni riportano all'approccio *One Health*, che mette al centro non solo il rapporto tra salute umana e animale, ma anche tra salute umana e ambientale (World Health Organization 2022). L'ambiente urbano non meno di quello «naturale» è sede di complessi processi di scambi e trasformazione di sostanze che possono produrre malattie trasmissive e non. Pertanto, non solo sul suolo in superficie si deve concentrare l'attenzione di urbanisti e progettisti, ma anche sulla condizione del sottosuolo e delle falde, nonché delle infrastrutture idriche. Indubbiamente in paesi come l'Italia, si è raggiunto un elevato livello di sicurezza per quanto attiene alla qualità dell'acqua potabile. Tuttavia, non vanno trascurate condizioni di contaminazione dovuta a legionella (Totaro e altri 2017), che potrebbero diventare più frequenti in conseguenza dell'aumento delle temperature nei periodi estivi e il loro protrarsi nell'autunno (Dupke e altri 2023). L'esigenza di integrare la gestione idrica con la pianificazione urbanistica, sia rispetto a rischi ordinari di contaminazione dovuti a episodi sporadici e alla perdita di funzionalità degli impianti, sia rispetto a eventi estremi, è una delle conclusioni di un lavoro di analisi su Milano (Sartirana e altri 2024). Progettare è sempre stata un'attività complessa, ma oggi è richiesto un approccio più sistemico basato su conoscenze e sperimentazioni scientifiche. Ad esempio, se da un lato la rinaturalizzazione di ambiti urbani e l'aumento degli spazi verdi sono sinonimo di adattamento ai cambiamenti climatici e miglioramento del benessere delle persone, dall'altro, occorre ricordare che l'aumento delle superfici verdi e alberate può aumentare il rischio di malattie trasmesse da vettori animali (Arevalo 2023).

6. *Gli strumenti: interventi e azioni basate sull'evidenza misurabile.*

La contemporaneità, complice l'avvento della digitalizzazione, comporta una maggiore facilità di raccogliere dati complessi e in maniera continuativa, aprendo nuove frontiere alle azioni di monitorag-

¹ <https://www.arpalombardia.it/temi-ambientali/radioattivita/il-radon/aree-prioritarie-rischio-radon/>.

gio e valutazione dei fenomeni, sia alla scala dell'edificio e degli spazi indoor, sia a quella urbana. Diverse sono le azioni concretamente realizzabili per supportare oggi con evidenze scientifiche le decisioni in materia di salute e qualità dell'ambiente urbano (Capolongo e altri 2020b), quali ad esempio: la progettazione di studi osservazionali volti a identificare qualitativamente le condizioni urbane, fattori di rischio e protettivi; la raccolta di informazioni attraverso studi di ecologia ambientale al fine di determinare dati quantitativi sulla qualità delle matrici ambientali; il monitoraggio dello stato di salute della popolazione, dagli stili di vita all'insorgenza di malattie infettive e non trasmissibili; l'utilizzo di modelli previsionali finalizzati alla valutazione degli effetti sulla salute dei progetti di rigenerazione e/o riprogettazione delle aree urbane. Processi di validazione, monitoraggio, valutazione e formulazione di scenari previsionali, sono alla base delle azioni di rigenerazione urbana in un'ottica di salute (Buffoli e altri 2020). Gli studi e le indagini precedentemente descritte trovano come principale limitazione la disponibilità del dato di salute, facilmente reperibile per i residenti (*citizens*) e mancante per chi utilizza la città quotidianamente (*city-users*). Questa lacuna diventa significativa per le grandi città metropolitane nelle quali la popolazione occasionale e pendolare è preponderante.

Dal momento che la città – con i suoi fattori protettivi e di rischio – è forse il maggior determinante ambientale di salute pubblica, occorre incoraggiare la condivisione delle conoscenze e l'accessibilità alle informazioni (Capolongo e altri 2020a). In quest'ottica occorre ancora investire sulla maggiore interconnessione tra le diverse discipline coinvolte, dalla formazione tecnica (architetti, ingegneri e urbanisti) agli esperti di sanità pubblica (epidemiologi, medici specializzati in igiene, tecnici sanitari); sulla diffusione delle informazioni attraverso piattaforme informatiche e dispositivi mobili. Per ottenere dati di buona qualità, la collaborazione della popolazione è essenziale, a maggior ragione sono necessari supporti materiali e immateriali per la diffusione della conoscenza medica. In questa direzione si inserisce OffLab Niguarda istituito nel settembre 2024 tra il Dipartimento di Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito (Abc) del Politecnico di Milano e Asst Grande ospedale metropolitano Niguarda di Milano; l'OffLab si pone l'obiettivo di contaminare l'infrastruttura ospedaliera con la conoscenza tecnica, anche in sinergia con il Learning Center Niguarda già abitato dai corsi di Medicina e Infermieristica delle Università degli Studi di Milano Statale e Bicocca.

7. Considerazioni conclusive e sfide per la città e la sanità pubblica.

Come sottolineato da Antoni Plasència, direttore del Barcelona Institute for Global Health, promotore del concept *Barcelona Superblocks*, le città contemporanee «non sono progettate secondo rigorosi criteri sanitari. Oggi abbiamo sia la necessità che l'opportunità di invertire questa situazione e applicare tutte le prove scientifiche disponibili per trasformare gli spazi urbani e creare città in grado di rendere la cittadinanza fisicamente e mentalmente più sana». Un primo passo nella direzione riguarda la revisione coordinata degli strumenti urbanistici e di igiene edilizia, spesso inadeguati e obsoleti. Le strategie di salute urbana dovrebbero essere prese in considerazione sin dalle prime fasi della pianificazione e della progettazione (D'Alessandro e altri 2017).

Ricercatori e professionisti, sia di formazione architettonico-urbanistica sia medica, concordano sulla necessità di un approccio interdisciplinare e transdisciplinare per coniugare sviluppo e rigenerazione urbana e principi di salute pubblica. Ciò richiede di consolidare la cultura dell'igiene ambientale ed edilizia nei processi di formazione di progettisti, urbanisti, architetti, ingegneri.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. 2000

Metaprogetto Piano-Veronesi-Mauri. Nuovo modello di Ospedale ad alto contenuto tecnologico ed assistenziale, Agenas.

Aa.Vv. 2023

Hospitals of the Future. A Technical Brief on Re-Thinking the Architecture of Hospitals, Copenhagen.

Arevalo, K. J. C., Rebecchi, A., Botta, M., Gola, M., Capolongo, S. 2023

Bridging Therapeutic Landscapes to Architecture. International Experience-based Design Strategies for Healthcare Hnfrasturctures, in «Acta Biomedica», XCI, 3.

Rambilla, A., Rebecchi, A., Capolongo, S. 2019

Evidence Based Hospital Design. A Literature Review of the Recent Publications about the Ebd Impact of Built Environment on Hospital Occupants' and Organizational Outcomes, in «Annali di Igiene», XXXI, 2, pp. 165-80.

Buffoli, M., Rebecchi, A., Dell'Ovo, M., Oppio, A., Capolongo, S. 2020

Transforming the Built Environment Through Healthy-Design Strategies. A Multidimensional Framework for Urban Plans' Evaluation, in «Smart Innovation, Systems and Technologies», 177, pp. 187-96.

Campos Venuti, G. - Oliva, F. 1993

Cinquant'anni di urbanistica in Italia: 1942-1992, Laterza, Roma-Bari.

- Capolongo, S. 2015
Ambiente costruito e salute. Linee d'indirizzo di igiene e sicurezza in ambito residenziale, FrancoAngeli, Milano.
- Capolongo, S., Buffoli, M., Brambilla, A., Rebecchi, A. 2020a
Healthy Urban Planning and Design Strategies to Improve Urban Quality and Attractiveness of Places, in «Tecnhe», 19, pp. 271-9.
- Capolongo, S., Rebecchi, A., Buffoli, M., Appolloni, L., Signorelli, C., Fara, G. M., D'Alessandro, D. 2020b
Covid-19 and Cities. From Urban Health Strategies to the Pandemic Challenge. A Decalogue of Public Health Opportunities, in «Acta Biomedica», XCI, 2, pp. 13-22.
- D'Alessandro, D. e altri 2017
Strategies for Disease Prevention and Health Promotion in Urban Areas. The Erice 50 Charter, in «Annali di Igiene», XXXIX, 6, pp. 481-93.
- Dietz, K. 1995
Some Problems in the Theory of Infectious Disease Transmission and Control, in D. Mollison (a cura di), *Epidemic Models. Their Structure and Relation to Data*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Di Sivo, M. 2004
Manutenzione urbana. Strategia per la sostenibilità della città, Alinea, Firenze.
- Dupke, S., Buchholz, U., Fastner, J., Förster, C., Frank, C., Lewin, A., Selinka, H. C., 2023
Impact of Climate Change on Waterborne Infections and Intoxications, in «Journal of health monitoring», VIII, 3, pp. 62-77.
- Facello, F. 1993
La salute possibile. Ambienti a rischio e diritti della persona nel dilemma delle politiche di welfare, Edizioni Lavoro, Roma.
- Gatti, R. C., Di Paola, A., Monaco, A., Velichevskaya, A., Amoroso, N., Bellotti, R. 2023
The Spatial Association Between Environmental Pollution and Long-Term Cancer Mortality in Italy, in «Science of the Total Environment», 855.
- Giles-Corti, B., Moudon, A. V., Lowe, M., Cerin, E., Boeing, G., Frumkin, H., Sallis, J. F. 2022
What Next? Expanding Our View of City Planning and Global Health, and Implementing and Monitoring Evidence-Informed Policy, in «The Lancet global health», x, 6, pp. 919-26.
- Granata, E. 2020
L'Italia del quarto d'ora. Ripensare i ritmi a partire dalle città medie, in «il Mulino», LXIX, 4, pp. 639-46.
- Lodrini, S. 2009
La matrice igienico sanitaria dell'urbanistica, in M. C. Treu (a cura di), *Città, salute, sicurezza. Strumenti di governo e casi studio. La gestione del rischio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Sartirana, D., Zanotti, C., Rotiroti, M., Caschetto, M., Redaelli, A., Bruno, S., Bonomi, T. 2024
Urban Water Management in Milan Metropolitan Area, a Review, in «Acque Sotterranee», XIII, 3, pp. 103-22.
- Stevan, C. 2006
Prefazione, in S. Capolongo, *Edilizia ospedaliera. Approcci metodologici e progettuali*, Hoepli, Milano.
- Stevan, C. 2012
Preface, in S. Capolongo, *Architecture for Flexibility in Healthcare*, Franco-Angeli, Milano.
- Totaro, M., Valentini, P., Costa, A. L., Frendo, L., Cappello, A., Casini, B., Baggiani, A., 2017
Presence of Legionella spp. in Hot Water Networks of Different Italian Residential Buildings. A Three-year Survey, in «International Journal of Environmental Research and Public Health», XIV, 11.
- Treu, M. C. - Menoni, S. 2003
Città, salute, sicurezza: un'ipotesi di formazione avanzata, in «Territorio», 24.
- Vineis, P. 1990
Modelli di rischio. Epidemiologia e causalità, Einaudi, Torino.
- Wolf, M. 2016
Rethinking Urban Epidemiology. Natures, Networks and Materialities, in «International Journal of Urban and Regional Research», XI, 5, pp. 958-82.
- World Health Organization 2022
A Health Perspective on the Role of the Environment in One Health, World Health Organization, Regional Office for Europe.
- World Health Organization 2023
Hospitals of the Future. A Technical Brief on Re-Thinking the Architecture of Hospitals, World Health Organization, Regional Office for Europe.
- Zanelli, A., Campioli, A., Monticelli, C., Viscuso, S., Giabardo, G. 2019
Novel Textile-Based Solutions of Emergency Shelters: Case Studies and Field Tests of S (P) Eedkits Project, in N. Aste, S. Della Torre, C. Talamo, R. Adhikari, C. Rossi (a cura di), *Innovative Models for Sustainable Development in Emerging African Countries*, Springer, Cham, pp. 111-22.

Postfazione.
Publicness, una sfida per l'urbanistica
di Angela Barbanente

La lettura dei contributi raccolti in questo volume conferma la felicità della scelta di individuare nella *publicness* il tema della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, proposto da Antonella Bruzzese e subito accolto con favore dagli organi dell'associazione. Le ragioni sono diverse e sarebbe inevitabile argomentarle in modo parziale e superficiale nel ridotto spazio di queste note. Mi limiterò, quindi, a proporre alcune sottolineature che mi sembrano rilevanti per la ricerca e la formazione urbanistica, in quanto toccano nodi problematici che ho potuto cogliere anche da una prospettiva decentrata rispetto a quella offerta dal mio lavoro abituale di ricercatrice e docente, grazie alla lunga immersione nella pratica amministrativa e alla più breve, ma non meno intensa, presidenza della Siu.

La scelta di usare il termine *publicness* è stata felice innanzitutto perché sottende un invito a interrogarsi sulle molteplici dimensioni implicite dalla «condizione dell'essere pubblico», e in particolare a non circoscrivere tale condizione alla sfera statale o politico-amministrativa e a porre in questione tale ristretta assimilazione. A mio avviso, questo è un esercizio (ancora) utile per l'urbanistica. Non posso non rilevare, infatti, la persistente tendenza non solo del sapere comune e delle professioni tecniche con le quali l'urbanistica più spesso si confronta, ma anche di parte del mondo accademico, ovviamente con motivazioni diverse, a confinare l'urbanistica nell'alveo degli adempimenti dell'azione amministrativa dello Stato e degli enti territoriali. Eppure, dovremmo essere da tempo consapevoli dei rischi di una tale angusta prospettiva. A questo proposito, si può citare un vecchio scritto nel quale Patsy Healey avvertiva che limitarsi ad accettare la nicchia formale, amministrativa e burocratica, avrebbe comportato per i *planner* il rischio di vedere le proprie certezze messe a dura prova da un governo del paese che sottovalutasse così tanto la pianificazione da eliminare il supporto legislativo e procedurale di cui essa all'epoca godeva. Di fronte a una situazione del

genere, «sia i professionisti sia i docenti» operanti nel campo della pianificazione «si troverebbero alla disperata ricerca di una legittimazione» (Healey 1974, p. 604 cit. in Hillier - Metzger 2017).

Quel rischio si è effettivamente realizzato, e in termini ben più ampi rispetto a quelli paventati da Healey. Negli ultimi cinquant'anni abbiamo vissuto quella che D'Eramo (2020) ha efficacemente definito «guerra ideologica totale», che ha colpito al cuore l'urbanistica quale pratica strettamente legata all'azione pubblica (Caudo - De Leo 2018). Questa guerra ha sferrato un «attacco molto violento e con intenzione strategica allo "Stato", intendendo la modalità pubblica di gestire affari pubblici, ovvero di comune interesse (dei cittadini di un posto, come degli abitanti tutti del pianeta)» (Donolo 2017, p. 20). Una violenza che ha inciso non solo su strutture e funzioni pubbliche ma anche, in modo pervasivo, sulla sfera simbolica, sui modi di pensare e sui valori condivisi, producendo materialissime conseguenze in termini di aggravamento di disuguaglianze sociali e crisi ambientali. Come evidenzia ancora D'Eramo, utilizzando un concetto di Bourdieu, si è trattato di una «violenza simbolica» invisibile, esercitata attraverso il linguaggio, le norme e le aspettative sociali e, senza essere largamente riconosciuta come tale, mirata a espandere e consolidare strutture di potere.

Per l'urbanistica, le «sfide della dimensione pubblica» richiamate nel titolo della Conferenza consistono anche nella necessità di confrontarsi, nelle pratiche quotidiane, con questa violenza che ha indotto vasta parte della società a interiorizzare, il più delle volte inconsapevolmente, percependo come naturale e inevitabile e non come subdola forma di sopraffazione, il discredito che si è per decenni gettato su tutto ciò che è pubblico (lo Stato, l'amministrazione, la burocrazia...) e, di contro, il credito attribuito al privato, genericamente definito, ritenuto capace di fare meglio del pubblico nella produzione di beni pubblici e nella cura di beni comuni. I casi che coinvolgono direttamente la pratica urbanistica sono troppi perché possa riferirne puntualmente. Essi vanno dalla tutela del paesaggio alla produzione di alloggi sociali, alla gestione di servizi e infrastrutture. E non è facile recuperare credito e fiducia nell'azione pubblica, specie per gli enti locali sui quali grava gran parte della responsabilità dell'offerta di beni e servizi pubblici, per l'intreccio fra crisi della rappresentanza politica e depauperamento di risorse finanziarie e cognitive.

Non vi è dubbio che sviluppare riflessioni e sperimentazioni volte a riconquistare spazi alla *publicness* sia da considerarsi un'urgenza che deve coinvolgere intensamente la ricerca e la pratica urbanistica. Nelle righe che mi restano cercherò, quindi, di offrire qualche spunto in que-

sta direzione, muovendo proprio da alcuni significati del concetto di *publicness* emersi dai lavori della Conferenza.

Il contributo di Low ci invita ad andare oltre il regime proprietario degli spazi pubblici e i requisiti di accessibilità, modalità d'uso e gestione, e a indagare i modi in cui si produce *publicness* attraverso le pratiche quotidiane, le relazioni sociali, il discorso pubblico, la lotta politica e la contestazione. La *publicness*, infatti, come sottolinea Splichal, è una condizione dinamica che comporta processi continui di produzione e diffusione, ma anche di perdita e rinnovamento, e che deve essere coltivata, protetta e istituzionalmente sostenuta per conservare la propria energia. La *publicness* si produce quando espressioni, azioni e preoccupazioni circolano all'interno di spazi condivisi e acquisiscono rilevanza collettiva, ed è quindi indissolubilmente legata non solo alle infrastrutture, ma anche alle istituzioni.

In questa prospettiva, l'apporto alla produzione di *publicness* da parte di quel pulviscolo di pratiche sociali, formali e informali, che abbiamo visto moltiplicarsi nei territori nel recente passato, anche quale reazione alla contrazione dell'azione del pubblico, mi appare essenziale. Come ci ha insegnato Crosta (2010), non si può dare per scontato che queste pratiche producano *publicness*, né che siano esenti da rischi di «privatismo», né, tanto meno, che siano da considerare quale alternativa all'intervento pubblico. Tuttavia, esse sono preziose in una «società delle differenze», nella quale le pratiche d'uso possono negare il carattere di pubblica utilità di beni o servizi pubblici, come dimostra il fallimento di tanti dispendiosi progetti finanziati con risorse pubbliche. E sono preziose in una fase nella quale si assiste anche in Italia alla diffusione di forme di gestione degli spazi pubblici fondate su logiche di restrizione, sorveglianza ed esclusione, che riducono di fatto la dotazione di spazio pubblico come «spazio delle differenze» (Mitchell 2003). Ma vi è di più. Alcune di queste pratiche assumono uno specifico valore pubblico in quanto cercano di costruire relazioni diverse fra società e natura, unendo giustizia sociale e giustizia ambientale. Di particolare interesse sono quelle comprese nel vasto campo delle «politiche prefigurative» che sperimentano modi diversi di abitare e di produrre, muovendo da una critica radicale del modello di sviluppo fondato sulla crescita. Si tratta di iniziative interstiziali che aggirano, piuttosto che contrastare, le relazioni di dominio esistenti, prefigurando nel presente, «qui e ora», un futuro non solo immaginato, ma concretamente praticato (Pellizzoni 2023). In questo caso, la sfida risiede nel fare uscire queste pratiche dal novero delle nicchie di resistenza o degli usi temporanei, utilizzando, da un lato, la forza coercitiva di cui l'ur-

banistica istituzionalizzata dispone, per ampliare spazi che consentano a queste variegata forme di azione sociale di diffondersi, rafforzarsi e stabilizzarsi; dall'altro, forme di regolazione che evitino di ingabbiare nelle rigide geometrie delle procedure amministrative la loro creatività e potenzialità di generazione di nuove forme di *publicness*.

L'ultimo aspetto che mi preme evidenziare, riguarda la necessità di assicurare la *publicness* nei processi decisionali di governo del territorio. Mi riferisco non solo all'adozione di modelli procedurali mirati a ridurre l'opacità delle relazioni tra attori pubblici e privati, ma soprattutto, per il particolare valore che questa dimensione della *publicness* assume per una società scientifica, al dovere di rendere pubblici e comprensibili anche per un pubblico di non esperti, i principî posti alla base delle scelte, i *trade-off*, le diseguali distribuzioni di benefici e costi sociali, ambientali, economici, che ogni processo di pianificazione del territorio inevitabilmente produce. Un dovere, questo, che chiama in causa questioni inerenti all'adeguatezza delle conoscenze e della formazione e alla responsabilità sociale degli urbanisti (Mazza 2002).

Riferimenti bibliografici

- Caudo, G. - De Leo, D. (a cura di) 2018
Urbanistica e azione pubblica, Donzelli, Roma.
- Crosta, P. L. 2010
Pratiche. Il territorio «è l'uso che se ne fa», FrancoAngeli, Milano.
- D'Eramo, M. 2020
Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi, Feltrinelli, Milano.
- Donolo, C. 2017
Affari pubblici. Benessere individuale e felicità pubblica, FrancoAngeli, Milano.
- Healey, P. 1974
The Problem of Ideology, in «The Planner», LX, 3, pp. 602-4.
- Hillier, J. - Metzger, J. (a cura di) 2017
Connections. Exploring Contemporary Planning Theory and Practice with Patsy Healey, Routledge, New York.
- Mazza, L. 2002
Technical Knowledge and Planning Actions, in «Planning Theory», I, 1, pp. 11-26.
- Mitchell, D. 2003
The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space, The Guilford Press, New York-London.
- Pellizzoni, L. 2023
Cavalcare l'ingovernabile. Natura, neoliberalismo e nuovi materialismi, Or-thotes, Napoli-Salerno.

Le autrici e gli autori

Andrea Arcidiacono, PhD, è professore ordinario di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. È coordinatore del corso di studio in Urbanistica della Scuola Auic. Svolge attività di ricerca sui temi della pianificazione e progettazione urbanistica ed è autore di più di 170 saggi.

Alessandro Balducci, professore emerito di Pianificazione e politiche urbane del Politecnico di Milano, presidente della Fondazione Housing Sociale, si occupa prevalentemente di trasformazione urbana, pianificazione strategica e politiche della casa.

Angela Barbanente è professoressa ordinaria in Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica (Dicattech) del Politecnico di Bari. È presidente della Società italiana degli urbanisti. Si occupa di politiche e pratiche di pianificazione del territorio.

Cristina Bianchetti, già professoressa ordinaria di Urbanistica al Politecnico di Torino, lavora sui temi della critica del progetto urbanistico contemporaneo. I suoi due ultimi libri (entrambi pubblicati da Donzelli) sono: *Le mura di Troia. Lo spazio ricomponi i corpi* (2023) e *Clandestine parentele. La cultura del progetto a fine Novecento* (2025).

Bertrando Bonfantini è professore ordinario di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano. La sua ricerca si focalizza in particolare sugli strumenti e le tecniche del progetto urbanistico; sulla dimensione diacronica dell'urbanistica come sapere pratico proiettivo; sulle forme del progetto per la città storica.

Paolo Bozzuto è professore associato di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASStU) del Politecnico di Milano. Studia la mobilità attiva e, in particolare, il rapporto tra i ciclisti (al plurale), la città, i territori e i paesaggi contemporanei.

Massimo Bricocoli è professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano. Il suo lavoro si concentra sull'azione pubblica nel governo del territorio, sui progetti e politiche di housing e di welfare locale, con un approccio comparato e una prospettiva internazionale.

Grazia Brunetta è professoressa ordinaria di Urbanistica al Dist del Politecnico di Torino e direttrice del Centro interdipartimentale Responsible Risk Resilience (R3C). Si occupa di innovazione istituzionale nella pianificazione, con attenzione alla progettazione urbanistica per la resilienza e alle politiche pubbliche per l'adattamento climatico e la sostenibilità ambientale.

Antonella Bruzzese è professoressa ordinaria di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di processi di trasformazione urbana alla scala locale lavorando all'intersezione tra progetto urbano e politiche urbane, con particolare attenzione alle forme di disegno, gestione e uso dello spazio pubblico. Dirige il master «Usi temporanei» ed è stata responsabile scientifica della XXVII Conferenza Siu.

Stefano Capolongo è professore ordinario di Public Health presso il Dipartimento di Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito del Politecnico di Milano dove coordina il Design&Health Lab. Si concentra su progettazione e monitoraggio della qualità delle infrastrutture ospedaliere nell'ambito dell'approccio One Health alla gestione e progettazione di città sane e sostenibili, di cui è referente dell'Oms.

Francesca Cognetti è professoressa associata in Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Co-dirige il gruppo di ricerca Curalab (Collective Urban Research and Action). Lavora sulla relazione tra abitare, città inclusiva e disuguaglianze sociali, con attenzione alla formazione di ambiti di co-produzione della conoscenza per trattare la giustizia urbana.

Grazia Concilio, professoressa ordinaria di Urbanistica e progettazione urbana presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. La sua ricerca verte sull'innovazione socio-tecnica e la trasformazione dei contesti urbani nel quadro teorico della teoria della transizione.

Alessandro Coppola è professore associato in Pianificazione e politiche urbane presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente le politiche urbane e territoriali e quelle abitative.

Giuseppe De Luca è professore ordinario di Urbanistica presso l'Università degli Studi di Firenze/DiDA. La sua ricerca riguarda, in particolare, le for-

me e i metodi di governo del territorio ispirati ai principî della governance cooperativa; la progettazione urbanistica governante nella prospettiva di sviluppo locale; i piani di gestione dei siti patrimonio dell'umanità.

Stefano Di Vita è professore associato di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di processi di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale in relazione a dinamiche di regionalizzazione dell'urbano e di metropolizzazione della montagna.

Elena Dorato, PhD, è professoressa associata di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Ferrara. È membro di gruppi di ricerca nazionali e internazionali sui temi della rigenerazione urbana e territoriale alla luce dei cambiamenti climatici e delle trasformazioni socio-demografiche e delle relazioni tra urbanistica e salute pubblica.

Valeria Fedeli è professoressa ordinaria presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Lavora sui processi di regionalizzazione dell'urbano, sulla governance transcalare dei territori, sul ruolo delle città e dell'urbano nell'agenda europea e internazionale. È coordinatrice scientifica del Progetto di eccellenza 2023-2027 e del Centro di competenze territori antifragili, piattaforma sperimentale di collaborazione tra ricerca e pubblica amministrazione.

Romano Fistola, professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Studia la città come sistema dinamicamente complesso con attenzione al rapporto fra nuove tecnologie e trasformazioni territoriali e all'adozione consapevole dell'intelligenza artificiale nella pianificazione urbanistica.

Enrico Formato è professore associato di Urbanistica presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. La sua attività si concentra sul rapporto tra urbanistica, ecologia, spazio pubblico e giustizia socio-spaziale, con particolare attenzione ai processi di transizione territoriale e alle forme dell'abitare.

Luca Gaeta è professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di urbanistica contrattuale, di teoria dei confini e, più recentemente, degli effetti spaziali della transizione digitale.

Adriana Galderisi è professoressa ordinaria presso il Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. L'attività di ricerca è incentrata sui temi della vulnerabilità dei sistemi urbani ai rischi ambientali e delle strategie urbanistiche per accrescerne la resilienza.

Arturo Lanzani, urbanista e geografo, è professore ordinario presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Ha affiancato ricerca universitaria e impegni amministrativi. Gli ultimi libri pubblicati sono *Rigenerazione urbana al plurale* (FrancoAngeli, 2024); *Italia di mezzo* (a cura di, Donzelli 2024); *La città-lago* (con C. Renzoni, Donzelli 2025).

Laura Lieto è professoressa ordinaria di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Attualmente ricopre il ruolo di vicesindaca e assessora all'Urbanistica del Comune di Napoli.

Antonio Longo è professore ordinario di Urbanistica presso il Politecnico di Milano. Nel 2018 ha fondato il corso di laurea in Landscape Architecture - Land Landscape Heritage. Sviluppa piani e progetti in forma transdisciplinare, con attenzione al dialogo tra discipline artistiche e tecniche.

Setha Low, Distinguished Professor al Graduate Center della City University of New York e direttrice del Public Space Research Group. Si occupa di spazi pubblici, antropologia urbana, giustizia sociale, governance e relazioni tra ambiente costruito e vita quotidiana; tra i suoi lavori recenti, *Why Public Space Matters* (Oup, 2023).

Elena Marchigiani è professoressa associata di Urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università di Trieste. Si occupa di politiche pubbliche, pianificazione e progettazione urbanistica, con un focus sui temi dell'abitare abbordabile, della rigenerazione urbana e territoriale, della transizione climatica.

Scira Menoni è professoressa ordinaria presso il Dipartimento di Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito del Politecnico di Milano. Lavora sui temi di prevenzione e gestione dei rischi territoriali e dell'adattamento ai cambiamenti climatici con particolare riguardo per la pianificazione nelle aree a rischio e il recupero post-evento.

Chiara Merlini è professoressa associata di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Svolge attività di ricerca sulle trasformazioni delle città e dei territori contemporanei, con particolare riferimento ai temi dell'abitare, della qualità dello spazio urbano e del progetto urbanistico.

Laura Montedoro è professoressa ordinaria di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano dove è co-direttrice del master «Design for Development».

Eugenio Morello è professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di

Milano. Lavora sulla pianificazione urbana sostenibile, integrando progettazione spaziale e questioni ambientali e climatiche, con attenzione ai modelli collaborativi per la governance urbana. Coordina ricerche su resilienza climatica, energie rinnovabili e comunità sostenibili in progetti europei e nazionali.

Anna Moro è ricercatrice in Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano e membro del board del Centro di competenze territori antifragili. Si occupa di progetto urbano, pratiche artistiche e coinvolgimento civico, con attenzione ai contesti fragili e all'attivazione dello spazio pubblico. Co-coordina progetti internazionali e il laboratorio territoriale Ife Civic Lab.

Carolina Pacchi, professoressa ordinaria di Pianificazione e politiche urbane presso il Politecnico di Milano, ha svolto ricerche sui cambiamenti della governance urbana nelle città europee, sulla capacità trasformativa dei conflitti e dell'attivismo di base a livello locale e sull'inclusività nelle città, con particolare attenzione alla dimensione di genere.

Gabriele Pasqui, professore ordinario presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, insegna Politiche urbane ed è presidente del Comitato scientifico di Urban@it, Centro nazionale di studi sulle politiche urbane. I suoi interessi di ricerca si concentrano sulle pratiche del governo urbano e sulle dinamiche di trasformazione della città contemporanea.

Maria Chiara Pastore è professoressa associata di Urbanistica, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di pianificazione adattiva, foreste urbane e biodiversità nei sistemi urbani. Coordina per la dimensione urbana il progetto nazionale National Biodiversity Future Center ed è la direttrice scientifica del progetto Forestami.

Gilles Pinson è professore ordinario di Scienze politiche presso Sciences Po Bordeaux. È inoltre ricercatore presso il Centro Émile Durkheim (Sciences Po Bordeaux, Università di Bordeaux, Cnrs). I suoi lavori vertono sulla politica urbana, sulla governance urbana e metropolitana e sulle trasformazioni dei rapporti tra Stati e città.

Barbara Pizzo insegna Urbanistica alla Sapienza Università di Roma. Indaga i processi di trasformazione urbana in una prospettiva di teorie e pratiche della pianificazione, economia politica ed ecologia politica. Ha pubblicato *Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo* (Donzelli, 2023). Membro della Post-Growth Coalition, coordina il gruppo tematico Cities and Urbanism Beyond Growth dell'Aesop.

Laura Pogliani è professoressa associata di Urbanistica, PhD in Pianificazione Urbana e Territoriale presso il Dipartimento di Architettura e Studi Ur-

bani del Politecnico di Milano. È vicedirettrice della rivista «Urbanistica». Si occupa di pianificazione e progettazione urbanistica alle diverse scale e housing sociale.

Davide Ponzini è professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di teoria della pianificazione, di politiche urbane e culturali.

Paola Pucci, professoressa di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, svolge attività di ricerca su temi inerenti la mobilità, l'accessibilità e la giustizia nei trasporti. Tra le ultime ricerche: *Share4Equity_Dut project*; *Commoning Accessibility in urban outskirts_Dut Project*; *Reducing car dependency through tailored policies Prin*.

Andrea Rebecchi, architetto, è professore associato presso il Dipartimento di Architettura, ingegneria delle costruzioni e ambiente costruito del Politecnico di Milano, ricercatore presso il *Design&Health Lab*. Si dedica ai temi di salute urbana, con particolare riferimento per gli strumenti di progettazione, monitoraggio, valutazione del rapporto tra città e salute.

Cristina Renzoni è professoressa associata al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si è occupata di pianificazione regionale nell'Italia del secondo dopoguerra e lavora sulle infrastrutture della vita quotidiana, con particolare attenzione alla relazione tra servizi educativi e territori. Tra le sue pubblicazioni recenti *Scuole, una questione urbana* (con P. Savoldi, Quodlibet, 2026).

Andrea Rigon è professore associato di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di diseguglianze intersezionali e climatiche, partecipazione urbana e rigenerazione di insediamenti informali. È stato professore ordinario alla Bartlett University College di Londra. Ha fondato il Sierra Leone Urban Research Centre ed è il Chair della Ong CatalyticAction.

Laura Saija è professoressa associata in Tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università di Catania. In precedenza, è stata Assistant Professor in City & Regional Planning presso l'University of Memphis (Tennessee, Usa). I suoi interessi di ricerca sono la ricerca-azione in pianificazione e il ruolo della società civile nei processi di pianificazione.

Angelo Salento è professore ordinario di Sociologia economica nell'Università del Salento. Si occupa soprattutto di finanziarizzazione, lavoro e sviluppo territoriale. È co-autore di *Foundational Economy* (Manchester University Press, 2017; Einaudi, 2019; Suhrkamp, 2019).

Raffaella Saporito è professoressa associata in Practice of Public Management presso la Sda Bocconi - School of Management. I suoi studi si concentrano sui modelli di management delle aziende di edilizia residenziale pubblica e sulle implicazioni in termini di inclusione abitativa, nell'ambito di collaborazioni con aziende e di progetti finanziati nazionali e internazionali.

Paola Savoldi è professoressa ordinaria di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Svolge attività di ricerca attorno al ruolo delle infrastrutture della vita quotidiana nei processi di trasformazione urbana.

Slavko Splichal, professore di Comunicazione e Opinione Pubblica all'Università di Lubiana e direttore del Centro di ricerca sulla comunicazione sociale. Le sue ricerche vertono su opinione pubblica, comunicazione politica, sfera pubblica e trasformazioni digitali della democrazia; tra i suoi lavori recenti, *The Gig Public* (Anthem Press, 2025), dedicato alle nuove forme di lavoro digitale.

Tuna Taşan-Kok, professoressa di Urban Governance and Planning presso il Dipartimento di Geografia Umana e Pianificazione dell'Università di Amsterdam. La sua attività di ricerca si concentra sulla governance urbana, sui processi di sviluppo trainati dalla valorizzazione immobiliare e sulla regolazione urbanistica, con particolare attenzione alle interrelazioni tra pianificazione territoriale e investimenti immobiliari.

Carla Tedesco è professoressa associata di Tecnica e pianificazione urbanistica all'Università Iuav di Venezia, dove ha coordinato il corso di laurea triennale in Urbanistica e Pianificazione del territorio. Tra i suoi interessi di ricerca la rigenerazione urbana nel contesto delle disuguaglianze territoriali e l'innovazione degli strumenti dell'azione territoriale.

Maurizio Tira è professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica, dell'Università degli Studi di Brescia. Svolge attività di formazione e di ricerca nel settore della pianificazione urbanistica e della mobilità.

Michele Zazzi è professore ordinario in Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria e Architettura all'Università di Parma. L'attività di ricerca riguarda principalmente i temi della rigenerazione urbana e della qualità dello spazio pubblico negli insediamenti urbani.



Finito di stampare il 25 maggio 2026
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso Str Press s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00071 Pomezia (Roma)

Nelle città e nei territori contemporanei, la dimensione pubblica appare sempre più spesso soggetta a processi di erosione che la riducono a funzione accessoria entro logiche economiche e dispositivi di governance sempre più complessi. In un contesto segnato da dinamiche di privatizzazione, finanziarizzazione e progressiva depoliticizzazione dei processi decisionali, a partire dalle riflessioni maturate nella XXVII Conferenza della Società italiana degli urbanisti, *Publicness, città e territori* riporta al centro del dibattito urbanistico una nozione tanto densa quanto problematica, assumendola sia come chiave interpretativa sia come orizzonte operativo.

Il volume ragiona sulla *publicness* intesa come «condizione dell'essere pubblico» entro una dimensione che, al di là della natura giuridica di beni, spazi e servizi, comprende forme di accesso, uso, gestione, partecipazione e produzione di valore collettivo. Nel confronto costante tra riflessioni teoriche e pratiche, il volume mette in luce la necessità di spostare l'attenzione dal solo contrasto delle disegualianze alla costruzione di condizioni di eguaglianza, riconsiderando profondamente fini e strumenti dell'azione pubblica.

Articolato in tre parti, il libro propone interpretazioni e dialoghi tematici intorno al concetto di *publicness*; ne esplora le declinazioni in ambiti di pratiche rilevanti per l'urbanistica – dall'abitare al progetto di spazio pubblico, dalla mobilità alla gestione dei rischi, fino agli impatti delle tecnologie digitali; chiude con un focus su Milano in cui osservare tensioni, contraddizioni e possibilità di ricostruzione della dimensione pubblica.

Ne emerge un quadro articolato e non esaustivo, che restituisce la complessità di un concetto multidimensionale e al tempo stesso rilancia una domanda di fondo: in che modo l'urbanistica può contribuire oggi a produrre, sostenere e rinnovare la dimensione pubblica della città e dei territori?



Antonella Bruzzese insegna Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di trasformazione urbana all'intersezione tra progetto urbano e politiche, con una forte attenzione alle forme di disegno, gestione e uso dello spazio pubblico. Dirige il master «Usi temporanei» ed è stata responsabile scientifica della XXVII Conferenza della Società italiana degli urbanisti.