

Il Ruolo del Territorio Nelle Politiche Europee di Rigenerazione Urbana e Il Bisogno di Una “Svolta Ecologica”

The Role of the Territory in European Policies of Urban Regeneration and the Need for an “Ecological Turnover”

ANNA SILVIA BRUNO

University of Turin, Torino, Italia.

ABSTRACT: This paper aims to draw attention to the theme of urban and territorial regeneration both in European and Italian regional policies, to closely observe the (internal and external) transformations and dynamics that have marked the territories, today strongly upset by a global health emergency. Europe is now called to question itself on issues relating to “environmental” security (and therefore also on the possibility of “creating” a new smart dimension for cities) and on the needs of social, economic and territorial cohesion.

KEYWORDS: European regional policies; urban regeneration; cohesion policy; smart cities; territorial governance; ecological sustainability.

SUMMARY: Introduzione; 1 Le iniziative europee per uno sviluppo economico sostenibile ed esigenze di rigenerazione urbana; 2 Coesione sociale e uguaglianza sostanziale nelle politiche europee; 3 Rigenerazione urbana e beni comuni; 4 Qualche esempio italiano di interventi di rigenerazione urbana; 5 Le smart cities: un elemento chiave per un nuovo sviluppo urbano?; Conclusioni.

INTRODUZIONE

Nel gennaio 2001, in occasione dell’adozione della seconda relazione sulla politica regionale e di coesione, la Commissione europea ha avviato una serie di dibattiti su come questa politica avrebbe dovuto essere esaminata nel periodo 2007-2013, in un’Europa allargata, discutendo di aree urbane e Regioni impegnate in un processo di riflessione sulla revisione dei fondi strutturali, politiche regionali e possibili conseguenze sulla politica urbana. La questione urbana è da sempre emersa, dunque, nel suo ruolo fondamentale per la coesione economica e sociale in Europa e con la seconda relazione della Commissione europea essa è stata posta al centro del cambiamento economico, sociale e territoriale¹, dove le città

1 *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second report on economic and social cohesion adopted by the European Commission on 31 January 2001, 2001/C 193/15, su http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2001.193.01.0070.01.ENG.

rappresentavano un luogo chiave per il perseguimento di una strategia per la coesione e lo sviluppo sostenibile².

La politica di sviluppo regionale dell'Unione europea, insieme ad uno stanziamento cospicuo e frequente di fondi strutturali destinati alle aree urbane, avrebbero potuto garantire (qualora gli obiettivi comunitari avessero incontrato l'interesse degli Stati membri o degli enti locali) lo sviluppo di infrastrutture, la creazione di nuove reti tra Regioni, settori economici o istituzioni, il supporto ad imprese di servizio pubblico; e in termini di una maggiore convergenza delle aree urbane avrebbero potuto incentivare la rigenerazione urbana, contenere il degrado ambientale; mentre ai fini di una maggiore coesione sociale avrebbero potuto favorire le pari opportunità, l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati, la formazione professionale per valorizzare le attività economiche nelle aree urbane, la formazione professionale degli immigrati. Negli ultimi vent'anni, le azioni comunitarie in materia urbana si sono moltiplicate e hanno assunto varie forme; inoltre, attraverso i quadri comunitari di sostegno, la Commissione, in particolare tra il 1989 e il 1999, ha sostenuto oltre cinquanta Progetti Pilota Urbani (UPP), in conformità a quanto previsto dall'art. 10 (sulle azioni innovative) dello *European Regional Development Fund* (ERDF) nella sezione "Rigenerazione urbana e riconversione industriale", per promuovere l'innovazione urbana e la sperimentazione in materia economica, sociale e ambientale con l'obiettivo di sviluppare un "approccio integrato"³.

La fase in cui ci troviamo attualmente a livello europeo è una fase in cui all'interno dell'UE esiste una vasta gamma di esperienze riguardo ai problemi urbani e alla politica urbana ma nessun Trattato che disciplini la materia (Van Den Berg, Braun, Van Der Meer, 1998). Il modo in cui ogni Stato membro gestisce le questioni urbane varia notevolmente: alcuni Paesi hanno elaborato una politica urbana più definita (ad esempio, Regno Unito, Francia, Paesi Bassi), altri hanno scelto di svilupparla per lo più attraverso l'adeguamento dei programmi europei a livello locale (Parkinson, 1997; Parkinson, Legale, 1995, p. 31). Una varietà che ha reso finora

2 «The urban question, which is at the heart of economic, social and territorial change. Cities are a key location for the pursuit of a strategy for cohesion and sustainable Development», Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Second Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, 31.1.2001COM(2001) 24 final, disponibile su [http://aei.pitt.edu/39015/1/COM_\(2001\)_24_final.pdf](http://aei.pitt.edu/39015/1/COM_(2001)_24_final.pdf), XXIV.

3 Sempre a norma dell'articolo 10, nel 1989 la Commissione ha lanciato il programma RECITE (Regioni e città d'Europa) per promuovere progetti interregionali e lo scambio di esperienze attraverso e tra reti sviluppate tra città e Regioni all'interno dell'Europa (ad esempio *Eurocities* e *Quartiers en crise*, quest'ultimo, in particolare si concentra sullo sviluppo dell'approccio integrato per la rigenerazione delle aree urbane in sofferenza).

impossibile la costruzione di una base reale su cui progettare una politica europea coesa e comune. Per questo motivo, in questa fase, è sembrato da subito di fondamentale importanza che i diversi Stati membri imparassero gli uni dagli altri e si impegnassero in un processo di dialogo in cui poter condividere le esperienze per comprendere cosa funzionasse e cosa no, al fine di consegnare all'UE gli strumenti più utili per lo sviluppo di una politica urbana comune, anche nelle sue sole linee guida, considerato che, ad oggi, essa soffre l'assenza dei poteri legislativi, delle necessarie risorse finanziarie, della capacità organizzativa e della competenza politica per sviluppare una tale agenda, un quadro politico in grado di pianificare le attività degli Stati membri. In questo scenario, ulteriormente complicato dal lento sviluppo della "dimensione sociale" e dalle criticità in termini di crescita economica e di competitività, sembrava auspicabile che l'UE continuasse a sostenere la sperimentazione della politica urbana, la diffusione delle migliori pratiche e un innalzamento graduale delle questioni urbane nell'agenda politica.

Il presente contributo si propone di richiamare l'attenzione sul tema della rigenerazione urbana e territoriale sia nelle politiche regionali europee, sia in quelle italiane, per osservare da vicino le trasformazioni e le dinamiche (interne ed esterne) che hanno segnato i territori, oggi fortemente stravolti da una emergenza sanitaria globale che, evidentemente solleva nuovi spunti di riflessione in tema di sicurezza "ambientale" e di esigenze di coesione sociale, economica e territoriale.

1 LE INIZIATIVE EUROPEE PER UNO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE ED ESIGENZE DI RIGENERAZIONE URBANA

L'iniziativa comunitaria Urban è stata la prima azione dell'Unione europea incentrata esclusivamente sulle città, con l'obiettivo di elaborare politiche volte alla rigenerazione e alla coesione nell'ambito di quartieri svantaggiati⁴. Ha fatto seguito un secondo ciclo di progetti pilota, ripresi dal Trattato di Amsterdam per sottolineare la centralità delle politiche di coesione e la necessità di coordinamento tra gli Stati membri al fine di ridurre gli squilibri e gli svantaggi urbani; la stessa Commissione europea nel documento "Verso un'agenda urbana nell'Unione europea" (1997) si è preoccupata di mettere in evidenza tanto le opportunità quanto le difficoltà

4 Durante il periodo 1994-1999, *Urban I* ha avviato programmi in 118 aree urbane con lo stanziamento di circa 900 milioni di euro per la realizzazione di programmi che hanno inciso sul miglioramento della qualità della vita nelle aree più deboli e sul ripristino delle infrastrutture, le azioni sul mercato del lavoro, l'inclusione sociale, il miglioramento della qualità ambientale.

presenti sul territorio urbano, proprio per segnalare e confrontare i punti di forza e di debolezza delle città europee⁵.

Più nello specifico, il progetto Urban II si faceva portatore dell'iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale per la sostenibilità nei distretti urbani in difficoltà; Urban II mirava in modo più specifico a promuovere la progettazione e l'attuazione di modelli innovativi di sviluppo per la rigenerazione economica e sociale delle aree urbane in difficoltà, ad incrementare lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea come conseguenza delle linee guida promosse dalla Commissione nell'ottobre 1998, in cui si incentivava l'importanza della dimensione urbana nell'ambito della politica comune, sostenendola attraverso i programmi di sviluppo regionale finanziati dai fondi strutturali. L'iniziativa di Urban II ha pertanto un valore aggiunto rispetto al passato, quale sostegno ad iniziative innovative per lo sviluppo economico sostenibile e la rigenerazione sociale nell'ambito delle aree urbane europee; il collegamento tra gli approcci innovativi su piccola scala e la partecipazione integrata ai principali programmi dei fondi strutturali nel perseguimento dell'attuazione di strategie di rigenerazione innovative, urbane, economiche e sociali nelle città di piccole e medie dimensioni, in aree degradate all'interno di aree urbane strategiche.

Tuttavia, le iniziative intraprese non hanno contribuito a sviluppare un progetto concreto che ponesse le città al centro della politica europea, quanto, piuttosto, a sottolineare quelle che erano le preoccupazioni e gli affanni dei territori nelle politiche regionali. Alla fine degli anni Novanta, la Commissione ha, infatti, pubblicato un documento fondamentale sullo sviluppo urbano sostenibile che si poneva l'obiettivo di gettare le basi dell'approccio urbano dell'Unione europea e che è stato accolto molto favorevolmente al Forum urbano dell'UE, tenutosi a Vienna nel dicembre del 1998 (Le Galès, 2002)⁶. Gli Stati membri in quell'occasione mostrarono la volontà di perseguire lo sviluppo di una politica urbana comune (Van Den Berg, Braun, Van Der Meer, 1998) e a cui fece seguito l'ulteriore riforma, da parte del Consiglio europeo, dei fondi strutturali e dei fondi di coesione al fine di migliorare la competitività economica, le prestazioni delle Regioni

5 *Urban Audit* è un progetto europeo che, nell'ambito delle politiche di coesione, si propone, sotto forma di indagine, di raccogliere dati comparabili sulle aree urbane, v. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

6 In occasione del Forum di Vienna, fu riaffermata l'importanza delle città, anche in termini di soggetti legittimati ad agire nell'interesse del cittadino e dunque in virtù dei principi di sussidiarietà, di coesione sociale, di efficienza economica, di sviluppo sostenibile, al fine di rafforzare la capacità locale di agire. L'aspetto più interessante fu la promozione della dimensione urbana come dimensione trasversale a tutte le politiche europee.

e dei Paesi meno sviluppati, con il riconoscimento del fondamentale contributo delle città allo sviluppo economico territoriale.

Gli *Structural Funds* hanno concretamente incrementato il ruolo della città, durante gli anni Novanta, per lo più come conseguenza del crescente riconoscimento del ruolo che esse hanno svolto nella crescita economica e nelle relazioni competitive (G. Aldskogius, 2000, p. 8); in virtù di una maggiore effettività del principio di sussidiarietà, le città hanno richiesto che le politiche per affrontare le questioni urbane fossero gestite secondo le loro esigenze, determinando una serie di pressioni sulla Commissione europea affinché fossero maggiormente coinvolte nelle questioni di loro competenza (ciò è stato fatto sia sulla base individuale che collettiva attraverso reti urbane come *Eurocities*⁷).

Parallelamente a questi sviluppi, numerosi Presidenti europei hanno sottolineato il ruolo delle città già a partire dai primi anni Duemila, quando, la Presidenza francese ha pensato di introdurre l'Agenda di Lille (o il *Multi Annual Programme of Co-operation in Urban Affairs within the European Union*)⁸ con lo scopo di sviluppare un quadro di riferimento comune e permanente entro il quale, pur mantenendo le differenze tra i Paesi, tuttavia si avvertiva l'esigenza di organizzare un approccio integrato, volto alla condivisione di esperienze utili sull'uso più efficace dei fondi strutturali destinati alle aree urbane. Con l'Agenda di Lille, infatti, i ministri guardavano ad uno sviluppo sostenibile in cui fossero chiari gli obiettivi di fondo, ossia quello di supportare la Commissione nel rafforzare e completare gli interventi comunitari a favore delle città e a migliorare il loro coordinamento; di incoraggiare il dialogo e la ricerca in materia urbana⁹.

Questo ha determinato un rafforzamento della gerarchia urbana e, di conseguenza, delle disuguaglianze già presenti nella città e tra le città. Da qui,

7 <http://www.eurocities.eu>, un portale recente, sorto principalmente per garantire un maggiore accesso da parte delle città alle politiche europee, per facilitare lo scambio di conoscenze tra città e per supportare l'inserimento delle problematiche urbane all'interno dell'agenda politica.

8 L'Agenda di Lille è una proposta per un programma pluriennale di cooperazione negli affari urbani nell'Unione europea. È stato adottato nell'incontro informale dei ministri che si occupano degli affari urbani a Lille il 3 novembre 2000. Il programma si basa su un rapporto preparato dalla commissione per lo sviluppo territoriale nell'autunno del 2000 con l'obiettivo principale di aiutare gli Stati membri, la Commissione e le città a dare una forma più tangibile agli obiettivi politici definiti a livello europeo per le sfide che le città dovranno affrontare, <http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/lille-action-programme/>.

9 Così era specificato nel documento «The new stage that is beginning must allow a common approach to be formalized through new ways of co-operation, although without standardizing urban policies, and Community interventions to be developed in favour of cities. Moreover, it would be convenient to systematically analyze the impact of different EU policies from the point-of-view of urban interests. This is the objective of the working programme prepared by the Urban Experts and adopted by the Committee on Spatial Development», CSD, 2000, 5.

l'esigenza di incentivare e sostenere una maggiore distribuzione territoriale della crescita economica e dei suoi benefici attraverso lo sviluppo di reti urbane a livello regionale, interregionale e internazionale per promuovere uno sviluppo più equilibrato. Il modello scelto a questo scopo è stato quello policentrico che potesse garantire un maggiore equilibrio della crescita e dell'occupazione a livelli interregionali e infraregionali, tra aree urbane e al loro interno in termini di coesione sociale, prevenendo e/o contrastando fenomeni di esclusione sociale. Allo stesso tempo, lo sviluppo economico avrebbe dovuto essere sostenibile, dunque privo di un impatto negativo sull'ambiente urbano, e la *governance* urbana avrebbe dovuto essere declinata su dinamiche che potessero facilitare, in termini istituzionali e politici, gli sviluppi descritti sopra e un'attiva partecipazione, gli stessi di tutti i cittadini (R. Atkinson, 2007, p. 6).

La stessa Carta di Copenaghen, nello specifico, articolava intorno ad una serie di obiettivi le coordinate della crescita e della sostenibilità nel rispetto delle identità e delle diversità territoriali e culturali¹⁰. In particolare, si prevedeva l'integrazione del potenziale locale in strategie per lo sviluppo urbano e regionale; l'utilizzo delle identità locali per adattarsi ai cambiamenti globali; lo sviluppo di un approccio integrato alla politica per promuovere il ruolo delle città nello sviluppo regionale, nella coesione regionale e in un modello urbano policentrico; il coordinamento delle strategie per lo sviluppo urbano e regionale e il supporto ai partenariati tra attori pubblici e privati; l'adozione di prospettive sostenibili a lungo termine; l'uso della cultura locale per tutelare le diversità e le identità locali; la promozione delle tradizioni locali nella rigenerazione urbana; la creazione di ambienti diversi con l'inclusione di tutte le culture in fase di sviluppo; l'accesso per tutti ai trasporti, ai posti di lavoro, all'abitazione, all'istruzione e ai servizi sociali; il rafforzamento della partecipazione pubblica al processo decisionale¹¹.

2 COESIONE SOCIALE E UGUAGLIANZA SOSTANZIALE NELLE POLITICHE EUROPEE

La Commissione europea ha ribadito da sempre l'importanza di «garantire la partecipazione dei soggetti locali affinché i loro bisogni fossero recepiti nell'attuazione della legislazione o dei programmi»¹²;

10 <https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/copenhagen-en.pdf>.

11 Per un approccio più pragmatico alla Carta di Copenaghen, si veda il report interessante del Ministero dell'ambiente in Danimarca (Dipartimento di *Spatial planning*) alla Conferenza *European Cities in a Global Era – Urban Identities and Regional Development* che si è tenuto a Copenaghen nel Novembre del 2002, http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/european_cities_uk.pdf.

12 Commissione delle Comunità europee, 1997a, 7-8.

da qui la necessità di «... creare partenariati attraverso i quali residenti e attori locali con un ruolo chiave possano influenzare il futuro delle loro comunità, contrastando allo stesso tempo la tendenza verso bassi livelli di partecipazione e una maggiore alienazione dal processo politico»¹³. Questi punti sono stati ripresi dal Comitato delle Regioni (1998) e dal Comitato economico e sociale (1998) che ne hanno enfatizzato l'importanza in un approccio *bottom up* che ha posto le esigenze dei cittadini e della comunità svantaggiate al centro di ogni iniziativa, in armonia con la portata del principio di sussidiarietà.

Tali proposte sono state promosse nell'ambito delle conferenze politiche dei responsabili delle politiche urbane europee negli ultimi anni: gli incontri a Londra nel 2002 e a Milano 2003 sono stati buoni esempi di questo processo, contesti in cui si è rispettivamente sottolineato che se l'UE desiderava soddisfare le ambizioni di Lisbona, avrebbe dovuto utilizzare le città come catalizzatori economici, creare politiche di coesione e soprattutto avviare politiche regionali europee ambiziose, a forte orientamento urbano. Durante il vertice di Milano, alla dimensione urbana era stata dedicata una specifica collocazione nell'ambito dei programmi dei fondi strutturali, con il ruolo delle autorità locali rafforzato e migliorato, una maggiore flessibilità nel definire la gamma di possibili iniziative per tenere conto sia della competitività che della coesione sociale, oltre a una maggiore flessibilità per i progetti destinati a coprire aree metropolitane più vaste¹⁴.

Pertanto, negli ultimi anni, la Commissione ha potuto consolidare una serie di politiche di alloggio, intervenendo attraverso diversi strumenti a sua disposizione, come la regolamentazione delle politiche di concorrenza relative al concetto di "Servizi di interesse economico generale" (SGEI) e l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato in diversi contesti, le disposizioni regolamentari che hanno consentito di utilizzare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sul miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni per gruppi marginali e altro ancora. Senza dubbio, l'edilizia abitativa è stata una delle principali tematiche condivise ben oltre i confini delle istituzioni dell'UE, con il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni non profit, dei movimenti sociali, dei gruppi di attivisti indipendenti che richiedevano un impegno più equo da parte delle istituzioni pubbliche e denunciavano politiche nazionali ed europee a supporto del

13 Commissione delle Comunità europee, 1998.

14 *The future of Europe's cities: the European City Summit in Noordwijk and Leiden (The Netherlands)*, IP/04/1240, Brussels, 18 October 2004, su http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1240_en.htm?locale=en.

mercato immobiliare sempre meno regolamentato e delle drammatiche conseguenze sulla vita delle persone (L. Colini, 2016). Programmi come TERRA¹⁵, insieme alla formazione di reti di città transeuropee, sembrano essere presagio di maggiori livelli di cooperazione e coordinamento, in una nuova ottica in cui l'elemento centrale delle proposte è lo sviluppo di un "approccio dal basso verso l'alto" per una rigenerazione urbana strettamente collegata alla lotta all'esclusione sociale e alla necessità di recuperare le periferie. A riprova di ciò, la Commissione ha ribadito come sia sempre più importante «garantire la partecipazione dei soggetti locali affinché i loro bisogni siano recepiti nell'attuazione della legislazione o dei programmi»¹⁶; da qui la necessità di «... creare partenariati attraverso i quali residenti e attori locali con un ruolo chiave possano influenzare il futuro delle loro comunità, contrastando allo stesso tempo la tendenza verso bassi livelli di partecipazione e una maggiore alienazione dal processo politico»¹⁷. Questi punti sono stati ripresi dal Comitato delle Regioni (1998) e dal Comitato economico e sociale (1998) che ne hanno enfatizzato l'importanza in un approccio *bottom up* che ha posto le esigenze dei cittadini e della comunità svantaggiate al centro di ogni iniziativa, in armonia con la portata del principio di sussidiarietà.

La coesione sociale è diventata allora un parametro fondamentale per una maggiore efficacia del principio di uguaglianza sostanziale ed una tutela effettiva dei diritti sociali (dalla lotta alla esclusione e all'emarginazione sociale, alle politiche familiari e giovanili, fino alla integrazione degli stranieri e alle normative in tema di edilizia residenziale pubblica e di diritto all'abitazione)¹⁸ a patto che riceva un adeguato supporto da parte di politiche efficienti. «Un ecosistema protetto è una condizione irrinunciabile per preservare i legami comunitari, specie se i problemi di inquinamento e di cattiva gestione dell'ambiente tendono a concentrarsi in determinate aree geografiche. Una corretta gestione degli assetti territoriali, con specifico riferimento alle attività di insediamento residenziale, assolve alla medesima funzione: un territorio mal amministrato rischia di accentuare le differenze

15 TERRA, *An Experimental Laboratory in Spatial Planning*, op.cit.

16 Commissione delle Comunità europee, 1997a, 7-8.

17 Commissione delle Comunità europee, 1998.

18 Nello specifico: tutela dei soggetti deboli, cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2003; l.r. Toscana n. 41 del 2005; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006; l.r. Liguria n. 12 del 2006; l.r. Lombardia n. 3 del 2008; l.r. Molise n. 13 del 2014; lotta all'esclusione e all'emarginazione sociale, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2004; l.r. Lazio n. 26 del 2007; l.r. Toscana n. 77 del 2013; l.r. Basilicata n. 26 del 2014; tutela della famiglia, dei minori e dei giovani, l.p. Trento n. 1 del 2011 e la l.r. Toscana n. 45 del 2013, e, rispettivamente, la l.r. Liguria n. 6 del 2009; politiche per la integrazione degli stranieri, l.r. Toscana n. 29 del 2009; politiche di supporto al diritto all'abitazione, l.r. Piemonte n. 3 del 2010 e l.r. Calabria n. 21 del 2010.

tra consociati in termini quanto meno di vivibilità complessiva. Le distanze non sono solo raffigurabili in termini di posizione sociale e di disponibilità di beni materiali, ma anche come lontananza fisica di alcuni contesti rispetto agli ambienti più vivaci e produttivi: perciò, un sistema di infrastrutture e di servizi di trasporto efficiente e accessibile concorre anch'esso a supportare i programmi di coesione sociale» (Q. Camerlengo, 2015, p. 16).

Questa sorta di obbligazione soggettiva a cooperare nel perseguimento di una coesione sociale anche attraverso la fruizione del bene comune e nel rispetto dell'interesse altrui richiede necessariamente un atteggiamento di reciproca lealtà, soprattutto all'interno di società pluralistiche ed eterogenee che necessitano di un equilibrio funzionale a rendere reciprocamente adattabili e dunque compatibili le differenze. La solidarietà come la leale collaborazione e il principio di uguaglianza, il principio unitario e quello autonomistico (previsto in Italia dall'art. 5 Cost.) costituiscono la base su cui sviluppare politiche urbane sociali uniformi e inclusive e su cui le comunità locali sono chiamate a trovare un punto di equilibrio tra gli interessi presenti nella comunità locale e tra gli indirizzi politici e l'azione diretta dello Stato.

3 RIGENERAZIONE URBANA E BENI COMUNI

Il tema della rigenerazione urbana si impone come discorso legato sia alla tutela del suolo (in quanto risorsa non rinnovabile ma in pericolo per i numerosi fenomeni di impermeabilizzazione), che alla sicurezza del territorio e, inevitabilmente, alla crisi economica, sanitaria, sociale, ambientale, ai cambiamenti climatici, ai fenomeni migratori, solo per riprendere alcune delle criticità emergenti in questi ultimi decenni e che incidono sul governo del territorio urbano: ripartire dalla città consente di richiamare l'attenzione delle istituzioni locali e nazionali sulle problematiche che investono gli agglomerati urbani, restituendo alla città il suo essere a un tempo centro di innovazione produttiva e di innovazione sociale (R. Dipace, 2014, p. 239). Da qui la necessità di riprogettare la città secondo un modello più vicino al cittadino in cui dare ascolto ai temi centrali del welfare urbano, alla sostenibilità energetica ed ambientale, alle politiche di coesione (nella sua declinazione economica-sociale-territoriale, P. Urbani, 2011) e di progettare politiche di rigenerazione urbana volte al recupero del tessuto urbano in una prospettiva che non può più essere soltanto nazionale ma che trova nella documentazione europea il fondamento più ampio e profondo, a partire dalla più lontana Agenda 21 fino alla Carta di Lipsia del 2007, alla Carta urbana europea del 2008, alla Dichiarazione di Toledo del 2010, agli indirizzi strategici europei di Europe 2020. Il

concetto di rigenerazione o di rinnovo urbano è comprensivo di programmi o progetti di intervento che non si esauriscono nel recupero del degrado fisico della città ma provvedono ad elaborare obiettivi differenti che mirano a incidere sulle condizioni di disagio che determinano il decadimento: in questo senso la rigenerazione, insieme ad una gestione urbana più efficiente, è un insieme integrato di azioni di carattere fisico – economico – di inclusione sociale all’insegna della sostenibilità, della sussidiarietà, della partecipazione, della coesione sociale e territoriale (A. Calafati, 2003)¹⁹. In altre parole, la rigenerazione, attraverso approcci integrati, diventa uno strumento utile ai cittadini che possono reclamare il proprio diritto alla qualità della vita all’interno della città intesa come spazio pubblico, sociale, architettonico secondo una programmazione di più ampio respiro, nel senso di articolarsi su un piano politematico che coinvolge anche interessi estranei alla materia dell’urbanistica e che per questo motivo si rivolge a tutti gli attori potenzialmente interessati alla pianificazione del territorio; il carattere strategico della rigenerazione, inoltre, fa sì che gli interventi predisposti diventino strumenti ordinari di pianificazione territoriale ed il piano strategico uno strumento da poter essere trasposto anche nelle aree urbane a dimensioni più imitate rispetto alle aree vaste (R. Dipace, p. 241). Gli stessi programmi di *Social Housing* svolgono un ruolo determinante ai fini della rigenerazione, seppure da una prospettiva differente, quella appunto dell’ “abitare sociale”, utile a ipotizzare non solo modelli nuovi di progetto urbano e architettonico ma anche nuovi modelli di gestione sociale (G. Paciullo, 2008).

Il problema del recupero e della riqualificazione di “beni comuni urbani” segna oggi il livello di degrado che ha coinvolto le infrastrutture, sia nella manutenzione che nella gestione, anche a causa della crisi economico finanziaria che, incidendo sulle risorse pubbliche, ha contribuito a favorire il declino degli spazi e dei servizi pubblici, accompagnandosi ad un disinteresse dilagante dei cittadini verso l’intero ecosistema urbano (U. Mattei, 2011, p. 52; E. Vitale, 2013). In questa cornice, è emersa l’importanza del bene comune, in quanto tale strumentale al soddisfacimento di un interesse collettivo e “pubblico” nel senso di essere potenzialmente idoneo a soddisfare un’azione sociale, ossia lo svolgimento della vita sociale di una determinata comunità insediata sul territorio. I beni comuni, in altre

19 In questo senso, in Europa, si è operato sulle Banlieus francesi con il progetto nazionale PNRU ad opera dell’ANRU; sui quartieri di Bijlmermeer di Amsterdam, di Augustenborg a Malmo, di Ballymun a Dublino tutti esempi che si possono ora annoverare tra le *best practices* di rigenerazione urbana europea utili a migliorare in modo reale ed efficiente la qualità della vita, lo sviluppo socioeconomico, l’attrattività..

parole, garantiscono accesso e fruizione universali, rivolgendosi ai membri della comunità, compresi coloro che parteciperanno ai processi decisionali in loro tutela (P.L. Crosta, 2000, p. 42): questo significa che, all'interno di una città, dove la varietà di spazi è ampia, si sono distinti quei luoghi che, «individuati e progettati come pubblici, sono oggetto di cura e di adozione da parte di abitanti, scuole, associazioni, mentre altri – spesso luoghi privati abbandonati, sono resi pubblici con forme di appropriazione da parte di movimenti sociali [...] Qui, più che in altre esperienze, gli spazi pubblici non restituiscono solo cittadini come utenti-clienti, ma come *citizenry*, persone attive in grado di tematizzare la materia pubblica» (I. Vitellio, 2005, p. 12).

Quando il problema dei beni comuni è emerso, l'Italia non si è dimostrata insensibile al tema, tant'è che la c.d. Commissione Rodotà (istituita il 21 giugno 2007 con decreto del Ministro alla Giustizia per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile) introdusse, all'art. 1, co.3, lett. c), la categoria dei beni comuni, *ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge ... Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque*. Nella Relazione di accompagnamento al Disegno di legge delega si specificava come la categoria dei beni comuni non rientrasse strictu sensu nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. *Sono beni che – come si è anticipato – soffrono di una situazione altamente critica, per problemi di scarsità e di depauperamento e per assoluta insufficienza delle garanzie giuridiche. La Commissione li ha definiti come cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità* (A. Lucarelli, 2013)²⁰.

La gestione dei beni comuni dovrebbe svilupparsi dunque in virtù di un processo cooperativo che prevede un utilizzo duraturo dei beni

20 https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=aMPQOVMjMFx903PMTeaf2Kd?contentId=SPS47624&previousPage=mg_1_12_1. I lavori della Commissione si conclusero nel febbraio 2008 con la Proposta di articolato sopra menzionata che non ha avuto seguito a causa della fine anticipata della legislatura.

con l'obiettivo di preservarli per le generazioni future attraverso forme di auto-governo sottratte all'autorità esterna (E. Ostrom, 1990) e secondo forme di interdipendenza reciproca tra soggetti pubblici e privati che si determinano all'interno dell'azione cooperativa secondo una serie di condizioni di partenza (come quella della condivisione della modalità cooperativa per il raggiungimento del risultato finale, o quella della uguale posizione di partenza, o ancora la leale collaborazione tra i partecipanti e l'interdipendenza di diritti e doveri degli uni con quelli degli altri) nell'accettazione, sempre reciproca, del «linguaggio dei diritti e quello del rule of law ... alla luce del principio di solidarietà nella sua massima estensione» (F. Viola, 2016, p. 393).

Oggi, la nozione di beni comuni «non è l'auspicio di un ritorno al pubblico ai danni del privato, ma piuttosto la tensione verso un'alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga oltre la contrapposizione pubblico/privato» (M.R. Marella, 2012, p.11) fino a comprendere beni materiali (come l'acqua²¹, ma anche le risorse naturali legate all'ambiente, al patrimonio storico, culturale o artistico del paese) e risorse immateriali (come le creazioni intellettuali in continua trasformazione); pur restando, quello di "bene comune", un concetto "aspecifico e anfibologico" (F. Rinaldi, 2014, p. 45), esso si dimostra essere funzionale all'esercizio di certi diritti fondamentali e allo sviluppo della persona umana. I beni comuni sono necessari «per garantire alle persone il godimento dei diritti fondamentali e per individuare gli interessi collettivi, le modalità di uso e gestione dei beni stessi» (S. Rodotà, 2013, p. 107). Beni comuni che, oggi, con una emergenza sanitaria ancora in corso, necessitano di essere ripensati in una prospettiva di sicurezza ambientale e di sostenibilità ecologica.

4 QUALCHE ESEMPIO ITALIANO DI INTERVENTI DI RIGENERAZIONE URBANA

Negli ultimi anni molti Comuni italiani hanno adottato una particolare regolamentazione per la cura condivisa dei beni comuni urbani, dando attuazione, nello specifico, agli art. 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 della Costituzione. Nel 2014, ad esempio, il Comune di Bologna ha approvato il

21 Si ricorda a questo proposito la delibera n. 740 del giugno del 2011 con cui la Giunta comunale di Napoli «ha deciso di attivare un articolato percorso di consultazione e di approfondimento giuridico, economico e organizzativo che coinvolge il Forum dei movimenti per l'acqua, i comitati e le organizzazioni della cittadinanza attiva e, dall'altra, esperti nei diversi settori di interesse, ai fini di sviluppare un nuovo modello di gestione del servizio idrico integrato, individuando le corrette e legittime soluzioni tecnico-amministrative per l'implementazione dello stesso».

“Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” in cui i beni comuni urbani sono distinti tra beni materiali, immateriali e digitali, riconosciuti dal Comune e dai cittadini come funzionali al benessere individuale e collettivo²², seguito da quello di Siena²³, di Chieri che consente al Comune, anche al fine di tutelare le generazioni future, tutela i beni che la collettività riconosce come comuni, in quanto funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali delle persone nel loro contesto ecologico urbano e rurale²⁴; nel 2015 è stata la volta dei Comuni di Trento²⁵, Bedizzole (Bs)²⁶; e ancora, nel 2016 la lista si è arricchita dei Comuni di Torino²⁷, Genova²⁸, Anagni (Fr)²⁹, Caserta³⁰, Almese (To)³¹; nel 2017 il Comune di Scoppito (Aq)³², quello di Paternò (Ct)³³, solo per fare alcuni esempi³⁴. Si tratta di iniziative che mirano a superare quella staticità determinata dal modello della zonizzazione per garantire invece una certa elasticità, dinamicità nella gestione dei beni comuni volti a soddisfare l’interesse della collettività attraverso la elaborazione di linee guida (all’interno del programma di rigenerazione) piuttosto che regole specifiche determinate dai piani urbanistici. In questa prospettiva, la legislazione regionale è quella che lascia più ampio spazio ai Comuni, impegnati ad adottare un documento programmatico per la rigenerazione urbana quale presupposto di ogni intervento di rigenerazione (R. Dipace, p. 237).

22 <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>

23 <http://www.comune.siena.it/II-Comune/Amministrazione-Trasparente/Provvedimenti/Provvedimenti-organi-indirizzo-politico/Consiglio-Comunale-Archivio/Delibera-153-del-22.-05.2014-Regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-e-Amministrazione-Comunale-per-la-cura-e-la-rigenerazione-dei-beni-comuni-urbani-Approvazione>

24 <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/12/Regolamento-chieri.pdf>

25 <http://www.comune.trento.it/Comune/Atti-e-albo-pretorio/Regolamenti/A19-Regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-ed-amministrazione-per-la-cura-e-la-rigenerazione-dei-beni-comuni-urbani>

26 <http://www.comune.bedizzole.bs.it/istituzionale/documenti/regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-e-amministrazione-sui-beni>

27 <http://www.comune.torino.it/regolamenti/375/375.html>

28 http://www.comune.genova.it/sites/default/files/reg_collaborazione_cittadini_amministrazione_20161025_con_link.pdf

29 http://www.comune.anagni.fr.it/pagina2285_regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-e-amministrazione-per-la-cura-e-la-rigenerazione-dei-beni-comuni-urbani.html

30 http://www.comune.caserta.it/pagina814_regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-e-amministrazione-per-la-cura-la-rigenerazione-e-la-gestione-in-forma-condivisa-dei-beni-comuni-urbani-consultazione.html

31 http://www.comune.almese.to.it/wp-content/uploads/2017/03/Regol_cittadinanza-attiva.pdf

32 http://trasparenza.comune.scoppito.aq.it/archivio19_regolamenti_0_7281.html

33 http://www.comune.paterno.ct.it/po/mostra_news.php?id=1230&area=F

34 Il sito *labsus.org* è uno dei principali spazi di condivisione delle tematiche sulla sussidiarietà, la cittadinanza attiva, i beni comuni, la democrazia partecipativa.

Lo strumento è quello della collaborazione tra enti locali, Stato, Regioni e Città metropolitane³⁵, oltre che tra i cittadini e l'amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani, dando in particolare attuazione agli articoli 118, comma 4, 114, comma 2 e 117, comma 6 della Costituzione e intendendo per "amministrazione condivisa" un modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini ed amministrazione di condividere su un piano paritario risorse e responsabilità nell'interesse generale. Gli interventi di rigenerazione sono interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di coprogettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città (art. 2, co.1, lett. h) Reg. Bologna); l'intervento di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani è aperto a tutti e tutti i cittadini attivi possono svolgere interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni come singoli o attraverso le formazioni sociali in cui esplicano la propria personalità, stabilmente organizzate o meno (art. 4, co. 1 e 2 Reg. Bologna). Principi fondamentali nel governo dei beni comuni sono la cura condivisa e la partecipazione nei processi decisionali e la manifestazione di interesse è formulata dai cittadini attivi attraverso una proposta di collaborazione per la cura, la gestione e la rigenerazione di beni comuni urbani da distinguere tra beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva (art. 2, co.1, lett. a Reg. Bologna).

Il patto di collaborazione, o di condivisione, invece, è lo strumento con cui il Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani, articolando l'intervento condiviso su differenti livelli di intensità; possono altresì realizzare interventi, a carattere occasionale o continuativo, di cura o di gestione condivisa degli spazi pubblici e degli edifici periodicamente individuati dall'amministrazione o proposti dai cittadini attivi. L'intervento è finalizzato a: integrare o

35 Ricordiamo a questo proposito l'art. 1, co. 46 della legge n. 56/2014 in base al quale "Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione".

migliorare gli standard manutentivi garantiti dal Comune o migliorare la vivibilità e la qualità degli spazi; assicurare la fruibilità collettiva di spazi pubblici o edifici non inseriti nei programmi comunali di manutenzione; il patto di collaborazione può inoltre prevedere la realizzazione di interventi, tecnici o finanziari, di rigenerazione di spazi pubblici e di edifici. Sempre il Comune di Chieri ha altresì previsto inoltre che, “ferme restando le forme di disposizione del titolo proprietario pubblico o privato previste dalla legge, beni comuni possono prendere forma definitiva di fondazioni aperte di scopo, community land trust, o di nuovi usi civici nell’interesse delle generazioni future” (art. 7, co. 4), intendendo con “community land trust” la possibilità di procedere attraverso trasferimenti di proprietà vincolati al perseguimento permanente di scopi legati all’interesse di una comunità di riferimento ed amministrata nell’interesse della medesima in modo aperto e partecipato (art. 3, co. 1 lett. p). Il Comune può inoltre riconoscere alcuni vantaggi fiscali per i cittadini partecipanti e fornire le attrezzature necessarie ai cittadini per svolgere le loro attività di cura.

Nel modello di Bologna, la soluzione di qualsiasi controversia è riferita ad un particolare comitato di conciliazione: qualora insorgano controversie tra le parti del patto di collaborazione o tra queste ed eventuali terzi può essere esperito un tentativo di conciliazione avanti ad un Comitato composto da tre membri, di cui uno designato dai cittadini attivi, uno dall’amministrazione ed uno di comune accordo oppure, in caso di controversie riguardanti terzi soggetti, da parte di questi ultimi (art. 33, co.1); mentre il Regolamento del Comune di Chieri consente la istituzione di una Giuria dei beni comuni, composta da 5 (cinque) membri sorteggiati di volta in volta, fra gli elettori del Comune nel rispetto dell’equilibrio di genere (art. 43). Insomma, sembra potersi concordare con chi sostiene che il modello adottato dal Comune di Chieri contenga le premesse sufficienti e necessarie per poter trasformare i diritti annessi alla gestione dei beni comuni in una istituzione di diritto privato, come può esserlo la fondazione o il *Community land trust* (CLT), o ancora, un trust nell’interesse di generazioni future; si tratta di una strategia sull’uso contro-egemonico del diritto privato (U. Mattei, A. Quarta, 2015, p. 322).

Una città “polifunzionale e policentrica”, dunque, che risponda ad esigenze di rigenerazione urbana in cui l’edilizia sostenibile si articola intorno a progetti di welfare culturale, di sicurezza urbana, di condivisione di spazi pubblici, di riqualificazione delle infrastrutture per una mobilità sostenibile (L. Lazzeroni, 2017, p. 37). Negli ultimi anni, in Italia ad esempio, sia il “Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del

Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia³⁶, sia l'edizione del 24 e 25 Ottobre del 2017 del Bando *ICity Lab*³⁷ hanno rappresentato occasioni per utilizzare risorse a supporto di modelli di gestione che coinvolgevano tutte le Pubbliche Amministrazioni (dallo Stato, ai Comuni, alle Città metropolitane, con particolare riguardo per queste ultime) al fine di realizzare una "visione di tipo cooperativo" che contribuisse a fare della dimensione metropolitana l'anello (non solo verticale ma anche, o soprattutto, orizzontale) cardine delle politiche urbane. I Bandi menzionati rappresentavano occasioni per discutere e affrontare concretamente i nuovi temi dell'emergenza, dalle nuove domande abitative all'inserimento di popolazioni svantaggiate, all'assistenza ai nuovi poveri³⁸, sebbene pochi Statuti delle Città metropolitane recentemente istituite si occupino al loro interno di politiche abitative. Lo ha fatto lo Statuto della Città di Bologna che, in tema di ambiente e governo del territorio (art. 13.3) promuove politiche di riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana attraverso accordi con i Comuni e con le Unioni e l'esercizio di funzioni di pianificazione territoriale, primariamente approvando il Piano territoriale generale metropolitano, che – in coerenza con gli indirizzi del Piano strategico – comprende le politiche ambientali sostenibili e di sviluppo insediativo e di edilizia sociale. Al successivo art. 15 sullo sviluppo sociale, sempre la Città di Bologna promuove e coordina le politiche sociali ed abitative nelle diverse parti del territorio metropolitano secondo principi di equità, con particolare riferimento alle condizioni di accesso e fruizione dei servizi (1); si impegna a promuovere politiche in grado di favorire la coesione e l'inclusione sociale con particolare attenzione alla lotta alla povertà. A questo scopo favorisce il coordinamento e l'integrazione fra servizi sociali e sanitari, con particolare riferimento alle categorie più fragili della popolazione.

5 LE SMART CITIES: UN ELEMENTO CHIAVE PER UN NUOVO SVILUPPO URBANO?

Oggi, secondo alcune stime, circa il 50% della popolazione residente in Italia vive nelle periferie e favorisce la trasformazione dello scenario urbano erodendo la cesura tra città e campagna, modificando l'idea stessa di città attraverso un "drammatico gioco al ribasso" in cui prendono il sopravvento

36 <http://www.forumpa.it/citta-e-territorio/dal-bando-per-la-riqualificazione-delle-periferie-a-una-nuova-idea-di-citta>.

37 <http://icitylab2017.eventifpa.it/>.

38 DPCM del 25 maggio 2016, http://www.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano.

fenomeni di *sprawl* urbano (ossia di espansione urbana disordinata della città verso le zone periferiche, G. Atkinson, T. Oleson, 1996, p. 609; N. Chin, 2002; B. Deal, D. Schunk, 2004, p. 79)³⁹, condizioni di assenza di servizi, abusivismo, “non luoghi”, “zone grigie”, *junk spaces*, rovine urbane che hanno incrementato pratiche di “esplorazione urbana”, agevolate dalla presenza di “confini inesplicabili” per cui, davanti a siti abbandonati (ospedali, parchi, fabbriche, ...) si opta sempre più spesso per l’occupazione (S. Settis, 2017, p. 133). Un fenomeno di disobbedienza che si insinua nel fragile equilibrio tra “interesse pubblico” e “profitto privato” e dove non è sempre chiaro chi debba decidere della destinazione di un bene, se riutilizzarlo per uno scopo differente da quello originario, o se abatterlo o destinarlo a verde pubblico. L’attivismo civico della comunità locale, delle associazioni dei cittadini come le denunce da parte delle minoranze hanno iniziato a prendere una forma meglio definita sulle questioni che incidevano sugli interessi della comunità, avanzando le proprie richieste ed esigenze in nome della tutela dei diritti fondamentali sul territorio, del bilanciamento tra potere costituito e sfera pubblica, contenitore di istanze democratiche (S. Cassese, 1998, p. 1015; M.P. Chiti, 1977; E. Casetta, 1993, p. 3; U. Allegretti, 1996; G. Sorrentino, 2003; G. Berti, 1974).

Nella programmazione più recente delle politiche urbane, una delle questioni più dibattute è stata quella concernente la settorialità delle iniziative ed il relativo tentativo di costruire un percorso coordinato, unitario e coerente per soluzioni *place based*. All’interno di queste, da circa quindici anni ha preso forma la nozione di *smartness* riferibile ad una città dotata di sensori e griglie tecnologiche. Di fatto, però, per quanto la nozione di *smart city* sia poliedrica, ciò che è stato realizzato, sono state le sue strutture di contorno, reti informatiche e di telecomunicazione, piuttosto che una realtà urbana coesa in cui la dimensione sociale, economica e territoriale fosse parte integrante delle soluzioni tecnologiche e commerciali per uno sviluppo multidimensionale di politiche urbane inclusive.

39 Nel 2006, l’Agenzia europea dell’ambiente (AEA) ha pubblicato il primo rapporto sull’*urban sprawl* in cui ha sottolineato il bisogno, da parte delle città, di più energia, più infrastrutture di trasporto e linee di servizio ma ha anche evidenziato un aumento del consumo del suolo a danno dell’ambiente naturale e causa di maggiori emissioni di gas serra. Tra le ulteriori conseguenze si riportavano i cambiamenti climatici e l’aumento dell’inquinamento atmosferico e acustico. Analogamente a quanto proposto dall’Obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite sull’uso del suolo e il cambiamento demografico, questo rapporto misurava l’espansione urbana confrontando la conversione dell’uso del suolo con la crescita della popolazione. Se la crescita della popolazione era stata più veloce della crescita dell’uso del suolo, la densità diminuiva e l’espansione *sprawl* aumentava.

Il concetto di *smart city* si è sviluppato intorno alla convinzione che tecnologie e sistemi integrati rappresentassero una infrastruttura indispensabile per la realizzazione di una *governance* urbana efficiente dove l'efficienza sarebbe stata garantita dal ricorso ad infrastrutture ICT (*Information and Communication Technology*), di ultima generazione, promosse dalle multinazionali, che avrebbero consentito soluzioni innovative al servizio di un governo locale inserito in un più ampio processo di sviluppo economico, all'insegna della innovazione e della imprenditorialità (N. Komninos, 2006, p. 13). La *smart city* nasce infatti per garantire al territorio efficienza e competitività nuove, a cui l'Unione europea ha dedicato gran parte del VII Programma Quadro per la ricerca e la Strategia Europe 2020 in cui la *smart city* è vista come l'elemento chiave per lo sviluppo non solo economico ma anche (se non soprattutto), sociale, territoriale, ambientale, laddove, a fronte di problematiche urbane sempre più incisive (come lo smaltimento dei rifiuti, i disastri ambientali, l'inquinamento, ...) si sono cercate soluzioni pratiche che hanno facilmente incontrato il supporto dei grandi attori commerciali (tra questi Siemens, IBM, Hitachi). Del resto, l'idea di *smart city* è stata proposta all'interno della strategia di marketing delle multinazionali che hanno visto nella città un nuovo mercato e, nei sistemi interconnessi di monitoraggio e misurazione della vita urbana, uno strumento capace di fronteggiare le difficoltà legate tanto alla sostenibilità ambientale, quanto alle politiche di inclusione e di coesione.

Da queste premesse, è stato semplice procedere nella direzione di formulare un binomio in cui l'avanzamento tecnologico e lo sviluppo umano sono considerati l'uno l'implicazione necessaria dell'altro o, peggio, due sinonimi. Per un primo periodo infatti si è ritenuto che la realizzazione di infrastrutture necessarie corrispondesse all'idea stessa di *smart city* e questo, essenzialmente, a causa di quel determinismo tecnologico capace di produrre benefici e, potenzialmente, soluzioni (anch'esse tecnologiche) a problemi di altra natura, ad esempio politica o ambientale (R. Giffinger, C. Fertner, H. Kramar, R. Kalasek, N. Pichler-Milanović, E. Meijers (cur.), 2007). Questo approccio artificiale a questioni di natura diversa trovava conforto e supporto nella logica neoliberista in base alla quale la *governance* urbana, soprattutto nel XIX secolo, ha assunto il carattere dell'imprenditorialità, determinando, di conseguenza, cambiamenti nei rapporti tra pubblico e privato con l'obiettivo di dare supporto alle classi sociali emergenti, potenzialmente in grado di risollevare la città dalla crisi economica. La neutralità e la depoliticizzazione sono, del resto, gli elementi tipici di uno strumento tecnologico.

Impiegando un approccio spesso tecno-deterministico sugli usi delle ICT, i governi hanno esaminato il modo in cui le città avrebbero potuto migliorare le economie urbane, la qualità della vita e le problematiche connesse. Ciò ha portato a un crescente ruolo delle attività commerciali attraverso aziende come Cisco Systems, IBM e Siemens che si sono proposte come “parti interessate” nei processi di consultazione pubblica (R. Hollands, 2008, p. 303), in grado di fornire una “gestione “intelligente” ed efficiente delle città in crescita” ma anche di creare un nuovo mercato e modellarlo secondo parametri “smart” (L. Carvalho, 2015, p. 43)⁴⁰.

Quanto e se questo approccio tecno-deterministico sia in grado di soddisfare i reali bisogni dei cittadini, sebbene le corporazioni siano molto abili nella retorica della “città intelligente” che promuove la partecipazione e il processo decisionale democratico, non è dato saperlo a priori, quando il rischio per i cittadini è quello di non partecipare né al processo di progettazione dell’infrastruttura tecnologica né alla sua attuazione, ma di essere semplicemente trattati come un’altra fonte di informazioni. Questo è il motivo per cui nuove città intelligenti come Songdo (Corea del Sud) e Masdar (Emirati Arabi Uniti) hanno evidentemente fallito in qualità di *smart cities*, del tutto a-storicizzate e incapaci di generare un effettivo benessere per coloro che vi risiedono (A. Greenfield, 2013); in secondo luogo, l’installazione di migliaia di telecamere da parte di attori governativi e aziendali e la raccolta di una vasta quantità di dati generati dagli abitanti potrebbe entrare in conflitto con la tutela delle libertà fondamentali dei cittadini; così come il fatto che le aziende abbiano il controllo e la proprietà delle ICT installate, trasforma la città in uno spazio altamente privatizzato e pone minacce significative in materia di *privacy*. Inoltre, la “smart city aziendale” non presenta solo gravi problemi sociali. Come è noto, una delle ragioni principali per la diffusione delle ICT nella città è la riduzione dei danni ambientali, ma spesso ad un enorme consumo di ICT corrisponde un utilizzo praticamente nullo delle infrastrutture esistenti e un totale disinteresse per gli aspetti sottostanti, vale a dire precarie condizioni di lavoro, rapporti di classe squilibrati, condizioni ambientali che potrebbero far dubitare di un siffatto modello governativo, tutt’altro che a vivibilità sostenibile. Non a caso, infatti, secondo alcuni studi (V. Niaros, 2016, p. 51; A. Vanolo, 2015,

40 Esempi popolari di città intelligenti sono Songdo (Corea del Sud), Masdar (Emirati Arabi Uniti) e PlanIT Valley (Portogallo). Queste città sono state costruite da zero attraverso partnership pubbliche e private in luoghi senza precedenti residenze o infrastrutture. Tra gli altri, IBM e Cisco Systems sono stati ampiamente coinvolti in queste iniziative fornendo i loro prodotti e servizi. Attraverso l’installazione di innumerevoli sensori wireless e l’utilizzo dell’IoT su scala urbana, le tecnologie di rete installate di solito si rivolgono a soluzioni di traffico in tempo reale, prevenzione della criminalità, servizi di informazione ambientale, ecc.

p. 111), una *smart city* dovrebbe essere fondata sulla tutela e la gestione dei *commons*, dunque su un approccio che richiede un ampio coinvolgimento dei cittadini, mentre progetta e implementa le infrastrutture tecnologiche e una continua circolazione dei beni comuni, che promuove l'innovazione e la diffusione della conoscenza su scala globale. Indiscutibilmente, le città condividono alcune caratteristiche, ma hanno in partenza culture distinte, storie ed economie politiche che nel tempo hanno modellato l'ambiente urbano e le dinamiche relazionali, per cui, un sistema organizzato a livello globale per lo sviluppo urbano potrebbe non essere sostenibile. D'altra parte, emergono numerosi progetti di *commons* urbani su piccola scala che potrebbero essere applicabili anche a realtà tra loro differenti, dimostrando in questo modo la utilità di far circolare la conoscenza prodotta a livello locale. Un modo per farlo è attraverso le *microfactories*, ossia attraverso spazi collegati in rete che potrebbero catalizzare l'*upscaling* dei beni comuni prodotti, non solo all'interno della città di origine ma anche a livello sovranazionale. Un'iniziativa che opera in questa direzione è, per esempio, il *Laboratorio pubblico per le tecnologie aperte e la scienza (Public Lab)*⁴¹. *The Public Lab* è una comunità mondiale di attivisti locali, educatori e ricercatori, che sviluppano e applicano strumenti *hardware* e *software open source* per l'esplorazione e l'investigazione ambientale. Il loro obiettivo è quello di fondare una rete collaborativa che supporti e consenta ai cittadini di scoprire, contribuire e collaborare su questioni importanti a livello locale. Un'altra iniziativa che condivide l'orientamento internazionale è il *Fab Lab Barcelona*⁴² che si propone di creare opportunità (a livello globale) per una migliore qualità della vita, fornendo ai cittadini l'accesso agli strumenti e alle conoscenze necessarie. Attualmente, *Fab Lab Barcelona* sta sviluppando progetti su diverse scale, da dispositivi intelligenti per la raccolta di dati da parte di privati (*Smart Citizen*), fino alla concettualizzazione di nuovi modelli per città (*Fab City*) affinché, attraverso la collaborazione, ogni cittadino possa farsi promotore di un programma e riuscire ad attuarlo.

CONCLUSIONI

Come sostiene D. Harvey (2012), per affrontare problemi su vasta scala, come il riscaldamento globale, sono necessarie forme di organizzazione più "centralizzate" e l'innovazione di base ha bisogno del sostegno delle istituzioni appropriate. Pertanto, l'ideale sarebbe che le città intelligenti

41 <https://publiclab.org>.

42 <https://fablabbcn.org/index.html>.

seguissero un approccio più sintetico, in grado di combinare l'innovazione dal basso verso l'alto attraverso la quale i cittadini cercano di creare una migliore qualità della vita per se stessi e la loro comunità; politiche *top-down* e pianificazione per una distribuzione equa delle risorse. Questo approccio è stato ripreso da K. Campbell (2009), un urbanista il cui concetto di "Massive/Small" e la cui teoria dello "Smart Urbanism" si basano sulla convinzione che le città debbano sfruttare il potere collettivo dell'innovazione su piccola scala e che l'adozione della "smart city basata sui *commons*" possa comprendere vantaggi come quello della inter-operabilità per un uso locale di *commons* di rilievo globale (K. Campbell, 2015). Ovviamente, le città potranno scegliere quali soluzioni tecnologiche adottare e quali, invece, ignorare in funzione delle loro esigenze. Inoltre, la collaborazione e la condivisione delle conoscenze su base globale potranno ispirare le comunità a elaborare nuovi strumenti e soluzioni per i propri contesti locali e, al contempo, arricchire i beni comuni globali; un impianto di questo tipo può essere realizzato sostenendo l'innovazione su piccola scala, che può fungere da stimolo per la comunità locale e portare alla creazione di un solido paradigma il cui valore fondamentale è la collaborazione. In tale direzione, i governi e le autorità locali dovrebbero fornire strutture adeguate per consentire l'implementazione di modalità di lavoro partecipative, che contribuiscano a produrre risultati di innovazione sociale, promuovendo la creazione di spazi di collaborazione nella città (come le *microfactories*) nella città e migliorando la connettività digitale tra i cittadini. Inoltre, i governi potrebbero impegnarsi nella creazione di *legal frameworks* che offrano le migliori opportunità per sviluppare soluzioni locali sostenibili all'interno di una cornice normativa che sappia bilanciare la tecnologia con le nuove esigenze urbane e le necessarie produzioni normative. Dopo aver assicurato l'esistenza delle infrastrutture a livello locale, il passo successivo sarebbe quello di integrarle nell'interazione sociale quotidiana e renderle disponibili a tutti i cittadini attraverso piattaforme digitali per promuovere una *governance* aperta alla collaborazione tra i governi locali e gli abitanti delle città.

Le città rimangono infatti una delle più grandi invenzioni dell'uomo: il luogo in cui le persone, le culture, le economie si incontrano e che oggi sono fortemente in crisi, soprattutto se si pensa alle grandi conurbazioni dove l'equilibrio tra l'uomo e la Natura è stato senza dubbio scardinato. La pandemia ha rappresentato e rappresenta ancora una lente di ingrandimento puntata su queste difficoltà intrinseche e sulla necessità di una profonda transizione ecologica a livello globale. Da qui, la necessità di ripensare e rimodulare le aree urbane, le periferie, i piccoli centri abitati in cui la presenza

di elementi naturali – fiumi, torrenti, laghi, vallate – siano preservati in un equilibrio ambientale che è interconnesso alla tecnologia e al telelavoro. Non a caso, l'attuale commissaria UE, Ursula von der Leyen, ha lanciato una sfida importante con il *New Green Deal* che coinvolga tutti i Paesi europei, in una strategia lungimirante che nell'epidemia coglie una (triste ma necessaria) occasione per rimodulare un territorio già "asimmetrico", segnato da forti disuguaglianze che oggi risultano ulteriormente maggiormente accentuate. Ci sarà bisogno di politiche nuove, in cui l'Europa dovrà affrontare nuove sfide, non ultima quella di mostrare, sullo scenario internazionale, la sua capacità di elaborare politiche di coesione e solidarietà, di transizione verso obiettivi di sostenibilità ecologica.

REFERENZE

- A. GREENFIELD, *Against the smart city*, New York, 2013.
- A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- A. VANOLO, *Smart city e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del Territorio*, 2015.
- B. DEAL, D. SCHUNK, *Spatial dynamic modelling and urban land use transformation: a simulation approach to assessing the costs of urban sprawl*, in *Ecological Economics*, 2004.
- D. HARVEY, *The Creation of the Urban Commons*, in *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, London, Verso, 2012.
- E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993.
- E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- F. RINALDI, *Proprietà privata, beni pubblici e "beni comuni"*, su www.dirittifondamentali.it, 2014.
- F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e società*, 2016.
- G. ALDSKOGIUS, *Urban Policy in the Structural Policy of the European Union*, Centre for Regional Science-CERUM, Working Paper 21, 2000.
- G. ATKINSON, T. Oleson, *Urban sprawl as a path dependent process*, in *Journal of economic issues*, n. 2/1996.
- G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le regioni*, 1974.

- G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Esi, 2008.
- G. SORRENTINO, *Spunti di riflessione su partecipazione del privato e amministrazione di risultato*, in L. Iannotta (cur.), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003.
- I. VITELLIO, *Spazi pubblici come beni comuni*, in *Critica della razionalità urbanistica*, n. 17/2005.
- K. CAMPBELL, *Massive Small: The Operating Programme for Smart Urbanism*, London, Urban Exchange, 2015.
- L. CARVALHO, *Smart cities from scratch? A socio-technical perspective*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 2015, 1.
- L. COLINI, *EU Urban Agenda: The challenge of "affordable housing" in Europe*, su <https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/eu-urban-agenda-challenge-affordable-housing-europe-laura-colini-urbact-expert>, 2016, disponibile anche su <http://urbact.eu/eu-urban-agenda-challenge-affordable-housing-europe>.
- L. LAZZERONI, *Trasporti sovranazionali e diritti sociali: per una mobilità sostenibile*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2017.
- L. VAN DEN BERG, E. BRAUN, J. VAN DER MEER (cur.), *National Urban Policies in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- M. PARKINSON, S.P. Legale, *Urban policy in France and Britain: cross-channel lessons*, in *Policy Studies*, 16, 1995.
- M. PARKINSON, *Urbanization and the Function of Cities in the European Community*, Luxembourg, Publications of the European Communities, 1997.
- M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977.
- M.R. MARELLA, *Per un diritto dei beni comuni*, in M.R. Marella (cur.), *Oltre il pubblico ed il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.
- N. CHIN, *Unearthing the roots of urban sprawl: a critical analysis of form, function and methodology*, London, Centre for Advanced Spatial Analysis, University College, 2002.
- N. KOMNINOS, *The architecture of intelligent cities. Integrating human, collective, and artificial intelligence to enhance knowledge and innovation*, in *Institution of Engineering and Technology*, 2006.
- P. LE GALÈS, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011.

P.L. CROSTA, *Società e territorio, al plurale. Lo “spazio pubblico” – quale bene pubblico – come esito eventuale dell’interazione sociale*, in *Foedus*, n. 1/2000.

Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.

R. ATKINSON, *EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies*, Paper presented at a EURA Conference – The Vital City, Glasgow, September 12th14th, 2007.

R. DIPACE, R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4/2014.

R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIĆ, E. MEIJERS (cur.), *Smart cities Ranking of European medium-sized cities*, Vienna, UT-Centre of Regional Science, 2007.

R. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up?*, in *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 12, 2008.

S. CASSESE, *Il cittadino e l’amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1998.

S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Einaudi, 2017.

U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, Cedam, 1996.

U. MATTEI, A. Quarta, *Right to the city or urban commoning? Thoughts on the generative transformation of property law*, in 1 *Italian L.J.*, 2015.

U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

V. NIAROS, *Introducing a Taxonomy of the “Smart City”: Towards a Commons-Oriented Approach?*, in *Journal for a Global Sustainable Information Society*, 12, 2016.

Sobre a autora:

Anna Silvia Bruno | E-mail: bruno.annasilvia@gmail.com

Research Fellow in Public Law, University of Turin. Habilitated as Associate Professor in Public Law and Comparative Public Law.

Artigo convidado.