

urbanistica
online

DOSSIER

IL GOVERNO DELLA CITTÀ NELLA CONTEMPORANEITÀ. LA CITTÀ COME MOTORE DI SVILUPPO

Tema 3. Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano

004

ISBN
978-88-7603-094-9

INU
Edizioni

cura di

**Francesco Sbetti
Francesco Rossi
Michele Talia
Claudia Trillo**



3 Temi per il Congresso 17

Three themes for the National Congress 24

TEMA 1. La rigenerazione urbana come resilienza

Smart Susa Valley, un progetto del territorio
FOIETTA PAOLO, ROCCA MANUELA, ABATE DAGA ILARIO 29

Processi di generazione urbana - Il piano nazionale
per le città per la cura e la riqualificazione del territorio marchigiano
FRANCESCO ALBERTI 33

Κρίσις, crisi, cioè decisione, svolta per città e territori ecologici
STEFANO ARAGONA 37

Dalla perequazione urbanistica alla pianificazione perequativa: modelli attuativi per il PSC di Crotone
GIUSEPPE BONAVIDA 41

Lighter, Quicker, Cheaper: towards an Urban Activism Manifesto
LUISA BRAVO, CAMILLA CARMAGNINI AND NOA MATITYAHOU 45

Paesaggi resilienti per un nuova città
CHIARA CAMAIONI, ILENIA PIERANTONI E ROSALBA D'ONOFRIO 49

Strumenti partecipativi per il recupero di contesti degradati
AMALIA CANCELLIERE E ANTONIA GRAVAGNUOLO 51

Rigenerare bellezza armonia e decoro nel processo di trasformazione urbana
CESARE CAPITTI 55

Context aware strategies for the Valle dei Mulini of Amalfi
MARIA CERRETA AND VIVIANA MALANGONE 57

Rigenerazione urbana e cambiamenti nella città contemporanea: delle periferie metropolitane
alle periferieregionali
PIER PAOLO BALBO, GIACOMO COZZOLINO 59

Il rischio e la pianificazione nel processo di rigenerazione urbana
ROSARIO CULTRONE 61

Risorse energetiche e città: azioni e linee di intervento per l'ambiente costruito
DIEGO CARLO D'AGOSTINO 63

Uno sguardo perturbato
SILVIA DALZERO 67

I vuoti infrastrutturali: nuove opportunità di rigenerazione urbana
TIZIANA D'ANGELI 71

Efficacia e attuabilità di indici ecologico ambientali nella pratica urbanistica. ROBERTO DE LOTTO ED ELISABETTA MARIA VENCO	75
La rigenerazione urbana secondo i criteri dell'Urbanistica Ecologica M ^a ROSARIO DEL CAZ ENJUTO E ANNARITA TEODÓSIO	79
Risorse sopite nella memoria del territorio: i paesi abbandonati LUCA DI FIGLIA	83
Ecologie per la Rigenerazione Urbana: Il vento nel progetto di spazio pubblico GIOIA DI MARZIO	87
Rigenerazione Urbana e Sviluppo Economico SAVERIO ALESSANDRO FALCOMATA	91
Rigenerare temporaneamente gli spazi pubblici MYRIAM FERRARI E MAURO FRANCINI	95
Urban regeneration in Europe and climate changes: only an environmental concern? ALESSANDRA FIDANZA	97
Diritti Di Cittadinanza: - L'abitare - La Politica FRANCESCO FORTE	101
Trasformazioni urbane e mobilità sostenibile: verso città resilienti MAURO FRANCINI E MARIA FRANCESCA VIAPIANA	105
Calpe, Fabbrica della Conoscenza CARMINE GAMBARDELA, PAOLA GIANNATTASIO, DANILA JACAZZI, FABIANA FORTE, ALESSANDRO CIAMBRONE, LUDOVICO MASCIA, GASPARE OLIVA, MARIA ANTONIA GIANNINO	107
Qualità, equità, adattabilità: la Carta dello Spazio Pubblico PIETRO GARAU, LUCIA LANCERIN E MARICHELA SEPE	111
Un'urbanistica selettiva per città resilienti CARLO GASPARRINI	115
Il vuoto come occasione di sviluppo della città contemporanea MARIATERESA GIAMMETTI	119
Second Life GIANCARLO CARNEVALE E ESTHER GIANI	123
Verso un cambiamento nel paradigma del consumo di suolo MARIA ANTONIA GIANNINO	127
Per una rigenerazione consapevole CATERINA GIRONDA	131
For an aware regeneration CATERINA GIRONDA	135

Research on the Complication of Historic Areas Protection in Contemporary China: through the Lens of a Lingnan City HU CHAOWEN	139
Resilienza delle città e rigenerazione urbana LUCA IMBERTI	147
Lo spazio pubblico acceleratore e generatore del rinnovo della città resiliente ANTONELLA DE ANGELIS, MARIA VERONICA IZZO	149
Quale resilienza per quale città: i contesti insulari come archetipo VALERIA LINGUA	153
Resilienza e regione urbana: sfide e opportunità per la pianificazione di scala intermedia GIAMPIERO LOMBARDINI	157
Orientare la transizione energetica: criteri per la costruzione di sistemi energetici urbani sostenibili e resilienti MARCELLO MAGONI E CHIARA CORTINOVIS	161
La scommessa dello sviluppo territoriale integrato: il caso Terni-Rieti. ANDREA CECILIA, GIORGIO ARMILLEI, ROBERTO MELONI, MAURIZIO SILVETTI, GIORGIO MALATESTA	165
La rigenerazione come occasione di sviluppo? Nuovi quesiti nello scenario del climate change MICHELE MANIGRASSO E FILIPPO MAGNI	167
Industrial risk in Thessaloniki and urban regeneration context CHRISTINE MATIKAS	171
Valutare la rigenerazione urbana: verso una certificazione di resilienza per le città GIUSEPPE MAZZEO	175
Città e progetto: Identità storia e proposte UMBERTO MINUTA	179
Rigenerazione come processo di trasformazione urbana sostenibile: Un caso studio LAURA MONTEODORO	181
La rilettura della città come sistema organico verso nuove interpretazioni CECILIA MORELLI DI POPOLO	185
Green infrastructure and urban capacity to achieve resilience in Rosario Metropolitan Area, Argentina P. MOSCONI, L. BRACALENTI, L. LAGORIO, J. VAZQUEZ, S. OMELIANIUK AND E. DI BERNARDO	189
Remote Sensing e cambiamenti climatici: rischi e opportunità nel riuso e riciclo intelligente delle città FRANCESCO MUSCO, DENIS MARAGNO, DANIELE GARIBOLDI E ELISABETTA VEDOVO	193

	Una rete di tessuti urbani resilienti TERESA NUCERA	197
	Processo strategico di rigenerazione urbana: Napoli città – porto FERDINANDO ORABONA	201
Densità e comunità per l'abitare contemporaneo: declinazioni dell'isolato urbano nei processi di rigenerazione urbana della città di Monaco in tre progetti di Steidle Architekten	LUISA OTTI	205
	Architectural Heritage, Resilience and Urban Renewal: The courtyard house as a resilient architectural model ÖZEL, SAVERIO MECCA AND LETIZIA DIPASQUALE	209
	Nuove centralità geografiche: ripartiamo dal moderno LILIA PAGANO	213
	Dimensione sociale, culturale e simbolica della resilienza nella rigenerazione di contesti fragili e di territori svantaggiati MARIA FEDERICA PALESTINO	217
	La LungoSolofrana: un'idea-progetto per la rigenerazione urbana e la gestione delle risorse naturali ENRICA PAPA E GERARDO CARPENTIERI	221
	Aree urbane e corsi d'acqua: verso un uso sostenibile delle risorse ELVIRA PETRONCELLI, GUEFO PULCI DORIA, ANGELA ESPOSITO	225
	Linee guida per la strutturazione di un osservatorio per una <i>smart</i> policy energetica STEFANO PILI, CHIARA GARAU	229
Isola di calore e resilienza urbana: strategie di mitigazione e di adattamento della città ai cambiamenti climatici	FULVIA PINTO	233
	Rifiuti, resilienza e rigenerazione: una sfida urbanistica FRANCESCA PIRLONE	237
	Perequazione urbanistica e trasferimento dei diritti edificatori per l'attuazione di piani e progetti per la rigenerazione urbana PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI E ANTONELLO AZZAO	241
	Rigenerazione ambientale e gestione delle acque: letture empiriche nella Regione Veneto LAURA BASSAN E GIANFRANCO POZZER	245
	Un nuovo paradigma energetico quale driver nei processi di rigenerazione urbana GERLANDINA PRESTIA	247
	La rigenerazione dei centri minori come strategia di sviluppo sostenibile integrato GABRIELLA PULTRONE	251

Il Piano d'azione per l'energia sostenibile di Palermo: azioni ed interventi di una città in divenire ELEONORA RIVA SANSEVERINO, RAFFAELLA RIVA SANSEVERINO, DOMENICO COSTANTINO, VALENTINA VACCARO	255
The Sustainable energy action plan of Palermo: actions and measures for a city in transformation ELEONORA RIVA SANSEVERINO, RAFFAELLA RIVA SANSEVERINO, DOMENICO COSTANTINO, VALENTINA VACCARO	259
Metabolismo urbano ed ecosystem services nella pianificazione degli spazi aperti: un'ipotesi per la Piana di Lucca MASSIMO ROVAI, LAURA FASTELLI, FRANCESCO MONACCI, FEDERICO PUGGI	263
Consumo di suolo, Morfologia Urbana, Sostenibilità: un caso di studio a livello Regionale LUCA SALVATI E LUIGI PERINI	267
La rigenerazione di una cava in opera come strumento proattivo di resilienza territoriale: il caso di Cava Sostenibile di Murisengo ISABELLA SANTARELLI	271
The regeneration of an active quarry as a proactive tool of territorial resilience: the case of Murisengo's Sustainable Quarry ISABELLA SANTARELLI	273
Economia verde e risparmio energetico: Siracusa Action Plan MANUELA SARCÌÀ	275
L'invarianza idraulica nella pianificazione urbana: dal concetto alla pratica VERDINA SATTÀ	279
Rigenerazione, resilienza e progettazione urbana PAOLA SCALA	283
Se fosse la Pianificazione a non essere resiliente? MATTEO SCAMPORRINO	287
Arginare il consumo di suolo: centri commerciali e programmazione urbanistica VALERIA SCAVONE	291
Prospettive di ricomposizione delle relazioni reticolari DANIEL SCREPANTI E PIERNICOLA CARLESI	295
Interpretare la città: nuovi paesaggi tra spinte utopistiche e percorsi di sostenibilità ambientale LUISA SPAGNOLI	299
Città "porose" e presidi contro degrado e abuso AGATA SPAZIANTE	303

Un piano territoriale dei tempi per le città calabresi	307
ANTONIO TACCONE	
Coltivare lo spazio aperto: esperienze torinesi	311
CATERINA TESTA	
Rigenerazione urbana e densificazione come fattori di resilienza nella pianificazione territoriale: l'esperienza della provincia di Grosseto	313
ALESSANDRO VIGNOZZI	
Banyoles Old Town refurbishment	317
JOSEP MIÀS	
L'urbanistica e la resilienza. Una nuova cultura del Sustainability Sensitive Urban Design per la rigenerazione urbana	321
ESTER ZAZZERO	
La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico come opportunità di rigenerazione urbana	328
MASSIMO ZUPI	
La pianificazione urbanistica e il significato della Valutazione ambientale strategica per promuovere la città resiliente	331
ELISA CONTICELLI, STEFANIA PROLI, SIMONA TONDELLI	
TEMA 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione	332
La reazione individualista allo spazio web: la rinascita degli spazi pubblici	333
VALENTINA ALBANESE	
Κρίσις, crisi, cioè decisione, svolta per città e territori ecologici	337
STEFANO ARAGONA	
Issues and inconsistencies in planning and management of public urban parks. The case of "Tritsis" Environmental Awareness Park in Athens	341
EFTHIMIOS BAKOGIANNIS AND MARIA SITI	
Perequazione e strategie	343
SALVATORE BARBAGALLO	
Equalization and strategies	347
SALVATORE BARBAGALLO	
Processo di apprendimento e nuovi compiti della pianificazione	351
ALESSANDRA BARRESI	
Public Spaces as positive externalities in urban regeneration initiatives	353
CARMELINA BEVILACQUA, JUSY CALABRÒ, CARLA MAIONE, PASQUALE PIZZIMENTI	

Nuovi tempi e spazi di vita e nuovi desideri di libertà orientano il paradigma urbanistico per progettare la città contemporanea. SANDRA BONFIGLIOLI	359
Semi e gemme di «Città avanti». MARINO BONIZZATO	363
La misura del Piano Alcuni approcci possibili per una valutazione comparata della qualità dei piani urbanistici italiani PAOLA NICOLETTA IMBESI E FABIO BRONZINI	367
Semplificazione politica e amministrativa in Campania EMMA BUONDONNO E ROSARIA PARENTE	371
Qualità della filiera della pianificazione. Note sull'esperienza pugliese FRANCESCA CALACE	375
La pianificazione dei servizi in Lombardia. Tentativi di innovazione OMBRETTA CALDARICE	379
Una visione condivisa per concretizzare la città resiliente AMALIA CANCELLIERE	383
Fuori rotta MARCELLO CAPUCCI	387
Le future Città Metropolitane: il caso di Torino NADIA CARUSO E ELENA PEDE	389
Il piano e la complessità IVAN BLEČIĆ E ARNALDO CECCHINI	393
Le politiche per i servizi e il piano urbanistico. Considerazioni critiche e alcune prospettive di studio ANNA MARIA COLAVITTI E SERGIO SERRA	397
Il Dimensionamento dei Puc Il Fabbisogno residenziale nella Città Vallo di Diano RAFFAELE ACCETTA, MICHELE RIENZO, LEONARDO CUOCO, MICHELE SCAVETTA E CRISTINA PIETRANTUONO	401
Quale forma di piano ed i nuovi compiti della pianificazione. Riabilitazione urbana e regole di pianificazione VITTORIA CRISOSTOMI	405
Quale forma di piano ed i nuovi compiti della pianificazione "Ricondurre a Misura" VITTORIA CRISOSTOMI	409
Un nuovo compito antico come la pianificazione: integrare il paesaggio nel piano. L'esperienza di Calonge FABIO CUTAIA	413

	Per una 'diffusa' copianificazione LUCIANO DE BONIS	417
La pianificazione integrata come strumento di trasformazione della città e dei con estî territoriali minori	ANTONLUCA DI PAOLA	421
	Urban regeneration and public space in contemporary urban projects ESTANISLAO ROCA BLANCH	423
	Il progetto urbano per riqualificare la città LAURA VALERIA FERRETTI	427
Smart City: un'occasione per rivedere i compiti della pianificazione urbana	ROMANO FISTOLA E ROSA ANNA LA ROCCA	431
	Casoria, Italia. Dal piano-mappa al piano-dispositivo ENRICO FORMATO	435
La ridefinizione degli standard urbanistici quale strategia di rigenerazione urbana	MAURO FRANCINI E MARIA COLUCCI	439
	La valutazione ambientale strategica nel processo di piano MAURO FRANCINI E ANNUNZIATA PALERMO	443
	Prevenzione, Pianificazione e Sviluppo. Nuove strategie di pianificazione urbana ante e post sisma MANUELA FRATE	447
	Aree produttive tecnologicamente avanzate: ROBERTO GERUNDO, CARLA EBOLI E MARCO URTI	451
Collective memory, collective intelligence and urban public space in contemporary individualistic society	DIMITRIS GIOUZEPAS, PANAGIOTIS GOULIARIS AND GIANNIS TSARAS	455
	When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra VALERIA LINGUA	457
	La Pianificazione urbana nell'era della città globale FILIPPO MAGNI E DENIS GRASSO	461
Approccio olistico e integrato come orizzonte per la pianificazione resiliente	BENEDETTA LUCCHITTA E FILIPPO MAGNI	465
	Territori metropolitani e utopie CARMELA MARIANO	469
	Piani urbanistici notevoli: la misura della qualità FABIO BRONZINI, PAOLA NICOLETTA IMBESI, MARIA ANGELA BEDINI, GIOVANNI MARINELLI	473

	Crisi dell'INU e crisi del Paese	477
	SIMONE OMBUEN	
	Il piano urbanistico oggi. Orientamenti metodologici e paradigmi progettuali	479
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE, CATERINA BARRESE	
	The urban planning today. Guidance on the methodology and design paradigms	483
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE, CATERINA BARRESE	
	L'Analisi Configurazionale nel Nuovo Modello di Pianificazione Urbanistica	487
	DONATO PICCOLI	
	The Configurational Analysis in the New Model of Urban Planning	491
	DONATO PICCOLI	
	Città di Pietra e piani di carta: Come uscire dalle secche di una pianificazione urbanistica burocratizzata, inefficace e inefficiente	495
	ELIO PIRODDI	
	Nuovi modelli di governance istituzionale per una più efficace programmazione e pianificazione economico-territoriale	498
	PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI E ANTONELLA CAROLANO	
	Municipal Facility Management – a “life cycle orientationa approach of planned actions	503
	ALEXANDER REDLEIN AND CHRISTIAN HUMHAL, MICHAEL GETZNER, GERLINDE GUTHEIL-KNOPP-KIRCHWALD	
	La misura del tempo non è più un accessorio: pianificare strategie per una cittàadattiva. Consumo di suolo, energia, mobilità.	505
	DANIELE RONSIVALLE	
	Il futuro del “Piano”	509
	FELICE DE SILVA, BRUNA DI PALMA E GIUSEPPE RUOCCO	
	Forma del Piano	513
	DOMENICO SANTORO	
	Il piano urbanistico oggi. Orientamenti metodologici e paradigmi progettuali	515
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE E CATERINA BARRESE	
	The urban planning today. Guidance on the methodology and design paradigms	519
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE, CATERINA BARRESE	
	City planning between creative and restrictive tools	523
	MARJANA STRUGAR	
	La rigenerazione urbana e la trasformazione dello spazio pubblico: quale ruolo per i beni culturali e paesaggistici?	527
	ANNA MARIA COLAVITTI E ALESSIA USAI	

Ritagli nel tempo. Il presente del piano e lo spazio della comunità ANDREA VERGANO	531
I nuovi compiti della pianificazione urbanistica e la forma del piano operativo ALESSANDRO VIGNOZZI	535
New planning practices for resilient cities MAGDALENA WAGNER	539
Uno studio empirico sul fenomeno del consumo del suolo in Sardegna SABRINA LAI E CORRADO ZOPPI	541
Approcci progettuali nella Pianificazione Costiera Pugliese: Dal Piano Paesaggistico Territoriale al Piano delle coste FRANCESCO SELICATO E CLAUDIA PISCITELLI	545
Quale forma e quali compiti per la pianificazione paesaggistica Regionale in Puglia PIERANGELA LOCONTE E FRANCESCO ROTONDO	549
Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione in Puglia. Tra innovazioni e pratiche di controriforma. FRANCESCO ROTONDO E FRANCESCO SELICATO	553
TEMA 3. Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano	556
La città e il territorio al tempo della crisi: risorse scarse per la città pubblica CHIARA AGNOLETTI	557
The imperfect dream of a new home: increased vulnerability for young people EDINÉA ALCÂNTARA, CIRCE MARIA GAMA MONTEIRO AND FÁTIMA FURTADO	561
L'invasione degli «altricorpi». Interventi di microtrasformazione per una città inclusiva FRANCESCA ARRAS, ARNALDO CECCHINI, ELISA GHISU, PAOLA IDINI, VALENTINA TALU	567
Zone d'ombra della pianificazione MARA BALESTRIERI	571
The new tasks of planning when it comes to informal housing: A sociological perspective on the failed eviction of Thapathali informal settlement, Kathmandu, Nepal RAPHAËLLE BISIAUX	575
Abitare sociale e governance territoriale: quali strumenti per la rigenerazione urbana? VINCENZA BONDÌ	585
Verso un uso sostenibile della risorsa suolo GIUSEPPE CARIDI	587
Finanza locale: riduzione risorse, tagli, limitazioni e paralisi degli investimenti. I fondi immobiliari ad apporto: strumento per fare urbanistica, governare il territorio e incidere sulla qualità della vita? MORENO DAINI	591

	Città pubblica: risorse per nuove centralità ERMINIA D'ALESSANDRO	595
Processi innovativi per la governance del territorio. Costruzione di una strategia di rete per lo sviluppo sostenibile del Comune di Pisticci (Mt)	ANTONELLA FALOTICO	599
	Crowdfunding civico: finanziamento collettivo come strategia di innovazione sociale ELENA GIANNOLA E FRANCESCO PAOLO RIOTTA	603
	La riqualificazione del campo Rom di Scampia a Napoli GIOVANNI LAINO	607
ConViS - Con Vivere Solidale Taranto - Laboratorio Provinciale per l'abitare sociale	FRANCESCO MAIORANO E CATIA MARINÒ	611
	Valorizzazione degli immobili pubblici e rinnovo urbano: spunti di riflessione. ROSARIO MANZO	613
	Città come risorsa. La dimensione dinamica della pianificazione attraverso l'urbanistica concorrenziale GIANLUIGI MONDAINI E ROBERTO PANARIELLO	615
	La dismissione sostenibile come risorsa per la resilienza urbana DI BENEDETTO NASTAS, LORENZO DIANA	619
	La riqualificazione urbana attraverso il decreto sviluppo: una risorsa per finanziare la città pubblica LAURA PELLEGRINO	623
Il Social Housing italiano in Europa: possibilità e prospettive del 'pubblico' come pianificatore e garante	ELENA PICCHIOLUTTO	627
	Lo sviluppo insostenibile Ovvero: levarsi la sete col prosciutto PAOLO PINARELLI	631
	Autoritratto invenduto: il caso italiano ELISA POLI E GIOVANNI AVOSANI	635

TEMA 3

Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano

La città e il territorio al tempo della crisi: risorse scarse per la città pubblica

CHIARA AGNOLETTI

La fiscalità urbanistica: una riflessione teorica Per lungo tempo nel nostro Paese si è manifestata una certa disattenzione verso il tema della fiscalità urbanistica, provocando un evidente ritardo che ha coinvolto tanto la produzione normativa quanto la successiva implementazione delle politiche pubbliche. Muovendo da questa evidenza, ci si interroga su come rendere maggiormente efficiente ed efficace il governo del territorio in una prospettiva di persistente scarsità di risorse e di crescente necessità di autofinanziamento del governo locale che vedrà dipendere sempre più il volume di entrate dal patrimonio immobiliare esistente e dall'attività edilizia. Affrontando i diversi aspetti e le molteplici dimensioni della vicenda, l'obiettivo è di fornire un'utile indicazione sull'opportunità di inserire e rinnovare i meccanismi e gli strumenti fiscali in una più ampia strategia di governo del territorio.

Gli aspetti finanziari sono centrali in un contesto come quello italiano, in cui è crescente la necessità di autofinanziamento degli enti locali e dove la disponibilità di risorse è fortemente dipendente dall'imposta comunale sugli immobili, che grava sul patrimonio insediativo esistente e dai contributi di costruzione, legati all'incremento del carico urbanistico. Nel ricordare la possibilità di optare per diversi modelli di fiscalità urbanistica, si ritiene fondamentale precisare che, in ogni caso, un suo adeguato impianto dovrebbe consentire al governo locale di riappropriarsi di una parte delle spese sostenute per la città, riportando al contempo in mano pubblica una quota del plusvalore immobiliare conseguente alle scelte di pianificazione territoriale. Muovendo dall'assunto secondo cui lo spazio urbano è un bene collettivo definito da investimenti e decisioni sia pubbliche che private (Rypkema 2001, Camagni 2008), si ricava l'opportunità di recuperare una parte non trascurabile dell'inc-

mento dei valori immobiliari derivante anche dalle decisioni di pianificazione e/o dalla realizzazione di importanti opere pubbliche (Tocci 2011) ovvero in seguito ad un community effort (De Wolff 2007). Per soddisfare questa istanza, nel nostro Paese furono originariamente introdotti i "contributi di miglioria" (L. 246/1963). Tuttavia, a seguito dei diversi contenziosi amministrativi impugnati contro la discrezionalità con cui il Comune poteva stabilire i cespiti da tassare ed il relativo quantum da corrispondere quest'arma fiscale venne abolita¹. A partire dalla seconda metà degli anni '70 (L. 10/1977) il legislatore ha condizionato ogni attività che comporta una trasformazione urbanistica o edilizia al pagamento del contributo concessorio, ora denominato contributo di costruzione (DPR 380/2001). Questo contributo si compone di due quote: l'una riferita alle opere di urbanizzazione e l'altra relativa al costo di costruzione. La prima funzione, assolta in particolare dalla quota per le opere di urbanizzazione, è di tipo compensativo e risponde al principio della controprestazione, secondo cui il privato ripaga la Pubblica Amministrazione dei costi sostenuti per la fornitura delle opere di urbanizzazione. Si tratta dunque di una forma di prelievo a tantum, che viene corrisposto nel caso in cui l'attività edilizia comporti un incremento del carico urbanistico².

La necessità di questo tributo emerse dagli esiti prodotti dalla consistente crescita edilizia degli anni '60, che in assenza di specifiche regole urbanistiche determinò diversi casi di edificazione priva delle necessarie attrezzature pubbliche. Almeno originariamente, dunque, il contributo commisurato alle opere di urbanizzazione era coerentemente finalizzato a sostenere le spese che ne costituivano i presupposti per la riscossione, perseguendo specifiche e congruenti finalità³. Le recenti modifiche normative hanno invece depotenziato il ruolo di questo tributo nella costruzione della città pubblica,

1. I contributi di miglioria furono sostituiti dall'Invim (DPR 63/1972). Oggi, caduta anche l'Invim, il contributo di miglioria potrebbe essere riproposto come strumento fiscale per finanziare la città pubblica anche sulla scorta dell'analoga imposta spagnola (IVTNU, Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) che finanzia le spese dei municipi appartenenti alle aree metropolitane. L'IVTNU consiste in un prelievo sull'incremento di valore subito dalla proprietà immobiliare per effetto di successivi miglioramenti inglobati nel prezzo di cessione dell'immobile e quindi applicato al momento del trasferimento o della costituzione di un diritto reale sull'immobile.

2. Dal pagamento degli oneri di urbanizzazione sono invece esclusi -totalmente oppure in via parziale- gli operatori che optano per lo strumento della "lottizzazione convenzionata", attraverso il quale si accollano la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la correlata cessione -a titolo gratuito- delle relative aree. Si parla in tal caso di "opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione".

3. I contributi concessori potevano essere destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, al risanamento di complessi edilizi dei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare ed in parte alle spese di manutenzione del patrimonio comunale. I proventi erano dunque soggetti ad un vincolo di destinazione e non potevano essere impiegati diversamente dalle possibilità offerte dalla normativa.

consentendone un parziale impiego per il finanziamento della spesa corrente⁴. Oltre che per la sua originaria natura compensativa, quest'arma impositiva potrebbe caratterizzarsi -almeno secondo alcune posizioni rilevate in letteratura- come un effettivo strumento di politica fiscale e territoriale qualora il policy maker locale, attraverso un utilizzo incentivante della leva fiscale, si rivelasse in grado di condizionare le scelte insediative, secondo una logica indirizzata a premiare quelle opzioni che si misurano strategicamente con le risorse territoriali. Per soddisfare questa indicazione di policy risulterebbe determinante -mediante una mirata articolazione della base imponibile di riferimento- il superamento di qualsiasi approccio tributario di tipo omogeneo, a vantaggio di un prelievo urbanistico selettivo, capace di disincentivare le iniziative di trasformazione urbana che comportano un aumento dei costi pubblici e collettivi (Camagni, Gibelli, Rigamonti 2002). Infine, altre finalità potrebbero essere opportunamente soddisfatte sul lato dell'equità sociale e territoriale, favorendo ad esempio sul piano fiscale interventi di rigenerazione urbana, oppure impiegando queste risorse in senso compensativo per favorire un equilibrato sviluppo urbano e territoriale (Nelson 1999). La seconda componente del contributo di costruzione è invece proporzionale al costo sostenuto per l'edificazione, quindi indirettamente -almeno secondo le intenzioni del legislatore- al suo valore di mercato. La sua istituzione appare pertanto giustificata dalla presenza della rendita fondiaria urbana e dalla connessione esplicita tra valori immobiliari ed azioni collettive. È nota infatti la relazione tra dotazione di attrezzature e di servizi pubblici e valori di mercato immobiliari e fondiari. Ne consegue che l'obiettivo fiscale di questa componente può essere individuato nel recupero di una parte della redditività correlata all'intervento autorizzato. Tuttavia, collocato all'interno di questo preciso ruolo tributario, da sempre il contributo relativo al costo di costruzione manifesta una performance piuttosto deludente rispetto alle finalità fiscali perseguite. Il suo livello, infatti, avrebbe dovuto allinearsi costantemente alla dinamica dei valori immobiliari, quando invece ad un sensibile aumento dei prezzi degli immobili ha fatto generalmente seguito una sua sostanziale stabilità⁵.

4. Il procedimento per la riscossione dei contributi di costruzione è mutato in seguito all'abrogazione dell'articolo 12 della legge 10/1977, disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del DPR 380/2001, con decorrenza dal 30 giugno 2003 (ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 122/2002, convertito con la Legge 185/2002). Le leggi finanziarie hanno reiteratamente definito il limite massimo di entrate legate al contributo di costruzione da destinare alla spesa corrente: per il 2013 e il 2014 le entrate legate all'attività edilizia possono essere utilizzate per il 50% per finanziare la spesa corrente, per il 25% per opere di manutenzione del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

5. Pur limitato ad alcune città italiane, il confronto tra i prezzi delle abitazioni nel corso degli ultimi 20 anni evidenzia la forte crescita di questa variabile a partire dal 2000; per contro, a livello regionale

L'altra fonte di finanziamento legata al patrimonio immobiliare (Imu) si caratterizza invece per essere un gettito continuo nel tempo e per essere quindi slegato dalla fase congiunturale. Tuttavia le risorse provenienti da questa imposta interessano in modo piuttosto differenziato i diversi territori: il gettito complessivo è, infatti, funzione della dimensione della base imponibile e della composizione del patrimonio immobiliare a cui corrisponde un'articolata imposizione fiscale⁶. Anche in relazione a questa entrata tributaria emergono tuttavia delle criticità legate alla destinazione (ricordiamo come una quota rilevante sia riservata allo Stato), al mancato aggiornamento dei valori catastali degli immobili rispetto alle reali dinamiche dei prezzi di mercato, infine alla sua soppressione sull'abitazione principale. Queste criticità potrebbero essere, almeno in parte, risolte con l'introduzione nel 2014 della *service tax* in particolare se una quota di questa sarà destinata alla città pubblica.

Contributo di costruzione e spese di investimento per la città pubblica

Il nesso tra permessi di costruire e finanza locale è stato rafforzato parallelamente all'avvio del processo di riforma delle normative regionali che disciplinano il governo del territorio. Se quindi da un lato, le regioni hanno improntato le proprie leggi di governo del territorio al contenimento dell'espansione insediativa, dall'altro la minore disponibilità di risorse delle amministrazioni locali e la possibilità di superare tale ostacolo attingendo agli oneri, ha innescato talvolta meccanismi contraddittori rispetto ai principi ispiratori del processo di rinnovamento legislativo.

Il primo aspetto da evidenziare è il peso che il gettito legato all'attività edilizia assume rispetto alle entrate totali ed in particolare la sua variazione nel tempo. Nel 2000 le entrate totali comprendevano anche l'ICI sulla prima casa e il contributo di costruzione aveva ancora il vincolo di destinazione d'uso. Nel 2009, al contrario, le entrate sono complessivamente ridimensionate e una quota del contributo di costruzione può essere utilizzata per il finanziamento della spesa corrente⁷.

La combinazione dei fattori appena richiamati ha determinato un aumento delle entrate legate all'attività edilizia pressoché in tutte le regioni italiane con poche eccezioni costituite. A livello nazionale il contributo di costruzione sulle entrate complessive passa dal 2,6 al 3,5%, in Toscana dal 3,9 al 5%,

la dinamica del costo base di costruzione residenziale si lega esclusivamente al relativo adeguamento definito dall'Istat.

6. In Toscana, ad esempio, i comuni piccoli e i centri urbani di maggiore dimensione hanno beneficiato di un gettito più elevato. I primi per effetto delle seconde case, i secondi potevano invece contare sul gettito più elevato, attualmente soppresso, proveniente dalla prima abitazione.

7. Si ricorda che nel 2008 è stata abolita l'ICI sulla prima abitazione.

raggiungendo dopo la Lombardia la quota più elevata. Nonostante l'aumento del peso di queste entrate, se confrontiamo il gettito proveniente dai per messi di costruire con le spese di investimento per le funzioni attribuibili alle attrezzature pubbliche, vediamo come in Toscana le entrate legate all'attività edilizia mediamente riescono a coprire poco meno del 40% di questa tipologia di spesa con significative differenze a livello territoriale. Più nel dettaglio, il grado di copertura dei contributi di costruzione appare inferiore nei comuni di piccola dimensione (13%) e in quelli molto grandi (18%). Queste tipologie di comuni sostengono livelli di spesa in conto capitale più elevati, pertanto l'incapacità degli oneri di coprire le spese per le attrezzature pubbliche è ancor più evidente.

A fianco della carenza delle entrate finalizzate a realizzare le opere pubbliche è da evidenziare una contrazione delle spese di investimento destinate all'urbanistica, alla gestione del territorio e all'edilizia residenziale pubblica. Se è vero che nel periodo considerato (2005-2010) le spese in conto capitale in Toscana diminuiscono complessivamente (-25,3%) quelle a sostegno del territorio e dell'urbanistica subiscono una contrazione maggiore (-50,3%).

Conclusioni

In questo *paper* si è voluto indagare il ruolo che svolgono i contributi di costruzione e le entrate legate all'attività edilizia nel finanziamento della città pubblica, in una fase caratterizzata da una forte fragilità finanziaria delle Amministrazioni locali e da nuovi scenari legislativi che hanno rafforzato il legame tra finanza locale e trasformazioni territoriali.

Partendo da questa finalità sono stati ripercorsi i presupposti teorici ed economici che portarono all'introduzione di un contributo commisurato alle spese di urbanizzazione e ai costi di edificazione, con lo scopo di verificarne l'adeguatezza e la rispondenza agli obiettivi fiscali che persegue. Le principali evidenze sembrano suggerire una revisione dei criteri con i quali si definisce l'articolazione del contributo, optando per una maggiore differenziazione territoriale oltre che per il ripristino del suo originario ruolo tributario, che richiederebbe la destinazione dei proventi per il finanziamento della città pubblica, funzione esplicitamente richiamata dalla natura compensativa della quota commisurata al costo delle opere di urbanizzazione.

In riferimento invece all'entrata tributaria legata al patrimonio edilizio esistente (Imu) è stato evidenziato come in alternativa al ripristino di specifici strumenti tributari, come i contributi di miglioria, debba essere affidato a questo tributo il compito di recuperare una parte della redditività privata legata alle operazioni di trasformazione territoriale.

Tuttavia, per assolvere tal scopo risulta fondamentale allineare i valori catastali alle reali dinamiche del mercato e lasciare il tributo nella disponibilità delle amministrazioni locali. Concludendo, la fiscalità urbanistica appare un campo aperto al perfezionamento, sia in direzione di una sua maggiore incisività nel recuperare risorse da destinare alla città pubblica sia nella sua capacità di rapportarsi coerentemente al processo di riforma del governo territoriale avviato a livello regionale.

Riferimenti bibliografici

- Camagni, R., Gibelli, M. C., Rigamonti, P. (2002) *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- Camagni, R. (2008), "Il finanziamento della città pubblica" in Baioni, M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze (pp. 39-57)
- De Wolff, H. (2007), *The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing*, Presented in the ENHR International Conference on 'Sustainable Urban Areas', Rotterdam, 25 - 28 June 2007
- Nelson, A. C. (1999), "La nuova generazione di oneri urbanizzativi negli Stati Uniti", in Curti, F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini
- Rypkema Donovan, D. (2001), "Property Rights and Public Values", *Paper to the Georgetown Environmental Law & Policy Institute*, 13 June 2001
- Tocci W (2001), "L'insostenibile ascesa della rendita urbana" in Agnoletti, C., Di Maio, S. (a cura di), *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana*, supplemento n.2 del quadrimestrale Scelte Pubbliche, Associazione Romano Viviani, Arezzo (pp.17-70)

The imperfect dream of a new home: increased vulnerability for young people

EDINÉA ALCÂNTARA,
CIRCE MARIA GAMA MONTEIRO AND
FÁTIMA FURTADO

Introduction

This article discusses the vulnerability of low-income young people who live in working class housing projects. Once their families realise the “dream of owning their own home”, by moving to these projects, it might be imagined that they will feel more comfortable and have a higher quality of life than previously, and that they will be pleased with their new dwelling. Sometimes, however, they feel excluded in their new local area, do not receive recognition even from the adults in the project where they live, they lack leisure and work options, and so become more vulnerable to drugs, violence and criminality. This was the pattern observed in the *Abençoadada por Deus* Project, in which Recife City Council provided 428 free flats for the community that had previously been resident on the banks of the Capibaribe river in stilt houses.

This study followed the relocation of these people from the favela to their new homes in the housing project. It adopted the inductive method and the case study model, so its reflections and conclusions are based on the facts as observed in the reality studied. Data was gathered using guided interviews and three focus groups, with women (four women between 18 and 60), children (11 girls and 3 boys between 7 and 13) and adolescents (5 boys and 2 girls between 13 and 21) out of a total of 34 residents of the *Abençoadada por Deus* Project. The problems raised by the young people were also confirmed by the adults. Most of those interviewed stated their rejection of the new location, above all because of their fear of the violence that arose in relation to the drug trade. They say they do not feel safe entering and leaving the site and

that they feel they are imprisoned. The relocation to a new area redistributed residents, separating former neighbours. Even though it is not that far from the original location, residents lost opportunities for work, leisure, services and social assistance that they had achieved in the immediate vicinity of the favela. As a result, right after the move, some residents began to rent or sell their flats once they became aware of the loss of quality of life and of their few sources of satisfaction. This article calls into question the effects of this type of housing solution on the lives of young people and children. Such basic housing involves the granting of flats arranged in blocks without considering the need to provide spaces for residents to socialise, and those who have the greatest need of this to form their social networks are young people. We argue that one structural aspect of a situation of vulnerability is to be transformed into one where the resilience of young people is strengthened is the setting up of spaces and public policies that foster solidarity (actual or potential) while recognising that young people form a category in their own right, with entitlements and desires. When it comes to housing policy, this means understanding that housing exists within a system of spaces containing multiple possibilities; these should include transitional spaces, interface and control areas, and social and leisure spaces able to maximise well-being. Public policy for the young should come into the places where they live by stimulating local networks that can encourage creative activities, sport, and vocational training leading to income; all this would also reduce their involvement in the drugs trade.

The Usual Solutions for Low Income Housing

The experiences of communities being removed from favelas and relocated in apartment projects show that such housing is often inadequate to the needs and desires of residents. Many of them feel dissatisfied with their new homes, as can be seen in the scale of changes made both in the interior of the flats and in the public spaces of the projects, recorded in various studies (Monteiro, 2000; Leitao, 2000, Amorim; Loureiro, 2001); their dissatisfaction is also shown by the high level of resale and renting of the flats as well as the treatment of common areas, which are poorly maintained, vandalised and often appropriated for private use.

Why this rejection of the longed-for home?

At first sight, such projects appear to be a viable housing option for low-income groups, but in fact this one met with rejection from residents, who said they felt as if they were in prison, with no leisure space and nowhere to go. They do move around the project's internal streets, but only till a certain time, because they are afraid of violence. These two

statements are representative: "I don't feel good. I don't feel safe. I don't feel comfortable." Or "[...] I would rather go back to the rats and the cockroaches, they don't do anyone any harm"¹. Security is an important factor in building positive feelings and a sense of identity with the place. Nobody wants to live in a violent area.

"Things have got a bit better. I know loads of people died, lots of people got shot in here. [...] People from round here can't go to the Bangu [...] or Carandiru [names of prisons] there are some people round here who can't go to Detran [a nearby area] because they'd get shot there. [...] The flat here is good, but [...]"

This violent atmosphere is linked to the free access outsiders have to the project, which was not the case in the favela: "They come from outside to make trouble here. [...] It did happen there too, but not like this. Because people from outside didn't come in [our emphasis]. This here is major, [...] it's an area and the people from here say what's what. There [in the old location] [...] they didn't interfere." The morphology of projects like these allows easy access for outsiders, which was not the case in the favela.

The favela: a place of proximity.

As with any place that grows up spontaneously, the structure of a favela follows a series of negotiations and rules that form in time and space as the result of agreements or social interactions. One of the most salient characteristics of these areas is the extreme spatial proximity among houses combined with a maze of passages that construct permeabilities, private corners, depths and openings, providing the stage for a complex range of activities and sociability. The tiny space within the houses is counterbalanced by residents leading their lives in the interstices of the favela, in front of their houses, in alleys, in wider roads, and even in holes and hiding places. The favela is a place of possibility, generally governed by relaxed and informal norms that allow people to put a table in the street to relax with their neighbours, or to set up equipment used for intermittent work, or even to build a shelter if someone is facing difficulties. The favela is also the space where the visual field plays an important role within social life; doors and windows are left open all day and visual control is shared among

1. This lady was frightened when she heard fireworks (traditionally used in June) because she took them for gunfire; her daughter was playing in the internal roads of the project. Other statements illustrate the violence and fear: "If you go down there, you're risking being killed by a bullet. In front here, the crack [...] the drug trade is serious and they're always fighting [...] There have been loads and loads of bullets! [...] You don't feel safe till you get home. I almost fell over backwards yesterday, when was on my way home from work there were more than 30 of them here [police]. [...] They told me later there had been a shootout with the police, they stole cars."

all. Everyone always knows everything that goes on in the area. This system of immediate communication is the basis for feelings such as safety, reciprocity, and solidarity to emerge, and even the beginnings of a sense of community. To put it another way, the favela may not act as a community in day-to-day life, but the force of the community emerges when needed. At times of pressure or danger, the residents of the favela join forces as a coherent whole. The part played by children and young people in this system is striking. They dominate the spaces of the favela more than anybody, always under the watchful eye of the adults, and when they are older, they know where to hide if they want to, building up a network of wider relationships. The morphology of the favela as a space of poverty reflects the constitution of a space of possibility and hope for its residents. In this way, favelas are grassroots solutions for the complex problem that is poverty.

The housing project: a place of alienation and segregation

The morphology of working-class housing projects analysed in this study is characterised by monolithic apartment blocks forming a discrete estate that is not integrated with the streets of the surrounding areas. The verticalised housing typology has been widely identified as unsuitable for a population with informal social habits because it imposes a spatial logic that hampers social contact. The buildings centralise all the comings and goings of each block on one single point, with the main entrance imposing total control on the movement of persons. The stairways and corridors serve as intermediate spaces, but with reduced scope and largely as the source of conflicts rather than of opportunities for interaction or privacy.

Narrow windows that all face the same way mean that certain areas are highly visible, creating a feeling of being under observation, while others are blind spots that make people vulnerable. Such projects have an impoverished repertoire of spaces, and it is children and youths who are most directly affected: their two options are to stay indoors, or to participate in the system that dominates the space, that is, socialisation controlled by drug dealers or local gangs, with very little scope for diversity of interests and creative activities. Women shut themselves in and men go out to work, and when the children come home from school they feel there is no space for them except the residual space of the project, which is the theatre of power struggles and social conflicts. The struggle to control the drugs trade in these areas may be just as intense in the favela, but in the projects it is more open and explicit, with more violence and risk for residents. That is why everyone demands more security, policing and job opportunities and other activities for young

people to keep them away from drugs.

Theoretical Background

We have drawn on understandings of the concept of solidarity (Durkheim, 1999, Assman; Sung, 2000), and the theory of the gift² (Mauss, 2003) as well as the results of Alcântara (2011). Studies by Monteiro (1989; 1997; 2000) and Amorim & Loureiro (2001) provide the basis for reflection on living in housing projects. Furthermore the work of Honneth (2003)³ on recognition in emotional, legal and social terms helps us understand the source of some of the conflicts and violence among young people of school age. These may be a sign of lack of recognition by their family or group, and they may be underlain by a struggle for recognition and social esteem. The lack of recognition of the role of young people may provoke resentment and lack of confidence, leading to inappropriate behaviour. The search for respect and social esteem may lead to associations with others who also feel a lack of respect and social esteem.

Results and Discussion

The empirical study revealed that young people and children do not feel they are recognised as a category; they expressed the feeling that there was no place for them. In their view, they are discriminated against by the adults who live in the project, while they in their turn are discriminated against in the surrounding area: "Because they didn't like us. It's very close to communities that are against Torre [...]. So they come here with guns, they want to get the guys from here [...] lots of people have died." While they do not feel they are recognised as a ca-

tegory, the young people of Abençooda por Deus cannot find any organised way of stating their complaints; there is no mobilisation in the sense of an organised struggle either for recognition or for their rights. This could be interpreted in line with the arguments of Honneth (2003), that is, they do not see themselves as capable as a category of promoting social changes, nor can they even begin to see how they might be heard. Alternatively, their involvement with violence and drugs could be seen as a form of social struggle – albeit negative – for the recognition of their rights.

What young people feel is lacking in the housing project

Several of those interviewed spoke of the need for public policies for young people and adolescents, such as a way to occupy them, whether through leisure equipment – sports pitches, playgrounds – or sport courses – capoeira, dancing – or vocational training – jewellery, clothesmaking and sewing. In their view, the lack of options to occupy young people makes it more likely they will become involved in crime and violence:

"There's loads of muggers and drug dealers [...] Here they all just get into trouble because there's nothing for the kids to do [...] It's because there, it was nearer to everything [...] There were parks and squares [...] There was the market; here it's the COTEL [a prison] [...] Yeah, there's nowhere at all to go here."

The young people have many complaints, but one that seems to come up in most housing projects is the lack of social and leisure space. Instead of the car park, they would prefer to see a sports pitch:

"There should be a pitch here, a little square with a swing [...] They said there would be a park here [...] There's nothing, it got destroyed [...] There were dancing lessons, capoeira [...] Dancing lessons, lessons in anything [our emphasis] [...] Painting, jewellery making, they should have it."

"The words "lessons in anything" show the desire to study, anything to bring motivation, hope, the chance to learn a profession, sport, or just leisure. The feeling of being an impotent minority can also be seen: "there are far fewer young people than adults", as one said. The lack of leisure space and equipment makes them more vulnerable compared to other residents. They have to play ball in inappropriate spaces and this leads to conflicts with adults. Once again, discrimination and lack of recognition:

"Yesterday we were playing ball over there and the ball went in a man's window, by accident. When we went to get the ball back he said, 'I won't give it to you because you broke my birdcage.' [...] He said he wouldn't give us our ball back unless we all chipped in and gave him fifty [R\$]."

Leisure is seen as something illicit, concealed, reprehensible, like the "swap shop" where stolen

2. The gift in this sense is "the provision of any good or service with no guarantee of a return, with a view to creating, nourishing or recreating social links". And also " ... thus characterised as a form of the circulation of goods in the service of social links, it constitutes an element essential to society as a whole" (GODBOUT; CAILLÉ, 1999, p. 29) The gift was studied by Marcel Mauss, author of the famous "Essai sur le Don" (1923-24), and it is advocated by members of the "Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales" (M.A.U.S.S.). More details: www.revuedumauss.com.fr, www.journaldumauss.net, www.jornaldomauss.org.

3. Honneth (2003) structured his theory of recognition around the proposal that relations of recognition constitute the subjectivity and identity of the individual. In the emotional and affective dimension, with its origins in the loving family and childhood friendships, self-confidence is acquired, which is essential for personal self-realisation; in the juridico-moral dimension, the individual is recognised as autonomous and morally protected, if his rights are guaranteed, he develops self-respect; thirdly, in the sphere of social esteem, where he contributes to the social division of labour, he sees that he is recognised through solidarity, thus consolidating his self-esteem. (Honneth, 2003; Caillé, 2008, p. 157). If one of these forms of recognition is lacking, social conflicts or protests arise. The recent demonstrations in June 2013 in Brazil can be seen, in terms of Honneth's theory, as an example of the struggle for recognition of rights.

goods are sold and the "rat chaser" (a space to rent for hasty sexual intercourse): "There's nothing fun to do here for anyone, there's nothing, all there is is that empty yard and the 'swap' [...] Just more stuff that's no good. Over there [...] is the 'rat chasers' [...] do it as quick as you can." These feelings reinforce alienation from the place, exclusion. Their desires and needs were neither considered nor recognised.

Nonetheless, they creatively seek out alternatives to make up for the lack of leisure opportunities: for instance, there is a bingo session for young people and adults. "Yeah, at night, lots of the teenagers don't have anything to do [...] Right from the start we wanted a sports pitch over there [...] As soon as we start to play, someone will say 'If it comes in my window I'll burst it'. What makes things more lively in the afternoons is the bingo over there." The unsuitability of the apartment housing typology for the low-income population is obvious and well known to planners and administrators. The problem lies both in the typology of the individual unit and in the design of the project as a whole, where no attempt has been made to preserve their former dwelling pattern, and appropriate leisure equipment suited to the various groups has not been included, though this would bring benefits in quality of life and could reduce the local crime rate.

Final Considerations

For low-income groups, it is absolutely essential to strengthen their links to the place where they live. Furthermore, this relationship with the place is intrinsically linked to relations with others, with neighbours, to opportunities to maintain social contact and establish relations of mutual assistance. Their dwelling, work, amusements, friendships, their whole lives are centred on the place where they live. Their well-being is closely tied to the place and the relationships they manage to establish there and which may lead to improvements in quality of life. As Monteiro (1989) found, the middle class has a trans-spatial relationship with the place – but not low-income residents. To build contented lives, they need to feel at ease among their equals in a place that is truly theirs. Individual well-being is important to increasing the well-being of others. The feeling of rejection and dislike in relation to the place where they live ends up in rejection of the other, as seen in negative feelings for neighbours. Nonetheless, despite all these spatial factors, examples of the gift and of solidarity can be found.

Based on this reading, we argue that stimulating recognition in working-class housing projects, along the three dimensions described by Honneth, has the potential to create different and better places than those that are being built.

The solidarity observed among favela residents cannot exist outside a certain spatial context, and if

it is to be replicated in a different morphology, less formal spaces are needed that allow greater scope for their resignification, especially by the younger population. Building up relations of reciprocity among young people, which is often made harder by the sheer difficulty of survival, could occur on a wider scale and in a wider range of contexts between individuals with confidence in themselves, self-respect and self-esteem, enabling them to see other people as trustworthy and treat them with respect.

References

- Alcântara E., (2011) *Solidariedade em Comunidades de Baixa Renda: análise das práticas cotidianas e da relação com o lugar a partir do sistema da dádiva*. (Tese de doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Doutorado em Desenvolvimento Urbano. Recife.
- Amorim L., Loureiro C., (2001) Uma figueira pode dar rosas? Um estudo sobre as transformações em conjuntos populares. *Arquitextos* (São Paulo), São Paulo, v. 09, n. Fevereiro, p. 53.
- Assmann, H.; Sung, J. M. (2000) *Competência e Sensibilidade Solidária: educar para a esperança*. 3. ed. Petrópolis: Vozes.
- Caillé, A. (2008) Reconhecimento e Sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n. 66. p. 151/163.
- Durkheim É., (1999) *Da Divisão do Trabalho Social*. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Coleção Tópicos)
- Fantin M., Sbeti F., (2012) *Campos Venuti. Amministrare l'Urbanistica oggi*, Inu Edizioni, Rome
- Honneth A., (2003) Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34.
- Leitão G., E. A. (2000) Transformações na Paisagem Urbana: Favelização de Conjuntos Habitacionais. VI *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Anais..., p. 50-50.
- Mauss M., (2003) *Sociologia e Antropologia. Ensaio sobre a Dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*. São Paulo, Cosac e Naify.
- Monteiro C. M. G. (1989) *The Experience of Place: a comparative study of a favela, a public housing Estate and a middle class neighbourhood in Recife – Brazil*. Ph.D. Thesis. Oxford: University of Oxford.
- (1997) The Morphology Of Domestic Experience: A Comparative Analysis Of The Spatial Patterns Of Domestic Activity in Brazilian Dwellings. In: *Space Syntax First International Symposium*, 1997. Proceedings. London. v. II. p. 20.1-20.15.
- (2000) Virando pelo Averso: Transformações no espaço de conjuntos habitacionais. In: *IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*,

Anais..., Natal.

Rossi, A. (2009), "Rigenerazione urbana e sostenibilità", *Urbanística*, 141 (pp.1-5)

L'invasione degli «altricorpi». Interventi di microtrasformazione per una città inclusiva

FRANCESCA ARRAS, ARNALDO CECCHINI, ELISA GHISU, PAOLA IDINI, VALENTINA TALU

La città contemporanea è una città a misura di automobilista. È una città incapace di garantire ad una parte significativa dei suoi abitanti la possibilità di esercitare pienamente il proprio diritto di muoversi liberamente, essendo le esigenze urbane degli automobilisti di tipo esclusivo e spesso incompatibili con qualsiasi esigenza altra. Chi non può o non vuole usare l'automobile incontra quotidianamente molte, troppe difficoltà: parliamo di chi si sposta a piedi o con la bicicletta, di chi deve utilizzare i mezzi pubblici per recarsi a scuola o al lavoro e di chi vorrebbe utilizzarli se fossero davvero un'alternativa, di chi si muove su una sedia a rotelle e delle madri che 'guidano' un passeggino, dei bambini, degli anziani e di quanti, in maniera temporanea o permanente, sperimentano difficoltà di movimento.

I problemi determinati dall'invasione della città da parte delle automobili sono diversi: incidentalità, inquinamenti (atmosferico, acustico ed estetico), consumo di tempo, consumo di spazio, riduzione del diritto urbano di muoversi di chi non usa l'automobile¹. Riteniamo che l'insieme di questi problemi possa essere affrontato efficacemente e durevolmente solo attraverso una riduzione significativa del numero complessivo di automobili che sostano e transitano nella città. E questo non utilizzando misure coercitive, non limitando la libertà di chi vuole o deve usare l'automobile - né demonizzando chi vuole o deve usarla - ma considerandola una libertà che ha lo stesso valore di altre libertà di muoversi.

Ci chiediamo, dunque: attraverso quali politiche e

quali progetti è possibile raggiungere un obiettivo così 'radicale'?

L'incidentalità e gli inquinamenti sono i problemi più spesso chiamati in causa da chi denuncia l'insostenibilità del traffico urbano e afferma l'urgenza di interventi volti a ridurne gli impatti. Senza ovviamente voler trascurare questi problemi, riteniamo che occorra guardare principalmente ai fenomeni del consumo di spazio e di tempo e dell'iniquità in termini di uso della città che principalmente da essi deriva per formulare soluzioni davvero efficaci. È, infatti, solo concentrandosi su questi aspetti che, a nostro avviso, si può riuscire a rendere condiviso - e quindi più raggiungibile - l'obiettivo radicale della riduzione complessiva del numero di automobili in transito e in sosta nella città².

Misure di libertà, dunque, che consentano ad esempio ai bambini di andare a scuola da soli, di muoversi verso le zone della città a loro destinate, conquistando autonomia e potendo utilizzare la «città come aula»³; misure di libertà che consentano altri usi rispetto al parcheggio o alla sosta delle piazze, dei cortili, dei vicoli, degli slarghi, delle strade; misure di libertà che aumentino la sicurezza, il confort, la velocità di chi si muove con i mezzi pubblici, con le biciclette, con i pattini o gli skate, a piedi, magari con carrozzine o carrelli, di chi può muoversi lentamente o solo in sedia a rotelle, di tutti quegli «altricorpi» che sono più rappresentativi di quanto si possa pensare ma non adeguatamente rappresentati.

Misure che consentano di ridisegnare gli spazi pubblici e semi-pubblici rendendoli visibili e potendo riqualificarli e abbellirli. Misure che a volte sono molto semplici e poco costose, ma che richiedono comunicazione, interazione, partecipazione.

Abbiamo cercato di spiegare altrove, anche attraverso il racconto di alcune esperienze concrete, come e perché, oltre e accanto alle politiche e ai programmi a grande scala, particolarmente importanti siano in questo senso le trasformazioni a scala di quartiere, le micro-trasformazioni: ad esempio il miglioramento dell'accessibilità pedonale di spazi e servizi sensibili e il ridisegno di alcuni luoghi minori ad uso collettivo. Queste micro-trasformazioni possono concretamente promuovere la componente urbana della qualità della vita degli abitanti, migliorando ed estendendo l'usabilità e la camminabilità degli spazi di prossimità, operando attraverso innesti, correzioni, aggiustamenti, accogliendo la cultura della 'riparazione', facendo i conti con l'imprevisto e soprattutto ricercando e, dove necessario, costruendo le basi per un coin-

1. Si vedano Cecchini A. - Talu V. (2011), *Camminare (e pedalare) per trasformare la città*, in «TeMa» 4,4, pp. 99-108; Illich I. (2006), *Elogio della bicicletta*, Bollati Boringhieri Editore, Torino; Labbucci A. (2011), *Camminare, una rivoluzione*, Donzelli Editore, Roma; Viale G. (2007), *Vita e morte dell'automobile. La mobilità che viene*, Bollati Boringhieri, Torino; Ward C. (1978), *The child in the city*, Architectural Press, London.

2. Cecchini A. - Talu V., *Camminare (e pedalare) per trasformare la città*, op. cit.

3. McLuhan M. - McLuhan E. - Hutchon K. (1977), *City as Classroom: Understanding Language and Media*, Book Society of Canada, Toronto.

volgimento fattivo degli abitanti. Rinviamo a questi contributi per approfondimenti¹. Le potenzialità urbane orientate in tal senso sono molte e diverse, come alcune esperienze, sia permanenti che transitorie, di TaMaLaCà - Tutta Mia La Città, laboratorio interdisciplinare di ricerca e azione per la promozione della città dei diritti del Dipartimento di Architettura, Design, Urbanistica dell'Università di Sassari, dimostrano efficacemente.

Non è possibile in questa sede restituire in maniera esaustiva la ricchezza e l'articolazione della progettualità del gruppo di ricerca. Illustreremo brevemente, quindi, solo alcuni dei principali temi-strumenti ricorrenti che connotano il nostro operare: la dimensione 'micro' dei progetti; il coinvolgimento degli abitanti; l'uso costruttivo del conflitto.

TaMaLaCà promuove interventi di micro-trasformazione urbana per migliorare ed estendere l'usabilità e la qualità di quella che può essere definita 'città quotidiana e di prossimità'². La dimensione micro delle trasformazioni è opportuna per diverse ragioni: facilita l'attenzione del progetto nei confronti delle specificità degli individui; rende possibile l'attivazione di percorsi di coinvolgimento degli abitanti veri ed inclusivi (non solo formali e 'di facciata', come troppo spesso accade) perché si confronta con temi e problemi che, essendo quotidiani e vicini, sono più accessibili e stimolanti per gli abitanti; rende fattibile la rimodulazione del progetto sulla base del dilatarsi e del contrarsi delle aspettative e delle richieste dei soggetti coinvolti,

delle difficoltà di ordine tecnico o politico, delle opportunità impreviste; assicura una maggiore qualità architettonica e urbana dei luoghi minori, perché rende più semplice ed estremamente più rilevante per i progettisti prestare attenzione ai dettagli progettuali³. La dimensione micro, inoltre, è *low cost* e rende dunque i progetti più capaci di farsi spazio all'interno delle agende degli enti locali.

I progetti ideati da TaMaLaCà prevedono sempre e comunque una qualche forma di coinvolgimento degli abitanti. Il presupposto di questa scelta è il riconoscimento del valore del punto di vista degli abitanti sulla forma e l'organizzazione della città. I bambini - forse la 'categoria' di abitanti più penalizzata dalla forma e dall'organizzazione attuali della città⁴ - sono stati i protagonisti delle sperimentazioni più interessanti che TaMaLaCà ha ideato e portato avanti.

Questo insieme di caratteristiche, requisiti e strategie può essere utilizzato come guida metodologica per l'ideazione di politiche e progetti di promozione della mobilità dolce più condivisi e pertinenti e, quindi, più efficaci. TaMaLaCà ha provato a farlo con due progetti, di seguito racconteremo brevemente come.

Il progetto del «Fronte di Liberazione dei Pizzini Pizzoni (FLPP)»

È un gioco urbano che ha innescato e guidato un percorso di riappropriazione degli spazi pubblici negati - perché occupati dalle automobili in sosta - del rione storico di San Donato, a Sassari, da parte degli abitanti, a partire dai bambini. Protagonista è infatti un manipolo di 'eversivi' rivendicatori del diritto alla città che, grazie a una narrazione distopica costruita ad hoc, ha 'invaso' l'immaginario del quartiere e della città, facendo arrivare dal lontano 2046 un avvertimento circa le conseguenze che un uso sconsiderato degli spazi pubblici può generare e ha chiesto aiuto per cambiare l'aspetto che il quartiere e la città assumeranno nel futuro. Destinatari di questo SOS sono stati i bambini che nel 2012 vivono nel quartiere di San Donato e che hanno accolto l'invito ad entrare in azione nel presente per cambiare il futuro. Il progetto, tutto giocato sul filo del mistero e di una 'giocosa eversione', ha dato luogo a una sorta di 'gioco storia mobilitazione' che ha coinvolto i bambini e gli abitanti del quartiere (ma anche il resto della città) in un percorso di riappropriazione e trasformazione degli spazi pubblici, spingendoli a interrogarsi sui diritti urbani e sulle necessità di

1. Arras F. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012a), *Il gioco come strumento di riconquista degli spazi pubblici negati: l'esperienza del Fronte di Liberazione dei Pizzini Pizzoni nel rione storico di San Donato a Sassari*, in *Atti della VII Giornata di Studi La città sobria*, Napoli; Arras F. - Cannaos C. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012), *Micro-progetti di rigenerazione urbana nelle periferie: l'esperienza del Portacolori a Sassari*, in *Atti della VII Giornata di Studi dell'INU La città sobria*, Napoli; Arras F. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012), *Riconquistare lo spazio pubblico giocando. L'esperienza del Fronte di Liberazione dei Pizzini Pizzoni nel quartiere di San Donato a Sassari*, in Bellomo M. et al. (eds.), *Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*, in *Atti delle Giornate Internazionali di Studio Abitare il Futuro 2ª Edizione*, Napoli, 12-13 dicembre 2012, Clean, Napoli; Arras F. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012b), *Mobilità 'aliena'. Il possibile contributo dei bambini alla camminabilità urbana*, in *Atti della VII Giornata di Studi dell'INU La città sobria*, Napoli; Arras F. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2013), *TaMaLaCà - Tutta Mia La Città. 'Suffragette' dei diritti urbani negati*, Atti della XVI Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, Urbanistica per una diversa crescita, Napoli, 9-10 maggio 2013, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n.27, vol.2 (2013).

2. Essi comprendono, ad esempio, il miglioramento della accessibilità minuta del quartiere, con particolare attenzione alle modalità pedonale e ciclabile e ai luoghi sensibili, come scuole, giardini e aree verdi, piazze, strutture sportive, servizi collettivi; la riqualificazione degli spazi collettivi minori e ibridi, anche e soprattutto di quelli più marginali, come i cortili scolastici, i cortili condominiali, i piani pilotis, i marciapiedi delle strade secondarie e dei vicoli ciechi, gli 'scampoli' di terra circondati da strade ed edifici; la promozione della gradevolezza urbana e la conseguente riabilitazione dell'immagine dei luoghi dimenticati, esclusi, rimossi, stigmatizzati attraverso, ad esempio, l'uso della luce o del colore o campagne di comunicazione urbana innovative. Si veda Cecchini A. - Talu V. (2012), *Misurare e valutare*, in «Inforum. Informazioni sulla riqualificazione urbana e territoriale», 40/41, pp. 65-71.

3. Gehl G. (1987), *Van Nostrand Reinhold*, New York.

4. Si vedano, a titolo di esempio, Paba G. (2009), *Bambini, donne, migranti e altri animali. Come cambiano le città*, in «Il Barrito del Mammut - Periodico del Centro Territoriale a Scampia», 3, 3; Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano; Tonucci F. (2002), *Se i bambini dicono: adesso basta!*, Laterza, Roma-Bari; Ward C. (1979), *The child in the city*, op. cit.

ziale della prima annualità del progetto è stato la riconquista, anche se solo per alcuni giorni, degli spazi che circondano la scuola¹.

Il progetto «ExtraPedestri: lasciati conquistare dalla mobilità 'aliena'»

È un progetto pilota (ideato da TaMaLaCà, promosso dal Comune di Sassari e finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna) di promozione della mobilità pedonale in due quartieri marginali della città di Sassari (Monte Rosello e rione storico di San Donato) attraverso l'individuazione, la messa in sicurezza e la riconquista di percorsi prevalenti di quartiere. Il progetto prevede interventi materiali e immateriali, temporanei e permanenti di 'contro-occupazione' di alcuni spazi che, pur essendo pubblici, sono ad uso esclusivo delle automobili: le linee del Piedibus (attualmente in funzione), la realizzazione di segnaletica orizzontale inclusiva (in corso di realizzazione), il ridisegno delle strade su cui si affacciano le scuole (il progetto verrà realizzato nel corso del 2014)².

Riferimenti bibliografici

Arras F. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012a), *Il gioco come strumento di riconquista degli spazi pubblici negati: l'esperienza del Fronte di Liberazione dei Pizzinni Pizzoni nel rione storico di San Donato a Sassari*, in *Atti della VII Giornata di Studi dell'INU La città sobria*, Napoli.

Arras F. - Cannaos C. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012), *Micro-progetti di rigenerazione urbana nelle periferie: l'esperienza del Portacolori a Sassari*, in *Atti della VII Giornata di Studi dell'INU La città sobria*, Napoli.

Arras F. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012), *Riconquistare lo spazio pubblico giocando. L'esperienza del Fronte di Liberazione dei Pizzinni Pizzoni nel quartiere di San Donato a Sassari*, in Bellomo M. et al. (eds.), *Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*, in *Atti delle Giornate Internazionali di Studio Abitare il Futuro 2a Edizione*, Napoli, 12-13 dicembre 2012, Clean, Napoli.

Arras F. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012b), *Mobilità 'aliena'. Il possibile contributo dei bambini alla camminabilità urbana*, in *Atti della VII Giornata di Studi dell'INU La città sobria*, Napoli.

Arras F. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2013), *TaMa-*

LaCà - Tutta Mia La Città. 'Suffragette' dei diritti urbani negati, Atti della XVI Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, Urbanistica per una diversa crescita, Napoli, 9-10 maggio 2013, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n.27, vol.2 (2013).

Cecchini A. - Talu V. (2011), *Camminare (e pedalare) per trasformare la città*, in «TeMa», 4,4 (2011).

Cecchini A. - Talu V. (2012), *Misurare e valutare*, in «Inforum. Informazioni sulla riqualificazione urbana e territoriale», 40/41, pp. 65-71.

Gehl G., (1987), *Life between buildings: using public space*, Van Nostrand Reinhold, New York.

Illich I., (2006), *Elogio della bicicletta*, Bollati Boringhieri Editore, Torino.

Labbucci A. (2011), *Camminare, una rivoluzione*, Donzelli Editore, Roma.

McLuhan M. - McLuhan E. - Hutchon K. (1977), *City as Classroom: Understanding Language and Media*, Book Society of Canada, Toronto.

Paba G. (2009), *Bambini, donne, migranti e altri animali. Come cambiano le città*, in «Il Barrito del Mammut-Periodico del Centro Territoriale a Scampia», 3, 3.

Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano.

Paba G. - Pecoriello A. L. (2006), *La città bambina. Esperienze di progettazione partecipata nelle scuole*, Masso delle Fate, Firenze.

Tonucci F. (2002), *Se i bambini dicono: adesso basta!*, Laterza, Roma-Bari.

Viale G. (2007), *Vita e morte dell'automobile. La mobilità che viene*, Bollati Boringhieri, Torino.

Ward C. (1978), *The child in the city*, Architectural Press, London.



ExtraPedestri - Lasciati conquistare dalla mobilità aliena_Progetto pilota per la promozione della mobilità pedonale, Sassari

1. Arras F. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012a), *Il gioco come strumento di riconquista degli spazi pubblici negati: l'esperienza del Fronte di Liberazione dei Pizzinni Pizzoni nel rione storico di San Donato a Sassari*, art.cit.; Arras F. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012), *Riconquistare lo spazio pubblico giocando. L'esperienza del Fronte di Liberazione dei Pizzinni Pizzoni nel quartiere di San Donato a Sassari*, art.cit.; Arras F. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2013), *TaMaLaCà - Tutta Mia La Città. 'Suffragette' dei diritti urbani negati*, art. cit.

2. Arras F. - Cecchini A. - Ghisu E. - Idini P. - Talu V. (2012b), *Mobilità 'aliena'. Il possibile contributo dei bambini alla camminabilità urbana*, art.cit.

Zone d'ombra della pianificazione

MARA BALESTRIERI

La gestione dello spazio è questione tanto fondamentale quanto complessa. Interessa il presente e il futuro, interseca aspetti fisici, economici, sociali e simbolici, contrappone interessi e visioni del mondo, attraverso scelte e indirizzi di regolazione dell'uso e della funzione fissa le coordinate di riferimento per i processi di pianificazione alle diverse scale segnando, spesso in modo irreversibile, il territorio. Tuttavia la trasparenza e la ripercorribilità di tali scelte non sempre appaiono convincenti. Là dove mancano regole chiare emerge il rischio che siano interessi privati e malafede quando non vere e proprie forme di corruzione a influire sulle decisioni. Se da un alto la pianificazione non può basarsi su tappe precostituite e necessita flessibilità contestuale dall'altra non può non prevedere strategie per contrastare un uso improprio della regolamentazione dello spazio.

Il contributo propone anche alla luce di un rilevato vuoto disciplinare in riferimento all'argomento nei suoi molteplici aspetti, una riflessione in merito a "corruzione" e pianificazione richiamando alcuni elementi di questo rapporto e possibili strategie di azione.

Interessi e pianificazione: la teoria

La città e le sue vicende a qualsiasi scala non sono neutrali rispetto gli enormi interessi in gioco nella gestione dello spazio e alle pratiche di potere sottese. Attraverso gli strumenti di piano si fissano diritti edificatori, distribuzione dei servizi e delle infrastrutture, orientamenti al futuro determinando trasformazioni nell'uso del suolo e nelle rendite. Ma in che misura queste scelte sono legate a rapporti di potere momentanei e sotto quali forme di controllo vengono prese?

Sebbene forme di corruzione a vario livello siano sempre state parte dei processi urbanistici territoriali, ci sono pochi studi teorici ed empirici in merito. Le difficoltà nell'identificare il fenomeno e nel quantificarlo sono legate alla sua natura sfuggente e alla aleatorietà di alcune norme che lasciano spazio a zone d'ombra in cui lecito e illecito si intrecciano a seconda della coscienza individuale. Sebbene, infatti, il termine corruzione richiami una dimensione giuridica, si tratta più in generale di un problema di abuso, inteso come azione guidata da una logica di scambio di favori e di interessi, anche se a volte non direttamente personali. Situazioni cioè in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, si esplica più in generale un uso a fini privati delle funzioni attribuite per la gestione dello spazio.

Così, sebbene si parli spesso di corruzione legata alle vicende urbanistiche, questo resta un tema in un certo senso inesplorato.

Dato che i pianificatori studiano i processi di pianificazione e lo sviluppo territoriale, tale questione dovrebbe essere affrontata prima di tutto da loro incorporando adeguatamente concetti e implicazioni della corruzione nei processi di pianificazione. Confrontandosi non solo con comportamenti scorretti, anche se formalmente leciti, nella regolazione e amministrazione dei processi di sviluppo del territorio, ma anche sulle conseguenze in termini di bene e interesse collettivo, al fine di trovare strategie più idonee a impedirne il perpetuarsi.

La letteratura ha affrontato in modo indiretto la questione analizzando il nesso tra potere e pianificazione (Forester, 1998; Friedmann, 1987), alternando riflessioni sulla dimensione etica della disciplina (Campbell, 2012; Upton, 2002) e sulle logiche di mercato che aprono la strada alle speculazioni edilizie scavalcando la prima in nome di un vantaggio economico (Sandercock, 1977), ma anche sulla necessità di depoliticizzare il sapere dell'urbanistica (per ripoliticizzare lo spazio) (Lefebvre, 1976, 1973) o viceversa sostenendo il bisogno di una qualche politicizzazione del planner (advocacy, radical, communicative, collaborative planning) (Krumholtz e Clavel, 1994; Healey, 1997; Sandercock, 2000).

Interessi e pianificazione: la pratica

I processi di pianificazione dovrebbero essere finalizzati a uno sviluppo sostenibile ed equo assumendo un ruolo di mediazione tra le parti in gioco nei conflitti sull'uso dello spazio e sulle sue implicazioni materiali e non, poiché la pianificazione è un'attività da svolgersi principalmente nell'interesse pubblico.

Tuttavia più spesso è stata, e continua a essere, un'attività a servizio delle sole élite diventando semplicemente uno strumento per mantenere relazioni di potere già scritte, agendo nello spazio e

sullo spazio, in termini di accesso, di controllo e di rappresentazione in modo da favorire gli uni piuttosto che gli altri (Mitchell, 2003; Smith, 1994).

Non a caso gli studi più recenti evidenziano, il ruolo rilevante e il contributo intenzionale che la pianificazione ha avuto e continua ad avere nel creare e nel mantenere situazioni di esclusione, frammentazione e squilibrio urbano (Yiftachel, 1998; Lai et al, 2011). Diversi aspetti concorrono a scelte di parte: le forze speculative, la debolezza amministrativa, l'inadeguatezza tecnica, i tornaconti personali.

Se mercato e regime dei suoli sono le condizioni all'interno delle quali i piani sono costruiti e si trovano ad agire, gli uni non possono che condizionare gli altri in modo reciproco (Salzano, 2011) così che gli strumenti per regolare il governo del territorio non hanno più spazi, servizi, attrezzature e funzioni comuni come centro degli sforzi organizzativi, ma come elementi secondari a corredo di altre priorità.

È sempre più difficile trovare piani urbanistici che si oppongano alle trasformazioni urbane appiattite su una valorizzazione economica del territorio a vantaggio di pochi e questo non sempre e non solo per questioni di bilanci o per miopia delle parti e non sempre e non solo senza conseguenze per la collettività.

Sono rari i casi di amministrazioni che hanno saputo dirigere i processi di trasformazione senza soggiacere alle pressioni degli interessi di parte (Tocci, 2009). Attraverso la manipolazione degli strumenti di governo del territorio, attraverso la cooptazione amministrativa, la scelta dei tecnici, la gestione dei finanziamenti, la omissione delle informazioni la parzialità riesce a orientare l'uso dello spazio. Così come la corruzione riesce a infiltrarsi nei processi di pianificazione facendosi spazio nelle lacune giuridiche e nella soggettività delle decisioni. Decisioni non opportunamente strutturate all'interno di procedure controllate che vengono messe a rischio dagli alti valori economici in gioco (Urbani, 2007), poiché anche se la discrezionalità non implica necessariamente corruzione apre più facilmente spazi ad accordi sotterranei.

Sebbene la proprietà immobiliare abbia sempre condizionato, in maniera più o meno forte, le decisioni della pianificazione urbanistica, con l'affermarsi dell'urbanistica contrattata che ha affidato le scelte sull'uso del territorio agli interessi della proprietà fondiaria, si è diffusa un'opacità della contrattazione all'interno della quale hanno proliferato varie forme di complicità. Così che gli interessi forti si sono imposti a danno dell'interesse generale derogando dalle regole di coerenza ed equità comuni della pianificazione "ordinaria" (Salzano, 1998). Decisioni di parte avvenute anche in caso di evidenti quanto ignorati conflitti di interessi, là dove i soggetti che hanno il potere di decidere e quelli che hanno un interesse economico diretto nelle utilizzazioni che saranno consentite alla sua proprietà vengono quasi a coincidere.

Il problema interessa sia i grandi centri urbani dove il peso economico di certe operazioni è più corposo sia le piccole realtà dove il coinvolgimento personale dei decisori è più probabile.

Le recenti sollecitazioni da parte dell'UE e i richiami governativi evidenziano che il problema esiste ed è rilevante. Essa colpisce, il principio di eguaglianza dei cittadini, la trasparenza dei meccanismi decisionali, la fiducia nelle Istituzioni, il funzionamento e la legittimazione democratica delle Istituzioni pubbliche, nonché la «fiducia dei cittadini nella legalità e imparzialità degli apparati pubblici, il cui abbassamento è a sua volta causa della diffusione delle pratiche corruttive»¹. Ovvero la corruzione destruttura le fibre più intime dell'etica pubblica che tengono insieme la società nazionale ripercuotendosi anche sull'economia, sulla qualità della vita, sui costi di gestione dei caratteri urbani e sull'equilibrio del sistema ambientale.

Ma se la corruzione è trasversale negli effetti lo è anche nelle modalità di attuazione non disdegnando alcun livello della scala gerarchica sia amministrativa che tecnica potendo contare su condizioni di disorganizzazione, farraginosità delle procedure e presunta impunità.

Responsabilità e prospettive

È lecito chiedersi dove finisce la volontà politica e dove inizia quella dei pianificatori, dove finiscono le responsabilità degli uni e iniziano quelle degli altri? La pianificazione è solo il riflesso di un disegno politico che prende forma in piani e programmi elaborati per incastrarsi in un quadro già tracciato? Di fatto la prima ha iniziato a considerare il consenso degli elettori come una variabile del progetto e la seconda ha richiamato a sé alcuni dei passaggi fondamentali della pianificazione: obiettivi, limiti e prospettive. Ma se è vero che si è andato consolidando un gioco perverso di scambio di prestazioni tra politica e urbanistica in cui l'una ha svolto parte delle funzioni dell'altra è possibile trovare delle modalità di controllo compatibili con la natura flessibile dei processi di piano?

Il senso di un piano sta nel muoversi a partire dalla forza della realtà sviluppando il senso della possibilità, per arrivare non a un qualcosa di 'già compiuto e definito', di cui limitarsi a prendere atto, ma a un divenire, che può assumere forme e modalità differenti rispetto a quelle che attualmente esibisce, e dunque richiede l'individuazione di coordinate che permettano alla città e al territorio di mutare senza scomporsi, piuttosto che imporre uno scenario specifico (Maciocco, 2009). In questo senso il governo del territorio non può essere preconstituito né negli esiti né nelle modalità di realizzazione. Questo tuttavia non può significare mancanza di regole e di riferimenti certi né tanto meno negoziazione dello spazio sulla base delle sole spinte politiche-economiche. Non può significare una rassegnazione alla corruzione come pratica diffusa ma neanche appesantimento burocratico, sovraccarico legislativo o ridondanza dei controlli che hanno

1. Commissione anticorruzione (2012), *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione*, p. 16.

come unico risultato un rallentamento dei processi decisionali che finisce per alimentare lo stesso male che si vuole debellare.

Lo snellimento delle procedure, l'efficienza organizzativa, la stigmatizzazione dei comportamenti scorretti, la chiarezza dei criteri guida, la separazione del controllato dal controllore, e il fermo ai conflitti di interesse sono i presupposti per affrontare la questione. La trasparenza e la ripercorribilità dell'intero processo decisionale ai diversi livelli e il ricorso a una partecipazione effettiva e non solo formale attraverso la comunicazione efficace ed efficiente la strada da seguire.

Le falle e i meccanismi che permettono la possibilità di un uso improprio del potere di autorità e del potere tecnico nella gestione dello spazio non sono solo una competenza politica ma una questione disciplinare poiché prima di tutto una questione etica ed epistemologica.

Riferimenti bibliografici

Campbell H. (2012), *Planning ethics and rediscovering the idea of planning*, in «Planning Theory», 11 (4), pp. 379-399.

Forester J. (1989), *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley.

Friedmann J. (1987), *Planning in the public domain*, Princeton University Press, NJ.

Healey P. (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Macmillan, London.

Krumholtz N. - Clavel P. (1994), *Reinventing cities*, Temple University Press, Philadelphia.

Lai L.W.C. - Wong K.S.K. - Chau K.W. (2011), *Are engineering reasons zoning neutral?*, in «Planning and Design», 38 (2), pp. 322-337.

Lefebvre H. (1973), *La rivoluzione urbana*, Armando Editore, Roma.

Lefebvre H. (1976), *La produzione dello spazio*, Moizzi Editore, Milano.

Maciocco G. (2009), *The territorial future of the city*, Springer, Verlag, New York.

Mitchell D. (2003), *The right to the city: social justice and the fight for public space*, Guilford Press, London.

Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica: la storia e la norma*, Laterza, Bari.

Salzano E. (2011), *Dualismo urbano. Città dei cittadini o città della rendita*, in «QT2 Quaderni del territorio», 2, pp. 143-153.

Sandercock L. (2000), *Translations: from insurgent planning practices to radical planning discourses*, in «Plurimondi», 2, pp. 37-46.

Sandercock L. (1977), *Cities for sale. property, politics and urban planning in Australia*, Melbourne University Press, Melbourne.

Schön D. (1983), *The reflective practitioner*, Basic Book, New York.

Smith D.M. (1994), *Geography and social justice*, Blackwell, Oxford.

Tocci W. (2009), *L'insostenibile ascesa della rendita*

urbana, in «Democrazia e Diritto», 1, pp. 17-50.

Upton R. (2002), *Planning praxis: ethics, values and theory*, in «Town Planning Review», 73 (3), pp. 253-269.

Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli, Torino.

Yiftachel O. (1998), *Planning and social control: exploring the dark side*, in «Journal of Planning Literature», 12 (2), pp. 395-406.

The new tasks of planning when it comes to informal housing. A sociological perspective on the failed eviction of Thapathali informal settlement, Kathmandu, Nepal

RAPHAËLLE BISIAUX

This paper explores the sociological understanding of land ownership meaning and its consequences for incremental housing policies. Establishing what is meant by forms of tenure arrangements – legal and customary, demonstrates the benefits of studying a situation in which incremental housing failed as an alternative to eviction, informs traditional planning approaches through innovative recommendations relating to legal instruments that create effective rights, and emphasizes the need to anchor housing policies and incremental housing approaches in the social and political context local authorities are dealing with – when faced with fast growing cities as engine of development.

1. Informal housing and the social construction of land ownership meanings

The *informal housing – urban poverty* nexus has faced various developments in the recent decades, as cities in developing countries such as Nepal are coping with rapid urbanization patterns and limited resources regarding the institutional framework in which they implement urban planning strategies. In the case of Nepal, responding to housing needs is a recent challenge as the shortage in low income housing has been pressured by fast paced urbanization in the Kathmandu Valley over the past decade. The various forms of informal housing and their influence over the Nepalese land ownership debate bring the study of the social construction of informal housing and land ownership meanings as a new and central focus.

1.1 Forms of informal housing

Informal housing has been characterized by insecurity of tenure and absence of or low standard infrastructure and services. In terms of its manifestations,

informal housing encompasses important regional and local diversity in developing countries, as well as in more developed ones. Informal settlements are namely defined by their land tenure status, or absence of status (Tsenkova 2009), and forms of informal housing have been largely explored in relation to the forces generating these settlements. Payne (1989), Satterthwaite et al. (1989), Arche (1992) and Kombe and Kreibich (2000) have produced abundant studies from diverging academic standpoints – geography, urban planning, sociology, political economy, architecture or anthropology. Interestingly, some aspects of informal housing emerged as central and revealed misconceptions regarding how illegality had been established as a central pillar of housing informality. According to Gelderblom (1994), squatting can be defined as "*the unsanctioned and illegal use of land or dwellings belonging to other parties for shelter*" (Gelderblom 1994, 277) which differs widely according to local representations. Whereas the 'illegality' aspect of informality plays a role in most informal housing area designations, the phenomena of self-produced housing and squatting encompass different meanings on the 'irregularity'/'illegality' spectrum. In recent decades, urban land tenure has fallen beyond the traditional legal/illegal or formal/informal dichotomy, as suggested by a) settlements lacking any legal status in which large populations have lived securely for several decades, versus;

b) neighborhoods in which formal titles do not guarantee protection from eviction;

Ownership and occupancy legitimacy therefore take different meanings, with property rights ranging from *de facto* to *de jure* rights along a spectrum. Slum areas for which inhabitants possess formal titles; adverse possession of buildings on land not recognized by the authorities; or low income rental housing rules excluding certain age or ethnic groups – all help explain the production of informal housing. Forms of informal housing therefore tend to influence land ownership debates in various ways as *ownership* is increasingly shaped by both formal and informal rules. Social meanings related to housing and ownership are being embedded in social roots which are difficult to disentangle from informal housing production. The notion of 'choice' city dwellers exercise in opting for one form or residence over another has been questioned by Gilbert and Varley (1991), acknowledging the idea that forms of informal housing conveyed crucial information related to life-cycle related decisions, migration trends and drivers, and local representations related to informality, the right to the city space and the influence of social status over perceptions of illegal occupation.

1.2 The social construction of the land ownership debate

The study of the social construction of *ownership* meanings benefits from a sociological approach in the sense that the legitimacy of land occupation is not systematically coupled with the existence of formal property rights, especially in the developing world. The debate therefore lies in the identification of who, among a broad range of social actors and their respective social representations, defines the *legitimacy* of occupancy – who draws the line between formality and informality, *de facto* and *de jure* rights? Defined as a grey area, a continuum, tenure security tends to be increasingly linked to occupiers' views of their right to informal city spaces. As underlined by Sindzingre (2006, 3), there is a clear

"difficulty in establishing criteria of formal and informal institutions and contracts. Criteria such as the credibility of rules and enforcement capacity have greater explanatory power. Together with the distinction between the forms and contents of institutions, these features more accurately explain the structure and transformation of activities and institutions, which are described through the formal-informal duality".

Focusing on land ownership perceptions and the processes through which they are socially constructed by actors with conflicting views offer an alternative approach to the formal and informal occupation of city spaces, and goes beyond the substitutability of the formal/informal housing debates.

In most of the economic literature relating to land ownership, the focus has been highly directed towards rural areas and agricultural income; while informal housing tends to have a separate body of literature dealing mostly with urban dynamics, leaving aside the rural-urban nexus. Establishing a link between rural land ownership and the production of informal housing in cities can be achieved through a sociological approach, using social actors' perceptions of both rural and urban meanings attached to occupancy. To a large extent, land ownership in rural areas has been seen as a productive asset, a safety net ("*safety net or insurance function which is made more valuable through retaining ownership rights than through sale*" (De Janvry et al. 2001, 26), guaranteeing agricultural income and a wide range of risk-coping strategies, and acting as a major determinant of temporary migration decisions (LK Vanwey 2003). In the context of developing cities, rapid urbanization patterns have been increasingly linked to low agricultural returns or unequal land distribution in rural areas, resulting in migration waves to urban areas where housing markets (affected by the rising cost of urban land over the past decades (Jones and Ward 1994) could not capture and respond to the increasing low income housing needs of the migrant populations, which started to establish illegal settlements

on available informal city spaces. Observing this phenomenon from a sociologist angle, the right to informal city spaces has no established meaning and does not respond to any written rule or law system; perceptions about informal spaces and informal housing are built through local actors' representation of illegality, and the extent to which illegality and informality are considered legitimate is intrinsically linked to how migrant populations are perceived as having no other choice than occupying land illegally. The *legitimacy* of illegality therefore draws upon various social views – those of political leaders, local authorities, urban middle-class and elites, media, etc. – and the processes attached to arbitrating who is entitled to informal city spaces has become increasingly linked to perceptions of rural life, agriculture, rural livelihoods and to a wider extent, to land ownership in rural areas. In societies where unequal land distribution has been a central issue, being a landowner in rural areas has had a considerable impact on social representations regarding urban informal land occupancy by rural migrants. Simone (1998) points out the growing pressure on land management for urbanization in African countries, where intensified struggles for agricultural land have led to the proliferation of urban squatter settlements.

Land ownership meaning therefore calls for an in-depth study of its social construction and identification of the social factors influencing these meanings. In order to broaden the understanding of informal housing dynamics in developing cities, the role of leaders, political parties, community groups or government officials in authenticating and registering land rights, in arbitrating land disputes and regulating land-use development requires a new focus on socially controlled – formal and informal – regulatory mechanisms and social representations related to urban informal housing, land ownership and the legitimacy of illegality.

1.3 Definitions of eviction and its social meanings

In a context of uncontrolled urbanization and sprawling of informal settlements, governments and local authorities in developing cities have been faced with increasing pressure on urban infrastructures resulting in highly contested city spaces. The lack of institutional capacity to either upgrade existing settlements or relocate squatting populations has given rise to various urban planning strategies aiming at coping with migrant populations settling in informal areas. Eviction has mainly been carried out in inner city areas, where the cost of land and high demand for formal housing from wealthier households has created an atmosphere of tenure insecurity in informal settlements, while other strategies to discourage consolidation, such as the non-provision of basic services and infrastructures, have been common alternatives to eviction (Ahmed

2007).

Social meanings attached to eviction and their impact on representations linked to the legitimacy of informal settlements are increasingly shaped by international perceptions of forced eviction as a last resort option, regarded as a traumatic experience entailing urban social fragmentation. For these reasons, informal land regularization and incremental housing approaches are slowly becoming the preferred option when dealing with informal settlements, although in some contexts, forced evictions with no alternative options offered to the evicted are still common practice.

An interesting entry point to the understanding of eviction and the extent to which it affects the perception of tenure security and the legitimacy of squatter settlements can be found in an analysis of housing as produced by individuals as a concrete manifestation of their intentions, aspirations and motivations to make an informal space theirs. Symbolic attachment to land and places in the context of rural-urban migration can be understood as meanings and values assigned to informal housing within a specific social context. The meaning of squatting for households grows out of the ways in which local actors act towards them and their identity as squatters, theories of Symbolic Interactionism (Blumer 1969) being at the core of a sociological understanding of what informal housing means to migrant populations. Meanings are therefore social products formed through social representations of informality and the social interactions of slum dwellers with the rest of the urban population – which are to shape the mechanisms leading to successful incremental housing approaches, or, in the case study presented here, to unclear urban planning policies resulting in eviction processes.

1.4 Informal land regularization and incremental housing: Land ownership meanings as an entry point

Incremental housing policies draw upon a wide range of options, either by upgrading and regularizing informal settlements where they were first established (referred to as 'in-situ upgrading') or by relocating informal settlers to places where they are offered tenure security and access to basic infrastructure (known as 'relocation'), with the common aim of providing an improved access to housing. Various pros and cons have been found regarding both approaches, notably the benefits of maintaining the community structure versus difficulties in providing basic services in encroached inner city spaces ('in-situ upgrading'); distance from the city and its employment opportunities, difficulties linked to living on the edge of the city economy (Choguill 1993) and disrupted social and economic network ('relocation').

Land ownership meanings take a significant im-

portance in conceptualizing incremental housing approaches as understanding households' motivations behind the production of informal housing is essential for the success of such urban planning policies. Values, norms and procedures regarding tenure are constantly renegotiated through informal land regularization processes, and studying these through the lens of local actors' perceptions is one potential contribution to the understanding of success factors accompanying incremental housing. A key assumption in this debate relates to ownership as a motivator for housing consolidation and the extent to which choice of ownership as the preferred tenure option by slum dwellers is having an impact on urban planning strategies.

Advocating for regularization entails a shift in perceptions towards considering informal tenure as a social change approach, as making legitimacy into legality involve the idea that the informal housing sub-system can complement the formal system, with governments and local actors shifting from hostility towards the production of informal housing to acknowledging informal house producers as "*real builders and designers of large parts of cities*" (Cheema and Shabir 1993). To a large extent, regularization policies have been conceptualized based on Peruvian economist Hernando de Soto's idea that urban informality had to be faced through legalization processes, arguing that economic benefits could be achieved by linking the informal economy to the formal economic system:

"most of the poor already possess the assets they need to make a success of capitalism. But they hold these resources in defective forms. They lack the process to represent their property and create capital. They have houses, but not titles.... It is the representation of assets in legal property documents that gives them the power to create surplus value" (Mammen 2001, 45).

As a result, the room for a sociological understanding of land ownership meanings and its consequences for incremental housing policies lie in the establishment of new tenure policy instruments, which more and more would tend to recognize the need for legal instruments that create effective rights, and for socially oriented urban planning laws. Using ownership as an entry point will allow regularization programs to take account of historical, cultural and local contexts while incorporating various social actors' perceptions of what is meant by forms of tenure arrangements, both legal and customary. As explained by McPherson (2004, 309), "*ownership describes and prescribes a certain set of social relations surrounding the object that is supposedly 'owned'. Ownership constitutes a relationship between the owner and other agents and demarcates relational rights instead of absolute ones*".

Legality and legitimacy in respect of the plurality

of laws regulating the housing market and its land tenure aspects could therefore be informed by social meanings and perceptions assigned to the production of informal housing. A large number of studies has considered the role of perceptions of housing forms in the expression of slum dwellers' identity (Duncan 1989; Holston 1991; Hummon 1989; Pratt 1981), demonstrating the need to anchor housing policies and incremental housing approaches to the social context local authorities are dealing with.

2. Thapathali slum settlement's failed eviction in Kathmandu: A case study illustrating the limitations to informal neighborhood regularization and incorporation in a fast-growing city.

The case of Nepal is particularly suited to demonstrating the success or failure of incremental approaches to housing and housing ownership as the country has experienced one of the fastest spatial transitions in the recent years, characterized by rapid and concentrated urban growth coupled with increasing internal migration to its capital city, Kathmandu.

2.1 Fast growing urban agglomerations and urban housing: the case of Kathmandu, Nepal

Urbanisation dynamics of the Kathmandu Valley have followed different phases beginning in the 1970s. The valley is composed of three main cities, Kathmandu, Latipur and Bhaktapur, Kathmandu being the largest with over a million inhabitants. A large increase in population (half a million in 1970 to over 3 million in 2010) occurred during the past decades in the 600km bowl-shaped valley, as rural migrants came looking for new opportunities nearby the capital city. This led to a denser urban fabric which gradually replaced any agricultural activity in the Kathmandu Valley (an annual decline of 7.4 per cent between 1984 and 2000), creating an important divide between traditional and clustered villages and cities, where land prices increased considerably during the same period (Toffin 2007). As little planning intervention took place during the urbanisation process, the growth of informal settlements has been largely detached from infrastructure provision logics, and inadequate water supply and sewage systems resulted in some urban areas lagging far behind others in terms of economic development.

Migration patterns have a large influence on demographic growth, which reached over 4 per cent per year. Immigration dynamics are from different regions of Nepal, mainly the rural regions, and also from Northern India. Among migration drivers is the fact Kathmandu concentrates economic opportunities, political power, and also a large part

of the tourist industry, creating further employment opportunities. Other drivers for migration involve large movements of internally displaced people due to the Maoist insurgency which lasted from 1996 to 2005. As a result of migration dynamics and increasing population pressure, slum settlements in the Kathmandu Valley have emerged in different locations, mostly in Kathmandu Metropolitan City (Hada 2001), and are largely composed of diverse ethnicities and castes, with multilingual populations originating from different parts of rural Nepal. High housing needs in the Kathmandu Valley create a paradoxical situation in which migration is driven by employment opportunities in the construction sector, although this booming sector has failed to provide cheap housing for all. Consequently, the problem of illegal settlements is growing and reaching its limit, with about 1.5 million landless households demanding access to and ownership of land (estimation from the National Land Policy Consultation Workshop 2010). Lack of clear government policy to regulate the land market has been questioned by political parties and land is also considered one of the root causes of the decade-long insurgency, along with growing tension between urban and rural land uses, environmental deterioration, and housing development dependent solely on private initiatives. The continued lack of progress on land reform is causing significant problems (1) to the development of sustainable rural livelihoods and (2) to the settlement of migrants in the Kathmandu Valley linked to the increasing internal migration for better employment opportunities.

2.2 Slum formation dynamics in Kathmandu

Of the 75 settlements identified in the city region (Hada 2001), 65 of them are located in Kathmandu Metropolitan City along the riverbanks of the Vishnumati, which crosses the city from north to south, and of the Bagmati which flows south of Kathmandu. As the number of such squatter settlements rose (2.134 inhabitants in 1985, reaching 15.000 in 2005), the issue of urban poverty started to gain prominence in Nepal, in spite of the country still being seen as having a predominantly rural poverty.

Some settlements date back to the beginning of the 1950s, although a large majority of them formed in the last two decades, and the historical and political contexts are powerful explanatory factors of slum formation:

"slum formation mostly happens when the government is weak or when governance is unclear. People take advantages of these positions. Following the 2005 political crisis, settlements in squatting areas appeared during election times. It happens in no time, a group of people come and build shelters all of a sudden. It is not one house after the other" (UN-Habitat Nepal).

The case of the Thapathali squatting area illustrates

the slum formation process. Following a political demonstration in 2005, small shacks were built in a couple of days on government-owned land along the Bagmati River. Slum formation is also intrinsically related to migration dynamics and the demand for low skilled labour in Kathmandu. Economic opportunities, along with expectations of higher living standards, are a major driver. However, slum formation is more specifically linked to the increasing pressure on low income segments of the urban housing market, as migrants from the rural areas tend to settle in rented rooms first, before acquiring informal knowledge about squatting areas through relatives or friends. As living conditions in rented rooms are almost equivalent to living conditions in slum settlements, rural migrants choose to move to squatting areas where they can increase their consumption levels as they save on rent.

2.3 Thapathali slum settlement and the eviction rationale

In the Kathmandu metropolitan area, most slum settlements are inhabited by permanent slum dwellers, expanding to two or more generations after the first settlers came in spite of the uncertainty regarding eviction. As a result, such squatter areas tend to foster a sense of identity and belonging for slum dwellers who develop local ties through informal committees and self-help groups. Incremental housing approaches along with informal settlement upgrade therefore seem like a potential option for the Government of Nepal in order to incorporate informal neighbourhoods in a fast growing city context. The basis of incremental housing policy lies on a common understanding between households and the government, in which the government coordinates infrastructure and service provisions while households engage with constructing affordable dwellings that meet their priorities in a more efficient way than if the government had had to design and subsidize formal dwellings. Furthermore, the social, political and economic benefits of engaging illegal settlers in consolidation and housing upgrade plans are non-negligible, especially in the context of political uncertainty and limited confidence in Nepalese government. The case of Thapathali slum settlement differs from the majority of Kathmandu's squatter settlements in various aspects, which might explain the failure of incremental housing approaches in the area. Situated along the riverbank, the 400-metre area encroached illegally from the Bagmati bridge in Thapathali to Buddhanagar occupies a strategic and central location, close to economic opportunities. As opposed to other squatter settlements in Kathmandu, the Thapathali area is visible to most of the urban population as the Bagmati bridge offers a clear view of the small huts. Another specific feature of the area is linked to its status as floodable land, the latest major flood dating

to 1993. Due to sand mining activities, the area has been less subjected to flooding although it remains classified as a river flood plain by local authorities. Finally, first settlers arrived on the land only seven years ago, which makes it a new and heterogeneous community. The forced eviction itself took place on May 8th 2012, as local authorities deployed 2.000 police personnel from the Nepal Armed Police Forces with bulldozers. As resident families were not informed in advance that the eviction would take place, they were unable to gather their belongings, including citizenship papers. Households making a living from small shops or vegetable carts saw their income generating assets destroyed in the eviction.

As a result of a three-year long process, the Nepalese government announced its intention to evict the Thapathali community for development purposes, with Deputy Prime Minister and Home Minister Bijay Kumar Gachhadar insisting on removing the landless squatters at any expense. The Minister for Land Reforms and Management, Bhim Prasad Gautam, announced late 2011 that a consensus with the United National Landless Squatters Front had been reached to form a High-Level Landless Squatters Problems Resolution Commission to explore solutions and alternatives for the landless squatters. After a ten-day long process, the commission did not reach an agreement and it was decided in December 2011 to resort to force to conduct the eviction.

A couple of months prior to the eviction, the government had informed the resident families that it was prepared to provide lump sum housing allowances to cover a three-month rent period. As this compensation was sought by only one fifth of the families living in Thapathali, Prime Minister Bhattarai held the squatters responsible for the eviction as they listened to the NGOs and INGOs instead of accepting the financial compensation offered by the government. As a result of the 8 May eviction, the government further announced that a relocation programme would be arranged for the evictees in the south of the city, although host communities had already been demonstrating against the relocation plan. The forced eviction and surrounding events raised concerns in the Asian region, as human rights defenders from several Asian countries gathered in order to express their solidarity and concerns about the future of the populations concerned. Given the Government of Nepal's ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right (ICESCR), the international community has been quick to point out the government's obligations to provide adequate housing to the evicted households.

3. Findings

To unpack the various factors behind Thapathali settlement's failed eviction implies to look beyond the linear rationale which stands out from local actors' discourse. Using Critical Discourse Analysis tools, this section aims at disentangling the different themes associated with slum eviction, informal housing and land ownership, and informing the debate around the role of social actors' perceptions and failed incremental housing approaches as part of urban planning dynamics.

3.1 The land tenure discourse in the context of Nepal

incorporates a strong social stigma associated with the landless ('sukumbasi' in Nepali), which in the context of the changing agrarian economy and rapid urbanization patterns results in highly contested city spaces

Actors' perceptions reflect a crucial aspect of how social representations of slum areas and slum dwellers emerge in the context of Nepal's capital city. The land tenure discourse indicates a strong social stigma around being landless (landless in rural areas, landless in urban areas), which underlines the complex relationship between rural areas and rural/urban migration dynamics. Ownership of land, namely agricultural land, is associated with several social representations in the present socio-economic structure: first, land ownership is regarded as a major livelihood generation source in the Nepalese context, with a high proportion of the Nepalese society still being engaged in agricultural activities (CBS, 2008); secondly, the land tenure discourse regards land as a primary indicator of socio-economic status (Dhakal, 2011). In the same vein, Sen states,

"landlessness is similar to an instrumental deprivation. A family without land in a peasant society may be deeply handicapped. Of course, given the age-old value system in peasant societies, landlessness can also have importance in a world that values a family's special relationship with its land; to be without land may seem like being without a limb of one's own. But whether or not a family attaches direct value to its relation with its own land, landlessness can also help to generate economic and social deprivations. Indeed the alienation of land has been – appropriately enough – a much discussed problem in the development literature" (quoted from Adhikari, 2010:93-94).

Social stigma therefore anchors the poverty debate around land ownership, rather than around social exclusion or low income levels. Poverty is depicted in local actors' discourses as being highly and almost exclusively related to housing, housing conditions and rural landlessness as a reason for migration, which highlight the linkages between rural and urban populations: while being landless in the rural areas is associated with low social status and poverty, being landless in urban areas is marked by a similar social stigma, as reason

for migration generally implied rural landlessness (*"people in villages have a certain amount of land, assets, but it is not enough. So they migrate to the city – except that there, they have nothing"*) (Local NGOs). Landlessness in rural areas is associated with forced migration dynamics, referred to as 'internal displacement':

"'sukumbasi' [the landless] represents a large part of the slum population. We call them sukumbasi, the landless people. They are from different parts of Nepal. They find a better living in city areas, they squat on riverbanks and public land. They move here for jobs; life in rural areas is difficult, there are droughts, floods, erosion, landslides. These problems compel them to come to city areas. They are internally displaced people" (Academia).

As a result, spatial dynamics in the Kathmandu Valley appear to be shaped not only by the socio-economic structure of the urban population – low income populations having no other choice than settling in squatter areas –, but by landlessness as a social marker of poverty, which equally applies to rural and urban contexts:

"urban poverty is only becoming distinct nowadays, urban livelihoods are new issues. There are distinct factors pulling the migrants from rural to urban areas: the productivity of land is not very high, so that men in villages migrate first and then they try to settle in Kathmandu and bring other members of their families" (Local NGOs).

The quest for land, even in urban areas where a large segment of the population lives in rented places, is further accentuated by the urban-rural continuum created by urban-rural migration and urban agriculture activities in Kathmandu: *"people want a piece of land in Kathmandu"* (Local NGOs), for reasons that involve both social status and agricultural income generation.

Applying the same logics to urban poverty as for the understanding of rural poverty transpires through actors' discourse around urban poverty and slum formation in Kathmandu:

"urban areas are slowly becoming an area of interest. Before it used to be only about villages and rural poverty, but urban poverty is getting more importance and academics are engaging with these issues" (Academia); *"very few organizations have realized how important urban poverty is in Nepal. It is like dark below the lamp. Urban poor are hardly prioritized, this is something which has not yet been recognized in Nepal"* (International Organizations); *"there is no programme focusing on slums; programmes are targeting street children, or relating to health issues. Because there are very few urban areas in Nepal, the government does not have an explicit strategy"* (Local NGOs).

Therefore urban poverty perceptions are intrinsically structured around landlessness: *"some people living in slum areas have land in the villages, and government does not want to give them land titles in Kathmandu for the land they occupy, because they have land somewhere else"* (International Organizations).

With a changing agrarian economy and rapid urbanization patterns resulting in highly contested city spaces and slum formation in the timeframe of a decade, Kathmandu has witnessed a radical change in the use and occupation of its informal spaces, which has been interpreted from the lens of land ownership and related debates. The resulting social stigma around squatters and slum settlements has evolved towards a complex system of social representations and perceptions, which – under the pressure of various structural factors – has turned actors away from incremental housing strategies.

3.2 The polarization of the land ownership debate between ‘fake’ landless urban slum dwellers still owning land in the villages and who came to Kathmandu for better livelihood opportunities, and the actual landless population has led to differentiated representations about informal housing and its function in a fast-developing city.

An interesting aspect of the informal housing debate in Kathmandu relates to an uncommon perception of slum dwellers as being ‘fake’ landless – “opportunistic”, and reinforces the idea that the right to the city and its contested spaces is only granted to those at the bottom of the social ladder, the ‘actual’ landless people:

“in order to get help from the government, slum dwellers claim that they are landless, even if some of them do have land in the villages. And it is difficult for the government to find out about their land. So people become opportunistic. With the open boarder situation with India, even Indian people come to Kathmandu and claim they are landless Nepali people (...) There are very different nexus of people coming to slum areas” (Academia); “a couple of years ago, the government found out that there were real slums and fake slums. They decided to offer financial help to slum dwellers who would come and prove they had poor living conditions. And only 40% of the total slum population came to claim assistance” (Local NGOs).

The notions of choice and preferences have been partly evicted from the land tenure debate, as stated by several actors:

“it is not because you have land that you should stay a farmer: Many people come even though they are well off in the villages, even though they have land and property over there. People still want to come to Kathmandu, maybe for facilities, schools, health centres. They do not want to work in agriculture anymore so they come to the city area” (Academia).

Interestingly, the government is investing in strategies aiming at keeping migrants in the rural areas, notably through the Poverty Alleviation Fund. It follows the idea that *“prospective migrants are usually better off in villages, especially in Terai. There is daily farming, agriculture production, some school support and improving health facilities. And cooperatives and trainings” (Academia).* As a result, contested city spaces in the context of high priced land in the Kathmandu Valley have

led to differentiated representations about informal spaces and their use:

“in some slum areas, people tell these stories that some people are actually rich and they rent houses to the poor in order to get access to the land” (Local NGOs); “the issue is that some slums are not really slums. The idea of a slum is a set of small houses with land for agricultural purpose. But since land is very costly in Kathmandu, people pretend they have no money, they go live in slum areas though they have a house elsewhere. They stay there and they obtain the land. People won’t allow you inside their houses because they have a lot of equipment, TV, computer, new technologies. Sometimes they even rent the houses. They just wait for the local government to give them some kind of approval, so that they can say the land belong to them” (Local NGOs); “there are some rich people living in slum areas. Of course you have to define what rich means. It is not rich people, but within the slum communities, there are different social classes and social status. Some people have very good businesses, good assets, TV, a good bed. And then their neighbors are really poor and have nothing” (Journalists).

Incremental housing approaches are therefore part of the debate, as slum dwellers but to a larger extent some other fringes of the Kathmandu population as well, try to put pressure on the government in order to get land titles in the occupied areas. The right to the city for slum dwellers – either owning land in rural areas or being landless – therefore brings the landless debate to a paradoxical situation, in which informal city spaces have a limited incorporating function for rural migrants, especially in the case of forced migration due to civil conflict:

“with the insurgency, many people have had the feeling that rural areas were less safe than the urban areas. Even those who were better off in the villages migrated to Kathmandu, but most of them could not sell their lands before migrating, so they came to Kathmandu and were as poor as the ones migrating for economic reasons. They settled in slum areas as well” (Local NGOs); “slum dwellers are migrants from different parts of the country. Some of them were displaced because of the conflict, and among displaced people, most of them are middle class people” (Local NGOs).

Informal city spaces are therefore occupied by people belonging to various socio-economic categories, and slum areas are not always synonymous with poverty:

“slum poverty is not the only type of poverty that can be found in Kathmandu. Some families do not live in slums but still have to deal with harsh living conditions, living in rented rooms, squeezing all family members in very small rooms, in sometimes worse conditions than in slum areas” (Local NGOs).

The power struggle between slum dwellers and local authorities is therefore central in defining who has the ‘right’ to occupy informal city spaces. The eviction process and the resulting social trauma are anchored in this dichotomous vision of landlessness, which has also been used by political parties to put pressure on the government:

“eviction was not a new policy from the government, the government asked them to leave a long time ago. The media exposed this as inhumanity, but it is a power struggle between slum

dwellers and the government. Political parties have trade unions and they relate to slum dwellers. Historically, people were active in slum areas, politically active. But the political parties use the slum issues to manipulate what people think. They try to control slum areas so that law is not implemented over there and slum dwellers feel they can advocate for new rights and ask for land titles. But political parties are using this to show they have power in the power struggle" (Journalists).

For these reasons, slum areas in Kathmandu have become more than a simple land dispute, *"slums are a political topic, they show the limits of law enforcement. It is a very fragile space" (Journalists)*. Reasons for eviction, according to local actors' representations, have encompassed several aspects of informality and illegality, questioning the role and function of informal spaces regarding the integration of migrant population: *"reasons for eviction are the damages to the environment, but also that slum dwellers were doing illegal things, the government did not know where some of their money came from" (International Organizations)*.

3.3 The rationale of the Nepalese government and local administration for eviction of visible slum areas questioned the logics behind city planning and informal housing as a means of incorporating migrant populations to the city space, while social representations following the failed eviction fuelled political unrest.

Understanding the rationale behind the eviction process has proven a difficult task in the context of Thapathali slum settlement. Reasons given by various actors and the government itself for using forced eviction as the last resort option range from the threat of river pollution caused by slum dwellers organizing their living along the Bagmati riverside (*"in Thapathali, the government tried to evict the people living there because it is government land, and mostly because it is located next to the river and slum dwellers pollute these areas" (Local NGOs)*) to the government's lack of information regarding the slum population and the resulting social unrest it could provoke (*"the government wants to get rid of the slum areas and register these populations. Especially since there have been a couple of issues with the people living there, some of them were not exactly poor people and they were owning land over there" (Local NGOs)*). As local actors' discourses indicate, relocation and incremental housing approaches were part of the debate (*"eviction and relocation are difficult though, because people living in the areas where slum dwellers should be relocated are usually unhappy with having new comers. A couple of months ago, these people organized a protest and they managed to stop a relocation programme initiated by the local authorities" (Local NGOs)*; *"there was a commission [Landless Settlers Problem Resolution Commission] established to deal with slum areas, but nothing of what they decided got implemented. The government tried to relocate them but in these areas, locals do*

not want them to move" (Academia), although the lack of a clear urban planning strategy and the absence of official documents outlining the rationale for eviction created confusion among the slum population and various actors involved in designing relocation alternatives.

Reasons for eviction become more evident as one regards the Thapathali slum area as a space where the political stakes are considerable:

"the Thapathali case has multifolded interests. The government wants to have infrastructures along the riverbanks, but the riverbanks are encroached by the squatter settlements. Thapathali is a recent settlement, dated back to 2007 or 2008. But it is not solely about infrastructures, government is also concerned with the visual pollution, since people can see the squatting area from the Bagmati bridge. Other settlements in Kathmandu are behind the main roads, most of them are concealed" (International Organizations).

Another key component of the eviction rationale lies in the government trying to settle its legitimacy as a planning authority and the extent to which local authorities have a say in defining the legitimacy of illegality (*"the government doesn't want to provide health facilities or any type of facilities to slum dwellers, as it would make the slum look almost like a legal place, a formal place of residence for the families living there" (Academia)*; *"they [government officials] established the fact they can evict anytime anyplace" (International Organizations)*). The Thapathali settlement is also a central place in Kathmandu, which makes it both an important centre for economic opportunities for slum dwelling populations (*"contractors from the construction sector come to slum areas to find people and cheap labor, it is conveniently central" (International Organizations)*) and a strategic location for Kathmandu's economic development regarding transportation infrastructures (*"government's rationale for eviction is linked to increasing pressures regarding the government's responsibility to clean the river, and to allow road widening and infrastructures" (Academia)*). Political stakes encompass even wider concerns, mainly due to the fact that the slum area was populated following a political demonstration in 2005 during which small shacks were built in a couple of days on government owned land. Thapathali's recent status as a squatting area made it an attractive space for political parties and political strands opposed to the government to enroll slum populations (*"they [slum dwellers] always try to find political protection from political parties, and political parties need them as well. It is a convenient situation" (International Organizations)*; *"politicians have a vague position on these slum issues. They support the slum causes when they have to get elected and then they evict them when they are elected. It is a recurring thing" (Local NGOs)*). A consequence of the politization

of slum dwellers and their involvement in meso-level politics has been the confusion around what slum populations' interests were and to what extent they could negotiate with local authorities:

"there was no proper relocation programme organised for them. The government offered a 3 month rent allowance but that is not sufficient, this was not a permanent solution. (...) The government tried to find out who had land and asked people who did not have land property to come and fill forms, and if they filled the requirements they could get help from the government. But what happened is that some community leaders asked people not to go and fill these forms, because some people do have land. So even when the government extended the schedule to fill the forms, people did not go. After that, government decided on the eviction. There was a communication gap here, and there were divisions within the community as well. It weakened their positions" (International Organizations).

Incorporation of migrant populations in rapidly urbanizing Kathmandu therefore took the shape of a power struggle between slum dwellers, political parties and governmental authorities, while social fragmentation grew between the different socio-economic groups after the eviction took place. Beyond the practical issues caused by forced eviction without a relocation programme, the extent to which migrant populations who settled in informal city spaces could be incorporated into the wider city dynamics has been deeply questioned ("people in villages all have a function. They have things to do. In Kathmandu, urban norms are very different. It is all the opposite. (...) Rural migrants thought it would be easier in the city, but the city takes you and then throw you away" (Local NGOs).

4. Conclusion

As shown through an in-depth study of local context, diverse social representations associated with Thapathali slum settlement and meso-level dynamics of eviction in a fast growing city, limitations to incremental housing approaches in developing city contexts remain largely influenced by land ownership meanings and patterns of informal space illegal occupation. Interestingly, the *legitimacy of illegality* draws upon various social views – those of political leaders, local authorities, urban middle-class and elites, media – and the processes attached to arbitrating *who* is entitled to informal city spaces have crucial consequences for incremental housing policies.

Innovative ideas relating to housing therefore lie in the establishment of new tenure policy instruments, which more and more should reflect the need for legal instruments that create effective rights, and are part of socially oriented urban planning laws. As a result, future agenda for research for regulating land-use and occupation should encompass a new focus on (1) socially controlled – formal and informal – regulatory mechanisms, and (2) social representations related to urban informal housing,

land ownership and the legitimacy of illegality.

References

- Ahmed, K.I (2007) *Urban Poor Housing in Bangladesh and Potential Role of ACHR*. (policy paper), Bangkok, Asian Coalition of Housing Rights (ACHR).
- Arche, R. (1992) *Guided Land Development (GLD) in Indonesia*. In: TRIALOG 1992, pp. 22-25.
- Blumer, H. (1969) *Symbolic Interactionism; Perspective and Method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Choguill, C. L. (1993) *Sustainable Human Settlements in an urbanising World*, Centre For Planning Studies, University of Sheffield.
- De Janvry, A., G. Gordillo, J. P. Platteau and E. Sadoulet (2001) *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Duncan, JS (1989), *Getting Respect in the Kandyen Highlands: The House, the Community and the Self in a Third World Society*. In: Low S and Chambers E, (eds) *1989 Housing, Culture and Design, a Comparative Perspective*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Gelderblom, D. (1994) *Urbanisation: South Africa's challenge*. Vol. 1: Dynamics Derik Gelderblom and P.C. Kok. Pretoria: Human Sciences Research Council. 1994.
- Gilbert, A. and Varley, A. (1991) *Landlord and tenant: housing the poor in urban Mexico*. London: Routledge.
- Hada, J. (2001) *Housing and Squatter Settlements*. In *City Diagnostic Report for City Development Strategy*. Kathmandu Metropolitan City/the World Bank.
- Holston, J (1991) *Autoconstruction in Working Class Brazil*. *Cultural Anthropology*, Vol 6 No 4, 1991, pp 447-465. Washington DC.
- Hummon, DM (1989) *House, Home, and Identity in Contemporary American Culture*. In: Low S and Chambers E, eds 1989 *Housing, Culture and Design, a Comparative Perspective*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Jones, G. A., and P. M. Ward (1994) *Tilting at windmills. Paradigm shifts in World Bank orthodoxy*. In *Methodology for land and housing market analysis*, eds.
- Kombe, W.J. and Kreibich, V. (2000) *Informal Land Management in Tanzania. Dortmund 2000* (SPRING Research Series 29).
- Lakoff, George (1987) *Women, fire, and dangerous things: What categories reveal about the mind*. Chicago: University of Chicago.
- MacLure, M. (2003) *Discourse in Educational and Social Research*. Buckingham: Open University

Press.

Mammen, David (2001) *Roundtable discussion for the International Division of the American Planning Association*. Interplan (June):2-9.

McPherson, D. (2004) *Theories of Corporate Governance: The philosophical foundations of corporate governance*, Routledge, 370p. Edited by Thomas Clarke.

Payne, G. (1989) *Informal Housing Land Subdivision in Third World Cities. A review of Literature*. Oxford Polytechnic (Center for Development and Environment Planning (CENDEP)).

Pratt, G (1981) *The House as an Expression of Social Worlds*. In: Duncan JS (ed) 1981 *Housing and identity: Cross Cultural Perspectives*. London: Croom & Helm.

Satterthwaite, D. and Hardoy, J.E. (1989) *Squatter Citizen, Life in the Urban Third World*. London (Earthscan Publications).

Shabbir Cheema, G. (1993) *The challenge of urban management: some issues in Shabbir Cheema, G. (Ed), Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries*, pp 1–16, Greenwood Praeger Press, Westport.

Simone, A. (1998) *Urban Processes and Change in Africa*, CODESRIA Working Paper 3/97, Dakar, CODESRIA.

Sindzingre, Alice (2006) *The Relevance of the Concepts of Formality and Informality: A Theoretical Appraisal*, in Basudeb Guha-Khasnobis, Ravi Kanbur and Elinor Ostrom eds., *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, Oxford, Oxford University Press and WIDER.

Toffin, G. (2007) *Newar Society, City, Village and Periphery*. Kathmandu, Himal Books/Social Science Baha.

Tsenkova, S. (2009) (ed) *Planning Sustainable Communities: A Diversity of Approaches and Implementation Challenges*, Calgary: University of Calgary/Faculty of Environmental Design, 274 pages.

VanWey, L.K. (2003) *Land Ownership as a Determinant of Temporary Migration in Nang Rong*,. Thailand, *European Journal of Population*, 19: p. 121–145.

Abitare sociale e governance territoriale: quali strumenti per la rigenerazione urbana?

VINCENZA BONDÌ

L'abitare sociale come pratica di rigenerazione urbana

La questione abitativa oggi ha assunto un ruolo di notevole importanza nei processi decisionali di trasformazione urbana; nonostante la drammaticità del tema, rimane un compito molto arduo individuare una coerenza strutturale in merito alla storia delle politiche di edilizia residenziale pubblica. Nella definizione dell'agenda delle politiche pubbliche degli anni Ottanta e Novanta, la questione degli alloggi viene relegata in secondo piano e non costituisce una priorità. L'aumento del numero degli alloggi dovuto ai piani di edilizia popolare a canone limitato ha costituito una soluzione efficace, sebbene rivelatasi, nel tempo, una proposta parziale e temporanea. Dagli anni Duemila il problema abitativo è ridiventato una vera e propria caratteristica del nostro tempo, dovuta ad alcuni fattori: instabilità del lavoro salariato; aumento dei fenomeni migratori; l'emergere di nuove forme di povertà; crisi economiche; mercato degli affitti che riparte in rialzo e correlativa forte riduzione dei finanziamenti pubblici. Inoltre, gli effetti della crisi globale, originata dai dissesti finanziari del 2007-2008, e la conseguente ricaduta sui bilanci pubblici a tutti i livelli della gerarchia istituzionale, hanno messo in discussione alcuni degli equilibri economici e sociali di questo modello di sviluppo. Le aree urbane mantengono un ruolo centrale nel modello di sviluppo occidentale ed europeo, ma alcune priorità, in parte sottovalutate nei due decenni scorsi, emergono in tutta la loro urgenza. La questione abitativa si pone di nuovo sulla base di equilibrio offerta-domanda non soddisfacente, soprattutto per quanto riguarda le abitazioni a prezzi accessibili. Bisogna sottolineare che, nel corso degli ultimi decenni, molte città hanno continuato ad

accrescere il proprio *stock* immobiliare. Il risultato di tali eccedenze è stato alla base di numerosi *default* pubblici e privati, ma la domanda di abitazioni accessibili a larghe fasce di popolazione non è mai stata adeguata. Le città continuano a mantenere porzioni estese di territorio caratterizzate da situazioni di degrado e sottoutilizzazione di aree produttive dismesse o aree risultanti da processi di urbanizzazione disorganici e privi di disegno unitario, per le quali le amministrazioni locali non sono state in grado di attivare processi di riqualificazione tali da soddisfare la domanda di rilancio delle aree urbane e la domanda sociale emergente in termini di abitabilità e qualità urbana. Le città registrano da una parte l'aumento della domanda di alloggi, legata ai bisogni di una società in trasformazione, che vede evolvere le abitudini, i comportamenti, e i bisogni stessi dei suoi abitanti. D'altra parte, i fattori più importanti che determinano la domanda di alloggio – vale a dire la possibilità di comprare una casa e di mantenerla – hanno subito una robusta flessione e un declino costante, sia a causa dell'impoverimento delle famiglie, sia per la disoccupazione crescente. Ora, se la casa ha sempre rappresentato un elemento fondamentale della pianificazione urbana, le politiche e le strategie che consentono di far fronte a questo problema non possono più coincidere con un'offerta di alloggio a prezzo accessibile. Le strategie di *social housing* o *affordable housing* hanno lo scopo di fornire degli alloggi a prezzo limitato e giocano un ruolo centrale nei processi di rigenerazione urbana volti alla sostenibilità socio-economica e alla messa in comune degli spazi per vivere insieme. L'autorecupero a fini residenziali, l'autocostruzione e l'alloggio condiviso (*co-housing*) sono alcune delle forme più interessanti fra le politiche e le strategie dell'alloggio sociale, poiché rappresentano delle risposte specifiche e concrete al bisogno di abitazione a buon mercato e costituiscono un valido strumento nei processi di *governance* territoriale. Da una parte mostrano la direzione da seguire per arrivare a delle economie di progetto significative, grazie all'utilizzo di strumenti, pratiche e tecnologie alternative; d'altra parte, facilitano e rinforzano gli scambi sociali, rivitalizzando i quartieri e ricreando l'inclusione fra i differenti attori sociali e urbani.

L'autorecupero a fini residenziali: una marcia in più nei processi di rigenerazione urbana

Nel panorama dell'*housing* sociale, l'autorecupero rappresenta uno dei modelli più interessanti. Seguendo le suggestioni di Paba, possiamo definire l'autorecupero come una fra le più interessanti *insurgent planning practices*. Si tratta di una pratica le cui caratteristiche principali sono: la progettazione dal basso e la creazione di una *governance* autonoma e interattiva in costante auto-produzione

e auto-innovamento. L'autorecupero diviene uno strumento di rinnovamento urbano, autonomo, autogestito e auto-organizzato, anche se non in grado di elaborare un efficace controllo ed una *governance* adeguata dei processi di regolamentazione dell'abitare su vasta scala. Esso si pone come un processo che può convivere accanto ai processi di progettazione e *governance* istituzionale, da cui però si distacca notevolmente per la natura del sistema di decisioni che, nel caso dell'autorecupero, non contempla necessariamente attori istituzionali come i comuni o le regioni, ma implica una costante opera di sintesi, negoziazione e progettazione partecipata adoperando gruppi sociali eterogenei. In questo contesto l'attore sociale e urbano di rilievo è costituito dalle cooperative d'abitanti, soggetto reticolare che mira a mettere insieme, in un processo di pianificazione partecipata, soggetti di natura differente. Queste cooperative s'interfacciano in maniera diversa con le varie istituzioni e i molteplici processi che guidano le trasformazioni urbane. Le cooperative d'abitanti entrano in relazione con le istituzioni politiche secondo metodologie di volta in volta differenti e singolari; così come singolare e spesso non riproducibile è la relazione virtuosa, o meno, che intrattengono con l'economia urbana. Questa natura locale, ma trasponibile, fa del modello dell'autorecupero uno strumento d'analisi e di ripensamento dei processi di rinnovamento urbano piuttosto interessante. Non un modello generale e astratto e nemmeno una semplice revisione della progettazione in relazione agli abitanti, ma una vera e propria *insurgent planning practice* che si riadatta e rimodella in base all'ecosistema urbano di volta in volta vissuto. Parafrasando Calvino, l'autorecupero verrebbe a configurarsi come una struttura sfaccettata in cui ogni pratica sta vicino all'altra in una successione che non implica una consequenzialità o una gerarchia, ma una rete entro la quale si possono tracciare molteplici percorsi e ricavare conclusioni plurime e ramificate nel groviglio di esistenze umane e urbane. Questo genere di processi mette insieme cooperativismo e progettazione partecipata: l'autorecupero nei processi-progetti di trasformazione urbana propone la realizzazione di relazioni virtuose tra protagonismo sociale, ruolo delle istituzioni e associazioni, *know-how* tecnico e intellettuale, arrivando a produrre nuovi paesaggi di partecipazione e interazione, anche se spontanei e circoscritti.

Riferimenti bibliografici

- Calvino I. (2009), *Lezioni americane. Sei proposte per il nostro millennio*, Oscar Mondadori, Milano.
- Mauray Y. (2011), *Les coopératives d'habitants. Méthodes, pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, Bruylant, Bruxelles.
- Paba G. a cura di (2002), *Insurgent City. Racconti e geografia di un'altra Firenze*, Mediaprint, Livorno.
- Paba G. (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, FrancoAngeli, Milano.

Verso un uso sostenibile della risorsa suolo

GIUSEPPE CARIDI

1. Il valore del suolo

La risorsa suolo rappresenta l'ultima frontiera della ricerca scientifica in campo ambientale (Sugden A. - Stone R. - Ash C., 2004). Negli ultimi anni molti contributi hanno posto l'accento, a partire da diversi punti di vista, sulla sua importanza nella fase attuale del dibattito scientifico; una centralità resa evidente non solo per una questione fisica (che rimanda al tema del consumo del suolo) o per la sua valenza economica (che incide, in modo diretto o indiretto, nella capacità di controllare e governare le trasformazioni stesse), ma soprattutto per il suo portato culturale (Pileri S. - Granata E., 2012). Nell'ambito di questo quadro emergono due tendenze, strettamente complementari e spesso correlate. Da un lato assumono centralità gli aspetti di carattere tecnico; ciò che conta è la definizione di metodologie, criteri e strumenti per il controllo dell'uso suolo. Dall'altro l'attenzione si concentra sugli aspetti di carattere epistemologico, con un obiettivo di ridefinizione delle modalità di intendere tale risorsa. Queste molteplici linee di revisione concettuale formano un panorama variegato, testimonianza di una fase fluida di cui ancora è prematuro individuare nette convergenze. Ad ogni modo, sembra possibile evidenziare, come entrambe si ancorano al superamento della nozione di sviluppo inteso come incremento continuo della produzione e consumo di merci, alla ideologia della crescita infinita. In questo senso, vengono messi in discussione alcuni connotati fondanti della modernità, sia in termini generali che nell'ambito delle politiche di governo del territorio, che vale la pena richiamare in estrema sintesi.

Non si può che partire, per questo, dalla diffusa adesione, più o meno consapevole, all'ideologia neoliberista. Ciò ha comportato una parallela evoluzione dei meccanismi legati alla rendita

fondiarie e alla speculazione immobiliare, con una riorganizzazione delle fila del blocco edilizio dove la componente finanziaria ha assunto un ruolo centrale, consolidando un sistema di potere peraltro sempre più complesso e diversificato (Gallino L., 2011). Questa dinamica si correla alla centralità che, a partire dalla metà degli anni ottanta, il settore edilizio ha assunto nel quadro economico sia nazionale che locale; una centralità favorita anche dalla produzione di norme, primi tra tutti i condoni (1985, 1994, 2003), ma anche l'articolata e fumosa questione delle misure di incentivazione per il settore edilizio (Piano casa 1, Piano casa 2, etc.). L'incremento del peso sistemico del blocco finanziario-immobiliare ha determinato, dopo la flessione degli anni Settanta e Settanta del Novecento, una sua crescente incidenza nell'orientare le dinamiche e le quantità dell'espansione urbana (e di conseguenza degli usi del suolo); ciò ha prodotto una sempre più pesante subordinazione dell'interesse pubblico a quello privato (un tipico esempio sono le procedure di *project financing*). Un ulteriore elemento cruciale ha favorito questi processi di dominio della sfera privata: lo smantellamento del sistema di governo pubblico delle trasformazioni urbane e territoriali (urbanistica autoritativa), a favore di procedure di deregolamentazione (formale e informale) che caratterizzano l'urbanistica contrattata. Negli ultimi venti anni, con percorsi decisionali il più delle volte trasversali, sono stati ridefiniti principi, metodi e strumenti della pianificazione urbana e territoriale; ciò attraverso alcuni miti dall'agire politico (scudi fiscali, dismissione del patrimonio pubblico e cartolarizzazioni, Tecnoremonti per l'incentivazione tecnologica, proposta Lupi, la cosiddetta omissione Bassanini e la relativa questione delle finanze locali nel quadro del federalismo fiscale) e a paralleli riti dell'agire tecnico (concertazione, pianificare facendo, pianificazione per progetti, grandi opere e l'effimero strutturale, emergenze e commissariamenti, perequazione, compensazioni ed relativi strumenti operativi: accordi di programma, programmi speciali, fondi immobiliari, etc.).

2. Per il suolo bene comune

Una utile prospettiva di lavoro utile a contrastare la visione puramente mercantile del suolo, dovrebbe porre al centro delle elaborazioni e delle pratiche urbanistiche un punto di vista fondativo: la concezione del suolo come bene comune (Caridi G., 2010; Arcidiacono A., 2011; Di Simine D. - Ronchi S., 2012). Un'istanza, questa dei beni comuni, che, sebbene tecnicamente amorfa, dovrebbe costituire un nodo centrale nel dibattito sui nuovi paradigmi per una società autenticamente consapevole e autodeterminata (Ricoveri G. 2010; Mattei U. 2011; Pennacchi L., 2012; Settis S.,

2012; Lucarelli A., 2013). In campo urbanistico, la tematica dei beni comuni o meglio ciò che ha a che fare con alcune questioni strutturali come la loro proprietà, controllo ed uso dovrebbe diventare una linea di revisione concettuale delle modalità di controllo e gestione delle dinamiche territoriali; in altri termini il corpus su cui reimpostare il quadro concettuale di riferimento (Marcuse P., 2009).

Per poter assicurare questa diversa visione del suolo occorre un fondamentale cambio di paradigma nel modo in cui esso è definito e trattato. Serve la mossa del cavallo. Nel gioco degli scacchi il cavallo è l'unico pezzo che può scavalcare gli altri. E poi muovendo da una casella nera arriva sempre in una casella bianca. E viceversa. Perciò nel trattare il suolo occorre scavalcare la nostra stessa mentalità ribaltando l'ottica che, oggi, lo relega a sterile supporto per il mercato, pensando e ragionando piuttosto in termini di bene comune. Il graduale recupero di una percezione del suolo come bene comune ci permette di innescare una dinamica tesa a sottrarlo alle logiche di mercato che hanno determinato negli ultimi decenni non solo una sua inesorabile e progressiva cannibalizzazione, ma anche una completa espropriazione di ogni significato collettivo. Poiché i beni comuni sono una classe di beni che si proiettano nell'esperienza sociale come presupposti di ogni forma di agire e insieme come esiti dell'interazione sociale, è necessario lavorare per mettere in primo piano l'intreccio fra processi di governo del territorio ed istanze che emergono dalle società insediate. Muoversi verso questa prospettiva comporta in primo luogo favorire la tensione creativa delle comunità (una tensione frutto di consapevolezza e di partecipazione attiva, e che si esprime attraverso interazioni e conflitti al suo interno e con l'esterno), dare centralità alle relazioni di prossimità tra abitanti e risorse locali, ricostruire matrici identitarie, anteporre il valore costitutivo, etico dei rapporti sociali e della solidarietà, lavorando per riaffermare una cultura della sfera pubblica. E da qui, sedimentare una progettualità collettiva in grado di ridefinire il futuro del lavoro e dell'abitare. In questa interazione tra soggetti, l'amministrazione pubblica (o comunque il soggetto pubblico che ha competenza) è chiamata a svolgere un ruolo centrale (Ostrom E., 1990); non solo per la sua capacità operativa, ma soprattutto per la sua funzione di rappresentante di una collettività.

3. Due linee di lavoro per invertire l'ottica

Provo qui a suggerire due linee di lavoro che, se adeguatamente seguite, possono costituire le condizioni per sostanziare la figura identificativa del suolo come bene comune.

Prima linea di lavoro. E' necessario superare l'ostacolo rappresentato dalla carenza di informazioni e valutazioni, riflesso dell'esiguità delle ricerche che hanno il suolo come tema di studio. Come suggerito da Federico Oliva e Stefano Salata (2012), attraverso il lavoro portato avanti dall'Istituto Nazio-

nale di Urbanistica e Legambiente nell'ambito del Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo (CRCS), occorre allora mettere in piedi ricerche capaci di individuare metodologie per indagare le trasformazioni insediative in relazione al tema suolo (ed al suo consumo), basate su parametri di interpretazione, già validati e di nuova identificazione, capaci di quantificare e qualificare le varie tipologie di consumo. Ciò comporta la descrizione e l'interpretazione dei fenomeni di trasformazione che hanno interessato i contesti insediativi negli ultimi anni con l'obiettivo di riconoscerne forme ed identità, nei rapporti con i processi di natura urbana, ma anche con l'agricoltura e con le dinamiche produttive extra agricole. Nell'individuare le diverse cause che concorrono a determinare tali trasformazioni, è centrale la valutazione dell'incidenza che hanno avuto le politiche programmatiche e di assetto territoriale condotte nello stesso frangente temporale, oltre che il mutare del quadro degli aspetti economici, politici e sociali. Questi percorsi di ricerca devono essere in grado di integrare sinergicamente l'indagine del fenomeno, la sua interpretazione e valutazione critica, e le proposizioni per la pianificazione ai diversi livelli.

Seconda linea di lavoro. Come abbiamo già detto, fino ad oggi le strategie di gestione della risorsa suolo sono state impiegate sulla sua considerazione come mera risorsa economica. Nell'operare per invertire l'ottica, ritengo si debba lavorare prestando la massima attenzione agli "strumenti formali" di pianificazione e gestione del territorio. Qui va posto come obiettivo strategico l'uso sociale degli strumenti di pianificazione; da più parti si afferma che sono ridondanti e che producono un sistema complicato, farraginoso e contraddittorio. Ma, soprattutto, che hanno esaurito la loro "carica euristica" di interpretazione e prefigurazione della realtà. Queste osservazioni sono certamente condivisibili; ma ritengo che è ancora possibile una reinterpretazione di tali strumenti, un loro utilizzo consapevole e soprattutto creativo, tale da contribuire ad aggredire il tema con esiti positivi. E' questa la sfida dell'efficacia del piano nell'attualità che non è tanto legata a questioni tecniche, come lo è stata negli anni passati, quanto alla loro essenza politica ed alla possibilità di un loro uso sociale, in grado di riconsegnare alle comunità insediate capacità creativa (perciò progettuale) e di autodeterminazione.

Ai fini del nostro discorso, e per lavorare nella direzione tesa a responsabilizzare il ciclo dell'urbanizzazione, assumono un ruolo cardine quegli strumenti che le leggi affidano alle istituzioni territoriali (Regioni, Province e Comuni). Qui, è a mio avviso prioritario l'obiettivo di ridare centralità alla pianificazione comunale. E' a questo livello che trova maggior forza l'istanza del suolo come bene comune, perché sono i Comuni le istituzioni territoriali che hanno, per norma, il compito di definire le dinamiche concrete di insediamento e le

modalità di uso del suolo. Più in generale dovrebbe essere incentivata la capacità degli enti locali di mettere in campo azioni basate su metodiche d'uso del suolo capaci di porre attenzione verso il tema dei beni comuni (ad esempio per le terre di uso civico, per i beni demaniali di proprietà pubblica, per i terreni confiscati alla criminalità organizzata, etc.); o, comunque, capaci promuovere esperienze virtuose come quelle legate da una parte all'agricoltura contadina e di prossimità, ed alle pratiche delle reti di cooperazione (tendenti a privilegiare i consumi collettivi e non quelli individuali, la solidarietà e non la concorrenza), e dall'altra alla revisione del concetto di vuoto/non edificato ed alla successiva definizione di politiche di appropriazione sociale di questi vuoti (portate avanti, ad esempio, attraverso la tematica dei cosiddetti orti urbani). Sempre su questa linea di lavoro, va prestata comunque particolare attenzione alle possibili sinergie fra strumenti formali e strumenti diversamente orientati. Mettere al centro la pianificazione istituzionale, ed in particolare quella comunale, non significa rinunciare alle possibilità offerte dagli altri strumenti: va quindi prestata particolare attenzione alle possibili sinergie fra strumenti formali e strumenti diversamente orientati. Mentre, al contrario, vanno assolutamente combattuti quegli strumenti che tendono a mortificare la coerenza e la valenza strategica dei piani ed a espropriare gli abitanti della loro capacità creativa.

Milano.

Ricoveri G. (2010), *Beni comuni vs merci*, Jaca Book, Milano

Sugden A. - Stone R. - Ash C. (2004), "Ecology in the Underworld", in «Science. special issue: Soil. The final frontier», v. 304, n. 5677

Settis S. (2012), *Azione comune*, Einaudi, Torino

Riferimenti bibliografici

Arcidiacono A. (2011), *Il suolo, bene comune e risorsa finita. Limitare il consumo e governare l'uso*, in Properzi P. a cura di, *Rapporto dal Territorio 2010*, Inu Edizioni, Roma

Caridi G. (2010), *Figure identificative del suolo. Per una ridefinizione come bene comune*, Tesi di dottorato, Università Mediterranea, Reggio Calabria

Di Simine D. - Ronchi S. a cura di (2012), *Terra! Conservare le superfici, tutelare le risorse: il suolo, un bene comune*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna

Lucarelli A. (2013), *La democrazia dei beni comuni*, Roma - Bari, Laterza

Marcuse P. (2009), *From Justice Planning to Commons Planning*, in Idem, *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*, Routledge, New York

Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Roma - Bari, Laterza

Oliva F. - Salata S. (2012), *Il governo degli usi e dei consumi di suolo. Questioni aperte*, in Arcidiacono A. - Di Simine D. - Oliva F. - Pareglio S. - Pileri P. - Salata S. a cura di, *Centro di ricerca sui consumi di suolo. Rapporto 2012*, INU Edizioni, Roma

Ostrom E. (2006), *Governare i beni comuni*, Marsilio, Venezia (ed. or. 1990)

Pennacchi L. (2012), *Filosofia dei beni comuni*, Donzelli, Roma

Pileri P. - Granata E. (2012), *Amor loci*, Raffaello Cortina,

Finanza locale: riduzione risorse, tagli, limitazioni e paralisi degli investimenti.

I fondi immobiliari ad apporto: strumento per fare urbanistica, governare il territorio e incidere sulla qualità della vita?

MORENO DAINI

Gli Enti locali vivono una condizione di riduzione drastica delle risorse disponibili, continui tagli ai trasferimenti (incidendo pesantemente sull'utilizzo di mezzi e strumenti propri) e una vera paralisi degli investimenti. Per finanziare il fabbisogno dello Stato è stata usata la fiscalità locale come strumento di accredito e, con il patto di stabilità, ha bloccato gran parte della liquidità prodotta per finanziare interventi in conto capitale. Alle difficoltà nel garantire livelli di servizi adeguati, si è aggiunta l'impossibilità di dare attuazione agli investimenti già approvati. La crisi economica ha accentuato le difficoltà riducendo di nuovo le entrate dei Comuni; le ultime disposizioni sui livelli d'indebitamento ammessi (soglia max 4% dal 2014), al di là della reale sostenibilità nell'utilizzo di strumenti debitori, dimostrano che la politica degli investimenti locali non può più essere la stessa.

Il nostro Paese si distingue per la presenza di un imponente patrimonio pubblico (spesso utilizzato in maniera poco efficiente) e di un notevole risparmio privato. La capacità di investire sul territorio passa sempre di più dall'abilità di sviluppare adeguati progetti di "valorizzazione del patrimonio pubblico". Si tratta di dare rilievo a leggi che possono stimolare la fantasia di un Sindaco perché non continui a svendere il patrimonio collettivo per *far subito cassa* senza rendersi conto che quel bene potrebbe "fruttare" di più rimanendo in eredità

alla città. Scambiare un immobile con liquidità non sempre è sinonimo di corretto sfruttamento: l'immediato ritorno economico rende più povera la comunità. Lo strumento di valorizzazione e rilancio della funzione degli Enti locali, protagonisti dello sviluppo del territorio, è descritto nella Legge 111/2011.

I processi di valorizzazione possono venire anche da *partnership* pubblico-privato usando i fondi immobiliari con un piano complessivo di alto profilo e qualità, in grado di incidere sulla vita delle città, coerente con l'idea di sviluppo da dare al territorio. Un progetto di lungo respiro deve essere, sul piano urbanistico ed economico, fattibile e sostenibile, rispondere alle esigenze della città e ai suoi nuovi bisogni, incidere sulla qualità della vita e sulle prospettive di sviluppo. Una sfida che introduce elementi di profonda innovazione culturale indispensabile perché il Comune si riappropri del proprio ruolo e torni protagonista dell'urbanistica della città.

L'ultimo provvedimento che introduce lo strumento utile alla riqualificazione delle aree urbane (Piano nazionale delle città - L. 134/2012) consente di coordinare interventi nelle aree urbane connessi a nuove infrastrutture, riqualificazione urbana, costruzione di parcheggi, alloggi e scuole, grazie al reperimento di risorse pubbliche e all'attivazione di sinergie pubblico-private il cui ricorso è legato alla presentazione di una proposta progettuale non parziale ma contenente parti consistenti di città. La parte cogente per l'urbanistica e la valorizzazione del patrimonio è una miscelanea di leggi e rimandi ai Testi Unici Enti locali ed Edilizia e alle leggi 142 e 241/90 per la semplificazione.

Urbanistica, privato e finanza attiva: risposta alla rigenerazione della città e ai servizi essenziali?

La città dal dopoguerra a oggi è stata appannaggio degli immobilizzatori, imprese e rendita fondiaria "disegnando" una città snaturata e deviata dai principi ordinatori. Per assurdo la crisi ci ha portato a rimpiangere gli interventi privati che realizzavano, con le abitazioni, anche *servizi pubblici*. L'Europa ritiene che non ci siano servizi pubblici ma *servizi d'interesse generale* indipendentemente se siano pubblici o privati. È il concetto di un nuovo modello economico e urbanistico dove logiche e procedimenti perequativi, attraverso attività redditizie, possono finanziare servizi d'interesse generale non remunerativi. La città, intesa come prodotto da valorizzare, soggiace a 3 elementi dell'economia di mercato: *liquidità*, rendimento, rischio. La liquidità, porta a privilegiare investimenti a lungo termine con prodotti flessibili facilmente gestibili. Il *rendimento* è il "ritorno economico" di grandi cifre investite per migliori opportunità e ripartizione dei *rischi*; quest'ultimi si traducono anche in sicurezza dell'investimento.

L'urbanistica non sfugge a queste logiche. I contrat

ti di *partnership* pubblico-privato conferiscono un ruolo significativo ai fondi il cui obiettivo è quello di *garantire il proprio patrimonio valorizzandolo nel tempo*. Compito dell'amministratore è quello di sollecitare/coinvolgere il privato sulle problematiche urbane. È ineludibile allora il ricorso al privato che operi sulla città.

Ma questo comporterà la privatizzazione delle scelte urbane? La città sarà in balia del mercato? E con quale identità?

Se la *partnership* avviene in maniera paritaria la distinzione pubblico/privato è aleatoria perché è contestuale ai cambiamenti urbanistici e alle esigenze della città. Occorre dimenticarsi delle regole tradizionali per capire che oggi i requisiti sono altri a cominciare dai protagonisti (pubblico e privato con propri stati giuridici), dalla natura delle attività (alcune d'interesse generale) dalla visibilità (dimostrazione della bontà del prodotto fornito).

La città redditizia. Una proposta fattiva.

I terreni urbani incolti e quelli dei Piani attuativi (mai proposti) attestano una città che era nel mercato ma ne è uscita. Il tempo delle imprese, degli immobilizzatori e dei prodotti si irrigidisce e il loro stesso ciclo di vita si degrada. Manca un mercato e le richieste di "mutui" sono respinte. Allora dove agire dal momento che i tempi di rientro dei privati sono ridotti, diversamente dal pubblico che nella città investe nel lungo periodo? Occorre conciliare i tempi pubblici e privati della città e trovare le risorse disponibili, condividendo i rischi. Può allora la città redditizia nascondere delle potenzialità? A oggi la competizione tra città è avvenuta esclusivamente a livello pubblico con la messa sul mercato di aree a basso costo. È necessario invece una sinergia pubblico-privato che promuova la città, ne valorizzi i contenuti, per ricercare finanziamenti da distribuire sull'intero territorio e dove il privato partecipa con proprie risorse immobiliari e/o finanziarie.

È dalla *finanziarizzazione* della città, e da proposte applicate su un comune toscano, che nasce "Ponsacco Quality Life (PQL)" il cui obiettivo è la valorizzazione di una parte importante del patrimonio pubblico con l'attuazione di un fondo immobiliare ad apporto. La messa a disposizione degli immobili ha consentito di sviluppare assets strategici, conformi alla strumentazione urbanistica vigente e senza occupare nuovo suolo, in una logica di redditività d'impresa.

La qualità della vita diffusa costituisce uno degli *asset* più preziosi. Combinare qualità fisico-ambientali ed efficienza del sistema produttivo, qualità del *welfare* urbano e dei servizi alla persona, collegamenti con gli altri sistemi regionali con intensità e calore dei rapporti interpersonali, fanno di Ponsacco un'area attrattiva tanto imprenditoriale che residenziale. Obiettivo di *PQL* è quello

di rafforzare la sua capacità attrattiva evitando però che un eccesso di domanda e una sua cattiva distribuzione territoriale possano agire negativamente sul sistema. Scuole, anziani, sport e centro storico erano le urgenze del Comune. Agli input dell'Amministrazione ha fatto seguito l'esternalizzazione delle idee per la condivisione del progetto.

Il coinvolgimento è avvenuto anche con i privati interessati dalla proposta progettuale e i tecnici del territorio. L'intero Piano ha interessato 500 ha di territorio urbanizzato per 16.000 abitanti.

La nuova generazione dei Piani è centrata sulle risposte ai bisogni del cittadino. Obiettivo centrale di *PQL* è stato quello di comprendere la domanda espressa (e potenziale) sia della popolazione residente che di quella nuova costituita dalle giovani coppie – provenienti da aree più dense (sistemi pisano e fiorentino) per la presenza di una qualità territoriale più alta ma, anche, per i costi minori degli alloggi – dagli immigrati stranieri e dagli anziani in cerca di condizioni di vita migliori, adeguati alle peculiarità del loro ciclo di vita. La crescente popolazione anziana, favorita dal clima dolce, dalla qualità dei rapporti interpersonali e di comunità, dall'efficienza del *welfare* urbano, hanno indotto a considerare il *social housing diffuso* come la risposta residenziale anche a chi non dispone di sufficienti risorse economiche.

La condizione dell'anziano, caratterizzata dalla scarsa mobilità e dall'aumento o dalla comparsa di nuovi bisogni, può essere migliorata facendo in modo che l'abitazione non sia una cellula chiusa e segregante ma diventi un alloggio vivibile, integrato nel territorio e nel tessuto sociale e adeguato alle avanzate tecnologie (banda larga, *wireless*). Il trasferimento dello stadio e di attività produttive incongrue dal centro urbano ha reso disponibile un'ampia area situata in posizione strategica per collocarvi il nuovo polo scolastico, l'*housing* (anziani e giovani coppie, per favorire relazioni e dare un contesto sociale dignitoso) e il parco. Tutta la proposta tiene conto dell'ambito urbano, delle infrastrutture e degli spazi pubblici. Gli edifici scolastici dismessi saranno oggetto di autonomi progetti di riconversione e riqualificazione. Discorso analogo vale per la cittadella dello sport. L'impianto sportivo, in parte esistente, ha un bacino d'utenza non solo locale ma comprensoriale (oltre 35.000 ab), nasce all'insegna del benessere e della salute per tutti, in un'area aperta, facile da raggiungere e immersa nel verde.

La realizzazione di un Ecoquartiere rappresenta lo strumento per la riqualificazione e la rigenerazione di un'intera frazione. Il quartiere è modello di vivibilità basata su reti tecnologiche e infrastrutture ad alta efficienza energetica con controllo integrato dei cicli dell'energia, dell'acqua e del verde, dove non circolano auto e pedoni e i ciclisti "la fanno da padrone". Un quartiere dove la qualità della vita sia percepibile e vissuta da ogni abitante sia esso anziano, giovane, bambino, studente. La peculiarità

rità sarà la facile e immediata fruizione dei servizi dedicati alla persona: commercio, sport, luoghi di ricreazione e svago, presidio medico, scuola, mettendo in condizione le persone di economizzare tempi e costi di spostamento nell'ottica del quartiere a misura d'uomo.

Non meno importante è stata la rivisitazione del centro storico: rivitalizzare l'antico centro urbano, rivisto, ampliato e riqualificato (non solo dal punto di vista urbanistico) per dare nuova immagine allo storico centro commerciale primario e riportarlo alla sua vera e originale complessità

Il progetto, per l'impatto complessivo che è in grado di esercitare sulla città, diventa un volano economico che può sviluppare attività e creare sinergie per contrastare l'attuale crisi (distinta da evidenti prerogative strutturali), con un innalzamento della qualità e delle innovazioni progettuali e culturali per agire e incidere anche sui consolidati processi economici e sociali.

Solo un progetto così ampio e complesso è in grado di attivare investimenti di notevole entità. Obiettivo dell'Amministrazione, oltre al ruolo della *governance* sul progetto, è quello di una flessibilità operativa che la legge garantisce allo strumento stesso. Ma anche il convincimento/coinvolgimento della struttura tecnica/amministrativa del Comune, spesso ostile alle innovazioni e alle procedure non ripetitive e sconosciute, è essenziale per la sua riuscita.

Ovviamente l'attuazione del progetto è legata all'operatività gestionale in grado di rispettare il *business plan* e i tempi di realizzazione degli interventi mantenendo i costi previsti con l'elasticità e l'autonomia tipica del soggetto privato e non di quello pubblico. L'opportunità per le aziende del territorio si tradurrà in vantaggi concreti quando le imprese saranno in grado di essere competitive, con politiche di aggregazione e di collaborazione tali da mettere in campo offerte e proposte adeguate dal punto di vista tecnologico ed economico (principio condiviso da associazioni di categoria, mondo imprenditoriale e professionale). In un momento di crisi economica come l'attuale, riuscire a mettere in campo progetti capaci di sviluppare investimenti e attivare posti di lavoro a regime nella gestione di impianti e servizi, non può che dare valore aggiunto al piano-progetto che, per una realtà medio-piccola, rappresenta anche un'opportunità di crescita del lavoro e ricchezza locale. Il coinvolgimento del territorio, sia in fase di progettazione che di realizzazione, garantisce un maggior livello di responsabilità sociale nell'attuazione degli interventi e nella capacità di coerenza con i principi e i valori caratteristici.

Quella emersa è stata una proposta organica che coinvolge l'intera città e declina il concetto di sviluppo sostenibile in termini ambientali, sociali, economici. L'uso di uno strumento finanziario (fondo immobiliare) spinge a "pensare in grande" con un progetto di forte caratura pubblica in grado di dare risposte strutturali a problemi sociali come la scuola o lo sport, il *welfare* e il lavoro in una visione strategica di lungo periodo, fornendo un'oppor-

tunità di sviluppo e contribuendo a diffondere un clima di maggior fiducia nel futuro.

Città pubblica: risorse per nuove centralità

ERMINIA D'ALESSANDRO

Nascita ed evoluzione della città pubblica. Verso la fine dell'Ottocento si affaccia nella disciplina urbanistica la questione abitativa legata alla carenza di alloggi per alcune categorie di cittadini. Le difficoltà economiche della classe operaia ed il costo eccessivo delle abitazioni spinge larghe fasce di popolazione verso una condizione di "abitare inferiore". Nasce la necessità di un intervento straordinario, estraneo alle logiche del mercato, che richiede l'impegno di forze economiche e la mobilitazione di governi statali ed amministrazioni pubbliche.

Prima ancora che vengano promossi interventi pubblici su larga scala, in tutta Europa, la presa di coscienza di questo problema spinge istituzioni filantropiche, enti di carità, cooperative di impiegati e lavoratori ad indirizzare i propri sforzi verso la realizzazione di case a buon mercato, avvalendosi anche di finanziamenti speciali.

È verso l'inizio del secolo scorso che, in Europa, affianco agli interventi puntuali di edilizia sociale e ai primi villaggi operai, cominciano ad essere realizzati i primi quartieri di edilizia residenziale pubblica.

In Italia, la *Legge Luzzatti* per l'edilizia economica e popolare (1903), analogamente a quanto già presente nell'ordinamento francese (*Loi pour les habitations à Bon Marché*, 1894), agevola gli investimenti nel settore dell'*housing sociale*, attraverso l'accesso a facilitazioni creditizie, e promuove la fondazione degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP). Questi enti per decenni costituiscono i principali strumenti della politica edilizia locale¹ e portano alla realizzazione di numerosi quartieri popolari, collocati solitamente in posizioni

periferiche, su terreni a basso costo e lontani dalle situazioni di degrado edilizio ed urbanistico dei centri storici.

In diverse realtà europee, in questo periodo, le politiche urbanistiche si orientano secondo il principio del decentramento pianificato intorno alle grandi città, determinato dalla volontà di limitare i fenomeni speculativi e controllare la forma delle espansioni urbane sui territori periferici a basso costo².

Il desiderio, inoltre, di offrire spazi abitativi di qualità, porta a sperimentare l'applicazione di nuove tecnologie e criteri architettonici innovativi. In Germania, così come in Inghilterra, questo stesso processo di suburbanizzazione indirizza le scelte compositive verso la creazione di nuovi sobborghi ispirati all'idea della "città giardino", in cui i cittadini rinnovano il rapporto con la natura e con l'ambiente rurale.

Successivamente a causa dell'esplosione del fenomeno di urbanizzazione, conseguenti anche all'abbandono della vita rurale ed alle difficoltà economiche dell'epoca postbellica, il modello della città giardino perde interesse a vantaggio di configurazioni a maggiore densità. In particolare, le teorizzazioni funzionaliste e, in special modo l'idea corbuseriana della *Ville Radieuse*, diventeranno il supporto scientifico per un nuovo modello abitativo che verrà tradotto, in diversi modi, in elementi urbani, divenendo ad esempio il punto di riferimento delle politiche urbane che daranno luogo ai grandi complessi residenziali pubblici. In effetti, le considerazioni di carattere economico-speculativo, legate alla necessità di fornire nuove case a basso costo e con la maggiore rapidità possibile, portano alla realizzazione di strutture architettoniche e schemi urbani notevolmente più semplici e poveri rispetto a quelli proposti dal movimento moderno ma, soprattutto, privi di una coerente idea di città e privi di alcun rapporto con i tessuti urbani frammentati dei contesti territoriali dove vengono collocati.

L'impegno maggiormente rivolto al problema della quantità degli alloggi piuttosto che alla loro qualità, la loro localizzazione periferica su terreni a basso costo, la rapida obsolescenza edilizia e la mancata realizzazione di molte infrastrutture e attrezzature di servizio, hanno determinato i presupposti per fare diventare questi complessi accumulatori di disagi di vario tipo. In Italia, nel 1950, viene varato un importante provvedimento per dare impulso al settore dell'edilizia residenziale pubblica: il piano Fanfani (piano per l'incremento dell'occupazione operaia attraverso la costruzione di case per lavoratori)³.

L'azione pubblica si sviluppa attraverso l'istituzione dell'INA-Casa, ente nazionale con competenze finanziarie che, attraverso un sistema di appalti e subappalti, deroga le realizzazioni ad imprese private, selezionando però i progettisti e dettando le indicazioni progettuali per dare ai lavoratori «una

1. Calabi D. (2000), *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia scriptorium, Torino.

2. Gravagnuolo B. (1991), *La progettazione urbana in Europa. 1875-1960*, Laterza, Bari.

3. Di Biagi P. (a cura di) (2001), *La grande ricostruzione. Il Piano Inacasa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma.

autonoma che ripropone condizioni di vita e forme architettoniche tradizionali (es. Borgo Panigale a Bologna di Vaccaro; il Tiburtino a Roma di Quaroni e Ridolfi; San Giuliano a Mestre di Samonà e Piccinato); il quartiere con organizzazione di spazi a corte e vuoti interni variamente definiti dal punto di vista architettonico e parzialmente coperti (il Cavedone di Benevolo, Gorio e Vittorini a Bologna, il quartiere San Siro a Milano; Secondigliano a Napoli; Falchera di Astengo, Renacco e Rizzotti a Torino); le unità di abitazioni accessibili attraverso grandi porte (Tuscolano di Adalberto Libera a Roma).

Dopo queste prime esperienze locali legate alla nascita degli istituti autonomi per le case popolari ed al piano INA-Casa hanno fatto seguito, nei decenni successivi, i piani per l'edilizia economica e popolare che hanno dato attuazione alla Legge n. 167 del 1962. Con questa legge l'intervento di costruzione della città pubblica perde il carattere di intervento di urgenza e viene inserito a pieno diritto fra le azioni pianificatorie dello sviluppo urbano. Le possibilità offerte dall'esproprio preventivo delle aree interessate, agevola la programmazione dei tempi e dei modi dell'intervento e consente alle amministrazioni comunali di rendere l'intervento pubblico artefice delle trasformazioni del territorio periferico.

L'applicazione di questa legge porta alla luce, dunque, anche in Italia, due questioni emergenti nel dibattito architettonico ed urbanistico, emblematicamente riassunte da Rogers con gli slogan: «l'euforia del piano» e «la grande dimensione». Proprio quest'ultimo aspetto caratterizzerà l'intervento residenziale pubblico per tutti gli anni Sessanta e Settanta, anni in cui la produzione architettonica è influenzata tanto dalle teorizzazioni di Banham quanto dai progetti dei giapponesi Metabolist. Le applicazioni nostrane di quest'idea di "megastruttura" edilizia, si contraddistinguono per l'interpretazione meno utopica e per l'adattamento delle forme al carattere dei luoghi. Appartengono a questo segmento, tanto il "biscione" di Forte Quezzi, progettato da Daneri, quanto l'intervento di Spinaceto a Roma, per citare solo due esempi di una formula sperimentale che trova molte diverse declinazioni nel nostro Paese così come, d'altra parte, anche all'estero. Alla fine del Novecento, la contestazione delle forme, delle funzioni e degli spazi tipici del Movimento Moderno, anche ad opera delle teorie del Postmodernismo e del Decostruttivismo, porta gli architetti da un lato al recupero delle forme e dei linguaggi della storia o viceversa, dall'altro lato, al superamento delle logiche, delle geometrie e delle gerarchie della composizione architettonica moderna. Certamente queste tendenze determinano la sconfitta dei modelli abitativi della macrostruttura e del grande complesso residenziale, demonizzati come origine del disordine e del disagio sociale. La residenza pubblica risente di questo processo di "ridimensionamento" ed il quartiere residenziale, abbandonando la grande dimensione, reinterpreta gli elementi urbani della trama, dell'isolato e dell'edificio singolo, offrendo modelli alternativi

della città, più consoni all'abitare contemporaneo. La città pubblica oggi. Nuove centralità per la rigenerazione urbana.

Negli ultimi anni l'emergere in Europa di gravi forme di disagio economico e sociale ha sollecitato la necessità di prefigurare nuove strategie interpretative e progettuali orientate alla risoluzione dei problemi dell'abitare urbano. Il ritorno all'osservazione degli spazi materiali e immateriali, per ricostruire una geografia delle pratiche di vita contemporanee o per dare voce a inediti processi di appropriazione spaziale, ha fatto da sfondo a una rinnovata attenzione per la domanda di una nuova qualità dell'abitare. Locuzione sempre più ampia e articolata, che associa sia la risposta ai nuovi bisogni abitativi quanto la necessità di una qualità urbana che preveda l'integrazione degli aspetti funzionali, ambientali, economici e sociali dei territori in crisi, interni alla città stessa.

Questa concezione ha assunto un peso crescente nel quadro delle politiche recentemente avviate da molte città e regioni metropolitane d'Europa, dove ai problemi derivanti dalle mutate condizioni economiche, sociali e demografiche e dal crescente consumo di suolo si è tentato di rispondere con strategie di riqualificazione mirate a uno sviluppo improntato sui principi dell'equilibrio economico e territoriale, della qualità ambientale e della coesione sociale.

L'azione di recupero della città pubblica è andata, pertanto, evolvendo da interventi settoriali e localizzati, verso politiche integrate e multidisciplinari che mirano alla riqualificazione dei frammenti urbani pubblici, ma anche, e soprattutto, attraverso essi, alla rigenerazione globale della città, quale mosaico delle parti. Questo nuovo impegno, volto ad una più complessiva rigenerazione urbana, è il risultato di una rinnovata tensione progettuale, capace di attivare, attuare ed alimentare azioni congiunte sui diversi capitali (sociale, architettonico, urbanistico, ambientale)¹, coinvolgendo attori pubblici e privati, agendo sulle funzioni e sulle connessioni con la città, sul tessuto sociale e quello economico, ricollocando le periferie nella complessa struttura urbana.

In questo senso, il progetto urbano che coinvolge i contesti di edilizia pubblica si configura non solo come insieme coerente di opere edilizie ed urbanistiche ma come combinazione di tre dimensioni differenti (spaziale, economica e sociale), finalizzata alla trasformazione del territorio quanto allo sviluppo economico ed al *welfare* locale.

Un simile progetto urbano diventa occasione di rigenerazione della città quando opera in maniera da far convergere, verso l'obiettivo della rigenerazione della città pubblica, forze e fattori esterni a tali ambiti e quando, allo stesso tempo, attraverso l'intervento su queste aree, è tale da generare interessi ed attenzioni che rivitalizzano l'intero contesto urbano.

Una strategia che si sta rivelando efficace in tal senso è quella che orienta i progetti urbani, che coinvolgo-

1. Clementi A., Ricci M. (2004), *Ripensare il progetto urbano*, Meltemi Babele, Roma.

no le città medio-grandi, verso processi di riorganizzazione delle realtà urbane in città a struttura policentrica. In tali casi l'intervento che coinvolge le aree di crisi della città contemporanea, e fra queste la città pubblica dei grandi complessi residenziali, diventa l'occasione per la creazione di nuove centralità o per il potenziamento di centralità già esistenti.

Esaminando gli interventi effettuati su tre quartieri esemplari (*Bijlmermeer* ad Amsterdam, *Barrio de la Mina* a Barcellona e *Vaulx-en-Velin* a Lione), risulta evidente che attuare centralità che coinvolgono la città pubblica significa operare attraverso la definizione di un mix di servizi locali e di servizi di rango metropolitano, capaci di assegnare nuove funzioni centrali alle periferie, ricollocandole nello sviluppo della città; costruire ambiti urbani articolati, qualificati e rigeneranti, investendo sulla mobilità collettiva, sulle attività sportive, commerciali, ludiche, direzionali, universitarie e di ricerca; ridisegnare i quartieri avvalendosi dell'immagine della città consolidata e ricreando varietà di spazi, funzioni ed architetture tipiche di un ambiente urbano; rispondere alle diverse esigenze ambientali e di vita costruendo nuove centralità antropocentriche sostenibili, inserendo aree verdi naturali o attrezzate e ridefinendo i margini dell'ambiente urbano e del paesaggio rurale/naturale. Studiare, progettare e realizzare "centralità pubbliche" significa, dunque, porre in dialogo la periferia pubblica con il resto del contesto urbano e territoriale riconfigurando il tessuto periferico nella sua complessiva dimensione urbana, reinterpretando le periferie come «cluster creativi»²: luoghi ibridi, mutevoli e multiformi, capaci di essere potenti motori progettuali dell'innovazione urbana.

Nuove risorse per le centralità pubbliche.

Oggi, purtroppo, vincoli sempre più stringenti ai bilanci degli enti locali, imposti dalla disciplina comunitaria in materia di patto di stabilità e derivanti dalla dimensione del debito pubblico italiano, oltre alla riduzione dei trasferimenti statali conseguente all'aggravamento dei conti pubblici italiani a seguito della crisi finanziaria del 2008, hanno indotto gli enti locali a ridurre il proprio intervento a favore dei bisogni della comunità locali. La riduzione delle risorse pubbliche non ha riguardato solo i servizi alla persona, ma sta incidendo fortemente anche sull'ambiente urbano e, in particolare, sugli spazi pubblici e sulla rigenerazione della città pubblica.

Il *welfare* urbano, inteso come insieme delle condizioni che consentono a cittadini e comunità di stare bene sul proprio territorio, viene quindi a dipendere dall'esistenza di condizioni che garantiscano pieno accesso alle risorse del territorio e facciano leva sulle capacità delle comunità e dei cittadini nella loro ma-

nutenzione e cura. Difatti, «l'urbanistica appare sempre più come un insieme di pratiche che sorreggono la "capacità" delle comunità a "stare bene" sul territorio. Una doppiacapacità. Una capacità sociale, attenta ad innescare relazioni complesse con il contesto e gli attori, rivolta ad un mutuo apprendimento, densa di responsabilità, che si dispone ad aver cura delle cose e a manifestare sollecitudine per gli altri. Una capacità istituzionale, fatta di competenza istituzionale, di capacità tecnica, di promozione di processi inclusivi e di ricerca dal "locale" di collegamenti con i quadri delle politiche nazionali»³.

La città e le sue istituzioni, pubbliche e private, devono dunque offrire ai cittadini l'opportunità di prendersi cura in prima persona della propria città, opportunità in grado di contribuire al miglioramento delle capacità individuali e sociali dei medesimi⁴ e alla costruzione di reti di solidarietà, cooperazione sociale e reciprocità⁵. La strada da intraprendere per attuare questo fine può essere la revisione del sistema fiscale a favore del *welfare* urbano, possono essere forme di "perequazione edilizia" sulla falsa riga della perequazione urbana, in ogni caso deve essere una nuova urbanistica più intrisa del tema della fiscalità e del reperimento delle risorse.

Riferimenti bibliografici

- Benevolo L. (2000), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari
- Calabi D. (2000), *Storia dell'urbanistica europea, Paravia scriptorium*, Torino
- Gravagnuolo B. (1991), *La progettazione urbana in Europa. 1875-1960*, Laterza, Bari
- Di Biagi P. (a cura di) (2001), *La grande ricostruzione. Il Piano Ina-casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma
- Clementi A., Ricci M. (2004), *Ripensare il progetto urbano*, Meltemi Babele, Roma
- Carta M. (2008), *Ri-generare le periferie urbane, progettare la città pubblica*, Articolo su presS/Tletter, a cura di L. Prestinenzia Puglisi, (URL:<http://www.prestletter.com/articolo.asp?articolo=1614>).
- Belli A. (2005), *Editoriale*, in *Critica della razionalità urbanistica*, n. 17
- Amin A., Thrift N. (a cura di) (2005), *Città: ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari
- Garofalo F. (2010), *Rigenerare la città (pubblica)*, tesi di dottorato Dipartimento di Pianificazione Territoriale, Università della Calabria

2. Carta M. (2008), *Ri-generare le periferie urbane, progettare la città pubblica*, Articolo su presS/Tletter, a cura di L. Prestinenzia Puglisi, (URL:<http://www.prestletter.com/articolo.asp?articolo=1614>).

3. Belli A. (2005), *Editoriale*, in *Critica della razionalità urbanistica*, n. 17.

4. Amin A., Thrift N. (a cura di) (2005), *Città: ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna 2005.

5. Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari.

Processi innovativi per la governance del territorio. Costruzione di una strategia di rete per lo sviluppo sostenibile del Comune di Pisticci (Mt)

ANTONELLA FALOTICO

Nuovi scenari per la governance del territorio

I processi di sviluppo e di *governance* del territorio hanno condotto al ripensamento critico degli strumenti di programmazione e di trasformazione urbana mettendo in evidenza l'inefficacia dei modelli tradizionali. Da un sistema costituito da vincoli, destinazioni funzionali e indici si passa a una concezione di governo dell'ambiente costruito con funzioni di indirizzo strategico, di verifica della fattibilità tecnica ed economica e di controllo della sostenibilità sociale e ambientale. Fondamentale risulta l'apporto di competenze disciplinari diverse che coinvolgono i settori del management, della progettazione ambientale, della programmazione finanziaria, dell'innovazione tecnologica di processo, della facilitazione sociale. Contrariamente all'approccio tradizionale, di tipo vincolistico e centralizzato, la pianificazione strategica, che si è diffusa in Europa già a partire dagli anni '80, è caratterizzata da processi sistemici aperti e caratteristici di un *fare manageriale* tipico delle scienze dell'organizzazione. Tale approccio evoluto della programmazione territoriale e urbana apre sicuramente «una prospettiva di adeguamento della legislazione e degli strumenti urbanistici *alle nuove logiche di governo strategico del patrimonio costruito e ambientale* che, sulla scorta di altre esperienze europee (*master plan, plan directeur*, documenti direttori, ecc...), va esplorando diverse forme di relazione pubblico-privato (concertazione, trasferimento dei diritti edificatori, regole e modelli di perequazione urbanistica, ecc.) e iter procedurali adeguati alle criticità temporali ed economico-finanziarie dei grandi progetti urbani, anche con nuove modalità di approvazione degli stru-

menti attuativi»¹. Nel nostro Paese, ancora fortemente influenzato dalle rigidità di norme e strumentazioni di piano, si sta infatti progressivamente avviando un processo di ripensamento dei processi di trasformazione la cui dimensione operativa non è soltanto rivolta al costruito ma è estesa alle relazioni con il contesto, nell'ottica di una interrelazione tra innovazione tecnico-prestazionale degli interventi sugli edifici e valori culturali, sociali ed economici di spazi e territori, anche in relazione a quanto previsto dal rinnovato quadro legislativo comunitario in materia di politiche ambientali. *Marketing* territoriale e ambientale, dunque, agende e piani d'azione, valutazioni riferite al ciclo di vita del progetto e del prodotto, verifiche di fattibilità, management di modelli procedurali condivisi e partecipati, costituiscono oggi realtà sperimentali e innovative, alle quali la ricerca dell'Area della Tecnologia dell'Architettura apporta e può apportare contributi di indubbia rilevanza e originalità. E' nel solco della direzione culturale già tracciata da alcuni tra i grandi maestri della progettazione ambientale come Eduardo Vittoria e Marco Zanuso, che si innesta un lavoro di ricerca rivolto ad una concezione delle trasformazioni dell'habitat basata su processi sistemici e integrati di intervento e orientata a un'idea della sostenibilità ambientale e socio-economica in linea con gli attuali approcci della *governance* ambientale. L'ambito di ricerca, peraltro condiviso da un gruppo interdisciplinare che afferisce al Dipartimento di Architettura dell'Università di Napoli Federico II, trova applicazione da qualche anno nelle tesi di laurea e nello sviluppo di consulenze scientifiche per conto di Amministrazioni comunali. Queste ultime, sollecitate dagli obiettivi prioritari europei sullo sviluppo sostenibile, stanno orientando le politiche di programmazione sul duplice binario dello sviluppo locale, motore della crescita economica interna, e del confronto competitivo con le realtà esterne ai propri confini territoriali come strumento di forza, competitività e promozione.

Strategie di rete per la valorizzazione e la promozione del territorio

Le politiche di sviluppo locale richiedono sempre più il ricorso a forme di programmazione e di controllo in grado di favorire una gestione efficiente delle risorse attraverso metodologie basate su un approccio sistemico degli interventi, secondo una visione olistica e integrata del territorio, e con l'obiettivo di promuovere azioni rivolte alla ricerca di alleanze strategiche, di consenso sociale, di forme di partecipazione nei processi decisionali e di promozione delle iniziative di pianificazione

1. Mussinelli E., *Scenari della trasformazione urbana*, in Mussinelli E.-Tartaglia A.-Gambaro M. (2008), *Tecnologia e progetto urbano*, Maggioli, S. Arcangelo di Romagna (Rn), p.14. Il corsivo è mio.

degli interventi quale presupposto fondamentale per la fattibilità reale e il successo. Sempre più spesso, inoltre, seguendo logiche di sviluppo e di promozione proprie delle discipline economiche, il territorio viene considerato come un bene da immettere sul mercato con l'obiettivo di attrarre investimenti, risorse e flussi incrementando valore e competizione. Città come Barcellona, Parigi e Berlino, pur non avendo le ricchezze storiche italiane, sono riuscite ad aumentare il valore del proprio territorio in modo straordinario con una pianificazione coordinata di interventi mirati alla creazione dell'immagine unitaria e forte che tutti conosciamo. Nel mondo anglosassone, che ha sperimentato pratiche pianificatorie evolute molto prima di noi, il territorio è considerato una vera e propria risorsa industriale, pianificata, progettata, prodotta, comunicata e veicolata sul mercato dove acquista valore per il solo fatto di essere immesso in un circuito di promozione che va dalla dimensione locale a quella della rete comunitaria. Secondo questa concezione, un progetto di valorizzazione territoriale deve partire dalla necessità di ricontestualizzare e rilanciare le risorse specifiche di un luogo entro un contesto più ampio di *localismo cosmopolita*¹. «Progettare il territorio significa essenzialmente costruire rappresentazioni interpretative di contesti locali nel loro rapporto con le dinamiche globali; il progettista rappresenta e allo stesso tempo interpreta, si pone in una situazione di ascolto, di esplorazione di nuovi significati, per scoprire possibilità già inscritte nelle cose esistenti»². Il reticolo nodo-rete rappresenta lo strumento attraverso cui *costruire e descrivere* le dinamiche di relazione tra componenti fisiche (luoghi, strade, ecc.) e concettuali (culture, economie, valori, ecc.), dilatando gli ambiti di sviluppo e connettendoli alle diverse scale. Un reticolo dinamico, che segue le trasformazioni del territorio, contraendosi ed espandendosi, in accordo con una concezione della programmazione pianificatoria improntata a criteri di efficacia, efficienza, tempestività e flessibilità, in contrapposizione ai caratteri negativi delle forme tradizionali di governo del territorio.

Azioni per lo sviluppo sostenibile del territorio comunale di Pisticci (Mt)

Sulla scorta delle esperienze di ricerca su questi temi, si sta formalizzando una collaborazione tra il Dipartimento di Architettura dell'Università di Napoli e il Comune di Pisticci (Mt)³. Il lavoro di consulenza

1. Su questi temi si confronta: Sachs W. a cura di (1998), *Dizionario dello sviluppo*, Gruppo Abele, Torino; Manzini E.-Vugliano S. (2000), *Il locale del globale. La localizzazione evoluta come scenario progettuale*, in «Pluriverso», n.1; Manzini E.-Jegou F. (2003), *Sustainable everyday*, Edizioni Ambiente, Milano.

2. De Matteis G. (1995), *Progetto implicito*, Angeli, Milano.

3. Il Comune di Pisticci, nella provincia di Matera, è il terzo comune della regione per numero di abitanti e, dopo il capoluogo, è anche il più popoloso della sua provincia. È caratterizzato da un ricco patrimonio naturale e culturale potenzialmente fonte di attrattività socio-economica.

scientifico, che vede impegnato un gruppo multidisciplinare⁴, nasce dalla volontà dell'Amministrazione comunale di sperimentare un approccio pianificatorio e programmatico nuovo alla trasformazione, alla riqualificazione e allo sviluppo del proprio territorio evidenziando una forte esigenza di superamento delle criticità che nel passato hanno spesso vanificato le azioni di governo: politiche indifferenti alla dimensione e alla crescita locale generalmente sostenute dalle élite comunali e/o regionali; promozione di investimenti inappropriati con conseguente modesto sviluppo a livello locale; mancanza di coordinamento con insufficiente fornitura di alcuni beni e servizi pubblici e la fornitura eccessiva di altri; ostacolo alla mobilità del lavoro e a processi di crescita economica con la riduzione dell'efficienza complessiva.

È in questo scenario, e in linea con alcune tendenze di *governance* emergenti a livello nazionale e internazionale, che ha preso avvio l'iniziativa promossa dal Comune con la collaborazione dell'Università di Napoli, finalizzata all'individuazione di una strategia integrata di sviluppo degli interventi, in corso e futuri, in relazione alle politiche europee in materia di governo delle *Green Cities* con l'obiettivo di:

- favorire una gestione efficiente delle risorse e dello sviluppo locale attraverso metodologie basate su un approccio sistemico degli interventi secondo una visione olistica e integrata del territorio;
- programmare occasioni anche di livello internazionale di partecipazione, confronto e promozione delle potenzialità del territorio, attraverso la formulazione preliminare del programma della prima Biennale sui temi della *Green Architecture*;
- sviluppare una azione di identità visiva quale necessario strumento di promozione e di comunicazione delle azioni promosse dall'Amministrazione Comunale.

Il raggiungimento degli obiettivi si fonderà su alcune azioni cardine:

La *lettura* del territorio atta a definirne la sua struttura, gli elementi caratteristici ed emergenti, le invarianti e le variabili possibili, allo scopo di comporre il reticolo locale sul quale innestare le successive linee, fisiche e concettuali, dello sviluppo. Tali direzioni nuove si innesteranno all'interno delle linee programmatiche di intervento già individuate dall'amministrazione comunale, delle risorse disponibili e delle dinamiche sociali per promuovere, almeno nel breve termine, linee di indirizzo coerenti con le effettive necessità pianificatorie e di trasformazione delineate da piani e programmi in corso.

Il *confronto* con i portatori di interesse e con le dinamiche sociali al fine di determinare punti di vista del territorio e prospettive d'azione condivisi.

La *ricerca* di temi e ambiti di riferimento su cui strut-

4. Il gruppo di ricerca è composto da Antonella Falotico (Responsabile della consulenza scientifica), dai professori: Roberta Amirante, Sergio Pone, Laura Lieto, Maria Cerreta, Sergio Russo Ermolli; dai consulenti specialistici: Filippo Cannata, Rocco Lafratta, Franco Lancio; dai collaboratori: Mariella Mosca, Alfonso Petta, Alessandra Esposito, Sara Stoduto, Giuseppe Servillo, Pasquale Inglese.

turare le linee strategiche di intervento e i processi decisionali.

La *costruzione* di una griglia nodo-rete strategica di azioni aperta a future implementazioni ma necessariamente incardinata all'interno della struttura decisionale amministrativa in corso.

L'*ipotesi* di una Biennale della *Green Architecture*, *area based*, quale *strumento di promozione*, di sviluppo e di proiezione del territorio in ambiti nazionali e internazionali e motore delle dinamiche socio-economiche.

La *comunicazione* quale strumento indispensabile per accrescere la competitività del territorio sui mercati. Tale azione sarà concretizzata attraverso la definizione di un *brand* attraverso cui dare valore e divulgare le azioni promosse dall'amministrazione comunale.

Riferimenti bibliografici

- Bertoncin M.-Paese A. (2005), *Logiche territoriali e progettualità locale*, Angeli, Milano
- Bonomi A.-Abruzzese A. a cura di (2004), *La città infinita*, Mondadori, Milano
- Caroli M.-Prezzo G. a cura di (1999), *Il Marketing territoriale*, Angeli, Milano
- Casoni G.-Fanzini D.-Trocchianesi R. a cura di (2008), *Progetti per lo sviluppo del territorio. Marketing strategico dell'Oltrepò Mantovano*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna
- Losasso M. a cura di (2005), *Progetto e innovazione*, Clean, Napoli
- Mussinelli E.-Tartaglia A.-Gambaro M. (2008), *Tecnologia e progetto urbano*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna
- Russo Ermolli S.-D'Ambrosio V. (2012), *The building retrofit challenge*, Alinea, Firenze
- Viganò P. (1999), *La città elementare*, Skira, Milano



Territorio comunale di Pisticci (Mt). Il paese e il paesaggio dei calanchi.

Crowdfunding civico: finanziamento collettivo come strategia di innovazione sociale

ELENA GIANNOLA
E FRANCESCO PAOLO RIOTTA

1. Non solo crisi: svolta culturale e opportunità per il futuro

Le città italiane da qualche anno stanno attraversando un momento difficile non solo in termini economici ma anche sociali e culturali in senso ampio. "Difficile" non è il termine più appropriato, in quanto implica soltanto un'accezione negativa: in realtà la crisi che investe il globo in diversi campi e settori conserva degli aspetti positivi, rintracciabili nelle profonde trasformazioni che la crisi stessa produce e che si spera possano migliorare l'esistenza dell'essere umano. Queste in parte sono conseguenti ad una situazione di crollo finanziario internazionale ma in realtà costituiscono solo la punta di un *iceberg* costituito da questioni molto più profonde e complesse (Rossi e Vanolo, 2010). Si tratta di un vero e proprio *cultural turn* (de Spuches, 2011), che coinvolge lo stile di vita degli abitanti della città, i quali più o meno consapevolmente trovano modi e strumenti sempre diversi per adattarsi ai cambiamenti, nella ricerca di un "benessere" sempre maggiore. La crisi economica, che riempie le pagine dei giornali e dei *mass media*, ha influito pesantemente sulla vita quotidiana e soprattutto sulla sua dimensione pubblica. Tagli ai Comuni, ai finanziamenti pubblici ai servizi, ma anche forme di reazione civica a tutto questo che fino a poco tempo fa erano impensabili. Ne sono un esempio le reti di solidarietà cittadina che hanno supportato importanti movimenti di protesta contro l'aumento delle tasse e la corruzione del sistema politico e finanziario dal 2008 ad oggi, coadiuvate dall'uso di internet e dei *social network* (Castells, 2012).

Riassumendo le complesse dinamiche politiche che stanno dietro alla gestione della crisi internazionale di questi anni, possiamo affermare che nella situazione attuale gli stati non possono effettuare

grandi investimenti poiché la priorità d'obbligo sta nella copertura del debito pubblico, con il risultato di mettere a rischio il *welfare* dei popoli europei (Chiesa, 2013). Di conseguenza si rendono necessarie strategie alternative che garantiscano il mantenimento di un livello di vita accettabile e che rispondano ad un nuovo senso di comunità, in cui, rispetto al passato, si riscontra meno individualismo e più cooperazione.

Nuove sono anche le iniziative per una gestione più socialmente partecipata dello spazio pubblico e dei progetti locali e territoriali connessi al miglioramento della qualità della vita urbana: una di queste è il *crowdfunding*.

2. Finanziamento collettivo: origine e modalità di applicazione

Il termine "*crowdfunding*" è un neologismo che indica una «raccolta collettiva e collaborativa di fondi, effettuata attraverso la rete, aperta a tutti coloro che decidono di finanziare progetti innovativi e imprese appena costituite» (Treccani, 2013); è correlato ad una impossibilità di reperire le risorse necessarie per far crescere un'idea o un progetto e si configura, quindi, come una maniera di resistere alla dittatura dei mercati e di promuovere le idee dal basso (Stancanelli, 2013).

Esistono piattaforme di *crowdfunding* dedicate alla produzione creativa, come ad esempio: <http://www.kickstarter.com>. Questa piattaforma dà spazio a chi ha un'idea e vuole concretizzarla. Il funzionamento del meccanismo, che passa attraverso la rete web, è semplice: l'autore propone l'idea sul sito evidenziandone il valore artistico e l'importanza sociale, dichiara la cifra necessaria per la sua realizzazione e il tempo a disposizione per raggiungerla e spiega in che modo gratificherà chi vorrà partecipare con una donazione. La piattaforma *Kickstarters* «trattiene il denaro fino a quando la somma richiesta viene raggiunta mentre se non viene raggiunta restituisce tutto ai finanziatori» (Treccani, 2013).

Il *crowdfunding* è molto utilizzato nei diversi ambiti culturali e artistici della società, tra cui musica, cinematografia, tecnologia, design, editoria. Uno dei progetti meglio riusciti su *Kickstarters* è infatti costituito da una versione a fumetti di Amleto, "To be or not to be", di Ryan North. L'autore pubblicò il progetto il 21 novembre 2012 e in una settimana raggiunse la cifra richiesta, pari a 20.000 dollari. Visto il successo continuò a tenere aperto il *crowdfunding* e a dicembre raggiunse, grazie ai suoi *fans*, la cifra di 60.000 dollari. Nel *crowdfunding* l'aspetto della comunicazione ha una rilevanza notevole e il web è senza dubbio il mezzo più adatto per coordinare la campagna di pubblicizzazione del progetto, effettuare la raccolta dei fondi e dare la possibilità di verificare la cifra raggiunta e il modo in cui è stata utilizzata.

Il tema è stato affrontato anche dall'architetto Alessio Barollo il quale è coautore con Daniela Castrataro del saggio "Il *crowdfunding* civico: una proposta". In questo studio emergono diverse pratiche europee, ma anche alcune questioni basilari per comprendere il meccanismo concreto delle donazioni e delle eventuali ricompense per i volontari protagonisti dell'iniziativa. Ad esempio, se ad essere finanziato è il progetto di una biblioteca pubblica o di uno spazio espositivo, il meccanismo del finanziamento collettivo può prevedere dei biglietti di ingresso omaggio oppure offrire l'opportunità a ciascun finanziatore di scrivere una citazione o il proprio nome su una parte della struttura visibile a tutti. Proprio quest'ultimo, definito "*reward-based*", è il meccanismo che egli individua come più adatto per il contesto italiano: corrispondere ai partecipanti un segno tangibile del loro gesto può costituire un incentivo importante nella sensibilizzazione nei confronti dell'opera da realizzare e un modo per rendere pubblico l'impegno di ciascuno (Barollo, 2013).

Il *crowdfunding* civico potrebbe contrastare la disaffezione dei cittadini nei confronti della cosa pubblica e favorire la loro capacità di identificarsi nel luogo in cui vivono.

3. Senso di appartenenza e coscienza civica: una svolta etica

Lo sviluppo del senso di appartenenza alla città, intesa come "casa della società" (Salzano, 1998) è l'elemento fondamentale della pratica del *crowdfunding*: Essa non avrebbe validità, né possibilità di durata nel tempo, senza una forte spinta culturale consapevole e volontaria da parte dei cittadini stessi. Il *crowdfunding* civico affonda le sue radici in una grande speranza di cambiamento: in un'epoca storica come quella attuale, che potremmo definire segnata dal pessimismo, questa forma di finanziamento "dal basso" sembra essere l'espressione materiale di un nuovo modo di pensare. Da tempo i temi della responsabilizzazione civica e dell'attuazione di pratiche partecipative consapevoli sono al centro del dibattito disciplinare nel campo dell'urbanistica, come una delle possibili vie da percorrere per superare non solo le conseguenze invalidanti della crisi economica, ma anche e soprattutto la crisi di valori, di identità, di ruolo, che gli attori coinvolti nella pianificazione del territorio si trovano oggi ad affrontare (Bonafede e Lo Piccolo, 2010a, 2010b, 2011; Lo Piccolo e Thomas, 2009).

Nella stessa direzione vanno anche i più recenti studi sulla dimensione del quartiere, elemento costitutivo della struttura urbana, mediazione tra dimensione privata e pubblica (de Certeau, 1994). Il quartiere, in questa prospettiva, è inteso come luogo fisico che si contrappone al mondo virtuale indifferenziato del web, nonché

«luogo della resistenza [...] ai processi di perdita della città. Resistenza all'individualismo e al neoliberalismo imperanti. Resistenza alle derive pseudo-pubbliche. Il luogo in cui celebrare la rinascita della città, a partire dal vicinato e dai suoi rapporti a volte conflittuali ma comunque, inevitabilmente, umani» (Picone e Schilleci, 2012, p. 28).

Il legame tra quartiere e senso di appartenenza è stato analizzato sotto diversi aspetti; uno di questi studi è stato condotto attraverso indagini sulla città di Palermo, in relazione alla sua divisione amministrativa prima in quartieri, poi in circoscrizioni. Il testo riporta una serie di analisi effettuate attraverso metodi quantitativi (indagini statistiche) e qualitativi (interviste), dalle quali emerge la percezione dei confini dei quartieri di appartenenza da parte degli abitanti, spesso non coincidente con i confini amministrativi. Una diversa configurazione di questi ultimi, conforme a quanto rilevato dalle analisi effettuate, potrebbe favorire lo sviluppo di un senso identitario più forte e consapevole (Picone e Schilleci, 2012). In quest'ottica la dimensione del quartiere sembra la più idonea per portare avanti iniziative di *crowdfunding*. Nel caso di Palermo si potrebbe individuare un tema comune a diversi quartieri, sulla base del quale proporre iniziative concrete (per esempio, se il tema fosse "gli spazi pubblici", si potrebbero avviare diversi interventi di riqualificazione di piazze o altri luoghi particolarmente significativi per ciascun quartiere). La pubblica amministrazione dovrebbe mantenere un ruolo di primo piano nel coordinamento delle iniziative, permettendo ai singoli cittadini di dare il proprio contributo non solo come singoli, ma anche come collettività. In tal modo, forse, gli abitanti riuscirebbero ad identificarsi meglio nell'opera realizzata e si potrebbero aumentare le possibilità di successo dei processi decisionali partecipati, per un miglioramento reale e tangibile della qualità della vita urbana.

4. Conclusioni

L'applicazione del *crowdfunding*, potrebbe essere effettuata attraverso una strategia di integrazione delle azioni finalizzate a far emergere il senso di appartenenza e di identità; la dimensione amministrativa più appropriata per questa prassi di finanziamento dal basso potrebbe essere proprio il quartiere (Picone e Schilleci, 2012; Barollo, 2013).

Il web in tale contesto potrebbe essere utilizzato come strumento di comunicazione e di interscambio di informazioni e contatti in tempo reale, affiancato però sempre da incontri organizzati con i partecipanti, e da un riscontro concreto delle fasi di avanzamento del progetto. Questo permetterebbe di sfruttare i vantaggi delle tecnologie informatiche evitandone le conseguenze negative, tra cui il senso di dispersione e di anonimato che carat-

terizzano lo spazio virtuale, e superando il cosiddetto *digital divide*, ovvero le eventuali difficoltà di utilizzo del computer da parte di determinate fasce di utenti non esperti. La rete *online* quindi verrebbe utilizzata solo come supporto a quella *offline*, che dovrebbe essere la vera base solida del meccanismo (Barollo, 2013; Grella, 2010).

Infine la pubblica amministrazione, in qualità di soggetto coordinatore, potrebbe certamente riconquistare la fiducia dei cittadini appoggiandone le iniziative e garantendo la trasparenza delle operazioni. Si potrebbe così attivare un processo di riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni.

Questo approccio speriamo possa rappresentare, per noi autori di questo breve contributo, l'inizio di un ragionamento più vasto e necessariamente più complesso; uno stimolo per riflettere in modo concreto sulle criticità e le opportunità del *crowdfunding* civico e sulle sue possibili applicazioni in un contesto economico, sociale, politico e culturale come quello della città di Palermo.

Riferimenti bibliografici

Barollo A., Castrataro D., (2013), *Il crowdfunding civico: una proposta*, pubblicazione online disponibile all'indirizzo <http://issuu.com/alessiobarollo/docs/civic-crowdfunding>.

Bonafede, G., Lo Piccolo, F., (2010a), *Participative planning processes in the absence of the (public) space of democracy*, in *Planning, Practice & Research*, 25(3), pp. 353-375.

Bonafede, G., Lo Piccolo, F., (2010b), *Re-Building Public (Plural) Spaces Through Inclusionary Participative Processes in 'Thresholds' Places*, paper presentato al Convegno *Space is luxury: 24th AESOP Annual Conference*, YTK – Aalto University, Helsinki, 7-10 July 2010.

Bonafede, G., Lo Piccolo, F. (2011), *(Co)Abitare luoghi plurali per la costruzione dello spazio (pubblico) della democrazia*, paper presentato al Convegno *Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze*, Torino

Castells, M., (2012), *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di internet*, Università Bocconi Editore, Milano (ed. orig. *Networks of Outrage and Hope*, Polity Press, Cambridge, 2012).

Chiesa G., (2013), *Invece della catastrofe. Perché costruire un'alternativa è ormai indispensabile*, Edizioni Piemme, Milano.

de Certau M., Giard L., Mayol P., (1994), *L'invention du quotidien, II: Habiter, cuisiner*, Gallimard, Paris

de Spuches G. (2011), *La città contemporanea di fronte al cultural turn*, in Governa F., Memoli M. (a cura di), *Geografie dell'urbano*, Carocci editore, Roma (pag. 147-166).

Grella A., (2010), *Sistemi condivisi per la cognizione, la comunicazione e lo sviluppo territoriale*, tesi di dottorato, Politecnico di Torino.

Lo Piccolo, F. (2009) *Multiple Roles in Multiple Dramas: Ethical Challenges in Undertaking Participatory Planning Research*, in F. Lo Piccolo and H. Thomas (Eds), *Ethics and Planning Research*, pp. 233-254 (Farnham: Ashgate).

Picone M., Schilleci F., (2012), *Qu_Id, Quartiere e Identità*, Alinea, Firenze.

Rossi U., Vanolo A., (2010), *Geografia politica urbana*, Laterza, Bari.

Salzano E., (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.

Stancanelli E., (2013), *L'arte di chiedere*, in *La Repubblica*, ed. del 25/08/2013, sez.RCULT, Palermo.

Sitografia

www.kickstarter.com (consultato il 19/09/2013)

www.treccani.it (consultato il 19/09/2013)

La riqualificazione del campo Rom di Scampia a Napoli

GIOVANNI LAINO

Negli anni del Commissariamento per l'emergenza Rom (da maggio 2008 a novembre 2011) il Comune di Napoli ha predisposto una serie di progetti per sistemare le condizioni di alcuni campi abusivi, con campi autorizzati e/o altri interventi che implicavano anche abbattimento e ricostruzione di vecchi edifici individuati come disponibili. Per una di queste iniziative i tecnici della Direzione Patrimonio, già dagli anni della giunta Iervolino, avevano elaborato un progetto di sistemazione di una serie di moduli prefabbricati in una zona di Cupa Perillo, a Scampia, in un'area quasi tutta di proprietà comunale, occupata da una baracopoli abusiva costruita e abitata da Rom. Come esperto di un corso di alta formazione centrato sulle problematiche dei Rom e studioso di pianificazione conosciuto dall'Assessore mi è stato chiesto di coordinare a titolo gratuito un laboratorio con una rappresentanza dei Rom e delle associazioni impegnate nei campi di quel territorio per elaborare e condividere proposte migliorative del progetto del nuovo campo, che godeva di un finanziamento regionale di circa sette milioni di euro. In realtà credo che allora l'Assessore pensasse ad un intervento di poche settimane per raccogliere qualche proposta delle associazioni e dei Rom e evitare a monte possibili opposizioni al progetto. Con semplici incontri di informazione e confronto, fra Luglio e dicembre 2011, ho condotto un laboratorio che ha prodotto un documento consegnato a Natale 2011 all'Assessorato. Tale documento chiedeva il superamento del progetto del nuovo campo fatto con i prefabbricati ad uno o due piani e l'avvio di un diverso processo, ben più articolato, non solo edilizio, che avesse al centro la costruzione di case. Il testo metteva in luce la necessità di superare la logica dei campi e di:

- considerare in termini generali, giuridici, sociali e non solo meramente abitativi le domande sociali della popolazione Rom;
- realizzare comunque un intervento molto accurato, entro un programma complessivo di riqualificazione e corretta manutenzione dell'area e provvedere quindi ad una efficace bonifica ambientale e igienico sanitaria dell'intera zona di Cupa Perillo;
- prevedere una qualche risposta anche per coloro che non avrebbero potuto avere una casa costruita con tale intervento;
- prevedere la possibilità di costruire case anche in edifici bassi ma del tutto assimilabili alle palazzine delle civili abitazioni, negando quindi l'esistenza di una particolarità della domanda abitativa dei Rom e prevedere più case tipo per tener conto di diverse ampiezze dei nuclei familiari;
- prevedere tutti i servizi (urbanizzazioni primarie) ma anche spazi comuni, attività commerciali, coperti e scoperti, spazio libero per il gioco e per alcune attività comuni, posti auto;
- prevedere una procedura molto accurata di costruzione del bando e delle assegnazioni delle case, con l'implicazione di rappresentanti Rom e delle associazioni;
- prevedere clausole migliorative che imponessero alle ditte cui sarebbero stati affidati i lavori di impiegare un numero significativo di lavoratori Rom con borse lavoro nei cantieri;
- rilanciare un laboratorio attivo da subito e per tutta la durata del processo, che implicassero i referenti delle associazioni e dei Rom, per migliorare la comunicazione, il confronto, il monitoraggio delle attività, la possibile condivisione delle scelte. L'Assessore, a Giugno 2012, ha convocato i partecipanti al laboratorio dicendo di aver accolto tutte queste richieste, mettendo da parte di fatto il progetto, dando mandato agli Uffici Comunali di costituire una cabina di regia per proseguire il lavoro. Lo stesso Assessore ha accolto la mia proposta di sottoscrivere un'intesa con il Dipartimento universitario in cui lavoro per un accordo di ricerca non retribuito che stabilisse però una collaborazione formale sulla questione. Nei mesi successivi è intervenuta poi una crisi organizzativa nel Comune - che era ed è quasi in condizioni di predissesto finanziario - che con tagli alle spese ha ridefinito anche gli assetti degli incarichi ai dirigenti. A ottobre 2012, l'Amministrazione ha deciso di affidare la questione ad altri tecnici, quelli della Direzione Edilizia Residenziale Pubblica che hanno ideato un nuovo diverso progetto architettonico, per una attrezzatura collettiva, che assumesse le indicazioni del laboratorio svolto nei mesi precedenti. In tutto questo periodo quindi i partecipanti al laboratorio e i Rom coinvolti hanno chiesto più volte al Comune il punto della situazione ricevendo in genere risposte aleatorie. Per le elezioni politiche del maggio 2013 l'Assessore al ramo si è dimesso per candidarsi al Senato. La delega è stata temporaneamente affidata al

Vicesindaco. Per questi motivi e per l'incertezza del periodo la questione del progetto a Cupa Perillo è rimasta ferma. A fine maggio 2013 è stata nominata la nuova assessora ai servizi sociali, a cui dopo qualche settimana ho chiesto un incontro. Di fatto l'assessora non ha trovato traccia dell'accordo, né ha ricevuto un passaggio di consegne e ha impiegato alcuni mesi per ricostruire la storia del progetto.

A Luglio 2013 l'Amministrazione ravvisa il pericolo di perdere il finanziamento regionale e quindi si concentrano gli sforzi e la questione viene affidata al Capo di Gabinetto del Sindaco. Si decide di costituire un piccolo gruppo di lavoro che costruendo in un documento tecnico buoni argomenti consenta alla Giunta di approvare una delibera dell'Assessore che faccia da supporto ad una variante al PRG (persi i poteri commissariali, per costruire residenze, la destinazione d'uso deve passare da "attrezzatura per spazi pubblici" ad "attrezzatura di interesse comune") e un Accordo di programma con la Regione per approvare il nuovo progetto e proseguire, secondo un cronoprogramma che impegnerà comunque almeno un paio di anni.

A settembre 2013 con l'Assessora abbiamo cercato di ricapitolare, recuperando notizie e inquadramento della spinosa questione. Superando qualche incomprensione si è riusciti a coinvolgere nel gruppo la referente dell'Ufficio Rom delle politiche sociali che aveva seguito tutta la vicenda. Anche il Dirigente apicale di tale settore nei mesi scorsi è cambiato. I tecnici delle due Direzioni (Edilizia Residenziale Pubblica e Urbanistica) stanno concordando i contenuti tecnici della predisposizione dell'atto amministrativo. Si dovrebbe costituire quindi una cabina di regia mista che disegnando un quadro di azioni veramente condivise dai vertici del Comune, raccogliendo consenso e altre risorse dal tavolo interministeriale attivato dal Governo per la realizzazione della Strategia nazionale, coinvolgendo in modo idoneo la Regione, la Prefettura e la Questura, metta al lavoro una squadra mista di tecnici e funzionari con la messa in campo di giovani operatori sociali, anche Rom, per abilitare una sorta di missione di sviluppo territorializzata, effettivamente presente in zona, per associare utilmente le diverse iniziative e realizzare un programma complesso quanto auspicabile e possibile.

La vicenda mette in luce diverse cose.

La prima: anche se specifico l'esempio è simile a molti altri casi di politiche nella Napoli degli ultimi anni. Un gruppo di attori, portatori di risorse e competenze ma anche di vincoli, inerzie, tendenze autoreferenziali, schematismi talvolta ideologici, fraintendimenti nell'assunzione dei ruoli, è attivo in un processo poco razionale, carico di rumore, continue pratiche dissipative. Quasi tutti operano in un contesto in grave crisi, turbolento, ove

sembra molto diffusa una certa inconcludenza, aleggia la sfiducia, tanto che qualche volta si ha la sensazione di essere partecipi di una torre di Babele. Uno sguardo obiettivo mette in luce una gerarchia di fattori casuali. Innanzitutto la debolezza e la discontinuità dei comportamenti e delle indicazioni dei responsabili politici e dei dirigenti apicali. Le organizzazioni di terzo settore vivono condizioni di gravi difficoltà, anche nella capacità di cooperare. Molti fanno cose, realizzano spezzoni di progetti, ma tutto sembra un arcipelago di iniziative deboli, limitate nel tempo, anche se di qualche interesse. Nel confronto si confondono continuamente, passione, convinzioni legittime, gelosie, competizioni, incapacità positive. I Rom – in realtà in condizioni variegata per gruppi e generazioni – in città continuano a vivere condizioni di sofferenza urbana estrema e rispetto ai nodi più significativi per una emancipazione effettiva di almeno una parte di loro. Il Ministero e la Prefettura sono sostanzialmente inefficaci. Sembra evidente che la fine del Commissariato straordinario e della pressione dell'Unione Europea ha decompresso la tensione ad occuparsi dei Rom e le amministrazioni fanno altro, riproducendo le condizioni di *of limits* dei campi. A livello ministeriale e locale pochi funzionari hanno la delega ad occuparsi della questione Rom, in genere concepita come emergenza, insieme a molti altre spinose questioni e quindi non hanno le possibilità reali di operare con continuità. La sensazione è che manchi una volontà politica seria per affrontare la questione.

Alcuni punti nevralgici delle condizioni di efficacia delle politiche sono risultati abbastanza critici. Ad esempio l'autorevolezza e l'intensa e competente decisione politica sostenuta necessariamente dal Sindaco oltre che dall'Assessore al ramo e dal complesso dell'Amministrazione, con tecnici motivati e ben preparati, in merito al superamento della logica del campo; oppure la capacità di temperare ritmi serrati e tempi medio lunghi in una visione che dia fiducia aprendo prospettive reali; la capacità di disporre di una sorta di infrastrutturazione della comunicazione e soprattutto del dialogo sociale, disponendo una piccola agenzia mista (con dipendenti pubblici, ricercatori e operatori di terzo settore) che assuma un chiaro mandato di animazione territoriale e accompagnamento sociale di tipo integrato. Questi fattori hanno codeterminato il sopravvento delle inerzie, delle contraddizioni, delle incapacità positive, con il ritorno di un senso di delusione e disillusione, innanzitutto da parte dei Rom e dei referenti delle associazioni che pure avevano ascoltato e partecipato alle iniziative. Gli interlocutori poi si fanno portatori di singoli progetti, magari finanziati o animati dalle Istituzioni europee che di fatto finiscono per essere episodi nel contesto in cui di fatto la situazione complessiva non migliora e forse le risorse si sprecano. Occupandosi di politiche pubbliche e facendo il planner a Napoli è forte e frequente la tentazione

di adottare visioni parossistiche, depresse, che dinnanzi a questioni di fondo tanto radicate (il modo di essere delle istituzioni statali, la crisi della politica e delle politiche, la diffusa presenza di defezionisti) non riescono ad animare un necessario e doveroso nuovo possibilismo.

Per i *planner* è un tema molto serio. In un tale contesto non è facile essere fino in fondo contestuali, adattivi, evitare in ogni modo approcci e fughe di tipo ideativi, consentite da un autoinganno del progettista che sente di disegnare visioni convincenti quanto progressive, senza però controllare, per quanto possibile, l'esistenza effettiva di buona parte delle condizioni, esplicite o implicite, necessarie al disegno per cui lavora. Dobbiamo partire da quello che c'è, avere fiducia delle risorse umane e materiali, fidare nella fertilità delle contraddizioni, continuare a pensare che il ben fare produce esiti comunque utili. Ma si pone una domanda: proprio per chi intende fare del possibilismo la cifra del proprio pensare e agire: nelle città del Mezzogiorno, in questi anni, entro le coordinate della crisi delle istituzioni locali, facciamo bene a provare ancora questa strada? Sorge il dubbio che stiamo cercando di contraddire forze e dinamiche ben più grandi delle nostre effettive capacità. Che spazio dare al dubbio di trovarsi in un contesto che forse precorre la visione di Sassen secondo cui bisogna solo convivere con i territori del disagio sempre più estesi e incistati dentro la città del nuovo millennio? Tanto più quando la classe pubblica si presenta comunque inidonea a governare contesti così turbolenti. Sembra un po' una lotta di Sisifo, quella di convincere assessori che sono in condizioni di debolezza, sindaci che ondeggiavano fra orientamenti diversi, condizionati da visioni di futuro a breve. Sembra che vi sia uno straordinario smottamento fra le pratiche discorsive, sempre più svuotate da riferimenti di verità per quanto riferite a contenuti condivisibili, le forme del patire e le contraddizioni viventi dei contesti territoriali e – soprattutto – istituzionali entro cui e con cui interagiamo.

A livello locale i responsabili delle Amministrazioni pubbliche dichiarano grande ampiezza di vedute promettendo piani in favore dell'inclusione dei Rom. I riscontri obiettivi però evidenziano, contraddizioni, inerzie, crisi strutturale, struggente incompetenza che produce scoramento.

Per il programma di inclusione dei Rom per il Comune di Napoli è abbastanza chiaro cosa fare¹. Si sa che anche i Rom, che patiscono condizioni disumane, come altri gruppi di popolazione sono disposti a convivere con tempi medi e per alcuni aspetti anche lunghi delle trasformazioni, pur di

vedere almeno significativi miglioramenti e processi virtuosi veramente avviati. La questione però si gioca sulla capacità dei responsabili della cosa pubblica di elaborare e presentare una visione, mettere in piedi dispositivi effettivamente proattivi che producono esiti visibili che ridiano fiducia, rinsaldino il confronto, facciano superare il senso di cronicizzazione dei problemi. I *planner* hanno il dovere di fare la loro parte, dare un contributo per contestualizzare i problemi e praticare ipotesi migliorative, nella speranza che questo serva a produrre esiti positivi. Fiduciosi nella considerazione di Keynes secondo cui «Ciò che è inevitabile non accade mai; l'inatteso sempre».

1. Delibera di Giunta Comunale n. 174 del 1 Febbraio 2013, "La città di Napoli per l'inclusione sociale e l'esercizio dei diritti umani e di cittadinanza delle comunità Rom presenti nel territorio cittadino: definizione delle linee guida e delle azioni progettuali dedicate"

ConViS - Con Vivere Solidale Taranto - Laboratorio Provincia- le per l'abitare sociale

FRANCESCO MAIORANO E
CATIA MARINÒ

L'iniziativa ConViS - Convivere Solidale Taranto - intende attivare un sistema integrato di mediazione sociale dell'abitare, attraverso il quale promuovere percorsi reali di inclusione abitativa delle fasce deboli della popolazione, riversanti in condizioni di disagio e avviare processi pervasivi di rigenerazione urbana "auto poietiche". ConViS promuove strategie locali di intervento integrate, definite alla luce di una mappatura territoriale dei bisogni e delle domande sociali emergenti. Il progetto sostenuto dalla Fondazione per il Sud si svolge nella realtà urbana di Taranto. Taranto, una città, una "terra stanca", afflitta da dolori, da emigrazione giovanile, dall'oscuramento delle sue grandi risorse locali ambientali; una comunità "frantumata" in mille rivoli, una realtà avvolta nel buio della notte, una realtà sociale in cerca di nuove identità collettive. Una comunità che sta ricercando un nuovo futuro, che ripensa un nuovo modello di sviluppo, sostenibile, sussidiario, solidale. Gli ambiti di intervento di ConViS sono i contesti urbani marginali e periferici compreso le aree storiche, i siti dismessi, interessati da carenza di attrezzature e servizi, dal degrado degli edifici e degli spazi aperti e da processi di esclusione sociale. Alla base del progetto vi sono le tre parole chiave in materia: integrazione socio-culturale, sostenibilità ambientale e partecipazione degli abitanti. Il progetto si muove in linea con le più recenti attenzioni sociali e politiche abitative della Regione Puglia¹. Così ConViS intende agire nelle "viscere" dei reticoli comunitari (famiglia, vicinato urbano e parentale, volontariato), per tracciare percorsi esperienziali e sostenere nuove soggettività, in grado di far crescere dal basso forme di welfare minimale e produrre un nuovo capitale sociale. ConViS proverà a sperimentare, in

un contesto complesso, pratiche di politica urbana di "place-based", in coerenza con il Libro Bianco sul futuro del modello sociale² definendo interventi che integrino la messa a disposizione di pacchetti di beni e servizi con una politica di inclusione sociale. Lo stesso Rapporto Barca sostiene come, <<..il luogo dove la persona vive influenza fortemente la condizione di esclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla. Questa influenza del contesto non è solo esercitata dal nucleo familiare in cui una persona è inserita, ma dalla più ampia comunità territoriale con cui abitualmente la persona interagisce. >>³. L'idea originaria del progetto ConViS nasceva proprio da una forte consapevolezza: il territorio è comunque da sempre generatore di forme diverse di coesione sociale e culturale; in questa certezza che si intende proseguire, per sviluppare coesione territoriale; fra parti di città, fra segmenti sociali e intergenerazionali, tra diversità culturali. Certo, i fenomeni di coesione sociale che si generano sul territorio, o meglio, nella dimensione locale sono attualmente sottoposti a mutamenti e a fattori destabilizzanti: scenari economici sempre più complessi disorientano anche i sistemi più coesi, così come pongono nuove esigenze di sviluppo per il tessuto urbano. Infatti, da un lato scenari iper liberisti - reali o auspicati che siano - possono comportare problemi in termini di uno sfarinamento della coesione sociale, dall'altro questa epoca storica sembra attraversare una "fase di riflessione", in attesa di individuare la corretta via per offrire una risposta alla domanda di qualità della vita, in particolare a Taranto, che viene dai cittadini (ambiente, qualità, servizi, socialità, sicurezza) recuperando tuttavia la spinta propulsiva verso la crescita, l'innovazione sociale, la pratica della modernità, la ricerca di un nuove modalità di convivenza urbana. ConViS ha un attore privilegiato nel contesto urbano: i giovani. La loro capacità di immaginazione sarà occasione di discussione, di sensibilizzazione e di impegno verso un futuro meno grigio, verso la costruzione di una rinnovata "eco-comunità" che esprime la volontà dello "stare insieme", che i romani chiamavano "*affectio societatis*". La strategia individuata seguirà due percorsi: La creazione di una rete di accoglienza "sociale" per i giovani, gli anziani e altri soggetti in stato di disagio socio-abitativo, attraverso l'attivazione di Laboratori dell'abitare; quali servizi di mediazione sociale e luoghi di partecipazione per l'accesso ai servizi. I Laboratori, quali luoghi fisici, saranno messi a disposizione dagli Enti locali a dai partner di progetto e, per quanto possibile, la localizzazione sarà all'interno dei contesti a maggior degrado.

1. Barbanente A. (2011), *Le nuove politiche abitative in Puglia: bilanci e prospettive*;

2. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2009), "La vita buona nella società attiva.", Roma

3. Barca F. (2009) "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a placebase approach to meeting European Union challenger and expectations. Independent Report*"; Roma

Nella fase iniziale si prevede di attivarne cinque. Nei Laboratori saranno operativi gli sportelli di "back office", al fine di intercettare ed esplicitare la domanda e l'offerta di abitazione sociale, di offrire servizi in grado di favorire l'inclusione sociale e la promozione di rapporti di fiducia¹ tra proprietari di alloggi e i futuri inquilini, e di avviare pratiche di facilitazione nei rapporti di convivenza tra soggetti di diversa estrazione sociale, generazionale e culturale. La progettazione partecipata sarà lo strumento a disposizione degli operatori nelle fasi di sperimentazioni di nuove formule innovative dell'abitare e della convivenza solidale come: il "co-housing" e il "co-working". Tra i progetti pilota si intende attivare delle micro esperienze di autocostruzione ed auto recupero di immobili pubblici in disuso, creando apposite cooperative. In tal modo ConViS vuole cercare anche di contribuire al miglioramento del contesto urbano storico attraverso rigenerazioni sociali dal basso ed evitare rischi connessi all'abbandono del patrimonio pubblico e al degrado urbano. In accordo con gli Enti locali interessati, si potranno sperimentare nuove forme di governo del territorio, considerando il peso che la regolazione degli spazi urbani può giocare nell'acuire o nell'attenuare i fenomeni di esclusione sociale e di segregazione spaziale, e in definitiva di qualificazione degli spazi vitali della città. Ulteriore iniziativa riguarda il *co-housing*, ossia la costituzione di una Associazione tra i proprietari o detentori di immobili finalizzata alla gestione in comune di alcuni spazi e servizi condivisi quali, ad esempio, lavanderia, aree ludico-ricreative, *babysitting*, *car sharing*, ecc. Tutte le soluzioni implementate saranno adattate ai contesti concreti di riferimento e potranno prevedere, nel corso dell'attività, modifiche perfettive rispetto ai modelli presi ad esame. L'iniziativa prevede lo sviluppo di azioni congiunte tra attori pubblici e privati dell'abitare volte alla creazione di un approccio condiviso ed omogeneo in grado di favorire l'integrazione socio-abitativa delle fasce deboli della popolazione. Al progetto partecipano l'Assessorato alle Politiche sociali del Comune di Taranto, la Provincia di Taranto, il Consorzio Solidale che è capofila, Agemoco soc. coop., Il Consorzio Edilizio Tarantino CON.ED, l'Impresa sociale Ploteus, l'Associazione di volontariato Agape Onlus.

Riferimenti bibliografici

- Barbanente A. (2011), Le nuove politiche abitative in Puglia: bilanci e prospettive. "2 Conferenza Programmatica regionale sull'edilizia residenziale Pubblica, Villa Framarino; Bari.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali(2009), "La vita buona nella società attiva. ", Roma
- Barca F. (2009), "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a placebase approach to meeting European Union challenger and expectations. Independent Report", Roma.
- Cittalia - Fondazione Anci ricerche (2011), L'abitare sociale. Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto; Tipografia Grasso Sas, Roma
- Mutti A. (1998), Capitale sociale e sviluppo, Il Mulino, Bologna.
- Osservatorio sull'abitare sociale in Italia, (2011), Rapporto sull'abitare sociale in Italia, Roma.

Valorizzazione degli immobili pubblici e rinnovo urbano: spunti di riflessione

ROSARIO MANZO

La valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici è dibattuto da anni, poiché estremamente rilevante per i soggetti che coinvolge (Stato, Regioni, autonomie locali e, in generale, tutti gli enti pubblici proprietari di immobili) e per le dimensioni economiche e finanziarie dei portafogli immobiliari di proprietà degli enti pubblici. Con il DEF 2013 è stato introdotto un «Piano pluriennale di valorizzazione del patrimonio pubblico», attraverso il quale si dovrebbero ricomprendere le azioni di rigenerazione e miglioramento dell'efficienza degli immobili pubblici nonché quelle relative alla valorizzazione urbanistico-edilizia dei medesimi in relazione all'obiettivo primario di ridurre la spesa pubblica ma anche rispetto a quelli, non secondari, del contenimento della spesa della PA e della incentivazione allo sviluppo locale attraverso interventi di trasformazione e rigenerazione urbana. L'esperienza pluridecennale di gestione, razionalizzazione e valorizzazione di tale patrimonio ha mostrato alcune criticità collegate, da una parte, ai processi amministrativi e dall'altra ad aspetti più generali generati dalla situazione congiunturale del mercato immobiliare. Sicuramente, il cambiamento di filosofia e l'incremento degli strumenti disponibili, anche di natura «speciale» è stato notevole: dalle cartolarizzazioni dei primi anni 2000 fino alla introduzione di strumenti di "processo" (Programmi unitari di valorizzazione, concessione di valorizzazione, ecc.), nonché dei «Piani DI alienazione e valorizzazione». Negli ultimi tre anni si è avuta una ulteriore produzione legislativa determinata dal processo di «federalismo demaniale» interrotto per una serie di ragioni politiche, nonché dalla introduzione di strumenti finanziari e societari dedicati alla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare di proprietà pubblica. Con il decreto del «fare» è prevista la semplificazione della devoluzione agli EE.TT. del patrimonio immobiliare statale disponibile.

All'interno del D.Lgs. 85/2010 ha avuto un'attua-

zione concreta il procedimento di trasferimento degli immobili del demanio storico artistico, con la finalità di valorizzazione culturale (cd. federalismo culturale); si tratta di una forma matura di cooperazione tra lo Stato (Mibac e Agenzia del demanio) e le Autonomie locali, caratterizzata dalla valutazione comune del migliore *mix* di destinazioni dell'immobile tutelato e della sua configurazione in un progetto fattibile. Si mettono insieme: l'immobile, il contesto locale, le potenzialità di valorizzazione culturale, sociale ed economico-finanziaria; la cooperazione istituzionale tra lo Stato e gli enti territoriali.; la progettualità delle istituzioni coinvolte e la loro responsabilità nell'assumere le decisioni per approvare e attuare il progetto di valorizzazione. Si tratta di una esperienza da generalizzare, nell'ambito dell'attuazione dei processi di valorizzazione degli immobili pubblici. La situazione di crisi che sta mettendo a dura prova la coesione sociale del Paese costringe a "riportare" il patrimonio immobiliare in un circuito virtuoso di rinnovo e di rigenerazione urbana come forma di reinvestimento e di contributo alla riqualificazione delle città e del territorio, nella logica di limitare il consumo del suolo, riutilizzando immobili esistenti o *brownfield*, impiegando il valore del patrimonio immobiliare pubblico ritraibile dalle modifiche delle destinazioni d'uso per due finalità principali, la riduzione del debito pubblico e lo sviluppo locale o nazionale anche tramite il sostegno al *welfare* urbano (*housing* sociale, servizi, verde qualificato, ecc.) oppure per la promozione di imprese innovative e la creazione di posti di lavoro tramite forme di uso (concessione di valorizzazione, diritto di superficie) che mantengono la Proprietà pubblica e riducono i costi di avviamento. Per facilitare questo «reinvestimento» sarebbero necessari alcuni presupposti, validi anche in ambito generale per le politiche di rinnovo urbano: a) definizione e la regolazione del processo di codecisione pubblico-pubblico; l'unificazione del frazionamento decisionale e del processo di partenariato pubblico-privato nell'ambito della riqualificazione urbana, con procedure trasparenti, competitive e con il presupposto che la PA sia in grado di valutare e scegliere, nell'interesse della collettività, la migliore tra le proposte di trasformazione urbane e territoriali; b) la certezza delle regole, la loro tenuta nel tempo e l'espressione coordinata e congiunta di tutte le Amministrazioni in un "contratto" tra le PA e i soggetti privati, imprenditori, rendendo chiare e trasparenti le scelte pubbliche; c) rinforzare i processi di partecipazione alla formazione delle decisioni con il momento formale di intervento nella composizione degli strumenti di pianificazione ad esempio, tramite un processo di *audit* che integri la pubblicazione, osservazione e la controdeduzione delle osservazioni. La trasformazione degli immobili pubblici da riconvertire o la razionalizzazione, l'efficientamento ambientale ed energetico di quelli strumentali - componente molto importante per la riduzione della spesa e per la

rifunzionalizzazione dei servizi pubblici nelle città - può assumere un maggiore valore se si facilita, in modo integrato, l'utilizzo di finanziamenti pubblici e privati finalizzati ad obiettivi di riqualificazione urbana, di coesione sociale e di sviluppo delle imprese. Sarebbe utile una politica di coordinamento tra programmazione dei finanziamenti di diversa origine (FESR, BEI, ecc.) e la finalizzazione dei medesimi, per territorio o per obiettivi tematici, con le potenzialità di utilizzo e trasformazione dei patrimoni immobiliari pubblici. In questo senso devono essere considerate anche eventuali incentivazioni fiscali, di settore o territoriali (ZFU, ecc.), nonché le potenzialità di investimento privato (anche etico o del terzo settore) in coerenza con le finalità e le attese di redditività - oggi da ridimensionare - degli interventi di trasformazione degli immobili pubblici. Per contenere gli evidenti fenomeni di *decoesione* sociale del Paese, ogni facilitazione, quindi, in natura o in forma economica o finanziaria, compreso il "valore" degli immobili pubblici, dovrebbe realizzare i due obiettivi anzidetti: welfare e sviluppo locale o nazionale e non essere strumento di incremento della rendita fondiaria privata. Sarebbe fondamentale che i soggetti istituzionali condividessero una politica di intervento che serva a: incrementare la qualità delle città e del territorio, riducendo il consumo del suolo; riqualificare gli edifici pubblici sotto il profilo statico, sismico, energetico e ambientale; creare le condizioni per lo sviluppo e la ripresa economica locale; coinvolgere risorse progettuali ed economiche private in operazioni di sviluppo dei tessuti urbani in partenariato a regia pubblica

Occorre prendere coscienza della recessione dell'economia reale, che ha generato effetti conseguenti nel settore delle costruzioni e in quello immobiliare, ragionando al «tempo della crisi»; appare evidente che per una riattivazione concreta dell'economia è indispensabile uno sforzo di ripensamento complessivo delle città. Sarebbe indispensabile rivedere le funzioni dei tessuti urbani, sia per quanto riguarda quelle che possono creare un effetto-città in modo ordinario (residenze, commerciale, direzionale, ecc.) sia per le cosiddette funzioni eccellenti (eventi internazionali, ricerca, innovazione, ecc.) che consentono alla città di «aprirsi» verso l'esterno e generare nuove visioni future. Per utilizzare i patrimoni immobiliari pubblici, con la realizzazione di nuovo valore urbano, appare necessaria una stretta connessione tra la rigenerazione della città e il rinnovo delle infrastrutture materiali e immateriali di contesto, in particolare ambientali e della mobilità.

Città come risorsa. La dimensione dinamica della piani- ficazione attraverso l'urbanistica concorrenziale

**GIANLUIGI MONDAINI
E ROBERTO PANARIELLO**

Il progetto urbano, la qualità architettonica, la sostenibilità energetica ed ambientale debbono cessare di essere obiettivi vaghi o risolti soltanto con episodi isolati e diventare invece il logico risultato di una procedura razionale e trasparente. Per effetto della crisi economica lo scenario della gestione urbana è caratterizzato dalla scarsità delle risorse pubbliche e dalla progressiva diminuzione di disponibilità private. In questo quadro è opinione ampiamente condivisa che gli strumenti di pianificazione ed il governo locale devono orientarsi rapidamente, ed in modo nuovo:

- all'efficienza nell'uso delle risorse (economiche, ambientali ed energetiche);
- alla sobrietà ed efficacia nei progetti urbani e infrastrutturali;
- allo sviluppo concreto e reale della partnership pubblico-privato, con nuove forme di collaborazione, fortemente orientate all'equilibrio tra soggetti e interessi differenti, con il coinvolgimento del più ampio numero di operatori
- alla tangibile e fattiva semplificazione amministrativa.

Per le Amministrazioni e per la disciplina urbanistica si tratta di una sfida non difficile ma comunque complessa date le condizioni di partenza in cui il settore pubblico risulta poco incline a modificare lo status quo, mantenendo invece metodi e prassi dei rassicuranti procedimenti consolidati nel tempo. Pertanto il processo di sviluppo e sostegno alla *governance* attraverso nuovi modelli diventa più una questione di volontà che di tecnica.

Aldilà delle difficoltà operative l'obiettivo è comunque chiaro e condiviso: l'ineludibile necessità di elaborare un progetto di città in grado, non solo di attrarre ed attivare nuovi investimenti ma, soprattutto, di modificare il *modus operandi* di Amministrazioni e imprese;

un progetto di città che sappia coniugare in modo convincente la fattibilità finanziaria con i principi della sostenibilità.

E' inevitabile però a tal riguardo fare selezione: definire quali siano le cose davvero strategiche che devono essere finanziate, in tutto od in parte, con la spesa pubblica; risulta fondamentale che le Amministrazioni siano in grado di vagliare ciò che è realmente prioritario. Per il reperimento delle risorse private è invece necessario affrontare con univocità le questioni legate all'impiego, a favore della città pubblica, di parte delle rendite urbane immobiliari che le trasformazioni urbanistiche potranno / sapranno attivare.

Partenariato pubblico-privato: andare oltre la rigidità degli strumenti urbanistici. Il caso Fabriano (AN)

La Regione Marche con legge 22/2011 ha inteso incentivare il miglioramento qualitativo del sistema insediativo delle Marche, favorendo la trasformazione urbana a scapito del consumo di suolo. Altro obiettivo è quello di traghettare la pianificazione con questa 'legge ponte' fino all'approvazione della nuova legge sul governo del territorio che superi la legge vigente, 34/92, ancora impostata sul modello PRG

Per Fabriano, cogliendo la contestualità temporale dell'emanazione della suddetta legge con la ricerca svolta dal Dipartimento Ingegneria Civile Edile Architettura della Politecnica Marche, l'intenzione è stata quella di comporre, sopra tale 'legge ponte', una serie di ulteriori opportunità procedurali-progettuali per dare concretezza, attraverso più strumenti, al rilancio

della governance del Comune, ai tempi della crisi e nelle more dell'entrata in vigore della nuova legge urbanistica. Non potendo redigere un Piano Strutturale, non ancora previsto dall'ordinamento regionale, il Comune ha approvato, con atto di Consiglio Comunale 25 del 5/3/2012, un Documento pagina 2 di 4 Strutturale, *DoSt Fabriano 2012 Le sfide di una città in transizione*, un Piano di natura programmatica, ordinatorio, che lascia inalterato il regime giuridico dei suoli, così come determinato dal PRG vigente.

Il DoSt 2012, sviluppato su temi di natura e livello strategico, identifica più strumenti che sostengano la governance territoriale del Comune nei prossimi anni. In sintesi, i principi guida dei metodi proposti nel DoSt sono:

- per l'intero territorio comunale: in continuità con le previsioni del vigente PRG, senza contrastarne le potenzialità ancora inesprese, si vuole comunque perseguire il contenimento del consumo dei suoli, ad invarianza della capacità insediativa, attraverso la conversione, trasferimento e densificazione delle previsioni del PRG vigente, su base negoziale, con azioni governate dal quadro strategico delineato nel DoSt;

- per il Capoluogo: si propone un percorso concorrenziale, a vigenza differita, che porterà alla definizione di Programmi di Riqualificazione, i cui capisaldi saranno costituiti dalle 'invarianti di progetto' di natura pubblica, così come definite ed individuate nel DoSt 2012 all'interno di un unico disegno complessivo, la cui realizzazione sarà posta a carico degli operatori privati, come intercettazione diretta di parte delle rendite generate dalla trasformazioni;

- per le Frazioni: una fase negoziale e consensuale idonea a sviluppare, con flessibilità, le opzioni definite in modo 'sostantivo', cioè senza specificarne il percorso per raggiungere gli obiettivi che, comunque, sono riconducibili alla razionalizzazione delle aree insediative previste e mai avviate, in relazione ad una ridefinizione degli ambiti invece consolidati dei nuclei frazionali.

Rispetto alla pluralità degli strumenti che il DoSt 2012 propone è comunque possibile individuare una cifra di lettura comune a tutte le metodiche ipotizzate che è quella di un'ipotesi di governance a 'formazione progressiva e differita' che ricomprende:

- una preventiva fase di programmazione ad attuazione differita;
- una successiva fase di ricorso a strumenti negoziali pubblico-privato e privato-privato;
- una definizione conclusiva che converte le ipotesi negoziate in previsioni urbanistiche di Variante, utilizzando le leggi regionali vigenti.

Sotto il profilo urbanistico e con particolare riferimento all'attuale fase socio-economica, si ritiene che per Fabriano siano maggiormente efficaci, più che un programma unico e bloccato, una diversificata opportunità di sistemi che potranno essere impiegati, a seconda delle circostanze che si prefigureranno, ovviamente sempre all'interno del quadro di coerenza

delineato attraverso il DoSt 2012. In tal senso il DoSt analizza le criticità dell'ambito comunale e propone rispetto ad esse delle soluzioni, delineando esiti finali da raggiungere attraverso modelli che si discostano dalla rigidità imposta dal Piano Regolatore Generale: ciò nella consapevolezza che sia necessario, in un momento straordinario di transizione, individuare strumenti flessibili, dinamici, garantendo tuttavia proposte legittime ed eque. Altra chiave di lettura è quella della sostenibilità, non solo quella ambientale, ma anche amministrativa, al fine di evitare lungaggini e contenziosi: per ogni iniziativa proposta si fa riferimento, a geometria variabile ed a seconda delle esigenze, alle due leggi regionali

urbanistiche: la L.R. 34/92 e la recente legge regionale 22/11 (a quest'ultima si farà riferimento, in particolare, per le azioni di progetto sul capoluogo). Inoltre, per le azioni di accordo tra privati si farà utilmente riferimento alla disposizione che codifica nel Codice Civile la fattispecie del trasferi-

mento di cubature tra soggetti diversi.

Per definire le procedure si è tenuto conto inoltre di recenti sentenze della giustizia amministrativa che hanno rafforzato alcuni passaggi procedurali ipotizzati anche per Fabriano, consolidandone pertanto la loro legittimità amministrativa. A tale riguardo si ritiene infatti che particolare attenzione vada indirizzata alla sostenibilità amministrativa delle procedure, soprattutto quando si tratta di inquadrare, pur all'interno di un ordinamento vigente, prassi non ancora consolidate.

Gli strumenti di realizzazione: un modello concorrenziale per l'urbanistica Parallela alla fase di programmazione, si è definita la procedura tecnico-amministrativa per la trasformazione di quegli ambiti in cui si ritiene più urgente la rigenerazione urbana; uno strumento combinato che unisce i due aspetti già citati:

- l'urbanistica 'concorrenziale' che intende dare risposta alla necessità di spostare sull'interesse pubblico una quota della rendita fondiaria, trasformandola in opportunità da governare, al fine di ottenere un incremento delle aspettative di qualità, di efficienza ambientale e di attenzione sociale degli interventi;

- la pianificazione 'differita' che, anche attraverso i meccanismi di concorrenzialità, permette di finalizzare nel concreto una quota della rendita, in direzione di esigenze collettive specifiche, già definite dall'Amministrazione a monte (cfr., a seguire, le 'invarianti di progetto').

Questo strumento, da applicare alla parte urbana del Capoluogo, nella parte densa della città, dovrà essere attuato attraverso una procedura che subordina le trasformazioni e l'edificabilità all'offerta di:

- creazione di spazi e attrezzature pubbliche capaci di migliorare le condizioni ambientali;
- conferimento al pubblico di attrezzature collettive e residenze sociali;
- elevata qualità dei manufatti, anche in termini di efficaci prestazioni energetiche.

Elementi, questi, individuati come 'invarianti strutturali' o di 'progetto', cioè esigenze territoriali/locali prestabilite: tali invarianti sono declinate attraverso elementi precisi, identificabili e misurabili (es. una scuola, una piazza, ecc.), già previsti nel DoSt.

Individuate le aree, si può procedere proseguire con la fase successiva, concorrenziale e comparativa, tra i soggetti che propongono azioni di rigenerazione. Sviluppata questa fase si potrà poi arrivare all'effettiva attribuzione giuridica delle previsioni urbanistiche, così in concreto collegate alle proposte ritenute più valide, in termini di risposta alle necessità collettive. L'attribuzione giuridica delle previsioni, in Variante al PRG vigente, dovrà essere concessa in esito ad un percorso di valutazione del miglior processo di trasformazione, valutato in tutti i suoi parametri quali-quantitativi, stabiliti a priori e misurabili, riducendo al massimo la discrezionalità.

Sarà il Comune ad avviare una fase di evidenza

pubblica con bandi, nei quali attribuirà un peso ai vari parametri in funzione delle esigenze prioritarie per la città. La procedura competitiva che ne discende metterà in concorrenza tutte le aree potenzialmente idonee alla rigenerazione, senza attribuire loro una posizione di privilegio all'attivazione del bando.

Verranno così formulate proposte orientate a destinare risorse per quei livelli di qualità che il Comune avrà precisato nel bando. Le azioni da attivare per stimolare la rigenerazione urbana sono definite in un 'Programma operativo per la riqualificazione' che ricomprende:

- la delimitazione delle aree, l'assetto urbanistico e le categorie d'uso;
- le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione;
- la definizione e la localizzazione delle dotazioni territoriali nonché gli interventi di riqualificazione paesaggistica ed ecologico-ambientale ('invarianti strutturali');
- la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici o di interesse pubblico ('invarianti di progetto');
- le misure volte ad attuare il risparmio energetico e l'uso delle fonti rinnovabili;
- lo schema delle convenzioni da stipulare con gli operatori privati.

La procedura di gara che si è proposta per Fabriano, declinata attraverso *metaprogetti*, necessita della preventiva approvazione di un Regolamento che definisca i criteri per la determinazione della prevalenza dell'interesse pubblico. Si potrà così 'aggiudicare' la trasformazione di un ambito a chi presenta la proposta più meritevole in termini di valore socio-ambientale, di ritorno pubblico degli interventi e di qualità tecnico-architettonica: con questo processo-sistema la qualità architettonica, la sostenibilità energetica nonché la qualità ambientale delle proposte, non risultano più obiettivi vaghi o episodici divenendo invece il coerente risultato di una procedura logica e trasparente.

Le modalità di valutazione delle proposte dei soggetti privati

Il processo concorrenziale, a vigenza differita, prevede come capisaldi le:

- 'invarianti strutturali', infrastrutture ed altri elementi 'pesanti' necessari al territorio;
- 'invarianti di progetto' (dotazioni pubbliche di 'prossimità' di servizio alle comunità.

che L'Amministrazione Comunale deve essere in grado di valutare rispetto alle singole proposte dei privati in concorrenza indiretta tra loro. Per questa necessità si è sviluppato un metodo di valutazione matriciale che permette di determinare le proposte più vantaggiose per la città pubblica.

Sarà necessario effettuare valutazioni sui seguenti aspetti:

- esame preventivo delle proposte ammissibili

(coerenza alle 'invarianti strutturali');

- valutazione in termini quali-quantitativi delle proposte (in base alle 'invarianti di progetto')

Saranno poi effettuate valutazioni estimative sulle proposte ammesse calcolando il plusvalore delle trasformazioni proposte.

La valutazione in fase istruttoria delle proposte dovrà essere effettuata rispetto a:

- capacità prestazionale,
- qualità urbana;

Lo strumento di valutazione matriciale dovrà garantire, in particolare:

- legittimità ed equità delle valutazioni
- valutazione del vantaggio per la pubblica utilità degli interventi proposti;
- sostenibilità finanziaria degli interventi proposti;
- valutazione comparativa della qualità degli interventi proposti.

L'utilizzo delle matrici, a geometria variabile per la duplice valutazione, è così impostato:

- matrice di tipo SWOT per valutare i criteri di ammissibilità degli interventi proposti dai privati (rispetto alle 'invarianti strutturali');
- matrice di tipo analitico quali-quantitativa, per ponderare la validità delle proposte (rispetto alle 'invarianti di progetto').

La dismissione sostenibile come risorsa per la resilienza urbana

DI BENEDETTO NASTASI
E LORENZO DIANA

L'attuale concezione delle alienazioni del patrimonio pubblico

L'inarrestabile aumento del debito pubblico italiano negli ultimi due decenni necessita una oculata pianificazione economico-finanziaria di contrasto. Uno degli ambiti interessati, e sul quale il dibattito si fa sempre più intenso a livello politico, è il capitolo delle dismissioni di parti del patrimonio immobiliare pubblico, di natura statale e locale.

Le dinamiche delle alienazioni, che hanno subito un'accelerazione in seguito alla costituzione di vasti bacini di patrimonio degli enti locali¹ del 2001, non offrono, vista la drammatica crisi del mercato immobiliare, certezze sull'effettiva finalizzazione delle operazioni e, quindi, efficacia sulle dinamiche urbane che ne dovrebbero scaturire.

La situazione attuale consta dell'alienazione del bene pubblico, concepita al di fuori di qualsiasi logica di recupero e riqualificazione urbana, ma utilizzata come possibile 'panacea' a livello finanziario. Nei fatti, ciò determina un contributo alla resilienza urbana di livello trascurabile; l'obiettivo finanziario² viene ampiamente disatteso poiché la disarticolazione del processo non riesce a garantire alle casse pubbliche un congruo ristoro. Di seguito, si propone l'articolazione di un quadro

1. Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001, ridefinisce, all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando il ruolo di queste ultime tanto a livello interno quanto sul piano internazionale.

2. Decreto Legge 25 settembre 2001, n.351, *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare e di sviluppo di fondi comuni di investimento immobiliare* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.224 del 26 settembre 2001

strategico di *policy*, per intensificare l'efficacia delle azioni ed implementare il livello di resilienza dell'ambiente urbano dinanzi a questo fenomeno potenzialmente destabilizzante per gli equilibri economici, sociali e, non meno, per quelli pianificatori.

Lo strumento auspicato è quello della partecipazione all'interno del processo di dismissione.

Ciò si sostanzia nel possibile coinvolgimento, nei processi decisionali, delle comunità territorialmente prossime ai beni degli enti pubblici destinati all'alienazione [Nastasi et Diana, 2013]. Infatti, le ricadute di tali operazioni coinvolgono in prima battuta proprio i cittadini che vivono l'ambiente urbano limitrofo al bene trasformato. L'intervento proposto ha luogo in termini gestionali ed economici nei confronti degli enti pubblici proprietari.

La struttura di una nuova policy

Nella visione della città come sistema metabolico [Graham et Marvin, 1994] ove la dotazione infrastrutturale in termini di servizi per la comunità che la abita è il collante ed il tramite per l'identità del cittadino, occorre assegnare un ruolo preminente alla trasformabilità delle porzioni di patrimonio pubblico. Seguendo questo obiettivo si incrementa la resilienza dell'ambiente urbano nei confronti di *shock* sociali ed economici, particolarmente stressanti per il sistema e nelle condizioni attuali altamente probabili, e per la qualità della vita di quartiere, vero sistema linfatico delle città europee e livello idoneo di applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà³. L'impatto positivo, dunque, si ottiene solamente con il coinvolgimento di chi quotidianamente vive i disagi e manifesta i bisogni all'interno di un determinato spazio urbano, ossia la cittadinanza che lo usa. Il processo di alienazione può raggiungere dei vantaggi significativi, se ne fornisce altrettanti alla comunità locale, così conseguentemente alla comunità urbana. Si tende così verso un processo di 'alienazione sostenibile'

3. Articolo 118 comma 1 della Costituzione Italiana modificata con Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001 ed Articolo 5 comma 1 della Versione consolidata del trattato sull'Unione europea pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. C83 del 30 marzo 2010. Tale principio implica che le diverse istituzioni debbano creare le condizioni necessarie per permettere alla persona e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività. Il principio di sussidiarietà può quindi essere visto sotto un duplice aspetto: in senso verticale con la ripartizione gerarchica delle competenze che deve essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio; ed in senso orizzontale con il cittadino, sia come singolo sia attraverso i corpi intermedi, che deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più vicine. Questo ragionamento estensibile ai servizi, sostanza delle istituzioni, permette la visione di questi beni come beni sussidiari, di livello più prossimo al cittadino per caratteristiche morfologiche e funzionali.

tale da garantire armonia e socialità. L'aumento di resilienza conseguente all'«alienazione sostenibile» si basa su due principi cardine.

Il primo principio

Garantire l'efficacia del processo di dismissione passa attraverso una fase propedeutica di valutazione a monte della consistenza patrimoniale oggetto del processo; in altri termini, il computo delle quantità delle superfici edificate e non, per progettarne gli usi compatibili con le esigenze dei singoli quartieri [Storelli e Currà, 2011] e delle singole realtà particolari nonché le reali opportunità di trasformazione contemplate dalla strumentazione vigente. Occorre una valutazione sistemica delle valorizzazioni dei beni, non solo all'interno della singola alienazione ma considerandone le interazioni nel rapporto tra beni di scala urbana ed unità immobiliari di scala edilizia. Così facendo si contribuisce al miglioramento della funzionalità urbana, implementando una nuova rete di funzioni pianificabili ed integrabili, e non consistenti in sporadici interventi puntuali dall'impatto sulla città valutabile solo a posteriori. Una volta delineato un resoconto oggettivo della disponibilità dei beni, si può aprire una fase decisionale basata su dati e non sulle stime che molto spesso dipendono in gran parte dalla fluttuazione delle quotazioni di mercato. Oggi ciò non è stato ancora effettivamente realizzato, conseguentemente ogni politica attuale si basa su stime e non su dati reali, inficiando ogni positivo impatto della programmazione. Si assiste ad una *policy* 'pronosticata' più che pianificata.

Il secondo principio

A questo punto diventa imprescindibile il coinvolgimento della popolazione, della comunità più prossima ai beni potenzialmente vendibili, per la redazione di scelte politiche supportate dallo strumento dello studio di fattibilità. Le comunità locali, la cosiddetta «componente economico-sociale», infatti, possono giocare un ruolo determinante sia nella logica di differenziazione dei soggetti-attori nel quadro dei servizi offerti alla popolazione, sia nel recupero fisico dei beni stessi per l'accompagnamento al processo di alienazione. Non bisogna eludere il fatto che la comunità locale sarà il futuro fruitore dei servizi annessi alle trasformazioni, e ne comporterà anche in termini finanziari, usufruendone o meno, il successo dell'operazione.

Tale chiamata in causa si realizza ad esempio con l'affidamento in gestione, gratuita o non particolarmente onerosa, alle associazioni di cittadinanza attiva presenti sul territorio, di quei beni oggetto di alienazione, per i quali risultasse difficile il reperimento di un acquirente nell'immediato. Tale situazione purtroppo risulta concreta e propria del critico contesto economico

contemporaneo; in questo modo si garantirebbe se non l'effettivo recupero del bene stesso con una sua conseguente valorizzazione, ma quanto meno un suo non deprezzamento. Infatti, il bene in quanto riattivato, gestito, eventualmente valorizzato, e reso identificativo della comunità-quartiere verrebbe così preservato dal processo di abbandono, degrado e svalutazione. La sua valenza sociale aumenta e ciò ne accresce le positive potenzialità di resa economica post trasformazione.

Un nuovo sistema di beni e servizi

Applicando il ragionamento di affidare alle comunità locali gli spazi costruiti oggetto di alienazione, in particolare, ove non si sia materializzata la figura di un acquirente, si costituisce un legame diretto con le esigenze del territorio. Si forniscono così servizi realmente capillari, dignitosi e in risposta alle carenze del territorio. Molto spesso, al di fuori del processo propriamente di dismissione, si supplisce alla mancanza di standard urbanistici e servizi che l'Amministrazione Comunale dovrebbe fornire ma non ha sufficienti risorse per farlo. Coinvolgere la comunità migliora la coscienza per il bene pubblico, ne aumenta il senso di appartenenza, il rispetto e quindi ne decurta i costi di manutenzione. Ad esempio la comunità può farsi carico di una parte dei costi di gestione del bene, in cambio del godimento di un nuovo spazio comune; da ciò scaturisce una miglioria della vita del quartiere e dell'infrastruttura economico-sociale che la supporta.

La distribuzione all'interno del territorio dei comuni di due scale di beni, urbana ed edilizia, oggetto dei processi di alienazione, risulta, infatti, capillare e diffusa. Il fine di tale strategia è la creazione di una rete di servizi alle diverse scale, tale da soddisfare le esigenze variegata della cittadinanza contemporanea e supplire i *deficit* di standard o modernizzazione sempre più reclamati. Il sistema si orienterebbe così verso una dinamica di beni a rete che permetterebbe una copertura coerente ed efficace del territorio.

In ultima istanza, una volta programmate le quantità, le funzioni e le localizzazioni, si può procedere alla valutazione economica ed alla scelta di quali beni possano essere inseriti nel bilancio preventivo delle vendite, e quali invece siano necessari al raggiungimento di finalità collettive. Le previsioni di bilancio così si farebbero realistiche e consentirebbero, nello stesso tempo, di preservare porzioni del patrimonio se non direttamente disponibili alla vendita, ma comunque utilizzabili, a minor costo, come già detto, per servizi: ma soprattutto si valorizza la porzione di città interessata. Si viene così sicuramente a ridurre il numero elevato di beni destinati all'alienazione e preventivamente messi a bilancio, evitandone la svalutazione, per eccesso di offerta, perché non vincolati alla vendita entro una scadenza temporale

precisa, come accade invece nelle procedure di chiusure di bilancio annuale. Si prefigura uno scenario, dove all'interno dello stesso quartiere, ad esempio, coesisterebbero una serie di servizi e beni, gestiti sia dai privati, qualora il processo di alienazione vada a buon fine con le procedure standard, sia dalle associazioni di cittadini, in modo tale da proporre alla comunità un'offerta variegata e tale da coprire tutti i bisogni e le esigenze del territorio. In conclusione, è possibile ottenere una certa libertà dalle logiche di 'necessità' che ne comprometterebbero il beneficio alla collettività, ripristinando il fine originario della costruzione di tali beni.

Riferimenti bibliografici

- Graham S.-Marvin S. (1994), *More than ducts and wires: Post-Fordism, cities and utility networks in Managing Cities: The New Urban Context*, John Wiley and Sons, Chichester, pp. 251-272
- Nastasi B.-Diana L. (2013) *La gestione partecipata dei beni disponibili per un'alienazione sostenibile*, in «Urbanistica Informazioni Dossier», in press
- Storelli F.-Currà E. (2011) *Dismissioni per Roma: un processo che tarda ad avviarsi*, in «Urbanistica Informazioni», 239-240, pp. 26-28

La riqualificazione urbana attraverso il decreto sviluppo: una risorsa per finanziare la città pubblica

LAURA PELLEGRINO

Il DL70/2011 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito nella Legge 106 del 12.07.2011 all'art.5 commi 9-14 mira a dare impulso al processo di trasformazione urbana promuovendo interventi di sostituzione edilizia per immobili che non siano abusivi né ricadano nei centri storici od in aree ad inedificabilità assoluta attraverso: il riconoscimento di una volumetria premiale, la possibilità di delocalizzare volumetrie in altre aree, l'opportunità di modificare le destinazioni d'uso e la sagoma degli edifici esistenti per 'l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti'. Il presente contributo, considerate le molteplici e controverse tematiche che abbraccia l'argomento, si sofferma sulle procedure amministrative per l'esecuzione degli interventi di riqualificazione e sul rapporto pubblico/ privato (qui inteso senza distinzione tra proprietario fondiario e promotore immobiliare) quale mezzo per l'attuazione delle trasformazioni urbane.

Il ricorso all'art. articolo 14 del D.P.R. 380/01 nella procedura dell'art.5 della L.106/11

1. La semplificazione del procedimento ed il nodo dell'interesse pubblico La norma prevede per la realizzazione di tali trasformazioni l'utilizzo di procedure edilizie mutate dal DPR 380/01 in luogo di quelle prettamente urbanistiche. Nello specifico al comma 11 dell'art.5 della L.106/11 si evince che: «... sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del D.P.R. 380/01 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli

standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie...». Al comma 11 del medesimo articolo si sottolinea che: «... decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del D.P.R. 380/01 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso...». Nel comma 13 il ricorso all'art. 14 del DPR 380/01 è ancora richiamato come segue: «... decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni: a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 6 giugno 2001 n.380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari...»; mentre nel comma 14 si evince che: «... Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, ed al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali ». Quindi, il decreto sviluppo per attuare gli interventi di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e, per promuovere ed agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate, ha individuato nell'art. 14 del DPR 380/01 (permesso di costruire in deroga) la procedura da seguire per la trasformazione urbana ad iniziativa privata. Tuttavia, mentre al comma 1 dell'art. 14 del DPR 380/01 il permesso di costruire 'in deroga agli strumenti urbanistici generali' è rilasciato esclusivamente per *edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*, previa deliberazione del Consiglio Comunale, nell'art. 5 della legge 106 del 12.07.2011 tale prerogativa non è ribadita sebbene la possibilità di autorizzare un intervento di riqualificazione in deroga non possa prescindere dalla valutazione di un interesse pubblico o di pubblica utilità ad esso legato, poiché esso seppur puntuale e circoscritto, incide sulla pianificazione urbanistica. Pertanto la deliberazione degli interventi in Consiglio Comunale, propedeutica al rilascio del titolo edilizio, dovrebbe scongiurare il rischio che lo sviluppo del territorio e la gestione delle sue trasformazioni sia lasciato esclusivamente ad una proposta promossa da interessi privati poiché è la componente pubblica che deve indirizzarle e coordinarle anche al fine di recuperare il plusvalore fondiario da convertire nello sviluppo del territorio. Ne consegue che la riqualificazione urbana, promossa dal soggetto privato, in applicazione dell'art. 14 del DPR 380/01 deve necessariamente soddisfare un interesse pubblico coerente con le scelte di pianificazione vigenti od

in previsione ed il rispetto in ogni caso delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, con le possibilità di deroga riguardanti i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici normativi ed esecutivi. Orbene, l'interesse pubblico viene dichiarato nella deliberazione di Consiglio Comunale che precede il rilascio del titolo edilizio, quindi a valle dell'iter procedurale, laddove è importante che l'iniziativa privata venga monitorata dalla pubblica amministrazione già a monte ed in tutte le sue fasi atteso che l'analisi sul rapporto tra pesi insediativi, lo studio morfologico del contesto in cui si colloca l'intervento e della dotazione di aree e servizi non sempre è effettuata dal promotore privato. In aggiunta, diversamente dalle procedure urbanistiche che regolamentano gli interventi di riqualificazione, il rilascio del titolo edilizio in deroga, seppure in base a dichiarato interesse pubblico, rappresenta una semplificazione procedurale che non garantisce un equilibrato sviluppo del territorio poiché vengono saltati alcuni aspetti legati alla trasparenza ed alla partecipazione pubblica per le quali l'amministrazione deve farsi 'garante' attraverso l'attento esame delle proposte progettuali, fornendo spunti ed esprimendo esigenze connesse all'obiettivo di uno sviluppo del territorio che non sia a macchia di leopardo, ma che si fondi sui parametri urbanistici evitando altresì di scadere « nella ricerca del puro consenso da parte dell'opinione pubblica con progetti di trasformazione caratterizzati da soluzioni architettoniche individuali, che si nutrono letteralmente dei margini, dei vuoti e delle parti dimesse dalle precedenti attività»¹

Il nodo del Rapporto Pubblico Privato 1. Una risorsa per finanziare la città pubblica

Risulta così di rilievo prendere in esame di quanto e in che modo le amministrazioni, i proprietari ed i promotori immobiliari trattano quando si confrontano sulle reciproche convenienze nell'ambito di programmi che si qualificano per una stretta interdipendenza tra pubblico e privato per ciò che attiene le risorse necessarie alla loro attuazione, affinché siano noti i termini dello scambio tra pubblico e privato, con un effettivo beneficio per tutti i soggetti che vi prendono parte. « La posta in gioco è di rilievo: il prelievo di quota del capital gain derivante dallo sviluppo immobiliare diviene una delle fonti di maggiore importanza per lo sviluppo del welfare locale, al contrarsi dei trasferimenti erariali e all'aumentare delle competenze assegnate ai comuni »²dalla pubblica amministrazione sia con l'acquisizione gratuita di suoli, sia con opere pubbliche in misura proporzionale alla rendita incamerata dal privato attuatore (a seguito della trasformazione immobiliare), sulla base di una

valutazione che può essere sia parametrica del planning gain, oppure derivante da una stima economica del beneficio conseguente alla trasformazione urbanistica delle aree. In tale contesto non è irrilevante la 'semplificazione' ed i 'tempi' della procedura amministrativa utilizzata dalla pubblica amministrazione, elementi che vengono a condizionare fortemente queste operazioni di partenariato pubblico/privato, attualmente via privilegiata per sopperire alla scarsità delle risorse pubbliche. Infatti l'assottigliamento dei trasferimenti Stato - Enti Locali, la riduzione /abolizione dell'IMU insieme al vincolo del Patto di Stabilità hanno determinato, nelle pubbliche amministrazioni, la contrazione della capacità di spesa, la mancanza di risorse per investimenti pubblici e la conseguente diminuzione delle dotazioni di servizi. In tale scenario il ricorso al partenariato pubblico/privato, per gli interventi di riqualificazione, rappresenta una possibilità concreta di sviluppo del territorio, già utilizzata nei contesti europei. In Francia le ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*) sono una procedura in deroga al piano vigente che consente di realizzare un progetto di area costituendo una Società di Economia Mista (SEM). I requisiti di base di tale accordo partenariale sono: i costi delle infrastrutture e dei servizi pubblici, a carico del privato, ed i plusvalori fondiari ed immobiliari che devono essere ripartiti equamente fra pubblico e privato. I vantaggi pubblici ottenuti con la procedura di ZAC, rispetto a quelli ricavati dalla fiscalità urbanistica ordinaria, sono elevati, perché consentono accordi su misura in cui l'attore pubblico è in una posizione di forza (Società di Economia Mista dove il pubblico detiene dal 51% all'85% del capitale). Inoltre per la realizzazione di una ZAC sono obbligatori alcuni passaggi attraverso i quali devono emergere con chiarezza e trasparenza i vantaggi pubblici offerti dal progetto: *dossier de création* (contenuti funzionali, fattibilità finanziaria, impegni rispettivi del pubblico e del privato); *dossier de réalisation* (PAZ: Plan d'Aménagement de Zone); principio sequenziale: prima si realizzano i servizi e le infrastrutture pubbliche, poi si può procedere al completamento del progetto³ Dalla richiamata procedura ne consegue che per gli interventi di riqualificazione legati al Decreto Sviluppo è opportuno che la pubblica amministrazione quantifichi a priori un 'valore di trasformazione' derivante da essi in base al quale fissare i parametri derogatori che il privato ottiene per mezzo del dichiarato interesse pubblico, all'interno di uno 'schema di convenzione' che regolamenti equamente l'intervento edilizio e la realizzazione delle opere cedute alla pubblica amministrazione, secondo limiti temporali e garanzie economiche a salvaguardia dell'effettiva esecuzione degli stessi. Tutto ciò alla luce della Orbene, il plus valore fondiario determinato da tali operazioni può essere recuperato complessità di effetti che gli interventi in deroga comportano sul territorio, effetti riferiti non solo alle concrete

trasformazioni urbane, bensì al rapporto tra interesse del promotore privato ed alla dichiarazione di pubblica utilità, alla valutazione del plus valore derivante dall'intervento di trasformazione; ai quali si è contrapposto il vuoto normativo della maggior parte delle Regioni, che solo in alcuni casi hanno in parte colmato con deliberazioni (Deliberazione Della Giunta Regionale 12 Settembre 2011, N. 1281 Emilia Romagna) e con circolari esplicative (Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70) volte a chiarire agli enti locali i limiti e le modalità operative degli interventi. Attualmente, invece, negli enti pubblici è molto diffusa la negoziazione caso per caso del ritorno collettivo sulle operazioni di trasformazioni urbane⁴ planning gain da esse originato che contenga le misure necessarie al coordinamento amministrativo del controllo degli esiti formali delle trasformazioni, allo scopo di colmare il gap esistente fra le visioni di progetto intercorrenti fra investitori privati, amministrazione pubblica e futuri abitanti⁵

Conclusioni

Il rimando all'art. 14 del DPR 380/01, ai fini della semplificazione dell'iter procedurale, nelle operazioni di riqualificazione urbana dell'art. 5 della L. 106/11, in deroga agli strumenti urbanistici, dovrebbe riguardare situazioni episodiche e contingenti, connotate dalla dichiarazione d'interesse pubblico o di pubblica utilità, che non comportino nuovi assetti urbanistici, per i quali è necessario il ricorso all'ordinario strumento della variante al piano. Il ruolo della pubblica amministrazione, anche a fronte della crisi finanziaria e della conseguente riduzione del campo d'azione degli enti locali, con l'art. 5 della L. 106/11 può essere rilanciato se diventa parte attiva rispetto al soggetto proponente privato, all'interno di un rapporto dove le parti pubbliche e quelle private si integrino in un insieme il cui valore d'uso complessivo sia maggiore di quello legato alle singole componenti superando così gli iniziali interessi antitetici. Pertanto l'intervento pubblico non deve limitarsi alla mera delibera, in sede di Consiglio Comunale, di 'dichiarazione d'interesse degli interventi', bensì individuare a priori: le aree urbane che possano beneficiare degli interventi di riqualificazione di cui alla L. 106/11, i criteri di valutazione economica e gli Schemi di convenzione. In tal modo, l'amministrazione 'attivamente' può anche invitare il privato, con manifestazioni d'interesse, a promuovere proposte di riqualificazione urbana oppure, laddove le stesse siano d'iniziativa privata, possono essere redatte su schemi e parametri già fissati a monte dalla pubblica amministrazione, in cui è più facile individuare le variabili del ritorno economico privato rispetto al

quale garantire il quantum pubblico.

Riferimenti bibliografici

- Carmona, Matthew, Tiesdell, Steve, Heath, Tim, Oc, Taner, (2010) *Public Places - Urban Spaces The Dimensions of Urban Design*; Elsevier, Oxford.
- Curti, Fausto (1999), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'Estero*; Maggioli, Rimini, pp. 25-29.
- Curti, Fausto (2006) *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni.
- Gibelli Maria Cristina, (2011), *Governance territoriale delle "città effettive"*, in atti convegno, Bologna
- Koolhaas, Rem, Mau, Bruce, (1995) *S, M, L, XL*, Monacelli Press, New York.
- Koolhaas, Rem, *Junkspace*, (2006) *Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet, Macerata
- Micelli, Ezio (2010) *Governare il partenariato Pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli, Rimini, p. 92
- Massa, Marco, (2011), *Una carta per la riqualificazione delle città toscane*, AION+, n. 1, pp. 60-63.
- Deliberazione Della Giunta Regionale 12 Settembre 2011, N. 1281 Regione Emilia Romagna.
- Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70.
- "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito con modificazioni nella legge 12.
- luglio 2011, n. 106: articolo 5, commi 9-14, prime indicazioni.

Il Social Housing italiano in Europa: possibilità e prospettive del 'pubblico' come pianificatore e garante

ELENA PICCHIOLOTTO

Come guardare al Social Housing italiano? Il Social Housing in Italia è l'edilizia residenziale che si colloca tra quella a libero mercato, di matrice tipicamente privata, e l'ERP, tipicamente pubblica. Questo settore, ampiamente studiato da anni, è caratterizzato da apporti riccamente interdisciplinari: necessita di una forte integrazione, ma nel nostro Paese manca ancora una sua definizione univoca. Infatti il Social Housing italiano, pur avendo prodotto esperienze efficaci, è ancora giovane ed 'introverso', caratterizzato da modelli localmente formati e applicati.

Per comprendere le sue dinamiche in modo critico, è dunque opportuno confrontarlo con le esperienze europee sulla base di criteri condivisi (1). Nell'esperienza italiana sono state individuate in particolare due problematiche: la mancanza di un 'terzo settore' specializzato, e la scarsa incidenza economica del soggetto pubblico. È inoltre possibile prevedere come il Social Housing italiano, privo di una gestione centralizzata, sia potenzialmente suscettibile a conflitti tra obiettivi sociali ed economici (di regolamentazione del mercato) come del resto sta accadendo in altri Paesi europei.

Il presente contributo analizza il Social Housing italiano confrontandolo con i modelli europei, nella visione particolare del supporto pubblico ottenuto con strumenti pianificatori. Tale confronto ha permesso di delineare il 'ciclo' evolutivo del settore a livello europeo, dalla cui analisi è possibile evidenziare i punti di forza e di debolezza del modello italiano, individuando gli elementi da incentivare e quelli problematici da prevenire. Si ritiene che il Social Housing italiano debba essere nuovamente connesso alla sua radice di servizio pubblico, un pubblico che possa garantire l'ottimo nella gestione della pianificazione e della produzione.

Incidenza economica di soggetti e strumenti: un Social Housing italiano 'poco pubblico'

In aderenza alla definizione europea (2), il Social Housing italiano è dal secondo Dopoguerra il settore di edilizia abitativa di supporto orientata alle fasce meno abbienti della popolazione. Continua comunque a mancargli una definizione univoca, pur esistendo dal 2008 (DM 22 aprile 2008) una definizione di alloggio sociale.

Per la sua produzione lo Stato ha sviluppato specifici strumenti in ragione delle proprie risorse, normando prima le modalità di acquisizione dei suoli necessari (3) e poi, a causa della riduzione delle risorse economiche pubbliche, coinvolgendo i soggetti privati (4). Se le condizioni di produzione sono cambiate, così è stato anche per le caratteristiche della domanda. In Italia il mercato abitativo è storicamente caratterizzato da un alto livello di proprietà rispetto alla media europea, ma la crisi economica ha generato un aumento di domanda di edilizia sociale (5).

Il mutamento delle condizioni del mercato e della domanda in Italia rispecchia l'esperienza abitativa che ha investito tutti gli stati europei (7). A seconda dei singoli sistemi di welfare, ogni Paese ha avuto infatti una fase iniziale di investimento aggiuntivo nel sociale (6) anche se, dal 2010, il peggioramento delle condizioni economiche ha portato a una crisi dei modelli tradizionali. Se precedentemente il Social Housing doveva la sua sostenibilità economica al contributo pubblico e ad un sistema di incentivi favorevole per i developer (funzionali a mantenere un'attività costante del settore edilizio), le recenti problematiche di bilancio hanno costretto alla razionalizzazione degli investimenti nell'edilizia sociale, orientandosi verso nuovi strumenti e processi di produzione (8). Le tendenze prevalenti sono state: a) un restringimento della fascia di utenti; b) una diversificazione delle fonti di finanziamento; c) la promozione di partnership tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore; d) lo sviluppo di modelli di qualità sensibili alle tematiche della sostenibilità energetica e ambientale. Le dinamiche di fattibilità economica del Social Housing a livello europeo sono dunque profondamente mutate.

Nel settore italiano l'utenza è stata individuata nella ormai nota 'fascia grigia', ovvero quella dei destinatari di un 'nuovo' Social Housing che si è diversificato dalla tradizionale ERP. Nella produzione, invece, sono stati coinvolti soggetti di tipo privato, con forme di collaborazione sul piano finanziario (prevalentemente fondi immobiliari chiusi di tipo etico) e urbanistico. In particolare, lo Stato può attivarsi a livello pianificatorio utilizzando standard di piano o con lo strumento della perequazione urbanistica (9). Nei piani urbanistici più recenti l'alloggio sociale è stato acquisito come standard per le nuove costruzioni, anche se il bloc

co del mercato delle costruzioni ha impedito gli effetti positivi di queste norme. La perequazione, invece, ha permesso di attuare operazioni con un abbattimento di c.a. il 20% dei costi di produzione, azzerando la rendita del suolo.

Il soggetto pubblico in Italia è dunque promotore degli interventi di Social Housing, individuando gli specifici developer e lasciando loro lo sviluppo e la gestione sulla base di specifici piani di rientro (10). In questo quadro, la crisi ha costretto al taglio delle agevolazioni fiscali e dei sussidi presenti fino a pochi anni fa (11); dunque il soggetto pubblico contribuisce ora con i soli strumenti pianificatori. L'applicazione degli strumenti efficaci è avvenuta, ma con modalità eterogenee e frammentate, rendendo molti progetti delle 'eccezioni' per nulla standardizzabili.

In sintesi, le caratteristiche del Social Housing italiano sono definite da: un limitato supporto da parte del soggetto pubblico, frammentazione e mancanza di soggetti produttori specializzati. Non è dunque presente un modello di produzione, ma l'utilizzo non ancora efficacemente integrato di strumenti isolati.

Linee guida dalle esperienze europee: specializzazione, pianificazione e garanzie

Nel paragrafo precedente è stato individuato un 'ciclo' di sviluppo del Social Housing europeo e la sua articolazione specifica in Italia. Mediante un confronto critico, sono state quindi individuate nel panorama europeo alcune linee guida significative per la sostenibilità economica degli interventi di edilizia sociale, utili anche per l'Italia.

Nella maggior parte dei Paesi europei la contrazione della spesa pubblica nell'edilizia sociale ha portato alla riorganizzazione della sua struttura produttiva: il soggetto pubblico ha progressivamente delegato il Social Housing al 'terzo settore'. I soggetti attivi di questo settore, che operavano dagli anni '70 in paesi come Gran Bretagna e Olanda (12) sono stati lì riconosciuti come effettivi providers di Social Housing, ed incentivati con norme che favoriscono l'autonomia finanziaria e la sostenibilità. Grazie a ciò, tali organizzazioni sono in grado di seguire il completo processo di produzione e possono adottare un public credit rating (13), rendendo il Social Housing un attrattivo settore di investimento risk free (14).

Il settore pubblico ha inoltre facilitato la realizzazione di unità abitative con le politiche di governo del territorio e del suolo, agevolando l'acquisizione di aree (15). Il suolo destinato alla produzione di Social Housing deve infatti rispondere a determinati parametri (16): costi minimi; localizzazione strategica rispetto a servizi ed infrastrutture; potenziale densità volumetrico / abitativa idonea alle finalità dell'area.

Le strategie di acquisizione di questo genere di aree sono comunque diverse a livello europeo (17). Nella generalità il settore pubblico acquisisce le aree a basso costo regolando le trasformazioni urbane. Si differenziano Olanda e Svezia, con

'banche del suolo' private che gestiscono l'allocazione e l'uso delle aree in armonia con le prescrizioni di piano favorendo la produzione di Social Housing. Di recente, tuttavia, tali organizzazioni si stanno aprendo al libero mercato, creando qualche problema di regolamentazione.

Altri paesi come Austria, Francia o Danimarca, per agevolare l'edilizia sociale privilegiano la cessione normata delle aree pubbliche a basso costo con agevolazioni per l'edilizia sociale. Nel caso inglese tali agevolazioni prendono la forma di contributi ai developer. La Germania, infine, è caratterizzata da un sistema di 'mercato calmierato del suolo' per Social Housing, che in alcune città prevede anche premialità volumetriche ai privati. La Francia inoltre, come il Belgio (qui si riscontrano tuttavia problematiche di carattere legale (18)), presenta una normativa che definisce l'edilizia sociale come standard urbanistico (19).

Un modello di pianificazione urbana funzionale alla produzione di Social Housing è quello francese: ne è esempio il progetto Paris Herald Social Housing (approvato nel 2003 e attivo dal 2010), costruito su un'area dismessa dove le residenze sono integrate con i servizi di quartiere.

Il tema della rigenerazione urbana legata alla produzione di edilizia sociale è presente da anni, offrendo esempi significativi (20) che riguardano sia il recupero di aree dismesse ex industriali (tema approfondito da alcune esperienze olandesi), sia il riuso di edifici anche attraverso sistemi di demolizione-ricostruzione (21). Questo approccio, pur avendo grandi potenzialità in Italia, si scontra con problematiche di valutazione dei costi, soprattutto in presenza di emergenze ambientali e bonifiche. Sulla base di queste esperienze è possibile trarre alcune considerazioni. Siano i suoli provenienti da soggetti pubblici o soggetti privati, il meccanismo allocativo è sempre regolato dal libero mercato, ma è anche assoggettabile a strumenti di pianificazione che favoriscano la produzione di Social Housing. Questi strumenti possono essere inoltre integrati con forme di tassazione sulla proprietà (22), oppure con la costituzione di 'banche dei suoli' sia per compravendita che per concessione (23).

Tale situazione ibrida del Social Housing, sia come settore sociale (riconosciuto dal soggetto pubblico come diritto internazionale e obiettivo di inclusione sociale (24)) che come settore economico (soggetto alle regole del libero mercato con il coinvolgimento di stakeholders privati profit e no-profit (25)), ha però creato un conflitto di interesse a livello europeo (26). In risposta a tali problematiche la Commissione Europea ha promosso una definizione più targeted di Social Housing (27), in termini di garanzie applicabili (28) e risorse pubbliche investibili nel settore e sul territorio (29).

Il soggetto pubblico italiano a favore del Social Housing

Il Social Housing italiano come quello di altri Paesi

sta seguendo il percorso della privatizzazione. In particolare, il 'nuovo' Social Housing italiano presenta i seguenti limiti: non ha mai avuto una gestione pubblica centralizzata; non ha ancora sviluppato un terzo settore specializzato, nato solo da pochi anni; risente della scarsità di esposizione pubblica sia in termini di garanzie che di contributi economici.

Per questi motivi, esso è esposto alla dipendenza dagli interessi economici dei privati, conflittuali con le esigenze sociali.

Le due principali basi di fattibilità economica per il settore italiano sono la leva finanziaria e quella urbanistica. Per quanto riguarda la leva finanziaria, si è in presenza di una compressione dei profitti favorita da strumenti di finanza etica. Tali finanziamenti sono tuttavia limitati a ristrette categorie di investitori: l'Italia vive ancora la prima fase di sviluppo produttivo del settore, più legata alla definizione 'sociale', e questi fattori impediscono a molti investitori di vedervi un'opportunità (30).

Per quanto riguarda invece l'apporto della pianificazione, l'abbattimento dei costi di acquisizione delle aree è fondamentale, anche se non sufficiente, per la produzione di edilizia sociale, attraverso gli strumenti precedentemente esposti..

Il Social Housing italiano è dunque un settore frammentato e non ancora integrato, anche perché manca un modello progettuale a livello nazionale. Per compensare queste mancanze e prevenire le problematiche verificatesi a livello europeo, si ritiene necessario recuperare la centralità del soggetto pubblico che, nonostante i suoi attuali limiti, può ancora operare sia come pianificatore sia come garante.

Dal punto di vista normativo, è necessaria in Italia una definizione univoca di Social Housing, per chiudere una fase di esperienze ancorché positive ma specifiche ed occasionali. Infatti gli stakeholders che operano e sono intenzionati ad operare nel settore hanno bisogno di un framework chiaro e certo.

Relativamente invece all'approccio urbanistico, il soggetto pubblico ha il compito di affinare gli strumenti a propria disposizione, e attraverso gli accordi pubblico-privato gestire la produzione di Social Housing, sia acquisendo aree strategiche a basso costo (31) sia riqualificando quelle dismesse. Inoltre, l'Amministrazione sulla base delle esperienze europee può anche incidere sui finanziamenti ai programmi di Social Housing, ponendosi come garante del processo ed in particolare garantendo il credito presso gli istituti bancari, come già formalizzato in alcune proposte al governo (32).

Il recupero della centralità del soggetto pubblico nella produzione di Social Housing in Italia deve comunque sempre essere complementare alla specializzazione nella produzione, cioè alla formazione di un terzo settore. Questi soggetti sono già esistenti, e detengono un primato nel know how, anche se è necessario che il loro operato sia riconosciuto, normato e garantito pubblicamente.

L'obiettivo non è solo quello di assicurare un alloggio

alle fasce meno agiate della popolazione, ma anche delineare un corretto mercato competitivo all'interno di un particolare settore che deve rimanere 'servizio sociale', e che deve non da ultimo regolare la riqualificazione all'interno della città.

Riferimenti bibliografici

Andrews D., Caldera Sánchez A. and Johansson Å. (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, n. 836

Assoimmobiliare (2012), Le proposte di Assoimmobiliare per una nuova Legge Urbanistica Nazionale, Quaderni di Assoimmobiliare

Bagnasacco M., Ingaramo L., Prizzon F. a cura di (2007), Social Housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia, SITI-Istituto superiore sui sistemi territoriali per l'innovazione, Torino

Ball, M. (2012), 2012 European housing review, RICS Europe, Bruxelles

Bartosch A. (2007), Social Housing and European State Aid Control, European Competition Law Review 28, 10, (pp. 563-570)

Braga M., Palvarini P. (2013), Social Housing in the EU, Note of the Policy department – European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, EU, Bruxelles

Brustia R., Longa E. a cura di (2009), Il social housing, analisi e prospettive, Edizioni Gruppo 24 ore, Milano

Cdp Investimenti Sgr (2011), Database delle normative regionali sulla casa, Cassa Depositi e Prestiti

CECODHAS (2012), Impact of the crisis and austerity measures on the social housing sector, CECODHAS Housing Europe, Bruxelles

CECODHAS (2009), Financing social housing after the economic crisis, CECODHAS Housing Europe, Bruxelles

Crook T., Whitehead C. (2002), Social housing and planning gain: is this an appropriate way of providing affordable housing?, London School of Economics Research Online, Londra

European Housing Forum a cura di (2012), Affordable Housing for all – policy implications for shrinking budgets, IUT

Finlombarda (2009), Modelli di finanziamento e strumenti finanziari di housing sociale a confronto: l'Italia segue l'Europa, Atti del convegno, Milano, 30 aprile 2009

Gibb, K. (2013), Market signals, planning and

- social housing, *The Town Planning Review*, n. 84
- Groetelaers D.A., Haffner M.E.A. (2010), Providing cheap land for social housing: Violation of state aid rule of Single European Market?, *Regional Studies* 2011, 1
- Gruis V. Priemus H. (2008), European Competition Policy and National Housing Policies: International Implications of the Dutch Case, *Housing Studies*, 23, (pp. 485-505)
- Gyourko J. (2009), Housing Supply, *Annual Review of Economics*, Vol. 1.
- Houard N. (2011), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats. La documentation Française*, Parigi
- Kemeny J., Kersloot J., Thalmann P. (2005), Non-Profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, *Housing Studies* 20, Londra
- Landini F. (2011), Pubblico e privato a confronto per l'organizzazione di un rinnovato servizio "abitare sociale", relazione di introduzione al convegno Edilizia sociale, città, governo del territorio - nuove forme di reperimento delle risorse, 16 Marzo 2011, Pisa
- Malvestio M. (2013), Banche e Social Housing: come uscire dalla bolla immobiliare con una nuova politica per la casa, in AA.VV. 11 idee per l'Italia, Marsilio Editori, Venezia
- Micelli E. (2011), La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi, Marsilio, Venezia
- Needham B., De Kam G. (2000), Land for Social Housing, study report to the Cecodhas, Nijmegen/Hilversum, Olanda
- OASIt (2011), Rapporto sull'abitare sociale in Italia, Osservatorio sull'Abitare Sociale in Italia
- OECD (2009), Taxation and Growth, Chapter 5, Going for Growth, OECD
- Pawson H., Lawson J., Milligan V. (2011), Social housing strategies, financing mechanisms and outcomes: an international review and update of key post 2007 policy developments, Report prepared for: Housing NSW Department of Families and Communities NSW Government
- Rhodes M., Mullins D. (2009), Market Concepts, Coordination Mechanisms and New Actors in Social Housing, *International Journal of Housing Policy* Vol. 9.2
- Roma G. (Dexia-Crediop), Sampaolo S. (Censis), Cataldo S. (Fondazione Censis), Pozzo A.M., Perugia F. (Federcasa) (2008), Social Housing e agenzie pubbliche per la casa, Federcasa, Roma
- Scanlon K. Whitehead C. (2008), Social Housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes, London School of Economics, Londra
- Stanghellini S. (2011), Il piano perequativo e il reperimento delle aree per l'edilizia sociale, in Edilizia sociale, città, governo del territorio Nuove forme di reperimento delle risorse: il sistema integrato dei fondi immobiliari per l'edilizia sociale, Atti del convegno, Pisa
- Stanghellini S. (2009), I suoli urbani per le politiche abitative, *Valori e Valutazioni*, 2, (p. 7)
- Troche J. P. (2012), The financialisation and questioning of social housing in France and in Europe, in UN-Habitat (2009), Financing Affordable Social Housing in Europe, UN-Habitat.
- Urbani P. (2011), *Urbanistica solidale, alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino
- Venditti M. (2009), Social Housing. Logica sociale e approccio economico – aziendale, *Collana Studi aziendali applicati di Franco Angeli*, Milano
- Whitehead C., Travers T. (2012), Investing in affordable housing in Europe, London School of Economics, Londra

Lo sviluppo insostenibile

Ovvero: levarsi la sete col prosciutto

PAOLO PINARELLI

MARIO DE GASPARI - Bolle di mattone (ed. Mimesis) dalla Prefazione di Walter Tocci:

I sindaci per sopperire al deficit di infrastrutture e di bilanci hanno inventato la "zecca immobiliare", cioè stampano carta moneta assegnando ulteriori diritti edificatori in cambio degli oneri di concessione. Ma lo scambio è ineguale, perché le infrastrutture necessarie per i nuovi quartieri costano molto di più degli oneri di concessione e quindi aumentano il deficit e richiedono un nuovo intervento della zecca, in una spirale perversa sempre più dannosa per l'interesse pubblico.

Questa citazione sintetizza in modo molto efficace quello a cui si allude con il sottotitolo "levarsi la sete col prosciutto"; un detto tipico toscano, che può essere comprensibile anche ai non toscani, se si tiene conto che il prosciutto toscano è di solito MOLTO salato.

Il trasferimento al pubblico di una quota parte della rendita fondiaria, finalità di per sé stessa condivisibile, ha incentivato trasformazioni urbanistiche capaci di produrre ciò che i Comuni hanno progressivamente perso a capacità di realizzare in proprio. Quindi opere di urbanizzazione, primaria e secondaria: strade, parcheggi, verde, reti, e poi scuole, centri civici, etc. Tutte queste opere, quando completate e trasferite al Comune, vanno poi mantenute e gestite.

Questo meccanismo, che tutti conosciamo e abbiamo applicato, produce alcuni problemi, che vorrei cercare di esaminare alla luce dell'esperienza diretta di un Comune toscano di circa 20.000 abitanti, che ha vissuto come molti una stagione di espansione edilizia a cavallo tra la metà degli anni '90 e inizio dei 2000. Le questioni si riassumono in due sottotemi, uno che chiameremo fisiologico – con riferimento ai meccanismi ordinari di gestione del rapporto pubblico/privato:

a) quanto costa, e per quanto tempo, mantenere le urbanizzazioni primarie acquisite a scemputo degli oneri?

b) c'è una perequazione tra gli oneri e i reali costi di urbanizzazione secondaria?

Il secondo sottotema riguarda invece l'aspetto patologico, sempre più frequente dopo il crollo del mercato immobiliare:

c) Che cosa succede quando il meccanismo s'incepta, e le urbanizzazioni restano a metà?

1. FISILOGIA

Per una sommaria verifica sui primi due punti ho provato a esaminare i dati del Comune per cui lavoro: Borgo San Lorenzo, provincia di Firenze, comune oggetto di una forte crescita demografica e edilizia proprio nel decennio 2001/2011.

Occorre tenere presente che BSL è collocato nella "seconda cintura" fiorentina, area Mugello, ovvero nella fascia non immediatamente contigua al capoluogo, ma che nei dieci anni tra il 2001 e il 2011 ha subito le pressioni inizialmente riversate da Firenze sui comuni della Piana a nord-ovest, o dell'arco collinare a sud-est.

Questa tendenza, unita alla vocazione prettamente residenziale del Comune, per il quale ICI ed oneri di urbanizzazione rappresentano la prima e fondamentale risorsa di bilancio, hanno prodotto negli anni novanta una pianificazione decisamente orientata a nuove previsioni residenziali.

Si trattava di nuclei prevalentemente a bassa densità, e distribuiti un po' su tutto il territorio comunale, nella logica non priva di argomentazioni che portava a identificare una "massa critica" per sostenere servizi primari nelle frazioni.

Analizzando questo decennio di crescita edilizia, e le opere pubbliche effettivamente completate nello stesso periodo, si può tentare un bilancio.

Da una parte le entrate, a partire dalla stima dei nuovi volumi residenziali prodotti nel Comune nei dieci anni tra il 2001 e il 2011; è una stima approssimata, ottenuta traducendo in metri cubi i nuovi abitanti acquisiti dal Comune in quel periodo (circa 2.000), come se tutti si fossero insediati in nuove urbanizzazioni, mentre in realtà una quota è andata anche in edifici derivati da recupero e/o frazionamento. Si ha quindi un'approssimazione per eccesso di quanto costruito in questi dieci anni, e di quanto incassato dal Comune in termini di oneri di urbanizzazione secondaria (perché la primaria è stata scomputata a fronte della realizzazione delle urbanizzazioni), ed è contributo sul costo di costruzione.

Sull'altro piatto della bilancia le uscite, ovvero:

- i costi di investimento sostenuti dal Comune, nello stesso periodo, per adeguare le proprie

urbanizzazioni secondarie (scuole, centri civici, aree sportive, etc) desunti da un esame dei lavori effettivamente appaltati dal Comune;

- il costo in spesa corrente per la manutenzione delle nuove urbanizzazioni primarie e secondarie, stimato in percentuale sul valore delle stesse;
- il costo, sempre in spesa corrente, di energia e gestione dei servizi comunali rapportato ai nuovi abitanti insediati, stimato in termini di costo unitario/abitante.

Il risultato è sintetizzato nella tabella A, ed è evidente che il piatto pende dalla parte sbagliata.

A fronte di un'entrata - approssimata per eccesso - di 8.750.000 euro, c'è un'uscita in investimenti - approssimata per difetto - di 11.441.000, con un bilancio di oltre il 30%.

Quanto alla spesa corrente, la spesa aggiuntiva indotta dalle nuove urbanizzazioni e dai nuovi abitanti è pari a oltre un milione di euro l'anno, a fronte di una possibile entrata IMU (dati 2012) di circa 225.000 euro. E quindi in questo caso le uscite sono oltre quattro volte le entrate.

Naturalmente i dati IMU fluttuano in base all'andamento delle scelte politiche; i costi di manutenzione, no.

In conclusione, attraendo quei 2.000 nuovi abitanti si sono acquisite nuove risorse (oneri, IMU) subito superate dai costi.

Un po' quello che poteva accadere a chi, ai tempi d'oro del regime Berlusconi, avesse pensato di fare un figlio per incassare i 1.000 euro una - tantum; salvo poi dover mantenere il figlio stesso per tutta la vita.

PATOLOGIA

Il bilancio di cui sopra è ciò che accade, anzi che accadrebbe se tutti i rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione filassero lisci come scritto nelle convenzioni.

Ma nella realtà non tutto procede in modo così lineare; gli intoppi sono molti, e la crisi economica (in particolare del comparto edilizio) accentua una patologia che era sempre stata presente.

Tralasciando i casi di insolvenza nei versamenti degli oneri, i problemi più grossi nascono quando l'urbanizzazione a carico dei privati resta incompleta, per inadempienza, o per incapacità giuridica del soggetto (stati di sofferenza economica, fallimento).

Il più delle volte il processo si ferma nella fase intermedia, in cui ci sono opere di urbanizzazione al grezzo (comunemente detta "prima fase"), gli alloggi completati e in parte o del tutto venduti e occupati, la seconda fase da completare.

Il Comune comincia quindi a subire le pressioni dei nuovi abitanti, che non ci dovrebbero essere ma ci sono. Infatti la mancanza dell'abitabilità può dare luogo soltanto a una modesta sanzione amministrativa, e i notai usualmente sottoscrivono gli atti limitandosi a indicare una riserva.

A questo punto il Comune deve escutere le fideius-

sioni, e procedere in via sostitutiva, con una serie di problemi:

- i valori a garanzia, causati dal passare del tempo, possono essere inadeguati a coprire le reali spese;
- per ottenere il rimborso il Comune deve procedere a rilievo e stima delle opere ancora da eseguire, quindi chiedere l'accesso a un'area che può essere sotto curatela, sequestro, etc;
- fatti i rilievi occorre predisporre un progetto di completamento;
- l'opera va messa a gara, quindi deve avere una copertura finanziaria che va trovata nel bilancio comunale;
- ad opera completata, e quindi a consuntivo, resta da affrontare l'eventuale controvalutazione della compagnia assicuratrice.

Alzi la mano chi ha compiuto tutto questo percorso velocemente e senza intoppi; la necessità di prefinanziare le opere mette in crisi le amministrazioni, che dovrebbero rinunciare ad altre priorità per avventurarsi in un terreno incerto e impopolare, dato che si va a colmare i buchi lasciati da privati inadempienti. In altre parole, nessun sindaco rinuncia volentieri (sia pure temporaneamente) a un'opera programmata e attesa dai cittadini, per andare a completare ciò che un costruttore ha lasciato a metà.

Ma quanta è l'incidenza di questo livello patologico? Nel caso del Comune di Borgo San Lorenzo, su 50 interventi convenzionati avviati dal 1999 a oggi, ce ne sono 19 ancora da completare, con una incidenza di circa il 40%.

Dei 31 completati, 7 sono ancora da collaudare e prendere in consegna, e per altrettanti sono da perfezionare gli atti di cessione delle aree.

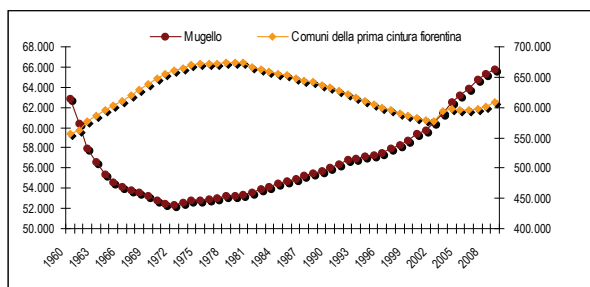
Gli effetti più gravi si fanno sentire laddove questi "buchi" nel tessuto urbano presentano connessioni con le aree adiacenti; quindi nelle viabilità e nelle reti infrastrutturali, che in molti casi mancano di tessere indispensabili a chiudere un mosaico che il Comune, o l'Ente gestore, non può completare a proprio carico.

CONCLUSIONI

Un modello alternativo allo "sviluppo insostenibile" deve innanzitutto basarsi su nuovi principi, tra i quali:

- una fiscalità a disposizione degli enti locali che sia svincolata dal circuito urbanizzazioni-oneri;
- una più ampia ed equa ripartizione dei costi per la manutenzione ed il rinnovo della città, anche verso chi ne gode indirettamente gli effetti (contributo di miglioria);
- reali incentivi alla rigenerazione urbana, non con artifici procedurali ma con fatti concreti: o il superamento degli standard quantitativi, a favore di dati prestazionali e gestionali; o l'introduzione di funzioni flessibili, misurate sulla complessità dei tessuti urbani; o l'estensione alla ristrutturazione urbanistica delle agevolazioni concesse alla ristrutturazione edilizia; o la semplificazione delle procedure di bonifica, ove

necessarie;
o una più efficace gestione del contenzioso che nasce intorno agli interventi nell'edificato, e spesso li ostacola.



Autoritratto invenduto: il caso italiano

ELISA POLI
E GIOVANNI AVOSANI

Il problema di fondo, però, è quello di riprendere la produzione edilizia non espandendo le città, né congestionandole; ma piuttosto operando sui tessuti urbani esistenti in modo da rigenerarli. (Campos Venuti)

La recente dichiarazione, da parte della FIAIP, sul reale quantitativo di immobili invenduti in Italia – 1.200.000 unità – sembra essere elemento di necessaria riflessione non solo per quanto riguarda la disciplina architettonica, ma anche per quanto concerne l'ambito dell'urbanistica. Sembra imporsi oggi una ridefinizione dei confini disciplinari tesa a superare la diffusa immagine che associa al paesaggio abbandonato della civiltà industriale un valore estetico di segno positivo. L'abitudine percettiva nei confronti di un territorio degradato – che in epoca recente è stato veicolato come immagine esotica e di grande appeal mediatico – viene troppo spesso associata ad una sensibilità verso l'ambiente circostante mentre si tratta, molto più semplicemente, di impotenza attuativa. L'inquietudine veicolata dall'estetica delle periferie non può evidentemente essere soppressa né arginata ed è pertanto rimossa attraverso un processo inconscio che ne vanifica la reale comprensione: nessuna analisi - frutto di un processo razionale - sembra essere prodotta da chi, con questi ambienti, si relaziona quotidianamente.

Fattore decisivo nella descrizione di questo degrado sembra essere la mancanza di processi critici che porta gli abitanti di un luogo a subirne le dinamiche politiche, sociali, architettoniche e urbane senza comprenderne le ragioni. Manca un vocabolario condiviso (e condivisibile) per spiegare la presenza di un pae-

saggio recente che è visto ma non capito, percepito ma poco analizzato, accettato ma non amato. Paradossalmente, l'abitudine che lega un individuo al suo ambiente di vita rende difficile qualunque proposta di modifica: siamo affettivamente attaccati alla cronicità delle nostre malattie urbane. Esiste un immaginario collettivo recente che potremmo identificare nelle classiche villette periferiche bi-familiari, disseminate lungo tutto il territorio italiano (e non solo), che porta ad una richiesta sempre maggiore del medesimo modello insediativo basato sulla familiarità visiva ormai legata a tale tipologia. Potremmo definirla alla stregua di una moda: identificazione con un modello sociale esplicitato attraverso il brand edilizio. Questa formula però è stata fortemente messa in crisi dal ribaltamento del processo di offerta: il desiderio di possesso di tali tipologie è nettamente inferiore al numero che ne è stato realizzato nel nostro paese. Un'incolmabile distanza si produce tra domanda e offerta e la saturazione del mercato immobiliare somiglia sempre meno al risultato di una fase di stallo e sempre di più a un declino della formula stessa: la produzione del nuovo è negata dall'economia di mercato che, fino ad oggi, l'ha sostenuta.

L'archetipo architettonico, inteso come modulo abitativo, privato del suo senso funzionale - cos'è un edificio di nuova costruzione vuoto, se non una prossima rovina? - viene così semplificato e sterilizzato, perdendo quei connotati di senso che lo hanno reso prezioso per secoli. La grande parabola della capanna primigenia, domus romana, bottega medievale e palazzo rinascimentale conclude la propria traiettoria nel prefabbricato terziario e industriale periurbano di epoca post-moderna (Rykwert), Si costruisce senza necessità di abitare ma secondo leggi di mercato che trascendono il valore del luogo. Un'immagine approssimativa di house sostituisce quella ben più significativa di home (il chez moi francese che, non a caso, è di difficile traduzione in italiano). Potremmo identificare questo processo percettivo di estetica territoriale come idea della reliquia: portiamo nel futuro schegge di immagini del passato, che però, ad un certo punto, perdono il loro significato primario e assumono il valore di una mitologia recente. La caduta degli dei. Se i professionisti della progettazione non fossero occupati a calcolare il rendiconto e il profitto della speculazione finanziaria/fondaria sarebbe forse possibile immaginare un'educazione spaziale - di natura pedagogica ma anche ambientale - capace d'indirizzare architetti e pianificatori verso un piano politico - la *ΠΟΛΙΣ* - in cui operare una negoziazione con amministrazioni e privati. In questo senso l'architettura italiana ha, negli ultimi trent'anni, incentivato un processo di costruzione difficilmente sostenibile, progettando edifici di scarsa qualità oggettiva. Il tessuto urbano è reso complesso e sfaldato dai compromessi di una governance locale ricattata per l'ottenimento degli oneri urbanistici. Infatti attraversare il paesaggio

italiano significa interfacciarsi con una prassi edificatoria locale - ma più generalmente territoriale - che vorrebbe risolvere con la costruzione di oggetti la disgregazione del senso dei luoghi. Il regime del controllo, il ricorso ai grandi piani urbanistici, le infinite modifiche dei PRG, prima, legittimate attraverso i POC, dopo, sono tutti sintomi di una malattia etica ed estetica cronicizzata e diagnosticata in ogni forma, in ogni modo, da quella teoria che sembra non poter nulla nei confronti della prassi del "fare senza pensare".

La condizione in cui versa il sistema edilizio italiano delle periferie urbane - ma non solo il nostro paese è stato colpito dalla miopia dello sfruttamento territoriale - è la diretta conseguenza di una prassi operativa non efficace a perseguire gli obiettivi di sostenibilità individuati, ormai da decenni, attraverso gli esempi stranieri, e ribaditi dalla UE nel corso degli anni. Così l'abitudine a "governare per spot" l'espansione urbana, trova nella questione IMU, oggi altamente dibattuta, un esempio coerente di modello operativo orientato a limitare la comprensione da parte dei non addetti ai lavori, sfociando ovviamente nel populismo più sterile. Le conseguenze materiali dell'abolizione di questa tassa sono evidentemente un ulteriore regalo ai grandi immobilari che non dovranno corrispondere quanto dovuto sul patrimonio invenduto. Un mercato che, a causa di tali presupposti, risulta ulteriormente drogato e condizionato da una politica tendenzialmente irresponsabile, dove i rischi di perdita e fallimento vengono scaricati su cittadini poco informati.

La tassazione immobiliare rimane nei paesi di matrice anglosassone uno strumento di equità sociale e leva finanziaria per applicare politiche di recupero improntate verso un miglioramento della qualità urbana. Se le città di maggiori dimensioni sfruttano "l'effetto metropoli" e vivono dinamiche economiche molto complesse, in paesi con lunga tradizione di housing sociale il rispetto per il cittadino rimane comunque alto: garantire l'accesso ad abitazioni sociali permette di calmierare il mercato e favorisce nuove operazioni di recupero. Il caso londinese di Bermondsey Spa, permette di enfatizzare le positività legate alla gestione pubblica di un ampio patrimonio immobiliare, scelta molto lontana da quanto avvenuto nel nostro paese nel corso del secondo dopoguerra. Rispondere pragmaticamente alle domande rivolte alla corretta amministrazione della città passa dalla necessaria ridefinizione dei ruoli professionali, che sembrano, in una realtà stratificata come la nostra, l'ultimo baluardo di difesa per un mestiere destinato a scomparire. La possibilità lasciata nelle grandi entità urbane europee di lavorare sulla velocità, intesa come efficienza economica degli interventi pubblici, definisce un panorama fluido e scorrevole dove si inseriscono facilmente proposte interessanti.

Si assiste, a Londra come Parigi, Amsterdam, Rotterdam ed altre capitali europee, ad un fenomeno di "affido" temporaneo di abitazioni, palazzi e grandi vuoti industriali a "inquilini" - singoli, gruppi, organizzazio-

ni, enti ecc. - con il solo scopo di impedire fenomeni di degrado. La prassi win-win diventa un esempio convincente di come il panorama immobiliare e le dinamiche ad esso connesso stiano modificandosi sostanzialmente. Speculare vuol dire dare una prospettiva concreta ai propri investimenti, renderli fruibili ed economicamente appetibili anche applicando nuove formule di accordo economico e legale.

Se identifichiamo il patrimonio edilizio pubblico italiano come una risorsa, potenzialmente capace di rispondere al fabbisogno di edificazioni per i prossimi decenni, potremmo immaginarci interessanti formule di rilancio dell'economia edilizia. Il "baratto urbano" inteso come possibilità di dare in gestione a costo zero immobili sfitti o invenduti - sappiamo quanto siano state fallimentari le recenti cartolarizzazioni - al solo scopo di impedirne il degrado e mantenerne il valore d'suo, potrebbe essere una giusta risposta all'attuale momento di crisi. Il lavoro di urbanisti e architetti dovrebbe, forse, ripartire da una ridefinizione degli scopi disciplinari: l'immagine modernista del creatore di mondi potrebbe cedere il passo a quella, più contemporanea e appetibile, d'interprete del territorio già esistente. Così l'aggettivo "nuovo" perderebbe finalmente quell'accezione positiva che lo ha caratterizzato lungo tutto l'arco del Novecento. Diceva giustamente Auguste Perret "l'architettura è ciò che rende bella una rovina".

Riferimenti bibliografici

Campos Venuti G. (2013), Patrimonio edilizio: rigenerazione VS espansione, in «Inforum» n.42, pp.6-9.
Rykwert J. (2005), La casa di Adamo in paradiso, Adelphi, Milano.

DOSSIER **urbanistica**

Ottobre 2013

Editore: INU Edizioni srl
Iscr. Tribunale di Roma
n. 3563/1995;
Iscr. Cciaa di Roma
n. 814190

Codirettori:
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria
centrale:
MONICA BELLI
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni:
M. FANTIN (presidente)
D. DI LUDOVICO (consigliere delegato)
F. CALACE, G. FERINA

Redazione, amministrazione e
pubblicità:
INU Edizioni srl
Via Ravenna 9b, 00161 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562
fax 06/68214773,
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio
direttivo nazionale:
CHIARA AGNOLETTI, ENRICO
AMANTE, CARLO ALBERTO BARBIE-
RI, DOMENICO CECCHINI
CLAUDIO CENTANNI, ENRICO
CORTI, GIUSEPPE DE LUCA, GIOR-
GIO DRI, ROBERTO GERUNDO,
MAURO GIUDICE. LUCA IMBERTI,
LA GRECA PAOLO, ROBERTO LO
GIUDICE, FRANCO MARINI, DANIEL
MODIGLIANI, FEDERICO OLIVA
MARIO PICCININI, PIERLUIGI
PROPERZI, RAFFAELLA RADOCCIA,
FRANCESCO ROSSI, LORENZO
ROTA, ANDREA RUMOR, VINCENZO
RUSSO, NICOLO' SAVARESE,
SILVIA CAPURRO, STEFANO
STANGHELLINI, MICHELE STRA-
MANDINOLI, MICHELE TALIA,
CARMELO TORRE, CLAUDIA TRILLO,
GIUSEPPE TROMBINI, GIOVANNA
ULRICI, SANDRA VECCHIETTI,
PIERGIORGIO VITILLO, SILVIA
VIVIANI, COMUNE DI LIVORNO
(BRUNO PICCHI), PROVINCIA
DI ANCONA (ROBERTO RENZI),
REGIONE UMBRIA

Progetto grafico:
ELENA DE ROIT
ELENA PANNACCIULLI

INU
Edizioni

