

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

**Sfide e opportunità
nella transizione**

A cura di:

Camilla Perrone

Benedetta Masiani

Federico Tosi

WORKING PAPERS – Urban@it

Collana diretta da Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Comitato scientifico

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

Staff editoriale

Letizia Chiapperino
Ambra Lombardi
Martina Massari

Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review



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

Questo numero

N°12, 2021

Titolo:

Una geografia delle politiche urbane
tra possesso e governo.

Sfide e opportunità nella transizione

A cura di:

Camilla Perrone, Benedetta Masiani,
Federico Tosi

ISBN 9788854970656 ISSN 2465 2059

DOI 10.6092/unibo/amsacta/6790

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

Urban@it - Centro nazionale
di studi per le politiche urbane
Via Saragozza, 8 40121 Bologna
www.urbanit.it

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

Progetto grafico:
Nicola Parise

UNA GEOGRAFIA DELLE POLITICHE URBANE TRA POSSESSO E GOVERNO

Sfide e opportunità nella transizione

a cura di

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

Una nuova collana per Urban@it 6

Valentina Orioli, Nicola Martinelli

Premessa 8

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

PARTE PRIMA

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

Il caso di Milano

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

Il caso di Torino

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

Il caso di Genova

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

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

Il caso di Firenze

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

Il caso di Roma

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

Il caso di Napoli

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

Il caso di Bari

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

PARTE SECONDA

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

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

PARTA TERZA

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

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

PARTE QUARTA

Politiche di digitalizzazione e rigenerazione urbana

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

UNA NUOVA COLLANA PER URBAN@IT

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

Fra gli impegni principali che coinvolgono le 16 Università attualmente aderenti a Urban@it¹ c’è la redazione e la pubblicazione di un Rapporto annuale sulle città, che rappresenta l’occasione per una riflessione comune sulle tematiche emergenti e un contributo alla messa a punto di politiche e linee di azione efficaci per il governo urbano².

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

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

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

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

2 Temi e autori dei Rapporti annuali, editi da Il Mulino, si possono vedere alla pagina dedicata del sito www.urbanit.it

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

Negli anni la rete di persone che alimenta il lavoro di Urban@it si è notevolmente estesa e i contributi ai Rapporti annuali, unitamente alle altre attività dell’associazione, sono cresciuti per numero, sistematicità e qualità. Nell’intento di valorizzare al meglio un patrimonio prezioso di conoscenza abbiamo progettato questa Collana che eredita il titolo “Working Papers – Urban@it” e l’ISSN delle nostre “storiche” pubblicazioni online³ organizzandole in una forma più strutturata.

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

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

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

Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Bologna, 8 ottobre 2021

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

REGOLAZIONE, PROPRIETÀ, INVESTIMENTI: LA DIMENSIONE PUBBLICA NEI GRANDI PROGETTI DI TRASFORMAZIONE URBANA NEL CASO GENOVESE¹

Giampiero Lombardini

Università degli Studi di Genova

dAD - Dipartimento di Architettura e Design

giampiero.lombardini@unige.it

ABSTRACT

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

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

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

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

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

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

LA TRASFORMAZIONE URBANA ATTRAVERSO GRANDI PROGETTI

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

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

IL GRANDE PROGETTO URBANO COME POLITICA PUBBLICA PER LO SVILUPPO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IL CASO GENOVESE, TRA REGOLAZIONE, PROPRIETÀ E INVESTIMENTO

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

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

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

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

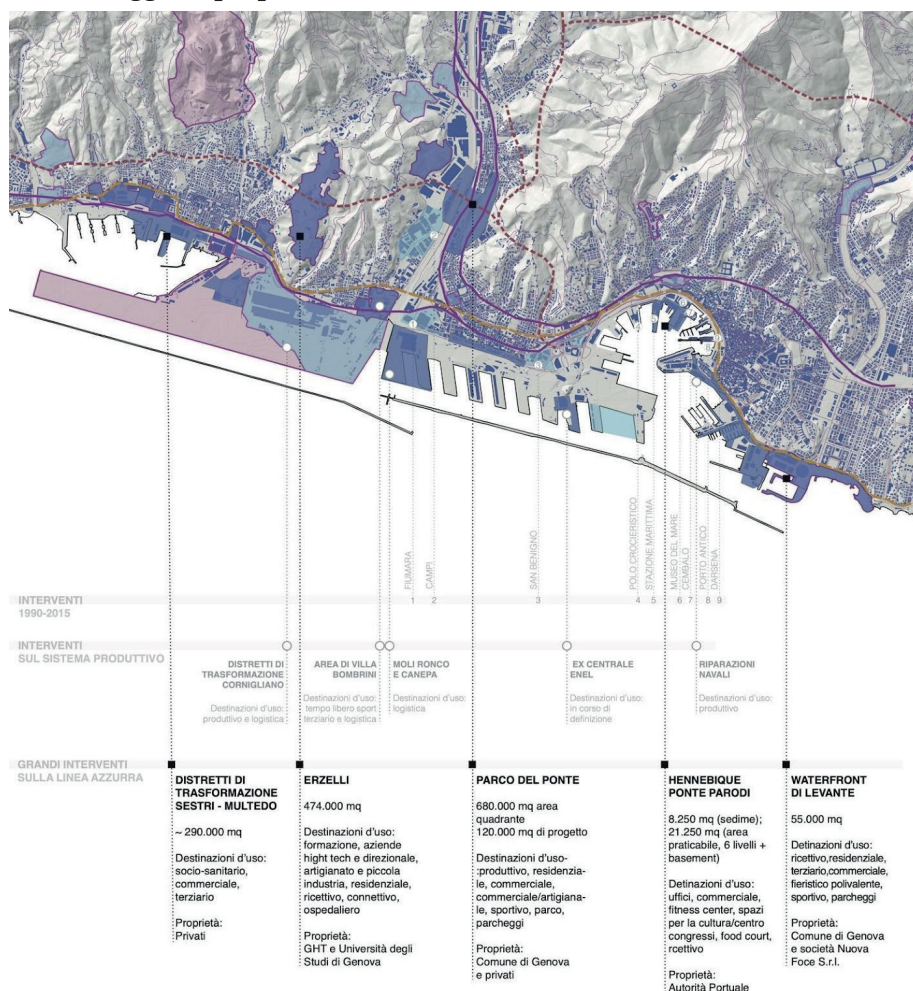


Figura 1 | Mappa dei principali interventi di rinnovo urbano attuati e in corso tra il 1990 e il 2020

Visto attraverso la lente dei grandi progetti urbani attualmente avviati, il caso genovese si presenta come un eccellente caso di studio per interpretare il passaggio da un contesto di attori locali, che nel periodo 1990-2004, si potevano inquadrare nella prospettiva della teoria della “*city growth machine*” (Molotch, 1976) o del regime urbano ad un panorama (2005-2021) dove invece un gruppo di attori locali coalizzato si sta rivolgendo all'esterno, dove soggetti immobiliari fortemente finanziarizzati trovano nel contesto di Genova importanti occasioni di sviluppo per il loro business. Le risorse che essi mettono a disposizione della città non sono solo economico-finanziarie² ma anche di marketing. Essendo inseriti in circuiti finanziari internazionali possono anticipare risorse ingenti e mediare da un punto di forza con gli attori locali. I quali peraltro non sono soggetti passivi: soprattutto le pubbliche amministrazioni proprietarie di vasti demani tendono a diversificare l'offerta del proprio portafoglio di opportunità, agendo sulla leva della proprietà delle aree e sulla capacità di poterne guidare gli sviluppi urbanistici (Lombardini, Rosasco, 2020), ma anche, a più vasto raggio, inserendo le varie proposte in un ampio ventaglio che compone il quadro di una città attiva e dinamica e proponendo quindi assieme alle aree una *vision* della città. Tutto questo è reso possibile dalla svolta registratasi oramai da tempo per la quale l'utilizzo dei capitali pubblici (e quelli privati invitati alla partnership) è orientato principalmente a riposizionare la città in termini competitivi piuttosto che a ridistribuire risorse. Ritorna così, in una versione più aggiornata, ad essere praticata l'ipotesi del *filtering-up*: si privilegiano le aree particolarmente significative non solo dal punto di vista del potenziale di rendita attivabile³ ma che al contempo quelle che garantiscono anche un alto contenuto simbolico⁴.

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

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

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

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

