Patrimonio immobiliare pubblico

Prospettive di rigenerazione per una città accessibile e di prossimità

Mara Ladu

UNICApress/ricerca

Tomorrow's cities #2

Mara Ladu è assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR), dove ha conseguito la Laurea Magistrale in Architettura (2014) e il Dottorato di Ricerca in Ingegneria Civile e Architettura (2019), con la tesi dal titolo "Rigenerazione del paesaggio urbano. Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico", che raccoglie gli esiti delle ricerche svolte presso l'Ateneo di Cagliari e l'Università di Newcastle (School of Architecture, Planning & Landscape).
Dal 2015 è abilitata all'esercizio della professione di Architetto e iscritta all'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Cagliari.
Nel luglio del 2018 ha contribuito a fondare l'Associazione Italiana Donne Ingegneri e Architetti – Sezione di Cagliari (A.I.D.I.A. Cagliari), entrando a far parte del Consiglio Direttivo.
Svolge attività didattica nell'ambito di corsi di laurea e di dottorato presso l'Università degli Studi di Cagliari e l'Università degli Studi di Trieste. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche e ha presentato il proprio contributo in occasione di conferenze e convegni di livello nazionale e internazionale.
La sua attività di ricerca e professionale ha come principale focus la pianificazione e la progettazione urbanistica, con particolare riferimento a politiche, strumenti e pratiche di intervento per la rigenerazione e lo sviluppo sostenibile di città e territori.

UNICApress/ricerca

Tomorrow's cities
#2

TOMORROW'S CITIES

Collana diretta da Luigi Mundula
Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR)

Comitato Scientifico

Sabrina Auci - Università degli studi di Palermo
Ginevra Balletto - Università degli studi di Cagliari
Giovanni Ciofalo - Sapienza Università di Roma
Federico Cugurullo - Trinity College Dublino
Stefano Epifani - Fondazione Digital Transformation Institute
Chiara Garau - Università degli studi di Cagliari
Natalia Garcia - Fondazione Siemens Colombia
Emilio Ghiani - Università degli studi di Cagliari
Julia Girardi Hoog - Technische Universität Wien
Kurt Hilgenberg - Technische Universität Berlin
Monica Morazzoni - Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM Milano
Maria Paradiso - Università degli studi di Napoli "Federico II"
Paola Zamperlin - Università degli studi di Pisa

Patrimonio immobiliare pubblico.
Prospettive di rigenerazione per una città accessibile e di prossimità

Mara Ladu

Cagliari
UNICApress
2022

Patrimonio immobiliare pubblico. Prospettive di rigenerazione per una città accessibile e di prossimità
Mara Ladu

Sezione Ricerca
Collana: Tomorrow's city #2

Immagine della copertina: Mara Ladu

Impaginazione: Mara Ladu

© Mara Ladu e UNICApress, 2022
CC-BY-ND 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/)

Cagliari, UNICApress, 2022 (http://unicapress.unica.it)
ISBN 978-88-3312-078-2 (versione online)
978-88-3312-079-9 (versione cartacea)
DOI https://doi.org/10.13125/unicapress.978-88-3312-078-2

Ai miei genitori e ai miei fratelli, per avermi permesso di volare,
certa che in loro avrei sempre trovato un porto sicuro.

A Francesco, per aver scelto di stare al mio fianco
e supportarmi costantemente.

Ai docenti, che mi hanno insegnato l'inestimabile valore della ricerca,
per le nostre vite e per quelle delle generazioni che verranno.

A tutti i parenti, amici, colleghi e conoscenti, che con affetto e stima
hanno contributo a rendere questo percorso davvero speciale.

INDICE

11 **Prefazione**
Pasquale MISTRETTA

13 **Premessa**
Ginevra BALLETTO

15 **Introduzione**

I. PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO. CATEGORIE, DISCIPLINA, PROSPETTIVE

19 1.1 Beni pubblici
21 *1.1.1 Beni demaniali e beni patrimoniali*
29 *1.1.2 Patrimonio della pubblica amministrazione in cifre*
32 1.2 Spazio pubblico
35 1.3 Città pubblica
36 *1.3.1 Città pubblica come elemento generatore della forma urbana*
41 *1.3.2 Città pubblica come erogatore di servizi*
43 *1.3.3 Città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile*

II. POLITICHE. GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

53 2.1 Elementi del dibattito
56 2.2 Soggetti
57 2.3 Strumenti
57 *2.3.1 Inventario*
59 *2.3.2 Alienazione, cartolarizzazione e fondi immobiliari*
61 *2.3.3 Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari*
62 *2.3.4 Concessioni di valorizzazione*
63 *2.3.5 Programmi unitari di valorizzazione (PUV) e Programmi unitari di valorizzazione territoriale (Puvat)*
63 *2.3.6 Federalismo Demaniale*
65 2.4 Progetti
65 *2.4.1 Razionalizzazione e riqualificazione*
67 *2.4.2 Valore Paese*
71 *2.4.3 Grandi Infrastrutture - Caserme Verdi*

III. PIANI E PROGETTI. LA CITTÀ PUBBLICA NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E STRATEGICA

79 3.1 Riforma urbanistica e Nuovo Piano
82 *3.1.1 Piano Strutturale Comunale di Bologna*
83 3.2 Progetti strategici per rigenerare la città pubblica
86 *3.2.1 Roma Capitale*
87 *3.2.2 Schio*
88 *3.2.3 Vicenza*
89 *3.2.4 Bologna*
91 3.3 Piano Strategico Metropolitano
93 *3.3.1 Città Metropolitana di Milano*
96 *3.3.2 Città Metropolitana di Cagliari*

IV. PRATICHE DI INTERVENTO. RIUSO TEMPORANEO E GESTIONE COLLABORATIVA DEI BENI COMUNI URBANI

103 4.1 Temporalità degli organismi urbani. Origini e attualità
104 4.2 Riuso temporaneo e rigenerazione urbana
106 *4.2.1 Manuale per il riuso temporaneo degli spazi in abbandono*
107 4.3 Verso una cultura istituzionale e amministrativa basata sul principio di sussidiarietà
108 *4.3.1 Beni comuni e Regolamento per l'amministrazione condivisa*
110 4.4 Il progettista di Quartiere

V. METRICHE. INDICATORI PER LA CITTÀ DI PROSSIMITÀ

117 5.1 Visioni di città nel post Covid-19
118 5*.1.1 Accessibilità e mobilità. Nuovi equilibri*
119 *5.1.2 Spazio pubblico e connettivo urbano. Valori e indirizzi*
121 5.2 Città dello sport
123 *5.2.1 Salute, sport e spazio urbano. Indicatori per lo Sport City Planning*
126 *5.2.2 Misurare la sportività urbana. L'Urban Physical Activity Index*
128 5.3 Città dei 15 minuti
129 *5.3.1 Enclave urbane VS Camminabilità*
130 *5.3.2 Misurare la camminabilità urbana. Il Walkability Big Building index*
130 *5.3.3 Dal Walkability Big Building index al Circular City index*
133 *5.3.4 Il caso della città di Cagliari*

VI. STRUMENTI. CITY DASHBOARD PER CONOSCERE, PROGRAMMARE, MONITORARE

145 6.1 Governance urbana e big data
146 *6.1.1 Modelli di dashboard a confronto*
148 6.2 Il contesto italiano. Criticità e prospettive
149 *6.2.1 Dall'inventario delle proprietà pubbliche al geoportale*
153 6.3 City Dashboard per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico
154 *6.3.1 Set di dati: input e output*
155 *6.3.2 Schema concettuale*

161 **Questioni aperte**

Prefazione

di Pasquale Mistretta

Il governo e le modalità d'uso del territorio hanno sempre rappresentato un argomento centrale del dibattito urbanistico e politico, e continuano ad essere attuali nonostante le diverse ipotesi di interpretazione e di gestione delle normative corrispondenti, sia per azioni di mano pubblica, sia per interventi dei privati. Si tratta di una materia di largo spettro, nella quale lo studio di Mara Ladu trova un approccio investigativo originale nell'articolazione delle voci, al fine di comprendere e interpretare processi in corso, e nella proposta di strumenti per un agire concreto.

Il manoscritto, suddiviso in più sezioni, costituisce un importante contributo di ricerca sui metodi conoscitivi, sulle forme di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche nella più ampia accezione di città pubblica, analizzando e proponendo efficaci strategie d'azione.

Interventi finalizzati al recupero del costruito come patrimonio riutilizzabile e, per altro verso, a quello dei centri storici e delle periferie. I primi, pur presentando più complesse condizioni per una riconversione che non comprometta il significato originario delle testimonianze materiali e immateriali, si confermano una risorsa non rinunciabile per gli aspetti culturali e per la conservazione del tessuto urbanistico, anche alla luce delle attuali sfide imposte dalla transizione ecologica.

Si tratta, com'è noto, di un problema-obiettivo, soprattutto in Italia, dove un imperante deregulation da una parte minaccia la salvaguardia, dall'altra si apre con maggiore propensione alle trasformazioni, depotenziando la materia urbanistica. Infatti, nelle aree di margine e/o periferiche, sebbene il discorso possa apparire più semplice, anche dinanzi ad ampi spazi ancora disponibili, non si possono sottovalutare le criticità del patrimonio obsoleto che fa riferimento agli interventi di edilizia economico-popolare degli anni '50-'60, anche nell'ottica di contrastare il consumo di suolo.

In ragione di ciò, la rigenerazione del patrimonio pubblico richiede di essere affrontata non in maniera settoriale e circoscritta, ma, piuttosto, secondo un approccio integrato e all'interno di una dimensione ecosistemica. Questo significa che il processo deve chiarire perché e per chi l'azione sugli edifici e sugli spazi pubblici deve essere affrontata, considerando gli anziani e il relativo fabbisogno di servizi, diversamente dalle recenti configurazioni dei nuclei familiari, con il relativo fabbisogno di alloggi, servizi e spazi comuni.

La ricerca interpreta il patrimonio immobiliare pubblico, specie quello non utilizzato o parzialmente utilizzato, come elemento funzionale a una generale ridefinizione dell'assetto organizzativo per una città accessibile e di prossimità. Il che comporta un'adeguata programmazione della dotazione dei servizi alle diverse scale, assumendo il quartiere come dimensione strategica di pianificazione e progetto.

Per dare concretezza attuativa, sono proposte apposite metriche con le quali valutare le potenzialità della rigenerazione del patrimonio utilizzabile (dismesso, obsoleto), anche in una prospettiva di dual use delle strutture. Inoltre, lo studio si concentra sul ruolo delle comunità nell'ambito delle

operazioni di rifunzionalizzazione del costruito orientate ad un sistema urbano aperto e multiuso, riducendo squilibri e tensioni tra zone centrali e periferie. Questo passaggio, che non è del tutto scontato, viene affrontato dalla ricercatrice Mara Ladu in modo rigoroso, evidenziando il contributo attivo della cittadinanza attraverso formule di governare collaborativa che rafforzano il senso civico in funzione della cura dei "beni comuni", in linea con il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

Concretezza, non utopia, che si sostiene attraverso la città tecnologica e i nuovi canali di comunicazione smart tra settori di governance urbana a supporto di una migliore integrazione tra istanza di recupero del patrimonio e obiettivi delle diverse politiche pubbliche.

Ebbene, in questo manoscritto, le tematiche, la metodologia e gli indirizzi per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico per una città accessibile e di prossimità trovano originale approfondimento anche nelle elaborazioni grafiche e nella nutrita ricerca bibliografica.

Gli scenari proposti tengono conto della dimensione urbana e delle determinanti funzionali e organizzative più idonee e coerenti per raggiungere gli obiettivi di una efficace gestione e la valorizzazione dell'asset pubblico nel prossimo futuro.

Premessa

di Ginevra Balletto

Il patrimonio immobiliare pubblico entra pienamente nel dibattito politico e disciplinare sul governo della città, impegnato a garantirne la razionalizzazione e il riutilizzo dell'esistente nell'ambito di importanti cambiamenti di natura demografica e delle principali transizioni in corso: energetica, ecologica e digitale.

I bisogni della città contemporanea, infatti, richiedono una gestione dei beni pubblici capace di costruire un nuovo rapporto tra città pubblica, comunità insediata e city users. Si tratta, tuttavia, di un compito arduo anche a causa dei tanti e diversi approcci attribuibili agli enti pubblici preposti, così come agli stakeholders, direttamente o indirettamente coinvolti, che non consentono di maturare e supportare un pensiero unitario. La conciliazione tra interesse pubblico e interesse privato, coerente con gli obiettivi di una chiara prospettiva di azione futura, appare sempre più necessaria per dar seguito agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

All'interno di questo quadro, assumono grande importanza la scala urbana e quella metropolitana, dove si condensano le sfide del cambiamento climatico e della transizione ecologica. Più precisamente, nel solco di un evidente "*back to the city*" o "*back to downtown*", le città europee rappresentano uno spazio privilegiato per un dibattito acceso e vivace sulle strategie politiche di trasformazione e rigenerazione dell'esistente. Sono aree urbane esito di un lungo processo di stratificazione, di valori e attributi, nelle quali è possibile leggere la storia delle comunità e dei loro insediamenti, configurare nuove forme di utilizzo del costruito e di accessibilità. Infatti, se da una parte il nucleo antico e la città consolidata incorporano grandi complessi pubblici o di interesse pubblico espressione della vita civile e democratica, sovente al termine del loro primo ciclo di vita, al contempo, quegli stessi tessuti, pensati e realizzati secondo i principi della prossimità, sono caratterizzati da un sistema di assi e nodi ben più denso e ramificato di quello rinvenibile nelle aree di più recente espansione. C'è quindi la possibilità di ridisegnare una nuova prossimità, di concretizzare i principi alla base del modello della "*15 minutes city*".

I beni pubblici, tuttavia, specialmente i grandi fabbricati o i complessi immobiliari che denotano intere porzioni di città e che si configurano come vere e proprie enclave urbane, non sono più compatibili con le nuove esigenze di camminabilità, porosità e attraversabilità della città contemporanea. Si tratta di elementi ostili alla città, rifiutati dalla città stessa e, dunque, divenuti quasi degli scarti, ossia il prodotto di un processo che, una volta esauritosi, non è stato in alcun modo riassorbito e metabolizzato. Queste realtà producono esternalità negative dirette e indirette. Le enclave urbane propagano il loro effetto anche nell'immediato contesto, andando progressivamente a trasformare uno spazio che per definizione era centrale. Questa marginalità non è soltanto estetica o funzionale, ma si traduce ben presto anche in disagio sociale, impedendo che la città si prepari all'ottimizzazione, al bello, al creativo, alla condivisione.

In questo senso, la rigenerazione del costruito, che è sempre esistita (i manufatti del passato sono stati oggetto di vari riutilizzi e reinterpretazioni), deve puntare a gene-

rare benefici per la cittadinanza in termini di creazione di spazio pubblico, offerta di servizi e funzioni centrali di interesse pubblico, anche per il tramite della cultura e del tempo libro, che promuovono forme di coesione. Allo stesso tempo, i beni pubblci, che assume centralità fisica, possono assumere anche centralità funzionale all'interno di un più complesso progetto di accessibilità urbana, in risposta alle esigenze di natura sanitaria scaturite dalla pandemia da Covid-19, alla domanda di inclusione sociale e di riscoperta della capacità di coesione della civitas.

In definitiva, la rigenerazione dell'asset pubblico richiede capacità di visione, un progetto politico forte che faccia leva sul progresso e sull'avanzamento tecnologico per dare risposte concrete e veloci ai frequenti fenomeni di dismissione e abbandono. Nonostante i tempi delle trasformazioni siano molto più lenti che nel passato, anche alla luce dei numerosi attori coinvolti, alcune iniziative promosse dalle amministrazioni centrali e locali fanno intravedere esiti positivi.

Sebbene la strada sia ancora lunga, le occasioni per dibattere e divenire a soluzioni convincenti che non siano solo della musealizzazione o della rifunzionalizzazione scontata non mancano e rappresentano un momento di riflessione per comprendere che le città possono accogliere anche funzioni sino ad oggi estranee (si pensi all'industria 4.0). In questo senso, i grandi contenitori pubblici possono diventare la sede privilegiata per le avanguardie urbanistiche.

In un momento storico fortemente connotato da un "*back to the city*", l'urbanistica ha l'opportunità di contribuire a rinnovare il patrimonio costruito esistente perché il futuro della città sta proprio nelle sue parti più stratificate, ricche di storia e significati, che hanno resistito al tempo e agli eventi.

Introduzione

di Mara Ladu

Il volume è frutto delle riflessioni maturate durante il Corso di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura, presso l'Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR), sotto la supervisione della prof. ssa Emanuela Abis e del prof. Antonello Sanna, e i contributi del prof. Pasquale Mistretta e della prof.ssa Anna Maria Colavitti. L'attività ha trovato sintesi nella tesi dal titolo "Rigenerazione del paesaggio urbano. Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico. Cagliari come caso applicativo", discussa nel mese di febbraio del 2019.

Successivamente, il tema della rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico è stato approfondito con il gruppo di lavoro coordinato dalla Prof.ssa Ginevra Balletto (DICAAR) e dal Prof. Giuseppe Borruso (Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Matematiche e Statistiche - DEAMS), nell'ambito di progetti di ricerca, convenzioni scientifiche, workshop, scuole internazionali, congressi e seminari, corsi di laurea e di dottorato, che hanno permesso di indagare il ruolo della componente pubblica della città esistente e le opportunità della sua valorizzazione nei processi di progettazione urbana sostenibile e di pianificazione strategica.

In particolare, si fa riferimento all'importante esperienza maturata all'interno del gruppo di lavoro interdisciplinare costituito per la redazione del Piano Strategico della Città Metropolitana di Cagliari, che ha visto il prof. Luigi Mundula (Università per stranieri di Perugia, Dipartimento di Scienze umane e sociali internazionali SUSI) come capo progetto, e del gruppo di lavoro tecnico scientifico impegnato nella redazione della Valutazione di Impatto Ambientale - Documento di Scoping per il progetto di realizzazione del nuovo Stadio di Cagliari, che vede la Prof.ssa Ginevra Balletto come responsabile scientifico.

A questi si aggiungono le attività relative ai seguenti progetti di ricerca: "Progetti di ricerca fondamentale o di base per l'attuazione degli interventi nell'ambito della ricerca per il "Piano Sulcis" TSulki: Turismo e Sostenibilità nel Sulcis" finanziato da Sardegna Ricerche e avente come responsabile scientifico il Prof. Corrado Zoppi (DICAAR); "Investigating the relationships between knowledge building and design and decision making in spatial planning with geodesign" finanziato dalla Fondazione di Sardegna e avente come responsabile scientifico il Prof. Michele Campagna (DICAAR).

Il presente manoscritto è stato possibile anche grazie al contributo del corpo docente sopra richiamato, di tutti gli altri professori e colleghi che hanno condiviso il percorso, nonché del personale tecnico e amministrativo della medesima Università degli Studi di Cagliari.

Il tema della gestione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è da tempo al centro del dibattito scientifico internazionale e sta assumendo un ruolo sempre più importante nell'attuazione delle agende politiche dei governi.

In Italia, dove l'asset pubblico rappresenta una componente significativa della città esistente, sia in termini quantitativi che qualitativi, l'efficace gestione del patrimonio appartenente allo Stato e agli altri Enti territoriali si rivela fondamentale per accompagnare lo sviluppo delle comunità e per rispondere alle stesse prerogative del buon andamento degli enti pubblici.

Il presente volume, suddiviso in sei capitoli, affronta in maniera organica il tema della conoscenza, della gestione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, all'interno di un'ambiziosa prospettiva di rigenerazione urbana coerente con i principi alla base della città sostenibile, nelle sue declinazioni di *15 minutes City*, *Sport City e Proximity City*.

A partire dalla definizione dell'oggetto del saggio, il patrimonio immobiliare pubblico, il contributo esplora sfide e opportunità di politiche, piani e progetti, pratiche e strumenti per guidare l'azione consapevole su questa importante componente della città esistente.

Il Capitolo I è dedicato a una disamina dell'evoluzione del concetto di patrimonio immobiliare pubblico, dalla nozione e classificazione codicistica dei beni pubblici al concetto di spazio pubblico, così come concepita da importanti documenti di indirizzo di livello nazionale e interazionale, e alla dimensione della città pubblica. Il passaggio dalla definizione di bene pubblico al concetto di spazio pubblico e, infine, di città pubblica, segna l'evoluzione di un approccio all'analisi dello spazio urbano che, dalla classificazione e dalla disciplina degli oggetti patrimoniali converge verso un'interpretazione organica e sistemica della componente pubblica della città esistente. In particolare, il contributo riconosce tre principali ruoli alla città pubblica, che concorrono alla sua stessa definizione: la città pubblica come elemento morfogenetico generatore della forma urbana; la città pubblica come erogatore di servizi; la città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile.

Questa rinnovata concezione dell'asset pubblico come elemento cardine nella costruzione degli insediamenti urbani e come presidio per le comunità insediate è sempre più presente anche negli orientamenti che guidano la definizione delle politiche di gestione e valorizzazione dei beni immobili pubblici dello Stato e degli Enti territoriali, approfondite nel Capitolo II.

L'analisi dei principali provvedimenti normativi emanati nel corso degli anni consente di fare luce sugli istituti introdotti a supporto della gestione e della valorizzazione del patrimonio, differenziati sia dal punto di vista delle procedure ad essi sottese, sia delle finalità perseguite. Tali strumenti, alla base dell'attuazione dei principali progetti in capo all'Agenzia del Demanio e ad altri organismi pubblici titolari di beni, contemplano sia la cessione in via definitiva dell'asset, da parte dell'Ente, attraverso l'alienazione, sia la sua conservazione per finalità di valorizzazione. È soprattutto nelle iniziative promosse negli ultimi due decenni che si manifesta la concezione dei beni pubblici come asset strategico per il futuro delle comunità e dello stesso sistema-paese.

L'approccio place-based alle politiche di gestione e valorizzazione dell'asset pubblico trova coerenza anche nel ruolo attribuito all'insieme delle proprietà pubbliche negli strumenti di pianificazione locale e nei piani strategici metropolitani.

In questo senso, il Capitolo III indaga su esperienze di pianificazione che intendono la città pubblica come un'armatura di attrezzature e servizi da implementare attraverso strumenti di vecchia e nuova generazione.

All'interno di questo quadro, l'importanza di garantire una maggiore integrazione tra gli obiettivi di efficace gestione dell'asset pubblico e le istanze di sviluppo dei contesti urbani e territoriali ha portato a sviluppare una metodologia per l'analisi quali-quantitativa del ruolo attribuito alla città pubblica nell'attuazione delle agende che caratterizzano recenti esperienze di pianificazione strategica metropolitana in Italia. Il volume ne riporta l'applicazione ai casi studio dei

piani strategici delle città metropolitane di Cagliari e Milano.

Passando dal livello della pianificazione a quello del progetto, le difficoltà emerse nella definizione e nell'attuazione delle operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, fortemente condizionate non solo dal numero di attori pubblici e privati messi in gioco e dalle relative priorità, ma anche dalla variabile economica del mercato e dalla velocità con cui evolvono le comunità, i loro bisogni e le loro asserzioni, hanno reso necessario un approfondimento sulle pratiche di riuso temporaneo che si stanno affermando, anche in Italia, come forma di riutilizzo e risignificatone, almeno in via transitoria, dei tanti spazi in abbandono. Il Capitolo IV evidenzia come il tema sia strettamente legato alla definizione di appositi strumenti per guidare le iniziative di riappropriazione promosse dai cittadini, in forma singola o associata, che richiedano alle amministrazioni locali la disponibilità di immobili per usi legati alla dimensione sociale, abitativa e lavorativa. L'adozione del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" da parte di numerosi Enti in Italia è segno di una rinnovata cultura politica e amministrativa aperta ad accogliere l'iniziativa popolare, a stimolare l'innovazione sciale, la partecipazione delle comunità alla gestione della cosa pubblica, contribuendo in tal modo a rafforzare il principio di sussidiarietà orizzonte sancito dal dettato costituzionale.

Ma ancora, sulla base dell'attenta osservazione degli effetti prodotti dai fenomeni di dismissione, abbandono, sottoutilizzo e isolamento del patrimonio immobiliare pubblico, ad uso civile e militare, e delle nuove sfide imposte dall'emergenza sanitaria e dalla transizione ecologica, il Capitolo V propone metriche per valutare il livello di attrattività sportiva della città e il livello di camminabilità urbana dei grandi compendi immobiliari pubblici in uno scenario ex ante e ex post-intervento.

A partire dal presupposto che l'azione su questo asset debba essere intrapresa all'interno di più ampi progetti di rigenerazione urbana che tengano conto dell'assetto organizzativo - funzionale delle aree urbane, dell'offerta di servizi, dell'accessibilità e della mobilità sostenibile, il manoscritto ha riconosciuto allo spazio pubblico, nella sua componente di spazi aperti (piazze, aree di pertinenza delle proprietà pubbliche, connettivo urbano) e coperti (edifici e complessi di beni) un ruolo fondamentale nel perseguire i principi alla base dei modelli di città dei 15 minuti o di prossimità, di città sportiva e, infine, circolare. L'applicazione degli indici al caso studio di alcune delle principali enclave civili e militari presenti nella città di Cagliari evidenzia l'incisività delle azioni sul patrimonio nel perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Infine, il Capitolo VI si focalizza sull'analisi dell'attuale strumentazione tecnica a supporto delle amministrazioni centrali e locali per organizzare e gestire la conoscenza sul patrimonio immobiliare pubblico, arrivando a proporre il framework per lo sviluppo di una City Dashboard, intesa come uno strumento di natura conoscitiva, programmatica e, nei casi più maturi, partecipativa. La definizione del set di dati sul patrimonio e delle informazioni relative all'ecosistema urbano rappresenta il primo passo verso la costruzione di banche dati implementabili, estremamente funzionali a garantire la tanto auspicata integrazione tra gli obiettivi di gestione e valorizzazione del patrimonio e istanze di sviluppo e pianificazione di città e territori, in linea con il paradigma della città circolare, che rappresenta la dimensione di ragionamento e azione più complessa nella governance urbana

PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO. CATEGORIE, DISCIPLINA, PROSPETTIVE

1.1 Beni pubblici

Il termine patrimonio, che deriva dal latino *patrimonium*, der. di *pater* -tris «padre» e *munus* - «dovere, dono», divenuto poi "le cose appartenenti al padre", indica il complesso dei beni, mobili o immobili, che una persona (fisica o giuridica) possiede (Choay, 1995; Pereira Roders, 2007; Vecco, 2007; Boriani e Scaramozzino, 2013; Tosco, 2014; Capozzi, 2021).

Se genericamente il "bene" designa tutto ciò a cui viene attribuito valore, pregio, dignità qualsiasi, sia esso un oggetto materiale o spirituale, nel diritto assume una connotazione più circoscritta. Il Codice civile (c.c) del 1942, che dedica alla disciplina dei beni il Titolo I del Libro III - Della proprietà (art. 810-831), definisce i beni come le «cose che possono formare oggetto di diritti» (art. 810 c.c.) (Castorina e Chiara, 2008) . Dunque, in senso giuridico, non tutte le cose costituiscono "bene". Si pensi a ciò che gli antichi chiamavano "*res communes omnium*", ossia le cose non appartenenti né ai privati, né ad una collettività politica, ma lasciate in godimento a tutti gli esseri umani (per es., l'aria, il mare, l'acqua corrente) (Sini, 2008; Dani, 2014; Romeo, 2022). Il c.c. distingue i beni mobili da quelli immobili, sancendo che:

«Sono beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo. Sono reputati immobili i mulini, i bagni e gli altri edifici galleggianti quando sono saldamente assicurati alla riva o all'alveo o sono destinati ad esserlo in modo permanente per la loro utilizzazione. Sono mobili tutti gli altri beni» (art. 812 c.c).

In virtù del significato attribuito all'aggettivo "pubblico", dal lat. *publĭcus*, affine a popŭlus «popolo», ossia ciò che riguarda la collettività, considerata nel suo complesso e in quanto parte di un ordine civile (cittadinanza o nazione) (1), con l'espressione "beni pubblici" (Sanna, 2006; Police, 2008; Longo, 2020) si fa riferimento ai beni che appartengono allo Stato o ad altro ente pubblico e che costituiscono gli strumenti attraverso cui la Pubblica amministrazione (PA) realizza le finalità assegnatele dall'ordinamento (Falanga et al., 2013, p. 13). Tale definizione, che si basa su criteri soggettivi (la sola appartenenza ad un ente pubblico) e oggettivi (la sola funzione di pubblico interesse), chiarisce come la categoria dei beni pubblici così individuata comprenda solo quei beni che appartengono ad enti pubblici e che, al contempo, sono destinati a finalità pubbliche (Fig. 1). Sono due le principali peculiarità dei beni pubblici: l'assenza di rivalità, che si traduce nell'assenza di limitazione o di impedimento totale al godimento di quel bene da parte di altri soggetti; la non escludibilità, ossia l'impossibilità di impedire, legalmente o tecnicamente, il godimento di quel bene da parte di altri soggetti.

L'ordinamento giuridico non fornisce una specifica definizione di "beni pubblici" ma, piuttosto, individua categorie di beni sulla base di determinate caratteristiche comuni, quali la finalità pubblica e le limitazioni alla disponibilità, all'uso e alla tutela (Castorina e Chiara, 2008).

Il primo riferimento normativo si ha nell'art. 42 della Costituzione della Repubblica italiana, che individua due generi di proprietà, quella pubblica e quella privata, affermando che «i beni appartengono allo Stato, ad enti pubblici o a privati».

Più precisamente, ai sensi del c.c. si individuano tre categorie di beni dello Stato in relazione al diverso regime di utilizzo cui sono destinati (Centofanti, 2007; Rigamonti, 2015; Angelone et al., 2018; Colombo, 2020; Centofanti et al., 2021):

-i beni demaniali, ossia il complesso dei beni immobili o universalità di beni immobili appartenenti allo Stato e ad altri enti pubblici territoriali e che, per natura o per legge, soddisfano direttamente i bisogni collettivi;

Figura 1 - Via Università, antico quartiere di Castello, Cagliari. In primo piano, sulla destra, il Teatro Civico. In secondo piano, sulla sinistra, il Palazzo Belgrano, sede del Rettorato dell'Università degli Studi di Cagliari. Sullo sfondo, la Torre e la Porta dell'Elefante. Foto dell'autore, 2022.

-i beni patrimoniali, ossia tutti gli altri beni non demaniali, mobili o immobili, appartenenti allo Stato e ad altri enti pubblici territoriali, che costituiscono il cosiddetto patrimonio dello Stato e, rispettivamente, degli altri enti pubblici.

Sono indisponibili i beni patrimoniali che, per legge o uso, sono destinati a scopi pubblici; sono disponibili i beni patrimoniali non destinati direttamente e indirettamente al perseguimento di fini pubblici ma strumentali all'esercizi dei pubblici poteri della PA.

La classificazione qui proposta e approfondita nel paragrafo successivo si rifà alla disciplina dei beni pubblici così come ordinata dal c.c., sebbene sia importante sottolineare che, successivamente alla sua entrata in vigore, diversi aggiornamenti normativi hanno modificato l'originaria condizione giuridica caratteristica di ciascuna categoria di beni (Renna, 2009). Infatti, la crisi finanziaria che negli ultimi decenni ha colpito anche il settore pubblico ha portato il legislatore a adottare una disciplina improntata a criteri di tipo prevalentemente economico, con l'obiettivo di rendere i beni pubblici, anche quelli demaniali, alienabili e commerciabili, almeno in parte (Renna, 2004; Gámbaro, 2007; Vaciago, 2007).

Inoltre, nell'ambito di un più generale aggiornamento normativo in materia di beni pubblici (Fiorentini, 2019), il Disegno di Legge Delega presentato nel 2008 dalla Commissione presieduta da Stefano Rodotà (2) ha introdotto nel dettato normativo italiano il concetto di "bene comune" (Mattei, 2012) come terza categoria di beni, oltre a quelle rappresentate dai beni pubblici e dai beni privati (si veda Capitolo IV). Sono beni comuni «le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», siano esse appartenenti a soggetti pubblici o privati, per le quali si rende necessario garantire la fruizione collettiva e la salvaguardia per le future generazioni.

È evidente la propensione al superamento del criterio soggettivo di distinzione tra beni privati e beni pubblici per assumere, invece, un criterio fondato sulla destinazione del bene (Fidone, 2017), che è anche espressione di una volontà popolare di difesa dei principi costituzionali contro la possibile minaccia delle privatizzazioni neoliberiste (Bailey e Mattei, 2013).

Ma ancora, aggiornamenti legislativi investono anche la categoria dei "beni collettivi" (Caliceti et al., 2019; Chiantini e Conte, 2022), così come definita dall'art. 3 della Legge 20 novembre 2017, n. 168 recante "Norme in materia di domini collettivi", provvedimento che attualizza l'antico istituto giuridico dei domini collettivi. Proprio in virtù del riconoscimento della collettività come titolare del possesso fondiario di tali forme di demanio (Caliceti, 2019), i beni collettivi sono per certi versi riconducibili alla categoria dei beni comuni (Fidone, 2017).

All'interno di questo quadro si inseriscono profonde riflessioni contemporanee attraverso cui è possibile attribuire nuovo significato e nuovi valori alla dimensione pubblica, andando oltre gli aspetti prettamente giuridici e normativi, per andare a considerare quelli dell'interazione socio-spaziale, del rapporto tra pratiche di riappropriazione spaziale e potere istituzionale (Ostanel e Cancellieri, 2014).

Alla luce delle suddette considerazioni, il presente saggio approfondisce le tradizionali categorie di beni pubblici e indaga sulle recenti interpretazioni della componente pubblica della città esistente, che travalicano gli aspetti di natura proprietaria per andare a considerare dimensioni più articolate dello spazio urbano collettivo.

1.1.1 Beni demaniali e beni patrimoniali

In base al dettato del Codice civile, che ancora oggi costituisce la principale fonte di diritto per la classificazione dei beni immobili pubblici, i beni dello Stato si dividono in due principali categorie, sottoposte a un particolare regime giuridico: i beni demaniali e i beni patrimoniali (Castorina e Chiara, 2008; Falanga et al., 2013; Angelone et al., 2018; Passalacqua, 2019; Centofanti et al., 2021) (Tab. 1; Box_01).

Tabella 1 - Categorie di beni immobili di proprietà dello Stato. Elaborazione dell'autore.

Beni pubblici			
Beni demaniali		**Beni patrimoniali**	
Demanio necessario	Demanio accidentale	Patrimonio indisponibile	Patrimoniali disponibile
- demanio marittimo (lido del mare; spiaggia; porti; rade; lagune; foci dei fiumi; canali) - demanio idrico (tutte le acque destinate a fini di pubblico interesse: fiumi, laghi, torrenti; acque sorgenti - tranne quelle minerali e termali, disciplinate come le miniere -; rivi e fossati; acque sotterranee quando sono portate in superficie; ghiacciai; porti e approdi per la navigazione interna) - demanio militare (tutte le opere permanenti destinate alla difesa nazionale: fortezze; piazzeforti; installazioni missilistiche; linee fortificate; porti e aeroporti militari; ricoveri antiaerei)	- demanio stradale (strade, autostrade) - demanio aeronautico civile - demanio ferroviario (strade ferrate) - aerodromi - acquedotti - demanio culturale (beni di interesse storico, artistico, archeologico, di proprietà di enti pubblici)	- demanio forestale dello Stato - miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere (quando la disponibilità è sottratta al proprietario del fondo) - beni di interesse storico, artistico, archeologico - beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica - beni militari (le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra) non rientranti nel demanio militare - edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi; altri beni destinati a un pubblico servizio	- beni corporali, che coincidono con i beni immobili - beni incorporali: denaro che l'ente incassa a qualsiasi titolo - beni immobili vacanti - eredità giacenti
Disciplina giuridica		Disciplina giuridica	
- sono inalienabili - non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi - non possono essere oggetto di possesso (art. 1145 c.c.) - non sono usucapibili - non sono assoggettabili ad esecuzione forzata - non sono espropriabili - non possono essere oggetto di ipoteca (art. 2810 c.c.)		- sono inalienabili (l'alienazione può avvenire solo a condizione che il bene non venga sottratto alla sua specifica destinazione, se non nei modi stabiliti dalle norme di legge -art. 828 c.c.-) - non sono usucapibili - non sono assoggettabili ad esecuzione forzata - sono espropriabili	- sono alienabili - possono formare oggetto di diritti reali a favore di terzi - sono usucapibili - sono assoggettabili ad esecuzione forzata - sono espropriabili per pubblica utilità

Beni demaniali.

Per beni demaniali (art. 822 c.c.), si intende il complesso dei beni immobili, e relative pertinenze, appartenenti allo Stato e ad altri enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) e che, per natura o per legge, soddisfano direttamente i bisogni collettivi. Pertanto, tali beni sono sottoposti alle norme del diritto pubblico (Iaselli, 2014).

L'art. 822 del c.c. recita che appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico «il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale». Inoltre, qualora appartengano allo Stato, fanno parte del demanio pubblico anche «le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico». Questi ultimi beni sono soggetti al regime del demanio pubblico anche quando appartengono alle Regioni, alle Province o ai Comuni (art. 824 c.c.). Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali.

Dunque, si tratta di beni di proprietà pubblica molto diversi tra loro, dei cui benefici la collettività può godere direttamente (come nel caso delle spiagge o dei musei) o indirettamente (nel caso dei porti o degli aeroporti).

L'insieme dei beni demaniali si distingue in demanio necessario e accidentale, disciplinati da c.c.:

-il demanio necessario comprende i beni che appartengono allo Stato o agli altri Enti pubblici territoriali, utilizzati per lo svolgimento dei compiti affidati agli stessi Enti (art. 822 c.c., c.1);

-il demanio accidentale comprende beni che possono appartenere anche ad Enti diversi dagli Enti pubblici territoriali, o addirittura ai privati. Tuttavia, sono demaniali solo se appartengono a Enti pubblici territoriali (art. 822 c.c., c. 2)

I beni del demanio necessario e accidentale sono accomunati dall'essere preordinati al soddisfacimento di interessi imputati alla collettività rappresentata dagli enti pubblici territoriali, dall'essere appartenenti ad enti pubblici territoriali, e dall'essere sottoposti allo stesso regime giuridico. Infatti, la caratteristica principale dei beni che fanno parte del pubblico dominio è la loro inalienabilità, (principio di incommerciabilità, art. 823 c.c.) e imprescrittibilità. Di conseguenza, non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nelle modalità previste dalle leggi che li riguardano (es., attraverso un provvedimento di concessione, mediante procedure ad evidenza pubblica), non sono usucapibili e neanche espropriabili per pubblica utilità, almeno sin quando non sia terminato il processo di sdemanializzazione (d.P.R. n. 327 del 2001, art. 4, comma 1). Qualora il bene perdesse il carattere di demanialità, per esempio nei casi in cui cessasse la destinazione d'uso per assolvere a finalità pubbliche, un atto di sdemanializzazione ne modificherebbe la natura e ne consentirebbe il trasferimento alla categoria dei beni patrimoniali dell'Ente.

I beni demaniali possono essere utilizzati secondo precise modalità, così come espresso da Angelone C. et al., (2018): l'"uso diretto", che corrisponde all'uso che ne fa l'Ente titolare per lo svolgimento dei compiti istituzionali assegnatigli; l'"uso generale", ossia quello che ne fa la collettività senza alcuna limitazione; l'"uso particolare", che coincide con i casi in cui il bene è utilizzato solo da alcuni soggetti, previa autorizzazione dell'Ente, che diviene "uso speciale" quando il beneficiario dell'autorizzazione è un unico soggetto; infine l'"uso eccezionale", che si verifica nel caso della concessione del bene, da parte della PA, a un privato, escludendo quindi la possibilità di godimento da parte della collettività.

Caratteristica propria dei beni demaniali necessari, suddivisi in demanio marittimo (Fig. 2), demanio idrico e demanio militare, è che possono essere soltanto beni immobili. Inoltre, essi devono appartenere ad un ente pubblico (sono beni di necessaria appartenenza Statale, appunto, e, solo in taluni casi regionale). I beni del demanio accidentale,

invece, possono appartenere anche a soggetti privati, e rientrano nel demanio dello Stato solo se appartengono a enti pubblici territoriali o a seguito di uno specifico atto di destinazione pubblicistica.

Il demanio idrico comprende tutte le acque destinate a fini di pubblico interesse. In seguito alla delega di funzioni statali alle Regioni, la competenza in materia di acque pubbliche è attualmente ripartita tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.). Alle Regioni spettano la tutela, la disciplina e l'utilizzazione delle risorse idriche; allo Stato invece è attribuita la funzione di programmazione generale della destinazione delle risorse idriche, la dichiarazione di pubblica utilità delle acque, e l'imposizione di vincoli ecc. Il demanio idrico in Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige è di proprietà delle Regioni stesse.

Tra i beni del demanio necessario assumono particolare rilievo anche quelli relativi agli usi militari in relazione al fatto che la difesa militare si configura, in termini strettamente economici, come puro bene pubblico (non rivale e non escludibile), e quindi come un bene i cui benefici ricadono indistintamente sulla totalità della popolazione, fatto che, in parte, spiega le ingenti risorse finanziarie stanziate dai vari Stati (Caruso, 2018). La categoria del Demanio militare del Ministero della Difesa (art. 231, Codice Ordinamento Militare) (3) è costituito da beni appartenenti al demanio pubblico dello Stato, ramo militare (opere destinate alla difesa nazionale - art. 822 c.c.) e da beni appartenenti al Demanio dello Stato (patrimonio indisponibile - art. 826 c.c.). Gli aeroporti militari fanno parte del demanio militare aeronautico. Gli immobili di interesse storico, archeologico e artistico in consegna al Ministero della difesa e non rientranti nel demanio militare appartengono al demanio culturale (Imperiale, 2018; Leo Tarasco, 2019) .

Sui beni demaniali di interesse storico, artistico, archeologico ecc. (Fig. 3a, 3b), vige anche la disciplina del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio (Baldi, 2004), che all'art. 53 recita:

«I beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali che rientrino nelle tipologie indicate all'articolo 822 del Codice civile costituiscono il demanio culturale».

Figura 2 - Porto Turistico di La Caletta. Siniscola (NU). Demanio marittimo. Superficie demaniale in concessione ai Comuni di Siniscola e Posada (SID). Foto di Laura Murredda.

Figura 3a - Ex carcere di Buoncammino. Viale Buoncammino, Cagliari. Demanio Storico Artistico, in parte in uso alla Pubblica Amministrazione Centrale, a seguito del trasferimento dei detenuti. Fonte: (OpenDemanio – Geolocalizzazione. Fabbricati dello Stato) . Foto dell'autore, 2022.

Figura 3b - Basilica paleocristiana dei Santi Cosma e Damiano (Basilica di San Saturnino), Via San Lucifero, Cagliari. Demanio Storico Artistico, in uso a Pubblica Amministrazione Centrale. Fonte: (OpenDemanio – Geolocalizzazione. Fabbricati dello Stato). Foto dell'autore, 2022.

Questo significa che i beni appartenenti al demanio culturale sono inalienabili (art. 54, comma 1 e 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi previsti dallo stesso d.lgs. n. 42 del 2004. Quest'ultimo prevede anche una "tutela preventiva" per gli immobili della pubblica amministrazione o appartenenti a persone giuridiche private senza fine di lucro che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni (art. 12). In altri termini, sottopone alla disciplina di tutela detti beni fino a quando non sia stata effettuata la verifica dell'interesse culturale.

Beni patrimoniali

La categoria dei beni patrimoniali (Fig. 4a, 4b, 4c) è costituita da tutti gli altri beni non demaniali, mobili o immobili, appartenenti allo Stato e ad altri enti pubblici territoriali che costituiscono il cosiddetto patrimonio dello Stato e, rispettivamente, degli altri enti pubblici. Pur non avendo vincoli speciali, essi richiedono comunque un regime giuridico derogatorio in virtù della loro destinazione ad un pubblico servizio.

L'insieme dei beni patrimoniali si distingue in beni patrimoniali indisponibili (art. 826 c.c.) e disponibili:

- i beni patrimoniali indisponibili sono i beni patrimoniali dello Stato che, per legge o uso, sono destinati a scopi pubblici (art. 826 c.c.);
- i beni patrimoniali disponibili sono i beni non destinati direttamente e indirettamente al perseguimento di fini pubblici ma strumentali all'esercizi dei pubblici poteri della PA).

Figura 4a - Foresta demaniale di Crastazza, Comune di Bitti, all'interno del Parco Naturale Regionale di Tepilora. Patrimonio forestale della Regione Autonoma della Sardegna (5).
Fonte: (Regione autonoma della Sardegna. Direzione Generale Enti Locali e Finanze, Servizio demanio, patrimonio e autonomie locali di Nuoro e Oristano, 2022). Foto dell'autore, 2021.

I beni patrimoniali indisponibili, che non possono essere sottratti alla loro funzione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c., comma 2), sono indisponibili o per natura, o perché appartenenti a un determinato ente pubblico, o perché, oltre all'appartenenza pubblica, sono stati designati per ospitare la sede di uffici pubblici (4). Tali beni, che in virtù della funzione affidatagli non potrebbero appartenere ai privati ma solo allo Stato o agli atri Enti pubblici territoriali (si pensi, per esempio, alle miniere), sono assoggettati allo stesso regime di guarentigia che l'ordinamento ha predisposto per i beni demaniali.

Figura 4b - Segnaletica all'ingresso della Foresta demaniale di Crastazza, Comune di Bitti, nel Parco Naturale Regionale di Tepilora. Foto dell'autore, 2021.

Figura 4c - Caserma forestale nella Foresta demaniale di Crastazza, Comune di Bitti, nel Parco Naturale Regionale di Tepilora. Foto dell'autore, 2021.

L'inalienabilità dei beni patrimoniali indisponibili non è da intendersi in termini assoluti, come per i beni del demanio necessario, ma come un vincolo che permane sin quanto dura la destinazione a finalità pubbliche del bene. Eventualmente, possono essere venduti o sottratti al loro impego soltanto osservando le norme specifiche di legge (art. 828 c.c.). Essendo indisponibili, tali beni non sono né usucapibili né assoggettabili ad esecuzione forzata (impignorabili). Tuttavia, essi sono espropriabili per pubblica utilità per seguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione (d.P.R. n. 327 del 2001, art. 4, comma 2). Il bene non è più classificabile come "indisponibile" nei casi in cui perda la sua destinazione, il soggetto proprietario non sia più un soggetto pubblico, oppure quando viene a mancare.

Infine, i beni patrimoniali disponibili sono quelli non appartenenti alle categorie precedentemente descritte. Si tratta di beni strumentali all'esercizio dei pubblici poteri della PA, posseduti dallo Stato e dagli Enti pubblici a titolo di proprietà privata. Intatti, tali beni, che possono essere incorporali o corporali, rappresentano beni produttivi di reddito per gli enti pubblici. Dunque, essendo assimilabili ai beni di diritto privato, non sono sottoposti né alla disciplina dei beni demaniali né quella dei beni patrimoniali indisponibili, bensì al regime privatistico, ad eccezione dell'eventuale alienazione, regolata dal diritto pubblico, che ne richiede la gestione mediante procedure di evidenza pubblica. Ad essi si applica la disciplina ordinaria del Codice Civile, salvo deroghe contenute in leggi speciali. Ne consegue che i beni rientranti in questa categoria possono essere commerciabili, alienabili (possono essere venduti nei modi e nelle forme stabilite dal diritto pubblico, con procedure di evidenza pubblica o tramite asta pubblica), e usucapibili, nonché pignorati ed essere sottoposti ad esecuzione forzata.

Rientrano in questa categoria anche i beni immobili vacanti, che non sono di proprietà di alcuno (art. 827 c.c.), e le eredità giacenti, ossia quelle eredità che, per mancanza di successibili sino al sesto grado, vengono devolute allo Stato (art. 586 c.c.).

Box_01

Beni demaniali.

Definizione:
«Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.
Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico» (art. 822 c.c.)
«I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico. [823, 829 comma 1].
Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali [11, 825].» (art. 824 c.c.)

Condizione giuridica:
«I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.
Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa), sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice» (art. 823.cc)

Beni patrimoniali indisponibili

Definizione:
«I beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni [11, 828, 829].
Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato [828 comma 2] le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo [840], le cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo [839, 932], i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica [Cost. 84], le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari [c. nav. 745] e le navi da guerra.
Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio» (art. 826.cc).

Condizione giuridica:
«I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni [826] sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice [11].
I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile [826] non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano [830, 1145]» (art. 828.cc).

In base alle disposizioni del Codice Antimafia (D.lgs. 159/2011 e successive modifiche), anche i beni confiscati alla criminalità organizzata sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45) e assoggettati a particolare disciplina (art. 48) affinché possano costituire una risorsa per la collettività (De Benedictis, 2021).

1.1.2 Patrimonio della pubblica amministrazione in cifre

La definizione del conto patrimoniale italiano, attraverso la ricognizione, il censimento e la classificazione dei beni del patrimonio pubblico rappresenta una sfida ardua e complessa per tutti gli enti e gli organismi pubblici (Reviglio, 2007; Reviglio, 2011; MEF, 2021a). In particolare, per quanto concerne la conoscenza dei beni immobili (Gaeta e Savoldi, a cura di, 2013; Manzo, 2015), uno dei principali strumenti che consente di avere consapevolezza della consistenza del patrimonio appartenente alle amministrazioni pubbliche in Italia è certamente il Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche, pubblicato dal MEF nell'ambito del progetto il progetto Patrimonio della PA, istituito dal Dipartimento del Tesoro in applicazione art. 2, comma 222, della Legge 191/2009 (Legge Finanziaria 2010) al fine di effettuare una ricognizione annuale dell'attivo patrimoniale, intesa come precondizione per una gestione efficiente del patrimonio e, quindi per la definizione di politiche di valorizzazione dell'asset.

Il progetto coinvolge tutte le amministrazioni individuate dall'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001 n. 165, a cui si aggiungono quelle incluse nell'elenco S13 definito annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 196/2009. Tali amministrazioni sono soggette agli obblighi di comunicazione dei dati relativi alle componenti dell'attivo oggetto di rilevazione (beni immobili, concessioni, partecipazioni).

In base all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo del 30 marzo 2001 n. 165, e s.m.i., per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ossia: gli istituti e scuole di ogni ordine e grado; le istituzioni educative; le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo: le Regioni; le Province; i Comuni; le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni; le istituzioni universitarie; gli Istituti autonomi case popolari; le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale; l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN); le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; il CONI (fino alla revisione organica della disciplina di settore).

L'Elenco S13 definito annualmente dall'Istat, ai sensi dell'art.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (Legge di contabilità e di finanza pubblica) è un elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S.13) predisposto dall'Istat (6,7) con lo scopo di fornire una base per la compilazione dei conti economici nazionali e del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (Tab. 2) (Istat, 2021).

Attualmente, il Dipartimento del Tesoro conduce il censimento dei beni immobili pubblici detenuti da circa 11.000 pubbliche amministrazioni (Amministrazioni in S13; Amministrazioni centrali; Amministrazioni locali; Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale; Amministrazioni non S13). Si tratta di un traguardo importante se si considera che il primo Rapporto sul Patrimonio della PA ha riportato i dati forniti da 6.458 Amministrazioni, corrispondenti al 59% circa di quelle incluse nel perimetro di rilevazione (MEF, 2014).

Il Rapporto pubblicato nel 2021, dedicato alla rilevazione dei dati riferiti al 31 dicembre 2018, ha coinvolto l'83% del totale delle amministrazioni pubbliche coinvolte nel censimento del Dipartimento del Tesoro (10.889 amministrazioni). Il documento riporta le analisi condotte su un numero di 2.591.758 beni censiti nel territorio nazionale (1.150.512 fabbricati e 1.441.246 terreni) (MEF, 2021b).

In effetti, il patrimonio immobiliare appartenente alle amministrazioni pubbliche rappresenta una componente significativa della città esistente, in termini quantitativi (numero di beni e relativa superficie) e valoriali (Tab. 3, Tab. 4). Le analisi mettono

Tabella 2 - Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nell'Elenco S13 predisposto dall'Istat. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: (Istat, 2021).

Elenco Settore 13 – Istat (S13)		
Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali	Enti nazionali di previdenza e assistenza
- Organi costituzionali e di rilievo costituzionale - Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri - Agenzie fiscali - Enti di regolazione dell'attività economica - Enti produttori di servizi economici - Autorità amministrative indipendenti - Enti a struttura associativa - Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali - Enti e Istituzioni di ricerca - Istituti zooprofilattici sperimentali	- Regioni e province autonome - Province e città metropolitane - Comuni - Comunità montane - Unioni di comuni - Agenzie, enti e consorzi per il diritto allo studio universitario - Agenzie ed enti per il turismo - Agenzie ed enti regionali del lavoro - Agenzie ed enti regionali e provinciali per la formazione, la ricerca e l'ambiente - Agenzie regionali per la rappresentanza negoziale - Agenzie regionali per le erogazioni in agricoltura - Agenzie regionali sanitarie e aziende ed enti di supporto al SSN - Enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti (ex AATO) - Autorità di sistema portuale - Aziende ospedaliere, aziende ospedaliero-universitarie, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici - Aziende sanitarie locali - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e unioni regionali - Consorzi di bacino imbrifero montano - Consorzi tra amministrazioni locali - Parchi nazionali, consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protette - Consorzi interuniversitari di ricerca - Agenzie ed enti regionali di sviluppo agricolo - Fondazioni lirico-sinfoniche - Teatri nazionali e di rilevante interesse culturale - Università e istituti di istruzione universitaria pubblici - Altre amministrazioni locali	- Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale

in luce che le amministrazioni locali detengono la maggior parte del patrimonio immobiliare censito, oltre 800.000 fabbricati e 1.400.000 terreni. In effetti, per quanto riguarda i fabbricati, il cui valore patrimoniale complessivo è stimato in circa 297 miliardi di euro, le proprietà delle amministrazioni locali (soprattutto dei comuni) pesano per il 70 % in termini di unità immobiliari e per l'82 % in termini di superficie. I fabbricati detenuti dalle amministrazioni centrali, invece, rappresentano circa il 3 % in termini di numerosità e l'11 % in termini di superficie. A questi seguono i beni di proprietà degli enti pubblici di previdenza e assistenza.

Sono chiare dunque le differenze tra i portafogli immobiliari delle diverse amministrazioni i pubbliche: comuni, aziende,

Tabella 3 – Dato su numero, superficie e valore dei fabbricati riferito alle Amministrazioni pubbliche proprietarie. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: (MEF, 2021b). Dati riferiti al 2018.

Fabbricati					
Tipologia amministrazione pubblica	Numero	%	Superficie (mq)	%	Valore Patrimoniale (€/mln)
Amministrazioni centrali	39.565	3,44	40.536.525	10,74	51.284
Amministrazioni locali	806.288	70,08	309.237.592	81,97	218.297
Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale	32.284	2,81	5.149.706	1,36	10.111
Amministrazioni non S13	272.375	23,67	22.347.067	5,92	17.221
Totale	**1.150.512**	**100**	**377.270.889**	**100**	**296.912**

Tabella 4 - Dato su numero e superficie dei terreni riferito alle Amministrazioni pubbliche proprietarie. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: (MEF, 2021b). Dati riferiti al 2018.

Terreni				
Tipologia amministrazione pubblica	Numero	%	Superficie (mq)	%
Amministrazioni centrali	26.616	1,85	1.062.013.597	3,79
Amministrazioni locali	1.401.098	97,21	26.767.178.257	95,55
Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale	1.355	0,09	10.246.664	0,04
Amministrazioni non S13	12.177	0,84	175.192.443	0,63
Totale	**1.441.246**	**100**	**28.014.630.960**	**100**

enti e istituti territoriali per l'edilizia residenziale ed Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici sono proprietari di un consistente numero di beni, ma per lo più di superficie limitata (per es., abitazioni e relative pertinenze); viceversa, lo Stato, le regioni, le province, gli enti locali del servizio sanitario detengono un minor numero di cespiti, aventi senz'altro superficie media ben superiore (per es., palazzi storici, uffici strutturati, ospedali, carceri...).

Sebbene l'utilizzo residenziale e commerciale sia quello prevalente in termini numerici (72 % circa delle unità immobiliari dichiarate), in termini di superficie si ferma al 15 % della superficie complessiva dichiarata, contro l'81 % dei beni appartenenti alla categoria "fini istituzionali", ossia avente destinazione d'uso tipicamente funzionale allo svolgimento dell'attività istituzionale delle amministrazioni pubbliche (uffici strutturati, caserme, impianti sportivi, scuole, ecc.).

Coì come per i fabbricati, le amministrazioni locali (soprattutto dei comuni) si confermano gli organismi detentori della maggior parte dei terreni: oltre il 97 % delle unità e il 95 % delle superfici dichiarate. Alle amministrazioni locali seguono le regioni, mentre le amministrazioni centrali detengono circa il 2%, per la quasi totalità di proprietà dello Stato (l'86 %).

In termini numerici, circa il 31% dei terreni comunicati dalle amministrazioni rientrano nella tipologia "area urbana" (terreni urbani, parchi, ville comunali e giardini), mentre circa il 40% rientra nella tipologia "terreno agricolo". Viceversa, in termini di superficie, quasi il 60% dei terreni dichiarati ricade nella tipologia "terreno boscato, pascolo", seguiti dalle aree urbane (il 5%) e dai terreni agricoli (il 30%).

In riferimento agli usi, le unità immobiliari dichiarate come direttamente utilizzate dalle stesse amministrazioni o date in uso a privati costituiscono la maggior parte di quelle complessivamente comunicate, rispettivamente il 93% nel caso dei fabbricati e il 73% nel caso dei terreni. I fabbricati dichiarati come non utilizzati rappresentano il 7 % in termini di numerosità e il 4 % in termini di superficie.

I valori appena riportati aumentano nel caso dei terreni, per i quali la percentuale di non utilizzo, in termini numerici (circa il 27%) e in termini di superficie (il 31%), si riferisce quasi interamente ai terreni agricoli e boscati.

Per quanto riguarda nello specifico il patrimonio di proprietà dello Stato in gestione all'Agenzia del Demanio sull'intero territorio nazionale, la distribuzione territoriale al 31/12/2021 registra un numero totale di beni pari a 33.485, di cui 23.669 fabbricati di diversa tipologia (edifici cielo terra, porzioni di fabbricati, singole unità immobiliari, capannoni, chiese, impianti sportivi, infrastrutture, monumenti, etc.) e 9.816 aree (terreni agricoli, aree edificabili, argini, boschi, giardini, siti archeologici, cimiteri di guerra, montagne, miniere, strade, etc..), per un valore totale di 54.731.718.493 euro (OpenDemanio – Consistenza e valore del patrimonio dello Stato). La regione italiana che registra il maggior numero di beni di proprietà dello Stato è la Regione Lazio, che registra un numero totale di beni pari a 5.923, per un valore totale di 18.569.609.487 euro.

1.2 Spazio pubblico

La nozione di spazio pubblico affonda le sue radici nelle riflessioni dei teorici della Grecia antica e, successivamente, della società romana, che, nella ricerca della migliore costituzione della polis e della strutturazione dello spazio urbano hanno delineato una prima differenziazione tra spazio pubblico e spazio privato (8). L'organizzazione dello spazio a partire dai luoghi comuni e la concezione della città quale espressione per eccellenza dello spazio pubblico, rende la stessa città luogo di origine del diritto di proprietà (Zaccaria, 1995).

Una prima esplicitazione del concetto di spazio pubblico e delle sue componenti si ha nella Nuova pianta di Roma, a cura di G.B. Nolli, pubblicata nel 1748, il primo accurato lavoro di indicizzazione delle emergenze di Roma (Lelo e Travaglini, 2013). Egli individua lo spazio pubblico nel sistema di vuoti urbani (strade, piazze, piazzali, slarghi, parchi, giardini, parcheggi) di diverse

forme e dimensioni, che separa e mette in relazione tra loro gli edifici. Di fatto, nella sua rappresentazione, lo spazio pubblico diviene il negativo del costruito. Accurati indici accompagnano il lettore nella comprensione dei contenuti descrittivi della pianta e, in particolare, dei "Luoghi" della città (9). Nella cartografia, sono considerati pubblici gli edifici di proprietà dello Stato, ma anche diverse forme di appartenenza religiosa e privata legate all'assistenza, alla cultura e all'istruzione. Oltre agli edifici destinati funzioni e servizi di carattere pubblico, la categoria comprende anche quelli di uso collettivo, ovvero, in grado di accogliere un elevato numero di persone.

Nell'attuale quadro delle politiche urbane, alle diverse scale, lo spazio pubblico, da intendersi come baluardo delle civiltà urbane e bene comune, è sempre più determinante nel raggiungimento di alti livelli di qualità urbana, così come evidenziato all'interno di importanti documenti strategici europei. Tra questi, la Carta di Lipsia (2007), oltre a ribadire la necessità di integrare le dimensioni della qualità urbana (ambientale, economica, e sociale), dichiara che «la qualità degli spazi pubblici, dei paesaggi urbani fatti dall'uomo e dello sviluppo architettonico e urbano ha un ruolo importante nel determinare le condizioni di vita delle popolazioni urbane» (EU, 2007). Il concetto è stato recentemente ribadito dalla Nuova Carta di Lipsia (EU, 2020). Creare ed assicurare spazi pubblici di alta qualità è la prima delle azioni nelle quali deve concretizzarsi lo sviluppo integrato.

Importante traguardo nello sviluppo di un quadro di principi e approcci a guida del progetto e della gestione dello spazio pubblico è rappresentato dalla "Carta dello Spazio Pubblico", adottata a Roma in occasione della sessione conclusiva della II Biennale dello Spazio Pubblico (18 maggio 2013) (BSP, 2013; Sepe, 2016) . Il documento costituisce un importante contributo agli studi e alle attività condotte a livello globale in collaborazione con il Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (UN-Habitat), all'interno del processo preparatorio della terza Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani tenutasi nel 2016, che ha assunto come sfida prioritaria il superamento delle principali contraddizioni insite nella città, riconosciuta da un lato come motore della crescita economica mondiale, come terreno fertile in cui il capitale umano può trovare opportunità di valorizzazione, dall'altro come luogo in cui si concentra un inasprimento di inuguaglianze sociali, etiche, culturali e generazionali.

In questo senso, proprio allo spazio pubblico è stato riconosciuto un ruolo centrale nell'opera di difesa dei diritti di cittadinanza e di rispetto delle differenze. Nella Carta (Tab. 5), lo spazio pubblico è inteso come «ogni luogo di proprietà pubblica o di uso pubblico accessibile e fruibile a tutti gratuitamente o senza scopi di lucro». Dunque, prima ancora del soggetto proprietario (pubblico o privato), sono la funzione e il grado di fruibilità da parte del pubblico a determinare l'esistenza di un luogo e di uno spazio pubblico. Una prima classificazione divide lo spazio pubblico in spazi aperti (come strade, marciapiedi, piazze, giardini, parchi) e spazi coperti creati senza scopo di lucro a beneficio di tutti (come biblioteche, musei). Tuttavia, affinché gli spazi pubblici costituiscano effettivamente «la rete fisica e il supporto per il movimento e la sosta delle persone e dei mezzi, da cui dipende il funzionamento e la vitalità delle città», è necessario garantire che tutti i suoi elementi possano costituire un sistema continuo, articolato e integrato.

I principi alla base di una progettazione dello spazio pubblico possono essere così riassunti:

-garantire il pieno rispetto di ogni forma di diversità, l'eliminazione o il superamento delle barriere fisiche e l'attivazione di processi partecipativi con l'insieme degli attori interessati;

-favorire la costruzione di un sistema continuo di spazi pubblici, articolato e integrato che, attraverso interventi di ricucitura e riqualificazione degli ambiti urbani si sviluppi dalla scala delle relazioni di vicinato a quella dei grandi sistemi ambientali, coinvolgendo anche le periferie e le zone suburbane;

-usare soluzioni semplici e materiali locali, durevoli, facilmente sostituibili e climaticamente adeguati, anche al fine di contenere i costi di manutenzione e gestione.

Il toolkit dello spazio pubblico redatto nel 2015 dal Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-Habitat, 2015) riprende la stessa definizione della Carta e propone una diversa classificazione dello spazio pubblico, secondo tipologie ascrivibili a categorie materiali e immateriali (Tab. 5). Nella prima categoria rientrano le strade (strade, passeggiate e viali, piazze, marciapiedi, passaggi e gallerie, piste ciclabili), gli spazi aperti pubblici (parchi, giardini, parchi giochi, spiagge, sponde di fiumi e lungomare), servizi e funzioni urbane di interesse pubblico (Biblioteche pubbliche, Centri civici/comunali, Mercati comunali, Impianti sportivi pubblici).

Uno dei principali elementi di novità rispetto alla Carta del 2013 è rappresentata proprio dalle categorie immateriali di spazio pubblico. Con l'espressione "non-physical categories' si intendono: la dimensione del "patto sociale" con cui i cittadini delegano poteri, forniscono risorse per il bene comune e ne affidano la gestione a funzionari eletti; l'idea di città-palinsesto da intendersi nella sua interezza come bene pubblico; la dimensione di spazio pubblico che conqui-

Tabella 5 - Manuali e toolkit sullo spazio pubblico. Definizione e tipologie. Elaborazione dell'autore.

Manuali e Toolkit sullo Spazio Pubblico		
Carta dello Spazio Pubblico (2013)	Definizione	"ogni luogo di proprietà pubblica o di uso pubblico accessibile e fruibile a tutti gratuitamente o senza scopi di lucro".
	Tipologia	'Categorie fisiche' di spazio pubblico: - spazi aperti (come strade, marciapiedi, piazze, giardini, parchi) - spazi coperti creati senza scopo di lucro a beneficio di tutti (come biblioteche, musei)
Global public space toolkit (2015)	Definizione	"Public spaces are all places publicly owned or of public use, accessible and enjoyable by all for free and without a profit motive".
	Tipologia	'Categorie fisiche' di spazio pubblico: - Streets as Public Spaces (Streets, avenues and boulevards, Squares and plazas, Pavements, Passages and galleries, Bicycle paths) - Public Open Spaces (Parks, Gardens, Playgrounds, Public beaches, Riverbanks and waterfronts) - Public Urban Facilities (Public libraries, Civic/community centres, Municipal markets, Public sports facilities) 'Categorie immateriali' di spazio pubblico: - The 'Space of the Public' (the social pact by which citizens delegate authority, contribute resources for the common good and entrust their management to locally-elected officials) - The City itself (the idea of the city as a public good) Cyberspace (the conviction that the Web and social networks have become the new public spaces).

stano il web e i social network (Cyberspace).

In effetti, ancora oggi il dibattito teorico sullo spazio pubblico continua ad essere mosso da due visioni parallele: quella che considera lo spazio pubblico come spazio fisico e materiale, e quella che analizza lo spazio pubblico nella sua componente immateriale, come ambito privilegiato per l'incontro e la discussione collettiva (Castelli, 2019), luogo in cui si organizza l'esperienza sociale (Negt, Kluge, 1972). In riferimento a quest'ultima visione, si ritiene che la riformulazione del concetto di spazio pubblico nella società contemporanea dipenderà dal significato che verrà attribuito alla cultura pubblica "comune" (Innerarity, 2008) e dal sistema di valori che verrà riconosciuto agli spazi marginali e residuali prodotti dal processo di urbanizzazione, ossia a quello spazio in-between che appare fondamentale per un miglioramento complessivo degli insediamenti (Cutini e Di Pinto, 2018).

In questo quadro si inseriscono gli approcci che favoriscono una lettura organica della componente pubblica della città esistete, retti dall'espressione "città pubblica".

1.3 Città pubblica

Il passaggio dalla definizione di bene pubblico al concetto di spazio pubblico e, infine, di città pubblica, segna l'evoluzione di un approccio all'analisi dello spazio urbano che, dalla classificazione e dalla disciplina degli oggetti patrimoniali converge verso un'interpretazione organica e sistemica della componente pubblica della città esistente (Ladu, 2018b; Bello, 2019).

Sebbene in letteratura tale espressione sia stata utilizzata principalmente in riferimento ai quartieri di edilizia residenziale pubblica realizzati a partire dagli anni '60 (Di Biagi, 2008; Cognetti, 2009; Vergano, 2015) e alla dotazione degli standard urbanistici (Marchigiani e Basso, 2018; Marchigiani e Savoldi, 2019; Baioni, et al., 2021), in questo saggio la città pubblica tende a coincidere con un complesso sistema di beni dell'ambiente naturale e costruito (edifici, spazi aperti, aree verdi, viali e percorsi), prevalentemente di proprietà pubblica, parte dei quali hanno storicamente ospitato funzioni, servizi e attività di interesse collettivo tali da divenire testimonianza e memoria diretta della storia della Civitas - nelle sue forme di organizzazione istituzionale, sociale, economica, spaziale - nonché espressione dei valori della contemporaneità. Il riferimento è chiaramente a quei manufatti architettonici realizzati a cavallo tra Ottocento e Novecento (Gastaldi, 2014) per rispondere alle esigenze della società borghese e che, considerate le importanti funzioni pubbliche in essi insediate, hanno contribuito fortemente alla costruzione dei valori civici nel nostro Paese.

Da diversi decenni questo complesso di beni è investito da frequenti fenomeni di dismissione, per altro comuni a tante città europee, esito del processo di transizione inaugurato dalle nuove dinamiche di crescita urbana che già sul finire del XX secolo hanno determinato la chiusura di importanti servizi pubblici e attività produttive localizzate nei nuclei antichi della città o nelle loro immediate vicinanze (ferrovie, fabbriche, mattatoi, opifici, ospedali, carceri, caserme, università), per essere trasferite e potenziate in aree più marginali, adatte ad ospitare strutture all'avanguardia e tecnologicamente avanzate (Abis e Ladu, 2015a). A ciò si aggiunga che l'assetto geopolitico stabilito a seguito dei conflitti bellici del Novecento, assieme alle notevoli trasformazioni delle forme e delle tecnologie di guerra, hanno comportato un progressivo indebolimento del sistema militare nelle città e un ridimensionale degli spazi legati alla difesa (Ponzini e Vani, 2012). Infine, venendo ai fatti più recenti, l'imperativo di ridurre la spesa pubblica ha richiesto una razionalizzazione generale dell'uso dei beni patrimoniali da parte dello Stato e una complessiva riorganizzazione degli spazi della pubblica amministrazione.

Sono tutti fenomeni che nel tempo hanno esposto a forte rischio di degrado un consistente patrimonio di beni immobili pubblici e che richiamano enti e istituzioni direttamente coinvolte, ma anche la società civile, a restituire nuova funzionalità (Pedrocco et al., 2011; Piscopo, 2021), all'interno di un disegno di città futura che non potrà esimersi

dall'affrontare le sfide contemporanee sopraggiunte nel corso dell'emergenza pandemica da Covid-19 (Cutini, 2021; Balleto et al., 2021d).

Ecco allora che questa rete di beni di proprietà pubblica o di uso pubblico, che, come una spina dorsale, innerva tutto il tessuto urbano, diviene componente strategica negli strumenti di pianificazione urbana a scala locale e non solo, come discusso nel Capitolo III. In particolare, la città pubblica si rivela estremamente funzionale al perseguimento di una qualità diffusa della forma urbana, di un'efficiente organizzazione dei servizi e di una capillare presenza di naturalità per costruire una città più "equa" capace di contrastare la forte dicotomia tra centro e periferia.

A partire da queste considerazioni, si riconoscono tre principali ruoli alla città pubblica, che concorrono alla sua stessa definizione:

a) la città pubblica come elemento morfogenetico generatore della forma urbana;
b) la città pubblica come erogatore di servizi;
c) città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile.

1.3.1 Città pubblica come elemento generatore della forma urbana

La città pubblica come elemento morfogenetico generatore della forma urbana riporta al concetto di città come opera d'arte (Romano, 2008), a quella comune caratteristica delle città europee di fondarsi su una rete di "temi collettivi" (Romano, 1993) rappresentativi dei più alti valori della vita civile e democratica, vera conquista delle nostre comunità e della cultura europea (Fig. 5a, 5b, 5c, 5d). Essi includono sia le architetture espressione della vita istituzionale, civile e religiosa (la chiesa principale, il Municipio, il teatro, il museo, la biblioteca, il giardino pubblico), sia gli spazi aperti come le piazze, i viali alberati, le passeggiate:

«Questo disegno di insieme esiste soltanto nella città europea perché soltanto in Europa sono state inventate le strade e le piazze tematizzata -quelle con una figura e un nome riconosciuti che la dimensione e il carattere facciano emergere dal reticolo delle vie sulle quali sono semplicemente schierate le case d'abitazione- che consentono di costruire con i temi collettivi vere proprie sequenze, nella cui rete si manifesta evidente da mille anni la volontà estetica di una civitas che ha voluto fare dell'urbs, fino ai suoi margini più estremi, una vera e propria opera d'arte, connettendo alla sua sfera simbolica i quartieri nuovi più lontani, segno visibile di riconoscimento collettivo della dignità cittadina di coloro che vi abitano» (Romano, 2014, p. 49,50).

In altri termini, attraverso la lettura del processo di formazione della città è possibile riconoscere una precisa volontà estetica che nei secoli ha prodotto un disegno coerente in gran parte perso nelle nuove espansioni urbane prive di qualsiasi significato estetico. Già Camillo Sitte riconobbe il valore estetico della città storica, superiore a quello della città moderna (Sitte, 1981). E ancora oggi permane il dubbio che lo sviluppo esponenziale del progresso non sia capace di garantire la tenuta della forma hominis, del rapporto città-uomo, al centro del dibattito filosofico, culturale ed urbanistico nell'Umanesimo (Desogus e Mistretta, 2017, p. 183-187).

Queste considerazioni conducono a importanti riflessioni.

La prima riguarda la constatazione del fatto che le città europee, attraverso una storia millenaria, hanno acquisito una pratica comune di costruire la città, fulcro di grande interesse nella disciplina della conservazione e della pianificazione urbana.

La seconda riguarda la possibilità di estrarre idealmente dalla fitta maglia urbana alcuni elementi (architetture, spazi aperti, strade), riconoscendone una gerarchia riferibile a valori collettivi storici, architettonici e culturali di interesse comune. Una trama simbolica che è importante tenere sempre leggibile nell'evoluzione della città e sempre viva nella percezione dei cittadini (Romano, 1993, p. 149), che dovrebbe essere riproposta nei piani e nei progetti.

Figura 5a – "Cagliari. Suoi dintorni". 1850 ca. Planimetria originale china e colore acquarellato. Cartoncino intelato 1:5000 290*360. Si tratta della pianta della città di Cagliari con indicati i nomi delle chiese e degli stabilimenti pubblici. Fonte: ACC, Fondo Cartografico, Serie A Piante della Città, n.2.

La terza riguarda la natura stessa della trama/rete dei temi collettivi, ovvero il suo essere sempre in fieri, la sua capacità di accompagnare il processo di sviluppo della città in maniera capillare, consentendo una crescita omogenea dal punto di vista della qualità formale, scongiurando la dicotomia tra centro e periferia. Le sequenze dei 'temi collettivi' sono espressione di «una volontà estetica coerente nella quale possiamo riconoscere il peculiare stile di una città, manifesto e leggibile almeno fino a metà del Novecento, quando l'improvvido irrompere di una teoria urbanistica che considerava tutte le strade come indistinte rue corridor ci ha dato una periferia priva di qualsiasi consolidato significato estetico» (Romano, 2014, p. 52).

È proprio nel momento in cui la città non è più stata in grado di cresce in maniera equilibrata che sono emerse le peggiori differenze. La più significativa frattura possiamo collocarla già all'epoca della prima rivoluzione industriale, seguita da quelle causate dal movimento moderno, dall'espansione del secondo dopoguerra, dal modello americano di città totalizzante che avvolge i nuclei antichi e, infine, dalla città digitale. Non si può collocare la frattura in un momento preciso, ma ciò che possiamo affermare è che da un certo momento si è riconosciuto la città storica, nel suo insieme, come un tema collettivo della città, come valore da tutelare.

La città contemporanea, alla quale spesso siamo soliti associare aggettivi negativi come diffusa, frammentata e anonima, ha ancora la possibilità di riscoprire l'antica "volontà estetica" nel disegnare le forme urbane, di riconoscere l'importanza struttura-

Figura 5b – Sequenza di temi collettivi. Firenze, Vista dalla cupola del Duomo di Santa Maria del Fiore. Foto dell'autore, 2022.

Figura 5c – Museo dell'Opera del Duomo, Firenze.
Foto dell'autore, 2022.

Figura 5d – Museo dell'Opera del Duomo, Firenze.
Foto dell'autore, 2022.

le di alcuni elementi e funzioni urbane come capisaldi dell'organizzazione dello spazio, dai quali ripartire per ricomporre un paesaggio urbano unitario.

Il tema è stato affrontato anche nell'ambito di ricerche di carattere nazionale (10), che si sono proposte di verificare la natura morfogenetica di alcune funzioni strategiche:

«la città nasce, cresce, si trasforma per svolgere alcune funzioni strategiche (scambiarsi beni, amministrare la società, gestire il potere, divertirsi, praticare culti, istruirsi, mettersi in relazione), che costituiscono la sua ragion d'essere; attraverso il loro costituirsi in spazio fisico (il municipio, la cattedrale, il mercato, lo stadio, la strada) queste funzioni generano spazio urbano; mettendosi in relazione esse generano la struttura della forma urbana; esse sono (sarebbero) dunque morfogenetiche» (Cappuccitti e Piroddi, 2004, p. 48, 49).

A queste si aggiungono altre funzioni altrettanto determinanti in certi momenti della storia della città (per esempio la residenza o i luoghi di produzione), o quelle che sono addirittura genetiche di alcune aree urbane (il porto, i castelli, le mura difensive, dominanti ambientali), la cui disposizione ha caratterizzato soprattutto la città otto-novecentesca. Si può affermare dunque che «la crisi dissociativa della città contemporanea sia andata di pari passo con la perdita di potere morfogenetico delle funzioni strategiche» (Cappuccitti e Piroddi, 2004, p. 49).

Il progetto di riqualificazione e di rigenerazione delle aree soggette a maggiore trasformazione, spesso di proprietà pubblica, può aiutare a ricostruire le "sequenze di temi collettivi" definendo nuovi nodi e ridisegnando nuove connessioni. Nel Capitolo III verrà illustrato come alcuni strumenti innovativi per la rigenerazione urbana (in particolare i Masterplan e i Progetti Strategici per lo spazio pubblico), restituiscano centralità al tema della forma urbana per migliorare la qualità degli insediamenti.

1.3.2 Città pubblica come erogatore di servizi

La declinazione di città pubblica come erogatore di servizi si riferisce al sistema di attrezzature e servizi pubblici e di uso pubblico che costituisce, assieme alla trama dei "temi collettivi" e alla rete del verde, un elemento strutturante della città.

La questione richiama a ragionare sull'evoluzione dei concetti di standard urbanistico e di welfare urbano (ISPRA, 2015, p. 24-26) attraverso cui sin dagli anni '60 si è cercato di garantire migliori condizioni di vita per le comunità, e sui principi che dovrebbero regolare la programmazione e la localizzazione degli spazi pubblici e delle funzioni di interesse collettivo nel territorio.

Il concetto di standard urbanistico, ovvero della dotazione minima di servizi pubblici da garantire in relazione agli abitanti insediati, è stato introdotto nella normativa italiana dal D.M. 1444 del 1968 (Renzoni, 2018; Borri, 2021). Il fatto che in un momento di forte crescita delle città la pianificazione urbanistica dovesse destinare in maniera inderogabile una dotazione minima, di aree per l'istruzione, per attrezzature di interesse comune, per spazi pubblici (attrezzati a parco e per il gioco e lo sport) e per parcheggi a tutta la popolazione insediata rappresentò a suo tempo una grande conquista culturale, sociale, democratica. Ancora oggi si riconosce la forza dei principi e degli obiettivi alla base di questo traguardo, da difendere e, al contempo, da aggiornare in una prospettiva di miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane.

La questione dei nuovi standard (Arcidiacono e Viviani, 2016; Renzoni e Tosi, 2016), da diversi anni al centro del dibattito disciplinare, ha richiamato la comunità scientifica (e non solo) a ripensare i contenuti di una legislazione nata per pianificare la città in espansione e a formulare nuove regole per una città prevalentemente da rigenerare. Il mutato quadro sociale, economico e ambientale richiede di integrare i parametri quantitativi (incapaci di cogliere le differenze tra i contesti urbani) con quelli qualitativi:

«(…) la complessità delle nuove forme insediative e la ricchezza delle funzioni urbane impongono di affidare la qualità di un insediamento più alla ricerca di un maggiore equilibrio tra la morfologia urbana e la progettazione/razionalizzazione delle reti, o al ridisegno degli spazi aperti e delle aree dismesse, che non alla individuazione di valori ottimali di densità edilizia, o nemmeno alla prescrizione delle quantità minime da assicurare nella dotazione urbanistica di un insediamento» (D'Onofrio e Talia, 2015, p. 24).

Più precisamente, si potrebbe affermare che è il momento di passare dall'originario concetto di standard a quello di "dotazioni per la qualità" delle forme urbane (11):

«Le nuove dotazioni pubbliche sono le reti ecologiche che ospitano la mobilità lenta e permettono la riproduzione di biodiversità, le opere di bonifica e di difesa dei suoli, i servizi dell'abitare sociale, la produzione energetica, gli spazi che servono per ridurre le isole di calore e quelli da lasciare liberi per gestire le emergenze, quelli che servono per l'aria e l'acqua, per la riforestazione e per l'agricoltura di città» (Viviani, 2016).

All'interno di questo quadro, il patrimonio immobiliare pubblico, specialmente se inutilizzato, può svolgere un ruolo strategico nel processo di adeguamento delle città ai nuovi stili di vita. In fase di programmazione, le politiche urbane dovrebbero «considerare gli edifici oggetto di riuso come una rete in grado di garantire servizi pubblici di cui ha bisogno la città, inserendoli nuovamente in un circuito di normale fruibilità, al fine di ottenere un incremento della qualità dell'abitare» (De Medici, 2010, p. 165).

Infatti, edifici e aree in capo a soggetti pubblici possono risultare estremamente funzionali a migliorare l'offerta di welfare urbano (Ladu e Bernardini, 2021; Ladu 2022b), specialmente laddove risulti difficile reperire gli spazi per garantire gli standard urbanistici (in particolare nelle aree storiche). Inoltre, il riuso (o riciclo di tali beni, dismessi o sottoutilizzati, da intendersi come momento di ri-concettualizzazione e apertura di nuovi cicli di vita (Marini e Santangelo, 2013), può contribuire a dare risposta alla domanda di servizi e funzioni per una popolazione sempre più diversificata, a partire dall'housing sociale (Di Noto, 2020), contribuendo in tal modo a frenare la progressiva divaricazione tra le componenti della comunità e i fenomeni di emarginazione (Secchi, 2013).

Si pensi al progetto unitario di recupero urbano dell'Ex carcere le Murate a Firenze, avviato a partire dalla fine degli anni '90 (Giorgieri, 2010), uno dei più significativi esempi di riuso di un complesso pubblico in chiave abitativa e non solo. Redatto dal Comune di Firenze e ideato dall'Arch. Renzo Piano per conto dell'UNESCO, il progetto ha riguardato la conversione dell'imponente complesso edilizio in una "cittadella" ospitante un ampio mix di funzioni e aperta alla città, prestando particolare attenzione al rispetto dei suoi caratteri storici e architettonici. Ancora oggi la disponibilità di un consistente patrimonio di edifici pubblici, unita all'aumento delle persone in stato di povertà e alla crescente domanda di servizi e di alloggio, consente di riformulare la proposta (Mistretta e Ladu, 2014) con la finalità di garantire il "diritto alla casa", contenuto nella Costituzione europea (Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Art.34, comma 3). In Italia, con la legge 244/2007 (Finanziaria 2008), l'housing sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, è stato riconosciuto come standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi sulla base delle modalità stabilite dalle normative regionali (De Matteis et al., 2014).

La declinazione del concetto di città pubblica come rete di servizi e funzioni di interesse collettivo richiama a ragionare anche sulle scelte di tipo programmatico e localizzativo, fondamentali per garantire migliori condizioni di vivibilità e desiderabilità dell'ambiente urbano (Fig. 6).

Alla luce della forte dicotomia che si verifica in molte realtà urbane caratterizzate da un centro attrattivo e ricco di attività e una periferia anonima e alle volte privata dei servizi essenziali, i governi locali sono chiamati a definire strategie per ristabilire un'equilibrata offerta di servizi e attività nel

territorio urbano, intendendo la città pubblica come una rete in grado di strutturare e servire adeguatamente tutta la città.

Il questo senso, appare significativa la metodologia sperimentata dal Comune di Parma (Comune di Parma 2008a, 2008b) in occasione dell'elaborazione del Masterplan dei Quartieri, che ha assunto il "potenziale di comunità" come indicatore della presenza dei servizi nello spazio urbano e del loro livello di accessibilità e fruibilità. Lo studio ha individuato tre soglie di qualità dei servizi: popolazione servita superiore al 50%; popolazione servita compresa tra il 20 e il 50%; popolazione servita inferiore al 20% o servizio inesistente.

L'indicatore ha messo in luce il tessuto di relazioni civiche e il potenziale di offerta espresso dai servizi di vicinato, pubblici e privati, per ciascuno dei quartieri e delle frazioni, evidenziandone i diversi gradi di intensità. L'attività di analisi, lettura e ascolto delle potenzialità e criticità del territorio è stato propedeutico alla redazione del Piano Strategico Comunale (PSC) del Comune di Parma (Comune di Parma 2010a, 2010b), che elabora una strategia di "decentramento sostenibile" dei servizi, a partire da quelli scolastici. Il sistema del Welfare e dei servizi di prossimità favorisce una maggiore autonomia dei quartieri, riduce la domanda di mobilità automobilistica e, quindi, migliora la qualità della vita nell'ambiente urbano.

Figura 6 – Analisi di servizi e funzioni urbane raggiungibili nell'arco di 15 minuti a piedi da un complesso pubblico (caserme militari) nella città di Cagliari. È indicato il numero di parchi, scuole, farmacie, attività di commercio al dettaglio e di ristorazione. Fonte dati: estratto dall'applicazione Walk Score: https://www.walkscore.com/.

1.3.3 Città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile

La declinazione di città pubblica come infrastruttura del verde e della mobilità sostenibile richiama all'importanza di consolidare, valorizzare e mettere in rete il diversificato patrimonio verde presente nella città all'interno di una dimensione programmatica e progettuale più vasta che abbraccia anche le aree periurbane e rurali. Il tema è di estrema attualità se si considera il ruolo strategico che oggi viene attribuito agli spazi verdi dal punto di vista sociale, economico e ambientale. Più precisamente:

«Il verde urbano é importante perché ha un ruolo sociale, riduce il senso di condizionamento mentale imposto dalla vita urbana, offrendo un'opportunità di distensione psicologica, di comunicare in modo migliore con gli altri e con se stessi. La funzione del verde assume un ruolo ricreativo poiché rappresenta spazi per le attività di svago, corsa, gioco. Ha un ruolo economico in quanto garantisce benefici sia di tipo diretto (maggiore valore degli immobili) che indiretto, come quelli derivati dal risparmio energetico, dal controllo microclimatico e per la purificazione dell'aria grazie alla capacità di fissare polveri e gas tossici oltre a quella di liberare ossigeno. Ha un ruolo estetico paesaggistico in quanto valorizza i luoghi della città. Ha un ruolo culturale in quanto aree verdi, parchi, orti sono fondamentali per la conoscenza delle specie vegetali da un punto di vista sia scientifico che didattico» (Fantin, 2013, p. 18).

La componente "verde" ha sempre svolto un ruolo funzionale e strutturante nella storia delle città. Tuttavia, nel corso dei secoli il concetto di spazio verde ha registrato una importante evoluzione in riferimento agli stessi obiettivi preposti alla sua realizzazione, dai quali di fatto sono scaturite diverse tipologie, distinguibili dal punto di vista funzionale e conformativo (Mattogno, 2008).

Se nell'antichità lo spazio verde era essenzialmente legato ad una dimensione sacra, nel corso del Medioevo diventa luogo

di meditazione, raccoglimento ma anche di contemplazione e godimento per gli aristocratici proprietari. In effetti, quando la città si sviluppava all'interno della cinta muraria, il verde urbano coincideva essenzialmente con gli spazi pertinenziali di ville, strutture monastiche e residenze nobiliari, oppure con le aree destinate agli orti familiari.

È solo nell'Ottocento, il secolo che ha visto l'ascesa della classe borghese e la nascita della "città pubblica" in Europa che gli spazi verdi, intesi come componente igienica e di decoro urbano, vengono aperti alla fruizione collettiva con scopo ricreativo. L'abbattimento delle mura difensive offre l'occasione per la realizzazione dei primi giardini pubblici e di ampi viali alberati, che iniziano a costituire l'ossatura della "città pubblica", mentre le abitazioni e le botteghe ne costituiscono il tessuto (Fig. 7).

Un'inversione di tendenza rispetto all'isolato ottocentesco per blocchi edificati contornati da strade si è avuta nel secondo dopoguerra e in particolare sul finire degli anni '60 quando con il DM 1444/1968 (12) gli spazi verdi sono diventati uno standard urbanistico. Si realizza di fatto una nuova disposizione alla progettazione urbana che nel tempo ha modificato i rapporti tra pieni e vuoti per garantire un equilibrio tra gli indici di fabbricazione fondiaria e le quote di verde minime da garantire (9 mq per abitante/100 mc).

A partire dagli anni '80, la maggiore attenzione verso la tutela dell'ambiente e la qualità urbana degli insediamenti ha contribuito ad assegnare alla componente del verde urbano un ruolo chiave nella pianificazione delle città, sino a divenire uno dei principali indicatori dello sviluppo urbano sostenibile.

Dunque, gli obiettivi alla base della realizzazione di spazi verdi sono diventati molto più complessi. Alle funzioni di natura estetica, igienico-sanitaria e ricreativa, volte a garantire più alti livelli di qualità della vita e il benessere dei cittadini, anche attraverso l'offerta di attività ludiche e sportive, si sono aggiunte le priorità della tutela dell'ecosistema urbano, della mitigazione dei rischi generati dai cambiamenti climatici e dall'inquinamento, oltre che quella della sicurezza idrica e alimentare (ISPRA, 2016).

La loro valenza sociale, economica e ambientale è stata ribadita nella Nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite (UN-Habitat, 2017), mentre l'Europa ha promosso le infrastrutture verdi come un elemento strategico per perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle aree urbane, sottolineandone il ruolo decisivo delle per il rafforzamento della connettività ecologica, la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi (Lai et al., 2018). L'infrastruttura verde non si riferisce tanto all'insieme degli elementi verdi, diversamente classificabili, all'interno di un determinato contesto urbano e territoriale quanto alla loro caratteristica di costituire una rete continua (13) (EU, 2013). In questo senso, la sperimentazione di soluzioni basate sulla natura può configurarsi come una valida risposta non solo nelle aree protette, dove la rinaturalizzazione dovrebbe costituire un obiettivo primario (Lafortezza et al., 2018; Ladu e Marras, 2021; Ladu e Sulis, 2022). Dalla sua prima introduzione all'inizio degli anni 2000, il concetto di Nature-based solutions (NBS), che affonda le sue radici nel più completo approccio ecosistemico (Rastelli e Ciccarese, 2021), si è consolidatosi a livello internazionale (IUCN, 2016), registrando una significativa evoluzione dal punto di vista interpretativo e applicativo (Escobedo et al., 2019; Cohen-Shacham et al., 2019; Wendling e Dumitru, a cura di, 2021), sino a diventare un grande contenitore di approcci, soluzioni e tipologie di intervento volte ad affrontare le crisi dell'Antropocene, in particolare le emergenze legate al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità (Guccione et al., 2008; Bretzel e Romano, 2013; Gibelli, 2021), per favorire il percorso di ripresa tracciato dal Green Deal europeo.

Dunque, approcci ecosistemici al cambiamento climatico, soluzioni basate sulla natura per la produzione alimentare e infrastrutture verdi nei contesti urbani e periurbani, possono incidere positivamente nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Zoppi, 2020), tra cui quello della salute umana, fortemente interrelato, per l'appunto, con quello della difesa del clima e della biodiversità (MacKinnon et al., 2019;

Figura 7- Giardini sotto le mura e Viale Regina Elena, Cagliari.
Foto dell'autore.

De Lotto et al., 2022). Si tratta di principi e indirizzi che ribadiscono l'importanza di consolidare e valorizzare l'infrastruttura del verde negli ambienti urbani (De Luca et al., 2014), in termini quantitativi e qualitativi, aggiungendo nuovi tasselli e diversificandone le funzioni, prestando particolare attenzione a garantirne la continuità, dalla piccola alla grande scala. Gli elementi di connessione possono configurarsi nella fattispecie di viali alberati, percorsi pedonali e ciclabili, a cui possono aggiungersi anche le reti di trasporto pubblico sostenibile.

Tuttavia, questi principi contrastano con quelle realtà urbane dove l'infrastruttura del verde non è più riconoscibile, in parte perché frammentata, in parte a causa dello stato di abbandono o degrado in cui versano le sue componenti, o ancora per via dell'assenza di adeguate dotazioni di spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e lo sport, rimaste solo sulla carta. Eppure, il patrimonio di aree incolte o inutilizzate, siti dismessi o spazi residuali, specie se di proprietà pubblica, rappresenta una importante opportunità per consolidare l'infrastruttura del verde, inventare nuove tipologie e diversificare l'offerta di servizi e funzioni.

L'infrastruttura del verde: componenti e tipologie:

Quando si parla di infrastruttura del verde non ci si riferisce soltanto alle note tipologie di verde pubblico, ossia alle aree o agli spazi gestiti direttamente o indirettamente da enti pubblici, fruibili quotidianamente (parchi, giardini, aree sportive), ma ad un complesso sistema che comprende più genericamente tutte le aree verdi libere permeabili, urbane e periurbane, estendendosi alle aree naturali protette e ai siti Natura 2000, sino al territorio agricolo (ISPRA, 2016).

Le tipologie di verde pubblico urbano e periurbano, individuate anche grazie all'attività portata avanti dal Gruppo di Lavoro interistituzionale costituito da ISTAT, ISPRA e altri soggetti (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Istituto Nazionale di Urbanistica e Legambiente) possono essere così riassunte (Chiesura e Mirabile, in ISPRA, 2016, p. 222): Verde storico; Grandi parchi urbani; Verde attrezzato; Aree di arredo urbano; Forestazione urbana; Giardini scolastici; Orti urbani; Aree sportive pubbliche all'aperto; Aree boschive; Verde incolto; Altro (ossia le classi residuali di verde quali orti botanici, giardini zoologici e cimiteri).

All'interno di questo sistema, è importante ragionare su quelle aree non ancora classificabili e che possono offrire un'importante occasione per sperimentare nuove tipologie di verde, differenti per funzione, conformazione e modalità di gestione, funzionali alla realizzazione del progetto di infrastruttura verde e di rete ecologica. Tali risorse possono configurarsi nella fattispecie di spazi residuali, aree incolte, aree dismesse (brownfields), in prevalenza di proprietà pubbliche, da rigenerare nell'ottica di garantire nuova offerta per la collettività, arricchire la composizione del tessuto edificato e nello stesso tempo migliorare l'ecosistema. A questi si aggiungono tutti quegli spazi aperti di pertinenza di edifici o complessi pubblici dismessi o in fase di dismissione che, opportunamente riqualificati in chiave sostenibile, possono contribuire ad aumentare la dotazione di verde sportivo, ricreativo, sino agli orti urbani (Viale, 2013, p. 134), e a migliorare il sistema di connessioni verdi. Proprio la dismissione di aree industriali e di buona parte delle grandi infrastrutture che hanno costruito la città ottocentesca e della prima metà del 900, ormai divenute obsolete (fabbriche, scali merci, ortomercati, carceri, macelli) ha inaugurato una lunga fase di conversione dei complessi edilizi e dei loro spazi aperti pertinenziali in parchi tematici e multifunzionali. Si pensi al progetto per il *Parc de la Villette*, situato nel XIX arrondissement di Parigi e considerato uno dei più importanti interventi di rigenerazione urbana degli ultimi decenni (Krasilnikova e Klimov, 2020). La sua realizzazione venne decisa quando il 23 novembre del 1983 il Consiglio Comunale approvò il piano per l'*aménagement de l'est de Paris*, una grande operazione di trasformazione urbana incentrata sulla conversione e riqualificazione delle aree dismesse presenti nella città, tra cui quella del vecchio mattatoio parigino. Nello stesso anno fu bandito il concorso internazionale per il progetto,

vinto dall'architetto svizzero Bernard Tshumi. Inaugurato nel 1991, il *Parc de la Villette* rappresenta un nuovo modello di parco urbano del XXI secolo incentrato sui principi di pluralismo (culturale e funzionale) e di innovazione. Infatti, su una superficie di circa 55 ettari convivono: *La Cité des sciences et de l'industrie* (tra i più importanti musei della scienza in Europa); *La Philharmonie de Paris* (Filarmonica di Parigi - una sala da concerto sinfonico con 2.400 posti a sedere); *La Géode* (sala di proiezione semisferica); *La Cité de la musique* (museo di strumenti musicali con una sala da concerto e sede del Conservatorio); il Cinema all'aperto; *Le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris* (Conservatorio nazionale superiore di musica e di danza di Parigi); lo Zénith di Parigi (Arena con 6300 posti a sedere che ospita concerti); *La Grande Halle* (spazio dedicato a fiere ed eventi); il Teatro Paris-Villette; *Le Cinaxe* (Sala cinematografica); un centro equestre; *La Bicyclette ensevelie* ("La bicicletta seppellita", una scultura monumentale di Claes Oldenburg e Coosje Van Bruggen); i Giardini paesaggistici (con piante provenienti da tutto il mondo) e tematici (con innovative opere e installazioni e aree destinate ai bambini, come *Le Jardin du Dragon e il Jardin de Bambou*).

Ancora oggi la presenza di aree produttive o infrastrutture pubbliche dismissione appare estremamente funzionale al potenziamento, in termini quantitativi e qualitativi, della componente del verde in ambito urbano, anche sperimentando nuove tipologie di spazi e favorendo operazione di "ricucitura" dei frammenti. Il tema appare ricorrente nei piani urbanistici più recenti e, come verrà illustrato nel Capitolo III, costituisce obiettivo prioritario degli strumenti strategici redatti a livello locale per rigenerare la "città pubblica".

Note

(1) Enciclopedia Treccani: https://www.treccani.it/ (Ultimo accesso: 3/11/2022).

(2) La Commissione Rodotà è stata nominata con il decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007 al fine di redigere un disegno di legge delega per la riforma delle norme del Codice Civile sui beni pubblici, in particolare dell'articolo 810. Il "Disegno di Legge Delega Commissione Rodotà Beni Comuni, Sociali e Sovrani" è stato consegnato al Ministro nel febbraio del 2008.

(3) Il Codice, emanato con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è entrato in vigore il 10 ottobre 2010. Esso disciplina l'organizzazione, il funzionamento e i compiti della difesa militare e delle forze armate italiane.

(4) Si specifica che, in base all'art.11, comma 5, legge 281/1970 «Sono trasferite alle Regioni e fanno parte del patrimonio indisponibile regionale le foreste, che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le acque minerali e termali. Gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici di spettanza regionale»

(5) In base all'Art. 16, comma 1, della Legge regionale 27 aprile 2016, n.8, «1. La Regione, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, succede nella titolarità del patrimonio del soppresso Ente foreste della Sardegna, come a esso pervenuto in base all'articolo 16 della legge regionale n. 24 del 1999».

(6) L'elenco è predisposto in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, pubblicato da Eurostat, Edizione 2019.

(7) L'elenco risponde alle disposizioni contenute nell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (Legge di contabilità e di finanza pubblica) e è pubblicato in Gazzetta Ufficiale (G.U. Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2022).

(8) Il presente paragrafo riporta buona parte degli esiti dell'attività di ricerca condotta dall'autore presso il DICAAR - Università degli Studi di Cagliari, nell'ambito della Borsa di Ricerca dal titolo "Analisi degli spazi urbani pubblici della città metropolitana di Cagliari" (anno 2021), di cui il Prof. Luigi Mundula è stato Responsabile scientifico. La Borsa è parte del Progetto di ricerca "Investigating the relationships between knowledge-building and design and decision-making in spatial planning with geodesign" finanziato dalla Fondazione di Sardegna – Annualità 2018. Responsabile Scientifico del progetto Prof. Michele Campagna (DICAAR).

(9) Sebbene i disegni preparatori testimoniano un imponente lavoro di approfondimento bibliografico e di analisi delle fonti cartografiche ed icnografiche sulle emergenze urbane, quasi enciclopedico, il Nolli dovette accontentarsi di un indice sintetico di 1.320 voci numerate, articolate in 19 categorie (Lelo e Travaglini, 2013).

(10) Ci si riferisce al progetto di ricerca PRIN (1997- 1999) dal titolo "Morfogenesi dello spazio urbano. Storia, usi, progetto". Il progetto ha impegnato nove unità di ricerca di altrettante sedi universitarie e ha avuto come responsabile nazionale Elio Piroddi.

(11) La Giunta regionale ligure ha approvato Regolamento Regionale 25 Luglio 2017 N.2 per la "Determinazione nei P.U.C. delle dotazioni territoriali e

funzionali degli insediamenti e parametri per la fissazione dei limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici, di distanza tra costruzioni e dalle strade, in attuazione dell'art. 34, commi 3, 4 e 6 della l. r. 36/1997 e s.m. e i.". Il provvedimento, entrato in vigore dal 17 agosto 2017, introduce i nuovi standard urbanistici per la redazione dei piani urbanistici comunali. L'obiettivo è quello di garantire la qualità urbanistica degli insediamenti e la loro sostenibilità ambientale puntando più alla "performance" del sistema dei servizi che agli aspetti meramente quantitativi, in coerenza con i nuovi obiettivi dellurbanistica della decrescita e della trasformazione che, oltre ad assicurare la realizzazione di servizi elementari (scuole, servizi di quartiere, aree verdi e sportive, parcheggi pubblici), deve gestire la ristrutturazione, la riconversione ed il bilanciamento delle funzioni urbane.

(12) Il DM 1444/1968 fissa i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. In particolare, stabilisce che per ogni abitante insediato vengano destinati 9,00 mq di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport (art. 3).

(13) «Green Infrastructure can be broadly defined as a strategically planned network of high quality natural and semi-natural areas with other environmental features, which is designed and managed to deliver a wide range of ecosystem services and protect biodiversity in both rural and urban settings. More specifically GI, being a spatial structure providing benefits from nature to people, aims to enhance nature's ability to deliver multiple valuable ecosystem goods and services, such as clean air or water» (EU, 2013).

Riferimenti bibliografici

Abis E., Ladu M. (2015a) Il paesaggio della città pubblica. Il patrimonio immobiliare e il sistema del verde nella città storica. In Abis E., a cura di, Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari. Gangemi, Roma, pp. 266-299.

Angelone C., Cecca A., Lanza D. (2018) L'inventario negli Enti locali. Strumenti e soluzioni per conoscere, valorizzare e ottimizzare il patrimonio pubblico. Halley informatica.

Arcidiacono A., Viviani S., (2016) Nuovi standard per la pianificazione urbanistica. In Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale ISPRA (a cura di), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2016, ISPRA, Roma.

Bailey S., Mattei U. (2013) Social movements as constituent power: The Italian struggle for the commons. Indiana Journal of Global Legal Studies, 20(2), 965-1013.

Baioni M., Basso S., Caudo G., Franzese A., Marchigiani E., Munarin S., ... & Vazzoler N. (2021) Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi. Donzelli.

Baldi F. (2004) Il demanio culturale e le alienazioni del patrimonio immobiliare pubblico. Economia della Cultura, Rivista trimestrale dell'Associazione per l'Economia della Cultura, 3/2004, 385-422.

Balletto G., Borruso G., Murgante B., Milesi A., Ladu M. (2021d) Resistance and Resilience. A Methodological Approach for Cities and Territories in Italy. In Gervasi O. et al. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2021. ICCSA 2021. Lecture Notes in Computer Science, vol 12952. Springer, Cham, pp. 218-229.

Bello E. (2019) Città pubblica: Trasformazioni nella realtà contemporanea. CRIOS: critica degli ordinamenti spaziali, 17, 1. Franco Angeli, Milano, pp. 29-36.

Biennale dello Spazio Pubblico (BSP) (2013) Carta dello Spazio Pubblico. Adottata a Roma, sessione conclusive della II Biennale dello Spazio Pubblico, 18 maggio 2013: http://www.biennalespaziopubblico.it/la-carta-dello-spazio-pubblico/ (Ultimo accesso: 1/10/22).

Boriani E., Scaramozzino G. (2013) Il patrimonio immobiliare pubblico. Indicazioni operative. Maggioli Editore, collana Politecnica.

Bretzel F., Romano D. (2013) Specie erbacee spontanee mediterranee per la riqualificazione di ambienti antropici. Manuali Ispra n. 86/2013, Roma.

Caliceti E., Iob M., Nervi P. (2019) Beni e domini collettivi. Key Editore.

Capozzi R. (2021) La nozione di patrimonio. In Capozzi R., Costanzo F., Defilippis F., Visconti F. (a cura di). Patrimonio e progetto di architettura. Quodlibet, Macerata, pp: 37-46.

Cappuccitti A., Piroddi E. (2004) Morfogenesi dello spazio urbano: profili di una ricerca. Urbanistica, 123, 42 - 53.

Caruso R. (2018) Chiamata alle armi: i veri costi della spesa militare in Italia. EGEA spa.

Castelli F. (2019) Lo spazio pubblico. Ediesse.

Castorina E., Chiara G. (2008) Beni pubblici. Giuffrè Editore.

Centofanti N. (2007) I beni pubblici: tutela amministrativa e giurisdizionale. Giuffrè Editore.

Centofanti P., Natali V., Zambelli C. (2021) Demanio e patrimonio. Key Editore.

Chiantini M., Conte E. (2022) Qualificazioni giuridiche dei beni collettivi: una breve rassegna storica. In Dattero A. (a cura di), Bosco: biodiversità, diritti e culture dal Medioevo al nostro tempo. I libri di Viella, 411. Viella, Roma, pp. 169-189.

Choay F. (1995) L'allegoria del patrimonio. Roma: Officina Edizioni.

Cognetti F. (2009) Paesaggi interiori. Narrazioni e memorie nella città pubblica. Bari: paper presentato alla XII Conferenza Nazionale SIU, febbraio 2009.

Comune di Parma (2008a) Il Masterplan dei Quartieri, presentato nel 2008: http://www.comune.parma.it/notizie/comunicato-stampa_2008-11-12_761.aspx (Ultimo accesso: 10/11/2022).

Comune di Parma (2008b) Il Masterplan dei Quartieri di Parma: http://www.caire.it/previous/upl/parma_quartieri_W.pdf (Ultimo accesso: 10/11/2022).

Comune di Parma (2010a) Città di Parma. Piano Strategico Strutturale Comunale. Documento Preliminare. Una Green City Equilibrata e Compatta: http://www.caire.it/previous/upl/PARMA2020_DOC_PREL_rid.pdf (Ultimo accesso: 10/11/2022).

Comune di Parma (2010b) Città di Parma. Piano Strategico Strutturale Comunale. Documento Preliminare. Una Green City Equilibrata e Compatta. Atlante.

Cohen-Shacham E., Andrade A., Dalton J., Dudley N., Jones M., Kumar C., ... & Walters G. (2019) Core principles for successfully implementing and upscaling Nature-based Solutions. Environmental Science & Policy, 98, 20-29.

Colombo P. (2020) Beni pubblici, pubblico interesse e tutela dei creditori. Lo Stato, Rivista semestrale di Scienza Costituzionale e Teoria del Diritto, 15, 233-251.

Cutini V., Di Pinto V. (2018) Space-in-between. Assetto configurazionale e sostenibilitá urbana degli insediamenti informali. In XXI Conferenza Societá Italiana degli Urbanisti.

Cutini V. (2021) Cities at the Time of COVID; And after. Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science 3/2021, 319-326

Dani A. (2014) Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente. Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna, n. 6.

De Benedictis C. (2021) I beni confiscati alla criminalità organizzata: da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro. Rivista giuridica del Mezzogiorno, 35(1), 175-196.

De Lotto R. Pietra C., Venco E. M. (2021) Nature-Based Solutions for Healthy Cities: Cross Scale Interaction. In International Conference on Innovation in Urban and Regional Planning. Springer, Cham, pp. 33-41.

De Luca G., Alberti F., Scortecci S. (2014) Aumentare la resilienza nei tessuti urbani consolidati: la proposta operativa Smart Re-GreeNet. VIII Giornata di Studi INU. Una politica per le città italiane. Urbanistica Infromazioni, 257, 55-60.

De Matteis M., Del Brocco B. e Figliola A. (2014) Rigenerare la città: il Social Housing come opportunità di rinnovo urbano e sociale. Università Iuav di Venezia.

De Medici S. (2010) Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici. Franco Angeli, Milano.

Desogus G. e Mistretta P. (2017) Nella Città che cambia la "forma" è strategica per lo sviluppo e la crescita. CUEC, Cagliari.

Di Biagi P. (2008) La città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino. Allemandi.

Di Noto I. (2020) La Città Pubblica (R) Esiste!. Crítica Urbana, 8-12.

D'Onofrio R., Talia M. (2015) Introduzione. In D'Onofrio R. e Talia M., a cura di, La rigenerazione urbana alla prova. Franco Angeli, Milano, pp. 15-34.

Escobedo Francisco J., et al. (2019) Urban forests, ecosystem services, green infrastructure and nature-based solutions: Nexus or evolving metaphors?. Urban Forestry & Urban Greening 37, 3-12.

EU (2007) Leipzig Charter on Sustainable European Cities.

EU (2013) Building a Green Infrastructure for Europe.

EU Ministers (2020) New Leipzig Charter- The transformative power of cities for the common good.

Falanga C., Cuzzola E., Nasso I. (2013) La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Guida pratica per gli enti locali. Maggioli Editore, Rimini.

Fantin M. (2013) Il Masterplan del Centro storico di Vicenza. Urbanistica, 150-151, 1-34, supplemento, INU Edizioni, Roma.

Fidone G. (2017) Proprietà pubblica e beni comuni. ETS.

Fiorentini M. (2019) Res communes omnium e commons: contro un equivoco. Res communes omnium e commons: contro un equivoco. In Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano "Vittorio Scialoja", 9, 153-181.

Gaeta L. e Savoldi P., a cura di (2013) Orientamenti per la gestione del patrimonio pubblico. Documento Società Italiana degli Urbanisti: http://media.planum.bedita.net/20/08/Gestione_beni_immobili_pubblici_Societ%C3%A0_Italiana_degli_Urbanisti.pdf (Ultimo accesso: 27/11/2022).

Gámbaro A. (2007) Gli statuti dei beni pubblici. In. Mattei U., Reviglio E., Rodotà S., a cura di, Invertire la rotta: idee per una riforma della proprietà pubblica. Il Mulino, pp: 55-66.

Gastaldi F. (2014) Aree militari dismesse e immobili pubblici: fra passato e futuro (incerto). In Fregolent L., Savino M., a cura di, Città e politiche in tempo di crisi. Franco Angeli, Milano, pp. 346-356.

Gibelli G. (2021) Editoriale. Nature-Based Solutions ieri, oggi e domani. Reticula, 28, 5-12

Giorgieri P. (Ed.) (2010) Firenze: Il progetto urbanistico: Scritti e contributi, 1975-2010. Alinea Editrice.

Guccione M., Gori M., Bajo N., con la collaborazione di Caputo A. (2008) Tutela della connettività ecologica del territorio e infrastrutture lineari. Rapporto tecnico ISPRA 87/2008, Roma.

Iaselli M. (2014) Le problematiche giuridiche del demanio. Maggioli Editore.

Imperiale F. (2018) Il valore dei beni culturali nel patrimonio dello Stato italiano. FrancoAngeli, Milano.

Innerarity D. (2008) Il nuovo spazio pubblico (Vol. 76). Meltemi Editore srl.

ISPRA (2015) Pianificazione locale, l'Agenda 21 L, la nuova generazione di piani. Volume 1.

ISPRA (2016) Qualità dell'ambiente urbano. XII Rapporto.

Istat (2021) Elenco S13 2021. Elenco sintetico versione 30 settembre 2021: https://www.istat.it/it/archivio/190748#ElencoS132021-0 (Ultimo accesso: 23/10/2022).

IUNC (2016) IUCN resolutions, recommendations and other decisions. 6-10 September 2016. IUNC, Gland, Switzerland.

Krasilnikova E., Klimov D. (2020) Design principles of hybrid spaces in terms of urban planning regeneration. WIT Transactions on the Built Environment, 193, 89-100.

Ladu M., Mistretta P. (2014) La riqualificazione dell'edilizia dismessa per rispondere al bisogno abitativo. In Cugusi M. C., Frigo V., a cura di, Tessere reti, promuovere fiducia, accompagnare la risalita. L'impegno della Caritas diocesana di Cagliari per i giovani, la famiglia, il lavoro, l'accoglienza, la povertà. Diocesi di Cagliari - Il Portico. Caritas Diocesana, Cagliari, pp. 189-196.

Ladu M. (2018b) La "città pubblica" nel nuovo piano. Strumenti strategici per rigenerare la componente pubblica del paesaggio urbano. Urbanistica Informazioni, 278 s.i, sessione 05, 65-69.

Ladu M., Bernardini S. (2021) Opportunities and Challenges of Social Innovation Practices in Urban Development and Public Real Estate Management. Italy as a Case Study. In Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds) New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies, vol 178. Springer, Cham, pp. 1012-1022.

Ladu M., Marras M. (2021) Nature protection and local development: A methodological study implemented with reference to a natural park located in Sardinia (Italy). En SUPTM 2022: 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management, 17–19 Jan 2022.

Ladu M. (2022). Patrimonio pubblico e innovazione sociale per il progetto della città sostenibile. La dimensione strategica del quartiere. In Gerundo, R., a cura di, Città e piani del rischio pandemico. – In corso di pubblicazione.

Ladu M., Sulis G. (2022) Nature-Based Solutions per mitigare gli impatti della urbanizzazione: il caso del Parco di Molentargius-Saline. Reticula, 29, 44-59.

Lafortezza R., ChenJ., Van Den Bosch C. K., Randrup T. B. (2018) Nature-based solutions for resilient landscapes and cities. Environmental research, 165, 431-441.

Lai S., Leone F., Zoppi, C. (2018) Implementing green infrastructures beyond protected areas. Sustainability, 10(10), 3544.

Lelo K., Travaglini C. M. (2013) Nolli e la visione della città. Rigore ed estetica nella rappresentazione dello spazio urbano. Roma nel Settecento. Edilstampa srl, Roma.

Leo Tarasco A. (2019) Diritto e gestione del patrimonio culturale. Laterza.

Longo C. (2020) La valorizzazione dei beni demaniali e il Codice dei contratti pubblici. Tangram Edizioni.

MacKinnon K., van Ham C., Reilly K., Hopkins J. (2019) Nature-based solutions and protected areas to improve urban biodiversity and health. In Biodiversity and health in the face of climate change. Springer, Cham, pp. 363-380.

Manzo R. (2015) Immobili pubblici e rigenerazione della città. In Tronconi O., a cura di, La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Franco Angeli, Milano, pp. 71-78.

Mattei U. (2012) Beni comuni. Un manifesto. Editori Laterza, Bari.

Mattogno C. (2008) Verde urbano. In Mattogno C., a cura di, Ventuno parole per l'urbanistica. Carocci, Roma, pp. 311-321.

Marchigiani E., Basso S. (2018) Quartieri di edilizia pubblica e attrezzature collettive nel dopoguerra: gli anni di una ricerca sperimentale. Territorio, 84, 41-54.

Marchigiani E., Savoldi P. (2019) Sugli standard: questioni e bilanci. Territorio, 90, 21-26.

Marini S., Santangelo E., a cura di (2013) Viaggio in Italia. Aracne, Roma.

MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) (2014) Patrimonio della PA. Rapporto sui beni Immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011. MEF, Dipartimento del Tesoro. A cura della Direzione VII - Valorizzazione del patrimonio pubblico: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/patrimonio_pubblico/patrimonio_pa/RapportoImmobili_DatiAnno2011.pdf (Ultimo accesso: 3/11/2022).

MEF (2021a) Il Patrimonio dello Stato (Informazioni E Statistiche), Anno 2021. MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Conto_del_bilancio_e_Conto_del_patrimonio/Il-Patrimo/PS-2021.pdf (Ultimo accesso: 27/11/2022).

MEF (2021b) Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche. Dati 2018. MEF, Dipartimento del Tesoro. A cura della Direzione VII - Valorizzazione del patrimonio pubblico: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/patrimonio_pubblico/patrimonio_pa/RapportoImmobili_DatiAnno2018.pdf (Ultimo accesso: 3/11/2022).

Negt O., Kluge A. (1993/1972) The Public Sphere and Experience. University of Minnesota Press.

OpenDemanio, Homepage: https://dati.agenziademanio.it/#/ (Ultimo accesso: 19/11/2022).

Ostanel E., Cancellieri A. (2014) Ri-pubblicizzare la città: pratiche spaziali, culture e istituzioni. Territorio, 68, 46-49.

Pereira Roders A. R. (2007) Re-architecture: lifespan rehabilitation of built heritage – basis. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.

Passalacqua M. (2019) La gestione patrimoniale: i beni pubblici. In Ferrari G. F. e Madeo E. (a cura di), Manuale di contabilità pubblica. Giuffrè Editore, pp. 63-102

Pedrocco P., Pupillo, F., Cristea, I. (2011) I vuoti urbani e le infrastrutture dismesse. Un'occasione per la classificazione dei beni demaniali sul territorio. Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente. Rivista internazionale di cultura urbanistica, 4(7), 111-122.

Piscopo C. (2021) Il patrimonio pubblico: una discussione non più rinviabile. In Capozzi R., Costanzo F., Defilippis F., Visconti F. (a cura di). Patrimonio e progetto di architettura. Quodlibet, Macerata, pp. 66-72.

Police A., a cura di (2008) I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione atti del convegno di studi, Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006 (Vol. 28). Giuffrè Editore.

Ponzini D., Vani M. (2012) Immobili militari e trasformazioni urbane. Territorio, 62: 13-18.

Rastelli V., Ciccarese L. (2021) Nature-Based Solutions o soluzioni basate sulla natura: concetto, definizioni e contesto internazionale. Reticula, 28, 13-26.

Regione autonoma della Sardegna, Direzione Generale Enti Locali e Finanze, Servizio demanio, patrimonio e autonomie locali di Nuoro e Oristano (2022). Patrimonio Immobiliare Nuoro- Oristano (Anno 2022). Disponibile al seguente link: https://www.regione.sardegna.it/j/v/2592?&s=1&v=9&c=10805&n=10&nodesc=1.

Renna M. (2004) La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica. Diritto dell'economia, 1, 11-25.

Renna M. (2009) Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici. Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici, 11-25.

Renzoni C., Tosi M.C. (2016) Oltre gli standard. Per un territorio attrezzato e accessibile. In NUQ - New Urban Question (Agostino Cappelli, Lorenzo Fabian, Viviana Ferrario, Stefano Munarin, Silvio Nocera, Maria Chiara Tosi, Paola Viganò), a cura di, Un manifesto per il territorio veneto. Scenari, obiettivi, azioni. Mimesis, Milano, pp. 30-35.

Renzoni C. (2018) Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018). Radici, 21-23.

Reviglio E. (2007) Il Conto patrimoniale della PA. In Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (a cura di). Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica. Il Mulino, Bologna.

Reviglio E. (2011) Patrimonio Pubblico. Seminario MEF - 30 settembre 2011: https://www.internationalize.co/docs/autonomie/000397.pdf (Ultimo accesso: 27/11/2022).

Rigamonti B. (2015) Analisi del patrimonio e valutazione delle potenzialità di migliore gestione. In Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari regionali, Autonomie e Sport. Roma, pp. 160-162.

Romano M. (1993) L'estetica della città europea. Torino: Einaudi.

Romano M. (2008) La città come opera d'arte. Torino: Einaudi.

Romano M. (2014) Criteri e linee guida per il restauro della città come opera d'arte. In Iacomoni A., a cura di, Questioni sul recupero della città storica. Aracne, Roma, pp. 49 - 66.

Romeo, S. (2022) La fortuna delle res communes omnium. Cenni sulla storia di un concetto. Diritto dell'economia, (1), 89-122.

Sanna G. (2006) L'azione popolare come strumento di tutela dei "beni pubblici": alcune riflessioni tra "bene pubblico" ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e res publicae nel sistema giuridico romano. Diritto@ storia, (5).

Secchi B. (2013) La città dei ricchi e la città dei poveri. Editori Laterza, Bari.

Sepe M. (2016). Progetto urbano e spazi pubblici. Urbanistica, 269, 48.

SID. Il portale del mare. Portale integrato per la pianificazione del demanio e dello spazio marittimo: https://www.sid.mit.gov.it (Ultimo accesso: 19/11/2022).

Sini F. (2008) Persone e cose: res communes omnium: prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica. Diritto@ storia, (7).

Sitte C. (1981) L'arte di costruire le città: l'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici. Jaca book, Milano.

Tosco C. (2014) I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione. Il Mulino, Bologna.

UN-Habitat (2015) Global public space toolkit: From global principles to local policies and practice, UN-Habitat, Nairobi: https://unhabitat.org/global-public-space-toolkit-from-global-principles-to-local-policies-and-practice (Ultimo accesso: 1/10/2022).

UN-Habitat (2017) New Urban Agenda.

Vaciago G. (2007) Gli immobili pubblici...ovvero, purché restino immobili. Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale, 1/2007, pp. 93-108.

Vecco, M. (2007) L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale (Vol. 153). FrancoAngeli.

Vergano A. (2015) La costruzione della periferia: La città pubblica a Genova 1950-1980. Gangemi Editore spa.

Viale G. (2013) Virtù che cambiano il mondo. Feltrinelli, Milano.

Viviani S. (2016) I nuovi standard - modificare le condizioni di convivenza, migliorare le forme urbane. Urbanistica Informazioni: http://www.urbanisticainformazioni.it/I-nuovi-standard-modificare-le-condizioni-di-convivenza-migliorare-le.html (Ultimo accesso: 4/12/2022).

Wendling L., Dumitru A. (a cura di) (2021) Evaluating the impact of nature-based solutions: A handbook for practitioners. Directorate-General for Research and Innovation (European Commission).

Zaccaria Ruggiu, A. (1995) Spazio privato e spazio pubblico nella città romana. École Française de Rome, Vol. 210, No. 1.

Zoppi C. (2020) Ecosystem services, green infrastructure and spatial planning. Sustainability, 12(11), 4396.

II

POLITICHE. GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

2.1 Elementi del dibattito

Riuso e rigenerazione della città esistente sono questioni centrali nelle agende politiche dei governi impegnati ad adottare modelli di sviluppo urbano sostenibile improntati alla salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali (UNGA, 2015). L'imperativo del contrasto al consumo indiscriminato di suolo (ISPRA, 2019; SNPA, 2021) ha riportato l'attenzione verso il modello di città compatta (Musco, 2009) che cresce al suo interno recuperando le aree dismesse per rispondere alle nuove domande della contemporaneità (industria 4.0, social housing, coworking, smart community).

In riferimento alla realtà italiana, questo modello è auspicabile, oltreché realistico. Infatti, il nostro paese è "pieno di spazi vuoti' (Campagnoli, 2014), diversi per tipologia, dimensione, localizzazione e potenzialità. Tra questi, il patrimonio immobiliare pubblico, a uso civile e militare, dismesso o in fase di dismissione, costituisce una componente significativa non solo in termini dimensionali, ma anche per i valori sedimentati, in grado di incidere profondamente sulla definizione dei futuri assetti organizzativi e funzionali della città.

Il tema della gestione e della valorizzazione dell'asset pubblico è da tempo al centro del dibattito disciplinare (White, 2011; Wojewnik-Filipkowska et al., 2015, Marona et al., 2018; Carbonara et al.,2020), dell'attenzione del mondo politico, delle istituzioni, degli operatori privati e della società civile. Ciò che anima questo dibattito è la volontà di garantire un razionale ed efficace utilizzo della cosa pubblica e di promuoverne la valorizzazione nell'ottica di generare benefici per le comunità. Il tutto alla luce di un consistente patrimonio dismesso, spesso di interesse storico e culturale, che richiama lo Stato e gli altri enti e organismi pubblici ad assegnargli nuova funzionalità all'interno delle dinamiche urbane contemporanee.

Tuttavia, si tratta di un compito arduo, soprattutto in Italia, dove l'efficace gestione dell'asset pubblico ha trovato come principali ostacoli non soltanto la crisi economica e la conseguente contrazione delle risorse pubbliche e degli investimenti privati, ma anche problemi strutturali della politica italiana (Gaeta e Savoldi, a cura di, 2013), tra cui la scarsa conoscenza degli stessi beni di proprietà dello Stato e degli altri enti e organismi pubblici (Ladu, 2020b), alla quale si somma un quadro normativo ridondante e di difficile applicazione, prodotto dal susseguirsi di orientamenti politici spesso contrastanti, nonostante questo patrimonio venga considerato fondamentale per la tenuta del Paese.

Per lungo tempo, il Settore Demanio e Patrimonio nelle amministrazioni pubbliche ha fatto capo principalmente all'ambito finanziario (Boriani e Scaramozzino, 2013). Un approccio statico e puramente inventariale alla gestione di questo asset, lontano da quello di natura aziendale, si è verificato sino agli anni '90, quando ha iniziato a crescere la consapevolezza circa il potenziale ruolo del patrimonio per la tenuta del Paese. Il fondamento normativo della nuova concezione del bene pubblico come risorsa e non più come peso per le finanze pubbliche può essere rintracciato nel D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, nel Decreto Legislativo 18

agosto 2000, n. 267 e nella successiva normativa sul patrimonio degli Enti pubblici che ha stabilito che i beni immobili rientrano nel bilancio dell'Ente, il quale decide se alienarli o valorizzarli secondo le modalità indicate dalla legislazione statale e regionale.

I primi provvedimenti volti alla dismissione e alla valorizzazione delle potenzialità finanziarie dei beni pubblici risalgono all'inizio degli anni '90, quando si è dato avvio a un processo normativo che ha messo a disposizione dello Stato e degli Enti Locali numerosi strumenti per gestire il patrimonio. L'indirizzo politico-legislativo di tali riforme è stato orientato principalmente a una gestione produttiva del patrimonio. Le tradizionali operazioni di alienazione immobiliare, basate su procedure di evidenza pubblica, sono state affiancate da una serie di strumenti finanziari 8cartolarizzazioni, fondi immobiliari, società di investimento immobiliare quotate) al fine di garantire un rapido ritorno economico per gli enti. Di fatto, la privatizzazione dei beni pubblici è stata alimentata anche dalla necessità di risanare i bilanci pubblici. Tuttavia, col tempo si è compreso che la dismissione può rappresentare una reale opportunità se legata a una strategia di pianificazione e programmazione territoriale.

Dunque, a partire dagli anni '90 si sono sovrapposti diversi approcci gestionali (Paglia, 2004), dapprima di natura meramente economica e finanziaria, che hanno guardato ai "gioielli di famiglia" (Settis, 2007) come un asset improduttivo da immettere sul mercato per risanare i bilanci dello Stato (1), successivamente più sostenibili, attenti a riconoscere al patrimonio pubblico un ruolo insostituibile come presidio sul territorio in quanto erogatore di servizi, come fattore di organizzazione del mercato immobiliare, come testimonianza e memoria culturale della nazione e come potenziale fonte di reddito e risorsa per lo sviluppo dei territori (Gaeta e Savoldi, a cura di, 2013; Gastaldi, 2014; Falanga et al.,2013; Carbonara e Stefano, 2020; Vitrano, 2021).

Nel 2013 la Società italiana degli urbanisti (SIU) ha redatto un importante documento con l'obiettivo di fornire una metodologia di lavoro valida per una efficace gestione e valorizzazione del patrimonio pubblico in Italia. Lo studio individua essenzialmente quattro strategie (Gaeta e Savoldi, a cura di, 2013, p. 5):

«a) colmare il deficit conoscitivo del patrimonio pubblico come indispensabile premessa a qualunque azione;

b) consolidare e rendere organico un quadro normativo non esente da contraddizioni e ridondanze;

c) coniugare l'azione di tutela e di valorizzazione dei beni con la promozione dello sviluppo locale;

d) non alienare il patrimonio pubblico se ciò non è inevitabile».

Andando con ordine, il nostro Pese dispone di un enorme patrimonio, buona parte del quale inutilizzato o sottoutilizzato (ex fabbriche, ex scuole, oratori e opere ecclesiastiche, monasteri abbandonati, ex Case cantoniere), di cui a tutt'oggi non si ha ancora una adeguata conoscenza. La difficoltà nel reperire e organizzare in maniera sistemica non solo i dati relativi alle caratteristiche intrinseche del bene, ma anche le informazioni sulle relazioni che questo instaura con il contesto di riferimento, ha accomunato per lungo tempo le amministrazioni centrali e locali (Tronconi, a cura di, 2015; Ladu, 2018a; Ladu, 2019). Una importante svolta si è avuta dapprima con l'introduzione della digitalizzazione e dei sistemi informativi territoriali (SIT) all'interno delle pubbliche amministrazioni, che ha consentito di organizzare in maniera più efficace l'informazione, poi con l'istituzione dell'Agenzia del Demanio, alla quale, come si dirà in seguito, è stato assegnato il compito di assicurare la conoscenza e una efficace gestione dei beni, massimizzandone il valore economico e valorizzandone l'impiego in un'ottica di redditività e di riduzione della spesa pubblica.

Ad oggi, tra le più importanti iniziative a livello centrale si annoverano il Sistema Informativo Generale del Catalogo (SIGEC), disponibile anche nell'interfaccia web (SIGECweb, Homepage) , esito dell'iniziativa avviata dal MiBAC per unificare e ottimizzare il processo di catalogazione del patrimonio culturale, ma anche il portale Open-

Demanio (OpenDemanio, Homepage), dedicato alla raccolta, all'aggiornamento e alla condivisone delle informazioni sul patrimonio immobiliare pubblico gestito dall'Agenzia del Demanio. Inoltre, la stessa Agenzia ha promosso la costruzione del "Fascicolo Digitale", una raccolta strutturata di dati e modelli tridimensionali per ciascuno degli immobili gestiti, resa possibile grazie all'utilizzo della metodologia BIM, che consente di associare alla rappresentazione tridimensionale del bene i dati amministrativi e le informazioni concernenti le caratteristiche geometriche, dimensionali e funzionali, i sistemi tecnologici e i materiali da costruzione, le prestazione energetiche e strutturali rilevate grazie ad indagini specifiche.

Per quanto riguarda l'approccio alla gestione, se in un primo momento ha prevalso una politica di privatizzazione e valorizzazione dell'asset attraverso la cessione degli immobili a società veicolo (Decreto Legge n.351/2001), una serie di provvedimenti legislativi hanno gradualmente imposto la valorizzazione degli immobili pubblici non più utilizzati ai fini istituzionali e introdotto strumenti volti a garantirne la gestione e la valorizzazione all'interno di più complessi schemi di rigenerazione e di sviluppo locale e territoriale (Agenzia del Demanio, 2012; Manganelli et al., 2022). Tra questi si segnalano la concessione di valorizzazione - Legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) -; i programmi unitari di valorizzazioni (PUV) - Legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) -; il federalismo demaniale (Decreto Legislativo n. 85/2010 e successivi aggiornamenti).

Successivi provvedimenti legislativi hanno introdotto nuove norme per disciplinare i processi di razionalizzazione, dismissione, trasferimento, valorizzazione e alienazione dei beni pubblici, compresi gli immobili del demanio militare, nell'ottica di favorire il passaggio di tale asset verso la condizione di semicommons o commons (Balletto et al., 2020d).

Dunque, sebbene in passato si siano affermati alcuni orientamenti politici che hanno guardato al patrimonio con l'obiettivo di "fare cassa" e risanare il debito pubblico, negli ultimi decenni è stata riconosciuta l'importanza di programmare la gestione dei beni all'interno di una chiara visione di sviluppo futuro della città e del territorio, secondo un approccio project-oriented e place-based alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, specie se di interesse culturale (Ponzini, 2015), e fondato sul riconoscimento delle risorse, dei valori identitari e di tutte le potenzialità che costituiscono i veri elementi discriminanti nella competizione globale (Baiardi, 2010). Infatti, esiste una stretta corrispondenza tra idea di città perseguita dai governi e il futuro dell'asset pubblico. Più precisamente, si sostiene che:

«(…) idea di città e di territorio e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono un "unicum" concettuale. Una buona idea di città e di territorio includerà certamente un'utile valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e, viceversa, una buona azione di valorizzazione è certamente parte di una coerente idea di città. Sono due processi osmotici e dispensatori di energie positive per lo sviluppo sociale ed economico» (Ferracuti, 2015, p. 18).

Questo principio si traduce nei modelli di governance capaci di garantire sia la collaborazione tra i diversi enti e organismi pubblici coinvolti, specialmente nell'eventualità di avviare interventi di riconversione o procedimenti di alienazione o concessione a operatori privati, ma anche nella capacità di inserire il patrimonio all'interno di una strategia di sviluppo futuro espressa dal piano urbanistico comunale e perseguita attraverso un sistema di politiche pubbliche integrate.

Come verrà illustrato nei paragrafi successivi, diverse iniziative hanno permesso forme di riuso e rigenerazione di beni pubblici (Gastaldi e Camerin, 2019), compresi quelli a uso militare che possiedono una marcata vocazione all'impiego duale (militare e civile), creando valore per il Paese e per i soggetti coinvolti, pur tuttavia escludendo la possibilità di alienare il bene, che resta di proprietà pubblica.

Per altro, recenti ricerche hanno consentito di mettere in luce le opportunità della rigenerazione del patrimonio immobiliare

pubblico (Micelli, 2018) non solo per lo sviluppo sociale ed economico delle comunità, ma anche per la salvaguardia dell'ambiente. Infatti, l'azione rigenerativa sul patrimonio può contribuire al raggiungimento di più alti livelli di permeabilità dei suoli, camminabilità urbana, utilizzo dei materiali riciclati, sequestro di CO2, produzione energetica da fonti rinnovabili, accompagnando la transizione verso il modello di Città Circolare, dalla scala architettonica a quella urbana (Balletto et al., 2022e).

2.2 Soggetti

La gestione del patrimonio immobiliare dello Stato è stata condotta dalla Direzione Centrale del Dipartimento del Territorio fino al 2000, ossia fino al momento dell'istituzione dell'Agenzia del Demanio, una delle Agenzie fiscali introdotte con il d.lgs. n. 300/99 (Riforma dell'organizzazione del Governo) sotto forma di Ente pubblico non economico. Il provvedimento affidava all'Agenzia l'amministrazione di una consistente quota del patrimonio dello Stato per conto del MEF, primo titolare di proprietà pubblica in Italia, con il compito di «razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili» (d.lgs. n. 300/99, art.65, comma 1). Si tratta quindi di un organismo deputato ad assicurare la conoscenza e una efficace gestione dei beni, massimizzandone il valore economico e valorizzandone l'impiego in un'ottica di redditività e di riduzione della spesa pubblica (Falanga et al., 2013). Tale ruolo è stato rafforzato con il d.lgs. 173/03 , mediante il quale il legislatore, oltre a completare la missione affidata con l'attribuzione della gestione dei beni confiscati, ha inteso trasformare l'Agenzia in Ente pubblico economico (Epe), consentendole quindi di improntare la propria azione all'interno di un quadro di obiettivi di chiara ispirazione pubblica e di modelli organizzativi e di strumenti gestionali propri del soggetto di diritto privato (MEF e Agenzia Del Demanio, 2022).

In riferimento alle categorie di beni pubblici, l'ambito di operatività dell'Agenzia del Demanio riguarda (Agenzia del Demanio, 2009):

-Beni demaniali: Demanio Storico Artistico, non in consegna al MIBAC (Immobili vincolati per interesse storico artistico utilizzati come sede di uffici pubblici); Demanio Storico Artistico in Uso Gratuito e Perpetuo (immobili in uso ad università ed enti ecclesiastici); Beni non strumentali all'interno di aree di demanio marittimo (porti) e aeroportuale.

-Beni patrimoniali indisponibili: Usi Governativi e pubblici (immobili adibiti a sedi di uffici dell'amministrazione Centrale, ma anche beni che servono solo indirettamente alla difesa nazionale quali caserme e magazzini); Usi Gratuiti e Perpetui (immobili in uso ad università ed enti ecclesiastici); Edilizia residenziale Pubblica residuale, (ante L.865/71, in fase di completamento il trasferimento della proprietà agli Enti Locali).

-Beni patrimoniali disponibili: Tutti gli altri beni senza specifica destinazione (edifici e terreni locati a enti, privati e imprese).

Tuttavia, come verrà approfondito in seguito, il d.l. 98/2011 (2) ha esteso l'ambito di competenza dell'Agenzia assegnandole il compito di promuovere operazioni sinergiche di valorizzazione e messa a reddito gli immobili di proprietà di altri soggetti pubblici, in particolare quelli degli enti territoriali, stipulando convenzioni oppure promovendo o partecipando a organismi societari. Infatti, l'Agenzia persegue le finalità pubbliche ad essa attribuite anche tramite lo sviluppo di strumenti finanziari di mercato che ne richiedono una maggiore operatività con i diversi players, coincidenti con i partner istituzionali (soggetti pubblici proprietari e gestori di portafogli immobiliari) e privati, al fine di avviare gli investimenti necessari per rilanciare l'economia dei territori (ITALIAE, 2019).

Ad oggi, l'Agenzia del Demanio amministra un portafoglio di circa 43 mila beni per un valore di 62 miliardi di euro (Agenzia del Demanio – Consistenza e valore del patrimonio dello Stato, Homepage). Lo scopo principale di questa grande dotazione di beni è consentire l'esercizio delle funzioni pubbliche: i beni vengono assegnati in uso governativo alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle attività pubbliche proprie; una volta terminata la loro funzione, le pubbliche amministrazioni consegnatarie restituiscono gli immobili al MEF e, per esso, all'Agenzia del Demanio, incaricata di rifunzionalizzare i beni e di attribuirgli un altro uso governativo.

Oltre all'Agenzia, sono diversi i soggetti che intervengono nell'amministrazione dei beni di proprietà dello Stato (Agenzia del Demanio, 2009). In riferimento alle diverse categorie di beni demaniali e patrimoniali, sono enti gestori i Ministeri, per i cespiti a loro in consegna, ma anche gli enti, le società in house e le agenzie a loro subordinate, le Regioni e gli Enti locali.

Per quanto riguarda i beni pubblici afferenti alla categoria del Demanio militare, con la Legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010) è stata costituita la società per azioni denominata "Difesa Servizi Spa" (Difesa Servizi Spa, Homepage), una società in house del Ministero della Difesa incaricata di gestione, in maniera efficace ed efficiente, risorse che non siano direttamente correlate alle attività operative delle Forze armate. L'istituzione di questa Società discende da quanto disposto dalla legge 133/2008, che attribuisce al Ministero della Difesa la possibilità di procedere direttamente alla vendita degli immobili, alla valorizzazione o alla permuta con enti territoriali, società a partecipazione pubblica o altri soggetti privati.

In questo senso, alla società per azioni "Difesa Servizi Spa" è affidato il compito di attivare piani di valorizzazione e gestione degli immobili militari in coerenza con gli indirizzi e i programmi stabiliti dal Ministero. Dunque, tra i principali servizi in capo alla Società rientrano la gestione economica, esclusa l'alienazione, degli immobili e dei beni patrimoniali del Dicastero, ma anche la valorizzazione ambientale di strutture militari ai fini della produzione di energia derivante da fonti rinnovabili. Difesa Servizi Spa favorisce l'incontro tra gli operatori del mercato e il mondo della Difesa affinché le risorse immobiliari che possiedono una marcata vocazione all'impiego duale (militare e civile) possano essere rigenerate creando valore per il Paese e per i soggetti coinvolti, escludendo la possibilità di alienare il bene, che resta quindi di proprietà pubblica. La Società segue l'affidamento per la valorizzazione e gestione economica di beni che possono assolvere a numerosi compiti, tra cui poli turistico-ricettivo - senior housing, centri sportivi e/o ricreativi, poli logistici, oltre a farsi carico di progetti riguardanti gli immobili militari, come il progetto "Valore Paese – Fari", illustrato nei paragrafi successivi.

2.3 Strumenti

Sono diversi gli strumenti a disposizione degli Enti per la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare, a partire dalla dismissione dei beni che non sono più funzionali alle esigenze della pubblica amministrazione.

Gli istituti introdotti dalla normativa di settore possono essere differenziati dal punto di vista delle procedure ad essi sottese e per le finalità perseguite, che contemplano sia la cessione in via definitiva dell'asset, da parte dell'Ente, attraverso l'alienazione, sia la sua conservazione per finalità di valorizzazione (Bezzecchi, 2014; Costantino, 2016; Angelone et al., 2018; Manganelli et al., 2022). Si riportano di seguito i principali strumenti, a partire da quelli di natura conoscitiva, che costituiscono la premessa per qualsiasi azione.

2.3.1 Inventario

La difficoltà nel reperire e organizzare in maniera sistemica non solo i dati relativi alle caratteristiche intrinseche del bene, ma anche le informazioni sulle relazioni che questo instaura con il contesto di riferimento, ha accomunato per lungo tempo le ammini-

strazioni centrali e locali (Magistà, a cura di, 2007). Eppure, si tratta di un presupposto fondamentale per impostare qualsiasi progetto di gestione all'interno di una chiara visione di sviluppo futuro della città e del territorio (Ferracuti, 2015), sia esso finalizzato a preservare, utilizzare, valorizzare, oppure a dismettere un bene immobile, attraverso il confronto con i soggetti pubblici direttamente coinvolti, con le comunità locali e i privati investitori, attori chiave del processo di valorizzazione.

Nell'ottica di migliorare la performance della PA, la legge 24 dicembre 2007 (Finanziaria 2008) ha imposto una corretta gestione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare e dei beni strumentali attraverso l'adozione di piani triennali (art. 2, comma 594). La redazione dei piani triennali ha comportato, per ciascun ente, la comunicazione al MEF degli elenchi dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio sui quali l'amministrazione vanta diritti reali o ne abbia disponibilità. Di fatto, il provvedimento promuove l'avvio di un complessivo riordino della conoscenza sui beni patrimoniali. La redazione di inventari rappresenta il presupposto per la classificazione del patrimonio (disponibile e indisponibile) e, quindi, per una efficace gestione da parte dell'Ente.

Un ulteriore passo avanti è stato fatto per rispondere alle esigenze di armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione (Gastaldi e Camerin, 2018) e, successivamente, per adempiere all'obbligo introdotto, per le pubbliche amministrazioni, di pubblicare i dati relativi ai propri beni immobili e alla gestione dello stesso asset, per garantire la trasparenza amministrative (Art. 30 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33) (3).

Come evidenziato all'inizio del presente Capitolo, ad oggi si annoverano importanti progetti di ricognizione, censimento e catalogazione del patrimonio dello Stato per supportare le politiche di gestione e valorizzazione degli asset pubblici in linea con le esigenze delle comunità.

Per quanto riguarda gli Enti Locali, il principale riferimento normativo in materia di redazione degli inventari del patrimonio (Mazzi, 2012) risiede nell'art. 230 del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000, aggiornato alle modifiche apportate dalla L. n. 15/2022 e dalla Corte costituzionale con sentenza n. 62/2022), recante "Lo stato patrimoniale e conti patrimoniali speciali", che informa l'attività degli Enti ai principi applicati della contabilità economico patrimoniale di cui agli allegati n. 1 e n. 4/3 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni. Nel chiarire che lo stato patrimoniale (4) è espressione dei risultati della gestione attuata dagli Enti e della consistenza dell'asset al termine dell'esercizio, la norma indica il regolamento di contabilità come il documento principe che palesa le regole che l'Ente è chiamato a seguire per redigere l'inventario (le specifiche di classificazione dei beni, le finalità e modalità di inventariazione, le categorie di beni non inventariabili, gli strumenti utilizzabili dall'ente per la valorizzazione).

Il patrimonio degli Enti Locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun Ente. La sua consistenza è determinata attraverso la contabilità economico-patrimoniale. A determinare lo stato patrimoniale concorrono anche i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del Codice civile. La valutazione dei beni demaniali e patrimoniali tiene conto anche dello stato di conservazione e, quindi delle relative manutenzioni straordinarie.

Inoltre, il Testo Unico stabilisce che gli Enti locali debbano aggiornare annualmente l'inventario: redazione e aggiornamento, che trovano fondamento nel regolamento di contabilità (sezione rendicontazione economico-patrimoniale), rappresentano due condizioni imprescindibili per una buona gestione del patrimonio, in linea con il quadro normativo vigente. L'elenco del patrimonio degli enti e il rendiconto della gestione sono resi pubblici.

Il processo di inventariazione può essere descritto come un ciclo continuo articolato in cinque principali fasi (Angelone et al., 2018, p. 62), da quelle di natura analitica a quelle di natura più strategica: individuazione o rilevazione del bene, enumerazione, descrizione, classificazione, valorizzazione.

La prima fase concerne l'individuazione dei beni immobili costitutivi dell'inventario. Si tratta di un primo momento di ricognizione dell'asset e di acquisizione dei dati di base per poter procedere alla sistematizzazione delle informazioni disponibili di natura quali-quantitativa. Infatti, la rilevazione contempla l'attività di censimento dei beni da valorizzare, la ricognizione dei titoli giuridici e la ricognizione tecnico-contabile.

L'enumerazione consiste in un'attività analitica di ricerca e analisi di numerose fonti documentali per incrementare la conoscenza dei cespiti, e nell'organizzazione dei dati secondo precisi criteri e in coerenza a quanto indicato nel regolamento di contabilità dell'Ente. Le schede inventariali contengono informazioni più o meno accurate in base alla categoria del bene. Per i beni caratterizzati da un grado di disponibilità, ai dati relativi a denominazione, ubicazione, riferimenti catastali, descrizione, proprietà e valore, si aggiungono informazioni utili a consentirne l'inserimento nel mercato.

A questa attività segue quella di raccolta delle caratteristiche storiche, architettoniche, artistiche, dimensionali, economiche e sociali che descrivono il bene in maniera più approfondita.

La quarta fase, riferita alla classificazione del patrimonio pubblico, deve rifarsi ai principi di redazione degli inventari stabiliti nel regolamento di contabilità, che generalmente indicano la codifica civilistica (Libro Terzo, "Delle Proprietà", Titolo I "Di Beni", capo II "Dei beni appartenenti allo stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici" art. 822 e seguenti). Posto che le prime due macrocategorie inventariali sono quelle relative ai beni mobili e ai beni immobili, per i beni immobili di proprietà dei Comuni la classificazione dei beni inventariali segue la suddivisione nelle tre categorie di beni appartenenti al demanio comunale, beni appartenenti al patrimonio indisponibili e beni appartenenti al patrimonio disponibile, a cui corrisponde diverso regime giuridico.

Infine, la valorizzazione consiste nella valutazione del bene pubblico, che dipende sia dall'approccio alla valutazione adottato dall'Ente, sia dalla destinazione finale che si intende attribuire allo stesso bene.

Le fasi sopra descritte, che consentono di avere piena consapevolezza della massa critica dell'asset e delle sue principali caratteristiche, sono parte di un processo ciclico che richiede costanti aggiornamenti anche alla luce delle eventuali iniziative intraprese dall'Ente e delle conseguenti variazioni in aumento o in diminuzione della consistenza patrimoniale, che potrebbero richiedere modifiche alla programmazione. Si pensi, per esempio, alla dismissione e alienazione, che comportano una riduzione della consistenza patrimoniale.

In questo senso, come verrà meglio approfondito nel Capitolo VI, la costruzione di un inventario deve necessariamente avvalersi di una strumentazione informatica adeguata per raccogliere, sistematizzare, aggiornare e gestire la conoscenza, Un inventario sapientemente redatto che individua, descrive, classifica e valuta tutti gli elementi attivi e passivi del patrimonio dall'Ente Locale, costituisce il presupposto non solo per quantificare il netto patrimoniale in sede di rendiconto, ma anche per collocare i cespiti in maniera consapevole nel sistema di bilancio e per pianificarne e programmarne il futuro, anche nell'ottica di massimizzare la redditività.

2.3.2 Alienazione, cartolarizzazione e fondi immobiliari

La scarsa liquidità a disposizione degli Enti, unita alla visione distorta secondo cui la dismissione (5) e l'alienazione del patrimonio consentirebbe di disporre di risorse immediate, ha dato impulso a una disciplina improntata a criteri di tipo economico.

L'introduzione della contabilità economica nel settore pubblico (legge delega n. 421/1992) è stata un elemento decisivo nell'acquisizione di nuove modalità di gestione della cosa pubblica, investendo direttamente lo stesso patrimonio, per il quale si è resa necessaria la redazione di inventari e il loro continuo aggiornamento. A partire dalle riforme degli anni '90, l'indirizzo politico-legislativo è stato orientato principalmente a una gestione produttiva del patrimonio (6) (Boriani e Scaramozzino, 2013).

Le tradizionali operazioni di alienazione immobiliare sono state affiancate da una serie di operazioni finanziarie, tra cui cartolarizzazioni, fondi immobiliari e società di investimento immobiliare quotate.

Già il d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito con legge 29 gennaio 1992, n.35 (art. 2) disponeva la costituzione di una società per azioni a capitale misto, avente come oggetto sociale la vendita e la gestione del patrimonio pubblico suscettibile di gestione economica. Successivamente, una serie di provvedimenti, contenuti soprattutto in leggi finanziarie (Legge 537/1993; Legge 549/1995; Legge 662/1996 ; Legge448/1998) hanno dato ulteriore impulso alle attività di dismissione e alienazione, sino ad arrivare al d.l. 25 settembre 2001, n. 351 (Decreto Tremonti) in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppi di fondi comuni di investimento immobiliare, convertito con modificazioni nella Legge 23 novembre 2001, n. 410, che disciplina le operazioni di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato (Sorace, 2001).

La cartolarizzazione è una pratica finanziaria tipica del diritto societario. Nel caso della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sta ad indicare l'operazione di cessione di attività o beni a società-veicolo (SPV) appositamente costituite per la rivendita sul mercato mediante la raccolta di fondi presso gli investitori attraverso l'emissione di titoli. È chiaro che l'efficacia di tale strumento finanziario è subordinata all'effettiva vendita dell'immobile.

È importante sottolineare che alla base di questo strumento di gestione, il Decreto prevedeva un'attività di ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico da parte dell'Agenzia del Demanio, finalizzata ad ufficializzare il passaggio dei beni dello Stato, anche di quelli demaniali, al patrimonio disponibile.

In questo senso, il Decreto Tremonti rappresenta un vero spartiacque nel quadro normativo tracciato. Di fatto, dal 2001 ha iniziato a rafforzarsi la tendenza a includere nelle procedure di dismissione anche i beni patrimoniali indisponibili e i beni demaniali (Falanga et al., 2013).

Modifiche significative sono state introdotte con l'art. 12 del d.l. 118/2011 e, successivamente, con il d.l. 98/2011, recante modiche all'art. 13 del d.l. 112/2008, orientate a semplificare le procedure di alienazione degli immobili afferenti agli Istituti anonimi per le case popolari, attraverso la costituzione, a livello centrale di accordi con Regioni ed enti locali.

In effetti, il 2011 si caratterizza per ben cinque provvedimenti varati per promuovere l'alienazione e la valorizzazione dei beni, sempre con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico (Terranova, 2012) : il decreto sviluppo (D.L. 70); la manovra correttiva (D.L. 98); la manovra d'estate (D.L 138); la legge di stabilità (Legge 183); la manovra Monti (D.L. 201).

Al fine di migliorare l'efficienza dei processi di valorizzazione del patrimonio degli enti territoriali e di altri enti pubblici, l'art. 33 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recane "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" ha introdotto uno strumento finanziario che ha consentito all'Agenzia del Demanio di valorizzare e dismettere i beni pubblici. Si tratta dell'istituzione delle Società di gestione e risparmio (SGR) con un fondo di 2 milioni di euro per istituire fondi di investimento immobiliare chiusi, promossi da Regioni, Province e Comuni, al fine di valorizzare e dismettere i propri beni.

I fondi immobiliari sono particolari fondi di investimento che godono di un patrimonio autonomo diviso in quote tra i partecipanti. Tali fondi, gestiti da SGR, trasformano l'investimento immobiliare in investimento finanziario. In questo senso, sono stati istituiti proprio con l'obiettivo di generare liquidità finanziaria per le amministrazioni pubbliche che conferiscono allo stesso fondo determinati beni per ricevere, in cambio, quote di partecipazione e successivi proventi derivanti dalla vendita degli immobili o dalla loro gestione.

L'art. 27 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Manovra Monti), convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Decreto Salva Italia), ha attribuito un importante ruolo all'Agenzia del Demanio, la quale può promuovere iniziative volte alla costituzione di società, consorzi o fon-

di immobiliari per valorizzare e alienare il patrimonio degli enti, recuperando risorse immediate dalle partecipazioni societarie o dalle quote dei fondi immobiliari.

Tuttavia, il conferimento dei beni ai fondi di investimento non è una garanzia della buona riuscita delle operazioni d riconversione del patrimonio immobiliare pubblico in quanto anche tali strumenti risentono degli effetti delle dinamiche economiche e urbane contingenti (Camerin e Gastaldi, 2018)

2.3.3 Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Un grande impulso alle politiche di alienazione e valorizzazione del patrimonio della PA (Colombini, 2003; Biasillo, 2013) è stato dato dai provvedimenti che hanno reso obbligatorio per Regioni, Comuni ed altri Enti Locali, la redazione del "Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari" (introdotto dall'art. 58 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, così come convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133). Detto Piano, predisposto dall'organo di governo e da allegare al bilancio di previsione degli Enti territoriali, si propone di individuare i beni immobili di proprietà dell'Ente, non più strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali, e, quindi, suscettibili di dismissione o pronti per essere inseriti all'interno di percorsi di valorizzazione, fatto salvo il regime di tutela dei valori storici, artistici, architettonici, paesaggistici e ambientali (Angelone et al., 2018) .

In altri termini, sulla base dell'inventario redatto dall'Ente, il Piano si focalizza sul patrimonio immobiliare disponibile e ne fornisce una descrizione finalizzata alla valorizzazione o all'alienazione. Sebbene tale dispositivo non determini gli istituti previsti dall'ordinamento vigente per la valorizzazione dei beni, semplifica le operazioni di alienazione rendendo automatici alcuni passaggi: il cambio di destinazione d'uso del bene (la delibera di approvazione del Consiglio comunale costituisce variante allo strumento urbanistico genarle) e l'eventuale declassazione, da demaniale a patrimoniale, all'atto dell'inserimento nel Piano.

In riferimento al primo aspetto, il Piano si configura come uno strumento di natura urbanistica, oltre che programmatica, soprattutto alla luce del fatto che, una volta inseriti nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, i beni perdono la loro destinazione d'uso originaria per assumere quella nuova assegnatagli dall'Ente, siano essi destinati all'alienazione o alla conservazione/valorizzazione. Si evitano così i lunghi processi di modifica degli strumenti urbanistici richiesti, in condizioni ordinarie, per la variazione della destinazione d'uso dei beni, seppur permanga l'obbligo della verifica di conformità della variante urbanistica comunale rispetto alle normative regionali. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sent. n. 340/2009, ha sancito l'illegittimità del provvedimento (art. 58, comma 2, del D.L. 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che consentiva di evitare di sottoporre la variante urbanistica a verifica di coerenza rispetto agli strumenti di pianificazione regionale e provinciale. In definitiva, la Corte ha ritenuto che la disposizione fosse in contrasto con la ripartizione delle competenze istituzionali poiché riguardante aspetti afferenti alla materia del governo del territorio (Falanga et al., 2013).

In questo senso, l'art. 58 del D.L. 28 maggio 2010, n. 85 in materia di federalismo demaniale, oltre a stabilire che i beni trasferiti dallo Stato a Regioni e enti locali possano essere inseriti nei piani di alienazione degli enti, prevede la trasmissione della delibera di approvazione dello stesso strumento a una apposita Conferenza di servizi tra Comune, Provincia, Città Metropolitana e Regione, la cui determinazione finale costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale, fissandone i vincoli.

Inoltre, il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Manovra Monti) (7), convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Decreto Salva Italia), ha ampliato le categorie di beni da poter inserire nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari degli enti territoriali, comprendendo i beni appartenenti a società o enti a totale partecipazione degli stessi enti territoriali. Previa

intesa, anche i beni di proprietà dello Stato individuati dal MEF e dall'Agenzia del Demanio, ricadenti nel territorio dell'Ente, possono essere inseriti nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, determinandone, quindi, la classificazione come patrimonio disponibile. È importante sottolineare che l'alienazione dei beni pubblici aventi più di 70 anni e di autore non più vivente è subordinata all'opportuna verifica dell'interesse culturale (D.Lgs. n. 42/2004), mentre la vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è disciplinata dalla normativa di settore (Legg 24 dicembre 1993, n. 560).

È chiaro che il percorso verso la semplificazione del processo di alienazione dei beni è stato mosso dalla convinzione che tali operazioni possano rappresentare importanti opportunità per risanare la finanza pubblica locale e, quindi, consentire agli enti di disporre della liquidità necessaria per operare. Infatti, in base all'art.199 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL (D.Lgs. n. 267/2000, aggiornato alle modifiche apportate dalla L. n. 15/2022 e dalla Corte costituzionale con sentenza n. 62/2022), i proventi derivanti dall'alienazione di beni e di diritti patrimoniali rientrano tra le fonti di finanziamento degli investimenti.

2.3.4 Concessioni di valorizzazione

Oltre alle politiche di dismissione o alienazione, le strategie di valorizzazione dell'asset pubblico a cui fanno ricorso gli Enti comprendono anche la locazione o concessione. Quello della concessione è uno strumento molto importante attraverso cui la pubblica amministrazione (ente pubblico concedente) consente l'utilizzo e il godimento di un bene del demanio o del patrimonio indisponibile di sua proprietà al concessorio terzo (persona fisica o giuridica), per un periodo di tempo limitato e a fronte di un corrispettivo (canone concessorio) (Falanga et al., 2013). Rispetto al tradizionale strumento concessorio, l'istituto della concessione di valorizzazione – ex art. 3-bis D.L. n. 351/2001, convertito, con modificazioni, in L. n. 410/2001 – è lo strumento con il quale l'Agenzia del Demanio affida i beni immobili del patrimonio non strumentale di proprietà dello Stato a privati che possono garantirne una buona gestione attraverso la valorizzazione economica, sociale, culturale e turistica che ne assicuri la fruizione pubblica, oppure attraverso il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare.

Infatti, la concessione di valorizzazione implica la realizzazione di una serie di interventi migliorativi (recupero, restauro ristrutturazione dell'immobile) da parte del privato concessorio, per rifunzionalizzare il bene anche attraverso il cambio di destinazione d'uso. Si tratta di investimenti importanti il cui rischio economico grava unicamente sul concessionario, che non può contare neanche sulla garanzia ipotecaria del bene. In questo senso, lo strumento della concessione di valorizzazione risponde a finalità più di gestione che di alienazione del bene in quanto la proprietà rimane dell'Ente che ha inteso mettere in valore e restituire alla pubblica fruizione determinati asset da riqualificare attraverso l'intervento del soggetto privato. Se l'art. 3-bis del D.L. 351/2001, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 410, ha introdotto l'istituto della concessione di valorizzazione per gli immobili dello Stato, con l'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, tale strumento è stato esteso anche agli Enti locali.

I beni immobili possono essere quindi concessi o locati a terzi secondo procedure di evidenza pubblica. La durata della concessione, commisurata al tempo ritenuto necessario a garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, non può essere superiore ai cinquant'anni. Attraverso questo strumento, l'Italia ha potuto dare concreto avvio alla gestione economica degli immobili di proprietà dello Stato o degli Enti locali, compresi quelli in uso al Ministero della Difesa, coinvolgendo i privati investitori.

Sebbene il fine ultimo sia la valorizzazione del bene, la cui proprietà resta pubblica, è chiaro che queste iniziative abbiano scopo di lucro. Diversamente, non sarebbe possibile, per il soggetto privato, pagare il cano-

ne richiesto. Non a caso, a differenza della concessione di cui al D.Lgs. n. 50/2016, per la quale l'oggetto dev'essere un'opera o un servizio di pubblico interesse, la concessione di valorizzazione è finalizzata ad una fruizione economica privata del bene da parte del concessionario (Angelone et al., 2018).

2.3.5 Programmi unitari di valorizzazione (PUV) e Programmi unitari di valorizzazione territoriale (Puvat)

Per agevolare la valorizzazione, la Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) ha introdotto lo strumento dei Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV), specifici programmi orientati a sviluppare modalità di pianificazione, razionalizzazione e soluzioni di valorizzazione di insiemi di beni pubblici insistenti sul medesimo contesto urbano, attraverso operazioni di permuta, trasferimento e concessione d'uso. Nell'ambito dei PUV, l'Agenzia del Demanio può individuare, d'intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobili pubblici da rendere disponibili e per i quali attivare un processo di valorizzazione sistemica, coerente con le strategie di programmazione economica comunitaria, nazionale e regionale, con gli indirizzi di sviluppo e con gli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica ed economica dei relativi contesti. Infatti, alla definizione dei PUV possono aderire enti locali, quali la Regione e la Provincia, o enti pubblici come le Camere di Commercio e le aziende sanitarie, attraverso l'apporto di altri beni immobili. Le potenzialità dello strumento sono molteplici: dalla promozione di strategie sinergiche di valorizzazione di una pluralità di immobili pubblici, allo sviluppo di iniziative di trasformazione dei beni, secondo le esigenze degli enti locali e coerentemente

I PUV possono considerarsi precursori dei Programmi unitari di valorizzazione territoriale (Puvat), introdotti dall'art. 27 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Manovra Monti), convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Decreto Salva Italia), all'interno della legge di regolazione della gestione degli immobili pubblici. I Puvat, attraverso i quali è stata ulteriormente integrata la materia della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sono strumenti rappresentativi dell'importanza attribuita alla valorizzazione immobiliare in funzione dello sviluppo dei territori (Agenzia del Demanio, a cura di, 2012). Di fatto, si configurano come dei piani urbanistici che promuovono il recupero e riuso di immobili pubblici, compresi i beni militari, all'interno di un progetto di valorizzazione unitario e finalizzato alla promozione dello sviluppo locale. Nel rispetto dei principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione, la formazione dei Puvat discende dalla sottoscrizione di protocolli d'intesa promossi dalle Regioni, finalizzati a favorire gli interventi di riuso e rigenerazione, in tempi certi, degli immobili di proprietà di Comuni, Province, Regioni e di ogni altro organismo pubblico detentore di beni pubblici. La stessa inclusione dei beni nelle liste del Puvat ne determina automaticamente la nuova classificazione come patrimonio disponibile. Elemento centrale per l'effettivo avvio di tali piani è quindi il necessario consenso di tutte le istituzioni coinvolte, che devono partecipare allo stesso modo al percorso di pianificazione unitaria e valorizzazione sistemica del cluster di immobili considerato, in linea con le strategie di sviluppo sociale ed economico del territorio interessato.

2.3.6 Federalismo Demaniale

Il Federalismo Demaniale, di cui al D. Lgs. 85/2010 (8) e successivi aggiornamenti, emanato in attuazione dell'art. 19 della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, è una politica che consente agli Enti Territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) di diventare proprietari degli immobili dello Stato sul proprio territorio per promuoverne la gestione e la valorizzazione secondo forme quanto più rispondenti alle esigenze dei rispettivi contesti urbani e territoriali, con l'obiettivo di favorire processi di sviluppo (9).

Laddove il trasferimento riguardi immobili di valore storico artistico da restituire ai rispettivi territori di appartenenza, si parla

di federalismo demaniale dei beni culturali o di "federalismo culturale".

Il Federalismo non si applica nelle Regioni e nelle Province autonome, dove il rapporto successorio è disciplinato dai rispettivi statuti (Colavitti et al., 2016).

L'attribuzione, a titolo non oneroso, di beni del demanio e del patrimonio indisponibile alle Regioni e agli enti locali, tenuti a favorirne la massima valorizzazione funzionale a vantaggio della collettività (D.Lgs. n. 85/2010), produce una serie di effetti, diretti e indiretti:

-coinvolge gli Enti nei processi di valorizzazione dei beni dello Stato;

-responsabilizza gli amministratori locali a intraprendere una gestione efficiente sostenibile, in linea con le esigenze delle comunità;

-amplia l'autonomia finanziaria degli stessi enti e, in prospettiva, l'autonomia di governo;

- determina la contrazione del patrimonio pubblico dello Stato e, più in generale, del numero complessivo dei beni pubblici.

Quest'ultimo punto si riferisce al fatto che l'attribuzione dei beni trasferiti agli enti locali, e quindi al loro patrimonio disponibile (D.Lgs. n. 85/2010), fa sì che detti beni, non più gravati dal vincolo di indisponibilità, possano essere alienati, seppure previo processo di valorizzazione da supportare attraverso varianti agli strumenti urbanistici (D.Lgs. n. 85/2010). Tuttavia, i beni appartenenti al demanio marittimo, al demanio idrico, al demanio aeroportuale e alle miniere, seppur trasferiti agli enti locali, restano assoggettati al regime demaniale delineato dal Codice civile.

Per quanto riguarda il demanio culturale, il trasferimento è ammesso solo nell'ambito di specifici Accordo di Valorizzazione (art. 112 comma 4 del D.Lgs. 42/2004) per la riqualificazione, la salvaguardia e la tutela del bene, siglati tra l'Ente locale interessato, il Segretariato Regionale per il Lazio in rappresentanza del MIBACT (oggi Ministero della Cultura – MiC) e la stessa Agenzia del Demanio.

Il trasferimento dei beni dello Stato è un processo complesso che si basa su una serie di criteri, tra cui: la dimensione territoriale, la capacità finanziaria, le competenze e le funzioni esercitiate dallo stesso ente richiedente.

L'Agenzia del Demanio, oltre a portare a termine l'operazione di attribuzione, laddove accertata la sussistenza dei presupposti all'accoglimento delle richieste, svolge un'attività di monitoraggio dell'utilizzo che gli Enti territoriali fanno dei beni trasferiti. In particolare, per quanto riguarda il Federalismo culturale, l'Agenzia, di concerto con il MIBACT, completa il trasferimento gratuito degli immobili dello Stato richiesti dagli Enti Territoriali sulla base di un progetto di recupero che ne garantisca la tutela, la salvaguardia e la conservazione.

Una delle più recenti esperienze concluse dall'Agenzia del Demanio attraverso lo strumento del federalismo culturale riguarda il trasferimento dell'Antico Spedale di Sant'Antonio in proprietà al Comune di Lastra a Signa (FI), a seguito dell'accordo di valorizzazione firmato dal segretariato regionale MiC, dall'Agenzia, dal Comune di Lastra a Signa e dalla Soprintendenza per i Beni e Attività Culturali. La richiesta di trasferimento da parte dell'amministrazione comunale, per restituire il bene alla pubblica fruizione, si basa su un progetto che prevede sia il recupero strutturale e funzionale dell'Antico Spedale, risalente al 1.400, che la sua valorizzazione (Agenzia del Demanio, Homepage).

L'obiettivo di garantire la massima valorizzazione dei beni ha portato il legislatore a introdurre procedure semplificate per garantire, laddove necessario, la compatibilità degli interventi con la disciplina urbanistica vigente. In particolare, l'Accordo di programma, di cui all'art. 34 del d.l. 18 agosto 2000, n. 267 è stato inteso quale strumento di adeguamento della pianificazione urbanistica, utile a facilitare l'attuazione dei Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV) degli immobili pubblici statali, regionali e degli enti locali, così come confermato dal d.l. n. 201 del 2011 (Decreto Salva Italia).

2.4 Progetti

L'Agenzia del Demanio promuove e attua importanti progetti volti a garantire una efficace gestione dell'asset, in sinergia con le Istituzioni, gli Enti territoriali, le società e gli organismi pubblici direttamente coinvolti. È possibile individuare due principali categorie di politiche:

-quelle orientate principalmente alla riduzione della spesa pubblica: operazioni di ottimizzazione e razionalizzazione degli spazi utilizzati dalla PA, comprensive degli interventi di riqualificazione dei beni, anche dal punto di vista sismico ed energetico, al fine di abbattere costi legati alla spesa per le locazioni passive e per la stessa gestione deli spazi.

-quelle orientate a favorire lo sviluppo del tessuto economico-produttivo, sociale e culturale del Paese: operazioni di riqualificazione degli immobili pubblici sottoutilizzati o abbandonati, anche all'interno di più complessi progetti di rigenerazione urbana che richiedono l'individuazione delle destinazioni urbanistiche più adeguate, al fine di attivare nuovi cicli di vita del bene e del suo contesto di riferimento.

L'insieme delle strategie e dei progetti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico che innescano economie dirette e indirette sul territorio prende il nome di "Valore Paese". L'espressione sta ad indicare la volontà di massimizzare il valore economico e sociale dei beni attivando più ampi processi di sviluppo nei territori di appartenenza, contribuendo così ad aumentare la competitività dell'intero Sistema-Paese.

Si riporta di seguito una breve descrizione dei progetti più significativi degli obiettivi perseguiti dall'Agenzia e da altri enti e organismi deputati alla gestione dell'asset pubblico, che fanno puntualmente ricorso agli istituti introdotti dalla normativa di settore, approfonditi nei precedenti paragrafi.

2.4.1 Razionalizzazione e riqualificazione

La razionalizzazione degli spazi in uso dalla PA e l'abbattimento dei costi per la gestione degli stessi rappresentano da tempo punti chiave nell'analisi dei capitoli di spesa del Governo italiano (Carapella et al., 2019) e, quindi una linea di azione importante nella gestione del patrimonio dello Stato in capo all'Agenzia del Demanio. Infatti, con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recane "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", l'Agenzia è stata investita del ruolo di ridurre le locazioni passive, a partire dall'individuazione e dal riutilizzo degli spazi interni negli immobili di proprietà demaniale e in quelli già in locazione per esercitare finalità pubbliche, anche attraverso la stipula di accordi quadro con società specializzate in materia (Falanga et al., 2013, p. 13).

Con la spending review del Governo Monti, il legislatore ha imposto la razionalizzazione del patrimonio pubblico e la riduzione dei costi per locazioni passive, riconoscendo l'incisività di tali operazioni nell'attuazione di una efficace revisione della spesa (10). Di fatto, la riduzione della spesa per gli affitti, oltre a essere un obbligo che tutte le amministrazioni hanno, consente di trasformare la spesa corrente in investimenti che possono recare benefici per la collettività. Si pensi alle ricadute positive generate dagli interventi di riqualificazione e rifunzionalizzazione di un bene pubblico e, alle volte, del suo contesto, in risposta alla perdita della funzione originaria o addirittura alla dismissione, ossia alla sdemanializzazione, a cui si arriva nei casi in cui il bene abbia perso le caratteristiche di demanialità e, quindi, possa ritornare disponibile per altri usi.

Tra le operazioni di razionalizzazione promosse dall'Agenzia del Demanio in Sardegna, alcune hanno riguardato la città di Cagliari.

Un primo esempio degno di nota è quello che ha riguardato il trasferimento degli uffici della Prefettura, precedentemente ospitati in immobili privati, negli spazi dell'ex Tribunale Militare di Cagliari (Caserma Fadda), in Viale Buon Cammino, disponibili sin dal 2010, quando il Tribunale ha cessato la sua funzione a seguito della soppressione dei tribunali militari (Fig. 8). Il processo di valorizzazione avviato e portato a termine dall'Agenzia del Demanio ha richiesto l'esecuzione di importanti interventi di riqualificazione, a seguito dei quali è stato possibile attribuire l'immobile ad un'altra amministrazione, la Prefettura, per l'appunto. Si è trattato di una importante operazione di razionalizzazione in quanto gli uffici della Prefettura erano ospitati da tempo in immobili privati (l'edificio Ex Scala di Ferro), sin quando il bene non è stato rimesso nella disponibilità del privato proprietario previa richiesta di quest'ultimo, e, successivamente, presso il Palazzo Doglio, altra rilevante locazione passiva. Dal 2012, terminata l'operazione, la Prefettura è stata insediata nell'attuale sede demaniale in viale Buon Cammino.

Un'altra rilevante operazione di razionalizzazione nella città di Cagliari è quella che consentirà il trasferimento del Comando Provinciale dei Carabinieri negli spazi della Caserma Cascino, ora rinominata Caserma Livio Duce, immobile di proprietà dello Stato in Viale San Bartolomeo. La Caserma, che ospitava presidi della difesa, è soggetta a importanti interventi di riqualificazione finanziati dall'Agenzia del Demanio con un investimento di oltre € 8,5 mln.

Figura 8 - Ex Tribunale Militare di Cagliari (Caserma Fadda), Viale Buon Cammino, Cagliari CA, oggi sede della Prefettura. Patrimonio Indisponibile, in uso a Pubblica Amministrazione.
Fonte: (OpenDemanio – Geolocalizzazione. Fabbricati dello Stato). Foto dell'autore, 2022.

Tali opere, in fase di completamento, consentiranno la riorganizzazione dell'attuale sede dei Carabinieri, attualmente ospitata in via Nuoro, 9, in locazione passiva, e il conseguente risparmio del canone attualmente corrisposto. Si stima che dal 2023, il risparmio a regime sarà pari a circa € 0,63 mln (OpenDemanio – Razionalizzazioni e Federal Building).

All'interno di questo quadro di iniziative, è doveroso sottolineare che, in linea con quanto previsto dalla Direttiva 27/2012 in tema di efficientamento energetico degli immobili della Pubblica Amministrazione Centrale (PAC), da tempo l'Agenzia del Demanio promuove comportamenti virtuosi nell'utilizzo dei beni pubblici, non solo attraverso le politiche di razionalizzazione degli spazi ma anche attraverso interventi di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico al fine di ridurre i consumi e la spesa a questi legata. Si pensi allo sviluppo dell'Indice di Performance (IPER), generato dall'applicativo informatico predisposto per raccogliere i dati sui costi e consumi energetici e gestionali degli edifici di proprietà dello Stato o di altri soggetti, in uso alle Amministrazioni pubbliche, ma anche per monitorare i miglioramenti delle stesse prestazioni. Di fatto, costituisce la principale banca dati per programmare interventi di efficientamento energetico che concorrano al raggiungimento degli obiettivi comunitari. Sulla stessa linea, interessanti politiche investono direttamente l'asset militare, tra i più incisivi se si considera che il Ministero della Difesa è uno dei maggiori proprietari terrieri in Italia. Tale patrimonio è al centro del Piano per la Strategia Energetica della Difesa (Stato Maggiore della Difesa, 2019), che introduce specifici criteri e azioni per guidare verso l'affermazione di modelli gestionali capaci di garantire un efficace utilizzo delle risorse energetiche, all'interno di un orizzonte temporale decennale (fino al 2020). L'inizio del percorso di transizione energetica del patrimonio militare è stato recentemente ufficializzato (Camera dei Deputati-Servizio Studi, 2022).

Parallelamente agli interventi di riqualificazione energetica, l'Agenzia del Demanio sta attuando un Piano per la riduzione del rischio sismico attraverso la riqualificazione degli immobili di proprietà dello Stato. Le prime risorse stanziate dalla legge di bilancio 2017 e dalla legge di bilancio 2019 hanno consentito di dare avvio a un percorso che prevede tre principali fasi: la redazione di un Piano di Fattibilità Tecnica ed Economica degli interventi di miglioramento/adeguamento strutturale; la progettazione definitiva ed esecutiva degli interventi necessari; l'esecuzione dei lavori sugli immobili, a partire da quelli più critici. Il progetto riguarda oltre 2000 immobili pubblici, oggetto di bandi di gara pubblicati dall'Agenzia del Demanio in qualità di stazione appaltante (Agenzia del Demanio, 2022).

2.4.2 Valore Paese

Il progetto Valore Paese, promosso da Agenzia del Demanio con il Mibact, Enit, Difesa Servizi SpA e dai partner istituzionali che supportano l'iniziativa (Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Infrastrutture, Ferrovie dello Stato, Fondazione FS, Invitalia, Ifel, Istituto per il Credito Sportivo, Anas e Anci) riconosce l'importanza di condividere una visione strategica tra le amministrazioni pubbliche che consenta di portare avanti operazioni complesse, anche su scala nazionale, attraverso la creazione di un network altamente riconoscibile (Agenzia del Demanio, 2007) . Infatti, la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico svolge un ruolo strategico per lo sviluppo sostenibile del Paese, fondato sul riconoscimento del campitale culturale e ambientale diffuso. Valore Paese trova attuazione grazie agli istituti introdotti dalla Finanziaria 2007 (la concessione di valorizzazione e i Programmi Unitari di Valorizzazione) e delle maggiori competenze che lo stesso provvedimento ha attribuito all'Agenzia del Demanio, conferendo al patrimonio dello Stato un numero cospicuo di beni dal Ministero della Difesa.

Tra i principali progetti di sviluppo immobiliare portati avanti dall'Agenzia del Demanio (Agenzia del Demanio, Homepage), in collaborazione con tutte le istituzioni e gli Enti Territoriali si segnalano i "Progetti

a Rete" (Valore Paese – Fari; Valore Paese – Cammini e percorsi), ma anche il progetto Temporary Use.

I "Progetti a rete" racchiudono un insieme di iniziative complesse di recupero e riuso del patrimonio pubblico, aventi un'articolazione a livello nazionale e un brand forte che le rende riconoscibili. L'obiettivo è quello di restituire nuova funzionalità agli asset non utilizzati e in stato di abbandono, attraverso l'avvio di attività innovative promosse anche da imprese culturali, sociali e creative, start up, giovani e terzo settore. Al contempo, tali progetti si propongono di inquadrare l'azione di recupero e valorizzazione dei beni all'interno di più complesse strategie di sviluppo territoriale che vedono nel turismo lento una forma di turismo sostenibile per la fruizione dei beni culturali, del paesaggio e per la conoscenza delle culture e delle tradizioni locali.

Valore Paese – Cammini e percorsi.

La scelta di promuovere la valorizzazione dei beni pubblici all'interno di una strategia di rete che vede nel turismo lento una forma di turismo che consente di far conoscere, in maniera sostenibile, il capitale culturale e naturale diffuso sul territorio nazionale è ancora oggi estremamente attuale. Infatti, il turismo sostenibile, nella sua declinazione di turismo lento (Balletto et al. 2020b), che già da tempo ha acquisito un peso considerevole nel quadro dei prodotti turistici italiani, si profila come il più rispondente alle nuove esigenze sorte in periodo pandemico (epidemia da Covid-19) (UNWTO, 2020). L'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) definisce il turismo sostenibile come quel tipo di turismo che tiene conto dei suoi impatti economici, sociali e ambientali attuali e futuri, rispondendo alle esigenze dei visitatori, dell'ambiente e delle comunità ospitanti, contribuendo a conservare il patrimonio naturale, culturale sia materiale che immateriale. Sulla base degli stessi principi l'Onu ha indetto il 2017 come l'Anno internazionale del turismo sostenibile in ragione del ruolo ad esso riconosciuto nel perseguire una crescita economica inclusiva e in equilibrio con l'ambiente. In Italia, dopo l'anno nazionale dei cammini (2016), dei Borghi (2017) e del cibo italiano (2018), il 2019 è stato dichiarato l'anno del turismo lento, inteso come quella forma di turismo esperienziale, innovativa e sostenibile capace di valorizzare il territorio in tutta la sua diversità in quanto fa dello spostamento, prima ancora che della metà, la parte integrante del viaggio. La stessa andatura è influenzata dai paesaggi che si attraversano, che possono evocare il movimento oppure indurre il turista/visitatore a rallentare, a soffermarsi, a sostare per interpretare in maniera soggettiva il significato dei luoghi e appropriarsi di cultura, memorie e tradizioni (Costa et al., 2015; Balletto et al., 2019a; Ladu et al., 2019c). Anche le modalità di attraversamento e fruizione dei luoghi sono le più diverse. Esse comprendendo itinerari culturali e naturali, cammini religiosi e spirituali, viaggi a cavallo e a bordo di treni storici sino alle ciclovie, significativa espressione dei cambiamenti che stanno investendo l'industria del turismo a livello europeo in chiave sportiva, salutare e sostenibile (ENIT, 2015). All'interno di questo scenario, a partire da una tradizione radicata in Europa che già sul finire degli anni '80 ha avviato l'istituzione degli Itinerari culturali (Consiglio d'Europa, 2016), ma anche sull'onda del forte richiamo del noto Cammino di Santiago di Compostela, i cammini stanno riscuotendo un grande successo in Italia, sino a diventare uno dei principali simboli dello slow tourism. Nel 2017 il MiBACT (oggi MiC) ha istituito l'Atlante Digitale dei Cammini d'Italia (MiC, Homepage – Cammini d'Italia), un portale che supporta il processo di valorizzazione e promozione di una serie di contesti sin ad oggi poco conosciuti, soprattutto nelle aree interne del Paese (Balletto et al., 2021h; Borruso et al. 2022), attraverso il riconoscimento di valori e potenziale attrattivo, all'interno di una visione di insieme della rete di percorsi esistenti e delle loro relazioni (Ladu et al., 2021b).

In questo senso, il progetto "Valore Paese – Cammini e percorsi" è dedicato alla riqualificazione di immobili pubblici situati lungo percorsi ciclopedonali e itinerari storico-religiosi, affinché possano ospitare sevizi e funzioni di supporto a pellegrini e ciclisti. Il progetto è rivolto a operatori pri-

vati e associazioni che possono sviluppare un progetto turistico capace di generare benefici alle collettività.

Gli strumenti per l'avvio dei progetti in una logica di partenariato pubblico-privato sono i bandi di concessione/locazione gratuita e bandi di concessione/locazione di valorizzazione.

Il chiaro approccio adottato a livello nazionale per promuovere nuove modalità di gestione e fruizione del territorio è confermato anche dal Piano Strategico del Turismo 2017-2022, che individua come princìpi trasversali la sostenibilità, l'innovazione e la accessibilità/permeabilità dei territori (MiBACT, 2016; Presenza e Formato, 2018).

Si tratta di principi che orientano le politiche nazionali per la valorizzazione del patrimonio, ma anche le strategie e le politiche di governo su scala regionale, dove il concetto di turismo lento trova una sua precisa espressione (Meloni et al., 2019; Balletto et al., 2021f; Balletto et al., 2022a).

Valore Paese - Fari, torri e edifici costieri.

L'iniziativa incentrata su Fari, Torri ed Edifici costieri promuove progetti imprenditoriali innovativi e sostenibili per il recupero e la valorizzazione di beni di proprietà dello Stato situati in contesti unici, utilizzando lo strumento della concessione fino a 50 anni. Il progetto, avviato nel 2015, conta l'assegnazione, a imprenditori e associazioni, di numerose strutture di proprietà dello Stato in diverse località costiere italiane.

In riferimento ai Fari, il bando Valore Paese - Fari, giunto alla sua quarta edizione, si è reso possibile anche grazie al progresso tecnologico che ha consentito l'automazione dei fari, rendendo così disponibile la parte della struttura originariamente destinata agli alloggi dei faristi e delle loro famiglie. Nelle strutture affidate in concessione, come il Faro Capo Spartivento, nel comune di Domus De Maria (CA), in Sardegna, in cui l'Agenzia del Demanio ha messo a bando le parti alloggiative, l'intervento di riqualificazione e rifunzionalizzazione ad opera del privato investitore vincitore della gara ha mantenuto il segnalamento della marina militare.

Il prossimo bando dell'Agenzia del Demanio per la concessione di valorizzazione riguarderà un'altra struttura in Sardegna, il Faro di Capo Comino (Fig. 9), nel Comune di Siniscola (NU), in una località paesaggisticamente rilevante. Considerato che, a differenza del Vecchio Faro (Fig. 10), la struttura versa in uno stato di abbandono e significativo degrado, al privato investitore sarà richiesto di sviluppare un progetto di riqualificazione e di rifunzionalizzazione, all'interno d'un piano di ammortamento.

Il Faro di Capo Comino, bene indisponibile, continuerà ad essere di prosperità pubblica.

Temporary Use.

Un'altra interessante iniziativa promossa dall'Agenzia del Demanio per valorizzare i beni dello Stato è quella denominata "Temporary Use". Più che di un progetto si tratta di un processo per promuovere la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico per finalità di natura sociale, culturale, economica, anche attraverso utilizzi temporanei capaci di instaurare nuove relazioni tra il bene e il suo contesto.

Il primo passo consiste nell'individuazione degli immobili di proprietà dello Stato nei quali, anche in presenza di un programma di valorizzazione già definito, è possibile identificare le potenzialità di uso temporaneo. Successivamente, attraverso opportune modalità di pubblicità e di garanzia della concorrenza, l'Agenzia seleziona gli operatori privati (imprenditori o associazioni) a cui affidare gli immobili e avviare il percorso di riuso per un periodo variabile (minimo 6 mesi) durante il quale viene garantita la fruizione al pubblico.

Infine, al termine del progetto il bene viene riconsegnato all'Agenzia del Demanio per nuovi usi già definiti dal programma di valorizzazione (Agenzia del Demanio - Temporary Use, Homepage).

In effetti, si tratta di un'iniziativa volta a riattivare il patrimonio nell'attesa che vengano eseguiti gli interventi necessari a garantirne nuova funzionalità, come nel caso del progetto per l'utilizzo temporaneo di alcuni spazi interni del Palazzo Fondi (Fig. 11), un immobile di valore storico-artistico

Figura 9 - Faro di Capo Comino, Str. per Faro Vecchio di Capo Comino, Siniscola. Demanio Storico Artistico. Libero. Fonte: (OpenDemanio – Geolocalizzazione. Fabbricati dello Stato). Foto di Antoni Conteddu

nel cuore di Napoli, da tempo in disuso, destinato ad ospitare la nuova sede dell'AGCOM (Ladu e Bernardini, 2021).

In attesa della destinazione definitiva, l'Agenzia del Demanio, insieme a Ninety-nine Urban Value, ha consegnato temporaneamente alla cittadinanza questi spazi convertendoli in un luogo polifunzionale e transitorio che accoglie mostre internazionali, vernissage ed eventi. In questo senso, il carattere transitorio degli interventi mira a massimizzare le potenzialità degli immobili.

2.4.3 Grandi Infrastrutture - Caserme Verdi

I beni destinati agli usi militari costituiscono una componente significativa della città esistente in molte realtà italiane, dove hanno determinato anche precise modalità insediative e di crescita urbana. Infatti, la presenza di compendi militari recintati, realizzati secondo specifici schemi architettonici e urbanistici (Turri e Zamperini, 2012), al punto da essere considerati luoghi topografici della città, incide fortemente nelle modalità d'uso dello spazio urbano (Balletto et al. 2022c) soprattutto alla luce del fatto che tali siti si configurano come vere e proprie "enclaves", cioè aree circoscritte, aventi caratteristiche amministrative o culturali diverse dal territorio circostante (si veda il Capitolo V).

L'impossibilità di attraversare ambiti più o meno estesi impedisce la realizzazione di connessioni strategiche per garantire una migliore fruizione dei luoghi. Inoltre, in condizioni di dismissione e abbandono perpetuo, il vuoto funzionale diviene preludio di processi di marginalizzazione del tessuto urbano al contorno.

Sono questi alcuni dei principiali temi che animano il dibattito sulla ricerca di soluzioni più sostenibili per il riuso dei siti militari (Fiorino et al., 2019), che vedono

Figura 10 - Vecchio Faro di Capo Comino, Str. per Faro Vecchio di Capo Comino, Siniscola. Demanio Storico Artistico. Libero. Fonte: (OpenDemanio – Geolocalizzazione. Fabbricati dello Stato). Foto di Antoni Conteddu

Figura 11 - L'evento "PAM – Photo Art Market" ospitato dal 17 al 19 maggio 2019, nella corte di Palazzo Fondi, via Medina, 24, Napoli. Foto dell'autore, 2019.

nella dismissione o nel parziale utilizzo delle strutture, localizzate in ambito urbano e extraurbano, un'importante occasione per attuare complessi progetti di sviluppo (Balletto et al. 2020d).

L'attuale orientamento di diversi paesi europei è quello di puntare al progressivo ridimensionamento e ad una rifunzionalizzazione dei beni militari.

In Italia, tali procedure si sono rivelate molto spesso macchinose e lente, anche a causa di un quadro normativo in fieri che ha più volte modificato la disciplina. Complessi sono anche i processi concernenti la tutela ambientale, considerato che il superamento della destinazione esclusivamente militare di alcune aree può richiedere garanzie di tutela naturalistica (Ellwanger e Reiter, 2019) e il coinvolgimento di diversi attori pubblici.

In questo senso, il concetto di semi-common (Smith, 2000) ben si presta ad essere utilizzato per una nuova interpretazione di quegli ambiti deputati a ospitare un misto di usi civili e militari nel tempo e nello spazio, attraverso un'interazione tra proprietà pubblica e privata (Angiolini, 2018; Camerin, 2021), consentendo quindi ai titolari dei diritti di beneficiare dell'uso congiunto della risorsa. L'uso combinato ascrivibile al regime dei semi-common, che incorpora tutti i diritti collettivi privati e, al contempo, attribuisce una serie di diritti pubblici ad altri soggetti, produce due principali effetti (Bertacchini et al., 2009): crea economie di scala (grazie anche fatto che si combinano interessi pubblici e privati); favorisce la tutela dell'ambiente (nella misura in cui si riduce l'uso militare esclusivo).

All'interno del quadro di principi delineato si inserisce il progetto "Grandi Infrastrutture - Caserme Verdi" (Ministero della Difesa, 2019), presentato nel 2019 dall'Esercito Italiano, dedicato allo studio e alla realizzazione di infrastrutture militari di nuova generazione, al fine di rendere il parco infrastrutturale delle Forze Armate più efficiente e funzionale (Balletto et al., 2021b).

Si tratta di un'iniziativa di rigenerazione del patrimonio immobiliare militare spesso vetusto e non più rispondente alle esigenze della difesa nazionale, finalizzata a guidare un complessivo rinnovamento dei siti e a favorirne un utilizzo inclusivo nei confronti della cittadinanza.

Tra le infrastrutture delle Forza Armata considerate strategiche e contenute nel documento "Piano Globale di razionalizzazione delle infrastrutture dell'Esercito" (PGRIE), sono stati individuati 26 contesti nazionali distribuiti lungo tutta la penisola (Fig. 12). In particolare, lo studio delle nuove Basi interessa 6 aree nel nord-ovest, altrettante nel centro Italia, 5 nel nord-est, 9 nel sud Italia comprese le isole. Tra queste ultime, due sono localizzate nella Regione Sardegna: il Compendio militare Caserme "Mereu-Riva di Villasanta-Monfenera" nel Comune di Cagliari; la Caserma "Pisano" e il poligono di Capo Teulada nel Comune di Teulada.

Con un investimento di 1,5 miliardi, da programmare in un orizzonte temporale di 20 anni, l'Esercito si è proposto di avviare una serie di interventi di ammodernamento e rinnovamento, ispirati a criteri costruttivi innovativi con l'intenzione di raggiungere elevati standard qualitativi del costruito in termini energetici-ambientali, nonché attivare - rafforzare l'interazione tra caserme e contesto locale. Infatti, oltre a garantire il miglioramento della qualità degli ambienti di lavoro del personale militare e delle relative famiglie e il contenimento degli impatti ambientali, le nuove basi presentano una organizzazione funzionale orientata a favorire una maggiore inclusione sociale attraverso l'apertura degli spazi e dei servizi socio-ricreativi e sportivi alla cittadinanza, in un'ottica di 'dual use' delle strutture.

Nella prospettiva di una standardizzazione futura degli interventi, ciascuna Base è dotata di strutture necessarie allo svolgimento di cinque aree funzionali prioritarie: comando, addestrativa, logistica, sportiva/ricreativa, alloggiativa. Tra queste, quella sportiva/ricreativa, destinata ad ospitare gli spazi per lo svolgimento delle attività sportive libere e di reparto, rappresenta senza dubbio l'elemento catalizzatore della vita collettiva del personale militare e della popolazione locale. Per questo motivo il progetto 'Caserme verdi' può essere inteso come un importante segnale di apertura delle 'enclave' militari verso la città.

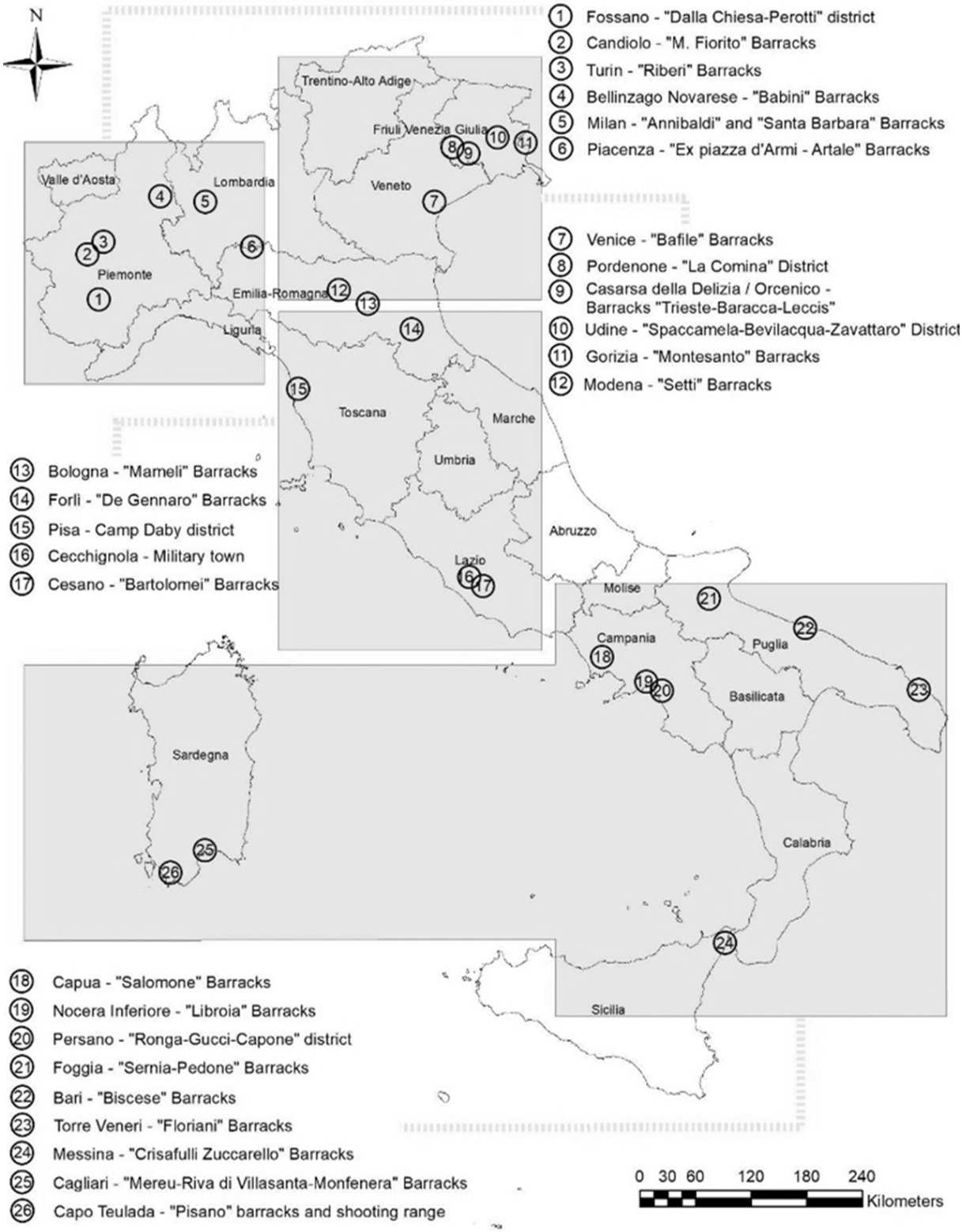

Figura 12 - Localizzazione dei 26 siti militari inseriti all'interno del progetto Caserme Verdi. Elaborazione di Alessandra Milesi e Mara Ladu (2021), su base dati del Ministero della Difesa (2019).

Appare il caso di sottolineare che gli intenti sopra descritti devono necessariamente trovare riscontro all'interno di un progetto urbano più ampio volto a rigenerare il patrimonio pubblico (Micelli, 2018) migliorando anche le condizioni degli spazi aperti e dell'ambiente costruito al contorno (Montedoro, 2017), specialmente in termini di connessione, in coerenza con i principi della città di prossimità (Turoń et al., 2017; Balletto et al. 2022b) e della città circolare (Balletto et al. 2022e). A questo proposito, si rimanda al Capitolo V e, in particolare, al caso studio della città di Cagliari (paragrafo 5.3.4).

Note

(1) Si veda Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. (18G00172) (GU Serie Generale n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62).

(2) Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. (GU Serie Generale n.155 del 06-07-2011)

(3) Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". Art. 30. Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio.

(4) Lo stato patrimoniale è redatto secondo lo schema di cui all'allegato n. 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni.

(5) Secondo la disciplina del c.c., la sdemanializzazione del bene, ossia la riclassificazione che viene fatta contestualmente al passaggio del bene dal demanio al patrimonio dello Stato, è una precondizione per la stessa alienazione (art. 829 c.c.) in quanto la cessazione della demanialità assoggetta il bene al regime dominicale ordinario. Per i beni culturali, il processo è normato dall'art. 55 del D.Lgs. n. 42/2004.

(6) L'art. 3 della Legge 662/1996, costituisce il principale riferimento per l'avvio di un programma strutturato di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare statale, introducendo procedure di gestione in forme privatistiche. Il provvedimento disciplina l'alienazione diretta di beni dello Stato, con modalità e tempi stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il comma 112 introduce una disciplina speciale per i beni immobili del Ministero della difesa.

(7) D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. (11G0247) (GU Serie Generale n.284 del 06-12-2011 - Suppl. Ordinario n. 251). D.L. convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 (in SO n. 276, relativo alla G.U. 27/12/2011, n. 300).

(8) Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010).

(9) L'art. 56 bis del D.L. n. 69/2013 ha previsto una procedura semplificata per il trasferimento, a titolo non oneroso, dei beni patrimoniali disponibili gestiti dall'Agenzia del Demanio e dei beni già in uso e non più necessari alle finalità del Ministero della Difesa, previa presentazione di richiesta di attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

(10) Decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella Legge 7 Agosto 2012 n. 135, recante "Disposizioni urgenti per la recisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" in vigore dal 15 Agosto 2012. Art. 3 recante "Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive".

Riferimenti bibliografici

Agenzia del Demanio, Homepage: https://www.agenziademanio.it/opencms/it/ (Ultimo accesso: 4/12/2022).

Agenzia del Demanio (2007) Valore Paese: Il Progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato: https://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/img/valorepaeseBassoreno.pdf (Ultimo accesso: 28/11/2022).

Agenzia del Demanio (2022) Riqualificazione sismica:https://www.diamovalorealpaese.agenziademanio.it/export/sites/diamovalorealpaese/.infografiche/210322-Infografica_Riqualificazione-Sismica.pdf (Ultimo accesso: 30/11/2022)

Agenzia del Demanio (2009) Senato della Repubblica Commissione VI – Finanze e Tesoro Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio. Roma, 11 giugno 2009.

Agenzia del Demanio, a cura di (2012) Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative: https://www.cittametropolitana.bo.it/patrimonio/Engine/RAServeFile.php/f/Piani_Documenti/1-Vademecum_Politiche_e_strumenti_per_la_valorizzazione.pdf (Ultimo accesso: 25/11/2022).

Angelone C., Cecca A., Lanza D. (2018) L'inventario negli Enti locali. Strumenti e soluzioni per conoscere, valorizzare e ottimizzare il patrimonio pubblico. Halley informatica.

Angiolini C. S. A. (2018) La questione dei beni comuni: un itinerario fra regimi dei beni e diritti fondamentali. PhD Thesis, Università Ca' Foscari, Venezia.

Balletto G., Milesi A., Ladu M., Borruso G. (2019a) Le reti per la reinvenzione del passato. Il caso del Cammino di Santa Barbara (Sardegna, Italia). In Proceedings of the 23rd IPSAPA/ISPALEM International Scientific Conference Naples (Italy) July 4th - 5th, 2019, pp. 179-191.

Balletto G., Milesi A., Ladu M., Borruso G. (2020b) A Dashboard for Supporting Slow Tourism in Green Infrastructures. A Methodological Proposal in Sardinia (Italy). Sustainability, 12(9), 3579.

Balletto G., Milesi A., Fenu N., Borruso G., Mundula L. (2020d) Military training areas as semicommons: The territorial valorization of Quirra (Sardinia) from easements to ecosystem services. Sustainability, 12(2), 622.

Balletto G., Ladu M., Milesi A. (2021b) Prospettive di camminabilità urbana. Il caso delle enclave militari nella città di Cagliari (Sardegna, Italia). In Camerin F. e Gastaldi F., a cura di, Rigenerare le aree militari dismesse Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali. Maggioli Editore, pp. 691-705.

Balletto G., Borruso G., Milesi A., Ladu M., Mundula L. (2021f) Ancient Mining Paths and Slow Tourism. Assessments and Challenges in Sardinia (Italy). In: Gervasi O. et al. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2021. ICCSA 2021. Lecture Notes in Computer Science, vol 12958. Springer, Cham, pp. 275-287.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Battino S., Borruso G. (2021h) Walkability, digital technologies and internal area tourism. En SUPTM 2022: 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management, 17–19 Jan 2022.

Balletto G., Borruso G., Ladu M., Milesi A. (2022a) Smart and Slow Tourism. Evaluation and Challenges in Sardinia (Italy). In: La Rosa D., Privitera R. (eds) Innovation in Urban and Regional Planning. INPUT 2021. Lecture Notes in Civil Engineering, vol 242. Springer, Cham, pp. 175-182.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Camerin F., Borruso G. (2022b) Walkable City and Military Enclaves: Analysis and Decision-Making Approach to Support the Proximity Connection in Urban Regeneration. Sustainability, 14(1), 457.

Balletto, G., Ladu, M., Camerin, F. (2022c) Sustainable Urban Mobility Planning and Walkability in the Post Pandemic era. Assessing the Role of Urban Enclaves. In: Gervasi, O., Murgante, B., Misra, S., Rocha, A.M.A.C., Garau, C. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022. Lecture Notes in Computer Science, vol 13380. Springer, Cham, pp 257-266.

Balletto G., Ladu M., Camerin F., Ghiani E., Torriti J. (2022e). More Circular City in the Energy and Ecological Transition:A Methodological Approach to Sustainable Urban Regeneration. Sustainability 2022, 14, 14995.

Baiardi L. (2010) Evoluzione del processo edilizio e sviluppo del territorio: dinamiche e strumenti della Pubblica Amministrazione a sostegno dell'evoluzione del territorio e del processo edilizio per competere nell'Unione Europea. Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Bertacchini E., De Mot J. PB., Depoorter B. (2009) Never two without three: Commons, anticommons and semicommons. Review of Law & Economics, 5.1, 163-176.

Bezzecchi, A. (2014) Patrimonio immobiliare pubblico e riqualificazione. In Dalla Longa R. e De Laurentis G., a cura di, La gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Bancaria Editrice.

Biasillo, R. (2013) Il tesoro della nazione: le privatizzazioni dei beni pubblici nell'Italia liberale. Historia Magistra, 13, 3, 16-33.

Boriani E., Scaramozzino G. (2013) Il patrimonio immobiliare pubblico. Indicazioni operative. Maggioli Editore, collana Politecnica.

Borruso G., Balletto G., Ladu M., Milesi A. (2022) Aree interne e sviluppo locale al tempo dei social network e media. Il caso del Sulcis – Iglesiente (Sardegna, Italia). In Il turismo per lo sviluppo delle aree interne. Esperienze di rigenerazione territoriale, EUT Edizioni Università di Trieste, 2022, pp. 97-106.

Camera dei Deputati-Servizio Studi (2022) La transizione ecologica della Difesa. Available online: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1263014.pdf?_1655048813031 (Ultimo accesso: 22/09/2022).

Camerin F., Gastaldi F. (2018) Il ruolo dei fondi di investimento immobiliare nella riconversione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia. Urban@ it Background Papers Rapporto sulle città 2018 IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE, (2/2018), pp. 1-13.

Camerin F. (2021) Regenerating Former Military Sites in Italy. The Dichotomy between 'Profit-Driven Spaces' and 'Urban Commons'. Global Jurist, 21(3), 497-523.

Campagnoli G. (2014) Riusiamo l'Italia. Da spazi vuoti a start-up culturali e sociali. Il Sole 24 ore, Milano.

Carapella P., Fontana A., Montanino A. (Centro Studi Confindustria) (2019). Per una vera spending review: imparare dal passato e favorire la crescita. Note CSC n. 8-2019.

Carbonara S., Stefano D., Faustoferri M. (2020) Il patrimonio immobiliare pubblico in Italia: dalla dismissione alla valorizzazione. evoluzione della normativa e prospettive future. LaborEst, (21), 39-46.

Carbonara S., Stefano D. (2020) An Operational Protocol for the Valorisation of Public Real Estate Assets in Italy. Sustainability, 12, 732.

Castorina E., Chiara G. (2008). Beni pubblici. Giuffrè Editore.

Colavitti A. M., Serra S., Usai A. (2016) Demanio militare e "beni comuni": regolazione dei rapporti interistituzionali e coinvolgimento della società civile nei processi di valorizzazione della Regione Sardegna. In AA. VV., Commons/Comune, Società di studi geografici. Memorie geografiche NS ,14, pp. 613-620.

Colombini G. (2003) L'alienazione del patrimonio dello stato. Democrazia e diritto. I trimestre - Il sistema Berlusconi, 1000-1027.

Consiglio d'Europa (2016) Itinerari culturali del Consiglio d'Europa. - Tradotto a cura del Ministero italiano dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con il Consiglio d'Europa.

Costa S., Coles R., Boultwood A. (2015) Landscape experience and the speed of walking. Landscapes in Flux, 124-128.

Costantino F. (2016) Beni pubblici e finanza locale. In Ferrara L., Sorace D. (a cura di). A 150 Anni Dall'u-

nificazione Amministrativa Italiana. Studi, Vol II - La coesione politico territoriale, pp. 413-432.

Difesa Servizi Spa, Homepage: https://www.difesaservizi.it/home (Ultimo accesso: 5/11/2022).

Ellwanger G., Reiter K. (2019) Nature conservation on decommissioned military training areas – German approaches and experiences. Journal for Nature Conservation, 49, 1-8.

ENIT (2015) Il mercato del cicloturismo in Europa. Politiche, andamenti e prospettive. A cura della Direzione Centrale Programmazione e Comunicazione.

Falanga C., Cuzzola E. e Nasso I. (2013) La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Guida pratica per gli enti locali. Maggioli Editore, Rimini.

Ferracuti A. (2015) La premessa per un'efficace strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: un'idea di città e di territorio. In Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura di, Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare Pubblico. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport, Roma, pp. 11-18.

Fiorino D. R., Pasqualino I., Paolo M. (2019) Il riuso delle aree militari in Italia: esperienze di ricerca e didattica per le caserme di Bolzano e Cagliari. In Il patrimonio culturale in mutamento. Le sfide dell'uso. Arcadia Ricerche, pp. 749-760.

Gaeta L., Savoldi P., a cura di (2013) Orientamenti per la gestione del patrimonio pubblico. Documento Società Italiana degli Urbanisti: http://media.planum.bedita.net/20/08/Gestione_beni_immobili_pubblici_Societ%C3%A0_Italiana_degli_Urbanisti.pdf (Ultimo accesso: 27/11/2022).

Gastaldi F. (2014) Aree militari dismesse e immobili pubblici: fra passato e futuro (incerto). In Fregolent L., Savino M., a cura di, Città e politiche in tempo di crisi. Franco Angeli, Milano, pp. 346-356.

Gastaldi F., Camerin F. (2018) Verso un censimento delle aree militari in Veneto. Archivio di Studi Urbani e Regionali, 123(48), 51-75.

Gastaldi F., Camerin F. (2019) Aree militari dismesse e rigenerazione urbana. Potenzialità di valorizzazione del territorio, innovazioni legislative e di processo. LetteraVentidue, Siracusa.

ISPRA (2019) Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Report di Sistema SNPA 08 | 2019.

ITALIAE (2019) I Key players istituzionali con Agenzia del demanio nell'ambito della partnership per l'implementazione dell'Atelier di sperimentazione 'Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico': https://www.italiae.affariregionali.it/media/1869/vpikey-players_ricerca_7giugno2021.pdf (Ultimo accesso: 5/11/2022).

Ladu M. (2018a) Strategie e strumenti per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico nell'era della Smart City. In Atti della XXII Conferenza Nazionale ASITA, Bolzano, 27-29/11/2018. ASITA, pp. 609-616.

Ladu M. (2019) Rigenerazione del paesaggio urbano. Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico. Cagliari come caso applicativo. Tesi di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura. Università di Cagliari.

Ladu M., Milesi A., Borruso G., Balletto G. (2019c) Turismo lento nel Sulcis Iglesiente. Mappe di comunità per le sfide dello sviluppo turistico locale. In Atti della XXIII Conferenza Nazionale ASITA, 12-14 novembre 2019, Trieste, pp: 595-602.

Ladu M. (2020b) The Role of City Dashboards in Managing Public Real Estate in Italy: Proposals for a Conceptual Framework. Journal of Urban Planning and Development, 146(4), 04020047

Ladu M., Balletto G., Milesi A., Borruso G. (2021b) Il ruolo delle tecnologie digitali nella promozione del turismo lento in Sardegna (Italia). Una proposta per il Cammino di Santa Barbara. In AA. VV., Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società italiana degli Urbanisti DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino 17-18 Giugno 2021, Vol. 08 - Piani e politiche per una nuova accessibilità, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma Milano, pp. 80-89.

Ladu M., Bernardini S. (2021) Opportunities and challenges of social innovation practices in urban development and public real estate management. Italy as a case study. In INTERNATIONAL SYMPOSIUM: New Metropolitan Perspectives. Springer, Cham, pp. 1012-1022.

Magistà A., a cura di (2007) Tesoro Italia. Edifici e terreni dello Stato. Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma.

Manganelli B., Tataranna S., Vona M., Del Giudice F.P. (2022) An Innovative Approach for the Enhancement of Public Real Estate Assets. Sustainability, 14, 8309.

Manzo R. (2015) Immobili pubblici e rigenerazione della città. In Tronconi O., a cura di, La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Franco Angeli, Milano, pp. 71-78.

Marona B., van den Beemt A. (2018) Impact of public management theory on municipal real estate management in Netherlands and Poland. European Real Estate Society (ERES), 317.

Mazzi A. (2012) Inventario, gestione immobiliare e patrimonio negli Enti locali. Maggioli Editore

MEF e Agenzia Del Demanio (2022). Convenzione erogazione dei servizi immobiliari e gestione del patrimonio dello Stato. 2022. Triennio 2022: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/AGDDG01_5378_2022_81_All1_signed.pdf (Ultimo accesso: 25/11/2022).

Meloni I., Saba C., Scappini B. (2019) Improving regional accessibility through planning a comprehensive cycle network. Federico II Open Access University Press.

MiBACT (2016) Piano Strategico di Sviluppo per il Turismo 2017-2022. Roma: MiBACT: https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1481892223634_PST_2017_IT.pdf (Ultimo accesso: 29/11/2022).

MiC, Homepage – Cammini d'Italia: https://camminiditalia.cultura.gov.it/home-cammini-ditalia/atlante-dei-cammini/ (Ultimo accesso: 29/11/2022).

Micelli E., (2018) Enabling real property: how public real estate assets can serve urban regeneration. Territorio, 87 (4), 93-97.

Ministero della Difesa (2019) Caserme verdi, Esercito. Studio per la realizzazione di grandi infrastrutture. Supplemento al numero 3 di Rivista militare. Difesa Servizi S.p.A.: https://www.esercito.difesa.it/comunicazione/editoria/Rivista-Militare/Documents/2019/3/FASCICOLO_Caserme_Verdi_web.pdf (Ultimo accesso: 4/11/2022).

Montedoro L. ed. (2017) Lo spazio pubblico come palinsesto. Maggioli editore.

Musco F. (2009). Rigenerazione urbana e sostenibilità. Franco Angeli, Milano

OpenDemanio, Homepage: https://dati.agenziademanio.it/#/ (Ultimo accesso: 19/11/2022).

Paglia F. (2004) Gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. EPC libri. http://www.epc.it/contenuti/72313.pdf

Ponzini D. (2015) Valorizzazione dei beni culturali e strategie di sviluppo locale: Verso un approccio progettuale e territoriale. In Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura di, Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare Pubblico. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport, Roma, pp. 178-191.

Presenza A., Formato R. (2018) Management della destinazione turistica: attori, strategie e indicatori di performance. FrancoAngeli.

Settis S. (2007) Italia S.p.A: l'assalto al patrimonio culturale. Einaudi, Torino.

SIGECweb, Homepage: http://www.iccd.beniculturali.it/it/sigec-web (Ultimo accesso: 30/11/2022).

SNPA (2021). Consumo di Suolo, Dinamiche Territoriali e Servizi Ecosistemici. Edizione 2021—Report SNPA n. 22/2021. Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Roma.

Smith H.E. (2000) Semicommon property rights and scattering in the open fields. Journal of Legal Studies, 29, 131-169.

Sorace D. (2001) Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici. Aedon, Rivista di arti e diritto on line, 1/2003.

Stato Maggiore della Difesa (2019) Piano per la Strategia Energetica della Difesa. Edizione 2019: https://www.difesa.it/Content/Struttura_progetto_energia/Documents/Piano_SED_2019.pdf (accessed on 22 September 2022).

Terranova F. (2012) Strategie politiche e finanziarie per valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico. TECHNE. 03 | 2012. Valorizzare il patrimonio edilizio pubblico, 18-33.

Tronconi O. (2015) I patrimoni immobiliari pubblici: quali scelte, quale strategia? In Tronconi, O. (Ed.). La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. FrancoAngeli, pp. 15-24.

Turoń K., Czech P., Juzek M. (2017) The concept of a walkable city as an alternative form of urban mobility. Zeszyty Naukowe. Transport/Politechnika Śląska

Turri F., Zamperini E. (2012) The military engineers and hygiene in barracks in the second half of the 19th century. In R. Carvais et al. (eds.), Nuts and Bolts of Construction History. Culture, Technology and Society, vol. 3. Picard, Paris, pp. 309–316.

UNGA (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1

UNWTO (2020) COVID-19: Putting people first. UNWTO. https://www.unwto.org/tourism-covid-19

Vitrano R.M. (2021) Rigenerazione urbana e patrimonio immobiliare pubblico. In A.C. Rosa Maria Vitrano (a cura di), Transizione Ambientale Co-Design & Rigenerazione Strategica Del Patrimonio - Environmental Transition Co-Design & Heritage Regeneration Strategy. Luciano, Napoli, pp: 131-150.

White A.D. (2011) A review of UK public sector real estate asset management. J. Corp. Real Estate, 13, 6–15.

Wojewnik-Filipkowska A., Rymarzak M., Lausberg C. (2015) Current managerial topics in public real estate asset management. Świat Nieruchom, 94, 5–10.

III

PIANI E PROGETTI. LA CITTÀ PUBBLICA NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E STRATEGICA

3.1 Riforma urbanistica e Nuovo Piano

Coniugare l'azione di tutela e valorizzazione dei beni con la promozione dello sviluppo locale rappresenta uno dei più importanti presupposti per garantire un'efficace gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia (Gaeta e Savoldi, a cura di, 2013). A questo proposito, oltre all'esperienza dei Puvat, trattati nel Capitolo II, è il caso di soffermarsi sul ruolo che la componente pubblica della città esistente svolge nella pianificazione urbanistica di livello comunale e nella pianificazione strategica di livello metropolitano, in stretta relazione ai processi di revisione dei principi e degli obiettivi che animano l'urbanistica e il governo del territorio.

Da oltre cinquant'anni in Italia è in atto un importante dibattito per riformare in maniera comprensiva i principi e gli strumenti alla base del sistema di pianificazione urbanistica con l'obiettivo di risolvere problemi strutturali della disciplina e per renderla maggiormente rispondente alle nuove sfide imposte dal governo della città contemporanea (Piroddi, 1999; Perulli, 2004; Colombo et al., 2013; Mantini, 2013; Bronzini, Imbesi e Bedini 2014; Michelangeli, 2014; Oliva, 2015).

L'attenzione è ancora oggi volta da un lato all'aggiornamento della Legge urbanistica nazionale (LUN) che, come noto, risale a un periodo storico antecedente la nascita della Repubblica italiana, dall'altro, al parziale processo di riforma del piano urbanistico, nella forma e nei contenuti, per liberarlo degli aspetti di maggiore criticità, in termini di efficacia, flessibilità, equità, sostenibilità (ambientale e sociale) (Cappuccitti, 2008). Le due questioni devono essere considerate congiuntamente in quanto la definizione dei principi fondamentali del governo del territorio e dell'urbanistica da parte dello Stato, così come previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), rappresenta l'indispensabile premessa per una coerente attività legislativa delle regioni, o, meglio ancora, per la legittimazione degli elementi innovativi che queste hanno già introdotto nei loro ordinamenti (De Luca e Lingua, 2014), pur in assenza di una legge quadro nazionale.

Per quanto concerne il primo aspetto, è il caso di sottolineare che seppur siano stati emanati importanti provvedimenti in materia di governo del territorio, e seppur siano state diverse le proposte di riforma presentate in parlamento così come quelle maturate al di fuori, soprattutto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), non si è ancora approdati a una legge urbanistica nazionale organica e comprensiva. Piuttosto, le regioni sono state le vere protagoniste introducendo importanti elementi di innovazione nella disciplina al punto che si potrebbe parlare di una riforma urbanistica statale prevalentemente "ricognitiva" dei principali traguardi raggiunti (Colombo et al., 2013).

Anche in riferimento al processo di riforma delle leggi urbanistiche regionali ispirate al modello INU formulato nel 1995, e quindi alla progressiva adozione della forma di piano "sdoppiato", non si può ancora parlare di un percorso concluso sia perché solo alcune regioni hanno provveduto a riformare i propri ordinamenti (le restanti

hanno mantenuto il vecchio modello regolativo), sia perché non tutte le leggi riformiste hanno interpretato e applicato fedelmente la proposta originaria (Oliva 2012 e 2015).

Uno dei nodi cruciali del dibattito continua ad essere la distinzione tra la componente strutturale e quella operativa, e, per estensione, il rapporto gerarchico che intercorre tra pianificazione generale e attuativa, tra piani e programmi, al fine di garantire una flessibilità interna al processo di pianificazione e limitare il ricorso a varianti o a strumenti deregolativi. Alla luce di queste considerazioni, l'INU ha costantemente posto il tema della riforma urbanistica al centro del dibattito disciplinare sviluppatosi nel corso degli ultimi vent'anni.

Un'analisi dei traguardi che hanno caratterizzato questo percorso può essere fatta ripercorrendo i contributi presentati in occasione dei Seminari e dei Congressi Nazionali dell'Istituto (1), tra cui appare il caso di ricordare: il Seminario nazionale dell'INU tenutosi a Roma nel 2006 (Giaimo, 2006) ; il XXVI Congresso tenutosi ad Ancona nell'aprile del 2008 e avente come tema centrale proprio "Il nuovo piano"; il XXVIII Congresso ("Città come motore di sviluppo del Paese", Salerno, 24-26 ottobre 2013), incentrato anche sulla definizione di una forma di piano capace di regolare le espansioni e le trasformazioni, prevedere scenari futuri per interpretare e rispondere in maniera efficace e tempestiva ai fenomeni in atto.

Nel dicembre del 2008, le rinnovate acquisizioni disciplinari sono state pubblicate all'interno della proposta di legge dell'INU sui "Principi fondamentali del Governo del Territorio", un testo organico e normativo composta da 15 articoli organizzati in 4 Capi per guidare il percorso di riforma urbanistica nazionale (INU, 2008). Le ragioni che hanno spinto e che continuano a sollecitare la formulazione di una legge statale per riformare la materia del governo del territorio risiedono nella necessità di:

-consolidare giuridicamente, attraverso una legge quadro nazionale sui "Principi fondamentali del governo del territorio", le innovazioni contenute nelle leggi regionali riformiste, specie quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato (perequazione urbanistica; compensazione; fiscalità locale);

-superare il vecchio ordinamento basato sul dettato della legge urbanistica nazionale del 1942 che ha ostacolato e continua ad ostacolare il processo di riforma;

-implementare gli obiettivi della disciplina del governo del territorio, da attuarsi attraverso l'integrazione tra piani, programmi e politiche pubbliche di livello locale, territoriale e nazionale.

Quest'ultimo punto è di fondamentale importanza se si considera che istanze prioritarie come la limitazione del consumo di suolo meriterebbero di essere normate da una chiara politica nazionale di tutela, di competenza esclusiva dello Stato, o attraverso iniziative di natura fiscale, anch'esse di competenza del governo centrale (Mantini, 2013).

Per quanto riguarda forma e contenuti del piano strutturale e operativo, in occasione del XXVIII Congresso Nazionale dell'INU (Salerno, 2013) sono stati chiaramente esplicitati i principali obiettivi che la pianificazione urbanistica dovrebbe porsi per garantire uno sviluppo rigenerativo e sostenibile delle aree urbane (2):

-l'esclusione o il deciso contenimento di ogni nuovo consumo di suolo;

-la rinaturalizzazione dei tracciati idrografici superficiali, incanalati artificialmente nel corso durante tutto il Novecento (pratica tuttora in corso) e l'aumento della copertura vegetale sugli spazi aperti permeabili;

-la selezione prioritaria delle nuove trasformazioni nelle aree già costruite;

-la rigenerazione delle rilevanti quote di patrimonio edilizio esistente non più in grado di fornire prestazioni ambientali ed energetiche positive;

-la rigenerazione attraverso azioni di integrazione funzionale e di densificazione delle grandi attrezzature specializzate a scala sovralocale;

-la manutenzione, il potenziamento e l'innovazione della dotazione infrastrutturale (infrastrutture della mobilità e reti tecnologiche urbane in generale).

Persiste, inoltre, uno dei principali nodi della disciplina, quello della rendita fondiaria generata dalle scelte di piano (Serra, 2018) e della necessaria ridistribuzione sociale della ricchezza prodotta, che richiede l'introduzione di misure di tassazione del plusvalore immobiliare a favore di un aumento delle risorse finanziarie da destinare alle amministrazioni per garantire un'adeguata offerta di servizi al cittadino (spazio pubblico, opere pubbliche locali e edilizia sociale), ovvero per migliorare la "città pubblica".

A questo proposito, a 50 anni dall'emanazione del DI 1444/1968, baluardo dell'urbanistica moderna per il progetto della città pubblica (Giaimo, a cura di, 2019) , si è fatto il punto anche sugli esiti di un percorso legislativo regionale che ha aggiornato il concetto di standard nell'ottica di integrare l'approccio quantitativo-fondiario con una dimensione qualitativo prestazionale. Un aggiornamento necessario per garantire un'offerta di servizi pubblici e azioni di welfare urbano più rispondenti alla domanda della città contemporanea.

Sebbene la strada per completare il processo di riforma urbanistica in Italia fosse stata chiaramente tracciata e i tempi per l'approvazione di una legge quadro sui "Principi fondamentali del Governo del Territorio" fossero maturi, negli ultimi anni nuove questioni di carattere emergenziale sono emerse in maniera dirompente (Balducci, 2020; Bonetti, 2021; D'Onofrio e Talia, 2021; Moccia, 2021): i frequenti disastri prodotti dai cambiamenti climatici, gli stravolgimenti prodotti dalla crisi sanitaria da Covid-19, sino ai disordini scatenati dal conflitto bellico in Ucraina e allo spettro della recessione.

In uno scenario così drammatico, il dibattito urbanistico non può che fare i conti con città e territori profondamente diversi, attraversati da crisi di diversa natura (ambientale, economica e sociale) che si verificano simultaneamente, sovrapponendo rischi e addizionando preoccupazioni.

All'interno di questo quadro, il 31esimo Congresso Nazionale dell'INU (Bologna, 17-19 novembre 2022) porta al centro della proposta di legge nazionale sul governo del territorio questioni vecchie e nuove, per formulare strumenti essenziali ed efficaci attraverso cui affrontare la grande sfida della transizione ecologica. I temi di discussione per rilanciare il processo di riforma possono essere così riassunti:

-integrazione delle politiche pubbliche nel governo del territorio per assicurarne la rapida ed efficace attuazione, così come delle misure atte a limitare il consumo di suolo e a garantire i servizi ecosistemici negli strumenti di pianificazione urbanistica;

-convergenza e coerenza tra pianificazioni differenziate (paesaggio, acque, porti, …) e pianificazione territoriale e urbanistica;

-ridefinizione di contenuti ed effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale, dei compiti e delle responsabilità dei diversi livelli della pianificazione, in coerenza con il principio di sussidiarietà;

-previsione di un piano urbanistico comunale che per forma ed effetti giuridici sia in grado di favorire i processi di rigenerazione urbana a tutte le scale: quella edilizia, incentrata prevalentemente sui necessari adeguamenti energetici, sismici ed ecologici; quella urbanistica delle aree dismesse e degradate; quella territoriale, con particolare riferimento ai sistemi strutturali della mobilità, dell'ambiente e della città pubblica;

-aggiornamento e integrazione della disciplina degli standard urbanistici per garantire maggiore equilibrio tra il perseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni e l'adattamento ai contesti regionali;

-soluzione delle controversie giuridiche che hanno interessato la disciplina della perequazione e delle compensazioni urbanistiche, degli accordi pubblico-privato e del convenzionamento;

-l'evoluzione dei modelli di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali, e quindi nelle scelte di formazione e attuazione dei piani.

È chiaro dunque che, a partire dagli anni '70, il decennio che ha visto affermare l'istanza del recupero del patrimonio edilizio per contrastare l'espansione insediativa in atto sin dal dopoguerra (Colombo, Pagano e Rossetti, 2013), la disciplina urbanistica

e i suoi strumenti di pianificazione hanno progressivamente riconosciuto la città esistente come palinsesto ideale per imprimere un modello di sviluppo rigenerativo (Rusci, 2021). L'attenta osservazione delle dinamiche urbane contemporanee induce a formulare alcune considerazioni in merito al ruolo che potrebbe svolgere il patrimonio immobiliare pubblico nei piani e nei progetti della città futura, secondo una rinnovata accezione di "città pubblica", funzionale alla costruzione di un'armatura urbana capillare costituta dall'elemento ambientale, della mobilità, dei servizi e delle funzioni pubbliche.

3.1.1 Piano Strutturale Comunale di Bologna

Il Piano Strutturale Comunale (Psc), arrivato all'approvazione nel 2008 (3), dopo oltre vent'anni dall'ultimo piano generale (Tartari et al., 2008; Michelangeli e Marinelli, 2014). traccia le linee di sviluppo per una città europea di medie dimensioni, centro di una più complessa area metropolitana fortemente integrata. A partire da un'articolazione del territorio comunale in 189 Ambiti che distinguono Territorio rurale, Territorio urbano da strutturare e Territorio urbano strutturato (4), e da una rinnovata concezione di "città storica" allargata, attenta a riconoscere le tante forme di valore della città esistente, la vision del territorio di Bologna si concretizza attraverso strategie di trasformazione sia a grande scala che a livello locale. Le prime si identificano nei grandi progetti riguardanti le "Sette Città" (5) rinvenibili nel territorio comunale sulla base di analogie territoriali, sociali e urbanistiche; le seconde negli interventi strategici previsti all'interno delle 34 "Situazioni" - urbane, di campagna, collinari-, ossia di quelle aree ben riconoscibili dagli stessi abitanti, nelle quali si intende migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso indicazioni di carattere progettuale che costituiscono un'agenda di azioni, in parte affidate all'iniziativa dei Quartieri, ordinate secondo un criterio di priorità: Accessibilità integrata e sostenibile; Qualità ecologica e ambientale; Qualità sociale.

Altra componente fondamentale del Psc, disciplinata dal quadro delle regole (6), riguarda i 3 grandi sistemi di carattere strutturale - mobilità, città pubblica, ambiente – che permettono il funzionamento della città.

Infatti, similmente a tanti altri piani urbanistici contemporanei, il Psc prevede la progettazione dei seguenti Sistemi, rappresentati in tre tavole non a caso denominate "Strategie per la qualità":

-il "Sistema delle infrastrutture per la mobilità" per un'accessibilità integrata e sostenibile, che poggia su una rete metropolitana, regionale e nazionale, per il trasporto sia pubblico sia privato, e si qualifica per l'adeguamento degli spazi stradali allo scopo di accogliere nuove forme di trasporto pubblico, creare una maglia di percorsi ciclabili e pedonali, aumentare la sicurezza e la vivibilità;

-il "Sistema delle attrezzature e degli spazi collettivi" per la qualità sociale, da intendersi come infrastruttura volta a garantire alla città le dotazioni necessarie al suo funzionamento ed alla qualità dell'abitare;

-il "Sistema delle dotazioni ecologiche e ambientali" per la qualità ambientale, che mira a recuperare tutti i materiali, a diversi gradi di naturalità, che permangono nel territorio urbanizzato, allo scopo di ricostruire continuità fondamentali per gli equilibri ecologici, connettendosi alla più ampia rete regionale di spazi aperti naturali.

Ciascuno dei tre progetti, traduce la strategia generale del Piano e costituisce la base per l'attuazione delle politiche settoriali sovraordinate. Infatti, i tre sistemi mantengono una stretta relazione con quelli riferiti ad altre scale, al fine di concorrere al raggiungimento di obiettivi di più ampio respiro. In particolare, la città pubblica è intesa come un'armatura di spazi e opere (Tab. 6) che integra le attrezzature e i servizi, pubblici e di uso pubblico, di rango sovracomunale, con l'obiettivo di diversificare l'offerta in risposta alla domanda della popolazione, compresa la componente più dinamica dei city users.

La visione sistemica che ingloba la dimensione metropolitana, si attua attraverso

una serie di strumenti di vecchia e nuova generazione (perequazione urbanistica, accordi), attraverso cui acquisire gli spazi necessari a rafforzare il sistema della città pubblica in tutti gli ambiti individuati dal Psc.

La proposta di Piano indica una importante offerta complessiva di superficie di proprietà pubblica, la cui distribuzione discende dagli obiettivi di valorizzazione dell'esistente, fra cui ha un peso rilevante la creazione di connessioni per rafforzare un sistema capillare costituito da centralità e presidio di quartiere, parcheggi, varchi, percorsi sicuri per la mobilità lenta. Una rappresentazione di maggiore dettaglio delle diverse componenti della città pubblica e delle loro relazioni si ha nelle schede delle "Situazioni" che corredano il Quadro normativo. Tuttavia, assumendo una prospettiva ancora più ampia, si potrebbe affermare che anche gli altri due sistemi, quello della mobilità e quello ambiente, concorrono alla costruzione della città pubblica così come concepita nelle argomentazioni di questo saggio.

3.2 Progetti strategici per rigenerare la città pubblica

Parallelamente alle innovazioni introdotte nella pianificazione urbanistica comunale, si assiste a una sempre maggiore attenzione, da parte delle amministrazioni locali, nella redazione di strumenti strategici per gestire e coordinare politiche e progetti di recupero e rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, interpretato attraverso la più ampia accezione di "città pubblica" (Ladu, 2018a). Le ragioni devono essere ri-

Tabella 6 - Componenti del Sistema della città pubblica. Fonte: Comune di Bologna, Piano Strutturale Comunale (Psc), Approvazione Del. C.C. 133/2008, Tavola Strategie per la qualità. Attrezzature e spazi collettivi. scala 1: 20.000

Strategie per la qualità - Attrezzature e spazi collettivi		
DOTAZIONE DI AREE ATTUATE E IN CORSO DI ATTUAZIONE		DOTAZIONE DI NUOVE AREE
Di proprietà pubblica e uso pubblico	aree verdi di proprietà pubblica e uso pubblico spazi fruibili in territorio rurale centri e impianti sportivi piazze parcheggi in superficie, interrati e in struttura scuole sedi per attività culturali, sociali e politiche attrezzature sociosanitarie ospedali	Aree da acquisire tramite perequazione urbanistica
Di interesse pubblico	sedi per amministrazione, sicurezza e protezione civile spazi per il culto	
Di proprietà privata e uso pubblico	centri e impianti sportivi piazze scuole sedi universitarie sedi per attività culturali, sociali e politiche attrezzature sociosanitarie ospedale	Ambiti e porzioni di ambiti dove recuperare aree tramite perequazione urbanistica e accordi

cercate negli effetti generati dalle complesse dinamiche urbane, fra cui il fenomeno della dismissione assume un peso rilevante, e che fanno della città contemporanea una realtà in continua trasformazione, fortemente diversificata e frammentata.

All'interno di questo quadro è maturata l'esigenza di ricorrere a una revisione dei metodi di pianificazione tradizionale in favore della sperimentazione di nuovi strumenti atti a guidare in maniera integrata le trasformazioni del palinsesto urbano, sulla base di una chiara visione d'insieme, strategica e incrementale, che restituisca centralità alla dimensione pubblica e sociale dello spazio urbano per troppo tempo tralasciata dalle politiche di zonizzazione e dai processi di urbanizzazione anonima e alle volte incontrollata.

L'importanza attribuita alla dimensione della qualità degli insediamenti, oltre ad assumere la rigenerazione come obiettivo primario delle politiche urbane, ha portato le amministrazioni locali a elaborare nuovi strumenti (Abis et al., 2015a; Abis et al., 2015b) attraverso cui:

-definire una chiara strategia di sviluppo per la città, basata sul riconoscimento e la valorizzazione dei caratteri identitari (invarianti ambientali e culturali) e delle potenzialità inespresse;

-programmare e coordinare le politiche di rigenerazione urbana per migliorare la qualità architettonica e urbanistica dei contesti urbani, restituendo centralità al patrimonio pubblico come espressione di identità;

-definire efficaci modalità di gestione delle componenti dello spazio urbano, specialmente in un momento di crisi economica che richiede ai governi locali di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche;

-promuovere forme di partecipazione al fine di garantire una più ampia condivisione delle scelte.

I progetti strategici per rigenerare la città pubblica si distinguono non solo per i contenuti ma anche per il diverso rapporto che instaurano con gli strumenti urbanistici previsti dalla legislazione nazionale e regionale. Infatti, alcuni risultano essere propedeutici alla definizione del piano, altri ne integrano i contenuti teorici e operativi fornendo un contributo di conoscenza e progettualità in una dimensione allargata nel tempo e nello spazio, altri ancora vengono redatti in maniera indipendente anche se con finalità coerenti.

Tra gli strumenti che si sono affacciati nella pratica pianificatoria e di governo della città vi sono Carte, Masterplan e Progetti Strategici incentrati prevalentemente sulla città pubblica, sino a veri e propri Programmi per la gestione e manutenzione dello spazio pubblico (Ladu 2018b). Ne sono l'oggetto piccole realtà locali, come la città di Schio, ma anche contesti più complessi come quello metropolitano di Roma, che gode di un patrimonio pubblico straordinario e fuori misura rispetto a tutte le città del modo, nella fattispecie di monumenti, aree verdi, piazze, strade e valori ambientali.

Si propone di seguito una sintesi di alcuni dei principali strumenti di prima generazione.

Andando con ordine, la "Carta delle proprietà pubbliche", ovvero il censimento quanto più possibile esaustivo dei beni (edifici e aree) di proprietà del Demanio e dei diversi enti e istituzioni, si configura come uno strumento fondamentale per le amministrazioni locali, prima di tutto dal punto di vista conoscitivo. Infatti, la Carta consente di avere piena consapevolezza sia della dimensione e della massa critica del patrimonio pubblico presente nel territorio, sia delle sue principali caratteristiche, fornendo quel quadro di insieme necessario per operare una gerarchia di tutti gli elementi e evidenziarne le potenzialità di rigenerazione. Questo apparato conoscitivo costituisce senza dubbio la base per elaborare qualsiasi strategia di valorizzazione del patrimonio pubblico e più complesse operazioni di riqualificazione e rigenerazione urbana, tanto più urgenti dinanzi alle frequenti dismissioni che investono le aree urbane e l'impellente istanza di adottare modelli di sviluppo sostenibili basati sul recupero dell'esistente. Inoltre, se supportata da un sistema informativo territoriale che organizza le informazioni sui beni in maniera efficace e con-

sente un flusso bidirezionale dei dati dalla pubblica amministrazione al cittadino (web mapping), la carta della città pubblica può rappresentare anche uno strumento di supporto per garantire il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali in merito al futuro dei beni immobili pubblici in disuso per i quali, specie se di valore identitario, i cittadini si sentono direttamente coinvolti.

La Carta delle proprietà pubbliche, di cui uno dei principali esempi è la Carta della Città Pubblica per Roma Capitale, rappresenta «un documento doveroso (meglio, obbligatorio) del piano urbanistico» (Manzo, 2015, p. 76).

A differenza della Carta, che fornisce fondamentalmente un quadro conoscitivo propedeutico alle decisioni, il Masterplan e i Progetti strategici per la città pubblica si caratterizzano per i contenuti strategici, programmatici e progettuali. Il masterplan ha assunto un ruolo fondamentale nell'evoluzione della disciplina urbanistica. Si tratta di un elaborato di carattere programmatorio e di indirizzo che, seppur nato in ambito economico, viene utilizzato frequentemente anche nella pratica pianificatoria in quanto ritenuto capace di rappresentare e comunicare la visione strategica e l'approccio integrato necessario per definire le politiche urbane. A differenza del piano urbanistico, il masterplan si propone come un efficace strumento di studio e ascolto attraverso il quale conoscere, esplorare, descrivere e comunicare ai decisori politici e alla comunità punti di forza e di debolezza, opportunità e idee di un determinato contesto urbano o territoriale (Ardielli, 2013). Inoltre, in linea con l'importanza oggi attribuita al tema della qualità estetica, ambientale e sociale degli insediamenti, esso mostra particolare sensibilità nei riguardi dello spazio pubblico e della morfologia urbana, componenti non sempre considerate nei piani urbanistici del passato.

I masterplan elaborati dalle due città venete di Schio e Vicenza sono propedeutici alla redazione dello strumento urbanistico generale, a dimostrazione della natura prevalentemente strategica e programmatica dei contenuti. I due masterplan affidano alla città pubblica un importante ruolo all'interno degli obiettivi di rigenerazione e sviluppo sostenibile della città.

Sulla stessa linea del Masterplan si inseriscono i Progetti Strategici riferiti a parti di città, prevalentemente di proprietà pubblica o di uso pubblico, la cui rigenerazione assume un ruolo chiave nella costruzione dell'idea e dell'immagine di città futura. A partire da un'analisi delle criticità, dal riconoscimento delle potenzialità, alle volte inespresse, e degli elementi caratterizzanti il singolo ambito e le sue relazioni con il contesto, tali strumenti definiscono obiettivi e le linee guida per il progetto. Anche la città di Cagliari, in occasione della redazione del Piano particolareggiato del cento storico (PPCS), ha scelto di sviluppare Progetti Strategici per lo spazio pubblico in chiave ambientale e culturale; Programmi Tematici per la valorizzazione di alcuni tra i più importanti complessi pubblici della città, dismessi o potenzialmente dismissibili; infine progetti per favorire la mobilità sostenibile .

Altra tipologia di strumenti che diverse amministrazioni hanno provveduto a sviluppare è quella dei Programmi per la gestione e la manutenzione dello spazio urbano, con particolare riferimento allo spazio pubblico della città storica. Quello della "gestione e manutenzione" è un tema che ha acquisito importanza primaria nelle politiche di governo della città. Tra i primi a parlarne in Italia fu Bruno Gabrielli, al quale si riconosce il merito di averlo introdotto nel dibattito dell'ANCSA sulla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici e di averlo applicato con convinzione e perseveranza nel corso della sua esperienza politica e amministrativa a Genova (Storchi, 2014; Gastaldi, 2015).

L'ultimo contributo pubblicato dall'architetto genovese esprime chiaramente il suo approdo disciplinare, per altro in linea con le nuove sfide della contemporaneità. Riferendosi alla progressiva perdita di centralità della questione dei centri storici nel dibattito culturale, politico e urbanistico, Gabrielli esternava tali considerazioni:

«L'attenzione si è spostata dal piano/progetto alla sua gestione e pertanto alla manu-

tenzione (...) Gestione e manutenzione della città è tema generale, ma, riferito al centro storico, assume una specificità che si articola in una grande e diversificata quantità di azioni ed interventi. Fra questi ultimi, quello dello spazio pubblico è in tutta evidenza, ed è oggi al centro del dibattito. (…) Il progetto dello spazio pubblico è dunque un tema che deve ancora essere indagato a fondo, perché non è solo un disegno ma una vera e propria strategia che coinvolge pubblico e privato, che deve quindi trovare strumenti e mezzi adeguati a essere attuato» (Gabrielli, 2015, p. 62, 63).

Emerge con forza il richiamo a considerare lo spazio pubblico come fattore strategico per la riqualificazione dei centri storici e come elemento chiave per il successo di azioni di rigenerazione a scala più ampia, che non possono prescindere dal concorso dell'investimento privato e dalla costante innovazione nel campo urbanistico, economico, finanziario e sociale al fine di introdurre strumenti conoscitivi e operativi capaci di rispondere alla complessità delle sfide contingenti.

Il Programma "Di nuovo in centro" promosso dal Comune di Bologna per una nuova pedonalità del centro città, alla definizione del quale contribuì lo stesso Gabrielli a partire dal 2010, rappresenta una delle più significative esperienze in materia di gestione e manutenzione dello spazio pubblico, al quale la ricerca dedica il dovuto approfondimento.

3.2.1 Roma Capitale

La Carta della Città Pubblica per Roma Capitale e il relativo Sistema Informativo rappresentano il risultato di un importante lavoro di ricognizione e censimento del patrimonio immobiliare pubblico presente in città (7), di proprietà del Demanio, di Roma Capitale, della Regione Lazio, della Provincia e di tutti gli altri enti e soggetti pubblici titolari di beni (edifici e aree) (Comune di Roma, 2016), finalizzato a costruire e implementare costantemente un database di supporto all'attuazione delle Linee programmatiche per il Governo di Roma Capitale relative al periodo 2013-2018, tra cui assume importanza prioritaria la Trasformazione urbana (punto 5), espressione della volontà politica di rigenerare l'esistente, in particolare il patrimonio pubblico, per migliorare la qualità degli ambienti urbani e limitare il consumo di suolo agricolo (Comune di Roma, 2013).

Il documento riconosce nel patrimonio pubblico una risorsa strategica per risolvere alcune problematiche espresse dalla società contemporanea. È chiaro, dunque, che la Carta della Città pubblica sia stata redatta a partire dalla consapevolezza che la conoscenza dei dati patrimoniali costituisce la base su cui sviluppare qualsiasi azione di valorizzazione dei beni e importanti operazioni di trasformazione urbana (Baioni, 2017). Infatti, si riconosce che la Banca dati geografica per il censimento degli immobili pubblici, e le successive fasi di aggiornamento e gestione possono contribuire in maniera significativa:

«- all'incremento di servizi pubblici, tramite utilizzo di spazi abbandonati;

- a risolvere problemi di finanza pubblica, mediante valorizzazione economica delle aree, progressiva eliminazione di costi inutili come gli affitti passivi per le sedi dell'Amministrazione, eventuali permute con privati e altri enti e società pubbliche;

- alla valorizzazione e alla riduzione del consumo di suolo, mediante il riuso, ad es. di caserme, grandi attrezzature dismesse, spazi pubblici e aree libere» (Comune di Roma, 2016, p. 3).

La costruzione del documento è partita dalla sistemazione dei dati già in possesso dell'amministrazione, in particolare da quelli presenti negli elaborati gestionali del PRG (l'elaborato G1 - "Carta per la qualità" e l'elaborato G8 - "Standard urbanistici"), per i quali è stata definita una precisa rappresentazione cartografica. Successivamente, ai dati urbanistici sono stati aggiunti i dati patrimoniali relativi ai beni di proprietà di Roma Capitale, a cui si aggiungono quelli interessati da operazioni di valorizzazione legate al Federalismo Demaniale (caserme e grandi attrezzature dismesse) e le aree cedute a Roma Capitale a seguito a Com-

pensazioni urbanistiche. In questo modo la Carta e il relativo Sistema informativo risultano comprensivi della proprietà comunale (Amministrazione Capitolina e Società partecipate), della proprietà di società, enti pubblici ed altri enti locali, infine della proprietà nazionale (Patrimonio pubblico e Beni demaniali).

Il censimento messo in atto consente all'amministrazione di avere un quadro complessivo della disponibilità di immobili ed aree di proprietà pubblica presenti sul territorio e si configura come un fondamentale supporto per la definizione di iniziative di rigenerazione urbana e per l'attuazione di politiche di sviluppo locale, fra cui quelle per il rilancio del settore agricolo.

In effetti, uno degli obiettivi del censimento è utilizzare parte delle aree agricole acquisite a seguito delle compensazioni e parte del patrimonio dismesso o sottoutilizzato per offrire opportunità di lavoro nel settore dell'agricoltura e per sviluppare nuove forme di gestione delle aree verdi.

Dallo studio emerge che il patrimonio pubblico già localizzato e cartografato raggiunge un'estensione di 33.762 ettari, pari al 26,2% dell'intero territorio capitolino. Il dato è fortemente esemplificativo del ruolo strategico della città pubblica per lo sviluppo della città e la riqualificazione dell'assetto urbano (Comune di Roma, 2014).

È interessante notare che in riferimento alle Componenti di Sistema del PRG la distribuzione territoriale del patrimonio pubblico si concentra prevalentemente nella Città storica, nella Città consolidata, nella Città della trasformazione e nei Parchi istituiti. A partire dalla conoscenza del patrimonio l'amministrazione può pianificare gli interventi per la città storica (piani di recupero, progetti urbani, ambiti strategici) e per gli ambiti periferici (programmi di recupero urbano), facendo ricorso ai programmi integrati per la città consolidata, la città da ristrutturare, e la città della trasformazione. Inoltre, il piano regolatore interviene nella città pubblica anche attraverso cinque Progetti strutturanti che trattano percorsi, monumentalità e spazi verdi con coerenza di obiettivi.

3.2.2 Schio

Risale al 2010 la scelta del comune di Schio di affidare l'incarico per l'elaborazione di un Masterplan per la città pubblica al Consorzio Stabile CAIRE. L'obiettivo dell'amministrazione era quello di avviare una fase di studio e analisi delle principali potenzialità, criticità, vocazioni e opportunità della città che fosse propedeutica alla definizione degli obiettivi di assetto del territorio (8). L'iniziativa si inseriva all'interno di un quadro di politiche che si proponevano come azione prioritaria la riqualificazione urbana e la rigenerazione ecologica all'interno di una visione di sviluppo complessiva che tenesse conto della necessità di ripensare l'organizzazione della città pubblica e di prestare maggiore attenzione ai suggerimenti del corpo sociale per ottenere il massimo della condivisione e della partecipazione responsabilizzata nella scelta degli interventi pubblici in prospettiva.

Lo studio si è focalizzato prevalentemente sulla città pubblica di Schio, nella sua più ampia accezione che comprende il sistema della viabilità principale con i suoi principali nodi e accessi, le linee che condizionano morfologicamente il disegno della città, i principali poli attrattori e l'insieme delle aree dedicate ai servizi.

Il Masterplan considera la città pubblica come un'importante opportunità da valorizzare per migliorare la qualità dell'ambiente urbano, sia dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi che della forma urbana, attribuendole un ruolo attivo e di reazione nei processi di trasformazione in atto. Il tema dell'organizzazione e dell'articolazione dei servizi pubblici e privati nella città assume importanza prioritaria nel garantire migliori condizioni di vivibilità e desiderabilità dell'ambiente urbano. Esso viene affrontato dallo studio a partire dalla misura del "potenziale di comunità", inteso come un indicatore della presenza e dell'articolazione dei servizi nello spazio urbano e del loro livello di accessibilità e fruibilità, generato dalle stesse relazioni che si realizzano entro spazi fruiti pedonalmente. Per questo, migliorare il potenziale di comunità e diffonderlo nei luoghi più periferici,

anche intervenendo sulla dislocazione dei poli di offerta, oltre che sulla permeabilità dei tessuti e sulla riduzione delle barriere, rappresenta uno dei principali obiettivi del progetto della città pubblica di Schio. A partire dalla consapevolezza del ruolo della città pubblica nelle dinamiche di sviluppo urbano, l'attenta lettura del contesto ha consentito di individuare quelle aree che, per le caratteristiche intrinseche, possono configurarsi come nuclei centrale della trasformazione della città e per le quali si propone di redigere gli studi di fattibilità:

Si tratta di 9 comparti la cui riconfigurazione è tesa non solo a migliorare la qualità del disegno urbano ma anche a sfruttare al meglio le superfici a disposizione per limitare il consumo di suolo:

1 – Nucleo storico mercatale
2 – Assi ottocenteschi
3 – Addizione anni '60
4 – Asse NORD-SUD.
5 – Il quartiere del tempo libero
6 – Asse NORD-SUD di io Giovenale
7 – L'addizione post-industriale.
8 – Poleo
9 – Magrè, tempo libero

In definitiva, il Masterplan individua e mette a sistema i principali ambiti di rigenerazione urbana, dal "Nucleo storico mercatale" sino alla periferia storica e più recente, e ne definisce linee guida per la loro trasformazione. Infatti, per ognuno di questi comparti è stata realizzata una scheda che ne riassume i contenuti descrittivi e le principali azioni progettuali (riqualificazione, densificazione, rigenerazione e connessione). Si tratta di indirizzi caratteristici dello strumento del Masterplan che, secondo i progettisti, può essere visto nella prospettiva di un Piano Strategico Comunale. In effetti, è importante sottolineare che i contenuti teorici e progettuali del Masterplan sono confluiti all'interno del Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) del 2014, inerente ai comuni di Schio e Valdagno.

A dimostrazione della corrispondenza tra il preliminare studio e progetto per la città pubblica e lo strumento di pianificazione, a partire dagli ambiti di rigenerazione urbana individuati nel Masterplan il PATI individua 13 ambiti destinati a Progetti di miglioramento della qualità urbana e territoriale. Essi sono indicati e numerati in cartografia nella Carta della trasformabilità (Tav.4.1a; Tav.4.1b), mentre la Relazione di Progetto e Sintetica e le Norme Tecniche di Attuazione definiscono gli obiettivi che si vogliono raggiungere con i progetti.

3.2.3 Vicenza

Il Masterplan del Centro storico di Vicenza, la "città del Palladio", così come dichiarata patrimonio dell'UNESCO dal 1994, rappresenta l'esito di un lavoro di studio, analisi e progetto condotto su decisione dell'amministrazione comunale a partire dal 2012 con l'obiettivo di supportare la redazione del nuovo piano particolareggiato del centro storico (Fantin, 2013).

L'obiettivo era quello di sviluppare una strategia per lo sviluppo e la valorizzazione della "città storica" a partire dal riconoscimento dei suoi valori più profondi e delle sue risorse materiali e immateriali, un'idea di città futura condivisa e coerente con le linee guida della pianificazione vigente, in particolare con le strategie già delineate dal Piano di Assetto del Territorio per il futuro Piano del Centro Storico.

Al fine di interpretare e trasmette in maniera più chiara e diretta questa visione, la scelta non è ricaduta sui tradizionali strumenti di pianificazione ma su uno strumento di carattere programmatorio e di indirizzo:

«Il masterplan del centro storico di Vicenza si configura come uno strumento innovativo che individua e disegna le opportunità, utilizza processi di studio e strumenti di comunicazione diversi da quelli dei piani urbanistici tradizionali per poter contribuire ad arricchire i punti di vista della pianificazione urbanistica e a comunicare le scelte e le opzioni a tutti i cittadini, anche quelli meno abituati alla lettura dei piani. L'obiettivo è diffondere la qualità urbana costruendo centralità, funzionali e simboliche, anche al di fuori dei luoghi naturalmente ricono-

sciuti attrattivi in quanto ricchi di funzioni rare. Il masterplan è concepito nella forma di uno strumento di raccordo tra le opzioni generali del piano strutturale e la disciplina regolativa e operativa dei piani successivi. La funzione del masterplan è quella di mettere in luce quei contenuti strategici e strutturali che il disegno troppo legato alla forma della pianifcazione urbanistica non riesce a far emergere. Una struttura pensata per accompagnare nel tempo le trasformazioni più rilevanti attraverso un disegno di orientamento, aperto agli imprevisti e alle novità» (Fantin, 2013, p. 8).

Il Masterplan considerare la città di Vicenza nel suo insieme, e non solo nelle sue parti più antiche. Alla luce delle più recenti acquisizioni culturali in materia di patrimonio e dei metodi per la sua tutela e la sua valorizzazione, il documento richiama a una verifica del "perimetro" del centro storico e al riconoscimento del valore storico a un contesto più ampio, esito del processo di stratificazione della città (Fantin, 2013, p. 9). Il documento attribuisce un ruolo di primo piano allo spazio pubblico, da migliorare in termini di accessibilità e accoglienza, e agli "Ambiti di valorizzazione della città storica", interni o esterni al centro storico, per la trasformazione dei quali il masterplan definisce alcune linee di indirizzo.

Più precisamente, si tratta ambiti urbani prevalentemente di proprietà pubblica o uso pubblico che hanno perso il loro carattere identitario e il loro ruolo all'interno delle dinamiche urbane, caratterizzati da un forte degrado o dalla presenza di edifici o compendi in disuso. Per il loro valore storico e architettonico e per la strategicità della loro localizzazione, tali luoghi costituiscono una importate occasione per attivare processi di sviluppo e riqualificazione della città volti, a seconda dei contesti al recupero e alla valorizzazione di edifici e spazi aperti secondo mix funzionali che garantiscano anche l'uso residenziale; alla riqualificazione di interi ambiti per la costruzione di nuove centralità; alla ristrutturazione e demolizione di edifici incongrui; sino alla realizzazione di nuove aree verdi attrezzate con funzione ricreativa e sportiva e di spazi aperti per la sosta e a servizio dei percorsi ciclabili.

Alla riqualificazione dell'ambiente costruito si associa la strategia per la valorizzazione e il consolidamento della rete ecologica nelle sue diverse componenti (Fantin, 2013, p. 19): corridoi ecologici (formati dalla rete principale dei fiumi che penetrano il centro storico); rete del verde urbano (l'esistente va riqualificato e nuovi spazi aperti possono essere definiti per migliorare il disegno urbano); rete di percorsi ciclopedonali; viali urbani (i principali viali che connettono il centro storico con l'intorno sono anche i viali storici sui quali è fondata la città, per i quali si propone un ripensamento delle sezioni).

Gli spazi verdi non solo sono importanti dal punto di vista sociale, ricreativo ed economico, ma costituiscono parte integrante della struttura urbana e "assi di collegamento tra la città antica e la città nuova". Inoltre, la riqualificazione delle aree verdi esistenti e la progettazione di nuovi spazi aperti possono contribuire al miglioramento del disegno urbano complessivo.

Essendo stato redatto con l'obiettivo di avviare uno studio preliminare della città finalizzato all'elaborazione di una strategia di sviluppo futuro preliminare alla redazione del nuovo PPCS, il Masterplan sottolinea alcuni principi e azioni che le norme del piano urbanistico del centro dovrebbero fare proprie, soprattutto in riferimento agli ambiti di trasformazione, caratterizzati da forte degrado o dalla presenza di edifici o compendi dismessi e in stato di abbandono, dove profonde riflessioni sono necessarie in termini di future destinazioni d'uso e di costruzione di sistemi.

3.2.4 Bologna

In qualità di Commissaria prefettizia del Comune di Bologna dal 17 febbraio 2010 al 24 maggio 2011, Annamaria Cancellieri avviò un "Programma di interventi prioritari per la riqualificazione del nucleo antico nel Centro Storico di Bologna" comprensivo di interventi di riqualificazione di vie e piazze mediante la pedonalizzazione e la progettazione di nuove pavimentazioni e arredo. In

effetti, il centro città presentava forti criticità dovute agli alti livelli di traffico e inquinamento (atmosferico e acustico), al degrado degli spazi pubblici, al congestionamento generato dalla concentrazione di attività e popolazioni temporanee e occasionali che si aggiungono a quelle ordinarie (Prospero, 2014).

Questa condizione richiese urgenti interventi per aumentare il livello di qualità ambientale e di vivibilità della città storica attraverso la definizione di un sistema di politiche integrate volte alla promozione di una mobilità dolce (pedonale e ciclabile) e sostenibile, alla riqualificazione di piazze, strade e giardini e alla definizione di nuove regole per il loro utilizzo e la loro manutenzione.

Per lo sviluppo del programma, l'amministrazione di Bologna si avvalse della consulenza scientifica del prof. arch. Bruno Gabrielli, vero protagonista dell'ambiziosa iniziativa. Egli venne incaricato di sovraintendere a una serie di lavori di "manutenzione" dello spazio pubblico e di redigere una sorta di "Manuale di gestione della città storica" rivolto ai soggetti pubblici ma anche ai privati che utilizzano il suolo pubblico o che intervengono sulle parti "pubbliche" degli immobili di loro proprietà (in particolare facciate e portici).

Entrando nello specifico dei contenuti, sebbene l'obiettivo primario fosse quello di riportare la pedonalità nella città storica, ovvero garantire le condizioni necessarie affinché le persone tornino a sentirsi sicure e a "riappropriarsi" degli spazi collettivi (percorrendoli e vivendoli), il programma messo in campo dall'amministrazione comunale a partire dal 2011 non si configura tanto come un progetto per lo spazio pubblico quanto come un "programma di coordinamento di politiche integrate" per la gestione e la manutenzione della città storica (Prospero, 2014). Infatti, le modalità attraverso le quali si propone di ripristinare più alti livelli di accessibilità e vivibilità sono molteplici e possono essere ricondotte alle specifiche misure introdotte per ciascuno dei macrotemi affrontati (9) . Primo fra tutti, quello della riqualificazione dello spazio pubblico (inteso come sistema di piazze, strade e giardini), assieme a quella della regolamentazione degli usi permanenti e temporanei. Il programma eredita, aggiorna e attua progetti già previsti in programmi precedenti e ne formula di nuovi.

Gli interventi, promossi sia dalla pubblica amministrazione che da cittadini organizzati o da operatori economici prevedono una serie di azioni così riassumibili:

-riorganizzazione di luoghi "cerniera" individuati come particolarmente significativi dal punto di vista funzionale in relazione alle modalità di accesso al centro e di interscambio tra mezzi e servizi di mobilità;

-riqualificazione di luoghi di valore architettonico-ambientale, da "liberare" rispetto alla presenza eccessiva di mezzi che oggi li rendono non fruibili;

-"microinterventi" diffusi per dare continuità ai percorsi ciclopedonali e per abbattere le barriere architettoniche;

-realizzazione di nuovi servizi igienici di uso pubblico, di varie tipologie, localizzati in punti strategici della città;

-progettazione di un nuovo sistema di orientamento per cittadini e turisti che accedono al centro;

-ampliamento dei servizi wi-fi gratuiti e a tempo illimitato.

La riqualificazione dello spazio pubblico si estende alla valorizzazione economica e culturale di alcuni luoghi rappresentativi della città storica, ai quali è necessario restituire un ruolo all'interno delle dinamiche urbane contemporanee. Precise regole per la gestione dello spazio pubblico (e di quello privato ad uso pubblico) mirano a garantire una maggiore coerenza delle azioni di chi, a vario titolo, interviene nel centro e per consentire a tutti i fruitori, cittadini e no, di vivere la città e di godere della qualità urbana, della sua offerta di servizi e attività. L'insieme di queste regole si configura come un vero "Manuale per la gestione dello spazio pubblico", avente come oggetto pavimentazioni, facciate, portici, strade, piazze, aree verdi. A tal riguardo, il quadro unitario di regole si sostanzia in una serie di regolamenti adottati dall'amministrazione: il Regolamento per gli usi temporanei degli

spazi aperti pubblici (piazze, giardini, parchi urbani); il Regolamento per disciplinare l'uso dei portici e la loro manutenzione; il Regolamento per la disciplina delle attività rumorose temporanee (in vigore dal 2013); infine il Regolamento per l'installazione dei dehors (in vigore dal 2012).

Un'altra importante sezione del programma "Di nuovo in centro" è dedicata alle iniziative per l'accessibilità e la mobilità nella città storica. Infatti, la volontà di restituire a pedoni e ciclisti spazi più sicuri, riqualificati, meno inquinati e meno rumorosi ha portato a definire una nuova disciplina d'uso delle strade e precise misure atte a limitare il traffico di automobili e motorini.

La nuova disciplina d'uso delle strade individua i luoghi maggiormente deputati alla pedonalità, le aree pedonali all'interno delle quali possono accedere solo i mezzi dei residenti, il sistema di percorsi da rendere completamente pedonale nel fine settimana e, infine, le già presenti aree pedonali protette da fittoni mobili. La riorganizzazione della sosta prevede anche il potenziamento e la realizzazione di parcheggi di attestamento al centro.

In tal modo, la città di Bologna si è dotata di un innovativo strumento per la gestione e la manutenzione dello spazio pubblico in tutta la sua complessità e rappresenta il risultato di un lavoro ampiamente condiviso in quanto sviluppato attraverso un costante confronto con istituzioni, associazioni e cittadini. L'approccio integrato che permea gli obiettivi e le azioni progettuali costituisce uno degli elementi di maggior forza del programma per la nuova pedonalità, che nel 2015 è risultato tra i vincitori del Premio Gubbio (10) , il prestigioso riconoscimento promosso dall'ANCSA, che ha riconosciuto «l'originalità e la ricchezza di un programma che va ben oltre le funzioni di un piano urbanistico tradizionale, valutandone positivamente l'inventività nella ricerca di azioni e politiche appropriate alle problematiche di un centro storico così vasto» (ANCSA, 2015).

3.3 Piano Strategico Metropolitano

Le importanti esperienze di pianificazione locale che, come discusso sopra, hanno riconosciuto un ruolo fondamentale alla componente pubblica della città esistente, trovano oggi un riferimento di più ampio respiro negli indirizzi della pianificazione strategica metropolitana (De Luca e Moccia, a cura di, 2017). Infatti, a partire dall'emanazione della Legge n. 56/2014, che ha istituito le Città Metropolitane (CM) come nuovo organismo di governo, ridisegnando l'assetto politico-amministrativo dell'Italia, la gestione del patrimonio immobiliare pubblico è diventata materia da affrontare su scala metropolitana, e non più soltanto comunale (Balletto et al., 2019b). L'istituto della città metropolitana rappresenta un livello intermedio di Governance di area vasta rispetto alla Regione, eletto non direttamente dai cittadini ma dai rappresentanti dei Comuni che lo compongono. Ad eccezione della città metropolitana di Cagliari (Fig. 13), tutte le altre 13 città metropolitane italiane hanno fatto coincidere i loro confini con quelli delle rispettive ex Province.

A tali organismi, a cui sono state assegnate funzioni già di competenza delle Province e di nuove, si affida il compito di curare lo sviluppo del territorio metropolitano, promuovere la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, all'interno di una rinnovata dimensione di governance (Borruso, 2011) che richiede precisi indirizzi politici da esprimere non solo in sede di programmazione economica ma anche attraverso il Piano Strategico metropolitano (PS), che individua le linee di sviluppo del territorio metropolitano in un arco temporale di medio termine. Esso costituisce il documento di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi all'interno del predetto territorio. (L. 56/2014, art. 44). La pianificazione strategica, nata come atto volontario, con la legge 54/2014 diventa un atto obbligatorio per le città metropolitane italiane, mettendo in primo piano una visione condivisa dello sviluppo del territorio (Balletto et al., 2020a; Balletto et al., 2021c).

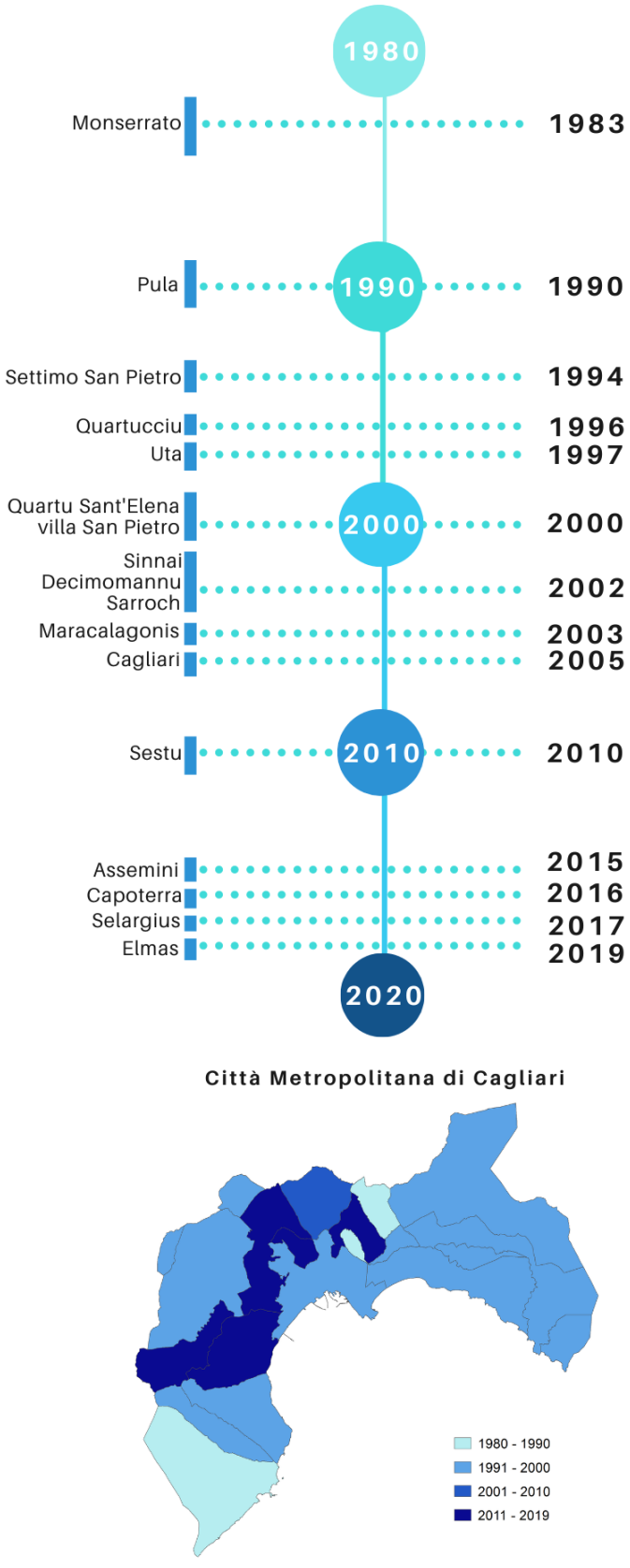

Figura 13 - Cronologia - Approvazione Strumenti Urbanistici Comunali, Città metropolitana di Cagliari. Elaborazione di Ginevra Balletto e Alessandra Milesi. Fonte: (Balletto et al. 2019b).

Il "piano strategico triennale del territorio metropolitano", da aggiornare annualmente, rappresenta un documento programmatico che delinea la «vocazione della Città metropolitana» (art. 1, c. 44, lett. e) e indica le principali linee di sviluppo di un determinato territorio, rispondendo in maniera più efficace ad una domanda economica e sociale rispetto alla pianificazione territoriale tradizionale. Come stabilito in tutti gli statuti delle città metropolitane, il piano strategico "definisce gli indirizzi di programmazione, gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo periodo per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione, modalità e strumenti di monitoraggio".

In questo senso, le CM rappresentano una sfida ma anche un'opportunità per pianificare una efficace gestione dell'asset pubblico. Esse sono chiamate a dettare linee di indirizzo affinché il patrimonio possa rappresentare una risorsa per realizzare gli obiettivi delle politiche pubbliche di natura ambientale, economica e sociale.

A partire da questi presupposti, i paragrafi successivi riportano gli esiti di uno studio che, nell'ambito di una più vasta attività di ricerca sulla governance delle città metropolitane (Mundula et al., 2020; Ladu et al., 2020; Mundula et al., 2021b), propone una metodologia per guidare la valutazione dei significati e dei ruoli attribuiti al patrimonio immobiliare pubblico nel PS della Città Metropolitana di Milano (CMM) - Regione Lombardia - e nel PS della Città Metropolitana di Cagliari (CMC) - Regione Sardegna (12). Infatti, queste città, che rappresentano due contesti insediativi molto distanti per caratteristiche geografiche, sociali ed economiche, adottano specifici approcci al tema dell'asset pubblico .

Il confronto è stato portato avanti attraverso un'analisi quali-quantitativa per valutare da una parte i progetti e le azioni sul patrimonio immobiliare pubblico previste dal PS della CMM, dall'altra i risultati prodotti dalla fase di pianificazione strategica partecipata promossa dalla CMC, al fine di mettere in luce criticità e opportunità che il nuovo ente dovrà affrontare su temi determinanti per lo sviluppo futuro.

Più precisamente, la metodologia attribuisce un peso (P) decrescente a progetti e azioni del PS della CMM e a criticità e opportunità emerse dal confronto con gli stakeholders nella CMC, a seconda della loro valenza strategica per il territorio della città metropolitana: aspetti concernenti la governance territoriale (P=1), politiche pubbliche di carattere generale (P=0.5) e particolare (P=0.25).

3.3.1 Città Metropolitana di Milano

La CMM, istituita con Legge 56/2014, dal 1º gennaio 2015, ha sostituito di nome e di fatto la preesistente provincia di Milano andando a coincidere perfettamente con i suoi confini. Essa si estende su una superficie di circa 1.575 Kmq e comprende ben 133 Comuni, con una popolazione che supera i 3 milioni di abitanti . È stata la prima Città metropolitana italiana a elaborare il Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018) (Città Metropolitana di Milano, 2016), approvato in via definitiva con delibera di Consiglio del 12 maggio 2016. Il Piano è l'esito di un processo inclusivo durato circa un anno, che ha coinvolto i principali stakeholder del territorio con l'obiettivo di programmare azioni nel breve periodo e di definire scenari futuri di lunga durata per una "Metropoli reale, metropoli possibile". La Mappa delle idee (settembre 2015), documento che ha orientato la stesura del Piano, individuava sei strategie di sviluppo per l'area (Fig. 14), così riassumibili (Città Metropolitana di Milano, 2015):

1) Agile e performante (innovazione e semplificazione della pubblica amministrazione);
2) Creativa e innovativa (promozione di nuove attività economiche e nuova occupazione);
3) Attrattiva e aperta al mondo (valorizzazione e attrazione di risorse e talenti);
4) Intelligente e sostenibile (trasformazioni territoriali e del sistema ambientale);
5) Veloce e integrata (integrazione di in-

frastrutture e servizi di mobilità di persone e dati);

6) Coesa e cooperante (cooperazione intercomunale per servizi di rete e di prossimità).

Si tratta di "Piattaforme progettuali", campi entro i quali la Città Metropolitana è chiamata a sviluppare policy, progetti e partnership. Infatti, le strategie sono il punto di partenza per la "Progettualità dai territori", ossia per la costruzione di agende territoriali coerenti con le vocazioni dei diversi contesti, attraverso il coinvolgimento degli attori locali (pubblici e privati), in forma cooperativa.

Secondo la Legge 56/2014, art. 47, alla Città metropolitana spettano il patrimonio, il personale e le risorse della Ex Provincia di riferimento. Nel PS, la gestione attenta del patrimonio costituisce una prerogativa per una efficace riorganizzazione della P.A., alla base dell'idea di città "agile e performante", da attuarsi snellendo le procedure autorizzative, investendo sui processi di digitalizzazione, garantendo maggiore trasparenza. Tuttavia, è la strategia per una città "intelligente e sostenibile" che introduce azioni mirate all'asset pubblico, in chiave di efficientamento energetico e non solo (Fig. 15).

A ciascuno dei progetti/azioni, è stato attribuito un peso (P) decrescente a seconda della valenza strategica per lo sviluppo del territorio metropolitano. Dal quadro di sintesi di progetti del PS riferite al patrimonio pubblico (edifici e aree) emerge che sono considerate determinanti per lo sviluppo dell'intera città metropolitana le politiche di rigenerazione urbana e territoriale e di organizzazione di servizi e funzioni di rango sovralocale. Assumono peso pari a 1 anche le azioni orientate alla valorizzazione e alla ge-

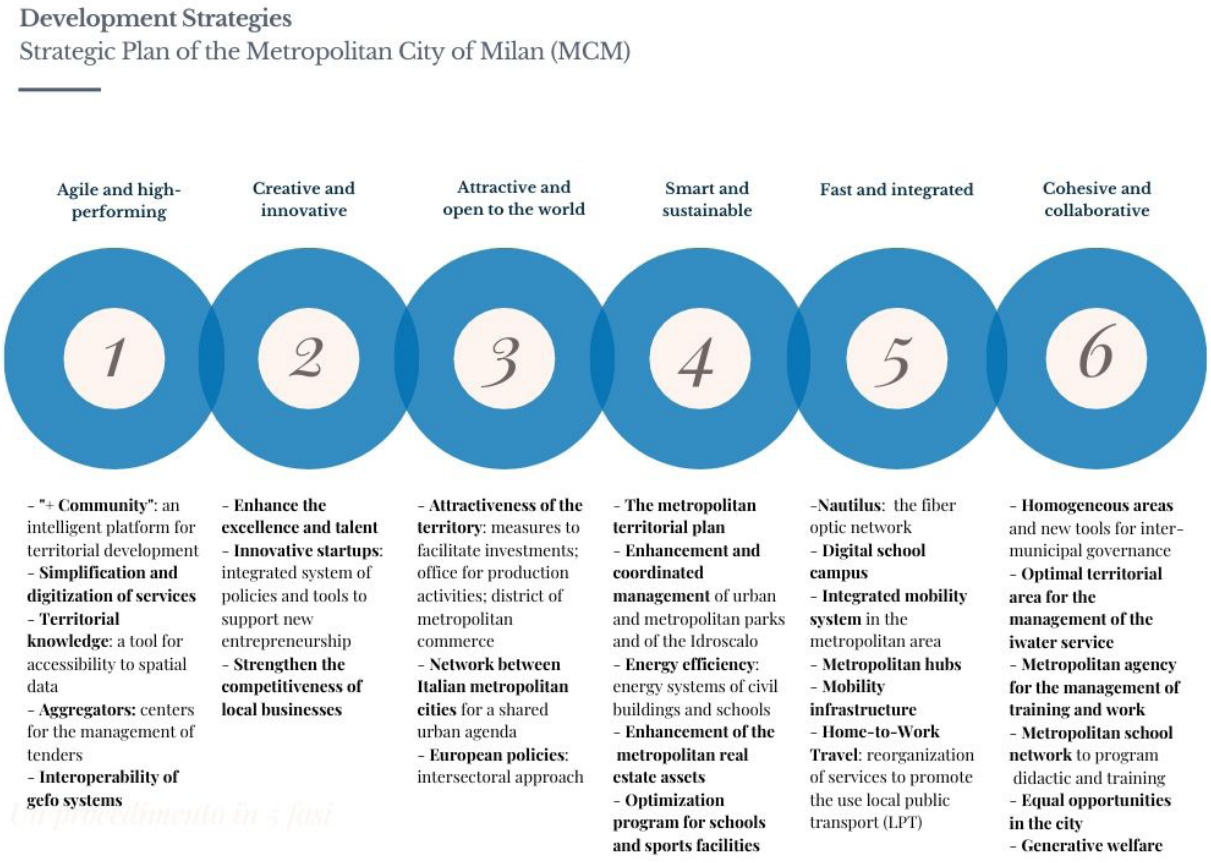

Figura 14 - Le sei strategie di sviluppo individuate dal PS della CMM. Elaborazione dell'autore. Fonte: (Ladu et al., 2020).

stione coordinata dei parchi al fine di creare una rete di corridoi ecologici a scala locale e metropolitana, così come la valorizzazione dell'Idroscalo quale centralità metropolitana con funzioni legate a cultura, sport benessere e leisure e le politiche per migliorare l'efficientamento energetico del patrimonio costruito esistente, pubblico e privato.

Lo studio ha attribuito peso pari a 0,5 alle politiche per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà della CMM, da attuarsi mediante la messa in sicurezza del patrimonio indisponibile e la valorizzazione di quello disponibile. La valorizzazione comporta la promozione di bandi per la concessione o l'alienazione, cambi di destinazione d'uso, la massimizzazione delle rendite economiche degli immobili dati in locazione per garantire una adeguata manutenzione, la razionalizzazione degli spazi attraverso la rilocalizzazione/decentramento di funzioni e la conseguente alienazione.

Inoltre, considerato che la quasi totalità del patrimonio immobiliare della CMM è costituito da immobili di edilizia scolastica, il PS introduce precise azioni per l'edilizia scolastica e i relativi impianti sportivi, volte a ottimizzare e contenere i costi attraverso un migliore utilizzo sia quantitativo che qualitativo degli spazi e a ripensare la contrattualistica in essere, specialmente per quanto concerne le palestre scolastiche. A questo proposito, propone nuove modalità di utilizzo degli spazi sportivi in collaborazione con i Comuni e le associazioni locali. Alle azioni sul patrimonio scolastico è stato attribuito un peso pari a 0,25.

Dall'analisi è emerso come il PS della CMM si focalizzi principalmente sul patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dell'ente, la cui valorizzazione concorre in maniera determinante a perseguire un

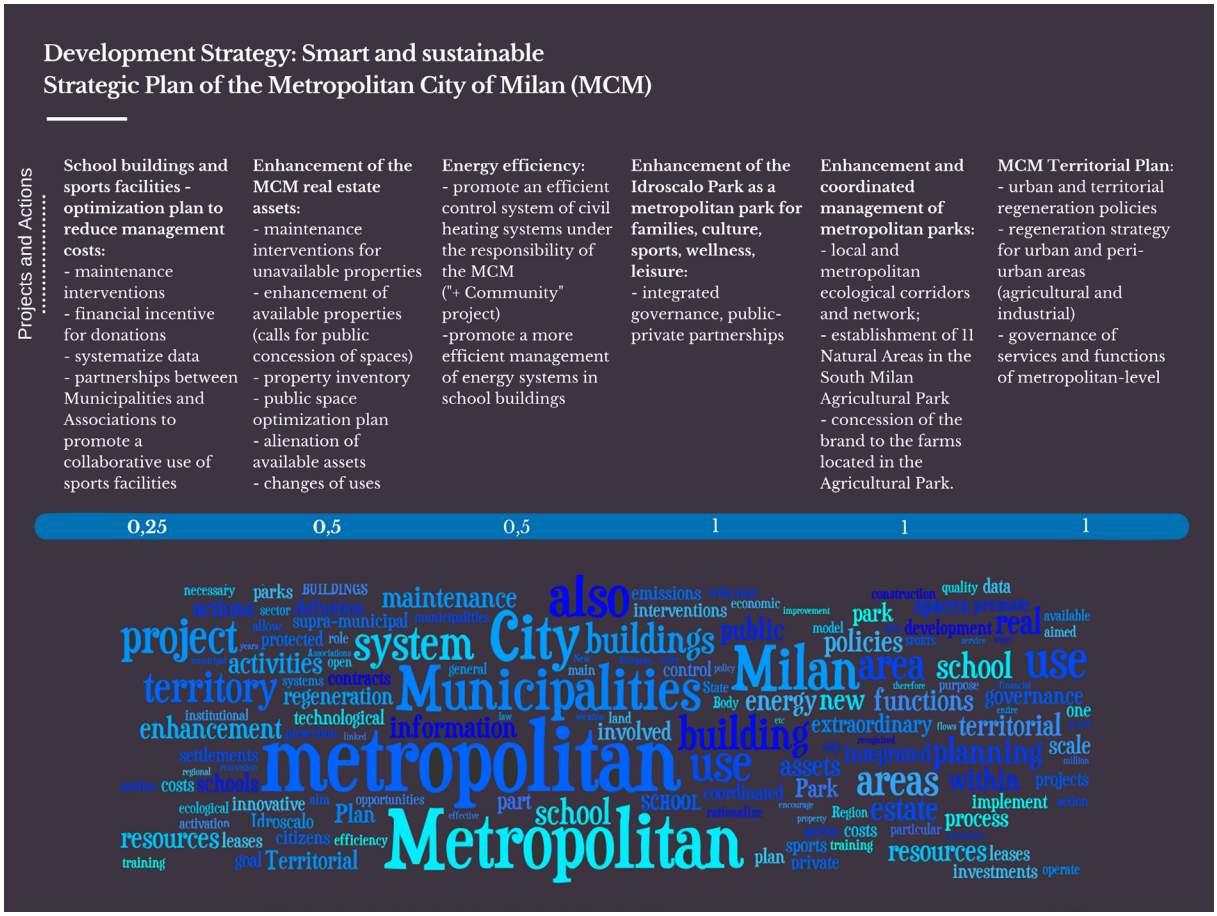

Figura 15 - Quadro di sintesi di progetti e azioni sul patrimonio pubblico (edifici e aree) del PS della CMM Elaborazione dell'autore. Fonte: (Ladu et al., 2020).

modello di città intelligente e sostenibile. In particolare, l'efficientamento energetico del patrimonio costruito, pubblico e privato, concorre a ridurre i livelli di emissioni e quindi a salvaguardare il territorio e l'ambiente. Più in generale, il recupero del patrimonio edilizio esistente sottoutilizzato e la rigenerazione urbana sono intesi come azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo e migliorare la qualità della città esistente.

Questa linea viene confermata nell'aggiornamento del PS per il triennio 2019-2021 (Città Metropolitana di Milano, 2019), che prevede un'articolazione delle strategie di sviluppo della città metropolitana in sei ambiti di policy (13) coerenti con gli obiettivi e i target dell'Agenda 2030 e della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) (14). Qui, la strategia per la rigenerazione urbana si attua attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico dell'ente, attraverso progetti capaci di promuovere l'innovazione economica, culturale e sociale, e la riqualificazione di spazi sottoutilizzati per rispondere alla domanda abitativa delle fasce deboli e alla necessità di luoghi per attività di interesse collettivo.

3.3.2 Città Metropolitana di Cagliari

A seguito dell'istituzione della Città Metropolitana di Cagliari (2016), il processo di redazione del PS ha preso avvio nel mese di settembre del 2019.

Il quadro conoscitivo è stato sviluppato attraverso una analisi desk e una diagnosi partecipata che ha visto il coinvolgimento dei sindaci e dei portatori di interesse in occasione di incontri dedicati, e della comunità locale attraverso la somministrazione di questionari. La componente partecipativa del processo di definizione del PS, denominata "Verso un futuro condiviso", ha visto l'organizzazione di tre giornate di confronto (19, 20 e 21/02/2020) con i principali stakeholder del territorio in un momento precedente alla registrazione dei primi casi di epidemia da Covid-19 in Italia. Esse sono state articolate in 6 Tavoli Tematici dedicati a questioni chiave per lo sviluppo dell'area metropolitana: Resilienza e vulnerabilità ambientale del territorio; Ricerca, tecnologia e impresa; Turismo, attività economiche, produttive e di servizio; Trasporti e mobilità sostenibile; Salute, Coesione sociale e Qualità della vita; Tessuto urbano (Fig. 16).

Ciascun tavolo è stato articolato in tre sotto-tavoli. L'attività dei gruppi di lavoro è stata organizzata in due momenti: nel primo, i partecipanti sono stati chiamati a valutare le criticità e i punti di forza delle tematiche proposte; nel secondo, dopo un confronto collettivo, gli stessi hanno individuato obiettivi generali e obiettivi specifici e avanzato alcune proposte progettuali.

Il tema del patrimonio immobiliare pubblico è stato affrontato ampiamente dal tavolo dedicato al Tessuto Urbano focalizzato su città pubblica, città privata, enclaves militari. I partecipanti al tavolo non si sono focalizzati soltanto sul patrimonio immobiliare di proprietà dell'ente ma si sono confrontati, più in generale, sul futuro della "città pubblica", intesa come un sistema di patrimonio costruito, spazi aperti, servizi e infrastrutture di trasporto (Ladu, 2018b) che assume un ruolo preponderante negli stili di vita contemporanei.

Così come per l'esempio di Milano, le questioni emerse in fase di rilevamento delle criticità e dei punti di forza ha portato a effettuare una valutazione mista, dove gli aspetti qualitativi sono stati sviluppati attraverso mappe di keyword, esito del confronto con gli stakeholder del tavolo, e attraverso l'attribuzione di un peso (P) decrescente (Fig. 17) ai diversi elementi emersi nella discussione a seconda della loro valenza strategica per la Città Metropolitana.

I risultati mostrano come il patrimonio pubblico possa rappresentare una risorsa significativa per perseguire gli obiettivi e i target per lo sviluppo sostenibile tracciati dall'Agenda 2030. L'istituzione della CMC è intesa come una opportunità per:

-migliorare la governance di livello locale e sovralocale, attraverso un approccio capace di garantire l'integrazione tra programmazione strategica e programmazione economica europea

-migliorare il livello di trasparenza amministrativa su scala locale e sovralocale

-integrare gli obiettivi di gestione e valorizzazione dell'asset pubblico all'interno di un più generale quadro di politiche pubbliche di natura sociale, economica, ambientale

-definire una strategia per la città pubblica su scala metropolitana.

Più precisamente, l'asset pubblico (edifici e aree) rappresenta una opportunità per migliorare l'offerta di spazi socio-ricreativi e sportivi, attraverso forme di gestione condivise tra istituzioni, privati investitori e cittadini. Al contempo, il vuoto territoriale extraurbano, pubblico o privato, può essere inteso come opportunità per incrementare l'impronta agricola e ecologica, limitando così l'ulteriore consumo di suoli vergini. Tale obiettivo, perseguito prima ancora dell'avvento della pandemia, assume oggi un peso ancora maggiore, come ben evidenziato da Murgante B. et al. (2020), che ha valutato quanto la diffusione del Covid 19 sia stata prevalente in contesti urbani con maggiore consumo di suolo.

Ad ogni modo, è importante sottolineare che il patrimonio immobiliare pubblico ha rappresentato un tema trasversale ai diversi tavoli. Infatti, il Tavolo "Ricerca, tecnologia e impresa", nel discutere sul tema dell'economia circolare ha riconosciuto precisi obiettivi specifici che la città metropolitana di Cagliari dovrebbe porsi per garantire uno sviluppo sostenibile del territorio, tra cui: la redazione di un Piano urbanistico metropolitano che individui i territori da salvaguardare, rinnovare, trasformare; l'adozione di strumenti per garantire un monitoraggio costante dei livelli energetici del parco immobiliare; la promozione di politiche per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e la concessione degli spazi disponibili per supportare progetti di start up innovative, almeno nei primi anni di avvio dell'attività.

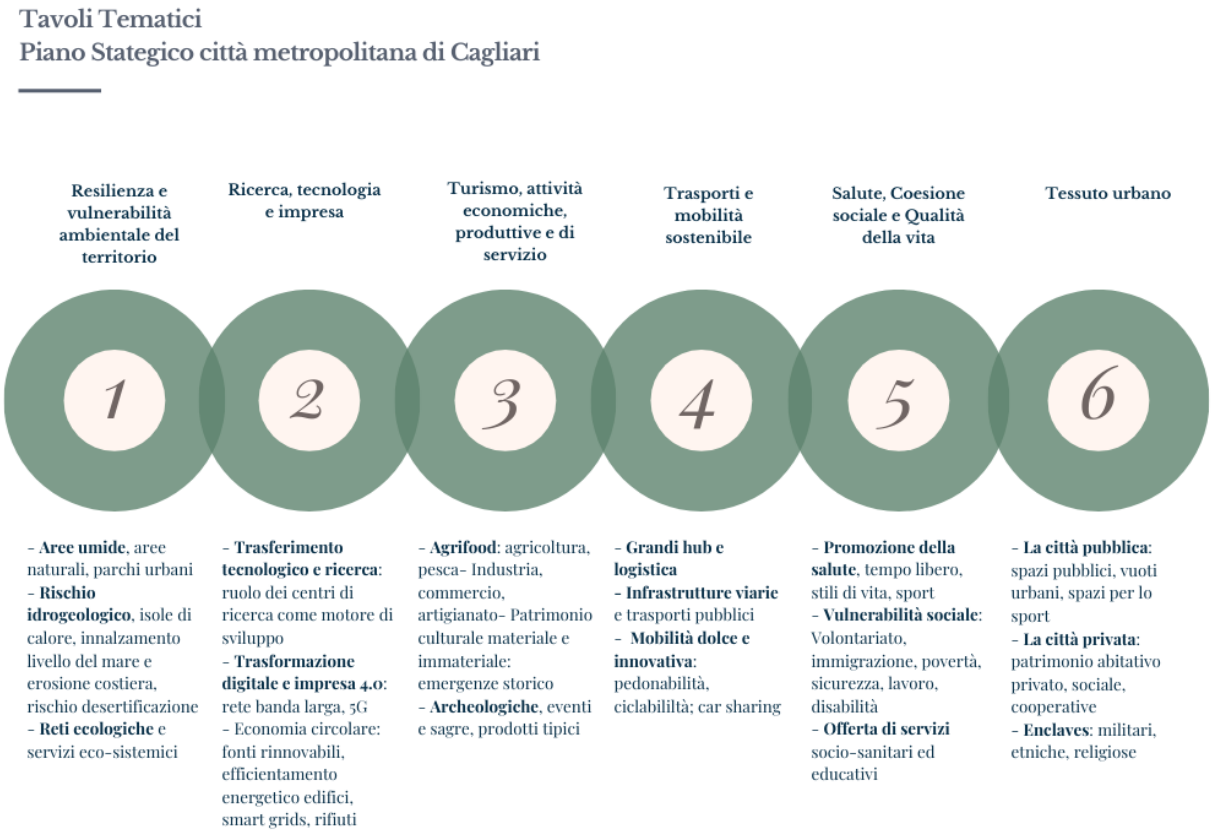

Figura 16 - Tavoli e sotto-tavoli tematici - Piano Strategico di Cagliari. Elaborazione di Ginevra Balletto. Fonte: (Balletto et al. 2019b)

Con gli stessi approcci è stata redatta dell'Agenda Strategica, la struttura che definisce gli obiettivi di piano e le rispettive azioni che la Città Metropolitana dovrà mettere in atto nel prossimo futuro (Palumbo et al., 2020; Ladu et al. 2020). Questo significa che nel PS il patrimonio immobiliare pubblico gioca un ruolo rilevante nel perseguire la direzione strategica relativa al presidio dell'ambiente naturale e costruito e delle sue trasformazioni, così come in quella concernente l'incremento dell'efficienza e della competitività nel segno della trasformazione digitale.

Tali considerazioni sono in linea con le sfide imposte da momento contingente, che richiede di adottare un approccio ecologico interdisciplinare quali-quantitativo, con la consapevolezza che oggi, ancora più di prima, lo strumento di pianificazione strategica dovrà configurarsi come un processo aggiornabile e implementabile per governare efficacemente in condizioni ordinarie e straordinarie.

Note

(1) Per un elenco dei Congressi Nazionali dell'INU dal momento della sua fondazione (1930) ad oggi consultare la pagina web dell'Istituto. INU Homepage: https://www.inu.it/ (Ultimo accesso 16/09/2022)

(2) Position Paper del XXVIII Congresso nazionale INU "Città come motore dello sviluppo del Paese" (24-26 ottobre 2013, Salerno), approvato nel Consiglio Direttivo Nazionale il 28-29 giugno 2013 a Roma: http://www.inu.it/wp-content/uploads/Position_Paper_e_Call_XXVIII_Congresso_Inu.pdf

(3) Il Piano Strutturale Comunale (Psc) di Bologna è stato approvato con D.c.c. n. 133 del 14.07.2008 ai sensi della L. r. n. 20 del 24 marzo 2000 concernente la "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio". A seguire sono stati approvato il REU, con D.c.c. n. 137 del 20.04.2009, e il POC, con D.c.c. n. 144 del 04.05.2009. Sebbene il Piano di Bologna qui esaminato

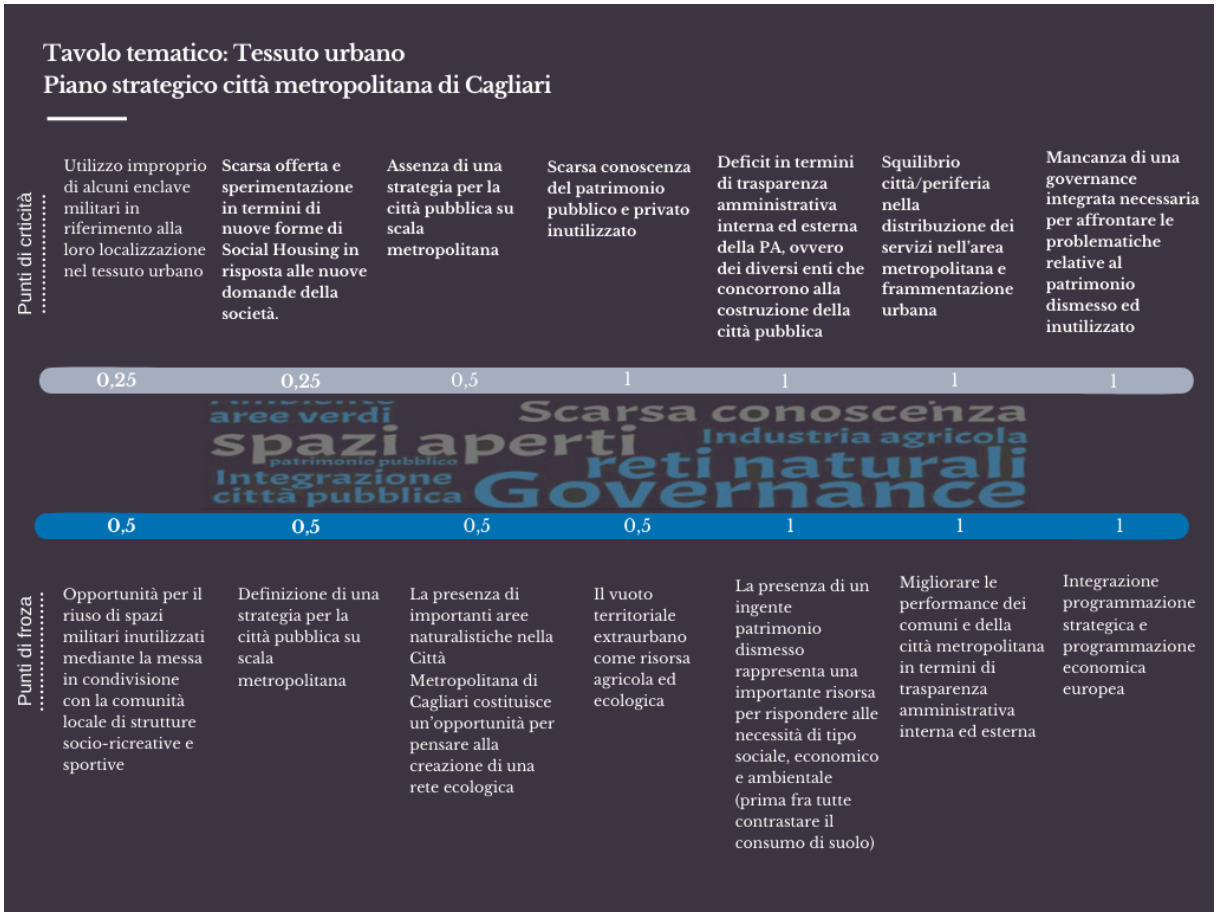

Figura 17 - Quadro di sintesi del Tavolo tematico: Tessuto Urbano. Elaborazione di Ginevra Balletto, Alessandra Milesi e Mara Ladu. Fonte: (Balletto et al. 2019b).

sia stato elaborato ai sensi della L. r. 20/2000, è il caso di sottolineare che dal 1° gennaio del 2018 in Emilia-Romagna è in vigore una nuova legge urbanistica regionale concernente la "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", pubblicata sul BUR n. 304 del 21 dicembre 2017. Sulla base del provvedimento, i Comuni sono chiamati ad approvare il nuovo Piano urbanistico generale (PUG), sostituendo gli attuali strumenti urbanistici approvati ai sensi della precedente legge urbanistica regionale del 2000.

(4) Più precisamente, i 189 Ambiti distinguono Territorio da urbanizzare (Ambiti per nuovi insediamenti, di sostituzione, in trasformazione), Territorio urbanizzato (Ambiti da riqualificare, consolidati, storici), Territorio rurale (Ambiti di valore naturale e ambientale, Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico).

(5) Le sette figure territoriali, denominate "Sette Città", sono: la Città della Ferrovia, con la quale Bologna intende affermarsi come capoluogo rappresentativo di una realtà metropolitana più complessa e come polarità dialogante con le altre città europee; le Città della Tangenziale, della Collina, del Reno e del Savena, nelle quali Bologna intende sviluppare strategie coerenti con gli obiettivi degli altri comuni coinvolti; le Città della via Emilia, con la quale la città propone una nuova strategia di intervento nella città storica, aprendolo e articolandolo su una dimensione più ampia. Tema centrale in questo caso è il sistema della mobilità, attraverso il quale connettere la città romana e medioevale con l'espansione otto-novecentesca (città giardino) e con i quartieri moderni.

(6) La specificazione di questi orientamenti e la loro traduzione in direttive e indirizzi per le altre due componenti del piano urbanistico comunale - il Piano operativo comunale, il Regolamento urbanistico ed edilizio - avviene attraverso: i 3 Sistemi, i 189 Ambiti e le 34 Situazioni.

(7) Le carte della Città Pubblica e il relativo Sistema Informativo sono redatti dall'Assessorato alla Trasformazione Urbana, con il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, U.O. Pianificazione e riqualificazione delle aree di interesse pubblico della Direzione Programmazione e pianificazione del territorio e con il Supporto tecnico-specialistico di Risorse per Roma SpA. L'indagine di edifici ed aree, con particolare riferimento a caserme e grandi attrezzature dismesse, coinvolge il Demanio dello Stato e il Dipartimento Patrimonio di Roma Capitale.

(8) Le informazioni relative alla scelta dell'amministrazione comunale di definire il Masterplan della città pubblica, gli obiettivi e il ruolo dello strumento nei riguardi dello strumento di pianificazione intercomunale adottato nel 2014 sono state gentilmente fornite dal Servizio Progettazione Urbanistica del Comune di Schio.

(9) I macrotemi che il programma considera fondamentali per migliorare la vivibilità del centro sono: accessibilità e pedonalità del centro; riqualificazione degli spazi pubblici; regolamento per l'uso degli spazi pubblici; valorizzazione distretti di qualità; ciclabilità; trasporto pubblico, car sharing, veicoli elettrici; riorganizzazione della sosta; raccolta dei rifiuti.

(10) Il Premio Gubbio è istituito dall'ANCSA nel 1990 al fine di «promuovere un concreto avanzamento delle conoscenze, degli indirizzi e dei criteri di intervento sul patrimonio esistente e nel campo della riqualificazione urbana; esso è aperto alla partecipazione di studiosi, pubbliche amministrazioni, nonché delle Università e intende segnalare e premiare esempi positivi di riuso fisico, economico e sociale del patrimonio esistente» (ANCSA, 2012).

(11) Questo e i successivi paragrafi riportano buona parte degli esiti dell'attività di ricerca condotta dall'autore presso il DICAAR - Università degli Studi di Cagliari, finalizzata ad analizzare opportunità e prospettive di gestione e pianificazione dell'asset pubblico nelle città metropolitane italiane nell'ambito delle seguenti Borse di ricerca:

- "Il ruolo del patrimonio immobiliare pubblico nella Governance urbana e metropolitana della città di Cagliari" (anno 2020), di cui la prof.ssa Ginevra Balletto è stata Responsabile scientifico. Progetto di ricerca: "Studio paesaggistico – ambientale riferito alle iniziative SUAP di Castiadas n. 01/2013 del 08.04.2013 e SUAP n. 15 del 22.12.2015 della struttura alberghiera la Villa del Re, Comune di Castiadas". Data stipula della Convenzione: 01/08/2019 finanziato da Le Palme S.r.l.". Responsabile Scientifico: Prof.ssa Ginevra Balletto (DICAAR).

- "Ricerca e catalogazione del patrimonio immobiliare dismesso nell'ambito della Città Metropolitana di Cagliari" (anno 2021), di cui la prof.ssa Ginevra Balletto è stata Responsabile scientifico. Progetto di ricerca: "Investigating the relationships between knowledge-building and design and decision-making in spatial planning with geodesign" finanziato dalla Fondazione di Sardegna – Annualità 2018. Responsabile Scientifico del progetto Prof. Michele Campagna, (DICAAR).

(12) Per la redazione del Piano Strategico la Città Metropolitana di Cagliari ha emanato un bando nel 2018, vinto dalla Associazione temporanea di impresa (ATI) composta da Lattanzio Advisory e Lattanzio Communication nel 2019. Le suddette società hanno costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare che ha visto il prof. Luigi Mundula come capo progetto, la prof.ssa Ginevra Balletto (DICAAR) come responsabile del gruppo di lavoro "Città e territorio" e l'autore come afferente al gruppo di lavoro. Di seguito la convenzione: "Supporto tecnico-metodologico dell'Esperto nel campo dello studio e ricerca nell'area tematica di sua competenza sull'area della Città Metropolitana di Cagliari, attraverso la realizzazione di attività di studio, ricerca e la realizzazione di attività operative specifiche" finanziato da Lattanzio Advisory S.p.A. Responsabile Scientifico: Prof.ssa Ginevra Balletto".

(13) I sei ambiti di policy del PS per il triennio 2019-2021 sono così riassumibili:

1) Semplificazione e digitalizzazione

2) Intercomunalità, supporto ai comuni e politiche europee

3) Sviluppo economico, formazione e lavoro

4) Pianificazione territoriale, welfare metropolitano e rigenerazione urbana

5) Sostenibilità ambientale e parchi

6) Infrastrutture e sistema di mobilità

(14) Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2018 "Indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile" (SNSvS).

Riferimenti bibliografici

Abis E., Mura P., Ladu M. (2015a) Il Parco urbano storico e il Museo Città. Progetti strategici e linee guida per il verde storico, le fortificazioni, la città della cultura. In Abis E., a cura di, Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari. Gangemi, Roma, pp. 300-341.

Abis E., Mura P., Ladu M. (2015b) A Park of the Walls for the Renaissance of Cagliari. Agribusiness Paesaggio & Ambiente, Vol. XVIII (2), 136-143.

Ardielli M. (2013) Masterplan: nè piano nè progetto. Inu Edizioni, collana "Parole chiave", n.7.

ANCSA (2015) Premio Gubbio 2015

Baioni M. (2017). Una strategia per la rigenerazione della città pubblica. Territorio, 82 (3), 65-67.

Balducci A. (2020) Planning for resilience. In Risk and Resilience. Springer, Cham, pp. 15-25.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Mundula L. (2019b) La Città Metropolitana di Cagliari, tra attuazione della riforma, zone interne ed aspetti sanitari. Urbanistica Informazioni, 287 e 288 s.i, sessione speciale, 102-105.

Balletto G., Mundula L., Milesi A., Ladu M. (2020a) Cohesion Policies in Italian Metropolitan Cities. Evaluation and Challenges. In: Gervasi O. et al. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2020. ICCSA 2020. Lecture Notes in Computer Science, vol 12255. Springer, Cham, pp. 441-455.

Balletto G., Mundula L., Milesi A., Ladu M. (2021c) Ex Post Evaluation of Cohesion Policies in the Strategic Planning of Italian Metropolitan Cities: Analysis for the Development of New Strategies. In: La Rosa D., Privitera R. (eds) Innovation in Urban and Regional Planning. INPUT 2021. Lecture Notes in Civil Engineering, vol 146. Springer, Cham, pp. 329-337.

Bonetti T. (2021). Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori? In Rivista giuridica dell'Ambiente. Editoriale scientifica, Napoli, pp. 109-119.

Borruso G. (2011) Geografie di rete. Infrastrutture, regioni, città. Pàtron

Bronzini F. Imbesi P.N., Bedini M.A. (2014) La misura del piano. Valutazione comparata dei piani urbanistici. Vol 1. Gangemi editore, Roma.

Cappuccitti A., Piroddi E. (2004) Morfogenesi dello spazio urbano: profili di una ricerca. Urbanistica, 123, 42 - 53.

Città Metropolitana di Cagliari, Homepage: https://cittametropolitanacagliari.it/portale/ (Ultimo accesso: 5/12/2022).

Città Metropolitana di Milano, Homepage: http://www.cittametropolitana.milano.it/portale/ (Ultimo accesso: 17/09/2022).

Città Metropolitana di Milano (2015). Milano metropoli reale, metropoli possibile. Mappa delle idee/ Settembre 2015: http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PSM_2016_2018/doc/Piano_strategico_metropolitano-Mappa_delle_idee.pdf

Città Metropolitana di Milano (2016). Milano metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018). Atti n. 94317/1.19/2016/7, Allegato 1.

Città Metropolitana di Milano (2019). Milano metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano. Aggiornamento (2019-2021). Allegato 1: http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/Piano_Strategico_2019_2021/doc/Piano-strategico-2019_2021.pdf

Colombo G., Pagano F. e Rossetti M. (2013) Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici, tecnica, disciplina legislativa, procedure e giurisprudenza. Il Sole 24 ore, Edizione 15, Milano.

Comune di Bologna, Homepage: http://www.comune.bologna.it/psc/introduzione/828 (Ultimo accesso: 16/09/2022)

Comune di Cagliari, Homepage: https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/ppcs (Ultimo accesso: 06/09/2022).

Comune di Roma, Homepage: http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html (Ultimo accesso: 06/09/2022)

Comune di Roma (2013). Linee programmatiche 2013-2018 per il Governo di Roma Capitale

Comune di Roma (2014). Carta della Città Pubblica di Roma Capitale: http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html

Comune di Roma (2016). Relazione illustrativa. Carta della città pubblica di Roma Capitale.

Consorzio Stabile CAIRE, Homepage: http://www.caire.it/in-evidenza/masterplan-della-citta-pubblica-schio-vi/ (Ultimo accesso: 06/09/2022)

Comune di Schio (2013): https://issuu.com/gipiz/docs/schio_citt__pubblica_14_2_2013_1 (Ultimo accesso: 06/09/2022)

De Luca G., Lingua, V. (2014) Evolution in regional planning: the Italian path. ICONARP International Journal of Architecture and Planning, 2(2), 14-33.

De Luca G., Moccia F. D. (Eds.). (2017) Pianificare le città metropolitane in Italia: interpretazioni, approcci, prospettive. Inu Edizioni.

D'Onofrio R., Talia M. (2021) Densità urbana e giusta distanza: le nuove frontiere del progetto urbanistico della città post Covid. BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini, 21(1), 99-112.

Fantin M. (2013) Il Masterplan del Centro storico di Vicenza. Urbanistica, 150-151, supplemento, INU Edizioni, 1-34.

Gabrielli B. (2015) Un breve excursus sui temi e problemi dei centri storici. In Albrecht B. e Magrin A., a cura di, Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015). Guaraldi, Rimini, pp 56-63.

Gastaldi F. (2015) Politiche ed interventi per il Centro storico di Genova 1992-2007. In Albrecht B. e Magrin A., a cura di, Esportare il centro storico. Catalogo della mostra (Brescia, 11 settembre-11 dicembre 2015). Guaraldi, Rimini, pp. 238-241.

Giaimo C., a cura di (2006) Al più presto la legge di principi per il governo del territorio. Urbanistica DOSSIER, 92, supplemento a Urbanistica Informazioni n. 210.

Giaimo C., a cura di (2019) Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia Percorsi di riforma. INU Edizioni, Roma.

INU, Homepage: https://www.inu.it/ (Ultimo accesso: 16/09/2022)

INU (2008) Principi fondamentali del Governo del Territorio. Proposta di legge INU.

Ladu M. (2018a) Strategie e strumenti per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico nell'era della Smart City. In Atti della XXII Conferenza Nazionale ASITA, Bolzano, 27-29/11/2018. ASITA, pp. 609-616.

Ladu M. (2018b) La "città pubblica" nel nuovo piano. Strumenti strategici per rigenerare la componente pubblica del paesaggio urbano. Urbanistica Informazioni, 278 s.i, sessione 05, 65-69.

Ladu M., Balletto G., Milesi A., Mundula L., Borruso G. (2020) Public Real Estate Assets and the Metropolitan Strategic Plan in Italy. The Two Cases of Milan and Cagliari. In Gervasi O. et al. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2020. ICCSA 2020. Lecture Notes in Computer Science, vol 12255. Springer, Cham, pp. 472-486.

Mantini P. (2013) Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici. Atti del XXVIII Congresso nazionale dell'INU.

Manzo R. (2015) Immobili pubblici e rigenerazione della città. In Tronconi O., a cura di, La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Franco Angeli, Milano, pp. 71-78.

Michelangeli G. (2014) Dalla crisi del piano tradizionale alle leggi regionali riformate. In Bronzini F. et al., a cura di, La misura del piano. Strumenti e Strategie. Vol 2. Gangemi editore, Roma, pp. 23-28.

Michelangeli G., Marinelli G. (2014) Bologna. Piano Strutturale Comunale (Psc), Regolamento Urbanistico Edilizio (Reu), Piano Operativo Comunale (Poc). In Bronzini F. et al., a cura di, La misura del piano. Strumenti e Strategie. Vol 2. Gangemi editore, Roma, pp. 133-137.

Moccia F. D. (2021) La pianificazione territoriale e urbanistica in rapporto al Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza. Territorio, 98, 43-47.

Mundula L., Ladu M., Balletto G., Milesi A. (2020) Smart Marinas. The Case of Metropolitan City of Cagliari. In: Gervasi O. et al. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2020. ICCSA 2020. Lecture Notes in Computer Science, vol 12255. Springer, Cham, pp. 51-66.

Mundula L., Balletto G., Ladu M. (2021) Il ruolo dei porti turistici nello sviluppo territoriale. Il caso della città metropolitana di Cagliari, Sardegna. In Dini F., Martellozzo F.,Randelli F., Romei P., a cura di, Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Firenze, 11 dicembre 2020. Feedback. Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici, Nuova serie, N. 19. Società di Studi Geografici via S. Gallo, 20, Firenze, pp. 101-108.

Murgante B., Borruso G., Balletto G., Castiglia P., Dettori M. (2020) Why Italy first? Health, geographical and planning aspects of the COVID-19 outbreak. Sustainability, 12(12), 5064.

Oliva F. (2012) Semplificare la pianificazione, cambiare il piano. Urbanistica, 149, 89-99.

Oliva F. (2015) L'urbanistica italiana. Tra riforma e controriforma. Ciudades, 18, 127-142.

Palumbo M. E., Mundula L., Balletto G., Bazzato E., Marignani M. (2020). Environmental dimension into strategic planning. The case of metropolitan city of cagliari. In International Conference on Computational Science and Its Applications. Springer, Cham, pp. 456-471.

Piroddi E. (1999) Le forme del piano urbanistico. Franco Angeli, Milano.

Perulli P. (2004) Piani strategici: governare le città europee (Vol. 26). FrancoAngeli.

Prospero A., a cura di (2014) Di nuovo in centro. Proposta per una nuova pedonalità del centro della città. Sintesi del progetto. Comune di Bologna - Urban Center): http://www.comune.bologna.it/media/files/di_nuovo_in_centroucb_deff.pdf

Rusci S. (2021) La città senza valore: Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione. FrancoAngeli.

Serra S. (2018) Diritti edificatori e consumo di suolo: governare il territorio in trasformazione. Franco Angeli, Milano.

Storchi S. (2014) Progetto e gestione. Il contributo di Bruno Gabrielli alla riflessione dell'ANCSA. Urbanistica, 154, 14-21.

Tartari C., Franz, G. (2008) Il piano strutturale di Bologna: riflessioni dalla legge al piano e viceversa. In Contesti: città, territori, progetti: rivista del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio, Università di Firenze. 2/2008, All'insegna del giglio, pp. 1-6.

IV

PRATICHE DI INTERVENTO. RIUSO TEMPORANEO E GESTIONE COLLABORATIVA DEI BENI COMUNI URBANI

4.1 Temporalità degli organismi urbani. Origini e attualità

Ricercare le origini della pratica del riuso temporaneo nelle nostre città potrebbe sembrare un'operazione ardua. In realtà, se si considera la città come un organismo vivente in continua evoluzione, ci si accorge che la pratica del riuso è stata ampiamente utilizzata e che la "temporalità" delle funzioni ne ha caratterizzato fortemente la sua costruzione:

«(...) il modo in cui cambiano le città nel tempo è sempre stato caratterizzato dagli usi temporanei: chiese che diventano magazzini (e poi, magari, ridiventano chiese per un altro culto); conventi che diventano caserme; abitazioni che si trasformano in negozi o in uffici; uffici e spazi pubblici (scuole, università, servizi sportivi, ma anche sedi amministrative e di governo) che vengono utilizzati come luoghi di accoglienza o di detenzione (...)» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p. 6).

Tali fenomeni sono la diretta testimonianza di momenti di svolta o di crisi nella storia degli insediamenti urbani, di determinate scelte politiche e di particolari condizioni economiche e sociali, alle quali sono sempre seguite ri-organizzazioni urbane di tipo progettuale e funzionale, atte a soddisfare necessità contingenti. In effetti,

«la storia delle nostre città, antiche formazioni talvolta più che bimillenarie, che hanno subito gli alti e bassi delle vicende politiche ed economiche italiane, è ancora storia del continuo riutilizzo del patrimonio edilizio prodotto nelle epoche di sviluppo e successivamente dismesso o divenuto funzionalmente obsoleto nei momenti delle grandi trasformazioni economiche e sociali» (Boriani, 2007, p. XXI).

Nella storia dell'area mediterranea possono essere individuati tre particolari momenti durante i quali l'avvento di questo fenomeno di "riuso" e nuovo assetto funzionale e organizzativo della città esistente ha prevalso rispetto alla pianificazione di nuove aree di espansione urbana.

Il primo è riconducibile alla caduta dell'Impero Romano, a seguito della quale il grande apparato di opere pubbliche, civili e religiose, una volta svuotate del loro significato, vennero abbandonate o riutilizzate per nuovi usi, oppure utilizzate come cave di materiali da costruzione.

Il secondo momento coincide con la caduta dell'ancien régime e la formazione di nuove forme di governo che vedono l'ascesa della classe borghese tra il XVIII e la prima metà del XIX secolo. Questa fase è fondamentale perché introduce questioni per certi versi ancora attuali e richiama a scelte di tipo organizzativo e funzionale delle città. Si pensi a tutti i problemi che, durante la Rivoluzione francese, i Comitati rivoluzionari si trovarono ad affrontare in merito alla gestione dei beni confiscati al clero, alla corona e ai nobili emigrati, divenuti patrimonio a servizio della Nazione (Choay, 1995). In Italia già durante il XVIII secolo i nascenti Stati assolutisti illuminati emanarono una serie di provvedimenti atti a sopprimere le Corporazioni religiose (Cicerchia, 2002). La

confisca dei beni ecclesiastici (1) aprì la strada a una "politica di riuso" di un consistente patrimonio di eccezionale valore (Ravioli, 1982) che richiese, per la prima volta, in epoca moderna e non in una situazione di crisi, un ampio processo di ristrutturazione edilizia e di nuova destinazione d'uso. A partire dalla metà del XVIII secolo, le città italiane non andarono incontro a grandi espansioni ma piuttosto si trasformarono al loro interno, dotandosi di una sorprendente armatura di servizi collettivi quali scuole, ospedali, tribunali, teatri pubblici, carceri, caserme, altre attrezzature militari.

La terza fase è quella a noi più vicina e che tutt'oggi ci riguarda. Si tratta della fase "postindustriale" o della post-produzione, alla quale è conseguita la dismissione di intere aree industriali, l'obsolescenza di alcuni servizi nati proprio con l'affermarsi della classe borghese, la delocalizzazione di importanti funzioni urbane e delle grandi infrastrutture di trasporto, la consapevolezza della necessità di perseguire obiettivi di crescita sostenibile basati sull'utilizzo ottimale delle risorse e sulla salvaguardia delle risorse ambientali.

Tali circostanze richiedono una complessa programmazione di riconversione dei manufatti edilizi e, più in generale, di ristrutturazione urbana, alla quale è necessario far fronte sia attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti, sia attraverso la sperimentazione di tattiche innovative di progettazione e gestione. In effetti, in ambito europeo la modalità d'uso temporaneo degli spazi si afferma prevalentemente come «azione "tattica" di modificazione dell'habitat, laddove i processi di deindustrializzazione e contrazione demografica, all'origine del fenomeno delle cosiddette shrinking cities, determinano una sovrabbondanza di vuoti urbani, aree marginali e spazi "in attesa" privi di destinazioni d'uso definitive» (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016, p. 281).

È proprio all'interno di questa particolare congiuntura alla quale concorrono la crisi economico-finanziaria, il crollo del settore industriale e commerciale, l'arresto del processo di crescita insediativa delle città e la conseguente crisi del mercato urbano e del settore edile, che oggi possiamo collocare il tema del riuso temporaneo, inteso anche come pratica di "conversione d'uso transitoria" nell'ambito del processo di riuso adattivo di uno spazio (Camocini, 2016).

La bolla immobiliare degli anni '90 ha prodotto la più grave crisi del mercato urbano che le città occidentali hanno dovuta affrontare nell'ultimo mezzo secolo. Essa ci ha restituito una sorprendente sovrapproduzione di immobili (per i quali si prospetta una difficile ricollocazione sul mercato), ai quali di aggiunge una serie di immobili pubblici dismessi, inutilizzati, spesso obsoleti (De Montis e Ladu, 2020), che fotografano un'Italia "piena di spazi vuoti" (2) (Campagnoli, 2014).

Sono tutti segni di una città che ha mutato fortemente la sua struttura economica e la sua organizzazione sociale e che richiamano a riflettere su nuovi modelli di sviluppo e nuove strategie per governare il presente e le sue trasformazioni (Carta, 2019).

Il ricorso alle pratiche di riuso temporaneo e, più genericamente, alla rigenerazione e riutilizzo della città esistente è da considerarsi il punto di partenza per elaborare nuove strategie per uno sviluppo sostenibile dei nostri territori.

4.2 Riuso temporaneo e rigenerazione urbana

Il riuso temporaneo degli spazi vuoti o sottoutilizzati si configura come un'efficace risposta non solo alla difficoltà di amministratori e soggetti privati nel governare la velocità con cui si trasforma il palinsesto urbano, ma anche all'evolversi delle pratiche d'uso della città da parte dei suoi utilizzatori, in particolare di quella popolazione attiva desiderosa di mettersi in gioco per migliorare i livelli di qualità della vita urbana, offrendo tempo ed energie per la cura e la valorizzazione dei beni comuni, per garantire l'offerta di nuovi servizi e per promuovere iniziative sociali e culturali (Blecic e Saiu, 2020).

In questo senso, dal punto di vista etico è possibile dare una prima interpretazione dei "piccoli e temporanei progetti" come

«strumenti di riappropriazione, conoscenza attraverso l'autocostruzione e automanutenzione, nuove utopie, nuove visioni, nuovi desideri e nuovi beni comuni. I progetti temporanei sono strumenti per una città post-capitalista (...)» (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015, p.124).

In effetti, con sempre maggiore frequenza, i cittadini, in forma singola o associata, richiedano alle amministrazioni locali la disponibilità di immobili per usi legati alla dimensione sociale, abitativa e lavorativa (Mangialardo, 2017): giovani e associazioni richiedono spazi per promuovere l'incontro e la socializzazione, per sperimentare nuove forme dell'abitare (co-housing, bad-sharing, foresterie, residenze artistiche, ostelli), per avviare attività di co-working, fab lab e sviluppare start up culturali e sociali. Tali azioni si discostano dalla logica delle grandi opere pubbliche. Esse sono più vicine alle logiche "smart" di realizzazione di interventi leggeri in tempi ridotti, ovvero a quelle azioni di "rigenerazione urbana low cost" fra cui il "riuso temporaneo" sembra avere un peso sempre crescente.

Secondo l'accezione proposta da Campagnoli, per riuso temporaneo si intende «qualsiasi operazione di uso parziale e limitato nel tempo che produca il massimo dei risultati di utilità e funzionalità con il minimo dei costi». E ancora egli aggiunge che tale obiettivo può essere perseguito «attraverso la re-interpretazione creativa degli spazi, per esempio, individuando funzioni "compatibili" con lo stato dei luoghi o con semplici operazioni di pulizia, riordino e adattamento dei manufatti» (Campagnoli, 2014, p. 24). In effetti, non tutti gli immobili in disuso possono essere riutilizzati da cittadini e associazioni per promuovere attività e servizi socioculturali. Affinché possano essere considerati idonei ad ospitare le nuove funzioni, gli spazi dovrebbero essere già (o quasi) pronti all'uso, ossia richiedere interventi minimali, più di restyling che strutturali, per consentire l'avvio delle attività in tempi brevi.

Inoltre, la disponibilità degli immobili di proprietà pubblica o privata può avvenire attraverso diverse fattispecie contrattuali quali l'affitto, la concessione pubblica e il comodato d'uso, calmierato o gratuito, oppure può essere garantita da lasciti o donazioni; mentre le risorse necessarie per avviare gli interventi di riuso possono provenire da contributi a fondo perduto, da iniziative di crowdfunding, o da altri prestiti con capitale proprio. È evidente quindi che si tratta di operazioni sostenute non tanto per il ritorno economico che potrebbero generare quanto per i benefici sociali che ne conseguono.

Legittimare la pratica del riuso temporaneo per attivare nuovi "cicli di vita" all'interno degli spazi "in attesa", sarebbe certamente una scelta intelligente per vari motivi di tipo prettamente sociale, economico, amministrativo-procedurale (Campagnoli, 2014; Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016):

-offrire l'opportunità alla componente più attiva della popolazione di sviluppare idee e progetti innovativi di interesse culturale e sociale, garantendo in tal modo l'inserimento di elementi di vitalità nei luoghi interessati;

-restituire alla fruizione e al godimento delle comunità locali quei beni comuni urbani da troppo tempo sottratti e abbandonati, sotto una nuova e interessante veste formale e funzionale affinché tornino ad essere luoghi di presidio e contribuiscano ad aumentare la percezione della sicurezza urbana da parte dei cittadini;

-rallentare il processo di deterioramento che inevitabilmente investe gli spazi abbandonati, contrastandone quindi la perdita del valore immobiliare, patrimoniale e urbanistico;

-generare un aumento del valore economico del considerevole patrimonio di immobili ed aree interessati dagli interventi ricollocandoli sul mercato urbano e attivare ulteriori processi di rigenerazione urbana nel contesto nel quale sono collocati;

-diminuire i costi di gestione in quanto la messa in gioco di uno spazio per la promozione di nuove funzioni richiederebbe un costo minore rispetto al costo del "non intervento" che, specie nei casi di proprietà pubbliche, non può prescindere da oneri assicurativi e di manutenzione, a cui si sommano quelli della tassazione immobiliare per i privati proprietari;

-offrire a pianificatori e amministrazioni la possibilità di valutare sul campo le scelte progettuali, e, quindi, di definire scenari più sostenibili per i beni di proprietà pubblica in disuso grazie alla possibilità di "testare" preventivamente, attraverso il ricorso a pratiche di riuso temporaneo, funzioni e usi compatibili alle caratteristiche dei beni e rispondenti alle necessità della cittadinanza.

In effetti, per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è il caso di sottolineare che l'integrazione delle pratiche di riuso temporaneo degli spazi vuoti all'interno dei processi di rigenerazione urbana potrebbe aiutare a sbloccare alcune situazioni critiche e di "stallo" diffuse in tutto il territorio nazionale, dovute al fatto che le scelte sul futuro del patrimonio coinvolgono una serie di questioni culturali e identitarie, sociali, economiche e tecniche, oltre a una numerosa e diversificata cerchia di attori, che richiedono determinati tempi di riflessione e di concertazione.

All'interno di questo scenario, i progetti di riuso temporaneo si configurano come dispositivi capaci di accompagnare la difficile fase decisionale sui nuovi usi da attribuire ai beni. Essi potrebbero andare di pari passo con i processi di rigenerazione a lungo termine, garantendo agli spazi brevi cicli di vita in attesa di una loro definitiva destinazione. Non si tratta di soluzioni assolute ai problemi della città contemporanea, quanto piuttosto di progetti sussidiari, di accompagnamento a più generali processi di trasformazione. Allo stesso modo, è chiaro che l'offerta di servizi socioculturali garantita dal mondo dell'associazionismo, anche attraverso la gestione condivisa dei beni comuni urbani, non possa sostituirsi a quella pubblica di base ma, anche in questo caso, possa implementarla e arricchirla.

4.2.1 Manuale per il riuso temporaneo degli spazi in abbandono

La sempre più diffusa consapevolezza circa l'importanza di adottare il riuso temporaneo quale innovativa pratica di rigenerazione urbana ha coinvolto amministratori, ricercatori, studenti e cittadini in un percorso comune di definizione di principi e metodologie, sperimentazione di modelli, implementazione di nuovi paradigmi a livello internazionale (EU, 2014), costruzione di linee guida e indirizzi per gestire l'intero processo di costruzione e attuazione di un progetto di riuso temporaneo.

In ambito italiano è emersa la necessità di redigere un protocollo che regolasse i rapporti tra l'amministrazione comunale e i vari attori interessati (associazioni culturali e sportive, gruppi di cittadini, scuole e circoscrizioni), che esplicitasse le norme di utilizzo, gestione, condivisione e apertura al pubblico degli spazi, oltre alle responsabilità dei soggetti proprietari e usufruttuari. Interessanti esiti sono stati raggiunti nell'ambito del progetto di ricerca-azione Temporiuso, avviato nel 2008 in partnership dall'associazione Cantieri Isola e da Precare. it di Milano, riuniti nell'associazione culturale temporiuso.net , per la promozione di progetti di riuso temporaneo di spazi in abbandono. A partire dallo studio di contesti esteri dove il riuso temporaneo è divenuto politica pubblica, l'obiettivo dell'associazione fu quello di interpretare il contesto italiano, in particolare milanese, per proporre nuove strategie e modalità di attuazione di «progetti che utilizzano il patrimonio edilizio esistente e gli spazi aperti vuoti, in abbandono o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata per riattivarli con progetti legati al mondo della cultura ed associazionismo, allo start-up dell'artigianato e piccola impresa, dell'accoglienza temporanea per studenti e turismo low cost, con contratti ad uso temporaneo a canone calmierato» .

In effetti, il progetto di ricerca-azione Temporiuso si inserisce all'interno del più generale obiettivo di favorire la rigenerazione urbana attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e limitare il consumo di suolo, instaurando una virtuosa collaborazione con il terzo settore e sostenendo le tante iniziative di nuovo utilizzo e gestione degli spazi promosse dalle comunità locali. Esso promuove il riuso temporaneo come innovativa pratica di rigenerazione urbana, definisce chiaramente le "azioni" chiave che potrebbero favorire l'avvio e lo

sviluppo di questi progetti e sperimenta tale metodologia di lavoro in diversi contesti urbani. A tal proposito, l'associazione ha elaborato un vero e proprio Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono (Cantaluppi, Inti e Persichino, 2015) che riassume l'intero processo in 7 azioni fondamentali:

1) mappare gli spazi abbandonati e sottoutilizzati per conoscere le diverse tipologie di offerta (Offerta);

2) mappare le popolazioni che potrebbero fruire degli spazi (Domanda);

3) individuare possibili nuovi usi degli spazi in riferimento al determinato contesto locale (Cicli di vita);

4) definire il livello di interventi, straordinari e ordinari, necessari per adeguare gli spazi (Livelli);

5) redigere bandi pubblici o "inviti alla creatività" per l'assegnazione degli spazi (Bandi);

6) definire modelli di gestione, le regole d'uso, condivisione e apertura al pubblico degli spazi (Regole);

7) sviluppare politiche pubbliche per consolidare e implementare i progetti di riuso temporaneo e valorizzazione del patrimonio immobiliare e paesaggistico (Politiche).

Si delinea in questo modo un progetto di riuso temporaneo assimilabile a un processo e che, nelle fasi sopra indicate, coinvolge progressivamente un'ampia e variegata cerchia di attori.

4.3 Verso una cultura istituzionale e amministrativa basata sulla sussidiarietà.

Sebbene il concetto di temporalità nella pratica urbanistica (3) italiana sia stato introdotto sin dalla fine degli anni '80 e si sia affermato con maggiore efficacia attraverso le politiche temporali urbane dei primi anni '90, nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione che attribuiva ai sindaci la competenza in materia di coordinamento degli orari dei servizi pubblici (4) (Bonfiglioli e Mareggi, 1997; Bonfiglioli, 2001), ad oggi nel nostro Paese è assente una chiara regolamentazione e una procedura codificata per il riuso temporaneo a livello nazionale. Si fa ricorso a forme di Temporary e Tactical Urbanism principalmente in situazioni di tipo emergenziale causate da eventi catastrofici e distruttivi (Alberti, Scamporrino e Rizzo, 2016).

Ad ogni modo, bisogna riconoscere che anche in Italia inizia a manifestarsi un certo fermento culturale che vede lo Stato e gli enti territoriali più propensi a favorire la partecipazione e il coinvolgimento della cittadinanza attiva non solo nella programmazione dell'offerta di servizi socioculturali ma anche nella gestione degli spazi pubblici in disuso.

Infatti, accanto alle iniziative portate avanti dall'Agenzia del Demanio per promuovere il riuso e la valorizzazione dei beni dello Stato in linea con le dinamiche di sviluppo dei rispettivi contesti urbani e territoriali (5) , anche le amministrazioni locali, supportate da esperti e attivisti, stanno emergendo come le vere protagoniste del cambiamento, impegnandosi costantemente a sviluppare programmi, politiche e progetti per il riuso temporaneo di spazi in abbandono.

Si pensi alla città di Milano, che, pur in assenza di una specifica normativa a livello nazionale, è stata tra le prime a promuovere politiche pubbliche di riuso temporaneo: la Delibera Comunale del 30 marzo 2012 (P.G. 205399/2012) sanciva il Protocollo d'Intesa per l'avvio sul territorio milanese di sperimentazioni di riuso temporaneo di edifici ed aree in abbandono, sottoutilizzate o di prossima trasformazione tra il Comune di Milano, il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano (DAStU) e l'associazione Temporiuso.net. La delibera comunale si configurava come atto ufficiale per l'avvio di una serie di iniziative diffuse in tutta la città, dal centro alla periferia, che si augura possano servire da attivatori di nuovi investimenti di rigenerazione urbana.

Sulla stessa linea di principi, la successiva Delibera Comunale del 18 maggio 2012 (PG 333454/2012) emanò Linee d'indirizzo per il convenzionamento con associazioni senza scopo di lucro per la realizzazione di giardini condivisi su aree di proprietà comunale

(Delibera Giardini e Orti condivisi), al fine di avviare progetti sperimentali per la gestione del verde e per la valorizzazione degli spazi in città, attraverso la collaborazione tra istituzioni ed associazioni di cittadini volenterosi di prendersi cura collettivamente di aree in stato di abbandono e degrado, da intendersi come bene pubblico. Le ragioni di questa evoluzione, a livello nazionale e locale, sono certamente di tipo etico, e vanno ricercate nei principi alla base del nostro ordinamento giuridico. Infatti, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, lo Stato e gli altri enti territoriali sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (6) (Turchini, 2019).

Nonostante alcuni obiettivi della riforma siano stati disattesi (Demuro, 2021), questo importante avanzamento culturale, già in nuce nella L. n. 328/2000, ha introdotto nel dettato costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, che si concretizza con il coinvolgimento attivo dei cittadini privati, in forma singola o associata, nei processi decisionali e nelle attività direttamente incidenti nel loro contesto di vita. Il principio è stato ulteriormente rafforzato dal successivo Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Sblocca Italia) che conferiva ai comuni la possibilità di collaborare con i cittadini e il terzo settore per la realizzazione di proposte di intervento in territori da riqualificare (7).

Tuttavia, è bene ricordare che anche l'Articolo 4 della Costituzione, nel citare che «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» riconosce l'importanza di favorire il rapporto di leale collaborazione con tutti coloro che intendono mettere il proprio ingegno a servizio della comunità, mentre i principi sanciti con l'Articolo 9 impongono di promuovere, al livello più alto possibile, una dimensione culturale dell'attività repubblicana.

La legittimazione delle iniziative popolari ha aperto a una serie di sperimentazioni dal basso anche sul piano della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, delineando un quadro di nuove opportunità (Ladu e Bernardini, 2021; Tricarico, 2019). L'innovazione sociale può rilevarsi un fattore determinante per innescare forme di riuso di spazi pubblici (Micelli e Mangialardo, 2016; Micelli, 2018) e più complessi processi di rigenerazione fisica, economica e sociale di interi quartieri (Ostanel, 2021). A questo proposito, la "Riforma del Terzo settore" (Decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 - Codice del Terzo Settore), che vede impegnate Onlus, associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato nell'aggiornamento dei rispettivi statuti in linea con le nuove prescrizioni del Codice del Terzo settore, si aggiunge a un quadro di attivismo locale già consolidato (Zanutto, 2021). Nel confermare che «Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali» (Art. 71), il Codice conferma alla cittadinanza attiva il ruolo di potenziale protagonista della governance delle nostre città.

4.3.1 Beni comuni e Regolamento per l'amministrazione condivisa

Il principio di sussidiarietà orizzontale introdotto con la riforma del titolo V della Costituzione ha rappresentato un importante elemento di innovazione nel sistema della pubblica amministrazione, consentendo un ampio potenziale di miglioramento nell'offerta dei servizi necessari per rispondere alle esigenze delle comunità locali. Tale principio si esplica anche nelle forme di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e cittadinanza attiva per garantire una efficace gestione del patrimonio immobiliare pubblico e, più in generale, dei beni comuni (Mattei, 2012). Questa espressione è stata introdotta nel dettato normativo italiano dal Disegno di Legge Delega presentato nel 2008 dalla Commissione presieduta da Stefano Rodotà (8) (Mattei, 2010). Nel riformare la disciplina codicistica dei beni pubblici, il Disegno

di Legge Delega distingue tre categorie di beni: beni comuni; beni pubblici; beni privati. In particolare, i beni comuni sono definiti come le «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonchè al libero sviluppo della persona», siano esse appartenenti a soggetti pubblici o privati. «Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate» (Disegno di Legge Delega Commissione Rodotà Beni Comuni, Sociali e Sovrani). Per questo deve esserne garantita la fruizione collettiva, nonché la salvaguardia per le future generazioni. Inoltre, qualora i titolari siano persone giuridiche pubbliche, i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio. La concessione è consentita nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe.

I principi introdotti dalla Commissione Rodotà hanno aperto scenari inusuali e innovativi non solo sui beni ma sugli stessi regimi (Albanese et al., 2020), rendendo auspicabile un patto tra cittadini e istituzioni per la ripresa del Paese, fondato sulla cura dei beni comuni.

Il tema è stato affrontato anche a scala locale, in riferimento alla dimensione urbana, dove emerge una cultura istituzionale e amministrativa attenta a integrare le pratiche di riuso temporaneo e gestione collaborativa dei beni comuni urbani all'interno delle politiche pubbliche, colmando un effettivo gap tecnico-amministrativo, gestionale e normativo che attribuiva a queste forme di utilizzo un carattere sperimentale e precario (Cantaluppi et al., 2015). Infatti, oltre alla delibera comunale specifica per ogni situazione, che si configura lo strumento utilizzato più di frequente dalle pubbliche amministrazioni per semplificare l'iter per il permesso di abitabilità e uso temporaneo, definendo funzioni insediabili, soggetti usufruttuari, garanzie giuridiche e tempi per il rilascio, ciò che accomuna sempre più città in Italia è la scelta di adottare il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" (Di Lascio e Giglioni, 2017; Ladu, 2020a), ideato nel 2014 dall'associazione di promozione sociale denominata Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, in collaborazione con il Comune di Bologna, e aggiornato nel 2017 (Labsus, 2017). A fronte degli oltre 200 enti (in prevalenza Comuni) che ne hanno sottoscritto l'adozione, si può affermare che si tratta di uno degli esiti più interessanti del rinnovato approccio alla gestione della cosa pubblica, per altro in linea con i principi che emergono dal dibattito disciplinare contemporaneo, che riconoscono l'importanza dell'innovazione pubblica e le sue implicazioni sulla stessa pianificazione urbana (Vigar et al., 2020).

Il Regolamento definisce Beni comuni urbani e rurali «i beni, materiali e immateriali, pubblici e privati, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva». Esso stabilisce principi e modalità da seguire per favorire una efficace collaborazione tra le istituzioni e la cittadinanza nella gestione dei beni che si intende rigenerare, anche solo temporaneamente, attraverso lo sviluppo di progetti orientati a promuovere la creatività urbana, l'innovazione sociale o la produzione di servizi, in attesa di stabilire destinazioni d'uso definitive e nel lungo periodo. Il cuore del regolamento è il "Patto di collaborazione", ordinario o complesso (Tab. 7), con cui il Comune e i cittadini concordano le modalità per la realizzazione degli interventi sui beni comuni urbani, che vanno dalla cura occasionale, alla cura costante e continuativa, sino alla gestione condivisa e alla rigenerazione (Labsus, 2017), prestando attenzione a definire usi compatibili con gli eventuali valori storici e architettonici riconosciuti, soprattutto in presenza di beni culturali e paesaggistici sottoposti a

tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (De Medici, 2010; De Medici e Pinto, 2012).

Il Patto di collaborazione definisce gli obbiettivi e la durata della collaborazione, i reciproci impegni dei soggetti coinvolti e le forme di sostegno messe a disposizione del Comune, le modalità di fruizione collettiva, ma anche le conseguenze di eventuali danni a persone o cose e gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione.

Recenti esperienze hanno messo in luce come le iniziative di natura culturale e sociale promosse dal basso e regolamentate dallo strumento del Patto di collaborazione abbiano contribuito a restituire nuovo significato tanti spazi pubblici in disuso, anche all'interno di più complessi programmi di rigenerazione urbana . L'auspicio è che tali pratiche possano contribuire a ridisegnare anche la geografia urbana del welfare collaborativo nel post pandemia.

In questo senso, il Regolamento, assieme ad altre iniziative introdotte dalle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, rappresenta una grande opportunità per promuovere l'innovazione sociale e il riuso dei beni, con la convinzione che «Quando i cittadini attivi si prendono cura di un bene pubblico, intorno a quel bene si crea una comunità. Ed è questa comunità che, assumendosi la responsabilità della cura di un determinato bene pubblico, lo trasforma con la sua azione in bene comune» (Arena, 2020, p. 33).

4.4 Il Progettista di Quartiere (PQ)

L'emergenza sanitaria ha messo in luce il legame tra caratteristiche morfologiche e funzionali dei contesti urbani e impatti sulla salute pubblica (Dettori et al., 2021; Balletto,

Tabella 7 - Le opportunità offerte dal Regolamento Labsus (2017) per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani

Regolamento Labsus (2017)		
TIPOLOGIA BENI	DESTINATARI	INTERVENTI AMMISSIBILI
Beni comuni urbani e rurali: i beni, materiali e immateriali, pubblici e privati, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri (art. 2, c. 1, lett. a). Spazi pubblici: aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico (art. 2, c. 1, lett. i).	Cittadini attivi: tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, indipendentemente da residenza e cittadinanza (art. 2, c. 1, lett. c).	I cittadini attivi assumano in via diretta la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni. Patti di collaborazione ordinari (art. 7, c. 3): - pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni. Patti di collaborazione complessi (art. 8, c. 1): - interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continua nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale.

2022), aprendo nuove riflessioni sul governo di città e territori, soprattutto in un paese come l'Italia, gravemente colpito dal processo di urbanizzazione e dal consumo di suolo (SNPA, 2021). Proprio l'avvento dell'epidemia ha confermato l'importanza di favorire modelli di sviluppo sostenibili improntati al riuso e alla riqualificazione dell'esistente, dove lo spazio pubblico, nella sua più ampia accezione di piazze, parchi, passeggiate, edifici e compendi immobiliari pubblici dismessi, assume un ruolo ancora più centrale. Al contempo, la scala locale del quartiere si riafferma come la dimensione strategica nel processo di costruzione della città sostenibile nel post pandemia, orientato a favorire una maggiore integrazione tra politiche pubbliche e pratiche di innovazione sociale (Ladu e Bernardini, 2021). In effetti, in quartieri è notoriamente divisa la città anche per garantire un'adeguata dotazione di servizi pubblici al cittadino. Il quartiere è la dimensione ideale per l'analisi dei fabbisogni delle comunità e la traduzione di questi in nuovi o diversi servizi.

All'interno di questo quadro, incoraggianti prospettive arrivano dalla formazione del Progettista di Quartiere (PQ) (9) (Fig. 18a,b), una figura professionale recentemente introdotta in Italia per colmare mancanze ancora evidenti in contesti in cui le varie progettazioni di carattere sociale po-

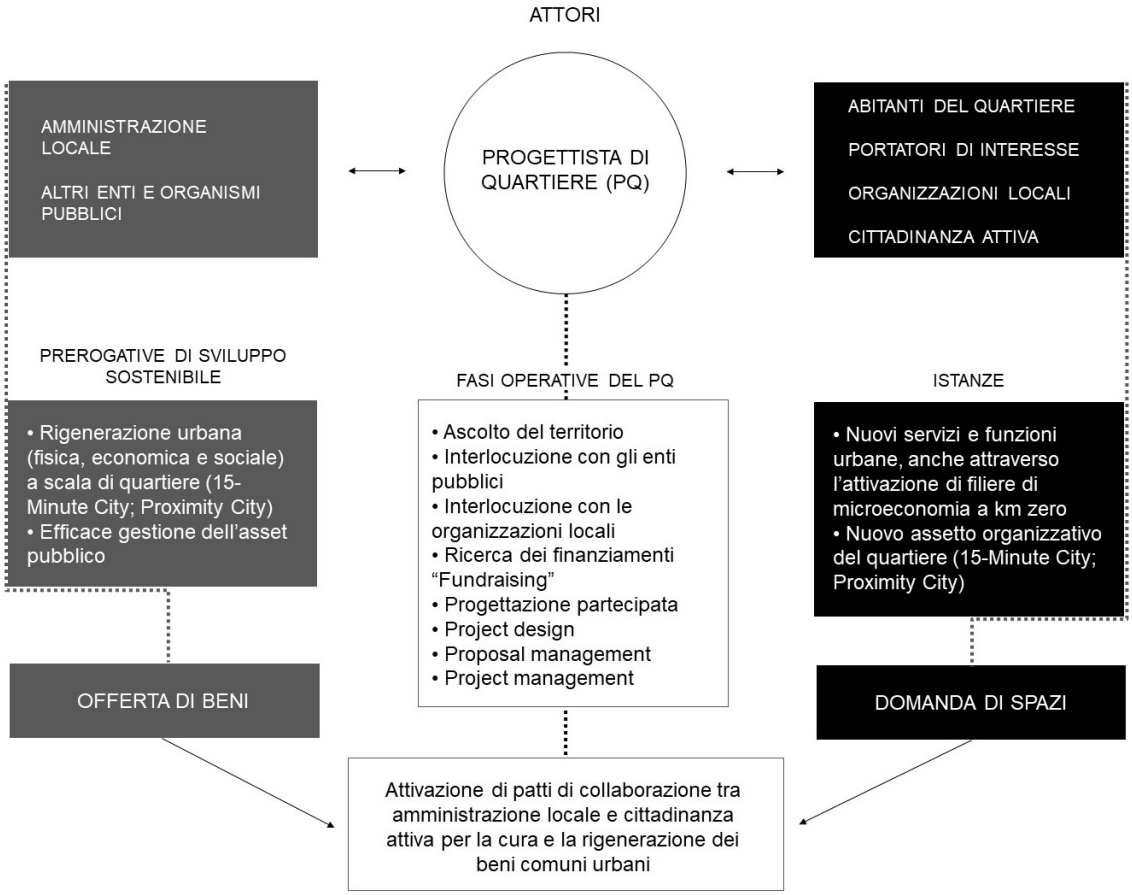

Figura 18a - Il ruolo del Progettista di Quartiere nella costruzione di ambienti di vita sostenibili in una logia di città dei 15 minuti, tra istanze della comunità e prerogative di sviluppo delle amministrazioni locali. Elaborazione dell'autore, 2022. Fonte: (Ladu, 2022b).

Figura 18b - Locandna Seminario tecnico "Rigenerazione Urbana. Tra Politiche Top-Down e Iniziative Bottom-Up", organizzato in collaborazione con Ordine degli architetti di Cagliari, Ordine degli Ingegneri di Cagliari, Associazione AIDIA Cagliari e Associazione QuxQu Bergamo. Cagliari, 17 gennaio 2020, ore 17.00, Sede Ordine Architetti Cagliari.

ste in essere dagli attori istituzionali e dalle tante organizzazioni no profit, non hanno prodotto i risultati attesi (Nepa et al., 2021). Lanecessità di professionalizzare le fasi di ideazione, progettazione, finanziamento e realizzazione di tutte le iniziative basate sui servizi di prossimità, sulla rinascita dei rapporti di vicinato e sulle connessioni sociali di quartiere, ha portato alla definizione di un preciso profilo dotato di capacità e competenze tali da costituire un vero punto di riferimento nel progetto di riqualificazione e "riattivazione" della città, che necessita di uno sguardo attento per captare specifiche domande emergenti dalle comunità e troppo spesso trascurate dalla dirompente dimensione urbana metropolitana.

In questo senso, al PQ si richiede una profonda conoscenza del territorio, maturata anche attraverso l'analisi dati relativi alla struttura della popolazione, alla storia urbanistica e all'organizzazione sociale. Tale conoscenza rappresenta un presupposto per comprendere bisogni presenti e futuri delle comunità negli spazi di prossimità, o, meglio, alla scala di quartiere, da tradurre in un programma di azioni materiali e immateriali che può avere ricadute dirette in termini spaziali, anche attraverso la costruzione di una rete di funzioni urbane organizzate secondo la logica della città dei 15 minuti. In una logica di interscambio, il PQ si impegna a far convergere domanda di servizi e offerta di spazi, valutando quali possono essere gli spazi sfitti che le amministrazioni pubbliche, in particolare i comuni, possono destinare alle attività di nuovo impianto. La progettazione partecipata si basa sul coinvolgimento attivo dei cittadini e dei portatori di interesse in tutte le fasi del processo, dall'individuazione del problema all'ideazione di soluzioni, sino alla fase di sviluppo e, infine, di valutazione delle soluzioni proposte, tenendo ben saldo anche l'obiettivo della sostenibilità economica. Alla logica assistenzialista si sostituisce quella di un'economia anche micro, ma autogestita, secondo una nuova forma di filiera professionale a kilometro zero. L'obiettivo è quello di fornire risposte semplici e veloci ai problemi di piccole comunità di persone, attraverso progetti che siano strategicamente di lungo periodo, ma operativamente e tecnicamente di brevissimo periodo, proprio perché le persone, le condizioni e i luoghi evolvono nel tempo. Un percorso di affiancamento e crescita delle comunità, quindi, deputato a cogliere necessità intrinseche e a sviluppare idee progettuali flessibili che possono mutare nel rispetto dell'evolversi dello status sociale e alle dinamiche di vita del Quartiere.

Il ruolo del Progettista di Quartiere, apparso fondamentale già nella fase pre-pandemica, è stato rafforzato durante l'emergenza sanitaria. Infatti, la pandemia, che ha segnato in maniera indelebile le nostre vite determinando profondi cambiamenti negli stili di vita del singolo e della comunità, ha richiesto una generale ridefinizione degli assetti organizzativi urbani, in linea con i principi della città di prossimità, dove si ritiene che lo stesso obiettivo del riuso del patrimonio, pubblico e privato, inutilizzato o sottoutilizzato, potrà trovare una giusta collocazione.

Note

(1) I primi importanti interventi di razionalizzazione della presenza delle corporazioni religiosi vennero avviati già in epoca napoleonica. Negli anni della Restaurazione, il processo avviato nel corso del 700 si consolidò. Con la legge 21 agosto 1862, n. 794 il neonato Regno d'Italia obbligò la Cassa Ecclesiastica a cedere al Demanio gli edifici monastici disponibili per insediarvi attività pubbliche. In particolare, i beni confiscati venero utilizzati per soddisfare le esigenze delle amministrazioni locali (comuni e province) e dunque adeguati ad ospitare scuole, ospedali, asili e istituti di beneficienza e assistenza. L'ultima ondata di soppressioni deve essere ricondotta alle due leggi fondamentali: la legge 7 luglio 1866, n. 3036, di soppressione delle Congregazioni religiose in tutto il Regno, e la successiva legge 15 agosto 1867, n. 3848, di soppressione degli Enti ecclesiastici secolari.

(2) Campagnoli (2014, p. 19-20) fornisce un'ampia rassegna delle tipologie di spazi svuoti rinvenibili nel nostro Paese: ex fabbriche e capannoni industriali dismessi; ex scuole, asili; oratori e opere ecclesiastiche chiuse, monasteri abbandonati; spazi di proprietà delle società operaie di Mutuo Soccorso e delle Cooperative "Case del Popolo", Cantine Sociali, oltre ad altre tipologie di "beni collettivi"; "colonie"/casa vacanza; edifici abbandonati di proprietà di enti ed aziende pubbliche o "para pubbliche" (Case Cantoniere, consorzi irrigui, Consorzi Agrari, Pesi pubblici, Enel, ANAS, Edilizia popolare, ecc); spazi comunali chiusi

(es. sedi di quartiere ed altri spazi di proprietà quali lasciti, ecc,...); caserme; opere pubbliche non concluse, incompiuto o terminate e mai attivate; ex case "popolari"; stazioni ferroviarie chiuse; ex macelli/foro boario; ex cantieri; cinema e teatri dismessi (anche parrocchiali); beni di interesse culturale abbandonati; negozi ed uffici vuoti; luoghi del divertimento, hotel e/o centri commerciali abbandonati; beni oggetti di fallimento; beni confiscati in via definitiva alle mafie; "paesi fantasma", borghi, cascine, masserie, malghe ed alpeggi abbandonati».

(3) Quando si parla di urbanistica dei tempi si fa riferimento ad un approccio disciplinare volto a studiare i tempi e i modi con cui la città contemporanea è frequentata, vissuta o abitata dalle diverse popolazioni, residenti e temporanee (Bonfiglioli, 2001). L'urbanistica dei tempi si distingue da altre forme di politiche pubbliche e dalla normativa urbanistica tradizionale finalizzata a governare gli usi del suolo. In particolare, «(...) non agisce sui meccanismi generali e insediativi dell'organizzazione urbana, ma sulla riqualificazione degli spazi e dei tempi urbani a partire dalle pratiche d'uso sociali dei luoghi. Agisce, di solito localmente, nello scarto tra gli assetti urbanistici e morfologici dati, anche in termini di sistemi d'orari pubblici, e le nuove pratiche d'uso dello spazio urbanizzato attuate dagli abitanti» (Bonfiglioli, 2001, p. 133).

(4) Si fa riferimento alla legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali.

(5) Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n.85 "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"

(6) "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (Art. 118 della Costituzione, ultimo comma).

(7) Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 11 novembre 2014, n. 164. Art. 24: Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio.

(8) La Commissione Rodotà è stata nominata con il decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007 al fine di redigere un disegno di legge delega per la riforma delle norme del Codice Civile sui beni pubblici, in particolare dell'articolo 810. Il "Disegno di Legge Delega Commissione Rodotà Beni Comuni, Sociali e Sovrani" è stato consegnato al Ministro nel febbraio del 2008.

(9) Dal punto di vista tecnico e normativo, la figura professionale del PQ, riconosciuta dall'AIPQ (Associazione Italiana Progettista di Quartiere), associazione fondata ai sensi della Legge 4/2013, s'interseca con la figura dell'Europrogettista e con la figura del Progettista Sociale, così come definito dalla norma UNI 11746; ha competenze tipiche del Project Manager di cui alla norma UNI 11648 e risente delle abilità relative della figura dell'ergonomo UNI 1604624 e del Designer UNI 1605885.

Riferimenti bibliografici

Albanese R.A., Michelazzo E. (2020) Manuale di diritto dei beni comuni urbani. Celid, Torino.

Alberti F., Scamporrino M., Rizzo A. (2016) Promuovere l'azione tattica. La temporalità nella pratica urbanistica. In Talia M., a cura di, Un nuovo ciclo di pianificazione tra tattica e strategia. Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 281-286.

Arena G. (2020) I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni. Touring Club Italiano, Milano.

Balletto G. (2022) Some reflections between city form and mobility. TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment, 7-15.

Blecic, I., & Saiu, V. (2020) NeighbourHub. Un circuito aperto di spazi per usi temporanei ea rotazione, per un distretto culturale diffuso nei quartieri di Is Mirrionis e San Michele a Cagliari. In IV Congresso Internazionale dell'Abitare Collettivo Sostenibile. Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI, pp. 354-359.

Bonfiglioli S.. Mareggi M., a cura di (1997) Il tempo e la città fra natura e storia: atlante di progetti sui tempi della città. Urbanistica-Quaderni, collana dell'INU, Supp. al n. 107, anno III.

Bonfiglioli S. (2001) Comprendere la città del presente e rinnovare il progetto urbano in un'ottica time oriented sono ambizioni dell'urbanistica dei tempi. Il tempo e la città fra natura e storia: atlante di progetti sui tempi della città. Territorio, 18, 133-136.

Boriani M. (2007).Alle origini della questione dei centri storici. Le soppressioni delle Corporazioni religiose tra assolutismo illuminato e riformismo borghese. In Giambruno M., a cura di, Per una storia del restauro urbano. Piani, strumenti e progetti per i Centri storici. De Agostini, Città Studi Edizioni, Novara, pp. XXI-XL.

Camocini B. (2016) Adapting Reuse. Strategie di conversione d'uso degli interni e di rinnovamento urbano. Franco Angeli, Milano.

Campagnoli G. (2014) Riusiamo l'Italia. Da spazi vuoti a start-up culturali e sociali. Il Sole 24 ore, Milano.

Cantaluppi G., Inti I., Persichino M. (2015) Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia. Altra economia, Milano.

Carta M. (2019) Futuro: politiche per un diverso presente. Rubbettino.

Choay F. (1995) L'allegoria del patrimonio. Officina Edizioni, Roma.

Cicerchia A. (2002) Il bellissimo vecchio. Argomenti per una geografia del patrimonio culturale. Franco Angeli, Milano.

De Medici S. (2010) Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici. Franco Angeli, Milano.

De Medici S., Pinto M. R. (2012) Valorizzazione dei beni culturali pubblici e strategie di riuso. Techne, 03: 140-147.

De Montis T., Ladu M. (2020) Agire sul costruito, tra esigenze di trasformazione e ostacoli normativi. Prospettive.Ing - Trimestrale di informazione dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Firenze, n.4. ottobre/dicembre 2020, 32-36.

Demuro G. (2021) A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo. Le Istituzioni del federalismo, XLII, 1, 2021, 127-138.

EU-URBACTII (2014) Tutor Final Report. Temporary Use as Tool for Urban Regeneration.

Di Lascio F., Giglioni F. (2017) La rigenerazione di beni e spazi urbani. Il Mulino, Bologna.

Dettori M., Deiana G., Balletto G., Borruso G., Murgante B., Arghittu A., ... & Castiglia P. (2021) Air pollutants and risk of death due to COVID-19 in Italy. Environmental Research, 192, 110459.

Labsus, Homepage: http://www.labsus.org (Ultimo accesso: 14/09/2022).

Labsus (2017) Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani.

Ladu M. (2020a) Pratiche innovative di riuso del patrimonio immobiliare pubblico per una città inclusiva. In AA. VV., Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU. L'Urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030. Portare territori e comunità sulla strada della sostenibilità e della resilienza, Matera-Bari 6-7-8 giugno 2019. Planum Publisher, Roma Milano, pp. 512-516.

Ladu M., Bernardini S. (2021) Opportunities and Challenges of Social Innovation Practices in Urban Development and Public Real Estate Management. Italy as a Case Study. In: Bevilacqua C.., Calabrò F.., Della Spina L. (eds) New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies, vol 178. Springer, Cham, pp. 1012-1022.

Ladu M. (2022b) Patrimonio pubblico e innovazione sociale per il progetto della città sostenibile. La dimensione strategica del quartiere. In Gerundo, R., a cura di, Città e piani del rischio pandemico. – In corso di pubblicazione.

Nepa E. L., Bernardini S. (2021) Il manuale del progettista di quartiere. Youcanprint.

Mangialardo A. (2017) Il Social Entrepreneur per la Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico. Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science, 3: 473-480.

Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (2010) I beni pubblici: dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice Civile. Scienze e Lettere editore commerciale.

Mattei U. (2012). Beni comuni. Un manifesto. Editori Laterza, Bari.

Micelli E., Mangialardo A. (2016) Riuso urbano e immobili pubblici: la valorizzazione del patrimonio bottom up. Territorio, 79, 109-117.

Micelli E. (2018) Enabling real property: how public real estate assets can serve urban regeneration. Territorio, 87(4), 93–97.

Nel·lo O. (eds) Social Movements and Public Policies in Southern European Cities. Urban and Landscape Perspectives, vol 21. Springer, Cham, pp. 137-149.

Ostanel E. (2021) Can social innovation transform local governments? The experience of Naples. In Social Movements and Public Policies in Southern European Cities. Springer, Cham, pp. 137-149.

Ravaioli R. (1982) L'utilizzazione dei patrimoni edilizi delle corporazioni religiose soppresse in Bologna, dall'epoca napoleonica agli anni postunitari. Storia Urbana, 18: 89-119.

SNPA (2021) Consumo di Suolo, Dinamiche Territoriali e Servizi Ecosistemici. Edizione 2021—Report SNPA n. 22/2021. Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Roma.

Temporiuso, Homepage: http://www.temporiuso.org/ (Ultimo accesso: 14/09/22).

Turchini A., a cura di (2019) Terzo settore e servizi di welfare. Indagine sui provider non profit di servizi sociali. INAPP.

Tricarico L. a cura di, (2019) innovazione sociale. In Califano, A, a cura di, Cittadini, territori, economie alla prova del digitale Linee guida per trasformare la rivoluzione tecnologica in un'opportunità XXII edizione dei Colloqui internazionali di Cortona "Social Transformation in a Digital World". Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 37-45.

Vigar G., Cowie P., Healey P. (2020) Innovation in planning: creating and securing public value, European Planning Studies, 28 (3), 521-540.

Zanutto F. (2021) Beni comuni tra riforma del terzo settore e terza missione. Nuove progettualità per l'ex caserma Pepe al Lido di Venezia. In Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali. Maggioli Editore, pp.800-811.

METRICHE. INDICATORI PER LA CITTÀ DI PROSSIMITÀ

5.1 Visioni di città nel post Covid-19

Sebbene non tutte le anime del mondo scientifico concordino sul fatto che l'emergenza pandemica abbia determinato una discontinuità nella linea della storia urbana tale da mettere in discussione i consolidati principi alla base del governo, della pianificazione e del progetto di città e territori, improntati al paradigma ecologico e alla sostenibilità, non si può di certo negare che la crisi sanitaria abbia portato a una rivisitazione e ad un arricchimento dei temi e delle sfide al centro del dibattito sulla questione urbana contemporanea (1). Infatti, l'emergenza sanitaria, che ha colpito in maniera differente i territori, spesso confermandone le fragilità (Balducci, 2020, Chiri e Cherchi, 2022), ha messo in luce il legame tra caratteristiche morfologiche e funzionali dei contesti urbani e impatti sulla salute pubblica (Dettori et al., 2021; Balletto, 2022), confermando l'importanza di favorire modelli di sviluppo sostenibili capaci di garantire un equilibrio tra gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente e l'azione antropica. Si rafforza quindi l'imperativo di una reale transizione che vede nel Green Deal europeo un concreto riferimento (Commissione Europea, 2019), soprattutto per un paese come l'Italia, gravemente colpito dal processo di urbanizzazione e dal consumo di suolo (SNPA, 2021).

In questi anni il dibattito disciplinare si domanda in che modo le città possano affrontare l'emergenza e, al contempo, cogliere le migliori opportunità per ridisegnare palinsesti di vita resilienti. È all'interno di questo quadro che la riflessione a più voci esplora i modelli di città sostenibile, nelle varie declinazioni di Healthy, Safe, Inclusive, Sport, Walkable e 15 minutes City (Wang et al. 2018; Ladu et al., 2019e; Balletto et al. 2021a; Balletto et al. 2022b).

Si tratta di visioni che mettono al centro il benessere degli individui, i loro bisogni e le loro aspirazioni, riportando l'attenzione su quelle dinamiche di vita quotidiana che vedono nello spazio urbano (Cutini, 2010) il principale luogo di manifestazione. Le soluzioni ascrivibili al modello di città sportiva e dei 15 minuti, ai Superblocchi e all'urbanistica tattica, già introdotte nel periodo pre-pandemia, trovano oggi applicazione in tutto il mondo per migliorare l'accessibilità pedonale ai servizi e/o ai luoghi centrali (Tiboni et al., 2021; Balletto et al., 2021g; Ladu et al. 2021c), ridurre il pendolarismo e, quindi, tutte le sue esternalità negative, tra cui l'inquinamento atmosferico (Speck, 2018), delineando i pilastri della Proximity City (Città di prossimità) (Borsari et al. 2021) (Fig. 19).

All'interno di questo quadro, la città-palinsesto, e, in particolare, la sua componente pubblica, nella sua più ampia accezione di piazze, parchi, passeggiate, edifici e compendi immobiliari pubblici dismessi, diventa focus delle politiche orientate a promuovere le fondamentali dimensioni del benessere, andando oltre quello di natura prettamente economica (ISTAT, 2022). Tra queste, lo stato di salute riveste un ruolo di primo piano nel determinare il benessere individuale e la prosperità delle popolazioni in quanto incide su tutti gli aspetti della vita condizionando comportamenti, relazioni sociali, opportunità e prospettive.

5.1.1 Accessibilità e mobilità. Nuovi equilibri

La pandemia di Covid-19 ha portato a una rivisitazione del paradigma dell'accessibilità nel sistema della mobilità urbana (Ladu et al., 2021c).

Per mobilità si intende il complessivo cambiamento di posizione delle persone e delle cose nello spazio, che nasce dall'esigenza degli individui e delle aziende di consumare ed utilizzare beni e servizi in luoghi diversi da quelli nei quali si trovano (Fancello, 2021).

Per questo si può affermare che la mobilità è il risultato di un complesso fenomeno di interazione economica e sociale tra le diverse attività distribuite sul territorio e il sistema dei trasporti, che risponde a un bisogno derivato. Tale bisogno è generato dalla forma fisica e dall'assetto organizzativo e funzionale dell'ambiente territoriale.

All'interno di questo quadro, se la mobilità rappresenta l'attitudine potenziale a compiere spostamenti, l'accessibilità è la misura di tale attitudine e rappresenta un'interazione tra persone/merci e attività localizzate in luoghi diversi da quelli in cui si trovano gli individui. Nel secolo scorso, Dalvi (1976) definiva l'accessibilità come «la facilità con cui un individuo può raggiungere, partendo da una località separata spazialmente, ciascuna attività o posizione territoriale usando un determinato sistema di trasporto».

Da questa affermazione ne deriva che l'accessibilità dipende da quattro fattori principali: dalle caratteristiche dell'individuo; dalla distribuzione delle attività sul territorio; dal luogo di partenza e di arrivo; dal sistema di trasporto che collega la zona di riferimento alle altre zone del territorio.

Figura 19 - Declinazioni della Città di prossimità: 15-minute city; Sport city. Elaborazione dell'autore.

La possibilità di raggiungere alti livelli di accessibilità in ambito urbano dipende dall'interazione di diverse discipline, tra cui marketing, geografia, urbanistica, scienze sociali e trasporti (Balletto et al., 2022d) . Infatti, è possibile declinare l'accessibilità in attiva e passiva. La prima, misura la facilità con cui i soggetti (famiglie, imprese) che si trovano in una zona possono raggiungere le diverse funzioni (produttive, commerciali, sociali) presenti nei diversi punti del territorio; la seconda, invece, misura la facilità con cui le funzioni presenti in una zona possono essere raggiunte da utenti localizzati in punti diversi del territorio.

Fino agli anni '90 l'accessibilità era legata ad una concezione duale che ha portato a riconoscere nel sistema dei trasporti la principale risposta alla domanda di mobilità del territorio. Dagli anni '90 in poi la tecnologia web e, in generale, i sistemi ICT, hanno determinato forti cambiamenti nelle modalità di relazione e di fruizione delle attività sui territori, trasformando il paradigma duale consolidato (spatial proximity-physical mobility) in un sistema tripolare (spatial proximity-physical mobility-digital connection).

La pandemia ha reso ancora più manifesto il valore dei sistemi di connessione digitale per garantire un'adeguata accessibilità ai servizi primari e non solo.

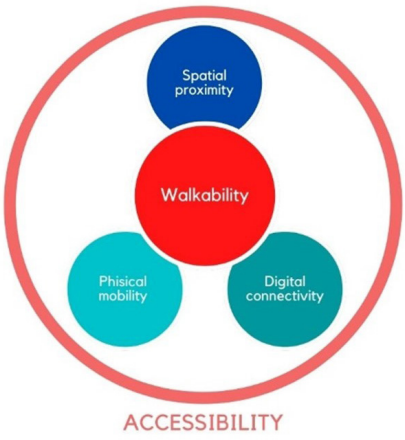

Figura 20 - La camminabilità come elemento trasversale del sistema tripolare dell'accessibilità (spatial proximity-physical mobility-digital connection). Elaborazione dell'autore. Fonte: (Balletto et al. 2022c).

Al contempo, l'esigenza stessa di garantire città inclusive, sicure, sane e sostenibili ha riportato l'attenzione sullo spazio aperto e sulla mobilità urbana sostenibile e lenta, comprendendo in quest'ultima anche la mobilità pedonale. Infatti, la crisi sanitaria ha evidenziato l'esigenza degli individui di muoversi a piedi per raggiungere le principali funzioni urbane (Campisi et al, 2021), facendo diventare la mobilità pedonale elemento trasversale del sistema tripolare (spatial proximity-physical mobility-digital connection) (Balletto et al. 2022c) (Fig. 20).

Su questi presupposti si sviluppa progetto della città di prossimità, con le sue declinazioni di città sportiva, sana, camminabile e di città di 15 minuti, con l'obiettivo di garantisce più alti livelli di accessibilità pedonale a partire da una rivalutazione dello spazio pubblico e del connettivo urbano.

5.1.2 Spazio pubblico e connettivo urbano. Valori e indirizzi

Nonostante siano ancora in corso gli studi sull'impatto del Covid-19 sulla progettazione, l'uso e la percezione dello spazio pubblico (Jasiński, 2020), alcune consapevolezze guideranno il dibattito dei prossimi anni (2) . In primis, la correlazione tra la mappa dela diffusione del contagio e quella dell'inquinamento atmosferico, che richiederà politiche volte a migliorare la qualità della vita negli ambienti urbani intervenendo su più fronti. Tra i principali obiettivi vi è quello di diminuire il traffico veicolare a favore di una mobilità sostenibile lenta (ciclabile e pedonale), da incentivare parallelamente all'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico (anch'essi oggetto di particolari discipline per contrastare la diffusione del virus). La mobilità sostenibile è promossa attraverso una serie di interventi, tra cui l'aumento delle superfici dei marciapiedi e delle superfici stradali da destinare a pedoni e ciclisti, l'introduzione di zone con divieto al transito di auto, la progressiva conversione green del parco auto, e, in genere, la realizzazione di un sistema continuo di spazi pubblici che riconosce nuovo valore al "connettivo urbano" nel migliorare la capacità di adatta-

mento al rischio (Berlingieri e Triggianese, 2020). In questo senso, la crisi pandemica può essere letta come opportunità per restituire centralità a uno dei principali cardini della pianificazione urbana, ossia la relazione tra il benessere psico-fisico dei cittadini e disponibilità di spazi pubblici a verde (Gallitano et al., 2021), aumentandone quindi la dotazione. Più in generale, sarà necessario riconoscere il valore del connettivo (Ladu, 2022a) e lavorare a una scala locale e di quartiere attraverso un'attenta ricognizione e valorizzazione di quei tasselli urbani che potrebbero rivelarsi strategici per la costruzione di una rete capillare di elementi puntuali e lineari, di nodi e percorsi di diverso carattere e funzione, all'interno della quale si intrecciano spazi per il tempo libero, lo sport, la cultura, la socializzazione e l'inclusione sociale, mettendo a sistema l'insieme delle dotazioni pubbliche e rafforzandone il legame con il tessuto urbano (Tab. 8). In effetti, affinché gli spazi pubblici costituiscano «la rete fisica e il supporto per il movimento e la sosta delle persone e dei mezzi, da cui dipende il funzionamento e la vitalità delle città», è necessario garantire che tutti i suoi elementi possano costituire un sistema continuo, articolato e integrato (BSP, 2013). Sono questi alcuni principi che guidano importanti ricerche verso lo sviluppo di modelli a supporto di un complessivo rinnovamento dello spazio urbano, soprattutto in quegli insediamenti esito di un processo di crescita incontrollato, dove l'incremento della pedonalità potrebbe rappresentare una grande opportunità (Cutini et al., 2020).

All'interno di questo quadro, il documento di indirizzo adottato nel 2020 dal Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-Habitat, 2020) in risposta all'emergenza COVID-19 e alle sfide imposte dalla stessa pandemia, pone l'attenzione sugli approcci al progetto dello spazio pubblico ancor prima che sulla proposta di una "classificazione tipologica". Nel solco di una più ampia revisione dei principi alla base dei documenti di indirizzo sullo spazio pubblico (Sepe, 2021), le strade, intese come "street space", divengono centrali negli interventi strategici da attuarsi nel medio e nel lungo periodo. Gli interventi da mettere in atto nel breve periodo possono essere così riassunti:

-la costruzione di spazi pubblici multifunzionali e flessibili, capaci di accogliere anche usi temporanei e di garantire l'inclusività sociale;

-la costruzione di un sistema di spazi pubblici ben connessi che includa anche l'elemento lineare costituito dalle strade;

-l'aumento della superficie da destinare a spazio pubblico per garantire la distanza fisica tra le persone;

-l'aumento della superficie stradale da destinare alla mobilità attiva e allo sport, anche per garantire l'adeguata distanza fisica tra le persone nei marciapiedi;

-la riorganizzazione dello spazio stradale per accogliere le attività di vendita in sicurezza.

Tabella 8 - Verso la costruzione di una Proximity city. Elementi del connettivo urbano eleggibili come tasselli di una rete di camminabilità e mobilità sostenibile che sia anche luogo ideale per svolgere attività fisica e sport destrutturat. Elaborazione dell'autore.

Elementi areali	Elementi lineari
aree pedonali	strade pedonali, promenade, passeggiate, viali
aree verdi (parchi, giardini)	marciapiedi
piazze e slarghi	piste ciclabili
spazi non ancora progettati, di risulta o abbandonati	strade a viabilità mista

Sono invece obiettivi da perseguire nel lungo periodo:

-l'equa distribuzione degli spazi pubblici in tutta la città, anche attraverso la realizzazione di un sistema continuo che integri la rete delle strade da destinare a percorsi pedonali e ciclabili;

-la realizzazione del modello di città dei 15 minuti, che può funzionare solo se esiste un'equa distribuzione dei servizi essenziali e dello spazio pubblico, anche in risposta alla necessità di contenere la diffusione del virus;

-il ricorso a materiali e forme di gestione e manutenzione degli spazi pubblici tali da garantire una frequente e accurata pulizia degli stessi, in particolare delle superfici ad alto contatto;

-rafforzare la resilienza delle comunità attraverso la valorizzazione di iniziative sociali in spazi pubblici più o meno convenzionali quali i balconi delle abitazioni o le strade di quartiere trasformate in cinema, teatri o palestre all'aperto.

Si tratta di indirizzi fondamentali che delineano un chiaro approccio al progetto e della gestione dello spazio pubblico, inteso come armatura delle principali utopie ascrivibili alla città di prossimità nel post-Covid.

5.2 Città dello sport

Lo sport ha sempre costituito parte integrante della società civile, divenendone chiara espressione della cultura e del costume delle diverse epoche (Sbetti, 2020). Sin dai tempi antichi, è stato assunto come pratica educativa e di controllo della popolazione, ma anche come mezzo di propaganda e amplificazione delle differenze tra etnie (Balletto e Borruso, 2018b). Le dittature hanno fatto ricorso allo sport e alle manifestazioni pubbliche ad esso connesse per l'autocelebrazione (Strazzeri, 2018), raggiungendo il massimo epilogo durante il fascismo, fino alla guerra fredda (Balletto e Borruso, 2018a). È soprattutto negli impianti sportivi che sin dall'antichità si può leggere il forte legame instauratosi tra il pensiero e l'azione politica e il processo di costruzione della "città pubblica" (Balletto e Borruso, 2018b).

Oggi lo sport è considerato un fattore essenziale per migliorare le condizioni di salute e benessere delle persone (Ispra, 2017) e, più in generale, un'importante leva per perseguire lo sviluppo sostenibile di città e territori, secondo l'accezione fornita dall'Agenda 2030 (UNGA, 2015):

«37. Sport is also an important enabler of sustainable development. We recognize the growing contribution of sport to the realization of development and peace in its promotion of tolerance and respect and the contributions it makes to the empowerment of women and of young people, individuals and communities as well as to health, education and social inclusion objectives».

In effetti, è stato dimostrato quanto l'attività fisica costituisca uno dei principali fattori di prevenzione sanitaria generale, riducendo la mortalità (Phillips et al. 1996; Hakim et al. 1998; Siegel et al. 1995). Tuttavia, nonostante i ben noti benefici, una significativa parte della popolazione dei paesi sviluppati risulta essere fisicamente inattiva, generando una preoccupazione globale crescente (Hallal et al. 2012).

Sono tutti segnali che richiamano a garantire una maggiore integrazione dello sport nelle politiche urbane di natura sociale, economica e ambientale, così come nelle pratiche di pianificazione e governo di città e territori (Lindsey et al. 2018; Ladu et al., 2019a; Ladu et al. 2019b).

Alcuni dei traguardi culturali raggiunti a livello internazionale sul ruolo dello sport nel perseguire modelli di sviluppo sostenibile hanno animato anche l'azione politica italiana (Clark, P. et al, 2018). Si pensi alle politiche promosse dal Governo e dal CONI per supportare interventi finalizzati alla realizzazione, alla rigenerazione o al completamento di impianti sportivi nell'ambito della Legge n. 9 del 23 gennaio 2016 - Fondo "Sport e Periferie" (G.U. 23/1/2016 n. 18). Attraverso i due bandi lanciati nel 2017 e nel 2018, il CONI ha inteso potenziare l'attività sportiva agonistica nazionale e lo sviluppo della relativa cultura in aree svantaggiate e

zone periferiche urbane, con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economico-sociali e incrementare la sicurezza urbana. Inoltre, tali misure hanno cercato di arginare il fenomeno "white elephants", ossia la realizzazione di progetti e strutture sproporzionate, per dimensioni e costi, rispetto al bacino di utenza, che non sempre ha generato benefici per le popolazioni locali e la cui gestione ha inciso pesantemente sulle finanze pubbliche.

Interessanti iniziative sono portate avanti anche da Difesa Servizi S.p.A., la società in house del Ministero della Difesa che da 2011 si occupa della gestione e della valorizzazione degli asset del Dicastero. La Società ha stipulato un Protocollo d'intesa con l'Istituto per il Credito Sportivo (I.C.S.) per favorire la sostenibilità economico-finanziaria per la realizzazione delle iniziative, promosse dalla Società, inerenti alla valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare del Ministero della Difesa nei settori dello sport e della cultura.

L'avvento della pandemia e il conseguente imperativo di mettere al centro il benessere degli individui, i loro bisogni e le loro aspirazioni, hanno introdotto nuovi temi nel progetto dello spazio urbano affinché possa configurarsi come un luogo adatto a promuovere stili di vita più salutari e, quindi, più sostenibili.

All'interno di questo quadro, le declinazioni di Healthcity e Sportcity assumono un ruolo sempre più importante nei processi di pianificazione urbana per rispondere a due principali tendenze che animano la società contemporanea:

-quella di praticare l'attività fisica nei luoghi appositamente dedicati, legati all'offerta pubblica e privata di attrezzature e servizi sportivi (sport strutturato);

-quella di praticare l'attività motoria in maniera autonoma, individualmente e/o collettivamente. secondo modalità meno convenzionali, nei luoghi e nei tempi più rispondenti alle personali esigenze e ai particolari interessi (sport destrutturato), eleggendo la città tutta a ideale palinsesto dello sport (Balletto e Borruso, 2018b).

La camminabilità urbana e, soprattutto, il cosiddetto sport destrutturato, che ha assunto forme del tutto nuove negli ambienti domestici e nei luoghi in prossimità delle abitazioni durante il periodo di lockdown, confermando il trend già da tempo in rapida ascesa (ISTAT, 2017), acquisiscono un peso rilevante nel progetto e nella gestione dello spazio urbano contemporaneo. Per queste ragioni, il progetto della Sportcity dovrà seguire due direzioni, non alternative ma necessariamente complementari. Da una parte vi sarà senz'altro lo spazio per migliorare l'offerta delle attrezzature e dei servizi sportivi convenzionali, così come quello per realizzare le opere legate ai Grandi Eventi che interessano ciclicamente città e capitali d'Europa e del mondo, divenendo essi stessi l'occasione per realizzare importanti infrastrutture (Smith et al., 2019.) e promuovere processi di rigenerazione urbana. Dall'altro sarà necessario lavorare a una scala locale e di quartiere per ricostruire il rapporto città-sport attraverso politiche e progetti capaci di aumentare le "prestazioni sportive" della città esistente, evolvendo dal concetto di "dotazioni minime" introdotto dagli standard urbanistici per configurare uno spazio urbano adatto ad accogliere il fenomeno dello "street sport" (Clark et al, 2018), che anima comportamenti virtuosi e sane abitudini della popolazione (Turner e Carnicelli, 2017).

Le stesse mappe proposte dalle piattaforme digitali che registrano le tracce dell'attività fisica e sportiva praticata dalla smart community (Fig. 21) testimoniano la presenza di una "rete latente", abitualmente vissuta, sebbene non ancora del tutto progettata. La comunità che anima lo spazio urbano diviene quindi protagonista nell'indirizzare la costruzione di una città sportiva intesa come palestra en plein air.

In questo senso, i benefici generati dall'attività fisica per la salute, i principi etici e i valori educativi dello sport stimolano la reinterpretazione del ruolo e delle funzioni dello spazio aperto e del connettivo urbano (Mareggi, 2020) in una prospettiva di rete (Soleti, 2020) che rafforza, in termini fisici e valoriali, la città pubblica. Creare condizioni favorevoli allo svolgimento di attività fisica

rendendo l'ambiente edilizio stimolante e sicuro, con spazi pubblici accessibili e infrastrutture adeguate, rappresenta una mission della strategia sull'attività fisica per la regione europea dell'OMS 2016-2025, che discende dagli obiettivi del Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013–2020 (OMS, 2013).

5.2.1 Salute, sport e spazio urbano. Indicatori per lo Sport City Planning

Il dibattito scientifico sulla misurazione della salute e del benessere delle comunità è stato ampiamente sollecitato nel corso degli ultimi anni . Le crisi internazionali che si sono succedute e, alle volte, sovrapposte (energetico-ambientale, finanziario-immobiliare, economico-sociale, sanitaria, geopolitica) hanno reso urgente lo sviluppo di nuovi indicatori a supporto dell'attuazione delle politiche di governo.

In ambito italiano, con l'indice "Benessere Equo e Sostenibile (Bes)", il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) hanno risposto all'esigenza di individuare indicatori sullo stato di salute e benessere dei cittadini (ISTAT, Homepage). Il rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile, pubblicato annualmente, è all'avanguardia nel panorama internazionale in termini di sviluppo degli indicatori (a livello regionale e talvolta provinciale) e mira a valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Infatti, l'insieme degli indicatori proposti da circa un decennio (il progetto Bes nasce nel 2010) esprime i numerosi aspetti che concorrono a determinare il benessere delle comunità, andando a integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche (prodotto interno lordo - PIL), non più sufficiente a rappresentare la complessità della società contemporanea. Non a caso, alcuni indicatori Bes sono entrati a far parte del processo nazionale di programmazione economica (Legge 163/2016) e utilizzati nel Documento di Economia e Finanza per valutare l'impatto delle politiche proposte. Ad oggi, gli indicatori introdotti sono raccolti in 12 domini. A partire dal 2016, agli indicatori e alle analisi sul benessere si affiancano gli obiettivi di sviluppo sostenibile - Sustainable Development Goals (SDGs) - dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile. Infatti, i due set di indicatori, sebbene solo parzialmente sovrapponibili, sono certamente complementari (Tab. 9).

Si evince come, dal 2019 al 2021, la quota di persone in condizione di obesità sia cresciuta proprio durante gli anni della pandemia, per poi registrare un lieve calo nel 2021. Dagli ultimi dati riferiti al 2021, risulta che gli uomini presentano livelli di eccesso

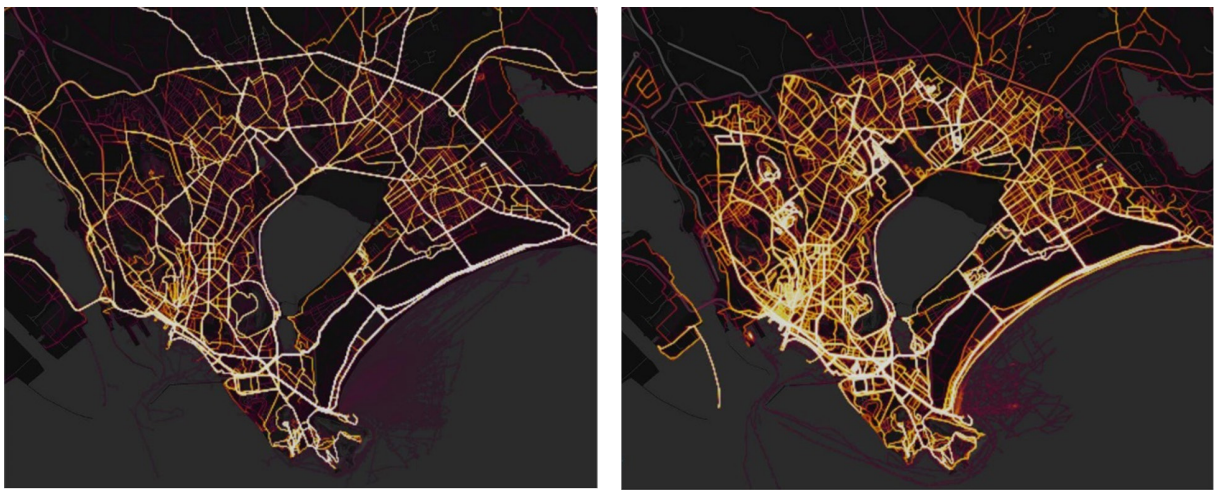

Figura 21 - Città di Cagliari. Connettivo urbano. Tracce dell'attività fisica e sportiva - bike (a sinistra); run (a destra) - praticata dalla smart community. Fonte dati: Strava Global Heatmap, 2019.

di peso superiori alle donne (53,6% contro il 35,7%), e che l'eccesso di peso è più elevato al crescere dell'età (già a partire dalla fascia di età 45-54 anni riguarda quasi 5 persone su 10) e nelle regioni del Mezzogiorno (50,0%) e del Sud (51,4%). Il dato è in stretta relazione a quello della sedentarietà, confermando che spesso i comportamenti sedentari si associano all'eccesso di peso. Infatti, sebbene lievemente migliorata, anche la sedentarietà continua a registrare percentuali significative. Nel 2021, la quota di persone sedentarie supera il 32%.

Tali fattori di rischio riguardano generalmente circa il 60% della popolazione adulta, di cui circa il 20% è interessata da entrambi i fenomeni. Strettamente legato al quadro appena descritto è l'indicatore di mortalità evitabile, che si riferisce ai decessi delle persone sotto i 75 anni di età, che potrebbero essere ridotti grazie a un'adeguata assistenza sanitaria, alla diffusione di stili di vita più salutari e alla riduzione di fattori di rischio ambientali. Nel 2019, il tasso standardizzato di mortalità evitabile in Italia è risultato pari al 16,5 per 10 mila residenti, collocando

Tabella 9 - Rapporto tra indicatori BES e obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: (ISTAT, Homepage).

BES		SDGs
DOMINI	INDICATORI	
1. Salute	4 indicatori	4 nel Goal 3
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel Goal 4 1 nel Goal 8
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	10 indicatori	2 nel Goal 5 8 nel Goal 8
4. Benessere economico	7 indicatori	5 nel Goal 1 3 nel Goal 10
5. Relazioni sociali		
6. Politica e istituzioni	8 indicatori	4 nel Goal 5 5 nel Goal 16
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel Goal 5 2 nel Goal 16
8. Benessere soggettivo		
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel Goal 11 1 nel Goal 13
10. Ambiente	11 indicatori	1 nel Goal 1 2 nel Goal 6 1 nel Goal 7 1 nel Goal 8 3 nel Goal 11 2 nel Goal 12 2 nel Goal 13 1 nel Goal 14 2 nel Goal 15
11. Innovazione, ricerca e creatività	3 indicatori	3 nel Goal 9
12. Qualità dei servizi		

il nostro Paese in una posizione più vantaggiosa all'interno della graduatoria europea. Sebbene nel corso degli anni si sia verificata una forte riduzione della mortalità evitabile, anche grazie al progresso scientifico e agli avanzamenti in ambito medico e sanitario, non è possibile procedere ad analisi più esaustive per via dell'assenza di dati in riferimento agli anni della pandemia. Si tratta di indicatori fondamentali per promuovere politiche atte a stimolare abitudini più salutari e, al contempo, costruire ambienti di vita adatti ad ospitarli. Ciò significa che, accanto agli indicatori utilizzati per misurare il benessere delle persone, è necessario definire un set di indicatori per misurare l'attrattività sportiva delle città, ossia la capacità degli insediamenti urbani di rispondere alla domanda di sport strutturato e destrutturato.

In riferimento al tema della salute, che, con il diffondersi della pandemia da Covid-19 ha dominato la scena internazionale negli ultimi anni, l'ultimo rapporto Bes 2021 (ISTAT, 2022a, 2022b) fotografa il seguente quadro sintetico nella penisola (Tab. 10).

In ambito italiano, l'indice di sportività proposto ogni anno da 'Il Sole 24 ore' (3) (Il Sole 24 ore, Lab 24 – indice di sportività) e attribuito a ciascuna provincia, rappresenta un riferimento molto importante, su scala regionale e nazionale, per fotografare la condizione delle aree urbane e guidare lo sviluppo in chiave sportiva.

L'indice di sportività, calcolato sulla base di 32 sotto-indicatori, raggruppati in 4 macro-categorie (Struttura sportiva, Sport di squadra; Sport individuali; Società e sport) (Tab. 11), fornisce informazioni importanti soprattutto in riferimento all'attività sportiva strutturata. La classifica finale del 2022 vede al primo posto la provincia di Trento, con un punteggio pari a 1000, seguita dalle province di Bolzano e Trieste.

Per quanto riguarda l'attività sportiva destrutturata, non è presente un vero e proprio indice. Tuttavia, l'indice di performance ambientale realizzato da Legambiente in collaborazione con Ambiente Italia e 'Il Sole 24 ore' (Il Sole 24 ore, Lab 24 – ecosistema urbano), fornisce informazioni chiave per

Tabella 10 - Indicatori BES (Dominio Salute) e ripartizione geografica. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: (ISTAT, 2022a, 2022b).

BES – INDICATORI PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOFRAFICA (2021)									
RIPARTIZIONE GEOFRAFICA	INDICATORI DOMINIO - SALUTE								
	Eccesso di peso (tassi standardizzati)*			Sedentarietà (tassi standardizzati)**			Mortalità evitabile (0-74 anni)***		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2017	2018	2019
ITALIA	44,9	45,9	44,4	35,5	34,5	32,5	17,6	17,0	16,5
Nord			41,1			23,2			15,4
Nord-ovest			39,7			23,9			15,9
Nord-est			42,9			22,4			14,7
Centro			42,7			29,0			16,1
Mezzogiorno			50,0			47,2			18,2
Sud			51,4			47,9			18,1
Isole			47,1			45,7			18,4

*Proporzione standardizzata con la popolazione europea al 2013 di persone di 18 anni è più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più.
**Proporzione standardizzata con la popolazione europea al 2013 di persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica sul totale delle persone di 14 anni e più. L'indicatore si riferisce alle persone che non praticano sport né continuamente né saltuariamente nel tempo libero e che non svolgono alcun tipo di attività fisica nel tempo libero.
***Si riferisce ai decessi delle persone sotto i 75 anni di età che potrebbero essere significativamente ridotti.

misurare quanto un ambiente urbano sia capace di accogliere l'attività sportiva destrutturata. L'indice è determinato sulla base di 18 parametri, raggruppati in 5 macroaree (Aria, Acqua, Rifiuti, Mobilità, Ambiente).

Il 28esimo rapporto Ecosistema urbano (Legambiente, 2021), riferito alla classifica del 2021, che fotografa le performance ambientali di 105 città capoluogo di provincia, premia la città di Trento (84,7%), seguita da Reggio Emilia e Mantova.

In particolare, gli indicatori delle macroaree Ambiente, Aria e Mobilità, consentono di avere maggiore consapevolezza sulla performance degli ambienti urbani (Tab. 12).

Proprio a partire dal sistema di indicatori consolidati a livello nazionale, recenti ricerche si sono focalizzate sulla definizione di metodi per valutare, in termini quali-quantitativi, il ruolo della Sportcity per un rinnovato sviluppo urbano (Balletto et al., 2021e).

5.2.2 Misurare la sportività urbana. L'Urban Physical Activity Index

L'importanza di orientare le scelte di governance verso la costruzione di ambienti di vita sani, sicuri, accessibili, inclusivi, accoglienti e attrattivi per accrescere il benessere delle comunità, ha portato alla definizione di un set di indicatori a supporto dell'attività di monitoraggio, pianificazione e progetto dei luoghi urbani, soprattutto in riferimento alla crescente domanda di spazi per praticare il cosiddetto sport destrutturato. A questo proposito, recenti studi propongono l'elaborazione di un indice basato sulla valutazione quantitativa di aree pedonali, piste ciclabili e parchi, che deve necessariamente trovare coerenza nella progettazione urbana.

Secondo quanto proposto da Balletto et al. (2021e), l'indice di attività fisica urbana,

Tabella 11 - Indici Ecosistema urbano. Macroaree e indicatori. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: 'Il Sole 24 ore'.

	Indici Ecosistema urbano - 'Il Sole 24 ore'			
	MACROAREE E INDICATORI			
	Struttura sportiva	Sport di squadra	Sport individuali	Sport e società
Sport strutturato	Atleti tesserati (CONI)	Sport di squadra	Sport individuali	Sport paralimpico
	Tecnici e ufficiali di gara	Calcio	Ciclismo	Sport e Turismo-Natura
	Tasso di praticabilità sportiva	Calcio dilettanti	Atletica	Imprese e fiere dello sport
	Attrattività eventi nazionali e internazionali	Basket	Nuoto	Sport e Storia – Cultura
	DSA (Discipl. Sport. Assoc.)	Volley	Tennis	Sport e Bambini
	Olimpiadi Invernali (Pechino)	Rugby	Sport invernali	Sport femminile
	Enti promozione sportiva	Altri sport di squadra	Sport dell'acqua	Formazione per lo sport
		Società dilettanti	Sport indoor	Media per lo sport
		Squadre e territorio	Sport outdoor	
			Motori	

denominato Urban Physical Activity (UPA Index) può essere calcolato attraverso una formula che tiene conto della dotazione di isole pedonali/100 ab, piste ciclabili, verde urbano, in rapporto all'uso efficiente del suolo (Efficient use of land - EUL). L'EUL rappresenta l'indice sintetico del trend riferito al rapporto consumo di suolo/residenti.

In questo senso, con l'UPA Index è possibile valutare il livello di attrattività fisica urbana di qualsiasi contesto urbano e supportare l'auspicato sport city planning nella città post-pandemica.

Proprio il ricorso agli indicatori considerati per la valutazione dell'attività fisica destrutturata e all'utilizzo dell'incidenza di EUL, consente di collegare l'indice UPA alla città dei 15 min e più in generale all'urban design degli spazi aperti (Balletto et al. 2021e; Fabris et al. 2020).

A partire dai risultati di queste ricerche, la necessità di ragionare in termini di rete ha portato a introdurre un ulteriore fattore (C) nel calcolo dell'UPA Index. Tale fattore attribuisce significatività al livello di continuità tra gli elementi dello spazio urbano utile per praticare l'attività fisica. In questo senso, il numero e la lunghezza dei tratti percorribili a piedi e/o in bici in condizioni di sicurezza grazie alla continuità degli elementi (es. piazze, aree pedonali, parchi, marciapiedi e piste ciclabili), rappresenta un ulteriore fattore determinante nell'attribuzione di un UPA Index alle realtà urbane.

Il nuovo fattore C, espressivo del livello di continuità degli elementi dello spazio urbano, può essere calcolato come segue:

$$C = P1/P2 \quad \text{dove:}$$

C = valore attribuito alla distanza percorribile a piedi e/o in bici in condizioni di sicurezza grazie alla continuità di percorsi o aree pedonali e/o ciclabili, dato dal rapporto tra *P1* e *P2*;

P1 = peso attribuito al numero di percorsi rinvenibili in una determinata realtà urbana, in riferimento a specifici range (Tab. 1);

P2 = $\sum_{k=1}^{n} p_i$, ossia alla sommatoria del peso attribuito alla lunghezza di ciascun percorso individuato, in riferimento a specifici range (Tab. 13).

Tabella 12 - Indici Ecosistema urbano. Macroaree e indicatori. Elaborazione dell'autore. Fonte dati: Legambiente, Ambiente Italia e 'Il Sole 24 ore'.

	Indici Ecosistema urbano - Legambiente, Ambiente Italia e 'Il Sole 24 ore'		
	MACRO-AREE E INDICATORI		
	Ambiente	Aria	Mobilità
Sport destrutturato	Alberi in aree di proprietà pubblica (Alberi/100 abitanti)	Biossido di azoto (concentrazione media annua ug/mc)	Offerta trasporto pubblico (Km-vettura/abitante/anno)
	Isole pedonali (Metri quadrati/abitante)	Ozono (Media n. giorni di superamento della media mobile sulle 8 ore di 120 ug/mc)	Piste ciclabili (Metri pista/100 abitanti)
	Uso efficiente suolo* (consumo di suolo/residenti)	Pm 10 (concentrazione media annua ug/mc)	Tasso di motorizzazione (Auto circolanti/100 abitanti)
	Verde urbano (Metri quadrati/abitante)		Vittime della strada (Morti+feriti/1000 abitanti)
	*Indice sintetico (0-10) consumo di suolo/residenti e livello di urbanizzazione/residenti.		

La ricerca di ulteriori indicatori da considerare per il calcolo dell'UPA Index, tra cui quelli riferiti alla qualità dell'aria, si delinea come azione indispensabile affinché tali metriche possano divenire strumenti di supporto alla governance urbana, sia per valutare il livello di sportività dei diversi contesti, sia per misurare e monitorare la performance delle stesse politiche adottate o da adottare nel prossimo futuro.

5.3 Città dei 15 minuti

Il modello della "Città dei 15 minuti" si basa su un'idea di organismo urbano in cui gli abitanti possano accedere ai principali servizi (alimentari, sanitari, educativi, culturali), compreso lo stesso luogo di lavoro, nell'arco di 15 minuti dalla propria casa, percorrendo brevi distanze a piedi o in bicicletta. Sono questi i principi ispiratori della città del ventunesimo secolo descritta da Carlos Moreno (Moreno, 2016; Moreno et. al 2021), capace di cogliere anche le opportunità dei tanti avanzamenti tecnologici che hanno consentito il progresso della società.

Il diffondersi dell'approccio dei 15 minuti in periodo pandemico e post-pandemico (Pozoukidou e Chatziyiannaki, 2021) è legato essenzialmente alle molteplici ricadute positive che potrebbe generare per le comunità e per l'ambiente. Infatti, la minore dipendenza dai veicoli per gli spostamenti nella vita quotidiana potrebbe contribuire a migliorare la salute delle persone e dello stesso pianeta, riducendo il consumo di combustibili fossili, le emissioni di carbonio e l'inquinamento atmosferico (Allam et al., 2022).

L'idea della città dei 15 minuti o di prossimità non è nuova (Caragliu, 2022). Essa deriva dal concetto di "unità di quartiere", sviluppata per la prima volta nel 1923, come proposta di pianificazione di nuovi quartieri residenziali (Balletto et al. 2021a). Non a caso, la rinnovata teoria riconosce il quartiere come la dimensione strategica per la definizione dell'assetto organizzativo e funzionale della città, con l'obiettivo di garantire adeguati livelli di accessibilità ai cosiddetti "luoghi centrali" in tutto l'organismo urbano, superando le differenze tra luoghi centrali e periferici.

Già la Scuola di Chicago aveva introdotto questi temi , ripresi all'interno del dibattito sulla natura monocentrica o policentrica delle città. Il concetto di CBD - Central Business District si riferisce alle aree con la più alta concentrazione di funzioni legate al commercio al dettaglio e non solo, e di attività, fra cui quelle professionali e amministrative. Tali funzioni, richiamate da Bonetti (1975) , hanno subito e stanno subendo notevoli mutamenti, specialmente a seguito della pandemia. In linea con quanto sostento da Vazzoler e Roveroni (2016), è individuare le seguenti categorie di luoghi centrali:

-Movimentazione: stazioni ferroviarie e mezzi pubblici, porto, parcheggi;
-Welfare: scuole, parchi, ospedali, farmacie, chiese;
-Commercio: food e altro.

Garantire un'adeguata dotazione di attività (mixitè funzionale) e l'accessibilità pedonale ai luoghi centrali rappresenta una delle principali sfide dei modelli di città nel post-Covid 19 (Carra et al., 2022), che sti-

Tabella 13 - Range e peso attribuiti rispettivamente al numero di percorsi rinvenibili in una determinata realtà urbana e alla lunghezza di ciascun percorso individuato. Elaborazione dell'autore.

Range numero percorsi (n.)	Peso (**P1**)	Range lunghezza percorso (km)	Peso (p_i)
1-3	0,3	1-3	0,3
3-6	0,6	3-6	0,6
6-9	0,9	6-9	0,9
> 9	1	> 9	1

mola la ricerca sullo sviluppo di metodi per l'analisi e la valutazione della camminabilità a supporto della progettazione e della pianificazione urbana sostenibile (Blečić et al., 2020).

All'interno di questo quadro, il patrimonio immobiliare pubblico, soprattutto se dismesso o parzialmente utilizzato, può rivelarsi una grande opportunità per perseguire il progetto di città dei 15 minuti, in termini tangibili e intangibili. Infatti, la rifunzionalizzazione di tali beni contribuirebbe a migliorare l'offerta di servizi e funzioni, rafforzando la città pubblica a scala di quartiere. Al contempo, una riqualificazione orientata ad accrescere la porosità e l'attraversabilità dei grandi compendi immobiliari, che, per le loro caratteristiche architettoniche e dimensionali, si configurano come vere e proprie enclave nel tessuto urbano, accrescerebbe il livello di camminabilità urbana.

5.3.1 Enclave urbane VS camminabilità

Il termine "enclave" deriva dal francese eclaver, che sta per "chiudere con una chiave", e dal latino volgare inclavare, der. di clavis, ossia "chiudere a chiave" (4). Se nell'uso francese indentifica un terreno che si trova all'interno di una proprietà altrui, il termine enclave è entrato nel linguaggio comune per identificare diverse situazioni caratterizzate da un certo grado di isolamento rispetto a un tutto. In questo senso, tali aree circoscritte, aventi caratteristiche amministrative o culturali diverse dal territorio circostante, presentano elementi riconducibili ai cosiddetti "anticommons". Il concetto di "anticommons", introdotto per la prima volta da Michelman nel 1982, in contrasto con quello ben più noto di "common" (Hardin, 1968; Frischmann et al., 2019), fu poi ripreso e ampiamente sviluppato da Heller (Heller, 1998) ed Eisenberg attraverso la teoria del sottoutilizzo di una risorsa causato dal diritto di proprietà (e quindi di esclusione) legittimamente attribuito a una moltitudine di soggetti.

Petti A. (2007, p. 22) sostiene che lo spazio contemporaneo possa essere meglio interpretato attraverso la contrapposizione di due "figure" che convivono, seppur generate e governate da dinamiche contrapposte: l'arcipelago (lo spazio liscio dei flussi) e l'enclave (lo spazio dell'eccezione). Se il primo è uno spazio governato da un sistema coordinato di regole, il secondo è uno spazio che, essendo estraneo a quei flussi e al sistema di regole che lo sottende, produce un vuoto (giuridico, economico), una zona d'ombra.

In effetti, il termine enclave ben si presta a descrivere la realtà urbana contemporanea, caratterizzata dalla presenza di brani di tessuto o intere aree che dialogano poco o nulla con la città. Il fenomeno interessa anche il patrimonio immobiliare pubblico, ad uso civile e militare, così come i beni di proprietà privata di interesse pubblico, che instaurano differenti relazioni, materiali e immateriali, dirette o indirette, con il contesto urbano e con le stesse comunità insediate. Caratteristiche architettoniche e destinazioni d'uso determinano un diverso rapporto tra questo asset e la città. Si pensi ai grandi complessi pubblici quali le caserme e le basi militari o le carceri, che, proprio per la natura delle funzioni in essi ospitate, sono stati concepiti come spazi dell'esclusione, più che dell'inclusione. O ancora a poli sanitari, scolastici, vecchie fabbriche convertite in luoghi della cultura o altri compendi a uso civile che, per la presenza di recinzioni invalicabili, generano un ostacolo alla permeabilità urbana. Anche la logica dei centri commerciali accentratori di funzioni urbane ha contribuito a creare zone specifiche e isolate rispetto all'abitato (Meninno, 2020). In ognuno di questi casi, le relazioni con il contesto si perdono del tutto, laddove esistenti, in occasione di fenomeni di dismissione o cessione delle attività. Ecco, quindi, che la definizione di strategie di riuso e rigenerazione delle enclave urbane, civili e militari, diventa centrale nel progetto della città di prossimità, andando a intrecciarsi sempre più con il disegno di nuovi assetti organizzativi e di una nuova mobilità (Ladu et al. 2021c; Balletto et al. 2022c).

È a partire da questi presupposti che si rende necessaria la definizione di strumenti per guidare la fase di transizione verso la città di prossimità, che investirà il patrimonio costruito e, principalmente, l'asset pubblico.

5.3.2 Misurare la camminabilità urbana. Il Walkability Big Building index

Nell'ambito di una più complessa attività di ricerca volta a valutare se ed in che modo il patrimonio immobiliare pubblico dismesso possa rappresentare un elemento di facilitazione per il raggiungimento della città da 15 minuti, è stata sviluppata una metodologia per il calcolo di un indice composito, espressione della porosità, dell'attraversabilità e dell'attrattività dei grandi complessi pubblici nei luoghi centrali e funzionale al superamento della condizione di enclave.

Lo studio è stato mosso proprio dalla necessità di valutare, da un lato, i problemi generati dalla presenza delle enclave urbane, che creano cesure nella struttura urbana e condizionano le stesse modalità d'uso dello spazio, dall'altro, il potenziale ruolo che potrebbero svolgere a seguito di una parziale apertura o rifunzionalizzazione. Si tratta di valutazioni che devono necessariamente tener conto del numero e della varietà delle funzioni presenti al contorno, all'interno di determinate distanze. Nella fattispecie, i 15 minuti a piedi dai luoghi selezionati, corrispondenti a 1200 m circa, sono ritenuti, da più fonti, come quelli necessari a considerare un'area come dotata di servizi essenziali.

Si riporta di seguito una più precisa definizione degli indici:

1) Indice di porosità - ***Porosity Index*** (PI) -: dato dal prodotto tra il rapporto di copertura (Rc) e uno specifico peso (p) scaturito dalle esigenze sanitarie di ciascun contesto.

2) Indice di attraversabilità - ***Crossing index*** (CI) -: dato dal prodotto tra il numero di attraversamenti possibili nel compendio, che consentono di mettere in relazione più porzioni urbane (No. attraversamenti) e uno specifico peso (p) compreso tra 0 e 1, scaturito dalle esigenze della città da 15 minuti

3) Indice di attrattività relativa - *Attractiveness index* (AI) -: espressione del numero e della varietà dei luoghi centrali rinvenibili all'interno di un areale di percorrenza di 15 minuti dal compendio immobiliare analizzato.

Per il calcolo dell'AI si è preso come riferimento l'indice di diversità di Simpson che consente di dare peso alla diversità di funzioni urbane al contorno. Più precisamente, l'indice di diversità di Simpson, che trova larga applicazione in Ecologia per rappresentare la diversità ecologiche ambientali, è stato applicato, per analogia, al contesto urbano (Borruso e Porceddu, 2009), ovvero alla diversità dei luoghi centrali.

Infine, l'indice di camminabilità dei grandi complessi immobiliari - *Walkable Big Buildings Index* (WBBI) - è l'indice composito scaturito dalla somma dei precedenti indici, opportunamente pesati, in relazione alle caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei compendi immobiliari selezionati. Le caratteristiche dell'ambiente al contorno costituiscono la principale base di riferimento per la definizione dei pesi.

La metodologia è stata testata su una serie limitata di beni pubblici nella città di Cagliari (paragrafo 5.3.4), candidati privilegiati a operazioni di riqualificazione e rivitalizzazione, con l'intenzione, nelle future evoluzioni della ricerca, di estendere l'applicazione ai grandi complessi pubblici presenti nel territorio metropolitano.

5.3.3 Dal Walkability Big Building index al Circular City index

Nell'ambito della ricerca volta a indagare le opportunità della gestione e della rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico per la costruzione di città sostenibili, è stato necessario adottare nuove prospettive di analisi che prendessero in considerazione ulteriori indicatori per misurare le performance dell'ambiente urbano e delle politiche pubbliche. Più precisamente, lo scenario di riferimento è andato oltre il modello della città camminabile e di prossimità, per andare a considerare quello olistico della città circolare, candidata a rispondere ai rapidi cambiamenti di urbanizzazione in corso. Si prospetta che, nel 2050, quasi il 70% della popolazione mondiale vivrà in aree urbane (United Nations, 2019).

Una trasformazione radicale e preoccupante se si considera che le aree urbane sono ancora prevalentemente ancorate all'economia lineare, che le rende protagoniste del consumo di risorse energetiche, nonché della crescente produzione di rifiuti.

Il paradigma della Circular City discende dai principi e dagli obiettivi alla base dell'economia circolare (Kirchherr, 2022), un concetto complesso e in continua evoluzione, per il quale è difficile trovare una definizione universale (Suárez-Eiroa et al., 2019; Suchek et al, 2021). Tuttavia, secondo la Ellen MacArthur Foundation, l'economia circolare «È un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera» (Ellen MacArthur Foundation, 2015). Ne consegue che Ridurre, Riutilizzare e Riciclare sono imperativi della città circolare, che mira ad eliminare il concetto di scarto, rifiuto e emissioni, a garantire servizi performanti anche cogliendo l'opportunità della transizione digitale, a migliorare la vivibilità e la resilienza. In altri termini, questo modello offre l'opportunità di ripensare il modo in cui produciamo e utilizziamo beni e servizi esplorando nuove vie per garantire la prosperità a lungo termine (Harris et al., 2020) e di adottare nuovi approcci alla pianificazione urbana e territoriale per accompagnare la transizione ecologica ed energetica (Zoppi e Curreli, 2021).

All'intento di questo quadro, l'azione sul costruito esistente sarà determinante nel perseguire gli obiettivi della città sostenibile e circolare (Mangialardo e Micelli, 2017; Ladu e Micelli, 2022), soprattutto alla luce del fatto che il settore dell'edilizia è responsabile di circa il 39% delle emissioni di anidride carbonica disperse nell'ambiente (Circle Economy, 2021). In effetti, è possibile affermare che nella rigenerazione urbana si concentrano le opportunità della Città Circolare, dal sequestro di CO2 all'utilizzo dei materiali riciclati (Ladu et al., 2019d; Ladu et al., 2021a), dalla produzione di energia rinnovabile sino alla costruzione di reti di prossimità e allo sviluppo di comunità energetiche (Gerundo et al., 2022).

Sono questi i presupposti che hanno portato a sviluppare una metodologia per la costruzione di un indice che, prendendo in considerazione non solo gli aspetti legati alla camminabilità (porosità, attraversabilità e attrattività) ma anche altri fattori alla base della città circolare, potesse essere in grado di misurare, in termini quali-quantitativi, il grado di circolarità derivante da interventi di rigenerazione urbana (Balletto et al., 2022e).

A partire da un approfondito riordino della conoscenza, è stato proposto un set di indicatori finalizzati alla costruzione di un Circular City Index (CCI) di supporto alle decisioni, applicabile alle diverse scale urbane (grande, media, piccola) sia per gli scenari ex ante che ex post. Il metodo si basa sui 7 pilastri dell'economia circolare, 4 focus/macroaree e 10 indicatori chiave di prestazione (Tabella 14).

In particolare, gli indicatori di prestazione proposti, rappresentativi dei sette pilastri dell'economia circolare, possono essere così riassunti:

-Materiali verdi e riciclati (cemento, intonaco e acciaio);

-Assorbimento di CO2, sia da aree verdi (fotosintesi) che da cemento e intonaco (carbonatazione);

-Set di indicatori che esprime il grado di efficientamento energetico;

-Città dei 15 min e/o città di prossimità, in termini di accessibilità ai principali servizi urbani.

Per quanto riguarda il terzo focus, relativo alle Comunità Energetiche Rinnovabili (*Renewable Energy Communities* - REC), sono stati individuati i seguenti indicatori di performance (5):

-Rapporto tra energia immessa in rete ed energia prelevata dalla rete in un determinato periodo (EFET);

-Rapporto tra energia autoconsumata ed energia condivisa sul consumo energetico totale della comunità in un determinato periodo (SCSTC);

-Autoconsumo sul totale dell'energia prodotta in un determinato periodo nel quartiere (SCP);

-Energia condivisa sul consumo energetico totale della comunità in un determinato periodo nel quartiere (STC).

Il CCI scaturisce dalla combinazione dei suddetti indicatori mediante l'applicazione della formula di Simpson. Infatti, come sostenuto nei precedenti paragrafi, l'indice di diversità di Simpson, essendo un indice rappresentativo di un ecosistema, è stato applicato, per analogia, all'ecosistema urbano. La valutazione per scenari conferma il CCI quale utile strumento:

-conoscitivo, perché consente di conoscere lo stato ex ante del patrimonio immobiliare;

-progettuale e programmatico, perché consente di supportare le decisioni di progetto in coerenza con i Criteri Ambientali Minimi (CAM) (6);

-di monitoraggio nella fase successiva all'attuazione degli interventi.

In linea con gli approcci delle recenti politiche di livello centrale in materia di gestione e rigenerazione, anche in chiave energetica, del patrimonio immobiliare pubblico, la ricerca ha posto l'attenzione proprio sulla componente pubblica della città esistente, scegliendo la città di Cagliari come caso di studio e applicativo. La scelta è stata dettata sia dal fatto che, per la scrivente, il capoluogo regionale costituisce da tempo il principale luogo di osservazione diretta delle dinamiche urbane, sia dalla consapevolezza che la componente del patrimonio im-

Tabella 14 - Schema di sintesi: pilastri dell'economia circolare, focus e indicatori chiave di prestazione (KPI) per la determinazione del CCI. Autore: G Balletto (2022). Fonte: (Balletto e Ladu, 2022) .

Pillar of Circular Economy	Focus	Key performance indicators (KPIs)
Recycled materials Innovation & Value	1) Green and recycled Materials	1.1) All recycled material
Protects biodiversity Innovation & Value	2) CO2 uptake	2.1) Green area; 2.2) Green materials (cement -lime);
Sustainable energy Innovation & Value	3) Renewable Energy Communities (REC)	3.1) Self-consumed over the total energy produced over a set period in the city district (SCP) 3.2) Shared energy over total energy consumption of the community over a set period in the city district (STC) 3.3) Ratio between energy fed to the grid and energy withdrawn from the grid over a set period (EFET) 3.4) Ratio between the sum of self-consumed and shared energy over the total energy consumption of the community over a set period (SCSTC)
Culture & society Health and wellness Adaptive and resilient Innovation & Value	4) 15 Minute and Proximity City	4.1) Places of movement 4.2) Central places of welfare 4.3) Central places of commerce

mobiliare pubblico, molto significativa sia in termini qualitativi che quantitativi, spesso interessata da fenomeni di dismissione, continui a rappresentare una straordinaria opportunità per promuovere un rinnovato sviluppo sostenibile della città, anche all'interno di più ampie strategie di pianificazione energetica a scala di quartiere (Carrus et al., 2021).

5.3.4 Il caso della Città di Cagliari

Cagliari è una città italiana di oltre 150.000 abitanti, ubicata sulla costa meridionale della Sardegna. Capoluogo della Regione dal 1948 e città metropolitana dal 2016, Cagliari si è affermata nel tempo come il più importante centro culturale, economico, politico e amministrativo dell'Isola. Ancora oggi è sede delle principali istituzioni pubbliche di livello regionale e di un insieme di servizi di rango locale e sovralocale. La sua economia si basa prevalentemente sul settore terziario. Similmente a tante altre città in Europa e nel mondo, da diversi decenni è interessato da fenomeni di dismissione e potenziale abbandono di un cospicuo numero di beni di proprietà pubblica, testimonianza delle dinamiche di sviluppo che hanno determinato la chiusura di importanti servizi pubblici e attività produttive, la razionalizzazione dell'uso dei beni patrimoniali da parte della pubblica amministrazione e il progressivo ridimensionamento degli spazi legati alla difesa (Abis e Ladu, 2015a; Abis e Ladu 2015b). Si tratta di un patrimonio di edifici, spazi aperti e aree verdi appartenenti allo Stato e ad altri enti e organismi pubblici (Fig. 22), che costituisce una considerevole componente della città esistente, non soltanto in termini dimensionali ma anche per i valori storici, culturali, architettonici e ambientali in esso sedimentati (Giannattasio, 2020), che ne fanno un'importante risorsa da valorizzare per lo sviluppo urbano, come evidenziato anche nel recente piano strategico metropolitano (si veda il Capitolo III, paragrafo 3.3.2).

In particolare, nel nucleo antico della città di Cagliari è possibile rinvenire una città pubblica eccellente (Fig. 23), così come emerso dalle analisi condotte durante il percorso di ricerca dottorale (7) (Ladu, 2016; Ladu, 2019), nell'ambito della quale la classificazione del patrimonio pubblico per "categorie funzionali" ha consente di leggere la città pubblica attraverso determinati sistemi:

-sistema universitario, che comprende gli immobili utilizzati dall'Università per le funzioni amministrative, la ricerca e la didattica, i centri sportivi, le strutture per gli alloggi studenteschi e altri servizi per gli studenti;

-sistema scolastico, con gli istituti scolastici di primo e di secondo grado, nonché gli ex Istituti Ipab (oggi Fondazione Istituti riuniti di ricovero minorile di Cagliari);

-sistema culturale, che comprende musei, pinacoteche, biblioteche, teatri e auditorium;

-sistema istituzionale e amministrativo, di cui fanno parte le sedi del Consiglio Regionale, del Municipio e della Prefettura, oltre agli edifici per la pubblica amministrazione di livello comunale, provinciale e regionale, attestati lungo gli assi direzionali;

-sistema sanitario, con i poli ospedalieri e la Cittadella della salute;

-sistema militare, comprendente gli immobili già ceduti dal Demanio alla Regione Sardegna e quelli che potrebbero essere ceduti in base agli accordi di partenariato;

-sistema religioso, che comprende le chiese e i principali complessi religiosi che si concentrano prevalentemente nei quartieri storici della città, divenendo in alcuni casi importanti nodi urbani;

-ex edifici industriali, tutti in prossimità del porto storico.

Si tratta di categorie di beni investite da importanti fenomeni di trasferimento, dismissione, razionalizzazione.

L'Università di Cagliari ha avviato da tempo il trasferimento di alcuni dipartimenti insediati nel nucleo antico verso il nuovo Campus medico-scientifico più periferico. Ma ancora, sono numerosi i beni militari (Colavitti et al., 2021), già trasferiti dal Demanio alla Regione Sardegna e quelli trasferibili, che potrebbero rivelarsi una straordinaria risorsa se inseriti all'interno di una

chiara strategia di rigenerazione sostenibile della città. A questi asset si aggiungono altri importanti complessi pubblici di grandi dimensioni (Big Buildings -BB), definiti dallo stesso Piano Particolareggiato del Centro Storico di Cagliari come "Grandi Fabbriche" urbane (8), per i quali si richiede da tempo una riflessione condivisa per assegnarne usi futuri.

Oltre alla presenza di un consistente numero di edifici e relativi spazi di pertinenza dismessi o in fase di dismissione, si registra un significativo grado di frammentarietà di queste componenti del palinsesto urbano, dovuto non soltanto alla presenza di diversi soggetti proprietari, che determina diverse modalità di utilizzo, accesso e fruizione degli spazi, ma anche alla presenza di recinzioni e elementi fisici invalicabili che impediscono una connessione tra le stesse.

Di fatto, i principali complessi pubblici dismessi o in fase di dismissione nella città storica, spesso fuori scala rispetto al tessuto edilizio circostante, si configurano come una sequenza di "enclave" piuttosto che come una rete di nodi e centralità, ostacolando il progetto della città dei 15 minuti.

La tendenza è quella di circumnavigare, piuttosto che attraversare, così come confermato dalle heatmap di Strava, che mettono in luce le aree più dense, ovvero quelle più attraversate dalla comunità degli utenti (smart community).

A partire dall'osservazione diretta di questi fenomeni, la metodologia sviluppata per il calcolo del Walkable Big Buildings Index (WBBI) e del Circular City Index (CCI) è stata applicata ad alcune delle principali enclave urbane, a uso civile e militare, presenti nella città di Cagliari (Fig. 24).

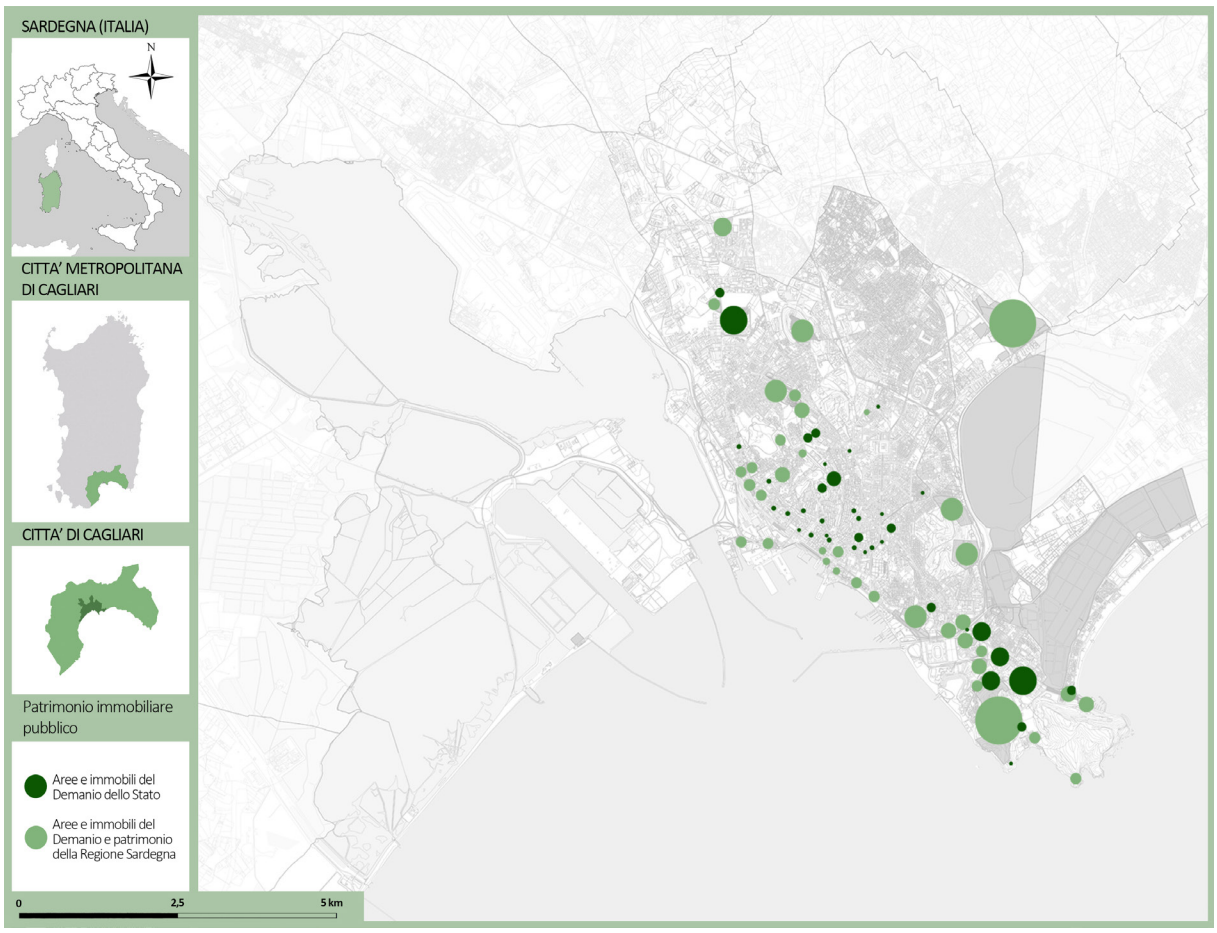

Figura 22 - Ricognizione del patrimonio pubblico nella città di Cagliari. Elaborazione dell'autore su base dati del Comune di Cagliari (2021).

Figura 23 - Il Paesaggio urbano storico e ambientale della città pubblica. Sono rappresentati gli edifici pubblici (in rosso), gli spazi aperti e le principali piazze (in giallo), infine il sistema del verde. L'edificato ricadente all'interno dell'attuale perimetro del centro storico è rappresentato con una campitura grigia più scura rispetto al tessuto più recente. Elaborazione dell'autore, 2019. Fonte: (Ladu M., 2019).

Enclave civili. Il WWBI.

La metodologia per la definizione degli indici di porosità, attraversamento e attrattività, funzionali al calcolo del WBBI, è stata applicata a tre complessi pubblici di grandi dimensioni (Big Buildings - BB) (Balletto et al. 2020c) , vere icone della città di Cagliari: il Carcere di Buoncammino (BB_01), l'Ospedale San Giovanni di Dio (BB_02) e l'ex Manifattura Tabacchi (BB_03).

Dopo aver definito le isocrone di 15 minuti relative ai tre compendi immobiliari selezionati, è stato analizzato il numero e la diversità delle funzioni urbane raggiungibili nell'arco di 15 minuti. I luoghi centrali sono stati suddivisi secondo le tre categorie proposte da Vazzoler e Roveroni (2016) , (vedi paragrafo 5.3) (Tab. 15).

La seconda fase ha riguardato la valutazione degli indici di porosità (PI), attraversabilità (CI) e attrattività (AI), ai quali è stato attribuito uno specifico peso in base al particolare contesto urbano. Per il calcolo dell'indice AI è stato applicato l'indice Simpson, che consente di attribuire un valore al numero e la diversità dei luoghi centrali.

Infine, il calcolo dell'indice composito WBBI ha richiesto la determinazione dei pesi per ciascuno dei tre indici. Le particolari condizioni al contorno, che richiamano a garantire maggiori livelli di 'attraversamento' dei compendi per ridurre l'effetto enclave, hanno portato ad attribuire all'indice CI un peso maggiore rispetto a quello attribuito agli indici PI e AI.

Lo studio rivela che il più basso indice composito corrisponde al compendio BB_01, sebbene registri l'indice AI più alto di tutti. Al contempo, il WBBI più alto corrisponde al compendio BB_02, che registra il più alto grado di porosità.

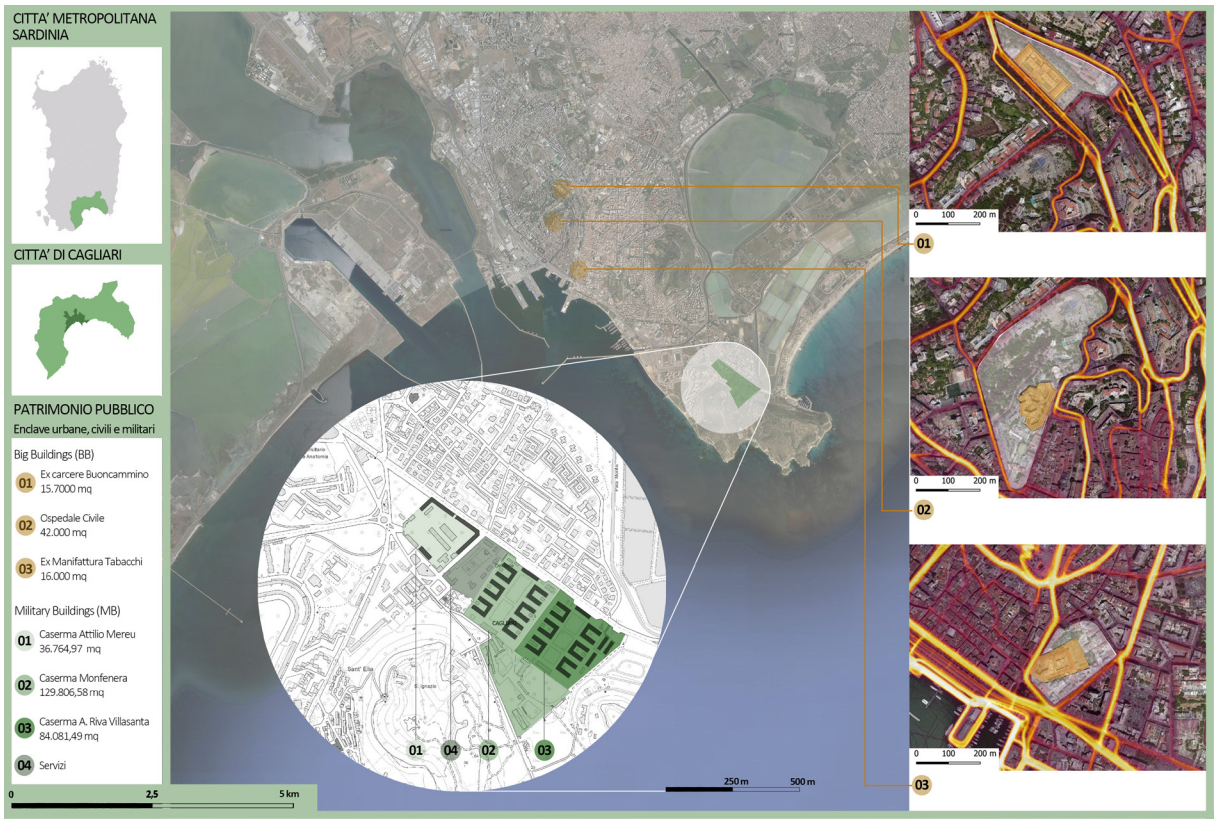

Figura 24 - Inquadramento della città di Cagliari e dei principali complessi pubblici, a uso civile e militare, aventi caratteristica di enclave urbana. A destra, rilevamento delle tracce registrate dalla smart community attraverso la piattaforma Strava (23.10.2020), che evidenziano la scarsa attraversabilità dei grandi complessi pubblici (Big buildings-BB). Al centro, il focus sul cluster militare esaminato (Military buildings-MB) inserito nel progetto Caserme Verdi. Elaborazione dell'autore, 2022.

I risultati confermano come il WBBI sia diretta espressione delle caratteristiche intrinseche ed estrinseche delle enclave. Questo ne fa un importante strumento di supporto alla governance urbana, specialmente nei processi decisionali volti a definire strategie e interventi sul patrimonio immobiliare pubblico, in un'ottica di Walkable City.

Enclave militari. Il CCI.

Il CCI è stato applicato al Compendio militare Caserme "Mereu-Riva di Villasanta-Monfenera" inserito all'interno del progetto "Grandi Infrastrutture - Caserme Verdi" (Ministero della Difesa, 2019) (si veda Capitolo II)., dedicato allo studio e alla realizzazione di infrastrutture militari di nuova generazione, al fine di rendere il parco infrastrutturale delle Forze Armate più efficiente e funzionale. Il cluster militare è composto da quattro unità: tre complessi di caserme (MB01, MB02, MB03) e un'area attrezzata con servizi e altre strutture (MB04), per una superficie complessiva pari a circa 279.981,325 mq.

In linea con gli obiettivi del progetto, che prevede anche l'uso misto, civile-militare, di una parte del compendio, l'applicazione del CCI delinea un quadro di interventi di riqualificazione urbana e circolare, sintetizzabile nelle seguenti azioni: utilizzo di materiali verdi e riciclati; aumento della capacità di assorbimento di CO2; produzione, utilizzo e condivisione di energia verde (ICT, smart grid); costruzione delle reti alla base del modello di 15 Minute City e Proximity City.

I risultati evidenziano i benefici che la rigenerazione sostenibile e circolare del compendio può genare per la comunità. È possibile individuare un primo areale di 15 minuti, espressione della città di prossimità, che interessa una determinata parte della popolazione che gravita attorno al cluster, e che può raggiungere un certo numero e una certa varietà di servizi nell'arco di 15 minuti, a piedi o in bicicletta.

Il secondo areale, invece, coincidente con il potenziale distretto energetico, interessa una componente di popolazione – circa

Tabella 15 - Luoghi centrali raggiungibili in 15 minuti dai complessi pubblici (BB_01, BB_02, BB-0). Elaborazione di Ginevra Balletto, Alesssandra Milesi e Mara Ladu da fonte dati google maps.

	Comparto	**BB_01**	**BB_02**	**BB_03**
Luoghi centrali	Superficie Comparto mq	15000	42000	16000
	Superficie Coperta mq	10600	15000	10000
Luoghi del movimento	stazioni ferroviarie			
	TPL	7	30	42
	Porto			
Luoghi del welfare	scuole	12	7	8
	parchi/piazze	6	5	4
	ospedali	4	1	0
	farmacie	2	10	9
	assistenza e culto	12	17	25
Luoghi di commercio	alimentari	2	7	14
	mercati	0	1	1
	bar	2	18	17
	ristoranti	0	22	24
	commercio vario	2	68	75

20.000 abitanti (Comune di Cagliari, 2022) - che può usufruire dei benefici genarti dagli interventi di riqualificazione del cluster, anche nella prospettiva di istituire comunità energetiche (Fig. 25).

I risultati ottenuti da una prima applicazione degli indici evidenziano l'importanza di integrare le politiche di gestione e rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico nella pianificazione urbana, e di riconoscere il quartiere come la dimensione strategica per perseguire i modelli di città di prossimità e di città circolare (Fig. 26). Infatti, in quartieri è divisa la città, per garantire una adeguata dotazione di servizi pubblici al cittadino e per favorire una costante e attenta analisi dei fabbisogni.

In questo senso, il patrimonio immobiliare pubblico può essere funzionale a garantire un'equa distribuzione dei servizi pubblici e delle funzioni urbane, contrastando la grave dicotomia tra zone centrali e periferiche. Al contempo, lo stesso patrimonio, se interessato da interventi rigenerativi volti a migliorarne gli standard architettonici e ambientali, può supportare il progetto di comunità energetiche.

Gli esiti dell'applicazione della metodologia nella città di Cagliari (Balletto et al., 2022e), impegnata nell'adeguamento del Piano Urbanistico Comunale, incoraggiano il proseguo della ricerca, anche in virtù degli intendimenti del piano di ripresa e resilienza (PNRR) e del piano di transizione ecologica-energetica (PPN e JTF).

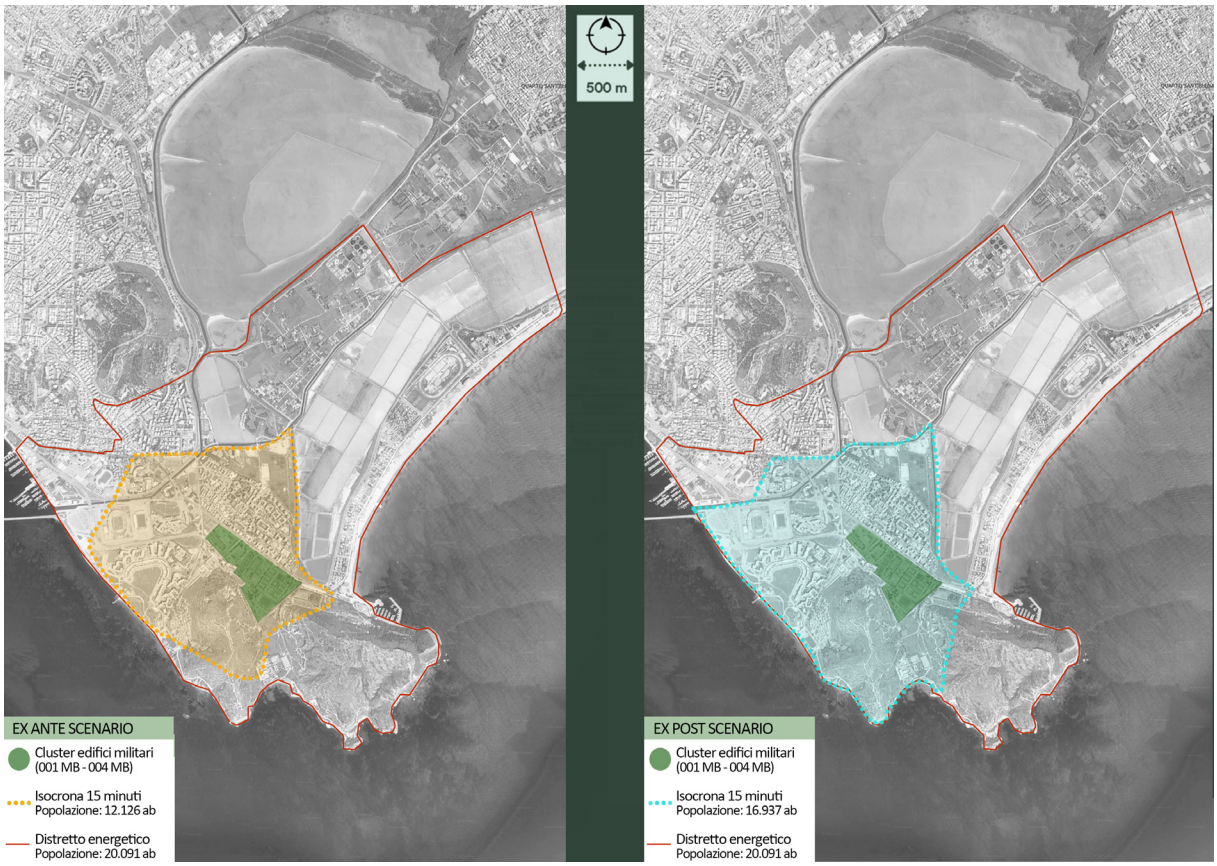

Figura 25 - Isocrona 15 min a piedi (scenario ex ante ed ex post) relativa all'agglomerato di edifici militari all'interno del perimetro distrettuale del REC. Elaborazione dell'autore, 2022. Fonte: (Balletto et al., 2022e).

Note

(1) I paragrafi del Capitolo V riportano buona parte degli esiti dell'attività di ricerca condotta dalla'autore presso il DICAAR - Università degli Studi di Cagliari, finalizzata ad analizzare opportunità e prospettive di gestione e pianificazione dell'asset pubblico nelle città metropolitane italiane nell'ambito delle seguenti Borse di ricerca:

-"Il ruolo del patrimonio immobiliare pubblico nella Governance urbana e metropolitana della città di Cagliari" (anno 2020), di cui la prof.ssa Ginevra Balletto è stata Responsabile scientifico. Progetto di ricerca: "Studio paesaggistico – ambientale riferito alle iniziative SUAP di Castiadas n. 01/2013 del 08.04.2013 e SUAP n. 15 del 22.12.2015 della struttura alberghiera la Villa del Re, Comune di Castiadas". Data stipula della Convenzione: 01/08/2019 finanziato da Le Palme S.r.l.". Responsabile Scientifico: Prof.ssa Ginevra Balletto (DICAAR);

-"Ricerca e catalogazione del patrimonio immobiliare dismesso nell'ambito della Città Metropolitana di Cagliari" (anno 2021), di cui la prof.ssa Ginevra Balletto è stata Responsabile scientifico. Progetto di ricerca: "Investigating the relationships between knowledge-building and design and decision-making in spatial planning with geodesign" finanziato dalla Fondazione di Sardegna – Annualità 2018. Responsabile Scientifico del progetto Prof. Michele Campagna (DICAAR).

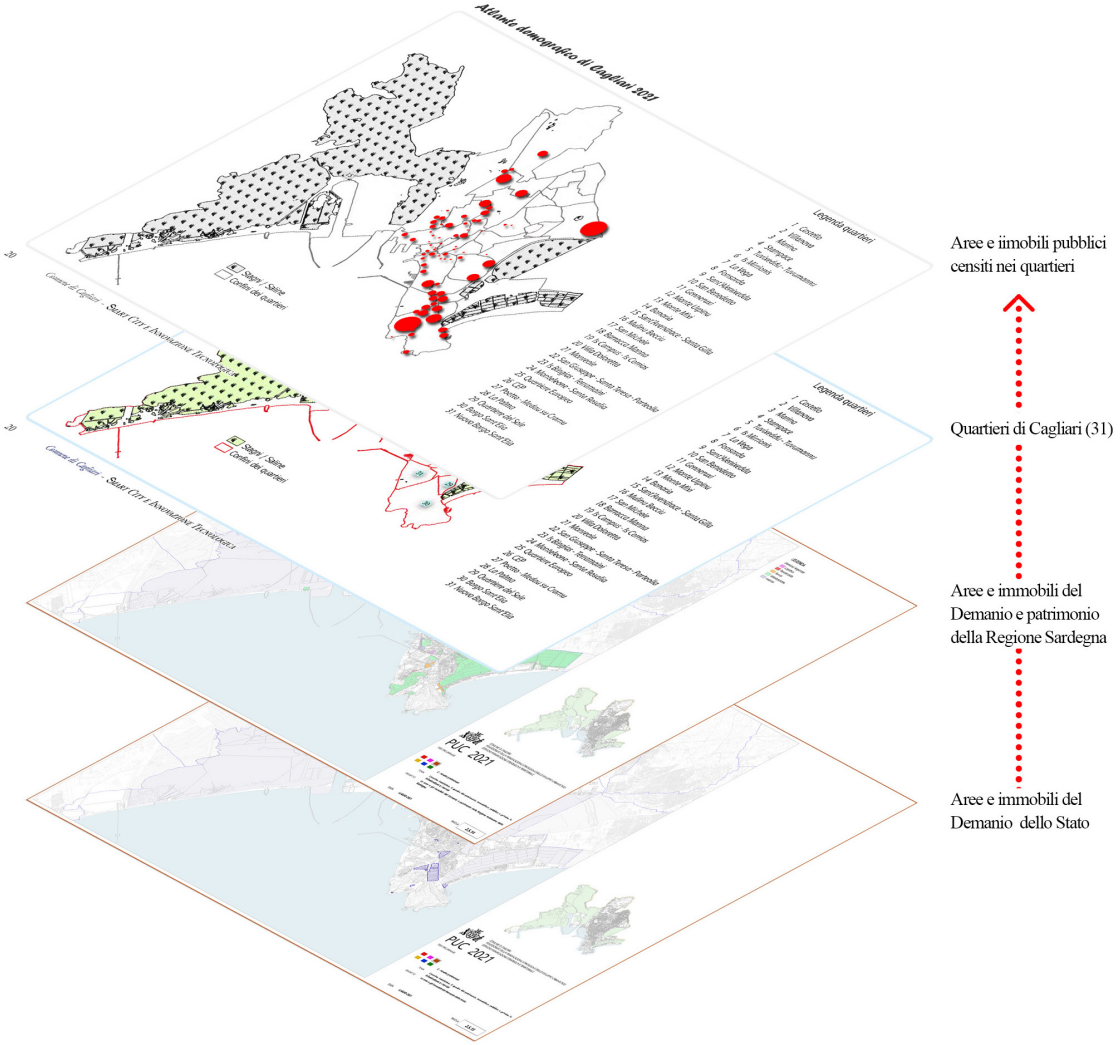

Figura 26 - Ricognizione del patrimonio pubblico a scala di quartiere nella città di Cagliari, a partire dai dati del Piano urbanistico Comunale (Comune di Cagliari, 2021) e dell'Atlante Demografico di Cagliari (Comune di Cagliari, 2022). Elaborazione dell'autore, 2022. Fonte: (Balletto e Ladu, 2022).

(2) Il presente paragrafo riporta buona parte degli esiti dell'attività di ricerca condotta dall'autore presso il DICAAR - Università degli Studi di Cagliari, nell'ambito della Borsa di Ricerca dal titolo "Analisi degli spazi urbani pubblici della città metropolitana di Cagliari" (anno 2021), di cui il dott. Luigi Mundula è stato Responsabile scientifico. La Borsa è parte del Progetto di ricerca "Investigating the relationships between knowledge-building and design and decision-making in spatial planning with geodesign" finanziato dalla Fondazione di Sardegna – Annualità 2018. Responsabile Scientifico del progetto Prof. Michele Campagna(DICAAR).

(3) L'indice è calcolato utilizzando un numero di indicatori che è passato da 32 a 36. I 36 indicatori sono stati suddivisi nelle seguenti macrocategorie: struttura sportiva, sport di squadra, sport individuali, sport e società e malus covid. Quest'ultima macrocategoria comprende il nuovo insieme dei quattro indicatori riconducibili all'effetto COVID-19, che concorre "in negativo" alla determinazione dell'indice generale. Essa ha un peso complessivo pari al 20 per cento.

(4) Enciclopedia Treccani, Homepage: https://www.treccani.it/ (Ultimo accesso: 28/09/2022).

(5) Il set di indicatori è stato proposto dal Prof. Emilio Ghiani (DIEE, Università di Cagliari). Fonte: (Balletto et al., 2022e).

(6) I CAM sono stati introdotti con l'art. 18 della L. 221/2015 e, successivamente, con l'art. 34 recante Criteri di sostenibilità energetica e ambientale del D.Lgs. 50/2016 Codice degli appalti (modificato dal D.Lgs. 56/2017), che ne hanno reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti.

(7) Nel corso dell'attività di ricerca dottorale, conclusasi nel febbraio del 2019 con la discussione della tesi dal tutolo "Rigenerazione del paesaggio urbano. Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico. Cagliari come caso applicativo", è stato condotto un lavoro di ricognizione del patrimonio di edifici appartenenti al Demanio e ad altri enti, istituzioni e organismi pubblici, classificabili in base alla funzione che svolgono per la città di Cagliari e per il più vasto territorio. Apposite schede sono state elaborate per alcuni immobili appartenenti al sistema universitario, scolastico e militare.

(8) Per la revisione del Piano Particolareggiato del Centro storico (PPCS) l'amministrazione comunale si è avvalsa della consulenza scientifica del DICAAR. La collaborazione ha riguardato principalmente la definizione della struttura e dei dispositivi del piano; l'elaborazione delle norme tecniche di attuazione; l'approfondimenti in tema di vuoti urbani, cinta murata, verde storico e spazi aperti (pubblici e privati); approfondimenti in tema di arredo urbano. Il PPCS è entrato in vigore il 19/01/2017 a seguito della pubblicazione sul Buras n° 4 - parte terza - del 19/01/2017.

Riferimenti bibliografici

Abis E., Ladu M. (2015a) Il paesaggio della città pubblica. Il patrimonio immobiliare e il sistema del verde nella città storica. In Abis E., a cura di, Paesaggio storico urbano. Progetto e qualità per il castello di Cagliari. Gangemi, Roma, pp. 266-299.

Abis E., Ladu M. (2015b) Guidelines for Recovering and Enhancing the Historic and Contemporary Landscape of Public Places. In Cultural heritage. Possibilities for spatial and economic development. Proceedings. Zagreb, Croatia, 22-23 October. University of Zagreb, Faculty of Architecture, pp. 250-255.

Allam Z., Nieuwenhuijsen M., Chabaud D., Moreno C. (2022) The 15-minute city offers a new framework for sustainability, liveability, and health. The Lancet Planetary Health, 6(3), e181-e183.

Balducci A. (2020) I territori fragili di fronte al Covid. Scienze del Territorio, 169-176.

Balletto G, Borruso G (2018a) Sport and City. The case of Cagliari's new stadium (Sardinia – Italy). Proceedings of the 22nd IPSAPA/ISPALEM International Scientific Conference Aversa/Caserta (Italy) July 2nd – 3rd, 2018.

Balletto G., Borruso G, (2018b) Sport & the City: Forma ed effetti territoriali. In Atti della XXII Conferenza Nazionale ASITA, Bolzano, 27-29/11/2018. ASITA, pp. 67-74.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Borruso G. (2020c) Una proposta per la valutazione quali-quantitativa dei grandi complessi immobiliari pubblici a supporto di una Walkable City. Il caso della città di Cagliari (Sardinia, Italy). Urbanistica Informazioni, 289 s.i., sessione 04: 1-7.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Borruso G. (2021a) A Methodological Approach on Disused Public Properties in the 15-Minute City Perspective. Sustainability, 13(2), 593.

Balletto G., Borruso G., Milesi A., Ladu M., Castiglia P., Dettori M., Arghittu A. (2021e) Sport-City Planning. A Proposal for an Index to Support Decision-Making Practice: Principles and Strategies. In International Conference on Computational Science and Its Applications. Springer, Cham, pp. 255-269.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Campisi T. Borruso G. (2021g) Walkability and city users. Critical analysis of opportunities and risks. En SUPTM 2022: 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management, 17–19 Jan 2022.

Balletto G. (2022) Some reflections between city form and mobility. TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment, 7-15.

Balletto G., Ladu M. (2022) Il patrimonio pubblico nella transizione ecologica-energetica. Urbanistica Informazioni. In corso di pubblicazione.

Balletto G., Ladu M., Milesi A., Camerin F., Borruso G. (2022b).Walkable City and Military Enclaves: Analysis and Decision-Making Approach to Support the Proximity Connection in Urban Regeneration. Sustainability, 14(1), 457.

Balletto G., Ladu M., Camerin F. (2022c) Sustainable Urban Mobility Planning and Walkability in the Post Pandemic era. Assessing the Role of Urban Enclaves. In: Gervasi, O., Murgante, B., Misra, S., Rocha, A.M.A.C., Garau, C. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022 Workshops. ICCSA 2022. Lecture Notes in Computer Science, vol 13380. Springer, Cham, pp 257–266.

Balletto G., Borruso G., Ladu M., Milesi A., Tagliapietra D., Carboni L. (2022d) Smart City and Industry 4.0: New Opportunities for Mobility Innovation. In: Gervasi, O., Murgante, B., Misra, S., Rocha, A.M.A.C., Garau, C. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022 Workshops. ICCSA 2022. Lecture Notes in Computer Science, vol 13378. Springer, Cham, pp 473–484.

Balletto G., Ladu M., Camerin F., Ghiani E., Torriti J. (2022e) More Circular City in the Energy and Ecological Transition: A Methodological Approach to Sustainable Urban Regeneration. Sustainability 2022, 14, 14995.

Berlingieri F., Triggianese M. (2020) Post-pandemia e morfologia urbana. Prospettive preliminari di ricerca degli impatti spaziali sulla sfera pubblica.

Biennale dello Spazio Pubblico (BSP) (2013) Carta dello Spazio Pubblico. Adottata a Roma, sessione conclusive della II Biennale dello Spazio Pubblico, 18 maggio 2013: http://www.biennalespaziopubblico.it/la-carta-dello-spazio-pubblico/

Blečić I., Congiu T., Fancello G., Trunfio G. A. (2020) Planning and design support tools for walkability: A guide for urban analysts. Sustainability, 12(11), 4405.

Bonetti E. (1975) La struttura gerarchizzata dei centri al dettaglio di un contesto urbano e il comportamento del consumatore. In Scritti in onore di Ugo Caprara. Vallardi, Milano, pp. 519–540.

Borruso G., Porceddu A. (2009) A Tale of Two Cities: Density Analysis of CBD on Two Midsize Urban Areas in Northeastern Italy. In Murgante B., Borruso G., Lapucci A., Eds., Geocomputation and Urban Planning. Studies in Computational Intelligence, vol 176. Springer, Berlin, Heidelberg.

Borsari A., Lombardi P., Moghadam S. T. (2021) Abitare la prossimità: indicatori e scenari post-COVID per la riprogettazione delle città post-pandemiche alla scala del quartiere. In Il Piemonte delle Autonomie. Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione, Anno VIII, Numero 2.

Campisi T., Ignaccolo M., Inturri G., Tesoriere G., Torrisi V. (2021) Evaluation of walkability and mobility requirements of visually impaired people in urban spaces. Research in Transportation Business & Management, 40, 100592.

Caragliu A. A. (2022) La città dei 15 minuti: Una moda di gran richiamo mediatico?. ARCIPELAGO-MILANO, pp. 1-8.

Carra M., Rossetti S., Tiboni M., Vetturi D. (2022) Urban regeneration effects on walkability scenarios. TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment, 101-114.

Carrus A. S., Galici M., Ghiani E., Mundula L., Pilo, F. (2021) Multi-Energy Planning of Urban District Retrofitting. In 2021 International Conference on Smart Energy Systems and Technologies (SEST), pp. 1-6.

Circle Economy (2021) The Circular Gap Report 2021. Platform for Accelerating the Circle Economy (PACE), World Research Institute, Washington, DC.

Chiri G. M., Cherchi P. F. (2022) L'etica della ripartenza: i territori fragili-introduzione al tema. In Cocco G.B. e Dessì A. (a cura di). Territori dell'architettura: continuità e fragilità nel progetto contemporaneo. Quodlibet Studio. ProArch. Studi e Ricerche, 94-99.

Clark P., Niemi M., Niemelä J. (2018) Sport, Recreation and Green Space in the European City (Vol. 16). BoD-Books on Demand.

Colavitti A. M., Floris A., Serra S. (2021) Nuove prospettive per la rigenerazione urbana e territoriale. Il riuso del patrimonio militare dismesso tra regimi di tutela e opportunità di sviluppo. In Camerin F. e Gastaldi F. (a cura di), Rigenerare le aree militari dismesse Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali. Maggioli editore, pp. 550-561.

Commissione Europea (2019) Communication from the Commission. The European Green, Brussels, 11.12.2019 COM (2019) 640 final.

Comune di Cagliari (2021) Piano urbanistico comunale in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), nella sua stesura preliminare. Tavola 2.5.14_IMMOBILI DEMANIO REGIONALE; Tavola 2.5.15_IMMOBILI DEMANIO STATALE.

Comune di Cagliari (2022) Atlante demografico di Cagliari 2021. Tav 1.1 Popolazione residente - Serie storica.

Cutini V. (2010) La rivincita dello spazio urbano. L'approccio configurazionale allo studio e all'analisi dei centri abitati. Edizioni Plus, Pisa.

Cutini V., Di Pinto V., Rinaldi AM., Rossini F. (2020) Proximal Cities: Does Walkability Drive Informal Settlements? Sustainability, 12(3):756.

Dalvi M.Q. and Martin K.M., (1976) The measurement of accessibility: some preliminary results. Transportation, 5(1), pp.17-42.

Dettori M., Deiana G., Balletto G., Borruso G., Murgante B., Arghittu,A., ... Castiglia P. (2021) Air pollutants and risk of death due to COVID-19 in Italy. Environmental Research, 192, 110459.

Ellen MacArthur Foundation, SUN, McKinsey Centre for Business and Environment (2015) Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe. Report published by Ellen MacArthur Foundation.

Fabris L. M. F., Balzarotti R. M., Semprebon G., Camerin F. (2020) New Healthy Settle-ments Responding to Pandemic Outbreaks. Approaches from and for the Global City.

Fancello G. (2021) Paradigmi della mobilità sostenibile nelle grandi aree urbane. In Mundula L. (a cura di) Energie della e per la città. International Smart Cities School 2020. Tomorrow's cities 1, pp. 137-145.

Frischmann B. M., Marciano A., Ramello G. B. (2019) Retrospectives: Tragedy of the Commons after 50 Year. Journal of Economic Perspectives, 33(4), 211-28.

Gallitano G., Leone M., Lotta F. (2021) Accessibilità post-pandemia: riflessioni sullo spazio pubblico. Ri-Vista. Research for landscape architecture, 19(1), 242-255.

Gerundo R., Marra A., Grimaldi M. (2022) A Preliminary Model for Promoting Energy Communities in Urban Planning. In INTERNATIONAL SYMPOSIUM: New Metropolitan Perspectives. Springer, Cham, pp. 2833-2840.

Giannattasio C. (2020) A) PRIS (ON). Proposte per il riuso del patrimonio carcerario dismesso della Sardegna. In AA.VV., a cura di, Università di Cagliari e Fondazione di Sardegna: un percorso comune nella ricerca. UnicaPress, pp. 133-137.

Hakim A.A., Petrovitch H., Burchfiel C.M., et al. (1998) Effects of walking on mortality among nonsmoking retired men. NE J. Med. 338, 94–99.

Hallal P.C., Andersen L.B., Bull F.C., Guthold R., Haskell W., Ekelund U. (2012) Global physical activity levels: surveillance progress, pitfalls, and prospects. Lancet 380, 247–257.

Hardin G. (1968) The Tragedy of the Commons. Science, 162(3859), 1243-48.

Harris C. D., Ullman E. L. (1945) The nature of cities. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 242(1), 7-17.

Harris S., Weinzettel J., Bigano A., Källmén A. (2020) Low carbon cities in 2050? GHG emissions of European cities using production-based and consumption-based emission accounting methods. Journal of Cleaner Production, 248, 119206.

Heller M. A. (1998) The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets. Harvard law review, 111, 621-688.

Il Sole 24 ore, Lab 24 – indice di sportività: https://lab24.ilsole24ore.com/indiceSportivita/ (Ultimo accesso: 5/12/2022).

Il Sole 24 ore, Lab 24 – ecosistema urbano: https://lab24.ilsole24ore.com/ecosistema-urbano/ (Ultimo accesso: 5/12/2022).

ISPRA (2017) XIII Rapporto Qualità dell'ambiente urbano-Edizione 2017.

ISTAT, Homepage: https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0 (Ultimo accesso: 28/09/2022).

ISTAT (2017) Statistiche report. La pratica sportiva in Italia. Anno 2015. Istituto nazionale di statistica, Roma.

ISTAT (2021) Rapporto Bes 2021. Scaricabile al seguente link: https://www.istat.it/it/archivio/269316 (Ultimo accesso: 28/09/2022).

ISTAT (2022a) Rapporto Bes 2021. Il Benessere Equo e sostenibile in Italia. Scaricabile al seguente link: https://www.istat.it/it/archivio/269316 (Ultimo accesso: 28/09/2022).

ISTAT (2022b) Rapporto Bes 2021. Il Benessere Equo e sostenibile in Italia. Dashboard per la visualizzazione e l'analisi degli indicatori: https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/BES2021_/Regione?publish=yes (Ultimo accesso: 29/09/2022).

Jasiński A. (2020) Public space or safe space–remarks during the COVID-19 pandemic. Technical Transactions, 117(1).

Kirchherr J. (2022) Circular economy and growth: A critical review of "post-growth" circularity and a plea for a circular economy that grows. Resources, Conservation and Recycling, 179, 1-2.

Ladu M. (2016) A cultural approach to the Historic Urban Landscape of Cagliari. Strategies of reuse and network for a new life of the public city. In Amoêda R., Lira S., Pinheiro C. (eds.), Heritage 2016. Proceedings of the 5th International Conference on Heritage and Sustainable Development, Volume 1. Lisbon, Portugal. 12-15 July. Green Lines Institute for Sustainable Development, pp. 867-875.

Ladu M. (2019) Rigenerazione del paesaggio urbano. Politiche, strumenti e pratiche di intervento sul patrimonio costruito storico. Cagliari come caso applicativo. Tesi di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura. Università degli Studi di Cagliari.

Ladu M., Balletto G., Borruso G. (2019a) Sport and Smart Communities. Assessing the Sporting Attractiveness and Community Perceptions of Cagliari (Sardinia, Italy). In Misra S. et al. (eds) Computational Science and Its Applications – ICCSA 2019. ICCSA 2019. Lecture Notes in Computer Science, vol 11624. Springer, Cham, pp. 200-215.

Ladu M., Milesi A., Mei G., Borruso G., Balletto G. (2019d) L'economia circolare nel settore delle costruzioni. Strumenti geospaziali a supporto delle decisioni. In Atti della XXIII Conferenza Nazionale ASITA, 12-14 novembre 2019, Trieste, pp. 603-610.

Ladu M., Balletto G., Borruso G. (2019e) Sport and the city, between urban regeneration and sustainable development. TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment, 12(2): 157-164.

Ladu M., Balletto G., Milesi A., Borruso G. (2021a) Mercato delle costruzioni e organizzazione spaziale nell'economia circolare dei CDW. Un modello applicato al nuovo Stadio di Cagliari (Sardegna, Italia). In AA. VV., Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società italiana degli Urbanisti DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino 17-18 Giugno 2021, Vol. 02 - Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma Milano, pp. 131-137.

Ladu M., Milesi A., Balletto G., Borruso G. (2021c) Urban enclaves and accessibility. The role of walkability in sustainable urban mobility planning. En SUPTM 2022: 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management, 17–19 Jan 2022.

Ladu M. (2022a) Sport e salute nella città post pandemia. Il valore dello spazio urbano. Urbanistica Informazioni, 302, 174-176.

Ladu M., Micelli E. (2022) Valori e metriche del costruito per la progettazione sostenibile e circolare della città. In Atti della XXIV Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti (SIU) dal titolo "Dare valore ai valori in urbanistica". Brescia, 23-24 Giugno 2022. – In corso di pubblicazione.

Legambiente (2021) Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città, 2021: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/EcosistemaUrbano2021.pdf (Ultimo accesso: 28/09/2022).

Lindsey I., Darby P. (2018) Sport and the Sustainable Development Goals: Where is the policy coherence?. International Review for the Sociology of Sport.

Mangialardo A., Micelli E. (2017) Rethinking the construction industry under the circular economy: principles and case studies. In International conference on Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions. Springer, Cham, pp. 333-344.

Mareggi M. (2020) Perché mettere (ancora) lo spazio aperto al centro del progetto urbanistico per il territorio contemporaneo. In. Mareggi M., a cura di, Spazi aperti. Ragioni e piani urbanistici. Planum Publisher, pp. 13-46.

Meninno C. (2020) Enclavi commerciali trasformazioni architettoniche, urbane e territoriali. In Meninno C. e Rodani V. The shopping center as/is a meeting place. GECA Srl - San Giuliano Milanese (MI) per EUT Edizioni Universitarie Trieste, pp. 19-27.

Ministero della Difesa (2019) Caserme verdi, Esercito. Studio per la realizzazione di grandi infrastrutture. Supplemento al numero 3 di Rivista militare. Difesa Servizi S.p.A: http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/editoria/Rivista-Militare/Documents/2019/3/FASCICOLO_Caserme_Verdi_web.pdf (Ultimo accesso: 23/09/2022).

Moreno C. (2016) La Ville du Quart D'heure: Pour un Nouveau Chrono-Urbanisme.

Moreno C., Allam Z., Chabaud D., Gall C., Pratlong F. (2021) Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities. Smart Cities, 4 (1), 93-111.

OMS (2013) Global action plan for the prevention and control of NCDs 2013-2020.

Petti A. (2007) Arcipelaghi e enclave: architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo. Pearson Italia Spa.

Phillips W.T., Pruitt L.A., King A.C. (1996) Lifestyle activity. Current recommendations. Sports Med. 22, 1–7.

Pozoukidou G., Chatziyiannaki Z. (2021) 15-Minute City: Decomposing the new urban planning eutopia. Sustainability, 13(2), 928.

Sbetti N. (2020) Per una storia dello sport (popolare) in Italia. Passato e presente: rivista di storia contemporanea, 111 (3), 48-65.

Scally G., Black D., Pilkington P., Williams B., Ige-Elegbede J., Prestwood, E. (2021).The Application of 'Elite Interviewing'Methodology in Transdisciplinary Research: a Record of Process and Lessons Learned during a 3-Year Pilot in Urban Planetary Health Research. Journal of Urban Health, 1-11.

Sepe M. (2021) Covid-19 pandemic and public spaces: improving quality and flexibility for healthier places. Urban Design International, 26(2), 159-173.

SNPA (2021). Consumo di Suolo, Dinamiche Territoriali e Servizi Ecosistemici. Edizione 2021— Report SNPA n. 22/2021. Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Roma.

Smith A., Ritchie B. W., Chien P. M. (2019) Citizens' attitudes towards mega-events: A new framework. Annals of Tourism Research, 74, 208-210.

Soleti R. (2020) Progettare con il vuoto. Il ruolo strutturante dello spazio aperto. FAMagazine. Ricerche e progetti sull'architettura e la città (52-53), 103-107.

Speck J. (2018) Walkable City Rules: 101 Steps to Making Better Places. Island Press. Washington, DC, USA.

Strava Global Heatmap: https://www.strava.com/athlete/heatmaps (Ultimo accesso: 2019).

Strazzeri I. (2018) Introduzione alla Sociologia dello Sport. Lampi di stampa, Milano.

Suárez-Eiroa B., Fernández E., Méndez-Martínez G., Soto-Oñate, D. (2019) Operational principles of circular economy for sustainable development: Linking theory and practice. Journal of cleaner production, 214, 952-961.

Suchek N., Fernandes C. I., Kraus S., Filser M., Sjögrén H. (2021) Innovation and the circular economy: A systematic literature review. Business Strategy and the Environment, 30(8), 3686-3702.

Tiboni M., Rossetti S., Vetturi D., Torrisi V., Botticini F., Schaefer M. D. (2021) Urban Policies and Planning Approaches for a Safer and Climate Friendlier Mobility in Cities: Strategies, Initiatives and Some Analysis. Sustainability, 13(4), 1778.

Turner D., Carnicelli S. (2017) Lifestyle Sports and Public Policy, Routledge, London.

UNGA (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1

UN-Habitat (2020) UN-Habitat key message on COVID-19 and public space, UN-Habitat, Nairobi.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Urbanization Prospects: 2018. Revision. New York, United Nations.

Vazzoler N., Roveroni S. (2016) Luoghi centrali e spazi pubblici. la costruzione di reti di prossimità. EUT Edizioni Università di Trieste.

Waddel P., Berry B. J. L., Hoch I. (1993) The Intersection of Space and Built Form. Geographical Analysis, 25, 5-19.

Wang L., Tosi M.C., Villani C., Maroso S., Pellizer A., Aymonino A., Talamini G., (2018) Walkable Cities in High Density China Livable, Healthy and Sustainable. Tongji University Press, Shanghai.

Zoppi C., Curreli S. (2021) Carbone e pianificazione del territorio: retorica del declino e criticità della transizione energetica in Sardegna. Archivio di Studi Urbani e Regionali, LII 131(suppl.), 166–185.

VI

STRUMENTI. CITY DASHBOARD PER CONOSCERE, PROGRAMMARE, MONITORARE

6.1 Governance urbana e big data

Le dinamiche di trasformazioni che investono direttamente e indirettamente i territori, rendendo le città del ventunesimo secolo sistemi complessi, hanno reso necessario il passaggio dal governo alla governance urbana, che meglio si presta a integrare le tre dimensioni dello sviluppo (sociale, economica e ambientale) (EU, 2011; Indovina et al., 2015; Nel -lo et al., 2016). A partire dagli anni '90, le città hanno adottato diversi indicatori di performance per gestire e monitorare i molteplici aspetti dei sistemi urbani e, di conseguenza, per orientare i processi decisionali (Richiedei e Pezzagno, 2022). La definizione di indicatori e parametri per misurare la performance delle città, molti dei quali sviluppati secondo lo standard internazionale (ISO 37120:2018), testimonia una crescente consapevolezza circa l'importanza di perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, fra cui la salvaguardia dell'ambiente riveste un ruolo primario. Al contempo, si configura come un primo tentativo di attuazione dei principi di efficienza, responsabilità e trasparenza che dovrebbero contraddistinguere l'operato della pubblica amministrazione (Kitchin et al. 2015).

La quantità e la qualità dei big data relativi all'ambiente urbano, disponibili e potenziali, ha introdotto le politiche basate sull'evidenza - Evidence-based policy (EBP) - e un'urbanistica basata sui dati (Cairney 2016; Kitchin 2018). Andando oltre i metodi tradizionali per la costruzione e la raccolta di dati (censimenti, indagini e osservazioni), il progresso tecnologico ha offerto alle città nuovi approcci e strumenti per raccogliere e produrre automaticamente dati accurati e dinamici, spesso in tempo reale (McArdle et al. 2016; Barkham 2018), implementando così il paradigma della Smart City (Murgente et al. 2015; Dameri 2017; ISO 37122:2019).

Anche l'efficacia delle modalità di visualizzazione e comunicazione dei dati rappresenta un'importante sfida per il futuro (Few 2006; Vasudavan et al. 2019): fornire agli utenti finali (politici, stakeholder, cittadini) le informazioni in modo diretto, rapido e chiaro diviene precondizione per raggiungere gli obiettivi di responsabilità e trasparenza nella pubblica amministrazione e, quindi, per un'efficace azione di governo.

All'interno di questo quadro, le dashboard sono considerate tra i più potenti strumenti tecnologici per comunicare informazioni in modo semplice ed immediato (Few 2006). I dati che fotografano l'andamento dei vari aspetti dell'organismo urbano sono sempre più visualizzati tramite City Dashboard (CD) aperte a politici, amministratori, cittadini, utenti della città, consentendo di indirizzare e aggiornare costantemente l'azione politica, secondo criteri e obiettivi più appropriati per migliorare la qualità della vita (Mattern 2015; Balletto et al. 2018).

All'interno di una CD, più set e flussi di indicatori e big data vengono raccolti in un unico sistema, costantemente aggiornati, monitorati e visualizzabili attraverso apposite schermate. Gli utenti possono spesso interagire con i contenuti informativi, sovrapponendo e interrogando i dati forniti, e comprenderne le relazioni (Kitchin et al. 2016). Questo aspetto è fondamentale non solo per gestire le città in condizioni ordinarie ma anche per far fronte ad eventi straor-

dinari, come la recente emergenza sanitaria o i frequenti disastri causati dal cambiamento climatico. Infatti, le dashboard analitiche (analytical dashboards) si sono rivelate potenti strumenti per il mondo scientifico impegnato a comprendere le cause alla base della diffusione della pandemia da coronavirus (COVID-19) (Koubaa 2020), attraverso l'analisi dei dati sulla salute umana e sulle condizioni ambientali, comprendendone le dirette relazioni (Setti 2020; Roussel 2020; Conticini 2020).

In questo senso, anche i dati relativi al patrimonio immobiliare pubblico giocano un ruolo strategico nello sviluppo di una CD (Ladu, 2020b), specie se si considera che gestione dell'asset pubblico e sviluppo del territorio costituiscono un unicum concettuale (Ferracuti, 2015, p. 18).

6.1.1 Modelli di dashboard a confronto

In ambito internazionale sono state sviluppate diverse applicazioni per monitorare le prestazioni dei sistemi urbani, fra cui modelli di CD ad accesso aperto per fornire una panoramica completa sul comportamento delle città, attraverso l'utilizzo di dati statici e dinamici, ossia acquisti e forniti in tempo reale (Kitchin et al., 2015; Usurelu et al., 2017; Stehle et al., 2020) (Tab. 16).

È possibile fare una prima distinzione tra dashboard analitiche (analytical dashboards), che descrivono il sistema urbano nella sua interezza, e dashboard "prestazionali" (performance driven dashboards), utilizzate soprattutto per valutare il benchmarking dei servizi rispetto agli specifici target (McArdle et al., 2016) La seconda distinzione riguarda gli stili dell'interfaccia grafica con cui gli utenti interagiscono (Jing, 2019). Oltre al single one-page design, che fornisce l'informazione in un'unica schermata, tipico delle dashboard che puntano sul monitoraggio delle prestazioni, come la London City Dashboard, esiste lo stile drilldown, ossia a schede multiple, utilizzato per visualizzare e incrociare una serie di dati interconnessi, come nel caso della Dublin City Dashboard. Quest'ultima è un tipo di dashboard analitica lanciata nel 2014 per disporre di una panoramica della città attraverso un set di dati, forniti sia in forma statica e più tradizionale (dati della pubblica amministrazione) che in tempo reale (Usurelu et al., 2017).

Non a caso, quella della città di Dublino è una delle più complete CD a livello internazionale (Kitchin et al. 2016). Tale applicazione è composta da 11 moduli e numerose pagine web che raccolgono, analizzano e mostrano dati provenienti da diverse fonti, attraverso mappe interattive, grafici e applicazioni. La CD offre una panoramica della città in modo semplice e immediato grazie alla raccolta di informazioni aggiornate su diversi temi (trasporti, ambiente, industria, occupazione, alloggi, salute e criminalità) e collegamenti ad altri servizi e applicazioni esterne. Inoltre, la CD consente di elaborare report di performance che evidenziano risultati ed effetti delle politiche pubbliche adottate.

Oltre alle CD che fotografano l'evoluzione dell'organismo urbano con un livello di approfondimento più o meno elevato, esistono esempi di dashboard nate per monitorare specifici aspetti che interessano la città.

La città di Los Angeles dispone di una mappa interattiva per gestire in modo più strategico le proprietà pubbliche presenti nel proprio territorio (Tab. 16). Qui, il patrimonio immobiliare sottoutilizzato era considerato una risorsa per affrontare l'emergenza abitativa, offrire alloggi a prezzi accessibili e per promuovere iniziative di sviluppo economico. La dashboard delle proprietà pubbliche aiuta a comprendere le potenzialità di ogni immobile con riferimento alle caratteristiche del quartiere e, quindi, a proporre scenari futuri, anche attraverso il coinvolgimento della comunità locale. In riferimento ad altri contesti urbani sono state proposte dashboard per monitorare il profilo di valore del mercato immobiliare (Baiardi et al. 2019) e per stimare i budget annuali necessari per futuri interventi sugli edifici, nel breve e lungo periodo, consentendo così una più efficace programmazione delle risorse (Mathieu et al. 2019).

La possibilità di visualizzare a colpo d'occhio le informazioni sulla condizione dell'intero portafoglio immobiliare e di interagire con numerosi contenuti tramite link

ad altri servizi e applicazioni esterne, permette di comprendere le relazioni dirette tra il patrimonio pubblico e gli aspetti urbanistici e ambientali della città contemporanea. In questo senso, le CD sono concepite come potenti strumenti cognitivi a supporto di una efficace gestione del patrimonio immobiliare pubblico e, più in generale, di una governance urbana sostenibile (Gray et al. 2016; Lock et al. 2019; Engin et al. 2019). Infatti, tali strumenti di raccolta e monitoraggio dei dati sono fondamentali per governare una serie di dinamiche, tra qui i processi di urbanizzazione e impermeabilizzazione del suolo, soprattutto in Italia, dove si verifica una crescente trasformazione del territorio per lo sviluppo urbano (SNPA, 2021).

Tabella 16 - Modelli di visualizzazione e principali contenuti di applicazioni (app Dashboard) e CD in ambito internazionale. Elaborazione dell'autore.

	Graphical user interface styles	Type of data (*Real-time Data; Static and Dynamic Data*)
Dashboard apps		
Real-time Environmental Data Dashboard in Hong Kong (1)	Single screen dashboard	*Real-time Data* - Concentration of NO2, O3, SO2, CO, PM2.5, PM10 for past 24 Hours - Air Quality Health Index (AQHI) - Temperature and Temperature Chart
Housing Densities Dashboard in the City of Saratoga Springs, UT (2)	Single screen dashboard	*Real-time Data* - Recorded residential units by year - Percentage of recorded units in relation to different family unit types - Total Recorded Units and Total Built Units - Available Single Family and Available Multi-Family
Property Development Explorer Dashboard in the City of Yakima, WA (3)	Single screen dashboard	*Real-time Data* - Property Count by Zoning Category - In or Out of Floodplain - Property List Sorted by Acres - Property Statistics in Map View and Property Count Representing
Property Panel in the City of Los Angeles (4)	Single screen dashboard	*Real-time Data* - Select District: Congressional District; State Senate District; State Assembly District; County Board of Supervisors District - Total publicly - owned properties (No.) and Total area (Acres) - Percentage of properties in relation to the Entity Ownership
City Dashboards		
London City Dashboard (5)	Single screen dashboard	*Real-time Data* Weather; Traffic; Tube line status; London cycle hire; Air pollution; BBC London news; OpenStreetMap updates; Twitter trends for London; London news and events; London universities
Dublin City Dashboard (6)	Drilldown style	*Real-time Data* 1 Module. DUBLIN OVERVIEW: Transport; Environmental Indicators; Industry, Employment & Labour Market; Housing Indicators; Health & Crime *Static Data - existing datasets & Dynamic Data – series data (temporal phase: monthly, quarterly or annually)* 10 Modules. HOW'S DUBLIN DOING?; DUBLIN REAL TIME; DUBLIN MAPPED; DUBLIN PLANNING; DUBLIN NEAR TO ME; DUBLIN HOUSING; DUBLIN REPORTING; DUBLIN DATA STORES; DUBLIN APPS; DUBLIN BAY DASHBOARD

6.2 Il contesto italiano. Criticità e prospettive

Negli ultimi decenni, la gestione dell'asset pubblico è andata a intrecciarsi sempre più con l'applicazione delle teorie di New public management e di Public governance (Kaganova, 2006; Marona et al., 2018), che hanno introdotto principi alla base di una profonda ristrutturazione della pubblica amministrazione (efficienza, efficacia decentramento, responsabilità, trasparenza etc.).

Infatti, dopo una lunga fase storica che ha visto l'approccio e l'operato del soggetto pubblico meno performante rispetto a quello dei privati nella gestione del portafoglio immobiliare (Simons, 1994), i governi nazionali e locali hanno compreso l'importanza di adottare un approccio strategico alla gestione dei propri beni, al fine di garantire una migliore offerta dei servizi e delle infrastrutture pubbliche, espressione di una buona performance amministrativa (Manase, 2015; Trojanek 2015; Constantin, 2018). Ricerche internazionali hanno riconosciuto come principale criticità alla base di questo ritardo il deficit conoscitivo sul patrimonio, andando a stilare vere proprie linee guida e raccomandazioni per la costruzione degli inventari (13) (Randazzo et. al, 2016), un'operazione che oggigiorno deve necessariamente avvalersi del contributo delle nuove tecnologie informatiche (Kummerow et. al, 2005). Il deficit conoscitivo è stato considerato da più parti come il principale problema di natura strutturale nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico anche in Italia (Falanga et. al. 2013; Gaeta e Savoldi, a cura di, 2013; Manzo, 2015).

Per far fronte a questo problema, negli ultimi decenni sono state portate avanti importanti iniziative per migliorare la conoscenza e promuovere la valorizzazione del patrimonio dello Stato da parte dei principali organismi pubblici. Si pensi al progetto "Patrimonio della PA" del Dipartimento del Tesoro (DT), analizzato nel successivo paragrafo, e il successivo DL 14 marzo 2013 n. 33, che obbliga le pubbliche amministrazioni a pubblicare un elenco degli immobili in loro possesso (di proprietà o utilizzati) e le politiche di gestione adottate.

Tuttavia, a livello locale persistono alcune criticità (Ladu, 2018a; Ladu et. al, 2019b): sono ancora tante le amministrazioni comunali che non conoscono tutti i beni in loro possesso, che non dispongono dei dati e delle informazioni necessarie per garantirne l'efficace gestione, che non hanno provveduto ad aggiornare la propria strumentazione tecnica per raccogliere aggiornare monitorare e condividere la conoscenza sui beni. Eppure, le Tecnologie per l'Informazione e la Comunicazione (TIC) sono diventate uno strumento indispensabile per garantire una gestione del patrimonio efficiente e strategica (Haynes et. al, 2017). In particolare, l'uso di nuove tecnologie e di sistemi informativi geografici (GIS) consente il passaggio dai tradizionali inventari dei beni, elenchi statici, a sistemi di gestione della proprietà con banche dati dinamiche, che meglio si prestano a supportare la gestione dell'asset pubblico e i processi decisionali di governance (Ralphs et al, 2003; Deakin, 2019).

All'interno di questo quadro, nell'ambito di una più ampia attività di ricerca incentrata sullo sviluppo di approcci e metodi per garantire un'efficace gestione dell'asset pubblico, è stato portato avanti uno studio articolato in tre fasi:

-la prima, dedicata all'analisi e al confronto tra progetti di ricognizione, censimento e costruzione di banche dati sul patrimonio, realizzati da amministrazioni di livello centrale e locale in ambito italiano;

-la seconda, dedicata alla definizione del set di dati necessari a descrivere in maniera esaustiva l'asset pubblico in termini quantitativi e qualitativi (caratteristiche intrinseche ed estrinseche del singolo bene, output relativi all'intero portafoglio immobiliare), acquisendo e integrando i dati emersi dall'analisi condotta nella fase precedente;

-la terza, incentrata sullo sviluppo del framework di una dashboard per la gestione del patrimonio, in linea con i principi della dashboard circolare (circular dashboard), definita da Balletto et al. (2018, p. 656) come:

«the process of data gathering, processing and organization of decision makers and users for planning purposes. In this domain the information obtained from the dashboard is used to evaluate urban performances and calibrate further and future city actions».

6.2.1 Dall'inventario delle proprietà pubbliche al geoportale

La difficoltà nel reperire e organizzare in maniera sistemica non solo i dati relativi alle caratteristiche intrinseche del bene, ma anche le informazioni sulle relazioni che questo instaura con il contesto di riferimento, ha accomunato per lungo tempo le amministrazioni centrali e locali (Magistà, 2007).

Oltre all'istituzione dell'Agenzia del Demanio, organismo deputato alla gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, un'importante svolta si è avuta con l'introduzione dei sistemi informativi territoriali (SIT) all'interno delle pubbliche amministrazioni, che ha consentito di organizzare in maniera più efficace l'informazione. Ad oggi, come illustrato nel Capitolo II, si annoverano importanti progetti di ricognizione, censimento e catalogazione del patrimonio nazionale per supportare le politiche di gestione e valorizzazione degli asset pubblici, in linea con le esigenze delle comunità.

Un altro passo avanti si è avuto con l'introduzione dell'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di pubblicare i dati relativi ai propri beni immobili e alla loro gestione per garantire la trasparenza amministrative (Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". Art. 30. Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio).

Tra i principali progetti di censimento e catalogazione del patrimonio nazionale (e non solo) si segnalano il Progetto "Patrimonio della PA", il Portale OpenDemanio e il portale investinitalyrealestate.it.

Tali progetti sono stati oggetto di un'analisi volta a metterne in luce i seguenti aspetti (Tab. 17):

-il soggetto proponente del progetto;
-il tipo di strumento adottato: banche dati, portali etc.;
-il soggetto pubblico proprietario della categoria di beni censiti;
-la descrizione dei singoli cespiti, facendo una distinzione tra le caratteristiche intrinseche, proprie del singolo bene, e quelle estrinseche, che dipendono dal contesto urbano e territoriale nel quale il bene si inserisce;
-gli output in riferimento all'intero portafoglio immobiliare, ossia il dato totale riferito a numero, superficie, valore economico, condizione d'uso;
-i servizi offerti dallo strumento: visualizzazione, consultazione e interrogazione; output/indicatori sulla gestione dell'intero portafoglio immobiliare (numero di cespiti, superficie, valore economico, condizione d'uso); eventuali sezioni dedicate a bandi e call for proposals.

Patrimonio della PA .

Il Progetto "Patrimonio della PA" (MEF, Homepage) è stato avviato nel 2010 ai sensi dell'art. 2, comma 222, della Legge 191/2009. Nell'ambito di questo progetto, il Dipartimento del Tesoro - MEF redige annualmente il censimento dei beni immobili pubblici al fine di costruire un sistema conoscitivo centralizzato, completo, analitico, sistematico e aggiornato delle componenti dell'attivo patrimoniale, una banca dati a supporto delle decisioni di policy di gestione e valorizzazione degli asset pubblici. Il progetto coinvolge circa 11.000 amministrazioni pubbliche, centrali e locali, chiamate ogni anno a comunicare e caricare su apposito applicativo i dati sui beni immobili (fabbricati e terreni), detenuti o utilizzati a qualunque titolo al 31/12 dell'anno precedente a quello in cui si svolge la rilevazione. Le informazioni richieste per ciascuna proprietà riguardano: localizzazione, dati catastali, titolo di utilizzo/possesso, proprietà, tipo di immobile, destinazione d'uso, profilo giuridico, superficie, epoca di costruzione, presenza

di vincoli, valore di mercato. Nell'applicativo sviluppato per la rilevazione è stato implementato il sistema patrimonio Gis (Geographic information system) per fornire la geolocalizzazione delle unità immobiliari e, quindi, consentire di associare ogni cespite alla rispettiva zona Omi (aree omogenee di mercato), definita annualmente dall'Osservatorio del mercato immobiliare (Omi) dell'Agenzia delle Entrate.

La pagina del Dip. del Tesoro dedicata al progetto contiene tre sezioni principali: "Rapporti annuali immobili", "Open data immobili PA", "Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico".

Infatti, sulla base dei dati dichiarati dalle amministrazioni, il Dip. del Tesoro elabora e pubblica un rapporto annuale che rivela superficie totale, stato di utilizzo e valore economico totale dell'intero portafoglio. Tuttavia, questo strumento non garantisce un tipo di informazione dinamica. Il più recente rapporto dà sinteticamente conto dei dati riferiti all'anno 2018 (MEF, 2021b) .

Tabella 17 - Confronto tra progetti di livello nazionale. Elaborazione dell'autore.

Elements of comparison		**Patrimonio della PA (7)**	**OpenDemanio (8)**	**Investinitaly (9)**
Institutional subject		DT - MEF (2010)	State Property Office (2015)	State Property Office (2016)
Technological tool		Database	Portal	Portal
Entity ownership	State	no	yes	yes
	Regions	yes	no	yes
	Municipalities	yes	no	yes
	Public Bodies, Offices	yes	no	yes
Intrinsic features of property	Type of property	yes	yes	yes
	Address	yes	yes	yes
	Entity ownership	yes	yes	yes
	Cadastral date	yes	no	yes
	Historical significance	yes	yes	yes
	Architectural features	yes	yes (mq)	yes
	State of maintenance	no	no	yes
	Urban planning policies and restrictions	yes	no	yes
	Occupation status	yes	yes	yes
	Economic value	yes	no	no
	Risk profile	no	no	yes
	Photo, video, floorplans	no	yes (only Photo)	yes
Extrinsic features of property	Location	yes	yes	yes
	Urban and territorial context	no	no	yes
	Urban policies	no	yes	yes
Outputs/KPI (for the overall PRE portfolio)	Total area of properties (mq)/ No. of properties	yes (Report 2018) (mq)	yes (No. of properties and % for Region)	no
	Total value (€)	yes (Report 2018)	yes (% for Region)	no
	State of use (%)	yes (Report 2018)	no	no
Web services	Data visualization	yes	yes	yes
	Data interrogation	no	no	yes
	Call section	no	yes	yes

La sezione "Open data immobili PA" contiene i dati comunicati dalle amministrazioni pubbliche, in formato aperto ed elaborabile (File CSV), mentre l'ultima sezione fornisce un metodo la valutazione del patrimonio immobiliare pubblico basata su criteri tecnici condivisi dai soggetti istituzionali operanti nel settore.

Dunque, i servizi offerti dal progetto riguardano la possibilità di consultare i dati forniti da ciascuna PA (file formato Excel) e il rapporto annuale.

Portale OpenDemanio.

Il Portale OpenDemanio (OpenDemanio – Consistenza e valore del patrimonio dello Stato) è stato avviato dall'Agenzia del Demanio per costruire una banca dati open source dedicata ai beni immobili dello Stato (fabbricati e aree) gestiti dalla stessa Agenzia. Il portale, articolato in tre sezioni principali (Consistenza e valore, Geolocalizzazione e Open Data) consente a cittadini, associazioni, enti territoriali e imprenditori di avere informazioni sempre aggiornate sui beni dello Stato e di diventare essi stessi promotori di progetti di investimento, recupero e riuso.

La sezione "Consistenza e valore" contiene i dati sintetici del portafoglio immobiliare gestito dall'Agenzia del Demanio, aggiornati annualmente e consultabili anche attraverso una mappa navigabile dell'Italia. Tali dati concernono il numero totale di beni (immobili e aree) presenti sul territorio nazionale (con la specifica per ciascuna regione), la distribuzione territoriale degli stessi, la loro categoria (patrimonio disponibile, patrimonio indisponibile, demanio artistico-storico) e il loro valore economico.

La sezione "Geolocalizzazione" contiene una mappa dei fabbricati che consente di visualizzarne la posizione, anche attraverso Google StreetView. Tutti i fabbricati sono corredati di scheda informativa con le caratteristiche principali come indirizzo, superficie e categoria di appartenenza. La mappa consente di avere piena consapevolezza del numero, del tipo e dello stato di avanzamento di numerose iniziative in corso nel territorio nazionale (cantieri per interventi edilizi, operazioni di razionalizzazione degli spazi e di Federal Building, protocolli, iniziative di federalismo culturale, nonché i bandi riferiti al progetto Valore Paese Fari e Valore Paese Cammini e Percorsi). Il rimando alle pagine web dedicate al progetto Valore Pese può essere intesa come una sezione "call" dedicata alle principali iniziative di valorizzazione promosse dallo Stato.

La sezione "OpenData" contiene tutti i dati sul patrimonio, disponibili in formato trasparente e aperto, scaricabili e utilizzabili dagli utenti.

Dunque, per quanto riguarda i servizi offerti, sebbene il portale consenta di visualizzare e scaricare i dati, non è possibile interrogare il sistema.

Portale investinitalyrealestate.it.

Il Portale investinitalyrealestate.it è un progetto che rientra tra le iniziative previste dal decreto "Sblocca Italia", finalizzate a favorire le opportunità di investimento sul patrimonio immobiliare pubblico presente in Italia (14) . In questo senso, il portale è stato pensato come una vetrina di promozione delle opportunità di investimento immobiliare tra le più rilevanti in termini di localizzazione, tipologia e dimensione, agevolando quindi l'incontro tra domanda e offerta e il confronto tra i vari stakeholders, pubblici e privati. Gli immobili sono proposti in vendita o in concessione a lungo termine.

Sebbene non possa considerarsi uno strumento conoscitivo ma, fondamentalmente, di promozione, tra i portali analizzati è quello più esaustivo per contenuti e design in quanto fornisce diverse tipologie di dati inerenti alle caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascun bene. Tra le caratteristiche estrinsche del bene si segnalano dati riguardanti l'ubicazione, l'impostazione del contesto urbano e territoriale, la presenza di politiche o progetti che possono riguardare direttamente il sito. Inoltre, il Portale fornisce diversi servizi web: consente di visualizzare i dati, di interrogare il sistema, di conoscere le modalità di acquisizione del bene nell'apposita sezione call/bandi. Nella scheda di ciascun immobile è indicata anche la procedura di dismissione. Non fornisce alcun output sull'intero portafoglio immo-

biliare perché si caratterizza come una vetrina di cespiti da immettere sul mercato e non come un portale per monitorare la gestione dell'asset pubblico.

Per quanto riguarda il livello locale (Tab. 18), sebbene molti comuni abbiano pubblicato l'elenco degli immobili pubblici sul proprio sito ufficiale, in linea con quanto stabilito dal d.lgs. n. 33/2013, non tutti sono ancora in possesso delle informazioni necessarie a garantire un'efficace gestione patrimoniale e guidare la pianificazione nel lungo periodo. Inoltre, nonostante molte città dispongano di strumenti tecnologici avanzati per la raccolta, la georeferenziazione, l'analisi, l'aggiornamento, il monitoraggio e la visualizzazione dei dati sul patrimonio, sono ancora tanti i comuni che fanno riferimento a semplici inventari, con scarse informazioni e, molto spesso, non georeferenziate. In effetti, lo strumento più utilizzato dalle ammi-

Tabella 18 - Confronto tra progetti di livello locale. Elaborazione dell'autore.

Elements of comparison		**Elenco immobili Comune di Cagliari (10)**	**Carta della Città Pubblica, Roma (11)**	**Patrimonio immobiliare del Comune di Milano, Geoportale (12)**
The City		Cagliari (2018)	Rome (2014)	Milan (2018)
Technological tool		List (Excel) and Map - Geoportal of Cagliari	Charter and TIS (not yet available)	List (PDF) and Map - Geoportal of Milan
Entity ownership	State	no	yes	no
	Regions	no	yes	no
	Municipalities	yes	yes	yes
	Public Bodies, Offices	no	yes	no
Intrinsic features of property	Type of property	yes	yes	yes
	Address	yes	yes	yes
	Entity ownership	yes	yes	yes
	Cadastral date	no	yes	yes
	Historical significance	yes (TIS - PRE)	no	no
	Architectural features	no	no	no
	State of maintenance	no	no	no
	Urban planning policies and restrictions	yes (TIS - urban plan)	yes	no
	Occupation status	yes	yes	no
	Economic value	no	no	no
	Risk profile	no	no	no
	Photo, video, floorplans	yes Photo (TIS - PRE)	no	no
Extrinsic features of property	Location	yes (TIS)	yes	yes
	Urban and territorial context	no	no	no
	Urban policies	no	no	yes (alienation plan)
Outputs/KPI (for the overall PRE portfolio)	Total area of properties (mq)/ No. of properties	no	yes (Report 2016)	no
	Total value (€)	no	no	no
	State of use (%)	no	no	no
Web services	Data visualization	yes	no	yes
	Data interrogation	no	no	no
	Call section	no	no	no

nistrazioni comunali è l'inventario dei beni.

L'Elenco dei Fabbricati posseduti dal comune di Cagliari, pubblicato nel portale istituzionale, consiste in un file Excel contenente dati sulle caratteristiche intrinseche dei beni (indirizzo, n. civico, utilizzo, finalità). L'unico servizio web offerto è la visualizzazione dei dati. I bandi concernenti le modalità di acquisizione del patrimonio comunale sono pubblicati in un'altra pagina del sito istituzionale del Comune, dedicata al patrimonio.

La Tabella 18 riporta una sintesi degli strumenti esaminati, mettendo in luce gli stessi aspetti considerati nel confronto tra i progetti redatti dalle amministrazioni centrali:

Geoportale, Comune di Cagliari.

Il Geoportale del Comune di Cagliari (Comune di Cagliari, Geoportale) contiene 14 aree tematiche, fra cui quella dedicata agli edifici pubblici, nel quale è possibile visualizzare i principali beni presenti nel territorio comunale, georeferenziati e corredati da foto e da una scheda descrittiva sintetica inerente alle caratteristiche storiche e architettoniche del bene.

Carta della Città Pubblica per Roma Capitale.

La "Carta della Città Pubblica" per Roma Capitale e il relativo Sistema Informativo (Comune di Roma, Carta della città pubblica) , redatti a partire dal 2013, costituiscono l'esito di un importante lavoro di ricognizione e censimento del patrimonio immobiliare pubblico presente in città (edifici e aree), appartenente allo Stato e ad altri enti e organismi pubblici (si veda il Capitolo 3). L'obiettivo era quello di costruire un geodatabase di supporto all'attuazione delle linee programmatiche di Governo, contenente precise informazioni sui beni e consultabile dal geoportale in ambiente opensource. Tuttavia, il sistema non è ancora aperto al pubblico per la visualizzazione e l'interrogazione.

Mappa Patrimonio Immobiliare, Comune di Milano.

La Mappa del Patrimonio Immobiliare del Comune di Milano, all'interno del Sistema informativo territoriale della città, rende disponibili, in modalità georeferenziata, le informazioni relative agli immobili (fabbricati e terreni) di proprietà comunale presenti sul territorio milanese o nella cintura metropolitana (Comune di Milano, SIT) . La scheda associata a ciascun immobile riporta caratteristiche intrinseche del bene (ID e codice inventario, indirizzo, dati catastali) e informa sulla sua inclusione o meno nel piano di alienazione predisposto dal Comune. L'unico servizio web offerto è la visualizzazione dei dati.

6.3 City Dashboard per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico

L'analisi dei progetti di censimento e catalogazione del patrimonio portati avanti da alcune amministrazioni locali in Italia ha messo in luce che:

-sono stati sviluppati inventari, banche dati, portali e sistemi informativi territoriali che forniscono differenti informazioni sui cespiti, in termini quantitativi e qualitativi, e servizi web (visualizzazione, consultazione, interrogazione; output; call);

-la maggior parte dei progetti esaminati si è concentrato più sulla raccolta dei dati relativi alle caratteristiche intrinseche dei beni, meno su quelle estrinseche. Eppure, il contesto urbano e territoriale dell'immobile fornisce indicazioni strategiche per realizzare investimenti in immobili pubblici;

-i contenuti e i servizi forniti sono ancora modesti.

Tuttavia, il confronto ha permesso di rilevare contenuti e servizi fondamentali per supportare la costruzione di modelli digitali più complessi. Infatti, il deficit conoscitivo e tecnologico diviene un problema per un'amministrazione locale alla quale è demandata la pianificazione e il governo del proprio territorio. Le amministrazioni dovrebbero avere piena cognizione dello stato manutentivo degli immobili, della presenza di eventuali vincoli e servitù, dei costi di gestione, del valore economico e delle potenzialità di valorizzazione. Si tratta di informazioni

necessarie per sviluppare qualsiasi progetto, sia esso volto a preservare, riutilizzare, valorizzare o dismettere un bene immobiliare, attraverso un dialogo costante tra enti pubblici, comunità locali e privati investitori. Per questo è necessario ragionare sulla definizione di un set di dati esaustivo e sullo sviluppo di strumenti innovativi per raccogliere, gestire e condividere la conoscenza.

6.3.1 Set di dati: input e output

L'analisi e il confronto tra progetti avviati a livello nazionale e locale hanno messo in luce le informazioni raccolte e gli strumenti sviluppati per promuovere la conoscenza, la valorizzazione e la gestione dell'asset pubblico.

La fase successiva dell'attività di ricerca è stata dedicata alla definizione di un database geografico necessario a descrivere in maniera esaustiva il patrimonio immobiliare pubblico e a garantirne una efficace gestione, andando a integrare il set di dati rinvenibile nei progetti esaminati.

Il database proposto per ciascun organismo pubblico titolare di beni comprende due macrocategorie di informazioni ritenute strategiche per guidare le politiche di valorizzazione e gestione a lungo termine (Fig. 27):

-le caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascun bene pubblico (dati di input)

-le caratteristiche che descrivono la condizione dell'intero portafoglio immobiliare (dati di output), che si configurano anche

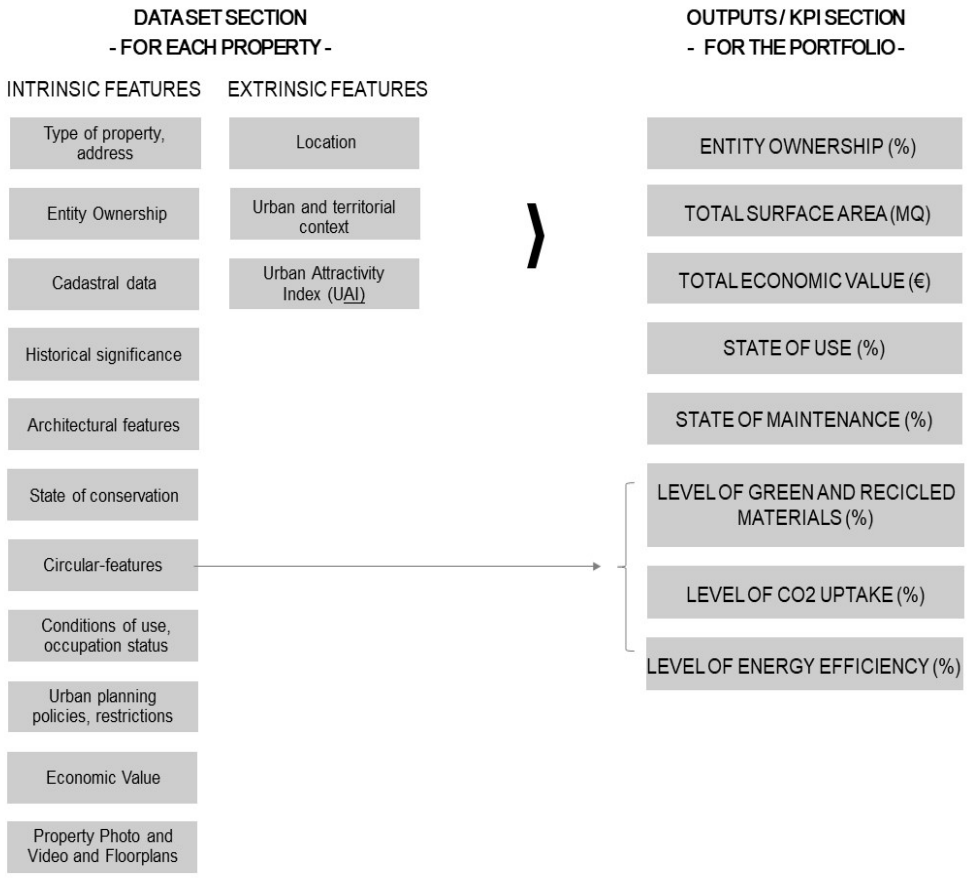

Figura 27 - Proposta per un set di informazioni sulle caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascun bene pubblico (dati di input) e sull'intero portafoglio immobiliare (dati di output). Elaborazione dell'autore, 2022.

come indicatori chiave di performance (*Key Performance Indicator - KPI).*

Il database integra le informazioni emerse dall'analisi dei progetti esistenti con i dati prodotti nell'ambito delle ricerche presentate nel Capitolo V, dedicato alle metriche e agli indicatori per la città di prossimità.

Per quanto riguarda le caratteristiche intrinseche, si introduce la voce relativa alle "Caratteristiche circolari" (Circular Feautres), che comprende le seguenti informazioni:

-presenza di materiali verdi e riciclati nella struttura;

-livello di assorbimento di CO2 che è in grado di garantire, sia da aree verdi (fotosintesi) che da cemento e intonaco (carbonatazione);

-il livello di efficienza energetica di ciascun edificio (classi da A a G) per avere piena consapevolezza della performance energetica del singolo cespite e dell'intero portafoglio.

Per quanto riguarda le caratteristiche estrinseche, le informazioni rilevate sono integrate dall'Indice di Attrattività Urbana (UAI), corrispondente all'indice di attrattività relativa, espressione del numero e della varietà dei luoghi centrali rinvenibili all'interno di un areale di percorrenza di 15 minuti dal compendio immobiliare analizzato, e calcolo attraverso l'indice di diversità di Simpson.

Essendo espressione diretta delle relazioni che la proprietà instaura con il suo immediato contesto fisico, economico e sociale, l'UAI aiuta a comprendere i valori e le potenzialità dei beni pubblici per la costruzione della Città dei 15 min e/o città di prossimità, supportando i processi decisionali per la definizione degli usi futuri degli spazi.

L'indice di attrattività urbana si aggiunge alle informazioni sulla localizzazione e sul contesto urbano e territoriale di riferimento, già presenti nel Portale investinitalyrealestate.it. I dati sull'eventuale presenza di politiche o progetti che possono riguardare direttamente il sito, anche questi già considerati dal Portale investinitalyrealestate.it., non sono riproposti nel presente dataset ma sono rimandati a uno specifico livello operativo di un modello di City Dashboard che consente di analizzare, sovrapporre e interrogare più strati informativi riferiti alle molteplici dimensioni della governance urbana, e di metterli costantemente in relazione con il set di dati sul patrimonio immobiliare pubblico.

La proposta di nuovi dati sulle caratteristiche intrinseche ed estrinseche fa si che, rispetto ai progetti esaminati, anche gli output sulla condizione dell'intero portafoglio immobiliare siano stati integrati. Infatti, oltre alla superficie totale (mq), al valore di mercato (€), alla condizione d'uso (% degli immobili utilizzati, non utilizzati, temporaneamente utilizzati, sottoutilizzati) e allo stato di manutenzione (% di immobili in buono stato di conservazione, da ristrutturare ecc.), è necessario monitorare il livello di materiali verdi e riciclati e la capacità di assorbimento di CO2 delle strutture, così come l'efficienza energetica (% di edifici in classe A, B, C ecc. sull'intero portafoglio).

Sono tutti indicatori chiave per pianificare la spesa pubblica a favore della definizione di politiche urbane orientate al raggiungimento degli obiettivi dell'UE per il clima e l'energia 2030 (EC, 2014) , in linea con i principi alla base del paradigma della Circular City.

6.3.2 Schema concettuale

La definizione del set di dati rappresentativi dell'asset pubblico ha consentito di proseguire la ricerca verso la costruzione di uno schema concettuale per una City Dashboard (CD) capace di raccogliere, sistematizzare, aggiornare e monitorare i dati sul patrimonio, mettendoli in costante relazione con i diversi domini dell'ecosistema urbano (Legambiente, 2021). L'obiettivo è quello di:

-migliorare la conoscenza sui beni e aggiornare la strumentazione tecnica esistente, a livello locale e non solo;

-uniformare i metodi per la costruzione degli inventari adottati dalle diverse municipalità;

-fornire una base dati geografica fondamentale per supportare una maggiore integrazione tra gli obiettivi di gestione dei beni e quelli di sviluppo perseguiti dalle principali politiche pubbliche.

Lo schema riportato nella Fig. 28 è costituito da un impianto dedicato ai diversi settori della governance urbana (OPERATIONAL LAYERS), e da un focus sul tema del patrimonio, sviluppato in tre sezioni che possono essere così riassunte:

DATA: la sezione dei dati di input che raccoglie e organizza le informazioni sulle caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascun bene;

OUTPUTS: la sezione che, a partire dal monitoraggio dei dati relativi a ogni singolo cespite, restituisce informazioni sull'intero portafoglio immobiliare in riferimento alla superficie totale, al valore economico, alla condizione d'uso, allo stato manutentivo e al livello di efficienza energetico. Tale sezione è la più rappresentativa della stessa idea di CD. Infatti, gli outputs si configurano come veri Key Performance Indicator (KPI) della stessa PA nella gestione del proprio asset. La superficie totale, la condizione d'uso e il valore economico sono indicatori già utilizzati in altri progetti, fra cui il Progetto "Patrimonio della PA", che raccoglie e condivide le informazioni attraverso rapporti annuali.

Lo stato manutentivo e il livello di efficienza energetica dell'intero portafoglio immobiliare sono due KPI non presenti nei casi studio esaminati e che il presente studio ritiene strategici per supportare un'efficace gestione.

CALL: la sezione dedicata ai bandi di riuso dell'asset pubblico promossi dall'amministrazione e rivolti, a seconda dei casi, ai privati investitori o ai cittadini, anche in forma associata. Tale sezione potrebbe essere integrata anche con forum di discussione per promuovere la partecipazione dal basso nei processi di valorizzazione, specialmente quando si tratta di beni particolarmente significativi, in termini valoriali, per la comunità.

In questo senso, la CD si propone come uno strumento non soltanto conoscitivo, ma anche programmatico e partecipativo.

Conoscitivo perché consente di raccogliere, monitorare e visualizzare dati inerenti caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascun immobile e restituire output relativi al portafoglio immobiliare complessivo.

Programmatico perché una CD interattiva, in grado di fornire dati costantemente aggiornati sulle condizioni dell'asset in termini di caratteristiche architettoniche, destinazione d'uso, stato di conservazione e valore economico, aiuta le amministrazioni locali ad avere piena consapevolezza delle caratteristiche del patrimonio e a pianificare in modo più efficace le risorse pubbliche per gli interventi futuri.

La costante integrazione dei dati sul patrimonio con gli OPERATIONAL LAYER consente di individuare determinati cluster di beni che, sulla base delle loro caratteristiche, possono trovare collocazione nelle politiche pubbliche, perché funzionali alla loro attuazione, e negli strumenti di governo.

In definitiva, l'integrazione tra i dati patrimoniali e i dati riferiti agli altri livelli informativi della governance urbana favorisce l'incontro tra la richiesta di spazi proveniente da organismi pubblici o dai cittadini e l'offerta delle proprietà pubbliche disponibili (incontro domanda-offerta di spazi). Tale aspetto è fondamentale, specialmente alla luce del fatto che il patrimonio immobiliare pubblico, specialmente se dismesso o sottoutilizzato, può rappresentano una grande opportunità per far fronte a bisogni di natura sociale, per promuovere la crescita economica, per limitare il consumo di suolo e tutelare l'ambiente, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

Infine, la previsione della sezione Call che favorire la partecipazione attiva di soggetti interessati, tra cui la comunità locale e i privati investitori, importanti attori del processo di valorizzazione del patrimonio, rende la CD un potenziale strumento partecipativo.

Sebbene sviluppato con particolare riferimento alla gestione delle città, lo sviluppo di strumenti innovativi come le CD potrebbe rivelarsi una grande opportunità non

Figura 28 - Schema concettuale per una CD per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Elaborazione dell'autore, 2022.

solo per le amministrazioni locali ma anche per gli altri enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni). Inoltre, lo schema concettuale potrebbe essere fatto proprio anche dai numerosi organismi pubblici detentori di beni, che possono contribuire attivamente all'implementazione di tali strumenti avviando un'attività di ricognizione e censimento del patrimonio coordinata, orientata alla costruzione di database omogenei non solo per un agile utilizzo interno dei dati ma anche una per una loro condivisione con gli altri soggetti pubblici.

La stessa città metropolitana, ente intermedio fondamentale nel governo del territorio, rappresenta una dimensione ottimale per sviluppare modelli di CD, da intendersi come un valido supporto per l'attuazione degli obiettivi del Piano Strategico Metropolitano, come illustrato nel Capitolo III. Tuttavia, la costruzione di CD in capo all'ente metropolitano (o ad altri enti di governo) richiede la standardizzazione dei metodi adottati dai comuni per redigere i propri inventari, così come l'aggiornamento della strumentazione esistente con sistemi innovativi di riordino della conoscenza, dinamici e integrati, che questo saggio ha voluto proporre.

Si tratta di un processo di rinnovamento fondamentale per garantire una buona governance e, quindi, una efficace gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

Note

(1) Environmental Data Dashboard in Hong Kong: http://opendata.esrichina.hk/datasets/d427c744001d4c6f969d0e3fd1a5a86e?fullScreen=true

(2) Housing Densities Dashboard in the City of Saratoga Springs, UT: https://ssgis.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/5bce1949b0c24f64a94d843a8ee05647

(3) Property Development Explorer Dashboard in the City of Yakima, WA: https://yakima.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/d0d0f868918e4684b7ae977386b0b991

(4) Property Development Explorer Dashboard in the City of Yakima, WA: https://lacontroller.org/datastories-and-maps/propertypanel/

(5) London City Dashboard: http://citydashboard.org/london/

(6) Dublin City Dashboard: https://www.maynothuniversity.ie/national-centre-geocomputation-ncg/research/dublin-dashboard

(7) Patrimonio della PA: https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/

(8) OpenDemanio: https://dati.agenziademanio.it/#/

(9) Investinitaly : https://www.investinitalyrealestate.com/

(10) Elenco immobili Comune di Cagliari: https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/beni_immobili_gestione_patrimonio

(11) Carta della Città Pubblica, Roma: http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/carta-citta-pub/pres-carta-citta-pubblica-2015.pdf

(12) Patrimonio immobiliare del Comune di Milano, Geoportale: https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/beni-immobili-e-gestione-patrimonio/patrimonio-immobiliare

(13) Si riportano di seguito alcuni indirizzi per la redazione degli inventari dei beni immobili, sulla base delle migliori pratiche adottate dai vari Stati (Randazzo et. al, 2016): 1: Take the Initiative to Build an Inventory; 2: Conduct an Inventory of Inventories; 3: Use Geographic Information Systems Technology to Map and Catalogue Real Property Data; 4: Centralize the Management of Real Property Data; 5: Standardize Reporting Methods for All Agencies and Divisions; 6: Put the Inventory Online for Public Access; 7: Manage the Inventory Beyond Mapping; 8: Make the Inventory Continual and Dynamic; 9: Divest Land and Assets Sooner Than Later; 10: Utilize the Wide Range of Private Sector Expertise; 11: Build the Inventory to Fit Prescribed Policy Goals; 12: Look Beyond Financial Benefits

(14) Progetto realizzato dall'ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, su impulso della Presidenza del Consiglio del Ministri e del Ministero dello Sviluppo Economico, in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia del Demanio.

Riferimenti bibliografici

Baiardi L., Cia G., Morena M. (2019) Real estate market values and land revenue analysis in the metropolitan city of Milan. In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Vol. 296, No. 1. IOP Publishing, p. 012046.

Balletto G., Borruso G., Donato C. (2018) City Dashboards and the Achilles' Heel of Smart Cities: Putting Governance in Action and in Space. In Gervasi O., Murgante B., Misra S., Stankova E. N., Torre C. M., Rocha A. M. A. C., Taniar D., Apduhan B. O., Tarantino E. and Ryu, Y., eds., Computational Science and Its Applications – ICCSA 2018. Springer, Cham, 654-668.

Barkham R., Bokhari S., Saiz A. (2018) Urban big data: city management and real estate markets. GovLab Digest, New York, NY, USA.

Cairney P. (2016) The politics of evidence-based policy making. Springer.

Conticini E., Frediani B., Caro D. (2020) Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy?. Environmental Pollution, 114465.

Comune di Cagliari, Geoportale: https://geoportale.comune.cagliari.it/ (Ultimo accesso: 2/10/2022).

Comune di Milano, SIT - Patrimonio Immobiliare del Comune di Milano - Sistema informativo territoriale: https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/beni-immobili-e-gestione-patrimonio/patrimonio-immobiliare (Ultimo accesso: 5/12/2022).

Comune di Roma, Carta della città pubblica: http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html (Ultimo accesso: 2/10/2022).

Constantin D. L., Mitrut C., Grosu R. M., Profiroiu M., Iosif A. E. (2018) Municipal real properties and the challenges of new public management: a spotlight on Romania. International Review of Administrative Sciences, 84 (1), 122-143.

Dameri R. P. (2017) Urban smart dashboard. Measuring smart city performance. In: Smart City Implementation. Springer, Cham, 2017. pp. 67-84.

Deakin M., a cura di (2019) Local authority property management: initiatives, strategies, re-organisation and reform. Routledge.

European Commission (EC) (2014) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030. European Commission, COM/2014/015 final.

European Union (EU) - Regional Policy (2011). Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf (Ultimo accesso: 19/10/2022).

Engin Z., van Dijk J., Lan T., Longley P. A., Treleaven P., Batty M., Penn A. (2019) Data-driven urban management: Mapping the landscape. Journal of Urban Management.

Falanga C., Cuzzola E., Nasso I. (2013) La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Guida pratica per gli enti locali. Maggioli Editore, Rimini.

Ferracuti A. (2015) La premessa per un'efficace strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: un'idea di città e di territorio. In Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cura di, Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare Pubblico, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport, Roma, pp. 11-18.

Few S. (2006) Information dashboard design: The effective visual communication of data. O'Reilly Media, Inc.

Gaeta L., Savoldi, P., a cura di (2013) Orientamenti per la gestione del patrimonio pubblico. Documento Società Italiana degli Urbanisti.

Gray S., O'Brien O., Hügel, S. (2016) Collecting and visualizing real-time urban data through city dashboards. Built Environment, 42(3), 498-509.

Haynes B., Nunnington N., Eccles T. (2017) How company and corporate strategies can be aligned. In Corporate Real Estate Asset Management. Routledge, pp. 50-76.

Indovina F., Ceccarelli P., Bianchetti C., Becchi A. (2015) La città del XXI secolo: ragionando con Bernardo Secchi. FrancoAngeli, Milano.

Jing C., Du M., Li, S., Liu S. (2019) Geospatial Dashboards for Monitoring Smart City Performance. Sustainability, 11(20), 5648.

Kaganova O. (2006) Managing government property assets: international experiences. The Urban Institute.

Kitchin R., Lauriault T. P., McArdle G. (2015) Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. Regional Studies, Regional Science, 2(1), 6-28.

Kitchin R., McArdle G. (2016) Urban data and city dashboards: Six key issues.

Kitchin R. (2018) Steering the real-time city through urban big data and city dashboards?.

Koubaa A. (2020) Understanding the COVID19 Outbreak: A Comparative Data Analytics and Study. arXiv.

Kummerow M., Lun J. C. (2005) Information and communication technology in the real estate industry: productivity, industry structure and market efficiency. Telecommunications Policy, 29(2-3), 173-190.

Ladu M. (2018a) Strategie e strumenti per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico nell'era della Smart City. In Atti della XXII Conferenza Nazionale ASITA, Bolzano, 27-29/11/2018. ASITA, pp. 609-616.

Ladu M., Borruso G., Balletto G. (2019b) Il ruolo delle piattaforme digitali nei processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. In Atti della XXIII Conferenza Nazionale ASITA, 12-14 novembre 2019, Trieste, pp. 587-594.

Ladu M. (2020b) The Role of City Dashboards in Managing Public Real Estate in Italy: Proposals for a Conceptual Framework. Journal of Urban Planning and Development, 146(4), 04020047.

Legambiente (2021) Ecosistema urbano. Rapporto sulle performance ambientali delle città, 2021: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/EcosistemaUrbano2021.pdf (Ultimo accesso: 28/09/2022).

Lock O., Bednarz T., Leao S. Z., Pettit C. (2019) A review and reframing of participatory urban dashboards. City, Culture and Society, 100294.

Marona B., van den Beemt A. (2018) Impact of public management theory on municipal real estate management in Netherlands and Poland. European Real Estate Society (ERES), 317.

Manase D. (2015) Public Sector Property Asset Management.John Wiley & Sons.

Manzo R. (2015) Immobili pubblici e rigenerazione della città. In Tronconi O., a cura di, La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Franco Angeli, Milano, pp. 71-78.

Magistà A., a cura di (2007) Tesoro Italia. Edifici e terreni dello Stato. Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma.

McArdle G., Kitchin R. (2016) The Dublin Dashboard: Design and development of a real-time analytical urban dashboard. In First International Conference on Smart Data and Smart Cities, Split, Croatia. ISPRS Annals Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, III-4/W1, 19-25.

Mathieu V., Francis A. (2019) Case study of the application of a data-driven program for real estate management.

MEF, Homepage. Censimento dei beni immobili pubblici: https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/censimento_immobili_pubblici/ (Ultimo accesso: 2/10/2022).

MEF (2021) Patrimonio della PA. Rapporto annuale. Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche. Dati 2018. MEF, Direzione VII-Valorizzazione del patrimonio pubblico: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/patrimonio_pubblico/patrimonio_pa/RapportoImmobili_DatiAnno2018.pdf (Ultimo accesso: 2/10/2022).

Murgante B., Borruso G. (2015) Smart cities or dumb cities? Smart communities, city dashboard e social network analysis. GEOmedia, 18(6).

Nel-lo O., Mele R., a cura di. (2016) Cities in the 21st Century. Routledge.

OpenDemanio, Homepage: https://dati.agenziademanio.it/#/ (Ultimo accesso: 19/11/2022).

Portale Invest in Italy Real Estate: https://www.investinitalyrealestate.com/it/ (Ultimo accesso: 2/10/2022).

Randazzo A., Palatiello J. (2016) Knowing What You Own: An Efficient Government How-To Guide for Managing State and Local Property Inventories. Reason Foundation: https://reason.org/wp-content/uploads/files/how_to_manage_or_sell_state_local_property.pdf (Ultimo accesso: 20/10/2022).

Ralphs M. P., Wyatt P. (2003) GIS in land and property management. Taylor & Francis.

Richiedei A., Pezzagno M. (2022) Territorializing and Monitoring of Sustainable Development Goals in Italy: An Overview. Sustainability, 14(5), 3056.

Roussel I. (2020) Extreme Weather Events and Air Pollution Peaks in the Light of Climate Change: The Limits of the Notion of Risk. In Extreme Weather Events and Human Health. Springer, Cham, 59-78.

Setti A. F. F. (2020) Climate Change, Human Health, and Sustainable Development. Climate Action, 253-263.

Simons R.A. (1994) Public real estate management and the planner's role. Journal of the American Planning Association, 60(3), 333-343.

SNPA. Consumo di Suolo, Dinamiche Territoriali e Servizi Ecosistemici. Edizione 2021—Report SNPA n. 22/2021; Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Roma.

Stehle S., Kitchin R. (2020) Real-time and archival data visualisation techniques in city dashboards. International Journal of Geographical Information Science, 34(2), 344-366.

Trojanek M. (2015) Strategic municipal real estate management. Journal of International Studies, 8(2), 9-17.

Usurelu C. C., Pop, C. (2017) My city dashboard: Real-time data processing platform for smart cities. Journal of Telecommunications and Information Technology.

Vasudavan H., Balakrishnan S., Jing T., Vijay K., Gunasekaran S. S. (2019) Smart Dashboards for Smart City—A Platform to Engage with Citizen. Journal of Computational and Theoretical Nanoscience, 16(8), 3461-3465.

Questioni aperte

Il tema della gestione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è stato affrontato nell'ambito del complesso dibattito scientifico internazionale, introducendo elementi di novità che aprono a importanti prospettive di attuazione delle agende politiche e a percorsi interdisciplinari di ricerca.

Tuttavia, rimangono aperte alcune questioni relative alla definizione della dimensione pubblica nella città consolidata, allo sviluppo di politiche di gestione e valorizzazione, piani e progetti, pratiche e strumenti, che meritano di essere indagate all'interno del quadro di opportunità e sfide determinato dalle transizioni in corso.

In particolare, resta ancora aperta la connotazione di bene comune nel complesso sistema normativo che disciplina i beni pubblici (demaniali e patrimoniali) e che spesso rallenta l'attuazione delle legittime istanze popolari. Inoltre, le politiche sulla trasparenza e sulla performance introdotte con la riforma della PA, da una parte esplicitano l'asset patrimoniale, ma, dall'altra parte, non trovano forte corrispondenza nella pratica: sono ancora pochi i casi di efficace razionalizzazione della spesa pubblica a vantaggio dei territori per un prospero sviluppo.

In questo senso, le pratiche di riuso temporaneo e gestione collaborativa tra amministrazioni e cittadini per la cura dei beni comuni urbani consentono di evidenziare una vivacità di approcci e metodi resilienti, ascrivibili al paradigma della città circolare, che contempla al suo interno la città accessibile e di prossimità.

Accanto alle politiche e alle pratiche, sono significative anche le riflessioni, in continuo aggiornamento, su quale sia la dimensione spaziale più idonea per pianificare la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, coerentemente ai principi di sussidiarietà e federalismo e ai fondamentali obiettivi dell'Agenda 2030.

Infine, non certo per minore importanza, il controllo e la valutazione continua (quali-quantitativa) dell'asset pubblico, in relazione alle molteplici componenti dell'ecosistema urbano, anche mediante il supporto di indicatori e innovativi strumenti digitali quali le *city dashboard*, stenta a diventare una pratica comune, sebbene sia auspicabile, soprattutto alla scala strategica metropolitana.

Sebbene sussistano ancora diverse questioni aperte, questo studio ha rintracciato e proposto vie percorribili per un rinnovato approccio alla gestione, valorizzazione e rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, definendo il campo per ulteriori indagini in ambito scientifico-disciplinare a supporto dell'attuazione delle agende politiche per il governo di città e territori in transizione.

Il volume affronta il tema della conoscenza, della gestione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, all'interno di un'ambiziosa prospettiva di rigenerazione urbana coerente con i principi alla base della città accessibile e di prossimità.
A partire da una disamina della nozione di bene pubblico, il contributo indaga sull'interpretazione organica e sistemica del concetto di città pubblica. La rinnovata concezione del patrimonio pubblico come asset strategico per il futuro delle comunità e dello stesso sistema-paese è sempre più presente negli orientamenti che guidano la definizione delle politiche di gestione e valorizzazione dei beni immobili dello Stato e degli Enti territoriali, negli strumenti di pianificazione locale e nei piani strategici metropolitani.
Oltre alle politiche e ai piani, il volume esplora le pratiche di riuso temporaneo degli spazi in abbandono e riconosce nella collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani un'opportunità per stimolare l'innovazione sociale e rafforzare il principio di sussidiarietà orizzontale.
Sulla base dell'attenta osservazione delle dinamiche urbane contemporanee, il volume propone metriche per valutare il livello di attrattività sportiva della città e il livello di camminabilità urbana dei grandi compendi pubblici in uno scenario ex ante e ex post intervento, che tende a perseguire gli obiettivi della città accessibile e di prossimità.
Infine, considerando che la conoscenza del patrimonio è un'indispensabile premessa a qualsiasi azione, il manoscritto propone un framework per lo sviluppo di una City Dashboard, intesa come uno strumento di natura conoscitiva, programmatica e partecipativa. La definizione del set di dati sul patrimonio e sull'ecosistema urbano rappresenta il primo passo verso la costruzione di banche dati implementabili, estremamente funzionali a garantire la tanto auspicata integrazione tra gli obiettivi di gestione e valorizzazione del patrimonio e istanze di sviluppo e pianificazione di città e territori, in linea con il paradigma della città circolare, la dimensione di ragionamento e azione più complessa nella governance urbana.

La Collana 'Tomorrow cities' pubblica volumi che descrivono le sfide che dovranno affrontare le nostre città nel prossimo futuro nonché i possibili percorsi che esse possono seguire per gestirle al meglio. Questa tematica è oggetto di numerose discipline, da qui il carattere fortemente interdisciplinare della collana che accoglie approfondimenti teorici e indagini di carattere geografico, urbanistico, umanistico, ingegneristico, architettonico, amministrativo, strategico, nonché analisi tecniche su tematiche specifiche (efficientamento energetico, adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, benessere dei cittadini, sviluppo socio-economico, etc.) e analisi e comparazione di casi di studio finalizzati alla comprensione delle dinamiche in atto.
Obiettivo della collana è quello di offrire uno spazio di discussione e di confronto scientificamente accreditato che possa contribuire al dibattito sulle scelte che le nostre città sono chiamate a fare, accogliendo ricerche e studi su scala nazionale ed internazionale.

ISBN 978-88-3312-078-2 (versione online)
978-88-3312-079-9 (versione cartacea)

DOI https://doi.org/10.13125/unicapress.978-88-3312-078-2