

## Nuovi materiali per una agenda della rigenerazione urbana<sup>1</sup>

Claudio Calvaresi

1. Incontriamo, nelle nostre città, dotazioni che non sappiamo bene come usare, patrimoni che muovono i primi passi verso la loro costituzione come risorsa, da quando hanno iniziato a incontrare attori in grado di metterne a valore le potenzialità. Il nostro Paese è pieno di immobili, per usi residenziali, industriali, terziari, che sono sfitti, dismessi o sotto-utilizzati. Sono l'esito di un gigantesco "spreco edilizio" che ha radici non recenti. A fronte di una cospicua disponibilità di stock immobiliare, le forme della domanda e i modi d'uso si stanno fortemente diversificando.

Gli spazi della produzione stanno dando luogo a nuove forme di territorializzazione, strutturandosi per filiere e cluster produttivi che superano, ad esempio, la tradizionale distinzione tra manifattura e servizi. Si danno fenomeni inaspettati, come ad esempio, la nascita di un neo-manifatturiero urbano, il diffondersi di un artigianato digitale, il ritorno dell'agricoltura nelle cascine in città. Nuovi spazi ibridi, che ospitano professionisti, piccole imprese, start-up, si diffondono nelle città. Le strutture che sono il deposito di passati investimenti pubblici in termini di "welfare materiale", come le scuole o le biblioteche civiche, tendono ad aprirsi ad una molteplicità di usi, più ore al giorno, per attività che non sono quelle istituzionali. Perfino l'erogazione di servizi sociali prova ad essere esercitata al di fuori degli spazi canonici e frammista ad altri usi, andando ad occupare immobili ex commerciali (come è il caso del progetto WeMi del Comune di Milano). Sono pratiche di riuso, riciclo e upcycling che investono ormai una parte non marginale del capitale fisso territoriale, generando, a volte, impatti non trascurabili in termini di valore sociale.

2. Siamo di fronte a fenomeni che deviano rispetto al canone, da quello che ci ha trasmesso la tradizione o da quello che ci piacerebbe fosse ancora il canone: per questi, possiamo nutrire repulsione o curiosità, ma in ogni caso dobbiamo interrogarci su come governarli. Ad esempio, sappiamo da tempo, per via teorica, che la proprietà pubblica di un bene non è sufficiente a garantire il suo uso pubblico. Cominciamo anche ad avere diffuse evidenze empiriche che tale condizione non è neanche sempre necessaria.

Ci sono attori che cercano di produrre e diffondere innovazione, che si muovono secondo logiche di sconfinamento tra ambiti divenuti permeabili, tra logiche di mercato e produzione di valore d'uso. Vi è un insieme di pratiche, che possiamo sbrigativamente definire "innovazione sociale", che produce beni pubblici il più delle volte non avendo rapporti con il settore pubblico<sup>2</sup>. Sono pratiche che perseguono prospettive di utilità collettiva attraverso la forma dell'impresa. Estraggono valore sociale da beni privati, secondo regimi che non sono di supplenza nei confronti del pubblico, né di sudditanza nei confronti del classico privato for profit. Costruiscono e mobilitano risorse poste in comune: il loro carattere pubblico non è un dato, ma un costrutto. In

---

<sup>1</sup> Queste note rielaborano alcuni materiali già pubblicati dall'autore. In particolare, due articoli usciti sulla rivista on line *Che Fare – Cultura e Innovazione*: "Community Hub: due o tre cose che so di loro" (6 ottobre 2016), "Le periferie possibili tra Milano e Valgrana" (21 luglio 2017). E un post pubblicato sul sito di Avanzi-Sostenibilità per azioni, dal titolo "Rigenerazione urbana: un'agenda partendo da Milano" (<http://www.avanzi.org/rigenerazione-urbana/rigenerazione-urbana-unagenda-partendo-da-milano>).

<sup>2</sup> È quell'insieme che, ad esempio, la ricerca "Segnali di futuro", curata da Avanzi, ha mappato nell'area milanese: <http://segnalidifuturo.org/>

qualche caso, tendono a far tornare collettive, dotazioni che hanno visto offuscato questo loro carattere a causa di usi privatistici: è la strada, ridotta a parcheggio di automobili, reinterpretata come *social street*; o al mercato comunale, che di pubblico ha la superficie, che solo un sofisticato policy design può far tornare a generare impatti collettivi.

3. Gli attori impegnati nella produzione di beni pubblici locali abbiamo preso a chiamarli “city maker”. Le azioni dei city maker rappresentano un materiale resistente per le politiche pubbliche, perché non sono la soluzione ad un qualche problema definito prima ed isolatamente rispetto alla loro azione. È la loro mobilitazione a definire il problema; per questo non sono associabili al modello del “vedo e provvedo” (che è quello tipico dell’azione pubblica di stampo riformista).

Si attivano mossi da una forte intenzionalità progettuale. Potremmo dire che lavorano su progetti estremi: i) perché rappresentano uno “sforzo estremo dell’immaginazione”, un tentativo di affrontare situazioni problematiche per le quali la soluzione non è a portata di mano e dunque il progetto è strumento di indagine; ii) perché, in situazioni di questa natura, il progetto a volte segue l’azione o ne diventa una delle componenti; iii) perché non disegnano direttamente la soluzione, ma mettono in campo una proposta per interrogare i modi e le condizioni con cui giungere a definire una soluzione.

Per queste ragioni, ha senso chiamarli maker, perché sono artigiani nel disegnare e implementare forme di azione a base locale. Dal loro agire, le politiche pubbliche potrebbero apprendere, per passare dal modello dell’*analytical problem solving* a quello (più efficace) dell’*interactive problem solving* (Lindblom). Alle politiche, i city maker servono, perché sono i compagni di strada dell’innovazione: non si produce innovazione in assenza degli attori dell’innovazione.

4. Incontriamo, nella attività di policy design, problemi pubblici di difficile trattamento: per questa classe di problemi, non abbiamo risposte *prêt-à-porter*. Dopo anni di esperienze e abbondantissima letteratura, possiamo dire che ciò che va sotto il nome di rigenerazione urbana non ammette soluzioni semplici. Ciò non significa che sia un oggetto intrattabile perché troppo complicato. Significa piuttosto che le ricette sono inservibili; quando pensiamo di averle, ci stiamo molto probabilmente sbagliando. Abbiamo (dobbiamo avere) solo risposte tentative, contingenti, falsificabili. Dobbiamo costruire progetti sperimentali, che funzionino come dispositivi di indagine sulla situazione problematica che intendono trattare. Abbiamo però qualche principio d’azione, che può orientarci, perché sappiamo che ha funzionato.

Il primo principio è quello della prossimità: un progetto efficace di rigenerazione urbana richiede un esercizio di prossimità, che può essere garantito soltanto da una struttura radicata nel contesto. Disegnare e condurre efficacemente processi di rigenerazione urbana implica un lavoro di quartiere, che non si riduce alla costruzione di un qualche evento occasionale di partecipazione, ma richiede una attività svolta fianco a fianco con i gruppi e i singoli che intendono mobilitarsi.

Il secondo è l’integrazione, che va intesa non solo in termini di multidimensionalità (l’azione integrata essendo quella che riconduce ad un campo locale azioni ricadenti in più settori di policy), ma anche in termini di tensione costante che va mantenuta lungo le diverse fasi del processo di policy, a partire dal disegno, durante l’accompagnamento e fino all’implementazione.

Il terzo principio è quello della co-creazione: non siamo più oggi nella condizione di tematizzare la rigenerazione urbana come una politica pubblica al cui disegno *partecipano* gli attori locali. La

“partecipazione progettata” ha fatto il suo tempo. I soggetti riflessivi hanno smesso di esprimere domande che qualcuno raccoglierà e trasformerà in dispositivi di policy. Non hanno bisogno di chiedere, perché si costituiscono come attori e semplicemente fanno: non intendono più ingaggiare un confronto con la *politics* e hanno smesso di esserne fonte di legittimazione, nel momento in cui hanno iniziato a occuparsi di *policies*. Se la partecipazione intesa come maieutica delle volizioni della società affidata ai facilitatori professionisti può essere ancora utile per le “grandi opere”, cioè per interventi di dimensioni consistenti che spesso sollevano controversie locali, essa è diventata inservibile per sostenere i processi di rigenerazione urbana. Sono questi terreni di confronto tra decisori, abilitatori, city makers, dove l’interazione può assumere forme di *confrontation game*, negoziato o co-creazione.

5. Le politiche urbane si trovano di fronte a problemi e risorse che richiedono soluzioni sperimentali, a fenomeni che sollecitano il riconoscimento del loro stato liminale e la cura del loro carattere anomalo, ad attori che del *trespassing* fanno la cifra della loro azione.

Vorrei a questo riguardo estrarre quattro lezioni di policy da destinare ad una possibile nuova agenda urbana.

La prima lezione è natura metodologica ed è quella di apprendere dalle pratiche. Per poter indicare una credibile prospettiva di intervento occorre osservare ciò che è accaduto. Occorrerebbe perfino (sarebbe serio farlo) condurre attente valutazioni ex post dei programmi pubblici, di quella serie di “prove di innovazione” che ha riguardato la rigenerazione urbana e lo sviluppo locale negli ultimi venti anni. Nella scarsa fortuna che incontrano le richieste di formulare giudizi basati su estese evidenze, prosperano giudizi corrivi e hanno buona letteratura le impressioni personali, secondo le quali si è trattato di una stagione di fallimenti, da superare senza rimpianti. E così, l’approccio allo sviluppo urbano sostenibile, promosso in Europa, è considerato in Italia impraticabile. Rimane perciò una scomoda domanda cui varrebbe la pena rispondere: perché in Italia non funziona? Dobbiamo arrenderci a dei nostri congeniti limiti “culturali”? Se non vogliamo fare valutazioni (quando sono serie, costano), conviene almeno osservare, considerando non solo quei processi di policy che programmaticamente si presentavano come politiche di rigenerazione urbana, ma anche quelli che hanno prodotto esiti percepibili in termini di rigenerazione e sviluppo nelle nostre città, anche laddove (mi verrebbe da dire soprattutto) si tratti di esiti non intesi e non attesi. Conviene dotarsi di strumenti di misurazione dell’impatto sociale. Conviene identificare gli attori, quelli già mobilitati ma anche quelli attivi dentro altre filiere di policy, che non si percepiscono come attori della rigenerazione urbana, anche se nei fatti la praticano magari inconsapevolmente, o potrebbero utilmente praticarla. Conviene individuare le loro risorse, le nuove competenze al lavoro. Conviene interrogarsi sulle infrastrutture abilitanti e sui processi di capacitazione di cui si avvantaggiano e cui danno luogo.

La seconda lezione è relativa al ruolo della pubblica amministrazione. A mio avviso, è quello di dare gambe all’innovazione sociale, mettendo la società in grado di fare e costruendo le condizioni per cui questa possa esprimersi: tra queste vi sono regole e standard, criteri di equità, accesso ai dati, trasparenza, assunzione piena di una nozione di *publicness* come dato inerente ai beni e non agli attori. È quello di ridefinire il proprio perimetro, nella consapevolezza che l’intelligenza delle istituzioni consiste nella capacità di riconoscere e coltivare l’intelligenza della società. Non si tratta di sussidiarietà, casomai di co-creazione, o addirittura di competizione tra chi (istituzioni e società) è in grado di generare beni pubblici. Occorrerebbe riconoscere, sulla

scorta del modello inglese, *community rights*, sollecitare il profilo progettuale e le capacità di management della società, nella responsabilità di gestione del patrimonio pubblico o nella erogazione di servizi per la comunità: sto pensando alle ormai numerose esperienze di gestione di immobili e attrezzature, dismessi o sotto-utilizzati, di proprietà pubblica da parte di associazioni, cooperative e imprese sociali per fini di utilità collettiva; sto pensando alle “case di quartiere” o ai “community hub”, che sono centri di prestazioni di servizi per la collettività, di natura pubblica e privata; sto pensando agli esperimenti di gestione del patrimonio residenziale pubblico da parte di soggetti privati o del terzo settore, che possono offrire *property e facility management*, ma anche condurre iniziative di coesione sociale; ma sto pensando anche alla opportunità di irrobustire i nuovi attori della rigenerazione urbana, trasferendo loro la proprietà di *asset* pubblici e dunque perseguendo una esplicita strategia di patrimonializzazione per l’*empowerment* delle comunità.

La terza lezione riguarda l’approccio alla rigenerazione, che non può che essere integrato. È fin troppo facile argomentare che integrazione non è la lista (la più completa possibile) di interventi ricadenti in più settori di policy da far convergere su una determinata area della città. Certo, Fabrizio Barca ci ha insegnato che le politiche di sviluppo non possono che essere *place-based*, ma questo orientamento non va assunto in modo riduttivo. La logica non è quella di scegliere un ambito urbano e concentrarvi interventi sull’housing, l’inclusione sociale, l’occupazione per le fasce deboli, il risparmio energetico e la mobilità sostenibile. O meglio: è anche questo, ma approccio integrato vuol dire soprattutto dotarsi di dispositivi efficaci per il pilotaggio di operazioni complesse, che sollecitano forme sofisticate di *multi-level governance* lungo l’intero ciclo di policy, dal disegno iniziale all’implementazione. Significa, ad esempio, predisporre strutture di accompagnamento ai processi di rigenerazione, dei laboratori insediati nei quartieri difficili che garantiscano ascolto, coinvolgimento della comunità, co-progettazione, *networking* e *capacity building*; che siano condizione di esercizio di diritti di cittadinanza; che siano innesco di positivi processi di sviluppo, perché sostengono attivazione della comunità e auto-affidamento. Lo stesso tipo di approccio dovrebbe guidare la costruzione degli schemi finanziari per la rigenerazione urbana, abbandonando il modello del contributo e assumendo invece logiche proprie dei *revolving funds*. Occorre considerare in questo ambito un ampio spettro di possibilità: dai progetti di fondi per il sostegno a imprese capaci di generare valore sociale e ambientale, alla prevista costituzione per la fine del 2015 di un fondo per lo sviluppo urbano promosso dalla BEI.

La quarta lezione è relativa all’orientamento da dare alle politiche di rigenerazione urbana. Su questo aspetto, due considerazioni. La prima è ribaltarne la prospettiva consolidata, quella che affida all’opera pubblica la funzione di mezzo e fine della rigenerazione urbana. Credo sia giunto il momento di anteporre i contenuti ai contenitori, predisporre programmi funzionali seri insieme ai progetti preliminari, disegnare efficaci sistemi di gestione e montare partenariati che diano garanzie di sostenibilità. La seconda considerazione riguarda una riflessione sugli effetti attesi. Dal mio punto di vista, indico una priorità di cui concentrare gli sforzi, che è la creazione di lavoro. All’interno di un ragionamento sulla sostenibilità e sulla scalabilità degli interventi, occorre disegnare dei percorsi che integrino produzione di valore aggiunto sociale e creazione di impresa; se *community involvement* implica *community ownership*, occorre favorire il passaggio dall’ingaggio civico all’impresa, verso la *community enterprise*, qualunque forma giuridica questa implichi.