POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Publicness e forme contrattuali nei rapporti tra pubblico e privato. Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei

Original
Publicness e forme contrattuali nei rapporti tra pubblico e privato. Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori" / Brunetta, G., Gaeta, L.. - ELETTRONICO. - 09:(2025), pp. 1-128.

Availability:
This version is available at: 11583/3012345 since: 2026-06-22T16:52:51Z

Publisher:
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

Published
DOI:

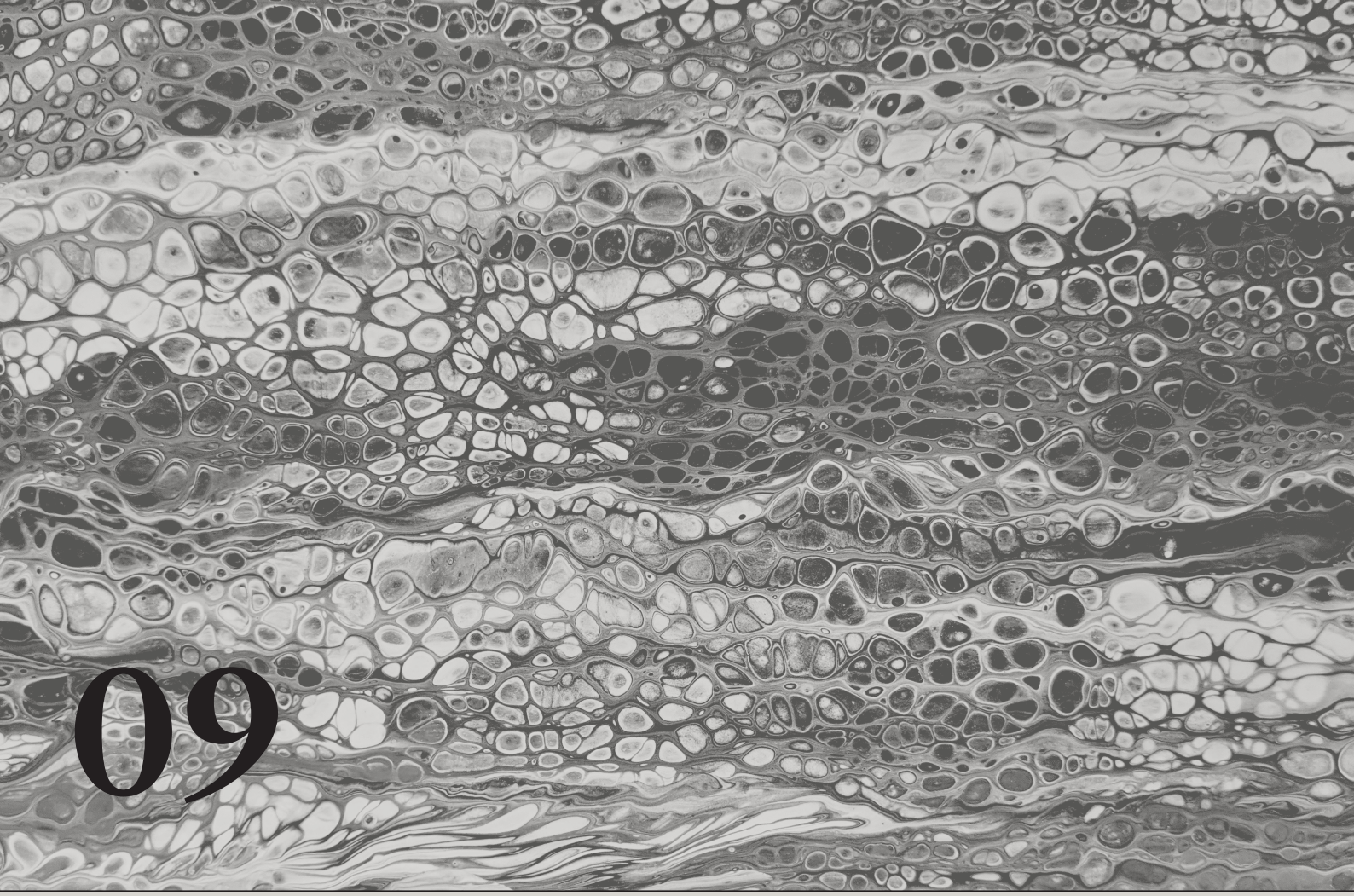
Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright
Common Ground Research Network postprint versione editoriale/Version of Record, con licenza CC by nc

(Article begins on next page)

16 November 2026



09

Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato

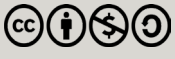
VOLUME 09 A CURA DI GRAZIA BRUNETTA E LUCA GAETA

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025

Società Italiana degli Urbanisti

PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-92-9
I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2026
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

09

Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato

VOLUME 09 A CURA DI GRAZIA BRUNETTA E LUCA GAETA

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO, 18-20 GIUGNO 2025

La Conferenza è organizzata dalla Società Italiana degli Urbanisti e dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – DAStU - Politecnico di Milano, con CRAFT- Competence Center Anti Fragile Territories del DAStU e con il Dipartimento Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito ABC – Politecnico di Milano. La conferenza è patrocinata dal Comune di Milano.

COMITATO SCIENTIFICO
Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari), Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Antonella Bruzzese (Politecnico di Milano - Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Grazia Brunetta (Politecnico di Torino), Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Elena Dorato (Università degli Studi di Ferrara), Romano Fistola (Università degli Studi Federico II Napoli), Enrico Formato (Università degli Studi di Napoli Federico II), Adriana Galderisi (Università degli Studi della Campania), Carla Tedesco (Università Iuav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia), Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE
Massimo Bricocoli (DAStU), Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Federico Zanfi (Coordinatore YoungerSIU 2025), Andrea Arcidiacono, Bertrando Bonfantini, Alessandro Coppola, Luca Gaeta, Scira Menoni, Eugenio Morello, Carolina Pacchi, Paola Pucci, Paola Savoldi.

COMITATO SCIENTIFICO SIU/MILANO
Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Paolo Bozzuto, Francesca Cognetti, Grazia Concilio, Francesco Curci, Stefano Di Vita, Valeria Fedeli, Antonio Longo, Chiara Merlini, Anna Moro, Laura Montedoro, Laura Pogliani, Paolo Pileri, Davide Ponzini, Maria Chiara Pastore, Cristina Renzoni, Andrea Rigon, DAStU Politecnico di Milano, Stefano Capolongo, ABC Politecnico di Milano.

COMITATO ORGANIZZATIVO
Benedetta Brun, Stella De Luca, Agim Kërçuku, Giulia Oldani, Marco Peverini, Silvia Ronchi, Isabella Traeger (DAStU Politecnico di Milano).

MEDIA PARTNER, URBINARY
Arianna Bellantuono, Erica Cantaluppi, Stella De Luca, Elena Madiai, Anita Martinelli, Giulia Oldani, Lucia Ratti, Isabella Traeger (Politecnico di Milano)
https://urbinary.polimi.it/; https://www.instagram.com/urbinary_thepodcast/

COLLABORATORI
Rebecca Agostoni, Alice Alessandri, Irene Antonioli, Beatrice Arizzi, Raffaella Barbato, Carla Baldissera, Andrea Benedini, Teresa Cavinato, Valentina Ciarlini, Francesca Colombo, Sofia Da Col, Alexandre de Souza Lima, Nicolo Gallo, Giulia Galbiati, Paul Koval, Laurence Milliery, Beatrice Mosso, Vittoria Pavesi, Marcel Vazquez Canto.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA
Be tools Srl
siu2025@betools.it - www.betools.it

SEGRETERIA SIU
Giulia Amadasi - DAStU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
segreteriasiu.diap@polimi.it

PUBBLICAZIONE ATTI
Redazione Planum Publisher

Il volume presenta i contenuti della Sessione 09:
"*Publicness* e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato"
Chair: Grazia Brunetta, Luca Gaeta
Discussant: Patrizia Gabellini, Paolo La Greca, Ezio Micelli, Michela Tiboni

Ogni paper può essere citato come parte di:
Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), *Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato, Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori", Milano, 18-20 giugno 2025*, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

XXVII CONFERENZA SIU

PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI

MILANO 18-20 GIUGNO 2025

La dimensione pubblica è al centro di profonde trasformazioni che ne articolano il senso e il significato in molti campi del vivere collettivo, inclusi quelli che attengono al ruolo e alla responsabilità dell'urbanistica, alle pratiche di pianificazione, progetto e governo nelle città e nei territori.

Fattori molteplici e divergenti la stanno erodendo: le dinamiche geopolitiche globali, insieme a migrazioni sempre più strutturali di popolazioni e culture, hanno ampliato il concetto di universalità a scale talvolta difficili da comprendere o sostenere da parte dei gruppi sociali più deboli; le politiche neoliberali che hanno caratterizzato negli ultimi anni le agende di molti governi e amministrazioni, insieme a logiche di mercato sempre più pervasive, spingono verso una progressiva privatizzazione di spazi, servizi e funzioni pubbliche, fino alla perdita della capacità di immaginare, progettare e gestire la città nella sua complessità; malintese concezioni di efficienza inducono le pubbliche amministrazioni a ridurre le tradizionali incombenze e responsabilità legate alla gestione di beni e servizi con conseguenze importanti in termini di equità, giustizia e diritto alla città.

In maniera altrettanto significativa, la dimensione pubblica è erosa anche da alcune forme di collettivizzazione emergenti, dall'housing collaborativo alle "gated communities" o a certe tipologie di spazi affidati, che hanno ridefinito i concetti di inclusione e accessibilità in modi complessi e a volte contraddittori, sollevando interrogativi sui reali benefici per tutte e tutti e sulle forme di esclusione che possono generare; come pure è erosa da alcune forme di collaborazione e partnership le quali, laddove è debole l'azione pubblica di controllo e governo, contribuiscono a rendere tale dimensione pubblica sempre più sfumata e complessa nel suo significato e implicazioni operative.

Le sfide, i dilemmi e le urgenze posti da tali fattori sono molteplici e hanno conseguenze su aspetti e ambiti assai differenti: riguardano le forme dell'azione pubblica, i modi in cui si definisce e i suoi obiettivi, gli ambiti a cui si applica e i suoi destinatari, fino alla natura stessa di spazi e servizi. Una pluralità di aspetti e ambiti che la lingua inglese riesce a esprimere con una sola parola, publicness, che qui prendiamo in prestito per l'efficacia della sintesi e perché è applicabile alle molte sfere in cui si declina la dimensione pubblica.

Publicness indica la “condizione dell’essere pubblico”. Non attiene solamente al regime proprietario delle aree, alla loro accessibilità, ai modi d’uso o alla gestione e non si applica neppure solo a spazi e servizi. Identifica un insieme di aspetti eterogenei e distinti che, nel loro complesso, rendono pubblici, appunto, spazi, servizi, beni, scelte, azioni.

L’erosione e la ridefinizione degli spazi e del senso della publicness è tanto più significativa per la nostra comunità scientifica perché la dimensione pubblica è sempre stata il fondamento della cultura urbanistica, delle sue pratiche e dei suoi obiettivi: dal ruolo del soggetto pubblico nella pianificazione quale garante dell’interesse generale, alle sue azioni di contrasto alla rendita e allo sfruttamento privatistico di beni comuni, alla istituzione dello standard o degli oneri di urbanizzazione quali strumenti di equità e di redistribuzione delle risorse.
In un contesto come quello attuale in cui tale dimensione è erosa e reinterpretata, e appare sempre più complessa da costruire e preservare, diventa fondamentale, allora, tornare a riflettere delle molteplici implicazioni della e sulla publicness nelle discipline urbanistiche.

Mettere al centro del dibattito le nozioni di publicness e dimensione pubblica significa ragionare del senso stesso del fare urbanistica. Implica interrogarsi criticamente in maniera non preconcetta sul concetto di pubblico; su chi e come costruisce o mantiene la dimensione pubblica, in equilibrio con le legittime istanze private, con quali responsabilità e con quali strumenti, e su chi sono i destinatari, attuali e futuri, fragili o meno, temporanei o stabili, umani o non umani, di progetti, piani e politiche. Significa riportare al centro della riflessione sull’agire urbanistico la sua dimensione politica, in primo luogo, ma anche quella economica e gestionale, tutte dimensioni ineludibili se l’obiettivo è quello di promuovere equità e sostenibilità ambientale, economica e sociale sul lungo periodo.

Come si ridefinisce oggi la dimensione pubblica di città, territori, spazi, servizi e beni? Quali sono i soggetti che la costruiscono e come? Come promuovere un’azione urbanistica orientata all’interesse pubblico e quali sono le condizioni necessarie per perseguirlo e renderlo sostenibile a lungo termine? Quali dilemmi e difficoltà incontrano urbanisti, progettisti e amministratori?
Quali sono gli strumenti operativi utili a perseguire con l’azione urbanistica, ampiamente intesa, la dimensione pubblica di spazi e servizi, e di scelte e orientamenti? E ancora, fuori dalle retoriche, a chi serve o interessa davvero?

La XXVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti sviluppa questi temi, sollecitando contributi e stimolando il confronto della comunità scientifica nazionale.

ANTONELLA BRUZZESE (RESPONSABILE SCIENTIFICA DELLA XXVII CONFERENZA SIU)

I paper riportati nei presenti Atti sono i contributi discussi nel corso della conferenza nelle 11 sessioni:

01. Publicness come partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso
02. Publicness nei progetti e nelle politiche della casa e dei servizi
03. Publicness come fruibilità di spazi pubblici e servizi della vita collettiva
04. Publicness come accessibilità e diritto alla mobilità nella città e nei territori
05. Publicness come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili
06. Publicness come gestione dei rischi e cura di ambiente e territorio
07. Publicness come progetto e valorizzazione del paesaggio e delle risorse naturali
08. Regole, norme e progetti per costruire la publicness
09. Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato
10. La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana
11. Nuove tecnologie, pratiche digitali, intelligenza artificiale e publicness

09. *Publicness* e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato

Regole e processi delle forme contrattuali: significati per l'azione pubblica

15 Regole, norme, progetti e dimensione pubblica
FABRIZIO PAONE

19 Tempo di cambiamento? Tecnica e politica nelle risposte dell'urbanistica alla crisi climatica e socio-ecologica
BARBARA PIZZO

24 Diverse tipologie contrattuali per differenti tipi di *publicness*: Spazi Pubblici di Proprietà Privata (POPS) e gli Spazi Pubblici Gestiti da Privati (PMPS)
ALESSIO SARDO, ANTONELLA BRUZZESE, GIULIA ANSELMO, MATTEO TIMO, GIOVANNI BOTTO

29 Il piano e la rendita, fra regole e contratto
ELENA SOLERO, PIERGIORGIO VITILLO

Forme contrattuali e di co-pianificazione per la rigenerazione urbana

35 Aree dismesse: il ruolo strategico della dimensione pubblica nei processi di trasformazione urbana
FRANCESCO ALBERTI

40 Il ruolo della valutazione nel dialogo pubblico-privato per una rigenerazione urbana equa, trasparente ed efficace
ELISA CONTICELLI, SANDRA VECCHIETTI

46 I Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) e la publicness della città pubblico-privata
GIORGIO DE AMBROGIO

54 Fattori di scala e politiche di rigenerazione: l'esperienza di AUDIS nel progetto "OICR e investimenti urbani"
ROBERTO NASTRI, TOMMASO DAL BOSCO, ROBERTO MALVEZZI

Responsabilità dell'azione pubblica per nuovi modelli di governance

63 I territori di interfaccia alpina. Modelli e strumenti di governance per una nuova *publicness*
DONATO CASAVOLA, GIANCARLO COTELLA, ERBLIN BERISHA

70 *Publicness* sperimentative. Il caso della Regione Puglia nelle politiche di rigenerazione urbana
MARINA MASTROPIERRO

75 La cooperazione come dispositivo istituzionale, prospettive di governance per i contesti intermedi
GIUSEPPE NOTO

Esperienze. Tentativi di innovazione nelle forme di progettazione dell'azione pubblica

81 Recupero del patrimonio edilizio storico e accessibilità pubblica: il caso del Fondaco dei Tedeschi a Venezia
MATTEO BASSO, MARCO ANTONIO, MINOZZO GABRIEL

87 Interfacce nella collaborazione tra pubblico e privato. L'esperienza del Nuovo Ospedale Gaslini
FEDERICO CAMPANINI, FRANCESCA ROCCA, SIMONE FALCO, EZIO NICOLÀS BRUNO URBINA

94 Insediamenti logistici in Lombardia: sviluppi normativi, impatti territoriali e prospettive di governance multilivello
ALESSANDRO MAISANO, STEFANO SALATA, SILVIA RONCHI

Esperienze. Publicness di fronte alle transizioni

102 Nuovi territori e processi della *digital economy*: i Data Center nell'area metropolitana milanese
ALICE FRANCHINA, CRISTIANA MATTIOLI

108 Solidità di un parco: visione pubblica, progetto di paesaggio e urbanistica antifragile. Il caso del Centroparco di Segrate
ALESSANDRO FRIGERIO

116 L'iniziativa europea Intelligent Cities Challenge e il ruolo dei Local Green Deal per lo sviluppo sostenibile delle città
SERENA GIRANI, SARA LODRINI, GIACOMO MAGNANI

122 Adattamento climatico e urbanistica contrattuale. Il PPP nei contesti locali del Veneto
GIANFRANCO POZZER (UNIVERSITÀ IUAV DI VENEZIA), MATTEO BASSO, LAURA FREGOLENT

09. *Publicness* e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato

CHAIR

Grazia Brunetta, Politecnico di Torino
Luca Gaeta, Politecnico di Milano

DISCUSSANT

Patrizia Gabellini, Politecnico di Milano;
Paolo La Greca, Università degli Studi di Catania;
Ezio Micelli, Università Iuav di Venezia;
Michela Tiboni, Università degli Studi di Brescia

Negli anni Novanta, l'urbanistica contrattuale ha rappresentato per urbanisti e analisti delle politiche pubbliche un intenso filone di studio. La prima stagione di ricerche e sperimentazioni apre in quegli anni ad un periodo di radicale cambiamento di prospettiva per l'azione pubblica, con l'introduzione di nuovi strumenti e procedure di tipo cooperativo e negoziale, nel tentativo di restituire significatività ed efficacia all'azione di controllo e governo dei processi di trasformazione territoriale. Nei decenni successivi, nonostante la diffusione, in diverse realtà amministrative del Paese, delle forme di urbanistica negoziale sono rare le esperienze virtuose in cui tale logica istituzionale dell'azione sia stata in grado di innovare significativamente i processi di policy e, conseguentemente, gli esiti dell'azione pubblica a difesa dell'interesse generale. Inoltre, i cambiamenti sociali ed economici che progressivamente hanno portato alla crisi della rappresentanza e alla delegittimazione della politica rendono deboli tali forme di collaborazione e sussidiarietà, spesso sganciate da un quadro di valori collettivi a guida dell'azione pubblica. In questa logica, la dimensione pubblica dell'azione di controllo e governo dei processi territoriali risulta sempre più sfumata nel suo significato e ruolo. Nella prospettiva di una discussione sulla publicness nel fare urbanistica, la sessione mette al centro le forme di contrattazione e di collaborazione pubblico-privato, per tornare a riflettere sulle questioni di responsabilità, rappresentanza, legittimazione insite nella dimensione pubblica dell'azione per il governo del territorio, alla luce delle profonde dinamiche sociali, economiche e territoriali di cambiamento in atto. Come si ridefinisce ciò che è pubblico nelle pratiche urbanistiche contrattuali, oltre il discrimine costituito dalla proprietà del suolo? Può lo spazio negoziale assumere i caratteri di un'arena pubblica aperta, trasparente e legittima?

Regole e processi delle forme contrattuali: significati per l'azione pubblica

Regole, norme, progetti e dimensione pubblica

Fabrizio Paone
Politecnico di Torino
DIST – (Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche per il Territorio)
Email: *fabrizio.paone@polito.it*

Abstract
Il significato pubblico di una trasformazione urbana, infrastrutturale, territoriale è legato a un piano dichiarativo, che costituisce l'orizzonte di giustificazione di norme, regole, disposizioni. Il saggio usa alcuni testi e opere pubbliche degli ultimi decenni come rimando a più ampi insiemi di eventi, realizzazioni, pratiche che appartengono all'urbanistica e alla pianificazione moderna e contemporanea, in Italia e in Europa. La dimensione pubblica sembra realizzarsi attraverso processi di diffusione dell'accesso e dell'uso, capaci di generare un significato collettivo, di trasfigurare le condizioni iniziali in durature acquisizioni civiche, in genere non previste. Il riconoscimento dei campi delle pratiche e delle azioni regolative e normative richiede una strategia di osservazione che si dispieghi nel medio e lungo periodo. Ciò tocca un carattere primario dell'azione urbanistica: l'instaurazione di un discorso pubblico a proposito della città, del suo cambiamento, della sua eventuale riforma. Le azioni da rilanciare sono in particolare la esplicita definizione dell'interesse pubblico, e l'indicazione della redistribuzione economica legata alle opere. A questo riguardo, l'ipotesi è che regole, norme e progetti non rappresentino strumenti contrapposti, piuttosto complementari e sinergici.

Parole chiave: public spaces, social practices, knowledge

Il presente scritto ragiona intorno alla "publicness", nell'accezione di "sfera pubblica", "dominio pubblico", o "dimensione collettiva" (i termini non sono sinonimi anche se presentano aree di sovrapposizione). A proposito della nozione di "publicness" (da qui in avanti "dimensione pubblica") esso intende compiere un conciso percorso usando alcuni testi e opere pubbliche degli ultimi decenni come rimando a un più ampio insieme di eventi, realizzazioni, pratiche, concettualizzazioni che appartengono all'urbanistica e alla pianificazione moderna e contemporanea, in Italia e in Europa.
I testi considerati in prima battuta al fine di passare in rassegna ampi insiemi di progetti, cantieri e realizzazioni sono costituiti da Gabellini (2024), Novarina (2023) e Gaeta, Janin Rivolin, Mazza (2013, e successive riedizioni). Le opere sono il Mose, a protezione della laguna e città di Venezia dalle alte maree, il collegamento ferroviario ad alta velocità/capacità Torino/Lione, il ponte sullo Stretto di Messina, con cenni finali sulle recenti operazioni milanesi di trasformazione urbana.
Dal mettere a stretto contatto dimensione pubblica e teoria dell'urbanistica, nella pluralità di accezioni e concezioni riportate da Choay (1980) e da Taylor (1998), si ricava un percorso che considera diversamente i termini costituiti da regole, norme, progetti. Per addentrarci nella dimensione pubblica di una trasformazione urbana è utile rimuovere preliminarmente alcune associazioni tacite, o implicite, o inconsapevoli, attraverso le quali si prolungano logiche non più adeguate all'attuale contesto dell'urbanizzazione. La prima di esse associa la dimensione pubblica al titolo della proprietà, all'origine delle risorse impiegate negli interventi, alle modalità di promozione delle politiche, alla conduzione della gestione attraverso enti e istituzioni pubblici. Tutto questo è osservabile a diverse scale: dall'intervento locale in aree oggetto di iniziative immobiliari, ai contesti municipali, metropolitani, regionali, statali, dell'Unione europea, internazionali.
Dopo la grande linea di frattura della storia contemporaneità che si pone intorno al 1973/1974, con la crisi petrolifera, l'inizio della consapevolezza del carattere non illimitato dello sviluppo economico, e il declino delle performance complessive delle società collettiviste, culminate con l'implosione dell'Unione Sovietica, la dimensione pubblica non può più costituire una totalità di riferimento, capace di orientare modelli di sviluppo e prassi operative dal carattere totalizzante o totalitario. La dimensione pubblica si trova di fronte alla constatazione dell'impossibilità di costituire una totalità di senso (se non in ottica religiosa), e di dover convivere con una prevalente dimensione "privata", intendendo con tale termine semplicemente ciò che non è opportuno e utile sia pubblico.
Dopo quattro decenni di liberismi la dimensione pubblica si è riconfigurata in quanto azione capace di innescare sinergie rispetto alle quantità decisive delle risorse, delle scelte e degli investimenti privati. Il

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

massimo dell'intervento pubblico (ove per pubblico si assume in questo caso soprattutto il livello di azione degli stati) appare insostenibile finanziariamente, e sostanzialmente coercitivo rispetto ai processi e ai soggetti. All'opposto, il minimo dell'intervento pubblico efficace incontra la necessità dei mercati di essere regolati, di fronte all'indebolirsi dei margini di certezza assicurati dal diritto.
La seconda associazione su cui riflettere riguarda la mera opposizione tra dimensione pubblica e dimensione privata, ove la prima si pone come azione di contrasto degli effetti negativi prodotti dalla seconda. Ad essa, al suo intrinseco egoismo la dimensione pubblica si oppone con misure di compensazione (ad esempio la concessione onerosa, gli standard urbanistici), con ipotesi di messa a sistema degli interventi particolari (ad esempio a proposito degli impianti e delle infrastrutture a rete (ferrovie, strade, porti, energia, acqua, rifiuti, telefonia), con il contrasto legislativo ed esecutivo delle tendenze allo sfruttamento speculativo (rendita fondiaria, edificazione abusiva, irrazionalità delle localizzazioni, infrazione delle regole di abitabilità e di locazione).
Se la dimensione pubblica non riesce ad essere riaffermata in forme brevi e schematiche (che continuano a essere valide in senso civico e di attiva partecipazione in singole situazioni locali), rimane la questione di come la dimensione pubblica possa essere definita in maniera non metaforica, o moralistica, o retroattiva, o solamente esortativa.
Il riferimento al fenomeno urbano e alla sua trasformazione, l'oggetto dell'urbanistica, mostra dimensione privata e pubblica come un campo di passaggi storicamente reversibili. Ciò che è stato concepito come bene e possesso di alcuni si trasforma in bene collettivo: si pensi ad esempio ai parchi delle grandi residenze aristocratiche romane urbane ed extraurbane, che sono divenuti l'ossatura del sistema del verde della città moderna, alle dimore regali urbane ed extraurbane, ai musei e alle collezioni d'arte, o ad alcuni spazi urbani, tra cui piazza san Matteo a Genova, che nascono come possessi familiari privati per divenire poi raro spazio collettivo all'interno della densissima città murata di formazione medievale. Si verifica anche il fenomeno inverso: alcuni beni cessano di essere collettivi, e vengono riappropriati da soggetti e interessi privati.
La casistica è ampia e difficilmente circoscrivibile, e mostra trasformazioni progressive attraverso il tempo e le generazioni, così come rovesciamenti subitanei, processi intenzionali (come gli espropri, le demolizioni, o le requisizioni di beni ecclesiastici durante il periodo napoleonico), e anche processi apparentemente aleatori.
Un caso rilevante è costituito dalle campagne di costruzione della rete energetica nazionale in Italia nel XX secolo (Lanza 2025), basata ciclicamente sulla mobilitazione di una pluralità di soggetti attivi, poi su politiche di razionalizzazione e di nazionalizzazione della rete, per poi nuovamente procedere alla liberalizzazione, alla stimolazione e alla moltiplicazione delle offerte, con interventi di incentivazione (e, all'opposto, di penalizzazione di alcuni modi di produzione).
I corsi storici, attentamente osservati, porterebbero a una sorta di sospensione stoica del giudizio, in cui ogni assetto sembra fondamentalmente instabile, pronto a mutare, in parte costituendosi come processo cumulativo, in parte subendo drastiche interruzioni dovute a eventi imprevisti o catastrofici, che irrompono dall'esterno. Da questo punto di enunciazione, la dimensione pubblica sembra soprattutto una dimensione di diffusione democratica dell'accesso e dell'uso, capace di generare una dimensione collettiva capace di trasfigurare le condizioni di origine.
Il riconoscimento di una dimensione pubblica per luoghi e fatti urbani, per campi di pratiche, per azioni regolative e normative, richiede una strategia di osservazione che si dispieghi nel tempo, un'azione di verifica a posteriori applicata a fenomeni, fisici e sociali che ne studi la durata significativa.
Parlare di dimensione pubblica all'interno di un limitato contesto di spazio e di tempo contiene anche un significato quasi tautologico, identificando come atto, processo o bene di significato pubblico ciò che le fonti e la superficie del discorso consentono di assumere come tale. Un'analisi anche rapida di alcuni recenti ricognizioni delle azioni urbanistiche (Gabellini 2024) mostra come i principi mutino nel tempo in maniera radicale, spesso rovesciandosi, senza dar luogo ad alcuna evoluzione lineare capace di affermare un campo definitivo per ciò che è pubblico. Non potremmo quindi affermare in senso generale che il solo rispetto di ciò che viene disposto dall'azione normativa sia attestazione di una raggiunta dimensione pubblica. Tale dimensione risulta costruita storicamente e culturalmente (Friedman 1987), in maniera fortemente unitaria e coesa, oppure dubitativa e incerta, attraverso istanze anche apertamente antagoniste.
L'affermazione del significato pubblico dell'azione di trasformazione urbana si lega a un piano dichiarativo, affermativo, alla argomentazione di norme, regole, disposizioni, progetti, politiche. Ciò va a toccare direttamente un carattere primario dell'azione urbanistica nel tempo lungo, ovvero la sua capacità di instaurare un «discorso pubblico» a proposito dell'ambiente di vita delle persone, della città, della sua riforma. Tale atto si rivolge a un destinatario plurale, frammentato: i decisori, gli attori economici, gli

amministratori, i tecnici, gli stakeholders, gli abitanti, l'insieme allargato di coloro che hanno rapporti anche discontinui o potenziali con una giurisdizione territoriale (city users, turisti, soggetti economici potenzialmente interessati). Oppure può essere rivolto a un destinatario idealtipico, universale, o generico.
La dimensione pubblica viene legata non tanto a specifici caratteri o prestazioni offerti da alcuni luoghi della città e del territorio, o ad alcuni servizi essenziali garantiti, o al titolo dei soggetti e delle burocrazie che li erogano, quanto piuttosto ad alcuni assi discorsivi.
Il primo è dato dalle azioni di descrizione e di interpretazione, dalla costruzione di contesti in cui collocare semanticamente le azioni di modificazione spaziale. Sottoporre i molti aspetti presenti nella realizzazione di opere all'espressione di un giudizio pubblico costituisce un'azione etica, caratteristica dell'azione urbanistica. Attiene inoltre alla dimensione pubblica consentire la facile consultabilità dei progetti e delle iniziative in corso, allestire sedi e costruire occasioni di discussione e di ascolto, tenere in conto quanto emerge dalle riunioni attraverso prassi formalizzate, che esprimano il dovere di interpretazione di quanto emerge dall'interazione tra persone, tecnici, istituzioni.
L'asse dell'argomentazione si sviluppa secondo modalità peculiari (cfr. Perelman, Olbrechts-Tyteca (1958), in particolare *La base dell'argomentazione*, trad. it. pp.67-194) e assicura una condivisione di quadri di senso, in relazione ai quali si può affermare una dimensione pubblica dell'azione (politica, o urbanistica).
Seguendo questa lettura, la questione di "regole", "norme" e "progetti" viene riposizionata. Le procedure di formazione, approvazione ed attuazione obbediscono a procedure codificate. È ragionevole chiedersi quanto della «legittimità formale», che dovrebbe di per sé costituire la validazione delle operazioni di trasformazione urbana, possa essere assimilato a «legittimità sostanziale», condizione necessaria e sufficiente. Ripercorrere genesi e vicende di alcune grandi opere pubbliche italiane, come il Mose (Mose 2025) per la protezione di Venezia e della sua laguna dalle acque alte (1990-in corso, per le opere di sistemazione complementare), o la realizzazione della connessione ferroviaria TAV Torino-Lione (Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione (2007-2019), Controsservatorio Val Susa (2025), Ponti M. et al. (2019), per il tratto in val di Susa (1990-in corso), o il ponte sullo stretto di Messina (Navone 1870, Cottra 1883; Accademia dei Lincei 1979; De Miranda, Mazzoleni, Rizzo 2025), costruisce un esercizio di esegesi interessante, non solo per la storia italiana contemporanea. In maniera complementare, forse più difficile da ricostruire filologicamente, potrebbe porsi la ricostruzione critica della dimensione pubblica di opere ordinarie. Regole e norme vanno a toccare un ampio repertorio tematico e di materie, dalla costruzione agli appalti, dall'accesso ai finanziamenti, alla sicurezza sul lavoro. Il tutto all'interno della sovrabbondanza normativa tipica delle società contemporanee.
La dimensione pubblica si declina soprattutto nella direzione del perseguimento dell'interesse pubblico, una dimensione etica che non riesce ad essere interamente contenuta nei disposti legislativi, e mette in gioco sfere di giudizi, valori, attese, comportamenti. Da questo punto di vista l'approccio progettuale esprime un principio di determinazione puntuale (o apparentemente puntuale, in attesa di una concatenazione di eventi): riportare le trasformazioni possibili alla loro fattibilità, legata alla committenza, alle risorse, alle competenze professionali, alle approvazioni procedurali, al consenso politico, ai circuiti socio-tecnici in grado di dare realizzazione ai progetti.
Qui ci ritroviamo vicini al tema delle relazioni tra dimensione pubblica e "mercato", inteso come combinazione di andamenti finanziari ed economici che rispondono all'espressione di preferenze, avversioni, aspettative di persone, cittadini, gruppi sociali, insiemi di consumatori. Del mercato potremmo non occuparci, in quanto comunque attivo; esso però non può darsi senza un'azione di regolazione, che necessita di una elaborazione politica. Ciò consente l'apparizione di affermazioni che parlano di un sostanziale interesse collettivo, guidato da «mano invisibile».
Ecco allora che, in maniera forse non troppo chiara, e con esempi e casi parziali, abbiamo messo in luce alcuni passaggi importanti per collocare il nostro argomento: l'urbanistica produce un discorso pubblico, argomentando le trasformazioni urbane e territoriali di fronte a un destinatario ideale. Il dovere argomentativo, che evidentemente si oppone a una dimensione meramente fattiva ed economicista delle trasformazioni urbane e territoriali, determina un dovere formale di interpretazione, che si dispone attraverso atti obbligatori istruiti da leggi e regolamenti. In epoca di comunicazione social e di retoriche della partecipazione, ciò costituisce qualcosa di diverso rispetto alle attività di comunicazione che non hanno alcun dovere di risposta formale da parte dei decisori.
Un ulteriore carattere dell'azione urbanistica, messo in luce anche da Secchi (2004), consiste in un'azione redistributiva (ritorna la necessità di una teoria della società, e delle riforme, da cui derivare composizione della società, classi e blocchi sociali, alleanze e opposizioni). L'affermazione di una dimensione pubblica si lega per l'urbanistica a una ipotesi di redistribuzione di valore e di surplus, in primis legata a dimensioni

misurabili (aree, volumi, profitti, oneri) ma anche a dimensioni più difficilmente quantificabili (costi ambientali a medio e lungo termine, valorizzazione di città e territori all'interno di un modello di sviluppo, coesione sociale, produzioni di ambienti favorevoli per lo sviluppo della conoscenza e dell'innovazione).
La ipotesi del percorso concettuale fin qui seguito (e, per quanto possibile in questa sede, argomentato) è che regole, norme e progetti non rappresentino strumenti tra loro contrapposti, ma piuttosto elementi da considerare all'interno della teoria dell'urbanistica. Le azioni primarie da rilanciare sono in particolare la definizione esplicita e preventiva dell'interesse pubblico delle trasformazioni, e l'indicazione della proposta redistributiva consentita dall'intervento.
A questo riguardo, possiamo pensare alle recenti iniziative giudiziarie sugli ultimi due decenni di sviluppo urbano a Milano, su cui esiste un'amplissima cronaca e commento on-line. Al di là degli accertamenti giudiziari dei fatti, si evidenzia come manchi l'urbanistica, o meglio il suo riconoscimento sociale, la sua utilità, le sue burocrazie. È mancata l'espressione pubblica della legittimità delle trasformazioni, in presenza di dinamiche che hanno visto aumentare fortemente le disparità sociali. Ed è mancata la messa in chiaro di quale azione redistributiva sia stata messa in atto, in corrispondenza delle concessioni date ad attori forti delle trasformazioni urbane, i proprietari dei suoli, i grandi gruppi di investimento e di trasformazione immobiliare. Altrettanto evidente risulta come, in presenza di quadri di regole e di procedure farraginosi e poco modificabili, la formazione di circuiti socio-tecnici capaci di chiudere il processo decisionale e realizzativo diventi ulteriore argomento di riflessione.

Riferimenti bibliografici

Accademia dei Lincei (1979), *L'attraversamento dello Stretto di Messina e la sua fattibilità*, Atti del Convegno, Roma 4-6.07.1978, Accademia dei Lincei, Roma.

Choay F. (1980), *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Editions du Seuil, Paris, trad. it. (1986), *La regola e il modello. Sulla teoria dell'architettura e dell'urbanistica,* Officina, Roma.

Controsservatorio Val Susa (2025), *https://controsservatoriovalsusa.org, consultato il 19.09.2025*

Cottra U.A. (1883), *Può gettarsi un ponte sullo Stretto di Messina?*, Tipografia del Monitore delle Strade Ferrate, Torino.

De Miranda F., Mazzoleni F.M., Rizzo S. (2025), *"Un ponte sospeso sullo stretto di Messina: realtà o utopia?"*, Costruzioni Metalliche n.1, pp.14-31.

Friedman J. (1987), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action, Princeton University* Press, Princeton (NJ), trad. it. (1993), *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Dedalo, Bari.

Gabellini P. (2024), *Avvicinarsi_all'Urbanistica-Approaching Urbanism*, Planum Publisher, Milano.

Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, De Agostini, Novara.

Lanza A. (2025), *Super! Un secolo di energia in Italia*, Luiss University Press, Roma.

Mose (2025), *http://mosevenezia.eu*, sezioni di approfondimento e illustrazione degli aspetti tecnici del progetto, consultato il 19.09.2025.

Navone C.A. (1870), *Passaggio sotterraneo attraverso lo stretto di Sicilia: per unire in comunicazione il sistema ferroviario siciliano alla rete della penisola. Progetto di massima di C.A. Navone*, C. Favole e Compagnia, Torino.

Novarina G. (2023), *Histoire de l'urbanisme. De la Renaissance a nos jours*, Le Moniteur, Paris.

Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione (2007-2019), *Quaderni*, 15 nn., consultati il 19.09.2025, *https://presidenza.governo.it/osservatorio_torino_lione/*

Perelman C., Olbrechts-Tyteca L. (1958), *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*, Presses Universitaires de France, Paris, trad. it. (1966) *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, Torino, prefazione di N.Bobbio, nuova trad. it. (2001), Einaudi, Torino.

Ponti M. et al. (2019), *Analisi costi-benefici del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione*, Ministero di Infrastrutture e Trasporti, http:/mit.gov.it/sites/de, consultato il 19.09.2025

Secchi B. (2004), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Taylor N. (1998), *Urban Planning Theory since 1945*, Sage Publications, London, Thousand Oaks (CA), New Delhi, trad it. (2006), *Teoria dell'urbanistica dal 1945*, Clueb, Bologna.

Tempo di cambiamento? Tecnica e politica nelle risposte dell'urbanistica alla crisi climatica e socio-ecologica

Barbara Pizzo
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Storia, Disegno, Restauro dell'Architettura
Email: *barbara.pizzo@uniroma1.it*

Abstract
Nonostante la crescente consapevolezza dell'acuirsi della crisi climatica e socio-ecologica e delle disparità socio-spaziali, l'urbanistica si direbbe proseguire linearmente lungo il suo percorso. Momenti di potenziale discontinuità (tra cui spiccano ad es. la vicenda della legge Sullo, l'introduzione dei programmi complessi, e la virata verso la "rigenerazione urbana"), se non ignorati o accantonati, sono assorbiti nella prassi, con il loro potenziale innovativo ridotto a innovazione "tecnica" e sottoposto a "selezione conservativa".
Tra le questioni problematiche emerge chi si fa promotore delle istanze trasformative. L'enfasi sulla collaborazione pubblico-privato tende a includere solo soggetti portatori di interessi economici forti, escludendo la società civile. Nelle loro modalità più frequenti, le pratiche partecipative contribuiscono alla realizzazione di un neoliberismo "temperato" che solo raramente produce cambiamento.
Il contributo affronta il rapporto tra tecnica e politica sviluppando tre punti: la relazione storica tra tecnica e politica; il ruolo degli urbanisti nell'interpretazione di tale relazione; le responsabilità della tecnica e l'importanza della formazione. Si evidenzia come l'urbanistica possa utilizzare diversi approcci capaci di perpetuare o trasformare le modalità di intervento, sottolineando l'importanza della competenza tecnica per il riconoscimento e la critica delle intenzioni politiche.

Parole chiave: urbanistica tecnica e politica, crisi climatica e socio-ecologica, prassi e pratiche trasformative

1 | Introduzione

Nonostante la crescente consapevolezza dell'avvicinarsi del punto di non-ritorno rispetto agli effetti della crisi climatica, e del progressivo acuirsi delle disparità socio-spaziali, l'urbanistica italiana procede con i suoi approcci e strumenti lungo il tracciato sostanzialmente lineare che più generalmente la pianificazione spaziale sembra seguire (Albrechts et al. 2019, Kunzmann 2016).
I cambiamenti nel campo delle trasformazioni urbane, infatti, quando si danno, riguardano solitamente aspetti tecnologico-progettuali (i materiali, qualche volta le tipologie), oppure aspetti procedurali (norme, iter, protocolli) e non le scelte di fondo: in estrema sintesi, ciò che viene messo in discussione è, al massimo, il "come", mai il "perché". Ad esempio, il riconoscere che non-costruire, ossia lasciare libero uno spazio aperto quand'anche dotato di capacità edificatoria, possa essere una scelta, anche "progettuale", che risponde al principio fondamentale del perseguimento dell'interesse pubblico è, più che insolito, una chimera – il valore delle componenti ambientali ed ecologiche urbane per garantire la possibilità di continuare a vivere nelle città essendo ancora decisamente sottostimato. Questo è un paradosso, che si manifesta in modo particolarmente evidente quando si consideri che, allo stesso tempo, le città vengono sempre più spesso indicate come i luoghi da cui dipende la salvezza del pianeta (Kaika et al. 2023, Consonni 2024): eppure gli approcci realmente trasformativi all'urbanistica e alle politiche urbane risultano ancora difficili da intravedere.
In questo quadro la relazione tra tecnica e politica nell'urbanistica risulta particolarmente interessante da indagare, e in questo saggio lo si proverà a fare per come emerge dalle sue risposte alla crisi climatica e socio-ecologica. Si sostiene che proprio a tale relazione si possano ricondurre le ragioni profonde della resistenza al cambiamento.
Seppure consapevoli dell'impossibilità di approfondire adeguatamente questo aspetto, si accennerà solo al fatto che la relazione tra tecnica e politica è, per molti versi, più complessa che nel passato, perché lo stesso "classico" ricorso alla legittimazione tecnica delle scelte si scontra con l'attuale indebolimento del sapere esperto e tecnico: questione contesa (ma non messa in seria discussione) nell'epoca della così detta "post-truth democracy" (Mathiesen & Fallis 2016) – e, in ulteriore apparente contrasto con il successo di diverse forme di populismo (si vedano ad es. Canovan 1999, Abts & Rummens 2007), ciò comporta una progressiva verticalizzazione dei processi decisionali.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

L'argomentazione centrale ruota sulla necessità di ricostruire un sapere tecnico solido da usare, più che come mezzo di legittimazione, per svelare le ragioni reali delle scelte, le quali tendono a perpetuare modelli di sviluppo sempre più contestati. Ciò che si sostiene, quindi, è anche la necessità di una nuova e diversa riflessione critica sul ruolo della competenza tecnica nei processi di trasformazione urbana.
Gli aspetti da considerare sono tre: 1. La relazione tra tecnica e politica come prodotto storico, da leggere anche alla luce delle trasformazioni dei modi della regolazione, del rapporto pubblico-privato, del ruolo dello Stato, e della moltiplicazione delle istanze portate avanti da "privati"; Il ruolo di urbaniste e urbanisti per l'affermarsi nel tempo delle diverse interpretazioni della relazione tra tecnica e politica; 3. Le responsabilità della tecnica – e l'importanza della formazione.
Considerando lo spazio limitato di questo scritto, lo si farà prendendo ad esempio una "prassi" urbanistica sempre più frequentemente adottata nei processi di trasformazione urbana, quella della "monetizzazione", a Roma introdotta anche per "compensare" la mancata realizzazione degli standard urbanistici.
La base empirica è offerta da una ricerca di lungo periodo su Roma. Tale caso di studio è attualmente indagato nel quadro della riflessione sui paradigmi *post-growth*, che implica un ripensamento di teorie e pratiche della pianificazione spaziale, in una prospettiva critica che intreccia l'urbanistica con l'economia politica e l'ecologia politica.

2 | La "selezione conservativa" delle innovazioni urbanistiche

L'analisi delle vicende urbanistiche italiane degli ultimi sessant'anni rivela un pattern ricorrente: momenti di potenziale discontinuità di diversa origine e segno sembrano essere sistematicamente assorbiti nella prassi, con il loro potenziale innovativo ridotto al portato di innovazione "tecnica" e sottoposto a un processo di "selezione conservativa".
Esempi significativi di tale tendenza includono senz'altro la vicenda della proposta di legge Sullo, ma anche, seppure con differenze rilevanti, l'introduzione dei "programmi complessi", la diffusione di approcci "negoziali", e le più recenti leggi sulla "rigenerazione urbana". In tutti questi casi, il potenziale di innovazione reale, la possibilità di cambiamento offerta dall'introduzione di approcci e di strumenti diversi di solito accompagnata, se non anticipata, da innovazioni normative (e forse anche questo dovrebbe essere oggetto di una riflessione più attenta), si è tradotta in una sostanziale continuità delle logiche e dei meccanismi che guidano la trasformazione urbana, con il risultato (paradossale?) di consolidare ulteriormente tali logiche e tali meccanismi piuttosto che metterli in discussione, in particolare alla luce della crescente consapevolezza della "insostenibilità" del modello di sviluppo dominante.
L'enfasi crescente sulla necessità di cambiare rotta prima che sia "troppo tardi" richiama con forza risoluzioni fissate a livello transnazionale – a partire, ad esempio, dall'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, o anche dall'obiettivo "Zero Net Land Degradation (ZNLD)" della stessa organizzazione. Ma tali richiami restano separati e spesso lontani da ciò che concretamente si persegue e si pratica: la traduzione di tali obiettivi in politiche, interventi e azioni per raggiungere gli obiettivi prefissati è limitata e debole e non riesce a contrapporsi alle logiche dominanti di uso del suolo, ancora prevalentemente orientata all'edificazione e alla crescita. Il valore economico-finanziario risulta ancora predominante e incomparabile con altri valori, seppure questi siano, in linea di principio, riconosciuti come prioritari.
Così la maggioranza delle politiche elaborate sulla scia degli obiettivi climatici, ambientali ed ecologici, si traduce in strumenti troppo simili al già noto (basti pensare alle critiche al Green New Deal, e al diffondersi del convincimento che molti interventi si risolvano in forme di "green-washing" per legittimare operazioni "consuete" di trasformazione urbana – Pizzo 2023a, 2024), mentre la relazione stretta tra crisi socio-ecologica ed economica viene interpretata tutta in direzione della crisi economica, sottostimando le connessioni, pure ormai ampiamente riconosciute, tra diverse "forme" di povertà, tra cui quella spaziale (Secchi 2013, riprendendo Soja 2010).
La spiegazione di tutto ciò può essere ricondotta al moltiplicarsi, alla diffusione e al predominio delle logiche della rendita (Pizzo 2023b), e alla riluttanza a considerare alternative a un modello di sviluppo basato sulla crescita (intesa primariamente come espansione, occupazione di suolo, densificazione), sempre più contestato.

3 | La falsa democratizzazione dei processi decisionali nelle forme partenariali pubblico-privato e la crescente complessità del riconoscimento delle intenzioni politiche

Uno degli aspetti più problematici dell'urbanistica contemporanea è l'enfasi posta sulla collaborazione tra pubblico e privato come forma di democratizzazione dei processi decisionali. Questa retorica, che presenta il partenariato pubblico-privato come alternativa più democratica rispetto a forme considerate illiberali degli

interventi statali, tende tuttavia a oscurare una realtà ben diversa, che si intreccia in modi sempre più problematici con le diverse forme di populismo (Canovan 1999, Mouffe 2005, Mény & Surel 2002).
Nei processi reali, i "privati" effettivamente coinvolti nei processi negoziali sono quasi sempre i portatori di interessi economici forti, mentre la società civile e i suoi membri non vengono considerati "privati" al pari degli attori economici. Questo meccanismo selettivo di esclusione fa sì che le forme negoziali e contrattuali raramente includano chi si fa portatore di istanze trasformative più radicali o chi, a fronte di richieste legittime, non dispone di adeguate risorse economiche per sostenere proposte alternative. Nella pratica urbanistica non sembra che questo sia riconosciuto come un problema. Siamo ormai abituati a pensare alla "sostenibilità" dei progetti prima di tutto, se non esclusivamente, in termini di profittabilità economico-finanziaria.
A dispetto della diffusione delle pratiche partecipative, spinta fino alla loro obbligatorietà in un numero crescente di processi decisionali, attraverso forme di regolazione "neostatalista" o "neocomunitarista" dove prevale un discorso pubblico basato sulla "responsabilità", si realizzano forme di neoliberismo "ibrido" o "temperato": un modello che di fatto raramente produce cambiamenti sostanziali nelle dinamiche di potere che governano la trasformazione urbana (Moini 2011).
Sempre più istanze della società civile, ancora troppo spesso liquidate frettolosamente come frutto di atteggiamenti NIMBY, si oppongono a progetti di nuove edificazioni, e in particolare alle grandi opere e ai "grandi progetti urbani" (rispetto al cui "fallimento annunciato" si è peraltro sviluppata una specifica letteratura: cf. ad es. Swyngedouw et al. 2002, Fainstein 2008, Flyvbjerg 2008, 2014) nascono in realtà da sensibilità e interessi diversi, quali prima di tutto il potenziamento delle dotazioni pubbliche e collettive a partire da conservazione e incremento di aree verdi alberate, e chiedono un cambiamento più radicale del modo di pensare lo sviluppo urbano e il futuro della città.
In cosa consista il "vantaggio pubblico" che ci si aspetta dalle trasformazioni è spesso oscuro – oltre al fatto che ciò implicherebbe quantomeno l'esplicitazione di cosa si considera "vantaggio" o "beneficio", e a quale "pubblico" si faccia riferimento –, e non si può non rilevare che spesso si dà per scontata un'attribuzione di valore alla trasformazione in sé, come se questa fosse sempre e comunque auspicabile, quando non venga presentata invece come inevitabile. Il riconoscimento delle intenzioni politiche che sottendono le decisioni urbanistiche risulta sempre più complesso e problematico. La crescente burocratizzazione e tecnicizzazione dei processi decisionali, lungi dal garantire neutralità, contribuisce invece a rendere opache le scelte politiche, così che risulta sempre più difficile la possibilità di criticarle ed opporvisi.

4 | La difficile misurazione del beneficio collettivo nelle trasformazioni urbanistiche e la prassi controversa della monetizzazione

Ora, il modo di tener conto del "beneficio" pubblico nel piano urbanistico si articola in una valutazione qualitativa e in una quantitativa. Qualitativamente, la trasformazione rappresenta un "beneficio" se corrisponde ai bisogni della collettività – che dovrebbero essere stati presi in considerazione e tradotti nel piano, che ne diventa "garante". Quantitativamente, la trasformazione produce "beneficio" pubblico realizzando una serie di opere, con gli oneri e gli standard urbanistici, eventualmente attraverso opere a scomputo. Sia dal punto di vista qualitativo, sia dal punto di vista quantitativo, gli aspetti controversi e contesi si direbbero aumentare. Dal punto di vista qualitativo, si accenna solo alla questione della "flessibilità" del piano, il quale sembra potersi modificare solo unidirezionalmente (per aumentare le capacità edificatorie e non viceversa, e permettere cambiamenti di uso sotto la spinta di interessi economici forti a cui si è fatto riferimento più sopra), anche se tali cambiamenti comportano differenze sostanziali nelle dotazioni urbane: in questo senso, il piano rischia di perdere la sua forza di "garante" dell'interesse pubblico e quindi una parte essenziale della sua "legittimità". Per quanto riguarda le valutazioni quantitative, ragioniamo qui sul ricorso sempre più frequente al meccanismo delle monetizzazioni, attraverso il quale il "vantaggio pubblico" delle trasformazioni viene "ridotto" ad un pagamento all'amministrazione pubblica.
In particolare, consideriamo le monetizzazioni per come previste nella proposta di revisione delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG di Roma – una vicenda che ha generato più di qualche preoccupazione, e non solo rispetto a questo specifico aspetto.
Circa due anni fa, l'amministrazione comunale di Roma ha scelto di redigere una "variante normativa", la quale, intervenendo su oltre la metà dei 113 articoli delle NTA, a parere di chi scrive dovrebbe essere considerata una "variante generale", in modo da poter valutare con più attenzione gli impatti spaziali.
In tale variante si prevede la "monetizzazione degli standard" ossia la possibilità per i privati di convertire in somme equivalenti la realizzazione di spazi verdi o parcheggi pubblici che il DM 1444/1968 riserva per legge a ciascun abitante da insediare e in relazione alle diverse funzioni. Non si tratta più, quindi, di una soluzione «straordinaria» per situazioni irrisolte/irrisolvibili ma diventa parte del quadro regolativo

ordinario, o meglio, le situazioni irrisolvibili diventano "norma". Più specificamente, si stabilisce che la monetizzazione sia accordata ogni volta risultino irreperibili i terreni destinabili allo scopo – mentre al contrario, la garanzia del soddisfacimento almeno "minimo" di quanto previsto in termini di dotazioni pubbliche dovrebbe essere *conditio sine qua non* per permettere i cambi di destinazione d'uso o gli aumenti di cubatura. Per il calcolo delle monetizzazioni si fa riferimento al Decreto 1444/68 sugli standard e non alle dotazioni previste dallo stesso PRG che le ha aumentate portandole a 22 metri quadri per abitante (di cui 9,5 per verde pubblico e 6,5 per Servizi, art.8), e questo ulteriormente mostra quanto arbitrariamente il piano sia considerato "cogente" o "flessibile" a seconda dei casi.

5 | Il significato del piano urbanistico e la nuova rilevanza della competenza tecnica.

Quale è la ratio che giustifica la possibilità di sostituire un parco con una quantità di denaro? E come si conciliano gli obiettivi, pure sempre richiamati, di transizione ecologica con l'approvazione di trasformazioni che non possono corrispondere a un incremento dei servizi ecosistemici? Domande legittime a cui troppo spesso non fanno seguito risposte soddisfacenti, o che si tende ad eludere.

Questi interrogativi evidenziano come la competenza tecnica assuma un significato nuovo e rilevantissimo: senza una solida preparazione tecnica diventa infatti sempre più difficile decodificare le implicazioni politiche delle scelte urbanistiche e sviluppare una critica efficace dei processi in corso.

Inoltre, se il PRG, per diverse ragioni che non si possono qui approfondire, non garantisce più necessariamente la corrispondenza di quanto previsto con i bisogni collettivi, e se scompare anche il "beneficio" pubblico rappresentato dagli standard, prodotto indirettamente dalle opere di trasformazione e da realizzare nello stesso luogo, allora si può capire non solo il perché della difficoltà a legittimare tali opere, ma anche la stessa significatività e rilevanza dell'azione urbanistica.

Riferimenti bibliografici

Abts K., Rummens S. (2007), "Populism versus democracy", *Political studies*, 55(2), 405-424.

Albrechts L., Barbanente A., & Monno V. (2019), "From stage-managed planning towards a more imaginative and inclusive strategic spatial planning", in *Environment and Planning C: Politics and Space*, no. 37, vol. 8, pp. 1489-1506.

Canovan, M. (1999), "Trust the people! Populism and the two faces of democracy", *Political studies*, 47(1), 2-16.

Consonni G. (2024), *Non si salva il pianeta se non si salvano le città*. Quodlibet, Macerata.

Fainstein S. S. (2008), "Mega-projects in New York, London and Amsterdam", *IJURR - International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768-785.

Flyvbjerg B. (2008). "Public planning of mega-projects: overestimation of demand and underestimation of costs", Priemus H., Flyvbjerg B., & van Wee B. (Eds.), *Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit analysis, planning, and innovation*, Cheltenham, Edward Edgar Publishing, pp. 120-144.

Flyvbjerg B. (2014). "What you should know about megaprojects and why: An overview", *Project management journal*, 45(2), 6-19.

Mathiesen K., Fallis D. (2016), "The greatest liar has his believers: The social epistemology of political lying". In Mathiesen K., Fallis D. (Eds.), *Ethics in politics*, London, Routledge, pp. 45-64.

Mény Y., Surel Y. (2002), "The Constitutive Ambiguity of Populism", in Mény Y., Surel Y. (Eds), *Democracies and the Populist Challenge*, New York: Palgrave, pp. 1–24.

Moini G. (2011), "Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, no. 6, vol. 1, pp. 93-122.

Mouffe C. (2005) "The 'End of Politics' and the Challenge of Right-Wing Populism", in Panizza F. (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, London: Verso, pp. 50–71.

Kaika M., Keil R., Mandler T., & Tzaninis Y. (2023), "The Urbanization of Nature underneath and beyond 'the city': Reflections on the book Turning up the Heat: Urban Political Ecology for a climate emergency", in Pizzo B., Barbanente A., Cristiano S. (a cura di), "Città e urbanistica oltre la crescita. Transizione verde: verso che cosa? Ecologia, economia e urbanistica tra Green Deal e paradigmi Post-Growth", *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, no.14, pp. 41-59.

Kunzmann K.R. (2016), "Crisis and urban planning? A commentary", in *European Planning Studies*, no. 24, vol. 7, pp. 1313-1318

Pizzo B. (2023a), "Il valore della transizione ecologica: città e paradigmi di crescita alla prova della nuova alleanza tra razionalità ecologica ed economica", in Cassatella C. e De Lotto R. (a cura di), La misura del

valore di suolo e i processi di valorizzazione. Atti della XXIV conferenza SIU, Brescia 23-24 giugno 2022, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp. 101-108.
Pizzo B. (2023b), *Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo*, Roma, Donzelli
Pizzo B. (2024), "La città della rendita non è la città sostenibile", in Formato E., Vingelli F. (a cura di), Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU Cagliari, 15-16 giugno 2023, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp. 167-173.
Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza
Soja E.W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
Swyngedouw E., Moulaert F., & Rodriguez A. (2002), "Neoliberal urbanization in Europe: large–scale urban development projects and the new urban policy", *Antipode*, 34(3), 542-577.

Diverse tipologie contrattuali per differenti tipi di *publicness*: Spazi Pubblici di Proprietà Privata (POPS) e gli Spazi Pubblici Gestiti da Privati (PMPS)

Alessio Sardo
Università degli Studi di Genova
DIGI - Dipartimento di Giurisprudenza
alessio.sardo@unige.it

Antonella Bruzzese
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
antonella.bruzzese@polimi.it

Matteo Timo
Università di Genova
DIGI - Dipartimento di Giurisprudenza
matteo.timo@unige.it

Giovanni Botto
Università di Genova
DIGI - Dipartimento di Giurisprudenza
giovanni.botto@edu.unige.it

Abstract
Il presente contributo analizza le differenze, in termini di "*publicness*", tra due diversi modelli di gestione degli spazi cittadini: gli Spazi Pubblici di Proprietà Privata (POPS) e gli Spazi Pubblici Gestiti da Privati (PMPS). Nel primo caso, la dimensione pubblica scaturisce dall'esercizio del potere urbanistico; la loro logica giuridica, perciò, non è strettamente contrattuale, ma è riconducibile alla funzione di gestione del territorio, ponendo l'enfasi sulla proporzione tra quanto concesso e quanto prescritto al privato. Nel secondo caso, invece, si tratta di proprietà pubblica la cui gestione è attribuita a soggetti privati, per ragioni di economicità ed efficienza. Pertanto, a differenza che nel caso dei POPS, per i PMPS il focus si concentra maggiormente sui modelli contrattuali, fra quelli a disposizione, che risultano più adeguati, nonché sul "progetto" di gestione degli spazi, nella prospettiva dell'interesse pubblico. Il contributo si propone, perciò, di mettere in luce le differenze insite in ciascuna delle concezioni poste in evidenza, al fine di individuarne, anche con l'ausilio di un'analisi economica del diritto, i limiti e le opportunità.

Parole chiave: public spaces, public policies, urbanism

1 | Introduzione

Gli Spazi Pubblici di Proprietà Privata (POPS) e gli Spazi Pubblici Gestiti da Privati (PMPS) segnano una trasformazione fondamentale nella governance urbana, poiché ibridano cornici proprietarie private con utilità pubblica in modi che richiedono uno scrutinio rigoroso alla luce della teoria economica istituzionale. Nel loro nucleo, tale mutamento rappresenta un adattamento dei regimi di uso del suolo urbano alle logiche di mercato, con riallocazione dei diritti di proprietà in base a principi di (efficienza) economica, escludibilità e incentivi alla rendita. I POPS mirano a integrare capitale privato nella gestione dello spazio pubblico, ottimizzando l'uso delle risorse e la qualità della manutenzione. Questi spazi beneficiano dell'efficienza del settore privato pur offrendo dotazioni pubbliche. Non sorprende, dunque, che i POPS siano altamente eterogenei, poiché includono una varietà di spazi quali piazze, atri e parchi.

Nel quadro classico, i beni pubblici soffrono di problemi di free-riding e di manutenzione, mentre la proprietà privata consente l'internalizzazione di costi e benefici. POPS e PMPS si collocano su questa linea di confine, incorporando un accesso quasi pubblico entro un regime di escludibilità che, in ultima analisi,

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

accresce l'efficienza del capitale trasferendo allo stesso tempo le responsabilità di manutenzione dall'ambito pubblico a quello privato.
Ciononostante, non deve sottacersi che in entrambi casi è possibile che si manifestino forme, più o meno evidenti, di sacrificio del grado di *publicness* degli spazi in questione. Lo scopo del presente contributo, perciò, è mettere in luce rischi e opportunità dei diversi modelli menzionati[1].

2 | Una distinzione di fondo (proprietà pubblica e privata) e l'individuazione di due modelli (POPS PMPS)

Ciò posto in chiave introduttiva, prima di procedere ad alcune riflessioni di massima concernenti il rapporto tra i diversi strumenti giuridici a disposizione e il grado di *publicness* degli spazi cittadini, è utile iniziare con una prima distinzione di carattere generale.
Nel caso dei c.d. "POPS", l'intervento pubblicistico è essenzialmente mirato a conformare la proprietà privata per il tramite (Schindler, 2018; Lee, 2022) dell'apposizione di oneri e prescrizioni agli atti amministrativi autorizzatori con cui il beneficio del soggetto privato (proprietario) è attribuito e, al contempo, limitato, oppure per il mezzo dell'imposizione di vincoli conformativi di destinazione d'uso che, ancorché non inficiando la proprietà privata sul bene, limitano le facoltà del proprietario, nell'interesse dei consociati. Come ovvio, si tratta di un approccio perfettamente conforme al parametro costituzionale di riferimento, l'art. 42 della Costituzione, che, pur garantendo la pienezza del diritto di proprietà, affida alla legge lo scopo di individuarne i necessari limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (De Carolis, 2024; Civitarese Matteucci, 2023; Fracchia, Occhiena, 2005; Centofanti, 2005).
Tuttavia, deve anche rimarcarsi che il modello per così dire conformativo della proprietà privata, per definizione, è intrinsecamente limitato dall'esigenza di non incidere sulle facoltà del proprietario al punto da espropriarlo del bene.
Differente è il caso degli spazi di proprietà pubblica gestiti da privati (quelli che abbiamo definito "PMPS"). La proprietà pubblica, infatti, si distingue da quella privata – è lo stesso primo periodo dell'art. 42 Cost. a rimarcare che «la proprietà è pubblica o privata» – ed è soggetta ad un regime particolare, che ha (o dovrebbe avere) nell'interesse pubblico la sua bussola fondamentale. La proprietà pubblica, infatti, per definizione, è funzionalizzata al perseguimento di scopi e finalità a loro volta pubbliche, se non di veri e propri interessi pubblici in senso stretto (Scuto, Rovelli, Demaria, Arangio-Ruiz, Bertola, Jemolo, Albertario, 1935).
Perciò, se è vero quanto poc'anzi affermato: nel caso dei POPS, il tema dello strumento giuridico utilizzato per operare l'effetto conformativo non è particolarmente rilevante, posto che a rilevare è, invece, la proporzione tra i benefici concessi e le restrizioni imposte (Lee, 2022: 378); nel caso dei PMPS, invece, il problema degli strumenti e dei modelli giuridici utilizzati per stabilire le modalità con cui il privato potrà utilizzare il bene di proprietà pubblica è assolutamente centrale, in quanto, innanzitutto, da ciascuno di essi derivano differenze sostanziali in termini di usi e possibili restrizioni, e, in secondo luogo, poiché dovranno essere adeguati al valore che la comunità può trarre dai singoli beni.

3 | Principali modelli contrattuali osservabili e relative conseguenze in termini di *publicness*.

A partire dall'analisi delle convenzioni che abbiamo avuto modo di prendere in considerazione e sulla base dell'attuale quadro giuridico, è possibile individuare, con riguardo ai PMPS, quantomeno tre macro-modelli di riferimento, a loro volta declinabili in diversi strumenti: il partenariato pubblico privato, la concessione di beni pubblici e la c.d. "amministrazione condivisa".
La scelta di uno strumento piuttosto che di un altro presenta conseguenze notevoli rispetto al tema dei successivi usi dei beni e, perciò, della relativa *publicness*.
Si può prendere ad esempio il PPP, su cui il legislatore nazionale è intervenuto con il Con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, stabilendone gli obiettivi principali (incentivare il ricorso a procedure flessibili, rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione, garantire la trasparenza e la pubblicità degli atti), operando un'inversione sistematica rispetto al precedente impianto normativo e, infine, coniando un principio di atipicità e non esclusività delle forme contrattuali partenariali (ampliando il ventaglio di operazioni a disposizione delle amministrazioni). Ciò posto in termini generali, deve ricordarsi che il PPP è un legame contrattuale in virtù del quale il *partner* privato fornisce un servizio al pubblico, in luogo, ma sotto

[1] La ricerca si svolge nell'ambito di un Accordo Quadro tra DAStU, Politecnico di Milano e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Genova volto a favorire lo sviluppo di studi e ricerche […] nell'ambito del contrasto alle disuguaglianze urbane e […] sui temi della apertura e servizio alla collettività (*publicness*) degli spazi pubblici e a uso pubblico gestiti da soggetti privati in Italia e in Europa. Responsabili scientifici Antonella Bruzzese e Alessio Sardo. Gruppo di lavoro: Giulia Anselmi, Gaia Bacciola, Giovanni Botto e Matteo Timo.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

il controllo, del *partner* pubblico e che, ai sensi dell'art. 174, c. 1, del codice dei contratti pubblici, esso ha le seguenti caratteristiche: è un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico; prevede la copertura dei fabbisogni finanziari derivante da risorse reperite dalla parte privata; presuppone che alla parte privata spetti il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione; alloca il rischio operativo in capo al soggetto privato.

L'insieme di queste caratteristiche fa si che, nei casi in cui il modello prescelto sia quello del PPP, sotto il profilo della *publicness* (e delle sue possibili limitazioni) l'aspetto più rilevante sia quello concernente le modalità con cui viene remunerato il rischio operativo del privato nei diversi modelli di partenariato disponibili, i quali, perciò, sono contraddistinti da differenti gradi di "accessibilità".

Diverso è il caso, invece, della c.d. "amministrazione condivisa" (Arena, Bombardelli, 2022). Il D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. "codice del terzo settore"), art. 55 stabilisce che «in attuazione dei principi di sussidiarietà […] le amministrazioni pubbliche […] nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale […] assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione».

Come affermato da Corte Cost. n. 131/2020, il modello configurato dall'art. 55 CTS «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». Sotto il profilo della *publicness*, però, possono essere presenti dei costi nascosti dovuti, ad esempio, alla natura associativa degli Enti ai quali viene affidata la gestione degli spazi.

In definitiva, perciò, se, come si è detto, nel caso dei PMPS il problema dello strumento giuridico utilizzato per costituire il rapporto pubblico-privato funzionale alla gestione dello spazio pubblico rappresenta un aspetto fondamentale, allora non può non sottolinearsi la rilevanza di un ulteriore elemento: al fine di evitare, infatti, forme di "determinismo" nello sviluppo dello spazio pubblico cittadino, è assolutamente fondamentale che la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta degli strumenti si estrinsechi nell'ambito di un chiaro e coerente progetto di riqualificazione della città, di cui, ancora una volta, l'interesse pubblico non può che rappresentare il fulcro.

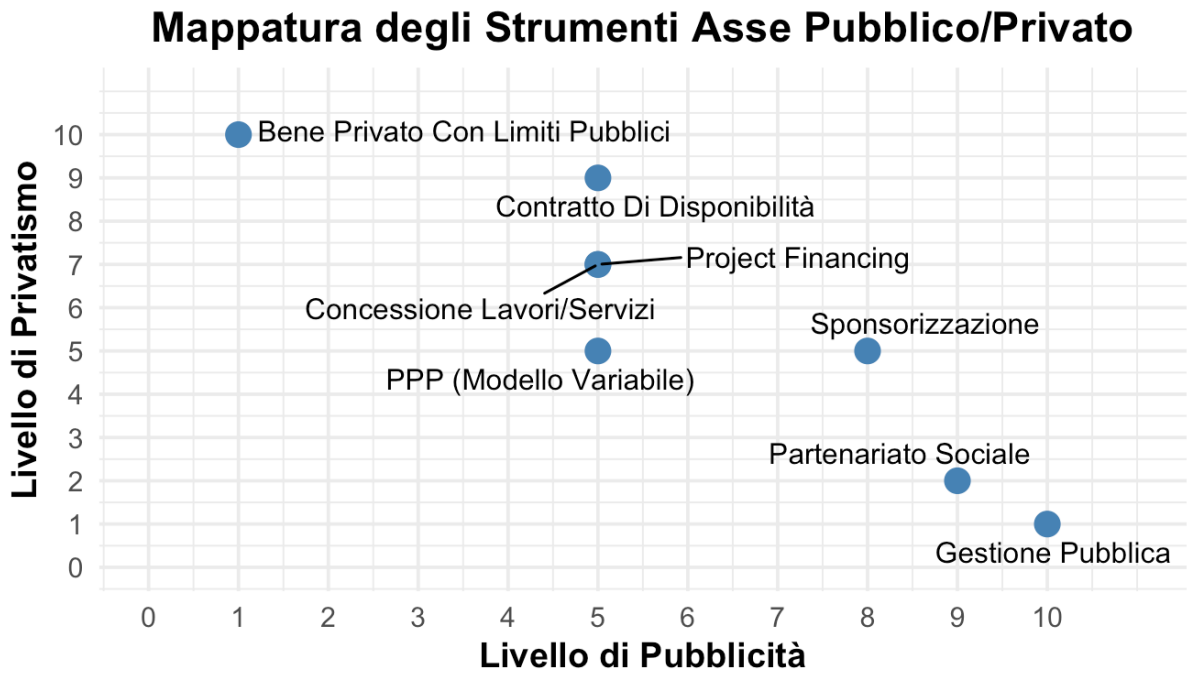


Figura 1 | Mappatura di alcuni degli strumenti giuridici a disposizione dell'amministrazione pubblica per l'affidamento della gestione degli spazi pubblici a soggetti privati, secondo una disposizione che ne individua il maggior o minor grado di *publicness*.

4 | Economia delle istituzioni e modelli di governance (POPS e PMPS)

L'economia dei costi di transazione di Williamson suggerisce che le strutture di governance evolvano per minimizzare le inefficienze. La gestione municipale tradizionale dello spazio pubblico, gravata da inerzie burocratiche e deficit manutentivi, ha lasciato il posto a modelli contrattualistici in cui i diritti di proprietà vengono riconfigurati per allinearsi agli incentivi di mercato.

Le strutture di governance dei POPS si collocano lungo uno spettro. A un estremo, spazi completamente privatizzati con accesso pubblico condizionale – come Paternoster Square – escludono di fatto attori non economici mantenendo un'illusione di inclusività. All'altro estremo, spazi di proprietà pubblica ma gestiti da privati – come il CityLife milanese – aderiscono a una tradizione europea di supervisione statale, integrando al contempo le efficienze associate alla governance di mercato. La governance di PMPS e POPS a Milano, esemplificata da progetti come CityLife e Piazza Gae Aulenti, rivela la complessità delle convenzioni urbane nel dare forma a PPP. CityLife, ad esempio, opera mediante un contratto di sponsorizzazione (infra) che delega a soggetti privati le responsabilità di gestione di aree verdi pubbliche e ambiti pedonali, ottenendo in cambio visibilità e promozione del brand. L'accordo prevede esecuzione immediata a seguito di voto unanime di nove amministratori e del sindaco. Orientata a rigenerazione urbana, accessibilità e inclusione sociale, questa partnership si allinea agli obiettivi programmatici di Milano delineati nelle Linee di indirizzo 2021 e nel Piano degli Obiettivi 2022–2024. Il contratto di sponsorizzazione CityLife esemplifica un quadro commerciale in cui lo sponsor si impegna in manutenzione urbana, organizzazione di eventi e sviluppo sostenibile.

Le implicazioni di tale trasformazione oltrepassano la politica urbana. L'ascesa dei POPS segnala uno slittamento del medesimo framework dei diritti di proprietà: il suolo urbano, un tempo amministrato come public trust, è ora governato tramite regimi ibridi che fondono logiche di mercato e supervisione regolatoria. Questo spostamento riecheggia tendenze economiche più ampie, in cui il capitale finanziario determina sempre più l'organizzazione spaziale, ridimensionando il controllo municipale tradizionale sui *commons* urbani. Le evidenze empiriche in Tiebout (1956) rafforzano questa traiettoria: modelli competitivi di uso del suolo producono efficienza ma radicano anche stratificazioni socio-economiche.

5 | Riflessioni a carattere conclusivo: la finanziarizzazione dello spazio pubblico

I guadagni di efficienza della governance urbana privata sono difficilmente contestabili: la qualità della manutenzione migliora, l'onere fiscale per i comuni diminuisce e i valori immobiliari crescono. Tali benefici, però, hanno un prezzo.

Le prescrizioni regolatorie devono dunque ricercare un equilibrio delicato: preservare i vantaggi di efficienza degli spazi pubblici gestiti da privati garantendo al contempo che l'accessibilità urbana rimanga un bene pubblico e non un privilegio di mercato. Il quadro regolatorio dei POPS deve introdurre meccanismi di accountability, trasparenza e partecipazione civica, affinché l'utilità economica non oscuri completamente l'interesse pubblico. Traendo spunto dalle intuizioni di Ostrom (1990) sulle risorse comuni, si può immaginare un disegno di governance che integri modelli cooperativi di gestione accanto alla supervisione privata, così da sostenere l'equità urbana nel lungo periodo.

POPS e PMPS rappresentano una riconfigurazione della governance urbana, per cui lo spazio pubblico non è più semplicemente un diritto civico, ma un veicolo di formazione del capitale. In termini macroeconomici, operano come forme di arbitraggio spaziale, sfruttando la segmentazione dei diritti di proprietà per massimizzare l'efficienza d'uso del suolo minimizzando al contempo la spesa municipale. Tale modello, pur razionale da un punto di vista economico, solleva interrogativi critici circa le implicazioni di lungo periodo per equità urbana e partecipazione democratica.

In definitiva, l'ascesa di questi modelli non è soltanto un commento sulla pianificazione urbana: è un fenomeno economico che riflette il più ampio spostamento verso una governance finanziarizzata. Man mano che le città sperimentano strutture ibride di diritti di proprietà, l'equilibrio tra efficienza di mercato e accessibilità pubblica definirà la traiettoria delle politiche urbane nei decenni a venire. Le ricerche future dovrebbero approfondire i disegni istituzionali necessari a integrare le efficienze del settore privato con un'accessibilità pubblica di lungo periodo, attingendo ai dibattiti contemporanei in geografia economica, capitalismo regolatorio ed economia politica urbana.

Attribuzioni

L'articolo è l'esito del confronto tra gli autori. Tuttavia, il paragrafo 1 è da attribuirsi a A. Bruzzese, il 2 a G. Botto, il 3 a M. Timo e G. Botto e il 4 e 5 a A. Sardo.

Riferimenti bibliografici

Alchian, Armen & Harold Demsetz (1973), "The Property Rights Paradigm." Journal of Economic History 33(1), 16–27.

Alchian, Armen. "Some Economics of Property Rights." Il Politico 30 (1965): 816–829.

Arena, G., Bombardelli, M. (2022). *L'amministrazione condivisa*. Università degli Studi di Trento.

Barzel, Y. (2012). Economic Analysis of Property Rights. Cambridge: Cambridge UP.

Bruzzese, Antonella (2024). "Quando lo spazio pubblico è privato. I 'POPS' e il caso di Granary Square a Londra." Archivio di Studi Urbani e Regionali 138: 5–28.

Centofanti N. (2005). *I vincoli alla proprietà privata. Fonti, disciplina, indennità, tutela*, Utet.

Civitarese Matteucci S., Urbani P. (2023), *Diritto urbanistico*, Giappichelli.

Cordelli, Chiara. 2020. The Privatized State. Princeton University Press.

De Carolis D. (2024). *Proprietà privata e potere pubblico*, in A. Mazza Laboccetta (a cura di), *Manuale breve di diritto urbanistico*, Pacini.

Demsetz, H. (1967), Toward a Theory of Property Rights. American Economic Review, 57(2), 347–359.

Demsetz, Harold (1972), "When Does the Rule of Liability Matter?" Journal of Legal Studies 1, 13–28.

Fischel, W.A. (1985), The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls. Johns Hopkins University Press.

Foster, S. & Iaione, C. (2016). The City as a Commons. Yale Law and Policy Review 34(2): 281.

Fracchia F., Occhiena M. (2005). *I beni privati e il potere pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in G. Della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Giappichelli.

Garrett, Bradley L. (2015). "The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand." The Guardian (4 August 2015).

Kayden, J. S. (2000). Privately Owned Public Space: The New York City Experience. John Wiley & Sons.

Kim, M. (2020) Upzoning and value capture: How U.S. local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments, Land Use Policy 95, 104624.

Lee, D. (2022). Whose space is privately owned public space? Exclusion, underuse and the lack of knowledge and awareness. *Urban Research & Practice*, *15*(3), 366-380.

Minton, Anna. 2020. "Coda: reflections on public and private space in a post-Covid world." Urban Geography 43(6): 910–916.

Németh, J. (2009). Defining a public: The management of privately owned public space. Urban Studies, 46(11), 2463–2490.

Ostrom, E. 1990. Governing the Commons. Cambridge University Press.

Pasour, E.C. Jr. (1981). The Free Rider as a Basis for Government Intervention. The Journal of Libertarian Studies 5(3), 453–464.

Schindler, S. (2017). The Publicization of Private Space. *Iowa L. Rev.*, *103*, 1093.

Scuto C., Rovelli F., Demaria G., Arangio-Ruiz V., Bertola A., Jemolo A.C., Albertario E. (1935), voce *Patrimonio*, in *Enciclopedia italiana*, Rizzoli.

Siegan, Bernard. Economic Liberties and the Constitution. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5), 416–424.

Williamson, O.E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. American Journal of Sociology 87(3), 548–577.

Yunda, C. & Minerva, A. (2023). City, Amenities and Welfare.

Il piano e la rendita, fra regole e contratto

Elena Solero
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito (DABC)
elena.solero@polimi.it

Piergiorgio Vitillo
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito (DABC)
piergiorgio.vitillo@polimi.it

Abstract
Con riferimento alle questioni di responsabilità, rappresentanza e legittimazione della dimensione pubblica dell'azione di governo del territorio, alle forme di contrattazione e collaborazione pubblico-privato, nella prospettiva di una discussione sulla *publicness* nel fare urbanistica, il contributo proposto approfondisce tre questioni ritenute nodali alla luce delle profonde dinamiche di cambiamento socioeconomico e conseguentemente territoriale in corso: la prima ricostruisce come i piani determinino la formazione della rendita fondiaria (*La rendita fondiaria attraverso i piani*). La seconda, raffronta le differenti modalità di trattamento della rendita fondiaria: attraverso le pratiche disciplinari (i piani e le politiche), attraverso la sua eliminazione alla radice per mano autoritativa pubblica con l'acquisizione preventiva generalizzata dei suoli destinati alle trasformazioni (*Riformismo vs massimalismo*). La terza riflette su come i piani possano abilitare lo spazio negoziale affinché questo assuma i caratteri di un'arena pubblica legittima, aperta, trasparente (*Fra regole e forme contrattuali*).

Parole chiave: rendita, piano, regolazione

La rendita fondiaria attraverso i piani

L'urbanistica moderna nasce per controllare e guidare lo sviluppo urbano a seguito dell'impetuosa crescita industriale e i conseguenti fenomeni di urbanesimo che hanno interessato le città europee, fra il XVIII e il XIX secolo, a partire dall'Inghilterra (Benevolo 1991). Attraverso i piani, la decisione pubblica programma l'assetto delle città assieme alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche indispensabili per affrontare le problematiche igienico-sanitarie che avevano investito le città (strade, fognature, acquedotti, elettricità, illuminazione pubblica); ma anche dei principali servizi e infrastrutture della modernizzazione della città borghese (stazioni, municipi, mercati, tribunali, parchi), i cui costi sono posti a carico della collettività. La codificazione disciplinare di questo modello di costruzione della città e di governo urbano avviene in particolare con l'affermarsi nei piani della tecnica della zonizzazione (Mancuso 1976), attraverso la quale le variazioni di destinazione d'uso del suolo creano valore, generando la rendita fondiaria urbana che si forma attraverso la conformazione dei suoli sancita dalle previsioni dei piani.
La concettualizzazione della rendita fondiaria urbana avviene nel campo dell'economia politica, in particolare negli scritti di David Ricardo (1772-1823), il primo fra gli economisti classici, con Adam Smith (1723-1790), a occuparsene. Ricardo, per il quale le rendite rappresentano il surplus economico generato da risorse naturali e/o da fattori di produzione unici e insostituibili,[1] individua il problema fondamentale nella determinazione delle leggi di distribuzione del reddito fra le classi sociali: i proprietari terrieri percepiscono le rendite, gli operai i salari, gli imprenditori i profitti.
La rendita fondiaria urbana rappresenta quindi il reddito che nella distribuzione del prodotto sociale va al proprietario di immobili, ma mentre gli imprenditori capitalisti mettono in campo l'abilità d'impresa, il *rentier* percepisce una rendita che non dipende dalle sue capacità, ma dalla semplice proprietà di un bene. In

[1] Una critica fondata all'impostazione dell'economia classica argomenta con ragione che le risorse naturali non possano essere considerate beni inesauribili: energia e materia rappresentano variabili dipendenti (dal tempo), non è quindi possibile ripristinare uno stato pregresso senza considerare i cambiamenti intercorsi. L'idea che la natura fosse gratis, un *free gift* (Thomas Robert Malthus), qualcosa da poter liberamente usare, ha una storia che viene da lontano, rappresentando un principio cardine dell'economia classica e neoclassica liberale. L'irrilevanza del valore d'uso sancita da Adam Smith rimase alla base dell'economia capitalista, sostenuta da Jean-Baptiste Say, John Stuart Mill, come anche da neoclassici del tardo Novecento (Alfred Marshall, Campbell R. McConnell).

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

particolare, per gli economisti classici, la rendita è il reddito che percepisce il proprietario di un bene economico e si compone di una quota derivante dalla scarsità del bene (*rendita assoluta*) e una quota che deriva dalle migliori caratteristiche del bene rispetto ad altri beni analoghi (*rendita differenziale*) rappresentando quindi un residuo del mondo precapitalistico, ostacolo alla crescita del Capitale. La rendita segnala contemporaneamente opportunità e problemi: valori immobiliari elevati portano con sé la generazione di ricchezza e di attrattività di una città, ma allo stesso tempo determinano diseguaglianze sociali e spaziali non generando significative ricadute pubbliche né una loro redistribuzione, configurandosi come un vero e proprio *unearded revenue* (Marshall 1890) non proporzionato a capitali, rischio, ingegno. Alcuni anni dopo, Karl Marx (1818-1883) lega la rendita alla scarsità del fattore naturale terra, trattando con chiarezza la triade rendita, profitto, salario, ripresa dagli economisti classici. La rendita fondiaria non conforma quindi solo il suolo generando plusvalore, ma determina trasformazioni materiali e fisiche sulla città e diseguaglianze socio-spaziali, contribuendo più di altri fattori all'aumento delle disuguaglianze (Piketty 2014).
Con i piani e attraverso la tecnica della zonizzazione, la decisione pubblica programma quindi l'assetto fisico-spaziale e funzionale delle città, generando le due differenti forme di rendita fondiaria (*assoluta* e *differenziale*). In realtà, il mercato immobiliare non funziona come un mercato perfetto, caratterizzato dalla libera concorrenza che risponde all'incontro fra domanda e offerta, ma si configura come un vero e proprio oligopolio collusivo. Inoltre, la rendita urbana è per sua natura parassitaria (realizzata grazie alla collettività, con investimenti pubblici) e speculativa (non un fattore di produzione) (Campos Venuti 1967, Bernoulli 2008).
A seguito alla crisi finanziaria del 2008, la rendita è tornata al centro dell'attenzione disciplinare, anche per le sue mutazioni, dopo un lungo periodo di oblio, in cui il termine e le sue implicazioni economiche e politico-sociali erano demodé e anacronistiche se non viste con un certo fastidio dal predominante neoliberismo economico-finanziario e dallo stesso mondo accademico. Da quando le trasformazioni delle città avvengono prevalentemente al proprio interno, gli stessi piccoli proprietari immobiliari - nel caso del nostro Paese, l'80% delle famiglie, un blocco sociale esteso, diffuso, capillare-beneficiano della rendita differenziale prodotta dagli investimenti pubblici. I percettori di rendita non sono più rappresentati dai soli proprietari dei suoli favoriti dalle pregiate destinazioni urbanistiche e nemmeno dai grandi proprietari immobiliari, ma come detto anche dalla vasta e composita platea dei piccoli proprietari. Le forme e le modalità attraverso cui la rendita urbana si produce si sono quindi nel corso del tempo articolate e differenziate, cambiando pelle e attori, generando differenti tipi di capitalismo urbano e conseguentemente nuove forme di rendita: dall'originaria dimensione fondiaria, a quella immobiliare, a quella prevalentemente finanziaria, cui può non seguire l'effettiva trasformazione fisica, all'interno del più generale processo di finanziarizzazione dell'economia (Gallino 2011, Salento, Masino 2013, van der Zwan 2014), per il quale le proprietà immobiliari rappresentano veri e propri *asset* e sono trattate come prodotti finanziari derivati, scommettendo sulle aspettative di crescita del loro valore (Haila 1988, Sapelli 2009, Tocci 2009, Pizzo 2024).
Per arrivare infine alla contemporanea rendita delle piattaforme digitali, che estrae valore dal patrimonio edilizio che non possiede, disaccoppiandolo dalla proprietà, configurandosi come un *enclosure* digitale (Sadowksi 2020), una rendita che riconfigura lo spazio urbano e le sue relazioni attraverso una ristrutturazione digitale della rendita urbana (Esposito 2020). In ogni caso, pur allontanandosi dal suo campo fondiario originario d'azione, la rendita urbana non ha perso le sue relazioni con le componenti fisiche e la qualità materiale della città - la rendita come agente di organizzazione spaziale-, anche perché si sono drammaticamente acuite le disparità socio-spaziali urbane, che, unite all'irrompere della poli-crisi (ecologica, energetica, climatica), generano devastanti effetti su città e territori. Questa è la ragione sostanziale per cui la rinascita dell'interesse per la rendita urbana non può riguardare le sole discipline politico-economiche, ma anche e soprattutto il campo largo delle discipline del progetto.

Riformismo *vs* massimalismo

Con qualche inevitabile e ruvida semplificazione, due appaiono le modalità attraverso le quali è possibile affrontare e trattare la questione della rendita fondiaria urbana: con azioni di contrasto e minimizzazione attraverso il piano e le politiche urbane (la *via disciplinare e di mercato*); con la sua eliminazione attraverso una drastica e autoritativa politica pubblicistica (la *via dell'economia politica*). Si confrontano quindi due differenti atteggiamenti nel considerare e conseguentemente trattare il rapporto pubblico-privato. Il primo, di natura essenzialmente tecnico-disciplinare che possiamo definire riformista, considera la rendita un fattore connaturato al mercato urbano, da regolare e governare a valle della sua formazione, ma che consente la fattibilità della città pubblica (dotazioni e attrezzature urbane). Il secondo, di natura politica che possiamo

definire massimalista (o radicale), considera intrattabile la rendita all'interno del piano e propone di affrontarla a monte della sua formazione, estirpandola alla radice.
Il difficile equilibrio tra appropriazione privata e redistribuzione collettiva della rendita, un valore storicamente conteso che avevamo dimenticato nel corso del tempo e collocato ai margini delle discussioni disciplinari, ha rappresentato una delle ragioni fondative dell'urbanistica riformista italiana che negli anni Sessanta, in un contesto sociale e politico favorevole alle riforme, a fronte delle realizzazioni private proponeva la cessione compensativa dei servizi e delle dotazioni pubbliche (Campos Venuti 1991). Per l'atteggiamento del campo riformista, l'interesse dell'urbanistica nei confronti della rendita non poteva avere solo natura fiscale, una dimensione al di fuori del suo campo di competenza e attenzione. In quest'ottica, le discipline del progetto devono invece concentrarsi sugli effetti che la rendita produce sull'organizzazione e la funzionalità dello spazio e in generale sulla qualità dell'abitare, amministrando l'urbanistica: se non redistribuita, non produce una città equa, solidale, sostenibile, ma al contrario enfatizza e massimizza i divari socio-spaziali, una città ingiusta e segregata. Il mercato e le iniziative capitalistiche rappresentano fattori cui non è realisticamente possibile rinunciare nella costruzione del welfare materiale urbano, anche se queste vanno con forza controbilanciate,[2] alimentando quello *scambio leale* (Curti 2006) in grado di valorizzare l'articolazione e la complessità sociale e funzionale degli insediamenti, la vera ricchezza di cui le città dispongono. Non si tratta quindi di esorcizzare la rendita, quanto di governare la sua formazione, promuovendo la sua distribuzione tra parti di città e tra proprietà e comunità (Micelli 2011), attraverso interventi di re-infrastrutturazione in grado di produrre nuova città, con prelievi di natura urbanistica e fiscale che consentano la restituzione di quota del valore alle comunità (Camagni, Micelli. Moroni 2014). Questo nella fiducia che *fare-città* costruendo valori di urbanità e bellezza civile conviene anche ai mercati immobiliari e fare politica deve necessariamente tradursi nell'averne cura. L'approccio riformista è stato avversato sia da posizioni massimaliste (Salzano 2010, De Lucia 2010), sia liberiste (Romano 2013), diventando un campo disciplinare marginale (Palermo 2022).
Approccio alternativo a quello disciplinare è quello politico-economico, rappresentato nel nostro Paese da Fiorentino Sullo (1991-2000), che nel 1962 propone di risolvere alla radice il problema con l'acquisizione preventiva dei suoli destinati all'urbanizzazione, sull'onda delle politiche demaniali e urbanistiche praticate in alcuni Paesi del Nord Europa (Sullo 1964). Membro della corrente di sinistra della Democrazia Cristiana, Sullo propose una riforma urbanistica generale che avrebbe portato a un nuovo regime dei suoli, fondato sull'esproprio preventivo generalizzato delle aree edificabili previste dal piano. L'indennità di esproprio veniva commisurata al valore agricolo. I comuni, acquisite le aree a costo sostenibile (il valore agricolo dei suoli antecedente le decisioni urbanistiche e quindi alla formazione della rendita), le avrebbero urbanizzate per poi cederle attraverso asta pubblica ai soggetti attuatori (imprese e cooperative) in diritto di superficie, rimanendo di proprietà pubblica. Fu questa scelta che scatenò contestazioni e feroci polemiche e nonostante Sullo si dichiarò disposto a eliminare il diritto di superficie, il suo stesso partito si dissociò e la proposta di legge non fu approvata. Da quel momento, la riforma urbanistica generale scompare dal dibattito pubblico e prende avvio quella che è stata definita riforma urbanistica graduale.[3] La posizione massimalista, anche se mai nata legislativamente e non praticata amministrativamente, è riaffiorata in alcuni dibattiti disciplinari che ne ripropongono l'interesse (Blečić 2017), a fronte di condizioni giuridiche, economiche-sociali radicalmente differenti rispetto al passato.

Fra regole e forme contrattuali

Gli interessi immobiliari, come gli altri sistemi di interessi, sono da sempre rappresentati nei procedimenti di formazione della decisione politica che si traduce in scelte di pianificazione. Una contrattazione intermediata attraverso l'attività politico-amministrativa, sancita e codificata dalle convenzioni urbanistiche che regolano il rapporto pubblico-privato nell'attuazione delle scelte di trasformazione (Vitillo 2025). Nel nostro Paese, la prassi contrattuale ha origini negli anni Sessanta, con particolare riferimento al territorio metropolitano milanese, ma agita con una contrattazione preliminare che anticipa le norme, cui segue la convenzione urbanistica che la ratifica (Balducci, Piazza 1981). Solo a partire dagli anni Novanta le

[2] Consonni G. (2024), *Non si salva il pianeta se non si salvano le città*, Quodlibet, Macerata, pp.94-95

[3] Si tratta di una sequenza di interventi legislativi parziali, importanti, ma che affidano al Piano Regolatore Generale di contenuti ridondanti, spesso impropri. La legge 167/1962 (introduce i Piani per l'Edilizia Economico Popolare); il DI 1444/68 (definisce soglie minime da rispettare per gli standard urbanistici di quartiere, fissati a 18 mq/abitante); la legge 765/67, la cosiddetta legge Ponte (così chiamata perché doveva servire da passaggio tra la legge del '42 e l'auspicata riforma generale); la legge 465/71 (la legge sulla casa, di coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, con introduzione di nuove norme sull'esproprio); la legge 10/77, legge Bucalossi (che introduce gli oneri di urbanizzazione).

legislazioni nazionale e regionali hanno introdotto strumenti e procedure di tipo contrattuale, nel tentativo di restituire efficacia alle previsioni del piano.
Nella discussione disciplinare generale, l'urbanistica contrattuale (Gaeta 2021) viene spesso assimilata sia all'urbanistica consensuale (Urbani 1987), sia all'urbanistica negoziale (Crocioni 1998), posizioni che potremmo definire neoliberiste, criticate dalla retorica dell'urbanistica pubblicistica, per la quale l'interesse generale viene garantito esclusivamente dalle decisioni unilaterali pubbliche (della Seta, Salzano 1993). In realtà l'urbanistica contrattuale si configura come una postura tra Stato e mercato, con assonanze ma anche differenze con le altre posizioni; propone infatti una strategia di regolazione non autoritativa che riconosce le funzioni fondamentali che il suolo assolve in un sistema capitalistico, sostituendo un sistema di regole valide *erga omnes* definite dai piani, con la contrattazione operativa delle operazioni di trasformazione urbana, definendo criteri e strumenti per recuperare all'utilità sociale una quota parte del valore di trasformazione dei suoli. Una pratica tecnica, amministrativa e politica, che prevede quindi il concorso legittimo di soggetti pubblici e privati nella formazione e nell'attuazione delle scelte di governo del territorio, senza ipocrisie né apologie, per promuovere in via ordinaria e trasparente le forme contrattuali, armonizzando conseguentemente regolazione e contratto (Mazza 2004).
Da diverso tempo, il piano non è più lo strumento che si esprime attraverso la tecnica della zonizzazione del piano di tradizione (rigido, prescrittivo, omnicomprensivo), con la presunzione di disciplinare tutto, ma soprattutto da attuare in conformità ai suoi contenuti predefiniti. Nella realtà di molte prassi operative, il piano è infatti progressivamente diventato un dispositivo abilitante che non predice e dimensiona, ma promuove le capacità urbane, a partire dal riconoscimento di diverse dimensioni del suo agire: una cornice generale di senso e struttura (*la dimensione strutturale*), all'interno della quale si collocano sia la manutenzione e il rinnovo della città consolidata esistente (*la dimensione regolativa*), sia gli ambiti di trasformazione/rigenerazione urbana (*la dimensione operativa*). In questo modo, le differenti dimensioni del piano, dispositivo utile per armonizzare la convivenza civile, abilitano lo spazio negoziale affinché questo assuma i caratteri di un'arena pubblica legittima, aperta, trasparente.

Attribuzioni

Gli autori hanno di comune intesa strutturato il contributo e redatto congiuntamente il paragrafo *Fra regole e forme contrattuali*. Mentre Elena Solero ha redatto il paragrafo *La rendita attraverso i piani*, Piergiorgio Vitillo il paragrafo *Riformismo vs massimalismo*.

Riferimenti bibliografici

Balducci A., Piazza M. (1981), *Dal parco sud al cemento armato. Politica urbanistica e strategie immobiliari nell'area milanese,* ACLI, Milano.
Benevolo L. (1991), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari.
Bernoulli H. (2008), *La città e il suolo urbano*, Corte del Fontego, Venezia.
Blečić I. (a cura di, 2017), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, FrancoAngeli, Milano.
Camagni R., Micelli E. Moroni S. (2014), *Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa? Introduzione*, in Scienze Regionali, Vol. 13, n.2.
Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, ETAS libri, Milano.
Crocioni V.G. (1998), *Dall'urbanistica prescrittiva all'urbanistica negoziale*, in Urbani (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma,* Giappichelli, Torino, 1998, pp 99 – 103.
Curti F. (2006*), Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici,* Officina Edizioni, Roma.
della Seta P., Salzano E., (1993), *L'Italia a sacco,* Editori Riuniti, Roma.
De Lucia V. (2010), *Le mie città. Mezzo secolo di urbanistica in Italia,* Diabasis, Reggio Emilia.
Esposito A. (2020), *La città turistica e la ristrutturazione digitale della rendita urbana*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali, LII, n.128, pp. 183-208 (supplemento: *Il futuro della rendita*, a cura di Blečić I. e Fregolent L.).
Gaeta L. (2021), *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, Franco Angeli, Milano.
Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Torino, Einaudi.
Haila A. (1990), *The Theory of Land Rent at the Crossroads*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, n.8, pp. 275-96.
Mancuso F. (1978), *Le vicende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano.

Marshal A. (1890), *Principles of Economics*, MacMillan and Co, London.
Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, Franco Angeli, Milano.
Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio, Venezia.
Palermo P.C. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carrocci, Roma.
Piketty T (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano 2013.
Pizzo B. (2024), *Vivere o morire di rendita, La rendita urbana nel XXI secolo*, Donzelli Editore, Roma.
Romano M. (2013), *Liberi di costruire*, Bollati Boringhieri, Torino.
Sadowski J. (2020), *The Internet of Landlords: Digital Platforms and New Mechanisms of Rentier Capitalism*, in Antipode n.52, 2, pp. 562-80.
Salento A., Masino G. (2013), *La fabbrica della crisi. Finanziarizzazione delle imprese e declino del lavoro*, Roma, Carocci.
Salzano E. (2010), *Memorie di un urbanista. L'Italia che ho vissuto*, Corte del Fontego, Venezia.
Sapelli G. (2009), *Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali*, in Dialoghi Internazionali, n. 10, pp. 14-20.
Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico. Storia di un progetto di legge,* Vallecchi, Firenze.
Tocci W. (2009), *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in Democrazia e diritto, n.1, pp. 17-59.
Urbani P. (1987), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate,* Bollati Boringhieri, Torino.
Vitillo P. (2025), *Prevedere. Fra certezze ipotetiche, flessibilità, presunzioni*, in Balducci A., Bianchetti C., Gaeta L., B.Pizzo (a cura di), *A Gentleman Planner. Scritti in memoria di Luigi Mazza,* Franco Angeli, Milano, pp. 32-43.
van der Zwan N. (2014), *Making sense of financialization,* Socio-Economic Review, Volume 12, Issue 1, pp. 99-129.

Forme contrattuali e di co-pianificazione per la rigenerazione urbana

Aree dismesse: il ruolo strategico della dimensione pubblica nei processi di trasformazione urbana

Francesco Alberti
Università di Bergamo
Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate (DISA)
francesco.alberti@unibg.it

Abstract
In Italia, le prime indagini sul destino delle grandi aree dismesse risalgono alla fine degli anni ottanta quando volge al termine il processo di ristrutturazione del sistema industriale e il fenomeno della dismissione assume rilevanza quantitativa. Il vuoto funzionale s'impone, come problema urbano da provare a misurare, al di fuori di una mera logica di valorizzazione fondiaria adottando tre tipologie di intervento: il recupero, la riqualificazione, la rigenerazione. Oggi si ritiene che lo strumento di intervento idoneo ad attuare gli interventi sul territorio possa essere il progetto urbano, che attraverso una strategia flessibile di guida della trasformazione, a geometria variabile pubblico-privato, permette di perseguire e garantire la tutela degli interessi differenziati più rilevanti. Inoltre, per risolvere l'inevitabile contraddizione tra i *tempi* del piano e quelli dei progetti, il Piano Urbanistico Generale potrà incorporare i progetti urbani già maturi per le intese, ipotizzare altri progetti necessari, e soprattutto aprirsi all'indeterminatezza di ulteriori progetti potenziali, che prenderanno forma solo quando si saranno presentate le condizioni adatte di mercato e di sbocco alle attese sociali prevalenti. In questo modo sarà possibile procedere senza ricorrere così a continue varianti di un piano sovra determinato, favorendo procedimenti basati su *un'urbanistica per accordi*, cercando in ogni caso di non sovvertire le scelte di fondo individuate in precedenza dal *quadro di coerenza* del Piano Urbanistico Generale.

Parole chiave: spatial planning, brownfields, public policies

1 | Introduzione: il ruolo delle aree dismesse, tra transizione e adattamento

Le aree industriali dismesse rivestono un ruolo strategico nella definizione degli assetti futuri delle città, nella sfida di ricucire il frammentato paesaggio urbano contemporaneo, in cui troppo spesso il cessare delle funzioni produttive ha generato dei ruderi insediativi sconnessi dalla città storica, determinando quel fenomeno definito della *progressiva dispersione*, che ha svuotato intere porzioni di città. L'equivoco semantico di definire tali aree come *vuoti urbani* ha spesso, inoltre, legittimato le azioni di trasformazione fino alla demolizione, anche quando non se ne ravvisavano i presupposti.

Così i *nuovi vuoti* divengono oggetto di rivalutazione urbana, pur riconoscendo che i tradizionali strumenti di pianificazione appaiono inadeguati alla gestione di un fenomeno nuovo, inaspettato e complesso. Purtroppo, in molti casi i nuovi strumenti urbanistici non raggiungono l'obiettivo prefissato: la città dismessa continua a essere una nuova parte di città, perimetrata, autonoma nelle funzioni e priva di relazioni con il suo contesto urbano.

Il progetto urbano diventa l'unico strumento possibile della trasformazione, avvalendosi di nuove metodologie d'indagine capaci di leggere le relazioni e i valori stratificati visibili e invisibili del costruito, deve essere capace di restituire senso ai diversi materiali della città, valorizzando i potenziali luoghi significativi e identitari, attraverso processi di ri-uso, di ri-appropriazione e di ri-significazione dello spazio.

Un profondo ripensamento del progetto urbano, rilanciandone il senso e i contenuti nella prospettiva di una innovativa integrazione con i programmi di sviluppo locale, consentirebbe di avere ricadute non soltanto sul miglioramento degli assetti fisici e funzionali di un determinato contesto insediativo, ma anche all'impulso fornito allo sviluppo sostenibile dell'economia e della società locale, venendo finalmente incontro alle aspettative implicite delle amministrazioni pubbliche. Le quali come è noto hanno bisogno di migliorare la funzionalità e la qualità delle strutture fisiche delle proprie città, ma soprattutto di offrire sbocchi concreti alla pressante domanda di occupazione e di coesione della società locale (Clementi 2022).

Del resto, lo sviluppo sostenibile non è un concetto rigido, ben definito, ma un modo di pensare, appropriato per immaginare collettivamente il mondo di domani. Un movimento comparabile con l'illuminismo del XVIII secolo, al quale ciascuno può apportare la propria impronta (Bidou 2011). In questo movimento

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

contano le elaborazioni teoriche, il sapere tecnico, ma altrettanto importanti sono le pratiche sociali fondate sui reali comportamenti d'uso, e sulle disponibilità a interiorizzare individualmente valori della sostenibilità. Dando dunque per scontato che lo sviluppo sostenibile non sarà l'esito di un approccio dettato dalla tecnica o dalle ragioni settoriali che presiedono al risparmio energetico, piuttosto che alla sostituzione delle fonti energetiche o al riciclo delle acque usate, resta comunque il problema di cogliere il senso del mutamento in atto nelle culture della progettazione che prendono sul serio il tema della sostenibilità.
Il principio del recupero va applicato, quindi, secondo una logica non più settoriale o disciplinare, ma integrata e pluridisciplinare, con specifiche azioni di progetto. Occorre ri-usare ciò che la città industriale ha dismesso prima di ricostruire, reintroducendo un bene «privo delle sue funzioni originarie nel circuito degli usi viventi, nello strapparlo a un destino museale», attraverso moderne e audaci forme di valorizzazione del patrimonio, capaci di produrre un nuovo sistema di identità-centralità urbana. Il riuso deve individuare quali siano gli spazi urbani su cui intervenire, le possibili strategie d'intervento e le possibilità per attuare innovazione nei processi e nella tecnologia.
Utilizzare l'esistente come oggetto per le trasformazioni urbane presuppone un'adeguata conoscenza delle risorse disponibili, delle loro caratteristiche e delle potenzialità di modificazione per meglio innescare una relazione fra vecchio e nuovo, senza alterare l'uno nello stesso tempo promuovere nuove funzioni e soddisfare nuovi bisogni, complessi e mutevoli di cui necessita l'uomo contemporaneo, senza sconvolgere il sistema dei valori storici e morfologici del costruito e gli equilibri ambientali del contesto, ma al contrario potenziandoli (Mazza 2004).
La lenta ma continua dismissione delle aree ha sempre attivato un progressivo processo di obsolescenza che ha inesorabilmente coinvolto l'immediato contesto urbano, portando con sé anche implicazioni di ordine sociale, economico, ambientale e urbanistico. Le stesse aree da problema possono diventare, e in alcuni casi già lo sono state, una valida risorsa per la rigenerazione di intere parti di città, grazie anche a strumenti economici e normativi finalizzati all'attuazione d'interventi di trasformazione. Ma per raggiungere risultati di successo occorre che lo strumento principe del progetto sia la conoscenza, soprattutto per avere una chiara visione delle potenzialità che possano supportare operazioni di riqualificazione mirate a incidere sulla rigenerazione di interi quartieri o città.

2 | Pianificare città resilienti: tra strategie e progetti

Il processo di trasformazione della città contemporanea, non può prescindere dalla ricucitura dei rapporti urbani, tramite un lavoro sui limiti fisici e formali dei centri abitati e degli ambiti intermedi del tessuto urbano. In questo contesto, la metodologia del *progetto urbano* implementato della cosiddetta *valenza strategica* integra gli strumenti pianificatori vigenti con l'individuazione di strategie e azioni per le città e i territori finalizzato ad attuare politiche di rigenerazione urbana. Inoltre, rappresenta uno strumento metodologico complementare alla pianificazione urbana analitica e convenzionale, da cui far derivare alternative pianificatorie per gli *stakeholders* del territorio (Pasqui 2011).
L'obiettivo è, quindi, quello di mettere in valore le grandi aree dismesse tramite processi di rigenerazione urbana sostenibile, *time sensitive,* flessibili e inclusivi, che assumano come quadro di sfondo l'attuale fase di contrazione dello sviluppo economico, per innescare forme di riuso, di riciclo, di riqualificazione funzionale, ecologicamente-orientate. Infatti, oltre alle *politiche di rifunzionalizzazione* delle strutture esistenti, sono emersi dei progetti urbani di *valenza strategica* che hanno agito attraverso interventi di *demolizione senza ricostruzione* generando una nuova permeabilità dei suoli che ha creato le condizioni per la rinaturalizzazione delle aree. Gli obiettivi sono, dunque, quelli di mirare prioritariamente alla riconversione e al riciclo della città esistente, affrontando prioritariamente le tematiche inerenti gli ecosistemi e l'ambiente ai fini della sostenibilità nella sua accezione corrente, e ponendo particolare attenzione alla città fisica, come insieme di spazi stratificati localmente, che fungono da ancoraggio ad identità culturali e sociali dalle lunghe durate temporali.
In questo quadro la metodologia dei progetti urbani di *valenza strategica* propone e gerarchizza le azioni per la trasformazione e la costruzione del paesaggio della città contemporanea, e al contempo sperimenta, innovandola, la ricomposizione tra la scala urbanistica e la scala architettonica.
E' l'approccio con il quale, nelle sue diverse declinazioni, le amministrazioni cittadine dei paesi europei realizzano i grandi progetti di trasformazione delle città, coinvolgendo nel processo una molteplicità di soggetti e finanziamenti pubblici e privati.
Punto nevralgico per assicurare la qualità e la coerenza degli interventi in un processo così complesso, è quindi il controllo di tutte le fasi del progetto urbano, dalla sua concezione alla realizzazione; problema che riguarda in primo luogo le amministrazioni, ma anche i progettisti e i promotori, tutti teoricamente coinvolti nella finalità di realizzare uno spazio urbano di qualità pienamente rispondente alle funzioni per le quali è

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

stato concepito. Per garantire l'attuazione del processo urbanistico in un quadro di coerenza e di qualità complessiva appare necessaria una *flessibilità controllata* del progetto di insieme che lo renda adatto ad accogliere le opportunità che nel lungo tempo della sua realizzazione si presenteranno.
L'analisi di alcune *best-practice* di rigenerazione di aree dismesse - caratterizzate dal ricorso alle tecniche di de-impermeabilizzazione dei suoli, di realizzazione di *Nature Based Solutions* (NBS), di formazione di nuove *infrastrutture verdi* per contrastare i rischi territoriali (idraulico; ondate di calore; ecc.) - permette di potersi confrontare sia con i differenti effetti (spaziali, ecologici, sociali, temporanei) prodotti da questi processi, sia con la varietà di politiche e di strumenti di pianificazione adottati per la loro promozione e attuazione (Paesc, Pug, Pgt, Pat, Pinqua, ecc.).
Le *Nature-Based Solutions* (NBS) costituiscono una cornice concettuale inclusiva di diversi orizzonti metodologici orientati ad indirizzare un numero significativo di problematiche territoriali. Tra questi, sono rilevanti gli approcci basati sull'individuazione e la gestione degli ecosistemi e delle infrastrutture verdi e blu, la pianificazione e la gestione dei processi territoriali basate sui servizi offerti dagli ecosistemi, le misure per la ritenzione e la purificazione dell'acqua nei contesti naturali, e le politiche per la gestione sostenibile delle foreste e delle aree forestali (Clementi 2016).
In questa fase di contrazione dell'economia, l'eventuale riuso con funzioni e forme sostitutive dei territori industriali e terziari in declino è stato riattivato prevalentemente da opportunità e interessi immobiliari e di rendita fondiaria piuttosto che da intenti di rigenerazione urbana, rendendo di fatto questi luoghi spesso irriconoscibili (Gaeta 2025).
I casi di studio - applicati ambiti dismessi del patrimonio di città sia metropolitane che medie - hanno approfondito il concetto di *natura del vuoto* in rapporto alla trasformazione della città, riflettendo sul termine e sui suoi significati per poi affrontare la questione riferendosi alle azioni per la rigenerazione sostenibile dello spazio urbano, alle sue variazioni, ai concetti di *demolizione senza ricostruzione*, assenza, nostalgia e memoria. Per millenni la demolizione è stata, insieme alla conservazione, elemento fondamentale per comporre le città, ed è sempre stata, quasi sempre, premessa di una nuova costruzione. Oggi si vuole riflettere, quindi, sulla *demolizione* come paradigma per la rigenerazione urbana, considerandolo strumento fondamentale per l'attuazione di un disegno urbano, oppure se deve essere individuato come indicatore per concretizzare nuovi valori di mercato o a titolo di *risarcimento* per precedenti devastazioni urbane.
La ricerca si è soffermata soprattutto sulla capacità degli interventi di de-impermeabilizzazione e di rinaturalizzazione promossi nell'ambito di processi di rigenerazione urbana, di rispondere a reali esigenze delle comunità locali, supportando il dibattito scientifico e istituzionale in materia di azioni per l'adattamento e la resilienza urbana.
I casi di studio relativi agli ambiti produttivi dismessi - l'ex Michelin a Trento, l'ex Ticosa a Como, l'ex OM Pompeo Leoni a Milano, tra gli altri - hanno consentito di approfondire il concetto di *natura del vuoto* in rapporto alla *trasformazione* della città, riflettendo sul termine sui suoi significati per poi affrontare la questione riferendosi alle azioni per la rigenerazione sostenibile dello spazio urbano.
Questi interventi sviluppati su accordi di co-pianificazione hanno individuato aree e contenitori abbandonati sviluppare grandi programmi di rigenerazione urbana che hanno avuto ala forza di cambiare volto e funzioni a parti importanti di città (Garda, Dal Borgo, Gambazza 2022).
Oggi si vuole riflettere, quindi, sul ruolo del *partenariato* come paradigma per la rigenerazione urbana (Ave 2020), considerandolo strumento fondamentale per l'attuazione di un disegno urbano, alla luce anche del "Piano di Sviluppo" della Presidenza del Consiglio del 2024, programma strategico per il patrimonio pubblico-privato introdotto per la riqualificazione di aree dismesse o inutilizzate.
Le grandi aree dismesse sono, quindi, il risultato di una serie di fenomeni, quali la progressiva deindustrializzazione e il declino della crescita urbana, che hanno generato un panorama di superfici molto vaste ed eterogenee, di proprietà sia pubblica che privata, spesso rilevanti nel definire la fisionomia delle città contemporanee. Si pensi all'area ex "Officine Meccaniche Pompeo Leoni" a Milano che ne ha fortemente influenzato la trasformazione nel corso del tempo. I lavori hanno riguardato la ristrutturazione di quattro edifici esistenti e l'edificazione di due nuove strutture destinate sia a funzioni di interesse pubblico sia residenziale. Questo intervento, attraverso la sinergia tra istituzioni, soggetti privati e terzo settore, ha permesso di realizzare soluzioni abitative di housing sociale creando un modello di integrazione sociale, offrendo una risposta concreta alla necessità di servizi di prossimità per favorire la coesione sociale (Brunetta, Moroni 2008).
La ricerca ha evidenziato, inoltre, come gli accordi partenariali pubblico-privati abbiano consentito di individuare come prioritarie le azioni di recupero funzionale degli immobili dismessi, attraverso la loro restituzione alla vita attiva delle comunità, per rispondere alle esigenze logistiche delle pubbliche

amministrazione e ai fabbisogni del territorio, inclusa la necessità di far fronte alle nuove dimensioni dell'abitare, anche con concessioni di valorizzazione (Gaeta 2022).
La rigenerazione delle aree dismesse - caratterizzate oggi sempre più frequentemente dal ricorso alle tecniche di de-impermeabilizzazione dei suoli attraverso la realizzazione di Nature Based Solutions (NBS) - permette di potersi confrontare sia con i differenti effetti (spaziali, ecologici, sociali, temporanei) prodotti da questi processi, sia con la varietà di politiche e di strumenti di pianificazione adottati per la loro promozione e attuazione.

3 | Conclusioni: nuovi modelli di pianificazione per le città

I *territori dell'abbandono* diventano, dunque, l'occasione per sviluppare azioni e progetti di innovazione verso un modello di diversa crescita, come laboratori di nuove ecologie territoriali, per la contaminazione delle diverse istanze decisionali, funzionali, sociali, ambientali (Russo 2014).
Le città contemporanee offrono molteplici possibilità per la realizzazione di queste misure, e sicuramente un ruolo particolare è svolto dagli spazi pubblici come le strade, le piazze, i giardini, i parchi, che sono *beni comuni* sui quali è opportuno intervenire attraverso i processi di rigenerazione urbana, sia per migliorare la resilienza climatica che il benessere delle persone.
Il lavoro qui sintetizzato ha pertanto coniugato un approccio analitico e una riflessione teorico-culturale in quanto per una valutazione dell'efficacia delle *NBS* rispetto alla mitigazione di alcune problematiche in un contesto territoriale fortemente urbanizzato.
Se da una parte gli approcci alla *riqualificazione/rigenerazione urbana*, basati sulla liberazione di suolo e la valorizzazione delle aree verdi all'interno delle città, sono un patrimonio consolidato della disciplina urbanistica, dall'altro è altresì necessario un cambio di paradigma nell riconoscimento chiaro delle funzioni che i servizi ecosistemici, attraverso le *NBS*, possono esprimere in termini di qualità della vita ma soprattutto come elementi strutturali della pianificazione (Adobati, Garda 2019).
Il costante ricorso a interventi *green* esprime la necessità di inquadrare le soluzioni tecniche e normative in un ambito definito che superi l'occasionalità del momento, determinato spesso dalla sensibilità dei progettisti o delle singole amministrazioni locali verso una policy condivisa a cristallizzata. La *co-disciplinarità* - concetto più forte che supera l'interdisciplinarità - dei settori scientifici di riferimento debba essere supportata da un forte riconoscimento prima politico e poi normativo che sancisca una dignità sostanziale alla progettazione urbanistica di *valenza strategica* fondata sulla sostenibilità.
Per supportare le scelte in materia di pianificazione territoriale è opportuno conoscere il livello di consumo e di impermeabilizzazione del suolo, dotarsi di carte dei servizi ecosistemici e classificare, sulla base di questi, la qualità del suolo. In ambito urbano è importante preservare e, ovunque sia possibile, ripristinare i *servizi ecosistemici* del suolo, in particolare quelli che ci aiutano a mitigare gli effetti delle ondate di calore o degli eventi meteorici estremi, quelli, cioè, che ci garantiscono maggiore benessere e che riducono il rischio idraulico.
Prendendo atto delle difficoltà di puntare nel breve periodo sulla messa a punto di un *nuovo modello di pianificazione*, la ricerca assegna più realisticamente alla sperimentazione di strumenti innovativi e di nuove pratiche urbane il compito di superare le difficoltà di dialogo tra differenti competenze e discipline, nonché l'obiettivo di conseguire vantaggi concreti e stimolanti contaminazioni da un confronto che negli ultimi anni è diventato sempre più continuo e intenso.
Lo strumento di intervento attuativo dell'*ecoquartiere* potrebbe permettere, dunque, di veicolare i principali temi in gioco per una progettazione urbana sostenibile: dall'importanza degli ecosistemi e dell'ambiente ai fini della sostenibilità nella sua accezione corrente, all'attenzione alla città fisica, come insieme di spazi stratificati localmente, che fungono da ancoraggio ad identità culturali e sociali dalle lunghe durate del tempo.
E' necessario, quindi, mirare prioritariamente alla riconversione e riciclo della città esistente, riqualificando in particolare gli spazi di degrado fisico, funzionale e sociale, o di scarso valore paesaggistico- ambientale secondo il paradigma *go brownfields, not greenfields*. Abbassare il *carico ambientale* sulle aree, allo scopo di ridurre in modo generalizzato il consumo di risorse non riproducibili, migliorare l'accessibilità, introducendo sistemi di mobilità sostenibile incentrati sul trasporto pubblico a emissione zero e su percorsi *slow*, che riducono l'effetto di *enclave* delle periferie, fino a rafforzare la riconoscibilità dell'area, qualificandone il paesaggio in modo specifico e rigenerandone il senso alla scala dell'intera città.
Attraverso questa nuova versione della qualità ambientale e paesaggistica che dovrebbe permeare tutto il territorio e soprattutto le città, si aprono comunque prospettive d'innovazione importanti, che potrebbero condurre all'organizzazione di una nuova filiera produttiva connessa ai temi della sostenibilità, e alimentata dalla collaborazione tra enti, imprese e università. E' necessario proseguire sulla ricerca e sull'attuazione di

nuovi modelli di pianificazione in grado di gestire livelli crescenti di complessità, non tanto per anticipare i cambiamenti futuri, quanto piuttosto per l'esplorazione di un metodo incrementale che identifichi e promuova un'ampia gamma di interventi per favorire la salute e il benessere dei cittadini, nella convinzione che dai loro risultati si possano acquisire indicazioni utili sia in caso di successo che in situazioni di criticità.

Riferimenti bibliografici

Adobati F., Garda E. (2019), *Land Return: le azioni di de-sealing per il recupero del suolo nei contesti urbani*, in "Territorio" n. 90/2019, F. Angeli, Milano.

Ave G. (2020), *Città e interesse pubblico. Analisi e proposte per le città italiane 1989-2020,* Gangemi, Roma.

Bidou D. (2011), *Strategie per sostenibilità delle costruzioni in Francia*, in Eco Web Town (EWT) n. 9/2011, SUT Edizioni, Pescara.

Brunetta G., Moroni S. (2008), *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Mondadori, Milano.

Clementi A. (2022), *Otto temi di innovazione*, in Eco Web Town (EWT) n. 25/2022, SUT Edizioni, Pescara.

Clementi A. (2016), *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*, ListLab, Trento.

Gaeta L. (2025), *Il primo libro di urbanistica*, Einaudi, Torino.

Gaeta L. (2022), *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni,* F.Angeli, Milano.

Garda E., Dal Borgo A.G., Gambazza G. (2022, a cura di), *Luoghi e comunità. Storie di rigenerazione*, Mimesis, Milano.

Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, F.Angeli, Milano.

Pasqui G. (2011), *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci, Roma.

Russo M. (2014), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Donzelli, Roma.

Il ruolo della valutazione nel dialogo pubblico-privato per una rigenerazione urbana equa, trasparente ed efficace

Elisa Conticelli
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
DA – Dipartimento di Architettura
Email: *elisa.conticelli@unibo.it*

Sandra Vecchietti
TeM Territorio e Mercati Studio Associato
Email: *vecchietti@territorioemercati.it*

Abstract
La Legge Regionale 24/2017 dell'Emilia-Romagna riforma lo strumento urbanistico comunale, denominato Piano Urbanistico Generale (PUG), introducendo gli Accordi Operativi (AO), strumenti di iniziativa privata che completano il PUG. Essi devono dimostrare coerenza con la strategia del piano, contribuendo al miglioramento della città pubblica in chiave rigenerativa. Un ruolo centrale è affidato alla Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSAT), chiamata non solo a verificare gli effetti ambientali del PUG, ma anche a guidare la formazione degli AO e monitorarne gli esiti. Il nuovo modello di piano richiede infatti che la ValSAT diventi un sistema di supporto decisionale e di valutazione interna, capace di orientare le trasformazioni complesse e garantire coerenza con gli obiettivi di sostenibilità. Accanto alla ValSAT, alcuni PUG hanno introdotto la valutazione del "beneficio pubblico", volta a stimare vantaggi diretti e indiretti degli interventi. L'approccio si fonda su indicatori, parametri tecnici e sistemi multi-criteriali con punteggi premianti o penalizzanti, costituendo anche un meccanismo perequativo.
Entrambi gli strumenti intendono offrire un quadro chiaro per l'autovalutazione dei privati e per garantire trasparenza nell'azione pubblica. Le esperienze applicate mostrano gradi diversi di integrazione, ma confermano la loro rilevanza come elementi distintivi della pianificazione regionale.

Parole chiave: Rigenerazione urbana, valutazione del beneficio pubblico, valutazione ambientale strategica

Introduzione

Come noto, l'urbanistica contrattata in Italia ha avuto un forte sviluppo dagli anni 90 del Novecento, grazie alla promulgazione di leggi che hanno consentito di formalizzare collaborazioni pubblico-privato su contenuti di pianificazione. La partnership pubblico-privato è stata vista come la risposta necessaria alla crescente diminuzione delle risorse pubbliche, a fronte di una nuova domanda legata alla riqualificazione urbana, ovvero a interventi su ampie aree della città esistente che necessitavano di essere rinnovate, garantendo più elevati livelli di qualità urbana (Saccomani, 2004). L'urbanistica consensuale (Urbani, 2001) viene ritenuta poi una risposta necessaria all'inefficacia della pianificazione ordinaria. Questi due aspetti si sono andati consolidando nel tempo, in particolare attraverso leggi regionali che hanno tentato di integrare la riqualificazione urbana prima e la rigenerazione urbana poi all'interno di strumenti e meccanismi di pianificazione ordinari, assegnando alla parte operativa e attuativa del piano ruoli sempre più importanti nel guidare le trasformazioni urbane.
È in questo contesto che si muove la Legge Regionale n. 24/2017 dell'Emilia-Romagna che promuove la rigenerazione urbana come unico modello di sviluppo possibile teso a operare un ripensamento complessivo delle città in chiave sostenibile e resiliente. Infatti, ad una netta promozione della rigenerazione la legge lega un target di consumo di suolo pari al 3% del territorio urbanizzato al 1° gennaio 2018 e la definizione di un periodo transitorio di 6 anni nel quale dare avvio alle previsioni degli strumenti urbanistici in essere, pena la loro decadenza, indipendentemente dall'approvazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) previsto dalla legge, al fine di annullare l'opzione espansiva. Allo stesso tempo la legge riconosce in maniera forte la necessità di ripartire dai luoghi e da coloro che operano sul territorio per dare seguito a processi di rigenerazione urbana efficaci, assicurando inoltre tempi più ridotti tra la pianificazione e l'attuazione di tali interventi. Tutto ciò si traduce nell'introduzione di Accordi Operativi (AO), strumenti operativi e attuativi di iniziativa esclusivamente privata che completano il quadro pianificatorio, di carattere prevalentemente strategico, definito dal PUG. Questi accordi, per essere accoglibili, devono però dare prova di contribuire a

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

migliorare la qualità e la resilienza urbane in una logica di coerenza con la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, spina dorsale del PUG.
In questo contesto, assumono grande rilievo processi valutativi in grado di misurare i benefici e i co-benefici connessi a interventi (privati) di rigenerazione urbana, ovvero di quel beneficio pubblico, collettivo che deve ispirare qualsiasi intervento sulla città esistente. La legge conferisce alla Valutazione Ambientale Strategica, che in Emilia-Romagna è denominata Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSAT), un ruolo non solo di valutazione degli effetti ambientali del PUG, ma anche di guida nell'orientare i contenuti degli AO, dovendo accompagnare la loro formazione. Il nuovo modello di piano introdotto dalla LR 24/2017 richiede infatti un cambiamento nel modo di condurre la ValSAT, permettendo a quest'ultima di esprimere pienamente la sua funzione di sistema di supporto alle decisioni di pianificazione, di valutazione interna al piano piuttosto che di giudizio, e di monitoraggio continuo degli effetti. Questo approccio include anche un quadro di riferimento per la valutazione delle condizioni di sostenibilità di tutte le trasformazioni complesse che verranno definite a valle del PUG, come gli AO, e che saranno a loro volta accompagnate da ValSAT.
Allo stesso tempo diversi PUG di recente formazione hanno introdotto processi di valutazione del cosiddetto "beneficio pubblico" ottenibile dagli interventi proposti. Tale valutazione si ispira a metodi tradizionalmente impiegati in ambito valutativo per la valutazione degli impatti ambientali dei progetti, rivisitandoli e trasferendoli a contesti progettuali che richiedono la stima dei benefici indiretti o intangibili, affinchè la loro conoscenza sia inclusa nel processo decisionale.
Entrambi gli strumenti valutativi intendono fornire un quadro di riferimento per effettuare un'autovalutazione della proposta da parte dei privati e per esplicitare le logiche valutative che la pubblica amministrazione intenderà adottare per decidere l'accoglibilità delle proposte in una logica di trasparenza, nel quadro di un progetto di città pubblica desiderato che trova esplicita rappresentazione nella Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale.
Nelle esperienze finora praticate nel contesto dell'Emilia-Romagna le due valutazioni spesso si affiancano con diversi gradi di integrazione reciproca. Sta di fatto che esse rappresentano due strumenti caratterizzanti lo stile di pianificazione regionale. La descrizione di questi processi valutativi che si intende presentare, consentirà di proporre una riflessione circa l'importanza di fornire una guida alla sfera pubblica nel riconoscere la qualità delle proposte in relazione agli obiettivi generali e specifici del piano e, parallelamente, di favorire meccanismi trasparenti di riconoscimento del bene pubblico da parte degli attori privati direttamente coinvolti nei processi di rigenerazione e da parte delle comunità locali.

Valutazioni di sostenibilità degli interventi a scala di quartiere

L'interesse nei confronti della valutazione della sostenibilità urbana ed in particolare degli strumenti a diposizione per valutare le trasformazioni alla scala di quartiere è chiaramente visibile a partire dai primi anni 2000 (Bianchi, 2024), probabilmente a seguito della importante stagione della riqualificazione urbana iniziata in Italia a partire dalla fine degli anni Ottanta del Novecento. Essa, infatti, ha posto fin da subito il tema di come valutare la qualità di progetti urbani per contesti già urbanizzati da trasformare o da rigenerare, arricchendo, nel corso degli anni, il concetto di qualità con obiettivi si sostenibilità.
Dalla ricerca svolta da Bianchi (2024) emergono due principali approcci valutativi: da un lato l'uso di metodi basati sulla valutazione di scenari alternativi di trasformazione urbana, spesso basati su metodologie multicriteriali a cui si riconosce un potenziale importante per supportare scelte complesse e partecipate in ambito urbano (Munda, 2005); Zopounidis, C. & Doumpos, M., 2002), dall'altro l'impiego di strumenti di certificazione della sostenibilità dei quartieri (come LEED-ND, BREEAM Communities, ecc.) propongono un'articolazione strutturata di criteri e indicatori, spesso usata in ambito volontario per certificare la sostenibilità dei quartieri, presentando però alcuni limiti dovuti alla loro natura standardizzata, che ne limita l'efficacia nelle realtà urbane complesse e specifiche (Sharifi & Murayama, 2013).
È importante rilevare però che l'interesse per la definizione di procedure di valutazione della sostenibilità in relazione alle trasformazioni urbane e territoriali ha inizio ben prima degli anni 2000. Uno dei primi strumenti che si possono citare è la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Sviluppata negli ultimi anni '60, la VIA consiste in una valutazione ambientale e, in questo senso, è ancora parzialmente connessa al più ampio concetto di sostenibilità emerso in seguito. Tuttavia, è stato uno dei primi strumenti di valutazione dell'impatto ad essere integrato nel processo di approvazione dei permessi di costruire. A partire dagli anni '80, il dibattito europeo ha spinto a non limitare l'applicazione della VIA ai progetti edilizi, ma ad estenderla anche ai piani e ai programmi urbanistici (Sharifi e Murayama, 2013). Di conseguenza, è stata successivamente introdotta una nuova generazione di valutazioni ambientali: la valutazione ambientale

strategica (VAS). La VAS, introdotta nel contesto europeo nel 2001, è uno strumento che punta a integrare la sostenibilità ambientale nella formulazione di piani e programmi, prima della loro adozione formale. Si ritiene che la VAS si concentri ancora prevalentemente sugli aspetti ambientali, lasciando spesso in secondo piano le dimensioni sociale, economica e culturale della sostenibilità (Bianchi, 2024) e venendo trattata come adempimento formale, perdendo in incisività e in reale capacità di orientare la sostenibilità delle trasformazioni (Geneletti, 2002).
Il carattere procedurale e obbligatorio della VAS potrebbe essere considerato non più un limite, bensì una opportunità per integrare all'interno dell'iter di formazione di piani, programmi e, se vogliamo, progetti urbani, valutazioni in ordine alla sostenibilità delle possibili opzioni proponibili. Non essendo mai stata codificata in maniera specifica la VAS può adattarsi ad esempio ad ospitare al suo interno metodi valutativi di natura multicriteriale, superando così la dicotomia tra strumenti istituzionali e volontari. Ciò significa adottare un approccio che Bianchi (2024) definisce come ibrido, che combina cioè la struttura formale della VAS con la flessibilità dei metodi MCDA, la spinta progettuale dei sistemi di certificazione.
L'esperienza maturata in Emilia-Romagna circa l'introduzione dello strumento valutativo della VAS e la definizione più specifica del suo ruolo appare oggi particolarmente significativa in relazione alla volontà di creare uno strumento ibrido, che ha accompagnato la ridefinizione della forma del piano urbanistico comunale, che oggi si presenta maggiormente strategico e aperto ad integrare le istanze di trasformazione provenienti dal territorio, che diventano elementi a completamento del piano stesso. La sua applicazione e i primi esiti rappresentano da un lato un esempio di innovazione, dall'altro un motivo di riflessione sulle potenzialità inespresse dello strumento e sui possibili suoi limiti, in relazione ai contenuti del piano stesso, su cui vale la pena ragionare.

La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale in Emilia-Romagna nel quadro della pianificazione comunale riformata

Come accennato in precedenza, la ValSAT costituisce la traduzione regionale della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai sensi della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, introdotta con l'obiettivo di integrare la sostenibilità ambientale nella formulazione di piani e programmi, prima della loro adozione formale, assicurando un elevato livello di protezione ambientale nei processi di adozione e approvazione di piani e programmi.
La VAS, entrata a pieno titolo all'interno dell'ordinamento giuridico italiano dal 2006, è ritenuta essenziale dalla Regione Emilia-Romagna per realizzare il principio dello sviluppo sostenibile, fondamentale per affrontare la crescente scarsità di risorse e migliorare la qualità della vita. Essendo stata recepita a livello nazionale, la VAS è uno strumento uniformemente applicato sul territorio italiano per ciò che concerne le pianificazioni generali e di settore, sebbene trovi una traduzione nella pratica di pianificazione molto diversificata e legata in gran parte ai diversi stili di pianificazione dettati dalle leggi regionali.
In Emilia-Romagna, la legge urbanistica regionale n. 20/2000 ha anticipato la direttiva europea e soprattutto la legge nazionale, introducendo la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSAT), a segnare una attenzione forte agli effetti non solo ambientali ma anche territoriali dovuti alle scelte di pianificazione. Riconoscendo infatti lo specifico carattere ambientale della VAS (in quanto derivata dalla VIA), si è riconosciuta la necessità di prevedere una valutazione che includesse una prospettiva complessiva delle dimensioni e delle dinamiche della sostenibilità. Ciò ha conferito un ruolo maggiormente incisivo alla VAlSAT nel supportare le decisioni di pianificazione, dovendo tenere insieme, in linea di principio, non solo effetti sull'ambiente ma anche le dimensioni socioeconomiche che caratterizzano i territori. Questo ruolo è stato ulteriormente confermato e rinvigorito dalla vigente legge urbanistica regionale n. 24/2017, che concepisce la ValSAT come uno strumento di supporto alle decisioni, integrato sistematicamente nei processi decisionali relativi all'elaborazione e attuazione della Strategia del PUG.
Le successive e significative innovazioni apportate dalla LR n. 24/2017 al piano urbanistico comunale, che delineano un modello di piano fortemente strategico, che non deve prefigurare in maniera precisa e conformativa trasformazioni complesse del territorio, siano esse insistenti su tessuti già urbanizzati ma ancor più nel caso in cui esse coinvolgano territori da urbanizzare, hanno influenzato l'approccio valutativo della ValSAT del PUG che ha visto indebolirsi quella componente valutativa di tipo quantitativo che si appoggiava a previsioni urbanistiche certe, in cui cioè le quantità e le funzioni in gioco erano date. In particolare non è più possibile valutare gli effetti dovuti alle espansioni in quanto il PUG non può più prefigurarle in termini localizzativi. In questo caso la ValSAT può fornire solo criteri localizzativi opportuni per orientare l'uso del 3%. Ne consegue una scomposizione della ValSAT tradizionale in due grandi momenti: i) la ValSAT del PUG, che si concentra su contenuti prevalentemente strategici e sulla dimensione

strutturale del PUG legata principalmente alla qualificazione urbana, cioè a quegli interventi più minuti all'interno della città esistente e nel territorio rurale oggetto di disciplina regolativa ordinaria; ii) la ValSAT delle trasformazioni complesse, che accompagna quindi strumenti attuativi e progettuali come gli Accordi Operativi, in cui è possibile effettuare la verifica della componente strutturale e quantitativa degli accordi stessi in quanto è in quegli strumenti che si completa, attraverso la negoziazione pubblico-privato, la azione conformativa del piano stesso in una logica di coerenza con la strategia del PUG.
Ciò implica la necessità di gestire questa scomposizione all'interno della ValSAT del PUG stesso, al fine di rendere la valutazione un processo continuo e coordinato. Ciò dovrebbe essere assicurato tramite la definizione da parte della ValSAT del PUG: i) di specifiche e ulteriori verifiche da effettuare in sede di accordo operativo alla luce delle criticità già emerse dal quadro conoscitivo diagnostico e dalla effettiva natura delle proposte di trasformazione avanzate ii) delle indicazioni specifiche assegnate agli accordi operativi di livelli di prestazioni da conseguire, di condizioni da rispettare negli interventi di trasformazione urbanistica finalizzati all'incremento della resilienza ed in generale al sistema degli obiettivi del PUG; iii) di un solido sistema di monitoraggio dell'attuazione della strategia e degli effetti.
Alla ValSAT viene richiesto quindi di assumere un ruolo chiave non solo per valutare gli effetti sulle singole componenti ambientali ma anche per guidare la valutazione delle proposte avanzate dai privati, assumendo una funzione propositiva, finalizzata a perseguire in maniera integrata gli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale del piano stesso.
Questo ultimo aspetto rafforza notevolmente il ruolo della ValSAT ma allo stesso tempo la sottopone al confronto con meccanismi decisionali tipicamente di natura politica, non solo legati alla promozione della sostenibilità.
Da un lato quindi la ValSAT tende a diventare quello strumento ibrido che integra al carattere procedurale quegli elementi di flessibilità propri in particolare dei sistemi multicriteriali, dall'altra però viene investita di un ruolo di supporto a decisioni politiche che mal si adattano ad essere sottoposte a parere di autorità competenti in materia ambientale che hanno il compito di esprimersi sugli esiti della valutazione.
Per questo motivo dalle esperienze in corso nel contesto regionale stanno emergendo nuovi maccanismi valutativi basati su principi primariamente di natura urbanistica, che si vanno ad affiancare o talvolta a sovrapporre alla ValSAT per valutare in particolare il concorso delle proposte private alla implementazione della strategia del piano e quindi più in generale alla rigenerazione urbana.

La valutazione del beneficio pubblico

Il modello di valutazione del beneficio pubblico (VBP) è stato sviluppato in risposta alla necessità di dotare l'amministrazione pubblica di uno strumento efficace per valutare le proposte avanzate dai privati alla luce della nuova forma di piano che si è configurata tramite la LR 24/2017. Essa si applica agli interventi complessi (tipicamente agli accordi operativi), allo scopo di supportare l'Amministrazione nell'analisi dei progetti, verificando in che misura questi attuano la Strategia, evidenziando l'imparzialità nelle scelte di pianificazione.
Allo stesso tempo la VBP garantisce che il processo valutativo sia trasparente, perché assunto come contenuto di PUG e quindi utilizzabile dai promotori per auto valutare la propria proposta. Essa facilita infatti il confronto tra più progetti, presentati ad esempio in seguito di un bando, evidenziandone le principali criticità, ma consente anche di valutare progetti presentati in differita. Consente di implementare un modello di paino perequativo perché attraverso l'esito della VBP è possibile assegnare premialità, nei termini di quantità edificatorie aggiuntive rispetto all'indice perequativo di base fissato dal PUG per azioni virtuose proposte, garantendo comunque la sostenibilità dell'intervento. L'impostazione valutativa della VBP, desumibile da diversi piani sviluppati negli ultimi anni (es. PUG di Modena, PUG dell'Unione Terre d'Argine, PUG di Ravenna-riassunzione) la vede articolata in più fasi: i) una prima fase prevede una connessione con le strategie di qualità urbana ed ecologico ambientale perchè si concentra sulla valutazione di coerenza tra strategia e proposta, definendo, attraverso indicatori significativi, se la proposta progettuale di riuso/rigenerazione o di nuova urbanizzazione risulta coerente con il PUG e quindi può essere ammessa quale previsione trasformativa rispetto al piano stesso; ii) una seconda fase è invece finalizzata ad evidenziare l'apporto della proposta progettuale alla realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, dotazioni ecologiche ed ambientali, edilizia residenziale sociale e altri benefici pubblici dichiarati come rilevanti dalla strategia del PUG. Questa seconda fase si basa su metodi di valutazione di tipo multi-criteriale basati su set di indicatori, parametri tecnici, livelli di valore minimi e massimi con punteggi di penalità o di premialità, anch'essa costruita sulla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale del PUG.

Conclusioni

Mettendo a confronto i due strumenti valutativi proposti (la ValSAT del piano urbanistico e la valutazione del beneficio pubblico) come proposto in maniera sintetica in Tabella 1, emerge come i due strumenti non siano esattamente sovrapponibili come non sia possibile, per lo meno in linea teorica, riuscire a integrarli pienamente, avendo finalità diverse e essendo assoggettati a giudizio da parte di enti con ruoli e competenze altrettanto diversi.

Tabella I | Confronto dei due strumenti di valutazione (ValSAT e VBP).

	ValSAT (del PUG)	**VBP**
Cogenza	Richiesta per legge	Volontaria
Principali finalità	– Orienta il consumo di suolo (3% del TU) – Definisce criteri e requisiti di sostenibilità per le trasformazioni complesse – orienta le relative VAS delle trasformazioni complesse – Definisce indicatori e sistema di monitoraggio dell'attuazione	– Verifica quanto una proposta concorre alla attuazione della strategia – Può governare premialità in logica prestazionale e perequativa
Relazione con il PUG	Processo che accompagna la formazione e l'attuazione del PUG (documento di piano)	Meccanismo interno al PUG (disciplina)
Assoggettamento a procedure "approvative"	Soggetto a parere dell'autorità competente Soggetto a parere del comitato urbanistico come parte del PUG	Soggetto a parere del comitato urbanistico come parte del PUG
impostazione generale	– fornisce set di parametri e punteggi positivi e negativi utili a orientare il consumo di suolo (3%) – Set di requisiti, indicatori e prestazioni su temi ambientali e territoriali per orientare le proposte e le relative VAS; – Richiede verifica di coerenza delle trasformazioni complesse alla strategia; – VAS proposte: deve verificare la non sussistenza di ragionevoli alternative di rigenerazione qualora intacchi il 3%	– ancoraggio agli assi della Strategia (coerenza); – ricorso alla valutazione multi-criteriale con set di indicatori, parametri, livelli di valore minimi e massimi per gli indicatori; – la connessione alla perequazione urbanistica attraverso la fissazione di un indice di edificabilità perequativo (minimo) e di un indice di edificabilità sostenibile (massimo); – la conversione dei valori degli indicatori in un sistema di punteggi positivi (premialità) e negativi (penalità) connesso alla perequazione urbanistica.

Ciò viene confermato anche nella pratica: in generale i PUG che hanno sviluppato una specifica valutazione del beneficio pubblico lo hanno fatto come strumento valutativo separato e non integrato all'interno della ValSAT, a sottolineare una difficoltà di fondo nel riuscire a integrare i diversi scopi dei due strumenti in un unico strumento valutativo. Sebbene infatti la ValSAT abbia incluso aspetti non solo ambientali nelle proprie valutazioni, rimane comunque uno strumento volto a valutare la sostenibilità delle scelte di pianificazione mentre la VBP è dedicata in particolare a selezionare le proposte attuative complesse che garantiscano appunto un beneficio pubblico rappresentato dalla strategia del piano.
Di contro rimangono alcune zone di sovrapposizione che devono essere integrate e rese più sinergiche. Ciò si desume in particolare nel processo valutativo delle proposte attuative.

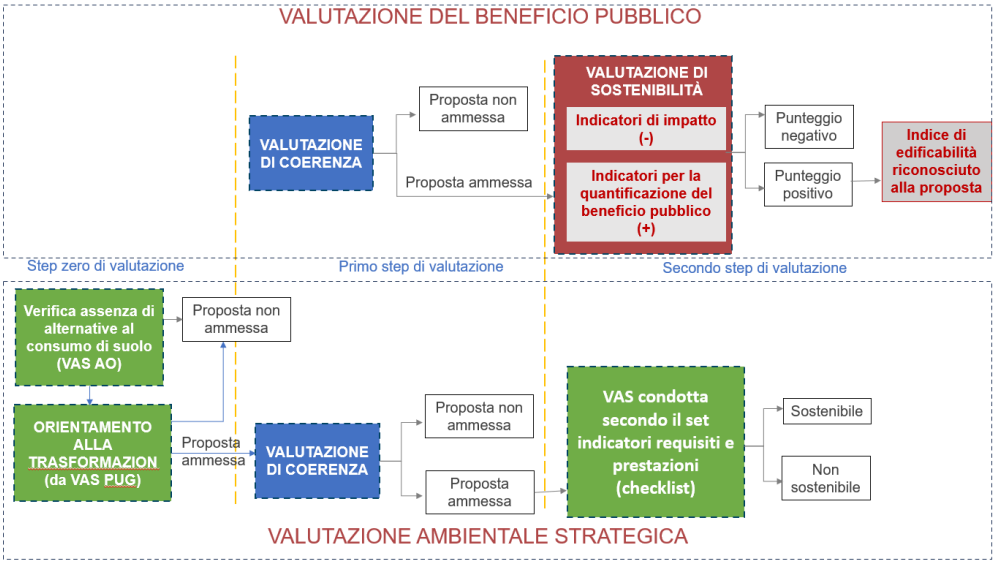


Figura 1 | Processo valutativo di una proposta di espansione con erosione del 3% secondo la ValSAT e la VBP
Fonte: elaborazione delle autrici.

In Figura 1 si è cercato di evidenziare l'iter valutativo dei due strumenti che vedono un avvicendarsi di momenti in cui solo uno dei due agisce (es. la fase zero in cui la ValSAT del progetto determina se esistono alternative all'espansione e successivamente adotta i criteri della ValSAT del PUG per determinare se la localizzazione è idonea) a momenti in cui entrambe sono chiamate a sviluppare la medesima verifica (come nel caso della verifica di coerenza alla strategia del PUG) per poi invece svilupparsi secondo processi autonomi (rappresentati dalla seconda fase di valutazione).
In definitiva si ritiene utile evidenziare come i processi valutativi legati a proposte attuative e progettuali rimanga un tema di grande rilevanza e sperimentazione per l'urbanistica regionale, essendo entrato a pieno titolo nei meccanismi attuativi su cui il piano si poggia. Ciò determina la necessità di considerare con grande attenzione i primi esiti legati alle attuazioni, ancora alle primissime fasi nelle varie esperienze regionali, per verificare l'efficacia dei meccanismi valutativi proposti.

Attribuzioni

La redazione del contributo è attribuibile alle due autrici in egual misura.

Riferimenti bibliografici

Bianchi S. (2024), "Valutare la sostenibilità delle trasformazioni urbane: revisione di letteratura e ipotesi d'integrazione di "nuovi standard" di sostenibilità nella pianificazione", in Zazzi, M.; Campagna, M. (a cura di), Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio", Cagliari, 15-16 giugno 2023, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

Geneletti, D. (2002), *Ecological evaluation for environmental impact assessment*, Netherlands Geographical Studies, NGS, Utrecht, The Netherlands

Saccomani S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in Regione Piemonte (a cura di), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Savigliano, pp 15-35.

Sharifi A., Murayama A. (2013), "A critical review of seven selected neighborhood sustainability assessment Tools", in *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 38, pp.73-87.

Urbani P. (2001), "La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario. Problemi aperti nell'urbanistica consensuale", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 70, pp. 205-217.

Zopounidis, C., & Doumpos, M. (2002) "Multicriteria classification and sorting methods: A literature review", in *European Journal of Operational Research*, Volume 138, Issue 2, pp. 229-246

I Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) e la *publicness* della città pubblico-privata

Giorgio De Ambrogio
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (DICEA)
Email: *giorgio.deambrogio@uniroma1.it*

Abstract
L'articolo interroga le modalità di regolazione del rapporto tra pubblico e privato nell'urbanistica contrattuale attraverso il caso dei Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) promossi dal Comune di Milano a partire dal 2012. Il contributo inquadra la disciplina urbanistica degli SPIG ponendo l'accento sull' affermazione di un principio di bilanciamento economico tra i vantaggi per gli operatori privati e beneficio per la collettività. La traduzione operativa di questo principio mette in luce una tensione tra un vantaggio privato facilmente stimabile e uno pubblico di difficile misurazione. Ciò evidenzia la discrezionalità dei processi di convenzionamento e la forte responsabilità a cui sono sottoposti gli uffici tecnici comunali in un quadro normativo ancora generale. Ne emerge un modello di intervento in cui lo stato agisce come "soccorritore preventivo" degli operatori immobiliari, trasferendo parte del valore prodotto dalle trasformazioni urbane alla riduzione del rischio degli investimenti privati a fronte di servizi di interesse generale gestiti da privati e proposti al pubblico "a prezzi calmierati" rispetto al libero mercato. Questo modello conduce a interrogarsi sia sulla natura dell'interesse generale sia sull'esistenza, nelle condizioni in cui opera l'amministrazione milanese, di diverse modalità di utilizzo del valore generato dalle trasformazioni del territorio.

Parole chiave: urban regeneration, large scale projects, public interest

1 | Introduzione

Studiare le trasformazioni urbane oggi significa analizzare, sempre più spesso, progetti nati da accordi tra pubblico e privato. In Italia, il carattere negoziale della pianificazione è al centro del dibattito urbanistico almeno dagli anni Ottanta[1]. Numerosi contributi hanno evidenziato la perdita di centralità del piano a favore del progetto e della regola a favore del contratto (Balducci, 1984; Dente, 1990). Un ampio campo di studi ha sostenuto l'esigenza di formalizzare le relazioni negoziali come pratiche ordinarie e trasparenti (Curti, 2006; Gaeta, 2021; Mazza, 1997; Urbani, 2011). Da un'altra prospettiva, diversi autori hanno letto in questo processo l'affermazione di modelli manageriali di governo urbano (Jensen et al., 2018; Pinson, 2009).

Il moltiplicarsi di accordi pubblico-privati ha prodotto un vasto corpus di analisi sui loro effetti. Un campo di studio ha messo in luce le dinamiche di appropriazione privata della rendita fondiaria (Gielen & Tasan-Kok, 2010; Pizzo, 2023), concentrandosi particolarmente sui grandi progetti di rigenerazione urbana (Raco, 2014; Vicari & Molotch, 1990). Da un punto di vista di analisi di politiche pubbliche, si sono sottolineate le difficoltà nella tutela dell'interesse pubblico (Codecasa & Ponzini, 2011; Krawchenko & Stoney, 2011) e l'esigenza di rinnovare i modi con cui si pratica la valutazione di politiche e interventi (Lichfield, 1998), anche sollevando una tensione tra razionalità tecnica e volontà politica incorporata negli strumenti con cui vengono condotte (Lascoumes & Le Galès, 2006). Si è suggerito di guardare a questi processi di super-regolamentazione come strategie di de-regolamentazione, aggirando regole e vincoli definiti dal piano (Pizzo & Di Salvo, 2015).

Il presente contributo si colloca in questo dibattito, analizzando il caso dei Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) nella disciplina urbanistica del Comune di Milano tra il 2012 e il 2025. Gli SPIG sono servizi prodotti e gestiti da privati in cambio di vantaggi economici e convenzionati con l'Amministrazione per il loro interesse pubblico. La vicenda degli SPIG permette di affrontare due interrogativi: (1) qual è il limite della razionalità tecnica nel bilanciare benefici privati facilmente stimabili e benefici pubblici difficilmente quantificabili? (2) quali modalità di regolazione del rapporto pubblico-privato garantiscono la tutela dell'interesse pubblico?

Si sosterrà che le difficoltà nella valutazione dei benefici pubblici prodotti dagli SPIG implica una necessaria discrezionalità nei processi di convenzionamento, la quale rappresenta un costo che ricade sulla collettività

[1] In Italia, un punto di partenza rilevante è il dibattito che ha condotto all'approvazione della legge n. 179/1992 e la relativa disciplina del Programma Integrato di Intervento, il quale modifica l'assetto verticale della relazione tra piano e progetti sancita dalla legge urbanistica del 1942.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

associato alla flessibilità dell'urbanistica contrattuale, suggerendo l'esigenza di una valutazione politico-amministrativa di queste scelte. Da questo punto di vista, si seguirà la suggestione di Pizzo e di Salvo (2015), sostenendo che l'Amministrazione adotta una postura di "soccorritore preventivo" dell'interesse privato, cedendo una consistente parte del valore creato dalle trasformazioni urbane a fronte di un beneficio pubblico di non facile valutazione.
Il paper si articola in due sezioni: la prima ricostruisce la disciplina degli SPIG e ne presenta la consistenza. La seconda affronta i due interrogativi di ricerca, utilizzando il caso come occasione per una lettura tecnico-politica dei rapporti negoziali tra pubblico e privato.

2 | I Servizi Privati di Interesse Generale, una storia lombarda

La disciplina degli SPIG può essere ripercorsa distinguendo quattro grandi fasi:

1. *Fase preliminare (2001 – 2012).* Affermazione degli SPIG nella disciplina regionale
2. *PGT 2012 (2012-2019).* Adozione del PGT e inserimento degli SPIG nel Piano dei Servizi.
3. *PGT Milano 2030 (2019-2023).* Variante Generale al PGT e affermazione di un principio di bilanciamento economico tra vantaggi privati e benefici pubblici prodotti da SPIG
4. *Delibera 288/2023 – oggi.* Linee guida per il convenzionamento di SPIG e definizione del sistema di calcolo dei benefici privati

Origine e fondamento normativo degli SPIG: la disciplina urbanistica regionale

La storia dei Servizi Privati di Interesse Generale in Lombardia prende avvio nei primi anni 2000. La L.R. 1/2001 introduce il Piano dei Servizi (art. 7), demandando alla Giunta Regionale la definizione dei criteri per la sua redazione. La D.G.R. 7/7586 del 21 dicembre 2001 precisa che i Comuni devono considerare non solo la quantità delle aree per servizi, ma anche qualità, accessibilità e localizzazione, segnando un primo passo verso una nozione estesa di "servizio".
La svolta normativa si ha con la L.R. 12/2005, "Legge per il governo del territorio", che sostituisce i PRG con il Piano di Governo del Territorio (PGT), articolato in Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi. Quest'ultimo assume un ruolo centrale, includendo tra i servizi pubblici e di interesse generale anche quelli di natura privata, «purché di uso pubblico o di interesse generale, regolati da atto di asservimento o da regolamento d'uso, ovvero accreditati dall'organismo competente» (art. 9). Il legislatore riconosce così la possibilità per soggetti privati di produrre e gestire servizi rilevanti per la collettività, a condizione che accessibilità e destinazione d'uso pubblico siano garantite tramite strumenti giuridici vincolanti e i progetti di insediamento siano sottoposti ad una valutazione da parte delle Amministrazioni comunali.

Gli SPIG nell'urbanistica milanese: il PGT del 2012

L'introduzione degli SPIG negli strumenti di piano di Milano avviene con il Piano dei Servizi relativo al PGT del 2012, in particolare agli artt. 3 e 4 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA). Qui viene fornita una definizione di servizi di interesse generale che comprende anche quelli realizzati e gestiti da privati (art. 3) e si specifica che la loro realizzazione non è computata nella superficie lorda di pavimento (SLP) prevista dagli interventi (art. 4)[2]. Si afferma inoltre l'esigenza di una valutazione dell'interesse generale da parte dell'amministrazione per il convenzionamento di SPIG.
In questa fase, non risulta che il Comune abbia prodotto ulteriori atti per precisare in che modo sarebbe avvenuta la valutazione. Il processo di convenzionamento avviene ai sensi di questa normativa attraverso una valutazione realizzata dalle direzioni competenti sui singoli progetti e sulle proposte degli operatori privati attivi nello sviluppo delle aree.

Il bilanciamento economico tra vantaggi privati e benefici pubblici: il PGT Milano 2030

Con la Variante Generale al PGT (PGT Milano 2030), approvata nel 2019, la disciplina degli SPIG viene aggiornata attraverso modifiche agli artt. 4 e 6 delle NTA. Rispetto al 2012 si definiscono tre precisazioni rilevanti: (i) la definizione di interesse generale è estesa a includere non solo la risposta ai bisogni della popolazione insediata ma anche domande future derivanti dalle trasformazioni urbane; (ii) la Giunta Comunale ha la facoltà di introdurre incentivi per stimolare specifiche categorie di SPIG; (iii) si rafforza la procedura di valutazione dell'interesse generale mediante criteri attuativi definiti dall'amministrazione. Tale valutazione si fonda su quattro principi: *a)* la qualità della prestazione resa (anche rispetto a riferimenti sovraordinati), *b)* l'accessibilità per categorie di utenti indicate dall'Amministrazione con definizione di orari di apertura e costi di accesso in linea con le tariffe dei servizi comunali, *c)* la relazione con il quartiere *d)* il

[2] Comune di Milano, Piano di Governo del Territorio (previgente 2012), Norme di Attuazione al Piano dei Servizi, art. 4 comma 7.

bilanciamento economico tra benefici pubblici e vantaggi privati, garantendo che la prestazione resa sia equiparabile in termini monetari al vantaggio ottenuto dall'operatore privato. L'art. 6 precisa, inoltre, che gli SPIG non concorrono al calcolo della superficie lorda edificabile.
Questa evoluzione segna un passaggio cruciale legato al principio di bilanciamento economico. Dopo otto anni di disciplina urbanistica in cui gli SPIG erano convenzionati solo sulla base del riconoscimento di un interesse generale valutato dall'Amministrazione, si introduce l'esigenza di esplicitare in termini monetari l'equivalenza tra i vantaggi privati e il beneficio pubblico.

Uno strumento operativo per valutare il bilanciamento economico: la Delibera di Giunta n.288/2023
Nel 2023 la Giunta Comunale ha approvato la delibera n. 288[3], che introduce linee guida per la valutazione delle proposte di nuovi SPIG, segnando un passaggio rilevante nella loro regolazione. L'obiettivo è definire una metodologia standardizzata per la valutazione e gestione dei servizi, così da garantire un effettivo beneficio pubblico.
La procedura riprende gli artt. 4 e 6 delle NTA e i criteri già previsti (qualità della prestazione, accessibilità, relazione con il territorio, bilanciamento economico). La valutazione avviene sulla base di una proposta progettuale dell'operatore, coinvolgendo tutte le direzioni comunali interessate dai servizi che si intende sviluppare, che saranno chiamate a valutare se la proposta implichi un miglioramento della qualità della vita in uno specifico contesto territoriale.
Particolare rilievo è attribuito all'introduzione di una metodologia di calcolo del beneficio privato. L'allegato tecnico alla delibera precisa che i vantaggi privati riconoscibili agli operatori possono consistere in: esenzione da oneri e costo di costruzione; valorizzazione di superfici escluse dalla SL edificabile, attribuzione di diritti edificatori trasferibili e valorizzabili. Tali vantaggi sono valutati su un orizzonte di 33 anni. Alla scadenza, le aree potranno accogliere altri SPIG o diritti edificatori, previo conguaglio degli oneri dovuti. Questi vantaggi economici devono essere compensati da benefici pubblici di pari valore.
La stima del beneficio pubblico, tuttavia, risulta più complessa, data la varietà dei servizi e la difficoltà di tradurre in termini monetari il valore collettivo prodotto. Per questo l'allegato prevede l'uso di metodologie di stima indiretta che garantiscano robustezza e sostenibilità al calcolo ma riconosce l'impossibilità di definire precisamente una metodologia applicabile a tutte le categorie di servizi convenzionabili. Una volta sancito questo principio generale si rinvia a futuri provvedimenti deliberativi – afferenti a singole categorie di servizi – la definizione sia dei criteri minimi necessari per il convenzionamento sia delle modalità di valutazione del beneficio pubblico prodotto.
Infine, la delibera differenzia gli incentivi per categoria di servizio, lasciando una quota di beneficio all'operatore e attribuendo percentuali variabili di bilanciamento economico e quindi, di valore che resta mano all'operatore (alcuni esempi sono offerti nei paragrafi seguenti).
Dal 2023 ad oggi[4] non risultano approvati i provvedimenti settoriali atti a definire i criteri minimi necessari per il convenzionamento e le modalità di valutazione del beneficio pubblico. Allo stesso modo, non risultano convenzionamenti di SPIG fondati sulla disciplina introdotta dalla delibera 288/2023.

Dopo la delibera 288/2023: una sintesi del processo
Con la delibera 288/2023, lo sviluppo di SPIG avviene attraverso il seguente iter:

1. APPROVAZIONE PRELIMINARE. La Giunta Comunale – nell'approvazione dei Piani Attuativi legati a interventi di rigenerazione urbana – approva una consistenza di massima delle superfici da dedicare a SPIG.
2. ANALISI DI CONTESTO. Con riferimento a ciascun Piano Attuativo, l'Amministrazione comunale produce una analisi di contesto volta ad orientare lo sviluppo specifico degli SPIG in relazione alla domanda di servizi espressa dal territorio.
3. PROPOSTA DI DETTAGLIO. L'operatore, in dialogo con le direzioni competenti, sviluppa una proposta di dettaglio degli SPIG. Questo significa indicare la natura dei servizi che si intende attivare e in che modo l'interesse pubblico creato sarà equiparabile – in termini monetari – al beneficio privato ottenuto dall'operatore.
4. CONVENZIONAMENTO. A seconda della tipologia di servizi convenzionati come SPIG, le direzioni competenti sottoscrivono una convenzione di dettaglio che definisce il contenuto degli SPIG, certificandone l'interesse pubblico.

[3] La delibera è accessibile al seguente link:
https://www.comune.milano.it/repo/sillecto/files/015146/2023/015146_2023_n161463.pdf (consultato 23/09/2025)
[4] La redazione di questo contributo è avvenuta tra aprile e settembre 2025.

Cosa può essere SPIG? Una breve rassegna.
La delibera 288/2023 definisce un ampio catalogo di 100 servizi in 17 categorie convenzionabili come SPIG, dei quali 46 beneficiano di incentivi legati al bilanciamento economico. Gli incentivi sono definiti in forma di percentuali di bilanciamento economico che l'operatore deve garantire attraverso la gestione del servizio, comprese tra il 30% e il 70% del vantaggio economico per l'operatore privato.
Tra questi troviamo un'ampia gamma di servizi tra cui servizi sociali, servizi scolastici, servizi legati al settore sanitario e alla salute. Altre categorie risultano afferenti a settori di intervento maggiormente legati all'impresa e all'iniziativa privata, come quelli riportati in tabella.

Tabella 1 | Selezione di categorie di servizi convenzionabili come SPIG e incentivi al loro sviluppo (elaborazione dell'autore)

Categoria	**Tipologia**	**Incentivi** *% di bilanciamento*
Commercio	Mercati vari	50%
	Attività produttive innovative a impatto sociale	70%
	Negozi storici	50%
	Negozi di vicinato e servizi di prossimità	50%
	Attività produttive innovative e a impatto sociale	70%
Innovazione economica	Incubatori e acceleratori di impresa	70%
	Servizi per la smart city	70%
	Laboratori e spazi per l'innovazione	70%
Sport	Centri sportivi	50%
	Grandi impianti sportivi	50%
Turismo	Attività turistico-ricettive	70%
	Spazi e padiglioni fieristici	50%

La consistenza degli SPIG nel territorio Comunale[5]
Rintracciare in modo completo le superfici dedicate a SPIG negli interventi di rigenerazione urbana a Milano è complesso; i dati disponibili devono quindi considerarsi preliminari. Si riportano comunque alcune informazioni di massima, basate sull'analisi di due tipologie di Piani Attuativi approvati recentemente dalla Giunta Comunale: gli interventi sugli Scali Ferroviari, legati all'Accordo di Programma 2017, e i Piani Attuativi previsti dal PGT Milano 2030 (PA1-A8).

[5] L'insieme dei dati riportati in questa tabella sono riferibili a documentazione del Comune di Milano consultata tra Aprile e Settembre 2025 sul sito https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica

Area di trasformazione	*SL (mq)*	*SPIG (mq)** In aggiunta a SL	*Incremento SL (%)*	*Tipologia di servizio*
Scalo Farini (U. Valtellina)	39.000	**25.000**	64%	Hub di innovazione
Scalo Farini (S. Cristoforo)	52.000	**0**	0%	Residenza universitaria
Scalo Greco-Breda	24.000	**7.800**	33%	ND
Scalo Romana	164.000	**51.128**	31%	ND
Scalo Rogoredo	16.000	**8.800**	55%	Residenza universitaria
Scalo Lambrate	ND	**ND**		ND
Scalo Porta Genova	ND	**ND**		ND
PA1_Vaiano Valle Nord*	29474	**1.790**	6%	Cascina Molino della Valle
PA2.1_Natta Nord*	11.500	**0**	0%	
PA2.2_Natta Sud*	19.838	**0**	0%	
PA3_Viale Molise (Ex Macello) *	120424	**39.770**	33%	Sede Istituto Europeo di Design (IED) Spazi polifunzionale/espositivo Servizi locali urbani
PA4_Basmetto*	ND	**ND**		
PA5_Piazza Lugano*	23000	**3.500**	15%	Centro di Distribuzione Postale
PA6_Caserma Mameli*	71043	**0**	0%	ND
PA7_Trotto*	45.974	**55.826**	121%	Servizi abitativi sociali in locazione Negozi di vicinato Sport; Commercio Infrastrutture per l'ambiente Istruzione, formazione e lavoro
PA8_Via Novate*	21780	**400**	2%	Servizi integrati per l'abitare
Tot	**638.033**	**194.014**	30%	

**Nei PA previsti dal PGT non si differenzia la natura dei servizi di interesse generali specificando se questi sono promossi e gestivi dall'ente pubblico o da operatori privati, come invece è specificato nei PA legati agli scali ferroviari. È quindi possibile che venga effettivamente convenzionata come SPIG solo una parte di queste superfici.*

3 | Gli SPIG come modo di regolazione del rapporto pubblico-privato

La vicenda degli SPIG offre un caso significativo per l'analisi della regolazione dei rapporti tra pubblico e privato immobiliare, permettendo di formulare alcune considerazioni utili per trattare i due interrogativi di ricerca formulati nell'introduzione.

L'interesse pubblico è sempre calcolabile? L'esigenza di una lettura tecnico-politica.

La storia degli SPIG suggerisce di interrogarsi sui limiti della competenza tecnica nell'esercizio dell'attività di tutela dell'interesse pubblico, mostrando una tensione tra razionalità tecnica e indirizzo politico.

Come è ovvio, il nodo centrale è quello del bilanciamento economico tra benefici privati, facilmente quantificabili, e benefici pubblici, più difficili da misurare. È opportuno sottolineare che questo principio di bilanciamento viene esplicitato dalla norma solo nel 2019, otto anni dopo l'introduzione degli SPIG nel Piano dei Servizi. Bisognerà aspettare ancora tre anni per l'approvazione della delibera 288/2023. La delibera, pur definendo alcune importanti linee guida, constata le difficoltà di definizione di un metodo

condiviso per la valutazione dell'interesse pubblico rimandando al futuro provvedimenti settoriali di dettaglio.
In questo quadro, il convenzionamento degli SPIG ricade sulle valutazioni dei diversi dirigenti comunali, chiamati a gestire una materia complessa sulla base di una normativa ancora generale, aprendo a una inevitabile discrezionalità di questa valutazione. Inoltre, non va sottovalutato che l'esercizio di questa discrezionalità si traduce anche in importanti responsabilità per le figure dirigenziali, le quali operano spesso in condizioni materiali sproporzionate rispetto a quelle delle controparti private con cui si confrontano. Non si intende mettere in discussione il fatto che la capacità tecnica degli uffici del comune giochi un ruolo fondamentale nel costituire un quadro regolativo. Tuttavia, è opportuno sottolineare che questa discrezionalità-responsabilità è il prodotto della natura flessibile e negoziale di questo dispositivo ed è un costo ulteriore che l'Amministrazione accetta di sostenere per promuovere lo sviluppo di SPIG. In sostanza, si accetta l'idea che si possano sovvenzionare con risorse pubbliche servizi realizzati e gestiti da privati il cui interesse pubblico è dubbio. La distanza tra la misurabilità del beneficio privato e del beneficio pubblico suggerisce che per occuparsi del modo con cui viene praticata l'urbanistica contrattuale è imprescindibile tenere insieme un piano tecnico e uno politico.

Dalla città pubblica alla città privata *a prezzo calmierato*?
La seconda considerazione si interroga su qual è l'interesse pubblico prodotto e tutelato attraverso queste forme di co-produzione dei servizi di interesse generale. Nel caso degli SPIG, questo riguarda il sistema di incentivi promosso dall'Amministrazione. L'incentivo agli operatori avviene infatti a costo di garantire una redditività che è indicata attraverso le percentuali di bilanciamento economico individuate dal comune per ciascuna categoria di servizi.
Immaginiamo, a titolo di esempio, che si realizzi una piscina convenzionata come SPIG. L'operatore privato accetta di produrre e gestire questo servizio a fronte di un vantaggio, che si sostanzia nel non computo della superficie come SL e nel non versamento degli oneri di urbanizzazione. Concretamente, se si dedicherà il piano terra di un edificio di nuova costruzione alla piscina si potrà realizzare "un piano in più" poiché la piscina è esclusa dal computo della SL. Nel confronto con l'operatore si richiede di giustificare una tariffa per questo servizio che sia in grado di compensare il 50% del vantaggio privato che ha ottenuto. Il restante 50%, che l'operatore ha percepito attraverso la valorizzazione di questa superficie, è servito a rendere profittevole la costruzione della piscina. Durante il convenzionamento le direzioni competenti del Comune valuteranno se la tariffa proposta dall'operatore è in grado di rispondere al bisogno locale di servizi sportivi e a compensare il 50% del beneficio privato, pur garantendo la sostenibilità della gestione privata dello stesso. Come risultato, si otterrà un servizio privato con una tariffa di accesso ridotta rispetto a un eventuale servizio sviluppato nel mercato libero, dove la differenza tra il prezzo di una piscina privata e il prezzo "calmierato" di una piscina SPIG rappresenta l'interesse generale.
La scelta di introdurre questi regimi vantaggiosi è legittima su un piano amministrativo e risponde alla logica di garantire l'attrattività del mercato immobiliare milanese per questi operatori. L'argomento politico che la sostiene è che la non soddisfazione dei criteri di attrattività considerati come profittevoli dai privati implica la mancata realizzazione di certi servizi. Questo progetto politico è però da porre in esame, in quanto delinea uno scenario futuro nel quale la produzione di servizi di interesse generale è inevitabilmente destinata ad avvenire a queste condizioni: un beneficio pubblico di difficile valutazione che si traduce in una tariffa "a prezzo calmierato" rispetto al mercato, a fronte di un guadagno privato chiaro e facilmente monetizzabile.
In sostanza, la tutela dell'interesse pubblico si traduce nella riduzione del rischio legato all'investimento privato e nella ricerca di un equilibrio tariffario in grado di rendere una "piscina SPIG" allo stesso tempo sostenibile nella gestione e accessibile a più persone possibile. È opportuno chiedersi se esiste una soluzione alternativa o complementare, nelle condizioni in cui opera un'Amministrazione come quella milanese, per promuovere servizi di interesse generale mobilitando diversamente il valore creato attraverso le trasformazioni immobiliari.

4 | Conclusioni. Lo stato come "soccorritore preventivo"
La vicenda degli SPIG suggerisce un limite ad affrontare il tema della tutela dell'interesse pubblico attraverso uno sguardo orientato alla natura tecnica delle soluzioni introdotte per valutare l'interesse pubblico. Se la competenza tecnica è fondamentale per costruire e implementare un quadro regolativo, la natura variabile e contestuale dell'interesse pubblico implica necessariamente una discrezionalità nella valutazione, il che rende difficile, quando non impossibile, costruire metodologie capaci di portare su un piano di comparabilità i benefici privati (concentrati e quantificabili) e quelli pubblici (diffusi e eterogenei).

Lo sguardo orientato alla tecnica rischia di perdere di vista la natura fortemente politica di queste modalità di regolazione dei rapporti tra pubblico e privato. Ispirandosi alla lettura di Pizzo e Di Salvo (2015), si può sostenere che attraverso la disciplina degli SPIG, l'operatore pubblico agisce come "soccorritore preventivo" del mercato. Per tenere insieme lo sviluppo di attrattività per gli operatori immobiliari e lo sviluppo di servizi di interesse generale, si mette a disposizione degli operatori una componente consistente del valore prodotto attraverso la trasformazione delle aree. Il risultato è lo sviluppo di servizi di mercato prodotti e gestiti da privati, sovvenzionati dalla pubblica amministrazione attraverso l'attribuzione di consistenti vantaggi economici agli operatori sulla base di una difficile valutazione di interesse generale.
Queste riflessioni, necessariamente intermedie, aprono tre ulteriori piste di ricerca.
La prima riguarda lo sviluppo degli SPIG prima dell'introduzione del principio di bilanciamento economico nel PGT Milano 2030. Durante gli otto anni di vigenza del PGT 2012 – periodo in cui Milano ha vissuto importanti trasformazioni, la valutazione dell'interesse generale era affidata alle direzioni comunali senza una normativa che definisse le modalità di valutazione. Analoga riflessione si può applicare ai quattro anni iniziali del PGT 2030, nei quali, pur sancito il principio di bilanciamento economico, mancavano ancora linee guida e metodologie operative come quelle della delibera 288/2023.
La seconda riguarda la futura definizione di criteri minimi e modalità di valutazione dei singoli servizi, che avverrà attraverso la disciplina di dettaglio in corso di sviluppo e costituirà un banco di prova cruciale per la traduzione operativa del principio di bilanciamento di interessi pubblici e privati.
La terza, infine, attiene alle pratiche negoziali che si sviluppano al di là della norma, nel confronto tra pubblico e privato che soggiace alla definizione di questi grandi interventi, interrogandosi su quale ruolo abbia avuto – se lo ha avuto – la possibilità di realizzare superfici non computate come SL attraverso il convenzionamento di servizi. Un approfondimento maggiormente qualitativo di queste dinamiche permetterà una comprensione più completa delle modalità con cui si pratica oggi l'urbanistica contrattuale.

Riferimenti bibliografici

Balducci, A. (1984). La riarticolazione del rapporto pubblico/privato nella pianificazione territoriale. Alcune ipotesi a partire dallo studio delle convenzioni urbanistiche dell'area milanese. In Secchi, B. (a cura di) *Partiti amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia* (pp. 113–142). Franco Angeli, Milano

Codecasa, G., & Ponzini, D. (2011). Public–Private Partnership: A Delusion for Urban Regeneration? Evidence from Italy. *European Planning Studies*, 19(4), 647–667.

Curti, F. (2006). *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici.* INU Edizioni.

Dente, B. (1990). *Metropoli per progetti: Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*. Il Mulino, Bologna.

Gaeta, L. (2021). *Urbanistica contrattuale: Criteri, esperienze, precauzioni*. Franco Angeli, Milano.

Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097–1131.

Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2018). Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict–ambiguity model and research on temporary organizations. *Public Policy and Administration*, 33(4), 447–465.

Krawchenko, T., & Stoney, C. (2011). Public Private Partnerships and the Public Interest: A Case Study of Ottawa's Lansdowne Park Development. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 2(2).

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2006). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po. (Vol. 39).

Lichfield, N. (Ed.). (1998). *Evaluation in planning: facing the challenge of complexity* (Vol. 47). Springer Science & Business Media.

Mazza, L. (1997). Trasformazioni del piano. FrancoAngeli, Milano.

Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po.

Pizzo, B. (2023). *Vivere o morire di rendita: La rendita urbana nel XXI secolo*. Donzelli Editore, Roma.

Pizzo, B., & Di Salvo, G. (2015). Il nodo della rendita immobiliare. In D'Albergo, E.; Moini, G. *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*. Carocci Editore, Roma

Raco, M. (2014). Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 176–197.

Urbani, P. (2011). *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici.* Bollati Boringhieri, Torino

Vicari, S., & Molotch, H. (1990). Building Milan: Alternative machines of growth. *International Journal of Urban and Regional Research,* 14(4), 602–624.

Sitografia

Comune di Milano, Delibera di Giunta n. 288 del 10/03/2023
https://www.comune.milano.it/repo/sillecto/files/015146/2023/015146_2023_n161463.pdf (consultato in data 23/09/2025)

Comune di Milano, Allegato A alla Delibera di Giunta n. 288 del 10/03/2023, Relazione Tecnico Istruttoria, https://www.unioneimmobiliare.org/normative/comune-di-milano-approvati-gli-indirizzi-per-la-realizzazione-di-nuovi-servizi-privati-di-interesse-pubblico-o-generale-cd-spig-/ (consultato in data 23/09/2025)

Comune di Milano, Interventi di Rigenerazione Urbana previsti dal PGT
https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica

Comune di Milano, Accordo di Programma Scali Ferroviari
https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica/attuazione-pgt/adp-scali-accordo-di-programma (consultato in data 23/09/2025)

Riconoscimenti

Si ringraziano le professoresse e i professori Grazia Brunetta, Luca Gaeta, Patrizia Gabellini, Paolo La Greca Ezio Micelli e Michela Tiboni per il proficuo confronto durante la sessione n.9 – "Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato" della XXVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti. Un ringraziamento particolare va anche alla prof.ssa Barbara Pizzo per i diversi momenti di discussione e riflessione condivisi attorno ai temi trattati in questo contributo.

Fattori di scala e politiche di rigenerazione: l'esperienza di AUDIS nel progetto "OICR e investimenti urbani"

Roberto Nastri
AUDIS - Associazione Aree Urbane Dismesse
Email: *arch.roberto.nastri@gmail.com*

Tommaso Dal Bosco
AUDIS - Associazione Aree Urbane Dismesse
Email: *presidenza@audis.it*

Roberto Malvezzi
AUDIS - Associazione Aree Urbane Dismesse
CNR-IMATI - Istituto di Matematica Applicata e Tecnologie Informatiche
Consiglio Nazionale delle Ricerche
Email: *roberto.malvezzi@cnr.it*

Abstract
Lo scollamento tra le necessità di riequilibrio dei territori, soprattutto metropolitani, e le attuali dinamiche della loro trasformazione è evidente, così come è evidente l'inadeguatezza delle politiche pubbliche finalizzate alla rigenerazione urbana intesa come processo complesso d'ordine sociale, culturale ed economico, e non solo come attività di trasformazione della città fisica. Se, da una parte, i piani territoriali di area vasta iniziano a delineare sistemi territoriali multipolari, gli investimenti, soprattutto privati, continuano a confluire nelle aree centrali, accentuando le disparità e le disuguaglianze tra centri ipertrofici e periferie impoverite. AUDIS con la ricerca – successivamente divenuta ricerca-azione – "OICR ed investimenti urbani", in origine cofinanziata dalla presidenza del Consiglio dei Ministri, sta cercando una via d'uscita mediante la creazione di una massa finanziaria di "capitale inclusivo" da investire nelle periferie per realizzare reti di "centri urbani rigenerativi", che faccia da contrappeso all'enorme quantità di capitale "estrattivo" impiegato nei grandi centri urbani. Non si tratta solo di una ricerca; il lavoro svolto insieme ad un Advisory Board nel quale sono presenti i principali attori istituzionali che possono incidere sul cambiamento dei processi di trasformazione del territorio, ha prodotto un primo spin-off - un OICR ESG - mediante il quale poter sperimentare metodologie scalabili e replicabili.

Parole chiave: approccio strategico, rigenerazione urbana, riequilibrio territoriale

1 | Rigenerazione Urbana: dalla concezione all'attuazione

Quello della Rigenerazione Urbana (RU) è un campo ancora attraversato da incertezze riguardanti la sua definizione; non tanto per ciò che ne riguarda gli obiettivi, sui quali oramai è maturata una convergenza a livello disciplinare, ma la pratica concreta e le declinazioni operative nelle quali il concetto viene impiegato. Mentre nel dibattito pubblico e nelle politiche internazionali prevale una visione della sostenibilità urbana che integra le dimensioni sociali, economiche, ambientali e spaziali (UN-Habitat, 2020), nelle dinamiche delle nostre città le forze di mercato tendono ad accreditare una prassi incentrata sulla sostituzione che spesso prescinde dalla dimensione sociale degli interventi. La stessa dicotomia si registra nella governance pubblica: mentre nei piani d'area vasta prevale una progettualità finalizzata alla mitigazione delle tante disuguaglianze tra centri e periferie, nella prassi delle amministrazioni locali finisce per prevalere, invece, un approccio pragmatico che va incontro alle pressioni del mercato e che di fatto inibisce l'attuazione stessa degli scenari immaginati. Queste criticità di fondo insistono su un modello di funzionamento della PA organizzato "per silos" e "per filiere a cascata", rappresentato in Figura 1, che articolando l'azione pubblica in rivoli progettuali troppo spesso intempestivi e scollegati sia tra di loro, favorisce la frammentazione degli interventi, svuotando i processi amministrativi della capacità di generare valore pubblico per tutti.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

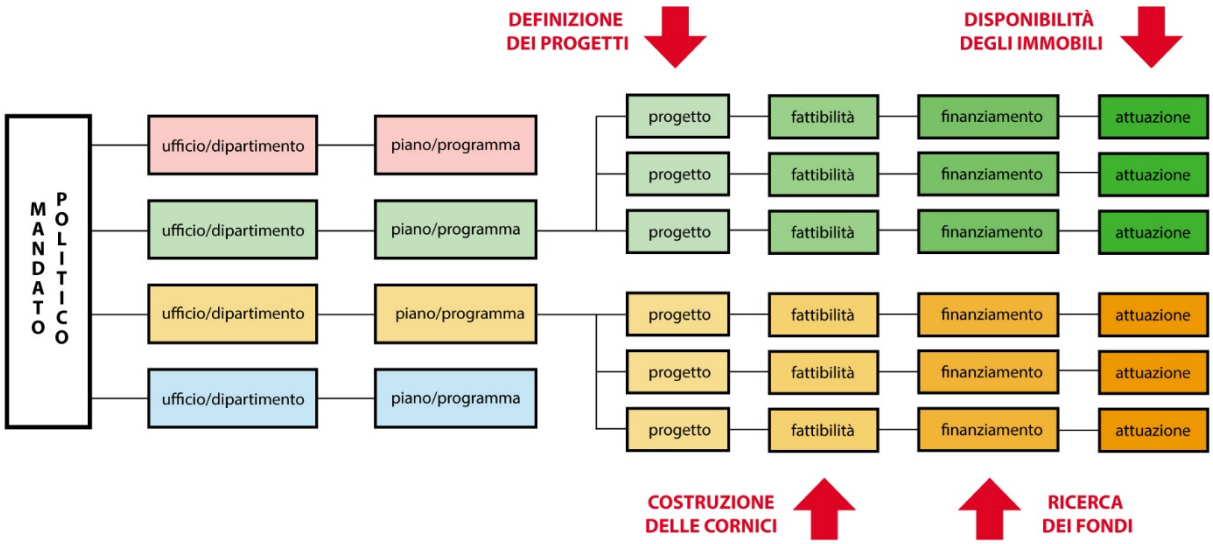


Figura 1 | modello di funzionamento "per silos" della PA rispetto alle procedure di attuazione di piani e strategie

Analizzando, oramai da alcuni anni, casi di città metropolitane come Milano, Roma o Napoli, AUDIS ha potuto toccare con mano come al crescere dell'estensione territoriale di un organismo urbano si riduca progressivamente la capacità d'incidere con politiche pubbliche su un riassetto plausibile sotto i profili dell'equità sociale e della sostenibilità ambientale, non dovuta alla mancanza di visione del pianificatore e delle assemblee rappresentative che hanno orientato ed approvato i piani territoriali di area vasta, ma al totale scollamento tra questi, il funzionamento dell'economia di mercato, ed i tempi di reazione del sistema pubblico riguardo alle pressioni di trasformazione del territorio. Al tempo stesso, ciò che potremmo chiamare "riqualificazione edilizia" più che non "rigenerazione urbana" non è una responsabilità del mercato, perché non è nella natura del capitale prendersi cura del territorio nel suo insieme, ma dell'assenza di una mano pubblica che tenti di orientare la soggettività del capitale verso l'oggettività del bene comune. Un sintomo rilevante di tale fenomeno è rappresentato dall'alienazione, in atto da molto tempo, dello stock di asset pubblici (terreni e fabbricati) con il fine illusorio di ridurre il debito o di finanziare la spesa corrente delle PA, quando invece tale stock sarebbe servito e tutt'ora potrebbe servire per orientare i flussi di cassa pubblici e privati verso una qualche forma di riequilibrio – sociale ed ambientale – tra centro e periferia.

2 | La partecipazione di AUDIS al progetto "OICR e investimenti urbani"

Se rispetto ai criteri dettati dallo stato attuale delle cose gran parte degli investimenti in RU propriamente intesi sono considerati oggi "a fallimento di mercato", d'altro canto gli investimenti pubblici diretti sono ampiamente sottodimensionati rispetto agli obiettivi, oltreché dispersi in mille rivoli. Questo ha comportato, nel tempo, l'accumulo di un enorme fabbisogno di investimenti urbani destinati al rinnovamento, al riequilibrio e alla rifunzionalizzazione delle nostre città - come già ben compreso da Calafati (2009) - rispetto al quale la finanza pubblica non può che giocare un ruolo del tutto marginale. Per rispondere a queste sfide AUDIS ha preso parte al progetto di ricerca "OICR e investimenti urbani", cofinanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e implementato nel periodo 2020-2021,[1] il cui obiettivo era trovare nuovi modelli che potessero consentire al sistema pubblico di mettere a fattore comune, a varie scale, la necessità di riqualificazione e valorizzazione di asset pubblici con la creazione di nuove reti di servizi nelle periferie mediante l'impiego di capitali privati "non opportunistici". Questo progetto ha identificato nel veicolo finanziario dello OICR (Organismo d'Investimento Collettivo del Risparmio), e segnatamente nello OICR del tipo ESG, uno strumento potenzialmente in grado di riequilibrare il peso dei capitali speculativi che continuano a rafforzare il divario tra centri e periferie, riversando nel territorio capitali non opportunistici che operino in senso contrario. Si tratta quindi di promuovere un diverso spazio di mercato (Figura 2) legato ad investimenti sistemici caratterizzati da un elevato valore pubblico che non può essere perseguito dalle altre forme di capitale, e dove la remunerazione non sia il fine, ma una condizione per il suo raggiungimento.

[1] Struttura di missione Investitalia - PdCM, 2020, "Avviso pubblico raccolta di proposte progettuali per l'elaborazione di modelli di rilancio degli investimenti".

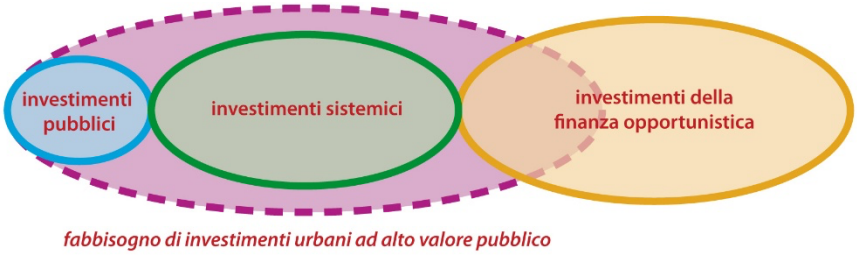


Figura 2 | spazi di investimento dei diversi tipi di capitale rispetto al fabbisogno di investimenti urbani ad alto valore pubblico

Non è un caso se nel 2019 il World Economic Forum lancia il concetto di "stakeholders capitalism" (WEF, 2020), alternativo allo "shareholder capitalism" (il capitalismo orientato solo agli azionisti), secondo il quale le imprese - e, aggiungiamo noi, gli OICR - non devono perseguire solo il profitto per i proprietari (*shareholers*), ma anche creare valore per tutti i portatori di interesse (*stakeholders*): dipendenti, fornitori, comunità locali, ambiente, generazioni future. Distinzione, questa, ancora ben lontana dall'essere utilizzata dalle amministrazioni pubbliche per selezionare a chi rivolgersi per attrarre investimenti privati nel loro territorio. Per sgombrare il campo dalla ipotesi che si possa trattare di una nuova, e più sottile, forma di finanziarizzazione dell'urbanistica, intendiamo la RU come un punto d'incontro tra diritti umani, capitale e città, dove i diritti umani, nelle loro molteplici declinazioni, sono il punto di partenza e di arrivo di ogni possibile trasformazione territoriale che possa dirsi "rigenerazione". Lo *stakeholders capitalism* ha anche un'altra peculiarità, può operare ovvero sia sul fronte degli investimenti, cofinanziando infrastrutture sociali, che sul fronte della gestione, concorrendo al loro mantenimento mediante il corporate welfare (Figura 3). Il vantaggio di questo schema è la sua vocazione intrinseca ad essere applicato non alla scala del singolo progetto, ma a quella delle trasformazioni a livello di sistema, con l'obiettivo di raccogliere all'interno del piano finanziario gli *spillover* generati alla scala vasta dal concorrere di trasformazioni puntuali. L'obiettivo proprio dello *stakeholders capitalism* di mettere in campo capitali inclusivi nella forma di un corporate welfare evoluto consentirebbe d'indirizzare verso le periferie significativi flussi di cassa (opex) finalizzati alla gestione delle infrastrutture sociali realizzate ed alla remunerazione dei capitali investiti.

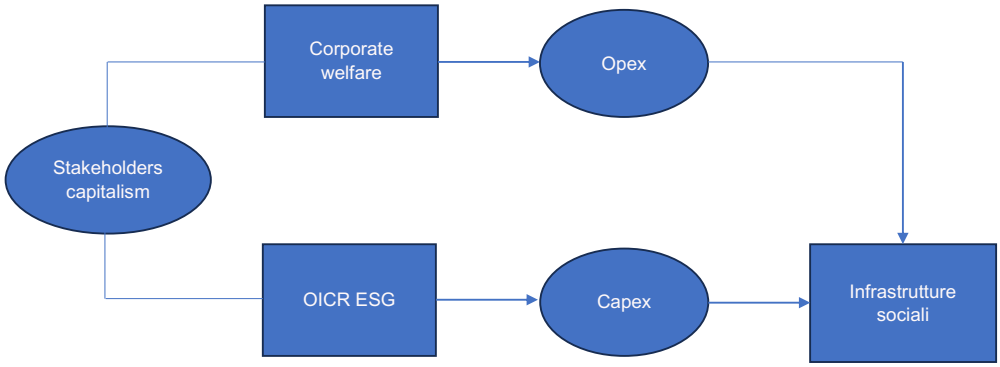


Figura 3 | funzionamento dello *stakeholders capitalism* rispetto agli investimenti e alla gestione di infrastrutture di interesse sociale

Mentre gli aspetti tecnici e di governance dei veicoli OICR sono stati presentati nell'articolo curato da AUDIS per la XXIV SIU (Nastri et al, 2023), a cui si rimanda per approfondimenti, il presente articolo intende illustrare i risultati maturati dalla ricerca-azione indipendente che AUDIS ha continuato a portare avanti con risorse proprie dopo la conclusione del progetto "OICR e investimenti urbani", la quale ha consentito di approfondire le potenzialità di questi modelli finanziari nell'abilitare processi rigenerativi in grado di produrre valore pubblico a scala territoriale in maniera auto-sostenibile. Il punto focale di questa ricerca è la sostituzione dell'attuale approccio di intervento frammentario decritto in Figura 2, con un nuovo approccio "strategico", mostrato in Figura 4, che incorpori strutturalmente sia i meccanismi di governance necessari al rafforzamento del valore pubblico territoriale, sia misure d'attuazione adeguate.

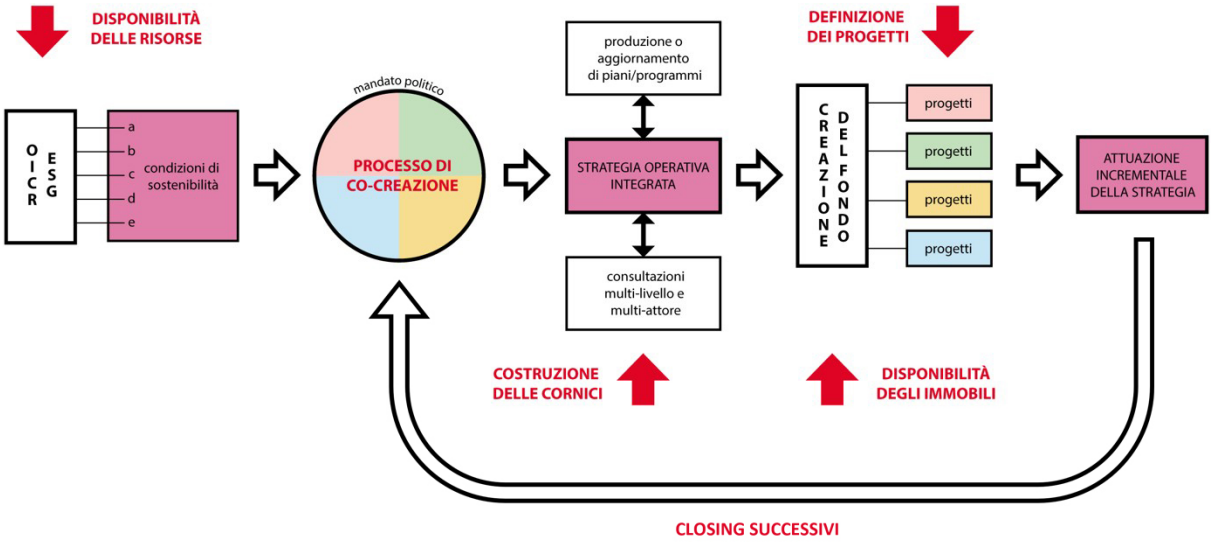


Figura 4 | modello di funzionamento "strategico" legato alla cooperazione tra PA e veicoli OICR

Questo modello, che di fatto costituisce un nuovo terreno di incontro tra domanda di rigenerazione e possibilità di investimento, prevede, rispetto al precedente, l'inversione di diversi fattori cruciali per il successo delle trasformazioni, tra cui la disponibilità teorica, a monte, di un rilevante volano finanziario latente legato al risparmio privato (in prima battuta il risparmio "consolidato" nei fondi pensione ed in seconda battuta il risparmio privato ancora non gestito): un approccio in linea con l'Agenda Draghi (2024), che invita a spostare l'investimento del risparmio privato dal finanziamento del debito degli Stati verso quello dell'economia reale, anche con il supporto di garanzie pubbliche come Invest EU, e in modo coerente con la Nuova Agenda Urbana di UN-Habitat. Le trasformazioni urbane vengono viste quindi come un nuovo processo di genesi e di immaginazione territoriale "possibile", dal quale le singole progettualità discendano come diramazioni logiche di una strategia di scala vasta implementabile in modo incrementale. Partendo da queste basi AUDIS ha portato avanti una riflessione che ha toccato i seguenti temi, traducibili con un insieme di necessità ritenute sempre più imprescindibili ai fini della praticabilità della RU:

- natura multi-attore, multi-settore e multi-livello delle strategie di RU;
- integrazione tra previsioni strategiche e programmazione della loro attuazione;
- integrazione tra approccio top-down e bottom-up.

3 | Il caso del PUMS della Città Metropolitana di Milano

Il progetto "OICR e investimenti urbani" ha trovato un'opportunità di applicazione concreta tramite la collaborazione con Città Metropolitana di Milano (CMM). Da un lato era desiderio di AUDIS provare a sperimentare il modello in alcuni casi concreti, nella consapevolezza che l'urbanistica oggi più che progetto debba divenire processo, ossia lavoro sui codici di generazione del territorio per adattarli a produrre città più sostenibili. Questo desiderio ha intersecato, d'altro lato, l'interesse di CMM a comprendere un possibile impiego del modello per l'attuazione del PUMS metropolitano. Si tratta di uno strumento integrato con il Piano Territoriale Metropolitano (PTM), lo strumento strategico d'area vasta di CMM, il quale punta a trasformare il territorio milanese in un sistema policentrico attraverso la valorizzazione della mobilità pubblica insistente sugli snodi del sistema radiale del ferro. Al cuore del PTM, e quindi a cascata del PUMS, sta la realizzazione dei LUM (Luoghi Urbani della Mobilità), così definiti*: "I Comuni che ospitano sul proprio territorio almeno una delle fermate di cui al comma 1 introducono nel PGT disposizioni per organizzare nell'intorno della fermata funzioni e servizi compatibili e sinergici con il ruolo di interscambio modale per la mobilità. Le zone interessate da tali servizi e funzioni assumono la denominazione di Luoghi Urbani per la Mobilità (LUM)." (PTM,* art. 35 comma 6). Si tratta di aree spesso non molto estese, sulle quali concentrare innanzitutto i servizi collettivi di cui la periferia è povera, attraverso la promozione di progetti di rigenerazione di aree urbane dismesse o sottoutilizzate.

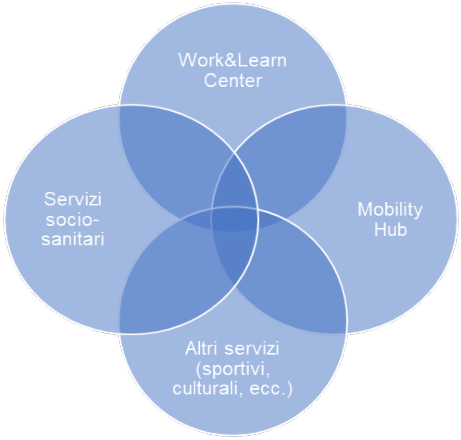


Figura 5 | scenario strategico del PTM di Milano con l'identificazione dei possibili LUM lungo gli assi radiali del ferro.

Il PUMS metropolitano ha allargato la mixité funzionale dei LUM anche ad altre attività, come la grande distribuzione, ponendo di fatto un tema di coerenza tra obiettivi della città pubblica e interessi del capitale opportunistico - un tema che peraltro pervade l'intera costruzione del "Piano dei Servizi" così come interpretato dal sistema pianificatorio regionale vigente. Pur comprendendone la ragione - trovare una via d'uscita per la riqualificazione di aree degradate a qualunque costo, privilegiando il make-up urbano, ovvero ciò che appare, rispetto ad operazioni più complesse sotto il profilo politico ed economico – non ne potevamo condividere lo spirito. Si è quindi lavorato con CMM al fine di introdurre criteri più stringenti, individuando i servizi "core" strettamente collegati alla visione di riequilibrio territoriale e di città pubblica proposta dal PTM. Questo sforzo è stato coronato da successo, dal momento che il PUMS metropolitano rimanda alla ricerca-azione di AUDIS per una precisazione della mixité funzionale consentita nei LUM.
In questa nuova versione, i LUM incorporano i seguenti principi già ben attestati nella letteratura:

- Transit Oriented Development (TOD, Calthorpe, 1993) ;
- Mobility Oriented Development (MODe, Arcadis, 2018);
- Living Stations (ARUP, 2019);
- Città dei 15 minuti (Moreno, 2021).

Particolare enfasi viene posta sulle funzioni che consentano di riscrivere le "stringhe" del codice di funzionamento del territorio. Tra queste i "Work&Learn Center", nei quali dipendenti di aziende e di enti pubblici possano disporre ciascuno, nei pressi della loro abitazione, di un proprio spazio di lavoro da remoto, dotato delle tecnologie di comunicazione e connessione più avanzate e di sistemi di sicurezza adeguati, ma anche condividere spazi comuni e frequentare gli stessi momenti di formazione organizzati da Enti come le Università, gli ITS o le Academy aziendali. Aggregando allo Work&Learn Center altre funzioni, secondo le necessità locali, si ottiene un cluster di servizi che abbiamo denominato "Luogo Urbano Rigenerativo", in quanto costituisce il nodo di una rete che, nel suo insieme, modifica la struttura della città metropolitana, promuovendone la rigenerazione su scala territoriale. L'allineamento con il modello della "città dei 15 minuti" ha portato, inoltre, a definire una nuova metrica territoriale coerente, che vede ciascun LUM come epicentro di nuove filiere dell'esistenza che abbiamo chiamato "ambiti di sostenibilità", da intendere come aree di gravitazione dei 15' formate da gruppi di circa 6–7 Comuni - in tutto una popolazione di almeno 50.000 abitanti - caratterizzate da una elevata mixité d'uso dei suoli e da una scala adeguata



per consentire la sostenibilità dei nuovi servizi insediati. Un ruolo cruciale all'interno di questi ambiti di sostenibilità è rivestito dalle «infrastrutture generative», come la mobilità dolce, la cui pianificazione tramite i PEBA comunali non potrà che avvenire in stretta coerenza con questo nuovo schema territoriale. Altro elemento cruciale per il successo di questo modello è che i LUM divengano anche dei "Luoghi Urbani di Comunità", in grado di attingere al retroterra di energie sociali e del terzo settore dei singoli territori, in modo da favorirne la colonizzazione, l'attivazione e l'assimilazione da parte delle comunità locali. Una successiva analisi di massima ha mostrato la trasferibilità di questa metrica territoriale anche in altre Città Metropolitane, come si è potuto verificare nei casi di Roma e Napoli mostrati in Figura 7.

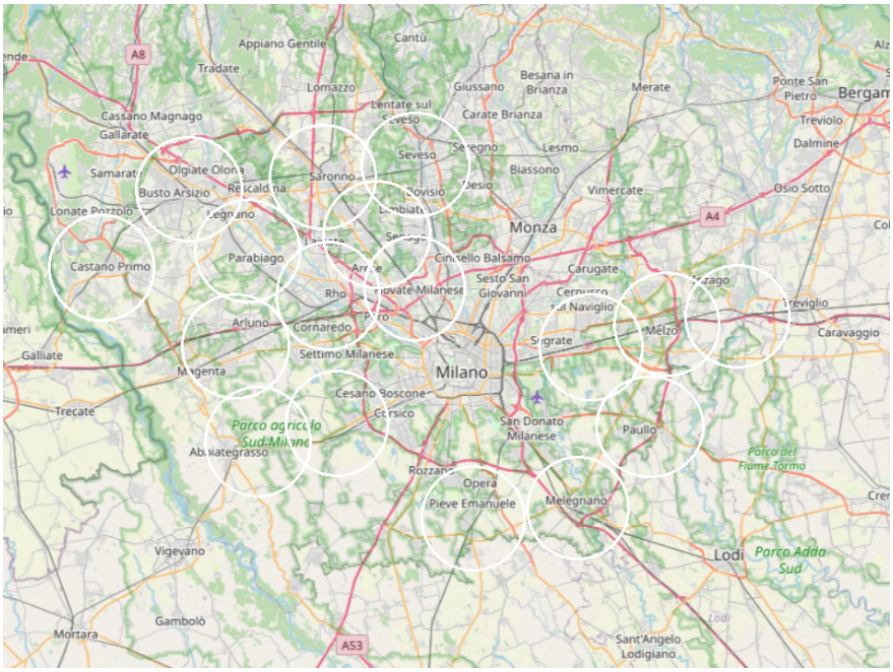


Figura 6 | Una nuova metrica territoriale: applicazione degli "ambiti di sostenibilità" al territorio metropolitano di Milano

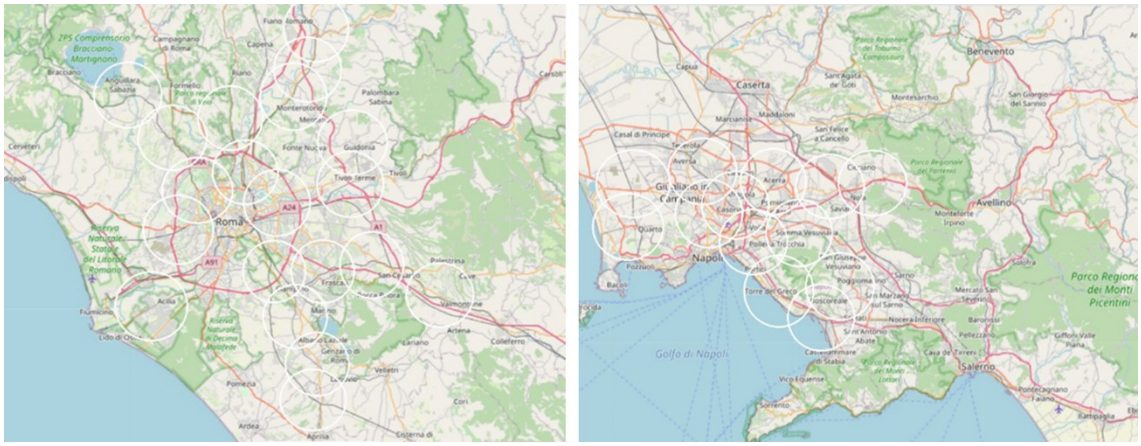


Figura 7 | applicazione della metrica degli "ambiti di sostenibilità" ai casi delle Città Metropolitane di Roma (sx) e Napoli (dx)

4 | La nascita dell'Advisory Board della ricerca-azione

I risultati relativi alle possibilità di replicazione del modello in altre realtà metropolitane hanno suggerito ad AUDIS di intrecciare un dialogo con diverse organizzazioni pubbliche nazionali e locali, co-interessate all'attuazione di piani così interdisciplinari e complessi come i PUMS. Agli esiti positivi di questa prima azione di *networking* ha fatto seguito una fase successiva, nella quale gli attori coinvolti hanno cominciato ad interagire direttamente tra di loro. È nato così un Advisory Board, che nel tempo si è allargato fino a raggiungere oggi una decina di soggetti, ripartiti nelle seguenti categorie:

— rappresentanti dello Stato;

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

— portatori pubblici di asset immobiliari o finanziari necessari per la realizzazione delle infrastrutture previste e gli investitori istituzionali privati;
— soggetti mediatori tra i precedenti e il territorio;
— portatori pubblici di cultura tecnica e scientifica.

Obiettivi dell'AB sono i seguenti:

— approfondire il funzionamento tecnico e operativo del modello teorico;
— monitorare lo sviluppo del progetto pilota milanese;
— cercare intese preventive che abilitassero la replica del modello in altre città;
— facilitare l'apporto di asset diversi nel medesimo "paniere" per finalizzarli ad operazioni di RU.

Grazie al confronto con l'AB, dal grembo della ricerca-azione nasce, nel 2024, un primo spin-off relativo alla creazione di due LUM nei Comuni di Rho e Gallarate, con l'intento di progettare un processo replicabile, verificato sotto gli aspetti procedimentali, tecnici ed economico – finanziari che apra al campo alla sperimentazione su larga scala. Tale spin-off non implica nessun investimento pubblico diretto e quindi è totalmente indipendente dalla finanza pubblica derivata, sia sotto il profilo procedimentale che quantitativo. Il confronto ha consentito anche di implementare ulteriormente il modello attuativo, portando allo schema di processo riassunto in Figura 8.

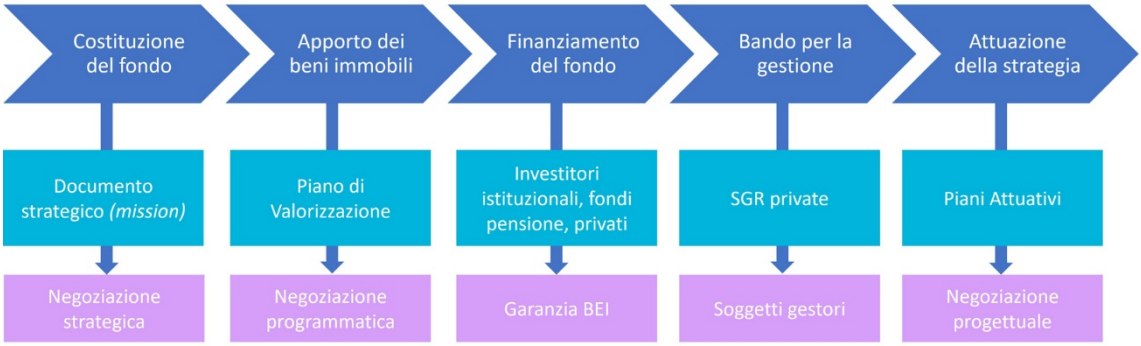


Figura 8 | schema di processo attuativo del modello "OICR" emerso grazie all'interazione con l'Advisory Board

Da questo modello è emerso in particolare il ruolo indispensabile di una Società di Gestione del Risparmio (SGR) pubblica, sia per quanto attiene alla raccolta degli asset, che per la raccolta di una massa di capitale "paziente", che per innovare il processo di rigenerazione della città coinvolgendo il maggior numero possibile di SGR private col fine di mettere a servizio degli interessi collettivi competenze di grande valore oggi impegnate, soprattutto, nella trasformazione di zone centrali. Alle tradizionali fonti di finanziamento degli OICR creati dalla SGR pubblica, inoltre, risulta utile affiancare altre fonti come i fondi pensione, accrescendo in misura considerevole la massa finanziaria gestita ad un tasso di rendimento "calmierato", anche per effetto della garanzia InvestUE ed altre possibili garanzie rilasciate dallo Stato.

5 | Conclusioni

La ricerca-azione descritta n questo articolo ha permesso di far emergere alcuni concetti chiave che sono alla base del modello concettuale e operativo sviluppato da AUDIS per favorire i processi complessi di trasformazione e rigenerazione alla scala territoriale, e che possono essere riassunti come segue:

- allargamento del perimetro dello Stato da soggetto erogatore di servizi, a soggetto abilitante, mediatore e promotore di servizi, in allineamento con la Nuova Politica Territoriale (Barca, 2004);
- responsabilità sociale d'impresa come volano fondamentale per il riequilibrio del welfare territoriale;
- valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, anche in attuazione del nuovo Codice sul Terzo Settore (DM 89/2022), come strumento per la creazione di Luoghi Urbani di Comunità;
- attuazione del federalismo demaniale (DLgs 85/2010) per fluidificare l'apporto di asset immobili preziosi per la rigenerazione territoriale;
- ruolo cruciale svolto dalla SGR pubblica nell'attivare e strutturare i processi attuativi delle strategie;
- importanza di soggetti facilitatori terzi (come nel caso di AUDIS) per deframmentare gli attori coinvolti nella complessa catena del valore implicata dal modello;

- necessità di implementare nuove competenze, dentro e fuori la PA, coerenti con i requisiti tecnici e culturali che pervadono questo scenario di innovazione.

Attribuzioni

I paragrafi del presente articolo sono il frutto di un lavoro di scrittura congiunto da parte degli autori.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2004), *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth,* National Bureau of Economic Research - NBER Working Paper Series, disponibile qui: www.nber.org/system/files/working_papers/w10481/w10481.pdf

Arcadis (2018), *Improving Quality of Life through Transit Hubs. Delivering City Value and Prosperity with Mobility Oriented Developments,* disponibile qui: www.arcadis.com/en/insights/perspectives/global/2018/ delivering-city-value-and-prosperity-through-mobility-oriented-development

ARUP (2019), *Tomorrow's Living Stations,* Second Issue, disponibile qui: www.arup.com/globalassets/downloads/insights/ tomorrows-living-station.pdf

Calafati A, G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli editore, Roma.

Calthorpe P. (1993), *The Next American metropolis: Ecology, community, and the American Dream*, Princeton Architectural Press

Città Metropolitana di Milano (2021), *Piano Territoriale Metropolitano,* disponibile qui: https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/

Draghi M. (2024), *The future of European competitiveness*, Publications Office of the European Union, disponibile qui: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

MIMS (2022), *Agenda Urbana del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Metodi e strumenti per un'agenda urbana dello sviluppo sostenibile,* disponibile qui: www.mit.gov.it/comunicazione/news/politiche-urbane-approvata-lagenda-urbana-del-ministero-delle-infrastrutture-e

Moreno C., Allam Z., Chabaud D. (2021), "Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities", *Smart Cities*, vol. 4-1, pp. 93-111.

Nastri R., Dal Bosco T., Malvezzi R. (2023), "Un approccio proattivo alla governance delle dinamiche territoriali: il ruolo della finanza ESG", in Cassatella C., De Lotto R. (a cura di), *La misura del valore di suolo e i processi di valorizzazione,* Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU (Società Italiana degli Urbanisti), Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 07, Planum Publisher e SIU, pp. 42-47.

UN-Habitat (2020), *New Urban Agenda Illustrated Handbook,* disponibile qui: https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated

WEF (2020), *Measuring Stakeholder Capitalism: Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation,* disponibile qui: www.weforum.org/publications/measuring-stakeholder-capitalism-towards-common-metrics-and-consistent-reporting-of-sustainable-value-creation/

Responsabilità dell'azione pubblica per nuovi modelli di governance

I territori di interfaccia alpina. Modelli e strumenti di governance per una nuova *publicness*

Donato Casavola
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)
donato.casavola@polito.it

Giancarlo Cotella
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)
giancarlo.cotella@polito.it

Erblin Berisha
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)
erblin.berisha@polito.it

Abstract
I territori di interfaccia alpina rappresentano spazi strategici ma poco riconosciuti, situati tra le pianure peri-alpine e le valli interne. Essi svolgono funzioni cruciali di connessione, agendo come "imbuti" per i flussi di mobilità, merci, energia e turismo, essendo al tempo stesso esposti a forti pressioni ambientali e climatiche. Nonostante la loro centralità, essi sono sì oggetto dell'attenzione di molteplici strumenti di varia natura, prodotti ai diversi livelli territoriali, ma non sono interessati da alcun modello di governance dedicato. Questa carenza, se da un lato mette in luce i problemi generati dall'eccessiva frammentazione, dall'altro consente di ragionare su possibili sperimentazioni e innovazioni istituzionali. Esperienze come la metromontagna di Torino o la cooperazione transfrontaliera nella Valle del Reno mostrano come sia possibile costruire nuove forme di coordinamento oltre i confini amministrativi tradizionali. Il contributo riflette su queste opportunità a partire da un'analisi comparativa pan-alpina, mettendo in evidenza le criticità che caratterizzano lo scenario attuale e proponendo una nuova *publicness* alpina fondata su governance flessibili, partecipative e multilivello, come condizione necessaria per la resilienza e la sostenibilità dell'intera macroregione.

Parole chiave: Spazio Alpino, Aree funzionali, Soft planning

1 | Introduzione

L'arco alpino rappresenta uno degli spazi più complessi e al tempo stesso più dinamici del continente europeo. Estendendosi dal Mediterraneo alle pianure danubiane, le Alpi costituiscono una macro-regione in cui si concentrano tensioni ambientali, flussi economici, corridoi infrastrutturali e patrimoni culturali. In questo contesto, i territori di interfaccia alpina assumono una rilevanza crescente: si tratta di aree collocate tra le pianure peri-alpine e le alte valli, che funzionano come zone di transizione e connessione tra sistemi territoriali molto diversi per morfologia, densità insediativa e assetti economici.

Questi spazi, pur avendo un ruolo cruciale nella continuità funzionale ed ecologica della regione alpina, non godono di alcun riconoscimento istituzionale. Essi tendono a rimanere in una "terra di mezzo" tra politiche urbane e strategie montane, episodi marginali nelle narrazioni dominanti che animano il governo del territorio. Ciò rende evidente non soltanto l'eccessiva frammentazione degli attuali strumenti di pianificazione, ma anche la crescente debolezza della dimensione pubblica nell'orientare processi che incidono su interessi collettivi di scala vasta. Si genera così una situazione paradossale: da un lato i territori di interfaccia sono attraversati da flussi di primaria importanza (mobilità transalpina, corridoi energetici, turismo, pendolarismo), dall'altro mancano di meccanismi e strumenti di governance *ad hoc*, e sono dunque governati attraverso approcci e strumenti pensati per altre categorie territoriali. La loro natura ibrida, interdipendente e spesso marginalizzata solleva interrogativi sulla responsabilità dell'azione pubblica e sulla capacità delle istituzioni di assumere un ruolo di coordinamento legittimo, trasparente e orientato all'interesse generale.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Il progetto ESPON InTerAlp (2022–2024) ha esplorato in modo sistematico questa situazione, a cominciare dalla predisposizione di una metodologia finalizzata alla mappatura comparativa dei territori di interfaccia. Allo stesso tempo, ha analizzato i sistemi di governo del territorio di tutti gli stati che sono interessati dalla macroregione alpina nel tentativo di identificare gli strumenti che, in ottica multilivello, influenzano e regolano lo sviluppo di tali territori, per poi valutarne il grado di integrazione e le principali criticità. L'indagine ha messo in luce come l'assenza di un riconoscimento istituzionale dedicato amplifichi problemi di coordinamento, sovrapposizione di competenze e scarsa chiarezza sulle responsabilità pubbliche, ma al tempo stesso apra spazi di sperimentazione per nuove forme di governance cooperativa.
A partire dai risultati del progetto, il presente contributo (i) discute la definizione e i tipi di territori di interfaccia alpina identificati, (ii) esaminare le attività di governo del territorio che, ai diversi livelli, interagisce con lo sviluppo di tali territori e (iii) riflettere sulle opportunità e i rischi che derivano dalla loro condizione "ibrida" e spesso frammentata. In particolare, il paper considera questi territori come potenziali laboratori istituzionali, nei quali testare modelli di governance più flessibili, multilivello e partecipativi, capaci di ridefinire la publicness dell'azione pubblica nella macroregione alpina.

2 | Definizione dei territori di interfaccia alpina

Secondo l'approccio elaborato da ESPON InTerAlp, i territori di interfaccia sono definiti come quelle aree che collegano le pianure peri-alpine a bassa quota con gli altipiani e le valli interne sopra i 1.000 metri di altitudine (ESPON InTerAlp, 2024). Tale definizione risponde a logiche funzionali che superano i confini dei perimetri amministrativi, mirando a cogliere la natura dinamica di territori caratterizzati da interdipendenze che travalicano le geometrie istituzionali tradizionali (Cotella, 2023).
Tre sono gli elementi chiave della definizione:

- i punti di partenza peri-alpini, spesso coincidenti con grandi città o Aree Urbane Funzionali (le cosiddette FUA) che si estendono fino alla base dei rilievi;
- i punti terminali interni, costituiti dalle valli principali ad alta accessibilità, che rappresentano la porta d'ingresso verso le aree montane;
- l'espansione laterale, che integra i corridoi infrastrutturali, i bacini idrografici e le aree di fornitura di servizi ecosistemici ed energetici.

Il risultato è un "anello" di territori di interfaccia che circonda il cuore alpino, pur con alcune discontinuità dovute a barriere naturali (Figura 1), composto da 48 aree di interfaccia, classificate in tre tipologie principali:

- Poli centrali: aree densamente popolate, connesse a grandi centri metropolitani come Torino, Grenoble, Salisburgo o Lubiana.
- Territori semi-urbanizzati: territori a media densità, caratterizzati da città medie o poli secondari come Vicenza, Belluno o Domodossola.
- Aree rurali: zone a bassa densità, più periferiche, spesso connesse a corridoi infrastrutturali ma lontane dalle grandi reti urbane, come la Valle d'Aosta o le Alpi di Berchtesgaden.

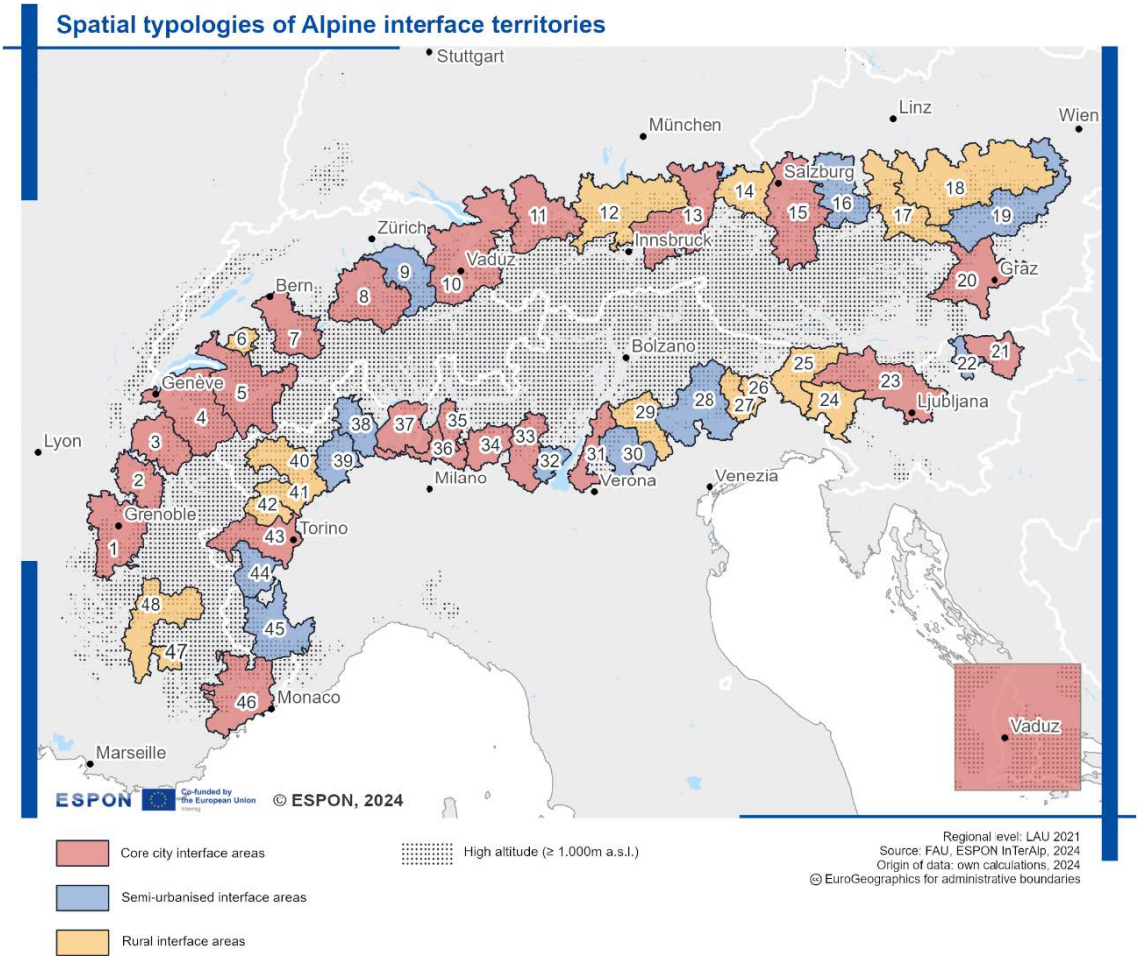


Figura 1 | Tipologie Spaziali dell'Area di Interfaccia Alpina.
Fonte: ESPON InTerAlp, 2024

Analisi recenti hanno arricchito questa definizione, sottolineando il ruolo del sistema insediativo alpino nel determinare la configurazione delle interfacce. Lo studio di Bertram (2023) mostra come la rilevanza dei centri alpini non dipenda solo dalla loro dimensione demografica o dall'accessibilità, ma anche dalla capacità di agire come nodi intermedi tra città e montagne. In questa direzione, il nono rapporto sullo stato delle Alpi (Bertram et al. 2022) fornisce dati e mappe che evidenziano la centralità delle città intermedie alpine per la connessione funzionale e la resilienza del sistema territoriale.
Ciò che accomuna le diverse tipologie di aree di interfaccia è la presenza di forti contrasti interni – tra aree urbanizzate e spazi naturali, tra funzioni produttive e risorse ambientali – e il loro ruolo di connessione strategica. Esse sono infatti corridoi obbligati per il passaggio di persone, merci e reti energetiche, ma anche *hotspot* ambientali e turistici. Studi empirici, come quello di Pedrazzini (2019) sul caso lombardo, confermano come fenomeni quali l'abbandono dei terreni agricoli possano accentuare queste tensioni, generando frammentazione paesaggistica e conflitti nell'uso del suolo. In questo senso, i territori di interfaccia diventano veri e propri "imbuti", dove esigenze multiple si concentrano in spazi limitati, con il rischio di saturazione funzionale e conflitti crescenti tra sviluppo e sostenibilità.

3 | Governance multilivello nei territori di interfaccia

L'analisi condotta in seno al progetto ESPON InTerAlp ha evidenziato come i territori di interfaccia alpina non dispongano di un quadro di governance specifico e dedicato. La loro gestione avviene piuttosto attraverso una costellazione di strumenti collocati a diversi livelli – transnazionale, transfrontaliero, nazionale, regionale e locale – che contribuiscono a comporre un paesaggio istituzionale denso, ma al tempo stesso frammentato e complesso (Figura 2).

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

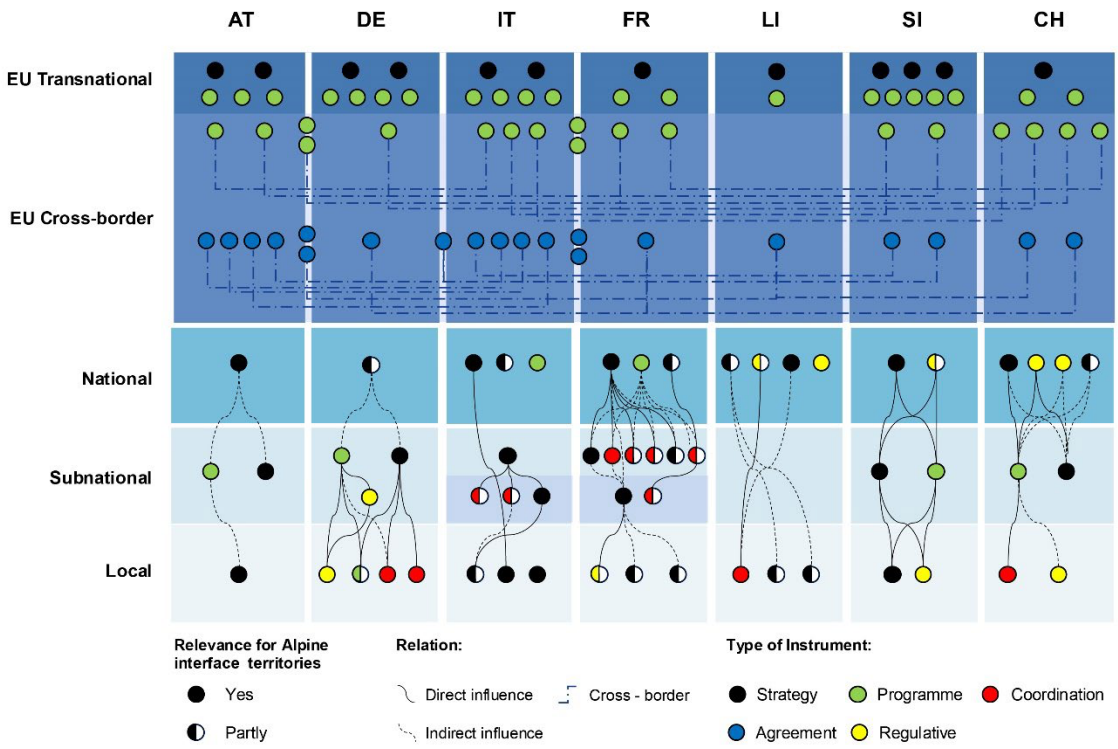


Figura 2 | Mappatura istituzionale multilivello della governance e pianificazione spaziale nella regione alpina
Fonte: ESPON InTerAlp, 2024

Sul piano sovranazionale, strumenti come la Convenzione delle Alpi, la Strategia macroregionale EUSALP e ilProgramma Spazio Alpinoforniscono un'importante cornice strategica. Essi promuovono la cooperazione transnazionale e contribuiscono a costruire una visione comune dello spazio alpino, incoraggiando la realizzazione di progetti condivisi e la diffusione di pratiche innovative. Tuttavia, la loro capacità di incidere concretamente sulle aree di interfaccia resta limitata: pur riconoscendo la rilevanza dell'arco alpino nel suo complesso, questi strumenti non trattano le interfacce come categoria geografica autonoma, con il risultato che le azioni rimangono spesso troppo generiche per affrontarne le specificità.
Programmi di cooperazione transfrontaliera, come Interreg, hanno favorito il consolidamento di reti transfrontaliere, talvolta accompagnate dalla creazione di organismi formalizzati quali gli EGTC (European Groupings of Territorial Cooperation). Esempi come l'Euroregione Tirolo–Sudtirolo–Trentino o l'EGTC GO mostrano come questi strumenti possano fornire piattaforme efficaci per coordinare politiche di mobilità, tutela ambientale e sviluppo locale. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, si tratta di esperienze circoscritte, fortemente dipendenti dalla disponibilità di risorse e dalla volontà politica dei singoli attori.
A livello nazionale, ciascun Paese alpino ha sviluppato strategie e documenti che, sebbene non dedicati esclusivamente alle interfacce, producono effetti rilevanti su di esse. La Svizzera si è dotata del *Territorial Concept Switzerland*, l'Austria dell'*Österreichisches Raumordnungskonzept*, mentre la Slovenia ha approvato la *Spatial Development Strategy 2050*. In Francia, il programma *Avenir Montagne* e i Piani interregionali per il massiccio alpino rappresentano tentativi di coordinare lo sviluppo delle aree montane con approcci multilivello. In Italia, oltre al Fondo per lo sviluppo della montagna, si segnalano pratiche innovative provenienti dalle città metropolitane: il caso di Torino è emblematico, con il Piano Strategico Metropolitano che introduce il concetto di *metromontagna* (Dematteis, 2013; Barbera, F., De Rossi, 2021) e rilegge le Alpi come risorsa produttiva e ambientale integrata con il sistema urbano. Anche la Germania si distingue con il *Bayerischer Alpenplan*, che punta a uno sviluppo compatibile con la salvaguardia ambientale delle Alpi bavaresi.
Scendendo ai livelli subnazionali e locali, il quadro si fa ancora più eterogeneo. Alcune regioni francesi hanno elaborato piani montani regionali che traducono le linee guida nazionali a scala territoriale. In Italia, le Regioni alpine esercitano ampie competenze in materia urbanistica e ambientale, ma l'attenzione alle aree di interfaccia varia sensibilmente da un contesto all'altro. In Svizzera e Liechtenstein, le politiche di agglomerazione riconoscono parzialmente la specificità di questi territori, favorendo progetti mirati su mobilità e gestione delle risorse. A livello comunale, invece, i piani territoriali raramente attribuiscono un

ruolo centrale alle questioni alpine, ad eccezione di casi puntuali in cui la cooperazione intercomunale ha permesso di affrontare sfide condivise.

4 | Opportunità e limiti

L'assenza di un quadro di governance dedicato non significa che i territori di interfaccia alpina siano privi di dinamiche innovative. Al contrario, la loro condizione "ibrida" li rende spesso terreno fertile per sperimentazioni istituzionali e pratiche di cooperazione inedite. La pluralità di attori coinvolti – amministrazioni locali, regioni, governi nazionali, istituzioni europee, ma anche comunità locali, associazioni civiche e imprese private – stimola la ricerca di modelli alternativi, più flessibili e adattivi rispetto a quelli previsti dalle geometrie istituzionali tradizionali.

Tra le opportunità più significative spicca la possibilità di attivare nuove forme di cooperazione multilivello, capaci di integrare i diversi livelli di governo e di ridurre la frammentazione. In questa prospettiva, il lavoro collettivo *Innovative Policies for Alpine Towns* (Pedrazzini, 2016) rappresenta un esempio emblematico: le piccole città alpine, pur non avendo il peso delle grandi metropoli, hanno sperimentato politiche di rigenerazione e di sviluppo territoriale che valorizzano la loro posizione strategica all'interno delle aree di interfaccia. Tali esperienze mostrano come sia possibile rafforzare la resilienza di questi spazi attraverso pratiche innovative che coniugano cooperazione intercomunale, gestione sostenibile delle risorse e partecipazione degli attori locali.

Allo stesso tempo, i territori di interfaccia sono spazi di sperimentazione progettuale che permettono di affrontare sfide complesse con strumenti creativi. Il contributo di Modica (2024) sul progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine evidenzia come le interfacce, proprio per la loro condizione di liminalità, si prestino a processi di innovazione istituzionale e progettuale. Qui emergono forme di governance adattiva che integrano pianificazione spaziale, politiche ambientali e strategie socioeconomiche, favorendo soluzioni di lungo periodo capaci di superare le rigidità dei sistemi consolidati.

Accanto a queste opportunità, tuttavia, si manifestano alcune criticità strutturali. La più evidente riguarda la frammentazione istituzionale, che deriva dalla molteplicità di strumenti e di attori coinvolti. In assenza di un quadro unitario, i diversi livelli di governo operano spesso in modo non coordinato, generando sovrapposizioni, conflitti di competenza e una lentezza diffusa nei processi di attuazione delle politiche. Un secondo problema è rappresentato dagli squilibri territoriali: le interfacce vicine ai grandi poli urbani sono generalmente più integrate nelle reti di cooperazione e beneficiano di maggiori risorse, mentre quelle più periferiche tendono a rimanere escluse dai processi innovativi. Infine, la forte propensione alla sperimentazione, se non accompagnata da adeguati meccanismi di coordinamento e semplificazione, rischia di produrre ulteriore complessità amministrativa e di aggravare i costi di transazione per gli attori coinvolti.

5 | Conclusioni. Verso una nuova *publicness* alpina

I territori di interfaccia alpina rappresentano uno degli spazi più complessi e strategici dell'intera macroregione alpina. La loro posizione, a cavallo tra pianure densamente urbanizzate e valli interne caratterizzate da fragilità ambientali e socioeconomiche, li rende al tempo stesso corridoi funzionali e zone di vulnerabilità. In essi si concentrano pressioni infrastrutturali, flussi di mobilità, attività turistiche e trasformazioni territoriali che li pongono al centro delle sfide legate alla sostenibilità, alla resilienza climatica e alla coesione territoriale.

L'analisi condotta dal progetto ESPON InTerAlp mostra con chiarezza come queste aree non godano di un riconoscimento istituzionale specifico, e come la loro gestione avvenga piuttosto attraverso una pluralità di strumenti collocati a diversi livelli. Ne deriva un mosaico di governance multilivello che, pur offrendo spazi di sperimentazione e creatività, soffre per la mancanza di coerenza e rischia di alimentare la frammentazione. Al tempo stesso, però, proprio questa condizione di ibridazione ha favorito l'emergere di pratiche innovative, capaci di andare oltre i confini amministrativi tradizionali e di sperimentare nuove forme di cooperazione. Un aspetto che emerge con forza riguarda la necessità di costruire una nuova forma di *publicness*, intesa come dimensione pubblica dello spazio e delle risorse territoriali. Nei contesti alpini di interfaccia, infatti, la molteplicità di attori coinvolti – amministrazioni locali, regioni, governi nazionali, istituzioni europee, ma anche comunità locali, associazioni civiche, imprese e organizzazioni non governative – rende evidente che la governance non può essere solo il risultato di regole formali e top-down. Al contrario, diventa indispensabile attivare processi partecipativi e collaborativi che consentano di riconoscere e conciliare interessi molteplici, spesso divergenti. La *publicness alpina* non si limita dunque alla sfera istituzionale, ma si costruisce attraverso pratiche quotidiane di cooperazione, negoziazione e co-produzione di politiche. Esperienze come i partenariati pubblico-privati nei progetti Interreg, i patti

territoriali per la gestione sostenibile del turismo o le iniziative di pianificazione intercomunale mostrano come sia possibile mobilitare risorse locali e creare nuove forme di responsabilità condivisa. In questi casi, lo spazio alpino non è semplicemente oggetto di regolazione, ma diventa il risultato di un processo collettivo di produzione di beni comuni territoriali: paesaggi, ecosistemi, infrastrutture, servizi.

Alla luce di queste evidenze, si delineano alcune direzioni strategiche per il futuro. In primo luogo, occorre un riconoscimento esplicito dei territori di interfaccia alpina come categoria geografica autonoma. Trattarli come "terra di mezzo" tra città e montagna rischia infatti di perpetuarne la marginalità istituzionale, mentre la loro specificità richiede strumenti mirati, capaci di affrontare le sfide peculiari che li caratterizzano. In secondo luogo, è necessario rafforzare i meccanismi di coordinamento multilivello, in modo da ridurre le sovrapposizioni tra strumenti e da promuovere una maggiore integrazione tra politiche urbane, montane e di coesione. Le esperienze più riuscite mostrano che la cooperazione funziona quando esistono piattaforme stabili di dialogo e di concertazione tra i diversi livelli di governo, supportate da risorse dedicate e da un chiaro mandato politico. In terzo luogo, le interfacce alpine offrono un terreno privilegiato per sviluppare nuove forme di *publicness* territoriale, intesa come capacità collettiva di costruire beni comuni spaziali e istituzionali. La partecipazione delle comunità locali, la valorizzazione delle pratiche di autogestione e la sperimentazione di modelli collaborativi sono condizioni necessarie per trasformare la frammentazione in opportunità.

Questa prospettiva trova riscontro nella letteratura più recente. Le riflessioni di Plangger (2020) sul superamento delle frontiere e sulla riorganizzazione delle relazioni spaziali nell'Alpine Space mostrano che gli spazi alpini non possono essere governati solo attraverso geometrie amministrative rigide, ma richiedono forme di cooperazione transfrontaliere e flessibili. In parallelo, i contributi di Modica (2019, 2024) dimostrano come le aree dismesse e i territori marginali possano diventare laboratori di progettazione adattiva, capaci di coniugare rigenerazione economica, innovazione istituzionale e salvaguardia ambientale.

Infine, l'esperienza alpina ha un valore che trascende i confini della macroregione. Le dinamiche osservate nei territori di interfaccia rimandano a questioni più ampie che riguardano l'Europa nel suo complesso: come governare spazi funzionali che sfuggono alle categorie tradizionali? Come conciliare sperimentazione e coerenza istituzionale? Come costruire strategie capaci di integrare dimensioni locali e sfide globali? In questo senso, i territori di interfaccia alpina richiamano i principi di buona governance individuati da ESPON TANGO (2014), che sottolineano il ruolo cruciale del coordinamento multilivello e della partecipazione degli attori. Allo stesso tempo, la loro natura ibrida rimanda alle aree di cooperazione non standard analizzate da ESPON ACTAREA (2014), dove forme di governance sperimentali diventano strumenti indispensabili per superare i limiti delle geometrie amministrative tradizionali.

Rispondere a queste domande richiede un cambio di prospettiva, capace di considerare i territori di interfaccia non come margini da gestire con strumenti derivati, ma come protagonisti di una nuova agenda territoriale europea. Solo attraverso modelli normativi più adattivi, strumenti di governance multilivello coerenti e processi di pianificazione integrata sarà possibile trasformare le aree di interfaccia da spazi problematici a laboratori di innovazione istituzionale, in grado di contribuire in maniera decisiva alla resilienza e alla sostenibilità dell'intero sistema alpino.

Riferimenti bibliografici

Allmendinger P., Haughton G., Knieling J., Othengrafen F. (2015), *Soft spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Routledge, Abingdon.

Barbera, F., De Rossi, A. (a cura di), 2021, Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia, Donzelli, Roma. ISBN 978-8855221948.

Bertram D. (2023), "The Alpine settlement system: capturing relevance beyond size and accessibility", in *Journal of Maps*, no. 19, vol. 1, pp. 1-19, Taylor & Francis, London.

Bertram D. (2025), "Interface Areas in the European Alps: Defining Functional Regions between Mountains and Lowlands", in *Mountain Research and Development*, no. 45, vol. 2, pp. 1-12, BioOne, Lawrence.

Bertram D., Chilla T., Lambracht M. (2022), *Alpine Towns – Key to sustainable development in the Alpine region. Part 1: Facts, Maps and Scientific Debates (9th Report on the State of the Alps)*, Friedrich-Alexander-Universitäť Erlangen-Nürnberg, Erlangen.

Chilla T., Cotella G., Janin Rivolin U., Streifeneder T., Tsioumis K., Vitale Brovarone E. (2024), *ESPON InTerAlp – Interface territories across the Alpine region. Final Report*, ESPON EGTC, Luxembourg.

Chilla T., Streifeneder T. (2018), "Interrelational space? The spatial logic of the macro-regional strategy for the Alps and its potentials", in *European Planning Studies*, no. 26, vol. 12, pp. 2470-2489, Routledge, London.

Cotella G. (2023), "Breaking out of the box – towards functional spatial planning", in *disP – The Planning Review*, no. 59, vol. 3, pp. 4-5, Routledge, London.
Dematteis, G., 2013, Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee, Territorio, 66, pp. 7-15. DOI: 10.3280/TR2013-066001.
ESPON (2014), *ACTAREA – Territorial potentials for soft cooperation areas. Final Report*, ESPON EGTC, Luxembourg.
ESPON (2014), *TANGO – Territorial Approaches for New Governance. Final Report*, ESPON EGTC, Luxembourg.
ESPON (2024), *INTERALP – Interface Territories across the Alpine region. Final Report*, ESPON EGTC, Luxembourg.
Faludi A. (2018), *The poverty of territorialism. A neo-medieval view of Europe and European planning*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
Modica M. (2019), "Aree industriali dismesse nelle Alpi. Una prima panoramica quantitativa e potenziali implicazioni per lo sviluppo regionale", in *Journal of Alpine Research*, no. 107, vol. 2, pp. 1-19, OpenEdition, Grenoble.
Modica M. (2024), "Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine", in Tira M., Poli M. (a cura di), *Atti della XXV Conferenza SIU, Cagliari 2024*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 233-246.
Pedrazzini L. (2016), *Innovative Policies for Alpine Towns. Alpine Space Small Local Urban Centres Innovative Pack*, ZRC SAZU, Ljubljana.
Pedrazzini L. (2019), "Multifaceted fallow lands: the case of Lombardy", in *Journal of Alpine Research*, no. 107, vol. 2, pp. 1-12, OpenEdition, Grenoble.
Plangger M. (2020), "De- and re-bordering the Alpine Space", in *Journal of Borderlands Studies*, no. 35, vol. 1, pp. 83-100, Routledge, London.

Publicness sperimentative. Il caso della Regione Puglia nelle politiche di rigenerazione urbana

Marina Mastropierro
Politecnico di Bari
DArCoD (Dipartimento di Architettura, Costruzione, Design)
Email: *m.mastropierro@gmail.com*

Abstract
Quando si parla di "rigenerazione urbana" non si riesce ancora a identificare esattamente gli ambiti dei quali tale materia si occupa. Il campo è talmente vasto e intrecciato da toccare ambiti di natura differente della vita e delle dinamiche urbane. Anche il legislatore si trova dinanzi a un cambio di paradigma in materia di progettazione e pianificazione territoriale che riguarda e interessa sia le visioni che le politiche e le azioni concrete da attuare. Questo studio affronta la tematica dentro un quadro più generale e organico relativo agli studi sullo sviluppo locale, nonché a quelli sul funzionamento istituzionale, al fine di mettere a fuoco due questioni: rigenerare una città o pezzi di una città prevede di tenere conto delle dinamiche di contesto socio-economico che riguardano il territorio; il modo di fare città e politiche urbane interroga l'azione pubblica e i modi nei quali essa può rinnovarsi e riscriversi.
Lo studio di caso è quello della Regione Puglia e dell'area metropolitana di Bari, con particolare attenzione al ruolo strategico dell'attore pubblico, sia in termini di innovazione e sperimentazione di nuovi modelli di *governance*, sia in termini di promozione di politiche urbane e territoriali che cercano di coniugare sviluppo e coesione, crescita e contenimento delle disuguaglianze.

Parole chiave: public policies; sociology; urban regeneration

Premessa

In questo contributo si mette a fuoco il ruolo strategico dell'azione pubblica nelle politiche di rigenerazione urbana, in una versione non prettamente tradizionale ma di sperimentazione. Non sono soltanto gli attori sociali a ricercare soluzioni innovative ai bisogni presenti ed emergenti, ma anche l'attore istituzionale può assumersi il compito di rinnovare il suo agire pubblico.
La tematica "rigenerazione urbana" è inserita all'interno di un discorso più vasto di sviluppo locale ed è affrontata attraverso l'integrazione di tre approcci teorici: *discursive institutionalis* (Schmidt, 2008); sviluppo locale (Trigilia, 2005) e sviluppo territoriale integrato (Vicari Haddock, Moulaert, 2009).

L'oggetto della ricerca rileva, attraverso racconti e interpretazioni degli intervistati, il modo in cui l'attore pubblico regionale pugliese ha applicato la legge n. 21/2008 "Norme per la rigenerazione urbana" tenendo conto dell'importante interrelazione tra variabili di tipo economico e sociale nelle politiche e negli interventi di rigenerazione urbana regionale e metropolitana, in questo specifico caso afferente alla città di Bari.
Il metodo di ricerca utilizzato è quello etnografico, e ricostruisce un gruppo tipologico di *policy makers* che, a vario titolo, hanno preso parte ai processi di ideazione, implementazione, esecuzione ed analisi delle politiche di rigenerazione urbana, a livello regionale e metropolitano. Sono state dunque condotte otto interviste in profondità, in un arco temporale che va da giugno 2024 a maggio 2025, che hanno tenuto conto di un'equa distribuzione tra genere e generazioni (quattro uomini e quattro donne; quattro adulti e 4 *young-adults*). Gli attori intervistati sono stati docenti universitari che hanno avuto ruoli di responsabilità in interventi di Terza Missione; *policy makers* che hanno ideato e scritto programmi di rigenerazione urbana a livello metropolitano; intellettuali; nonché *policy makers* che a livello regionale stanno cercando di mitigare gli effetti di politiche che stanno impattando sulle fasce più vulnerabili della popolazione urbana locale, come a esempio i giovani studenti universitari.

Le matrici teoriche di riferimento

n merito alla contrazione della protezione sociale in Italia e in Europa, e alla possibilità degli Stati di sostenere dall'esterno le attività economiche con politiche di rafforzamento della domanda e costruzione del consenso, si promuove la strategia di affidare ai soggetti locali il compito di agire sulla qualità dell'apparato di

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

produzione di beni e servizi per migliorare l'offerta di un territorio (Granovetter, 1985; Veltz, 1996; 2002). La necessità di incoraggiare l'innovazione e l'innalzamento del livello della qualità dell'offerta attira l'attenzione degli studiosi e dei *policy makers* sulle "condizioni di contesto" che permettono tale salto, in cui la facilitazione della cooperazione tra attori locali diviene un ingrediente fondamentale per costruire un ecosistema utile a coniugare sviluppo e coesione. Si parla a tale proposito di economia relazionale (Granovetter, 1985) e si promuove la formazione di "economie esterne" di specializzazione capaci di innalzare non solo il livello di innovazione di infrastrutture e servizi per le imprese, ma anche quello della "qualità del vivere", considerato fattore indispensabile per incidere sui livelli di modernizzazione e attrattività di un territorio (Trigilia, 2005).
Gli attori chiamati a concorrere a questa "attivazione territoriale" sono quelli pubblici-istituzionali; quelli privati con le reti di relazione e capitale sociale in grado di generare (Putnam, 1993) e i soggetti locali.
Nella costruzione di questi "ecosistemi territoriali", gli studiosi della prima fase dello sviluppo locale – quella legata alle politiche di sviluppo territoriale sperimentate in Italia e in Europa nella seconda metà degli anni Novanta, come i patti territoriali e le politiche di sviluppo negoziato, meno normate rispetto a quelle di sviluppo regionale promosse con in Fondi strutturali – avevano già individuato l'importanza delle "dimensioni discorsive" nelle transazioni economiche (Sabel, 1994, Bobbio, 2000; Trigilia, 2005).

L'importanza della necessità di avere un'istituzione aperta alle influenze del territorio viene sottolineata anche dalla studiosa della politica V. Schmidt (2008). Secondo il suo "istituzionalismo discorsivo" è possibile spiegare le dinamiche in atto nel funzionamento istituzionale specie nei momenti di grande stravolgimento economico, sociale e culturale. Le istituzioni non sono da considerarsi dei contenitori fissati una volta per tutte, ma costrutti mobili sottoposti all'influenza delle idee e dell'*agency* degli attori economici, politici e sociali presenti in un determinato contesto.
La principale questione che ha interessato gli studiosi di tale approccio è: perché alcune idee diventano *policies,* programmi e/o paradigmi che danno significato e forma a una realtà (Muller, 1995) mentre altri no? Il processo ideativo diviene qui una variabile fondamentale, in grado di condizionare il funzionamento istituzionale attraverso le dinamiche interattive tra attori locali che è in grado di promuovere. Non tutte le idee presenti tra gli *stakeholders* locali sono conosciute dalle istituzioni per rispondere al meglio alle domande di un territorio, pertanto la contaminazione e il potenziamento reciproco permette un rinnovamento complessivo del tessuto collettivo locale, con ricadute positive su quelle "condizioni di contesto" che anche l'approccio sullo sviluppo locale aveva messo in evidenza quali fattori indispensabili a produrre innovazione socio-economico e miglioramento della qualità della vita (Mastropierro, 2024).
In queste due macro cornici teoriche si colloca lo studio qui sottoposto a indagine.

L'approccio integrato alla rigenerazione urbana
Dall'inizio degli anni Ottanta si comincia a parlare nei paesi europei di "rigenerazione urbana" (Moulaert, Scott, 1997), ma è nei Novanta che l'uso del termine si va consolidando, quando la Commissione Europea inizia a promuovere il discorso e le politiche di rigenerazione urbana attraverso programmi specifici (*Urban*) o documenti di pianificazione territoriale (*European Spatial Development Perspective*) che rispondono a molteplici problematiche urbane. L'uso sempre più diffuso del termine avviene in parallelo al progressivo affermarsi di agende politiche neoliberali, nelle quali al centro dell'azione politica vengono messi progetti di riqualificazione urbana di natura fisica e tecnologica, il cui fine è il rinnovo di edifici e infrastrutture utili allo sviluppo di iniziative economiche basate sull'applicazione di nuove tecnologie e sfruttamento di nuovi mercati. Sul piano locale l'idea si afferma l'idea, presto delusa, che attraverso questi interventi si sarebbero incrementati occupazione e investimenti (Vicari Haddock, Moulaert, 2009).
Parallelamente si è andata affermando una corrente della letteratura che ha suggerito un approccio integrato alla rigenerazione urbana, considerata nel suo complesso di variabili fisiche, economiche e sociali (Jacquier, 1995; Moulaert *et al.*, 2000).

A partire dagli anni Novanta del Novecento le città europee hanno sperimentato una pluralità di politiche urbane dentro un nuovo quadro di politica economica basato su centralità del mercato, riduzione della spesa pubblica e deregolamentazione del lavoro. Secondo ricerche internazionali, i macro modelli di rigenerazione urbana proposti[1] hanno mancato il principale obiettivo: ovverosia raggiungere una crescita economica congiunta a coesione sociale, essenzialmente perché la dimensione economica è stata considerata prioritaria (http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index2.html; http://katarsis.ncl.ac.uk/ws/ws6.html).

[1] Per un approfondimento si veda Vicari, Moulaert 2009.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

L'approccio integrato, attraverso contratti di quartiere, patti territoriali, programmi di riqualificazione urbana e PRUSST (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio), è quello che maggiormente ha cercato di promuovere azioni in grado di coniugare sviluppo e coesione. I maggiori limiti si sono rivelati in particolar modo nell'influenza di sistemi preesistenti di politiche economiche e sociali locali e nella presenza di rapporti di forza e poteri consolidati che inibiscono il potenziale trasformativo di tale approccio (*Social Innovation, Governance and Community Building*, SINGCOM; *Growing Inequality and Social Innovation*, KATARSIS).
Nonostante ciò, è in questo solco sulla rigenerazione urbana che si inserisce lo studio di caso che si va a presentare, perché è quello che meglio si presta ad affrontare la multidimensionalità e complessità delle dinamiche urbane in un quadro più sistemico e organico.

La ricerca e i principali risultati della ricerca
La ricerca si pone l'obiettivo di utilizzare metodologie *mixed-method*, ma in questa fase si presentano i risultati dell'indagine etnografica condotta attraverso interviste in profondità ad attori che hanno contribuito alla formazione, promozione, espletamento e analisi delle politiche di rigenerazione urbana espresse sul territorio regionale pugliese e dell'area metropolitana di Bari a partire dall'approvazione della legge n. 21/2008. La principale domanda di ricerca, in fase di rilevazione e analisi, si è focalizzata sul ruolo strategico giocato dall'attore pubblico, regionale e locale, nella promozione di politiche di rigenerazione urbana che tenessero in conto di coniugare riqualificazione e sviluppo con coesione, inclusione e riduzione delle disuguaglianze (Mastropierro, 2025; *in fase di pubblicazione*).

Per quanto l'innovazione regionale a partire dal 2005 sia stata quella di dotarsi di una legge regionale sulla rigenerazione urbana: *«in un quadro nazionale ancora molto confuso in materia, sia nei ruoli che nelle competenze»* (intervistat* n. 3), nel corso della sua applicazione, a seguito dell'avvicendarsi di governi regionali, il disegno iniziale della legge perde potenza, secondo la ricostruzione che ne danno alcuni degli intervistati. Le cause individuate sono diverse, ma ciò che principalmente emerge è una separazione tra variabili di tipo fisico e variabili di tipo sociale, con esclusione di queste ultime dai finanziamenti pubblici; un difficile sradicamento delle relazioni locali, nonché mentalità diffusa, ancora fortemente legati all'idea del «suolo» come merce di scambio e come leva privilegiata di rendita privata; e, infine, difficoltà di formare partneriati pubblico-privati davanti a investitori privati poco o per nulla interessati a operazioni immobiliari/urbane senza rilevanti margini di guadagno. L'orientamento del legislatore a livello regionale ha in qualche modo condizionato anche quello del governo dell'area metropolitana di Bari.

«Nelle precedenti stagioni si era contemplata la partecipazione delle donne del quartiere alla gestione di questi spazi per seguire i loro bambini e limitare lo spaccio. Volevano avere un'occasione per presidiare il territorio e nello stesso tempo essere soggetti attivi, lavoratrici, dato che la loro famiglia dipende economicamente da un marito che non può nemmeno uscire di casa» (intervistat* n. 4)

Nella città di Bari le classi dirigenti hanno sicuramente fatto l'errore di lasciare spazio agli impatti del piano casa, che sono visibili ovunque in deroga alla pianificazione comunale. Questa contraddittorietà tra politiche di rigenerazione urbana e opere pubbliche ha aumentato ulteriormente un consumo di suolo, che la città non riesce più a reggere (intervistat* n. 1).

Nel corso delle diverse fasi legati alle politiche di rigenerazione urbana in Puglia[2], il ruolo premiale attribuito alla costruzione di partenariati pubblici-privati viene escluso dalla fase di candidatura dei progetti (Annese, 2021) e il tentativo profuso dal legislatore di avviare e promuovere un'attività di ascolto e partecipazione non solo non viene sistematizzato, ma soprattutto non tocca gli assi strategici dello sviluppo economico e sociale locale (Mastropierro, 2025, *in via di pubblicazione*).

«La classe professionale non ha colto le opportunità di questa legge. Noi nei nostri insegnamenti anche ragioniamo sul progetto del sempre nuovo quando invece dovremmo cambiare proprio la mentalità degli architetti che formiamo e dovremmo ragionare sulla trasformazione dell'esistente […]. E poi abbiamo una classe tecnica che non è preparata, e una politica pervasa da interessi diversi da quello pubblico e collettivo, ambizioni dei privati che vedono nella rendita immobiliare l'unica possibilità» (intervistat* n. 6)

Conclusioni
Marginalizzazione delle dimensioni sociali; esclusione di partneriato pubblico-privati dalla premialità dei progetti; difficile scardinamento dei rapporti di forza territoriali; classe professionale diffusa non preparata a cogliere i cambiamenti di paradigma legati all'idea del "suolo" e del "territorio" come risorsa con cui

[2] Per un maggiore approfondimento si veda Annese 2021; Mastropierro 2025, in via di pubblicazione su Asur (Archivio di Studi Urbani e Regionali).

produrre valore collettivo, anziché merce da cui estrarre profitto per pochi; partecipazione ancora vaga e disancorata dai bisogni economici e sociali fondamentali; sono le principali evidenze empiriche emerse da una ricerca che ha in ogni caso tenuto in considerazione lo sforzo, lo slancio e le competenze del legislatore nell' imprimere un cambio di paradigma relativo alla programmazione e progettazione territoriale in tema di rigenerazione urbana.

Ciò che emerge dall'indagine etnografica però restituisce il quadro di politiche ancora vaghe, che non esprimono competenze dirette sulla creazione di lavoro, seppur la nominino nel loro impianto normativo. Anche perché il *budget* destinato a tale obiettivo è residuale. Secondo quanto ricostruito dalle interviste la crescita del lavoro è semmai solo un effetto collaterale e indiretto delle politiche di rigenerazione urbana, in quanto non esiste una relazione biunivoca tra essa e crescita economica e/o dell'occupazione. Le prima conclusioni che si possono trarre è che tali politiche, nel caso specifico, stanno agendo da leve di potenziamento dell'appetibilità spaziale ed economica di porzioni del territorio regionale e metropolitano, ma mentre aumentano il loro *appeal* per investitori e turisti, soprattutto stranieri, non riescono ancora a redistribuire opportunità di lavoro e ricchezza tra cittadini e residenti, o tra coloro che vorrebbero vivere il territorio perché ci hanno studiato o lavorato, o semplicemente perché lo hanno scelto.

Le istituzioni hanno certamente promosso programmi di *istituzionalismo discorsivo* ma, sembrerebbe, più come strategie di *marketing* territoriale che non come vera e propria prassi di rinnovamento istituzionale e sviluppo locale. Probabilmente, anzi sicuramente, impatti sulla redistribuzione di opportunità e accessibilità agli spazi urbani si sono avuti (vedi operazioni condotte sul potenziamento del *waterfront* in zona San Girolamo) e andrebbero monitorati con valutazioni mirate *ex post* non ancora poste in essere, ma bisognerebbe più nello specifico indagare gli impatti delle politiche sinora svolte in termini di coesione e crescita economica e sociale, per capire quali effetti si sono prodotti in termini di integrazione degli obiettivi e delle azioni di accrescimento e redistribuzione della ricchezza tra i diversi interessi e attori che compongono e attraversano la città, il territorio e i diversi spazi urbani.

Riferimenti bibliografici

Annese M. (2021), "Gli effetti della rigenerazione pre-pandemica nella risposta alla crisi. Il caso pugliese", in *Economia e Società Regionale*, no. XXXIX, vol. 3, pp. 61-76.

Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", in *Stato e Mercato*, no. 58, vol. 1; pp. 111-141.

Granovetter M. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", in *American Journal of Sociology*, no. 91, vol. 3, pp. 481-510.

Jacquier C. (2005), *Les approches integrées de developpment urbain en Europe*, Cetre de Recherche sur les mutations territoriales et les politiques des villes, Grenoble.

Mastropierro M. (2024), "Idee e pratiche discorsive come strumenti di sviluppo locale", in *Economia e Società Regionale*, no. XLI, vol. 3, pp. 151-174.

Mastropierro M. (2025), "Le dimensioni socio-economiche della rigenerazione urbana. Il caso della legislazione regionale pugliese", in *Archivio di studio urbani e regionali*; in fase di pubblicazione

Moulaert F. *et al.* (2000), *Globalization and integrated area development in European cities*, Oxford University Press, Oxford.

Moulaert F, Scott A.J. (a cura di, 1997), *Cities, enterprises and society on the eve of the 21th century*, Pinter, London.

Muller P. (1995). "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure A., Pollet G., Warin P. (ed.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp. 153-179.

Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

Sabel C. (1994), "Learning by monitoring: the institutions of economic development", in Smelser N.J., Swedberg R. (ed.), *The handbook of economic sociology*, Princeton University Press, NJ, pp. 137-165.

Schmidt V.A. (2008), "Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse", in *Annual Review of Political Science,* n. 11, pp. 303-326.

Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel*, Puf, Paris.

Veltz P. (2002), *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation,* l'Aube, La Tour d'Aigues.

Vicari Haddock S., Moulaert F. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.

Sitografia

Social Innovation, Governance and Community Building, SINGCOM, Cordis Europa, Progetti, http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index2.html;
Growing Inequality and Social Innovation, KATARSIS; Commissione Europea, Ricerche
http://katarsis.ncl.ac.uk/ws/ws6.html

Riconoscimenti

L'articolo è frutto della partecipazione alla ricerca "Reloading city: un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio", PI Prof.ssa Annalisa Giusti.

La cooperazione come dispositivo istituzionale, prospettive di governance per i contesti intermedi

Giuseppe Noto
Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: *giuseppe.noto07@unipa.it*

Abstract
Il contributo esplora il ruolo delle città medie e di piccole dimensioni entro i diversi sistemi territoriali, evidenziandone l'importanza strategica e funzionale come contesti intermediari tra le aree metropolitane e interne. Attraverso una revisione critica della letteratura, dei diversi rapporti di ricerca e l'analisi dei caratteri delle esperienze recenti nel contesto italiano si esplorano i benefici dei processi di cooperazione tra contesti con caratteristiche affini e relazionali. In questa prospettiva le prime evidenze indicano che tramite approcci di pianificazione, maggiormente flessibili e strategici è possibile procedere a diversi processi di riconfigurazione sistematica dei contesti intermedi, in ottica collaborativa, agendo contemporaneamente nelle dimensioni esogene-endogene degli stessi.

Parole chiave: Local development, strategic planning, governance

Introduzione

Negli ultimi anni si è sviluppata una crescente attenzione verso i cosiddetti contesti intermedi, ovvero quell'insieme di città medie e sistemi urbani policentrici che svolgono un ruolo cruciale nel riequilibrio territoriale, ma che troppo spesso rimangono ai margini delle grandi traiettorie di sviluppo nazionale e internazionale. Questi contesti, lontani dall'essere periferici, sono piuttosto luoghi di mediazione e di connessione, capaci di coniugare prossimità e apertura, legami locali e reti globali.
Il contributo, si colloca in questa cornice e intende esplorare il ruolo delle città medie, mediante una panoramica dei caratteri e del ruolo che i contesti intermedi rivestono, soffermandosi in particolare sul tema della cooperazione e collaborazione intercomunale. Pur senza assumere la pianificazione strategica come focus esclusivo, essa rimane lo sfondo entro cui, leggere e implementare possibili pratiche cooperative, sviluppare reti intercomunali in grado di rivitalizzare i contesti intermedi. Obiettivo del contributo è dunque riflettere sul passaggio da un assetto frammentato delle azioni di pianificazione a un paradigma maggiormente cooperativo, dove la costruzione di processi collaborativi diventa condizione abilitante per affrontare le sfide della complessità contemporanea e per garantire resilienza e capacità competitiva ai territori intermedi.

Una cornice interpretativa dei contesti intermedi

Nel contesto europeo, così come su scala globale, la popolazione risiede in larga parte nei contesti urbani. Tuttavia, è rilevante sottolineare come circa il 36% della popolazione europea, risieda in centri urbani di medie e piccole dimensioni (CE 2024), difatti: "Il modello europeo degli insediamenti dipende in misura considerevole da aree urbane di dimensioni più ridotte (con popolazioni tra 5.000 e 100.000; CEC 2011), che sono considerate avere un ruolo importante nella struttura urbana policentrica dell'Europa e nel preservare l'unicità della vita urbana in Europa. (Servillo L., Atkinson R., Hamdouch A., 2017: 365)
Il tema della scala, con cui ragionare di città medie e di piccole dimensioni, non è comunque scontato, questo perché in assenza di una definizione univoca che in ambiente comunitario risulta variare, a seconda delle peculiarità territoriali ed urbanistiche endogene, i contesti intermedi vengono classificati secondo dei criteri gerarchi co-dimensionali e/o di tipo funzionale.
Come richiamato e messo in evidenza, dai principali rapporti di ricerca sviluppati e dedicati, (Öir et al., 2006; Servillo et al., 2014), si denota la mancanza approfondita di studi europei sul tema dei centri intermedi. A fronte di ciò, nel 2006 l'ESPON, ha pubblicato i risultati del progetto di ricerca "*The Role of Small and Medium-Sized Towns"* (SMESTO). In questo lavoro, viene fornita una panoramica dei parametri e metodi utilizzati nei diversi paesi europei ai fini dell'identificazione delle SMSTs. Tra i Paesi europei che hanno una netta definizione di città media, è possibile distinguere i criteri utilizzati per la loro identificazione in quantitativi e qualitativi. In molti contesti europei, la definizione viene relazionata all'appartenenza della popolazione

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

insediata entro un range di unità prestabilito, tale criterio segue un approccio nettamente quantitativo e risulta essere di cangiante varianza in quanto, questo, dipende anche dalle caratteristiche generali del sistema urbano nazionale, come anche dal dimensionamento dei contesti urbani maggiori. In relazione a ciò, da una preliminare rassegna delle definizioni di città media, emerge che in ambiente comunitario (seguendo un approccio identificativo quantitativo) "una città viene definita media quando ha una popolazione insediata compresa tra i 50.000 e le 250.000 unità." (Tortorella W. 2013: 6)
Per quanto concerne i criteri di tipo qualitativo, questi si concentrano sul fatto che i diversi contesti urbani sono spazi nei quali si svolgono molteplici funzioni: di tipo economico, politico, culturale, amministrativo e finanziario, che rendono tali contesti più o meno rilevanti per il resto del territorio. Ponendo lo sguardo sul tema delle città medie, queste vengono categorizzate come centri funzionali intermedi.
I risultati della ricerca ESPON SMESTO hanno costituito un fondamentale punto di partenza per l'elaborazione del progetto "*ESPON TOWN – Small and Medium-Sized Towns in their Functional Territorial Context* "(Servillo et al., 2014). Quest'ultimo ha approfondito, nel contesto europeo, il ruolo delle piccole e medie città (SMST), esplorandone le potenzialità di sviluppo, le modalità di governance e le dinamiche di cooperazione territoriale, sulla base degli strumenti metodologici precedentemente sviluppati in SMESTO.
L'indagine si fonda sull'ipotesi che tali centri, insieme ai territori in cui si inseriscono, rappresentino una componente strategica per promuovere la coesione territoriale e sostenere gli obiettivi delineati dalla Strategia di Sviluppo Europea.
L'obiettivo principale della ricerca è quello di identificare una metodologia chiara e nitida per identificare le città di medie e piccole dimensioni prendendo in riferimento le dimensioni: amministrative, morfologiche e funzionali. Inoltre, il progetto fornisce delle "prove" sui ruoli e le funzioni che le città di media e piccola dimensione svolgono all'interno delle diverse strutture territoriali europee.
Gli studi ESPON sul ruolo delle SMSTs, mettono in evidenza l'importanza strategica dei contesti urbani intermedi in Europa, poiché "le città di piccole e medie dimensioni costituiscono la spina dorsale della struttura urbana policentrica dell'Unione europea" (Szydarowski W., Rossignol N., López Pagán J., Llop M. J., 2023: 7) in quanto "all'interno dei loro sistemi urbani, collegano i livelli urbani superiori e inferiori, stabiliscono relazioni con altre città e territori dello stesso livello gerarchico e fungono da intermediari tra le grandi città e gli spazi rurali.

Traiettorie e possibili scenari emergenti per i contesti intermedi italiani
Nella dimensione di mezzo, tra contesti metropolitani e aree interne, risiede una porzione ad estensione intermedia molto consistente, quella che comunemente definiamo come città medie (CM) e di piccole dimensioni, estensione questa, comprendente nel territorio Italiano una cospicua parte del bel paese in termine di superficie territoriale e popolazione insediata. In questa cornice di riferimento, l'Italia delle città medie e di piccole dimensioni, risulta essere una realtà alquanto complessa e articolata, in quanto: "la geografia dell'Italia di mezzo non ha una figura immediatamente riconoscibile. La sua condizione di alterità e intermedietà rispetto alle aree metropolitane e alle aree interne non consente di descriverla attraverso un'immagine univoca e precostruita. Ciò è dovuto certamente alla sua notevole estensione ma soprattutto alla varietà di situazioni insediative che si trovano al suo interno." (Lanzani, 2024: 41)
È possibile definire l'Italia delle città medie come: "una realtà complessa, articolata e diffusa che riveste un ruolo cruciale sotto il profilo funzionale-territoriale, sotto il profilo economico-occupazionale, insediativo-infrastrutturale, del sistema della formazione e della ricerca, della sostenibilità, della qualità della vita e dell'identità storico-culturale dei territori" (definizione derivata da Florio C: 2019: 9), in quanto: "la trama insediativa delle città medie è il nucleo essenziale dello spazio antropizzato, nonché un elemento fortemente caratterizzante la stessa organizzazione sociale ed economica del paese, identificandosi anche come uno spazio relazionale fondamentale nel quale si esplicano le principali attività di erogazione e consumo dei servizi primari, a beneficio della gran parte della popolazione." (Cilli, 206: 104)
Ponendo in maniera più ampia lo sguardo ai contesti urbani-territoriali intermedi, osserviamo come questi territori possono anche svolgere un ruolo strategico di primaria importanza per lo sviluppo territoriale, in quanto: "guardandoli da un punto di vista relazionale – e non solo topologico – questi territori intermedi possono svolgere il ruolo di "intermediari" e "cerniere" a due facce"(definizione derivata da Curci F., Kërçuku A., Lanzani A., Zanfi F., 2023: 89) in quanto punti di accessibilità diffusa per i piccoli comuni rispetto a filiere produttive specializzate e/o a servizi amministrativi-governativi e nodi di connessione rispetto alle "vicine" città metropolitane.
L'importanza dei "contesti intermedi", intesi come luoghi prioritari da ripensare, anche nella dimensione dell'area vasta, ci consente di delineare nuove geografie e nuovi processi di sviluppo a geometria variabile,

poiché: "questi territori offrono, oggi, un'importante sfida: la capacità di poter competere con le global cities grazie alla cooperazione, ai processi di networking attivo e, quindi, alla creazione di networks. Ognuna di esse può diventare nodo di un tessuto complesso, attrattore e generatore di flussi e di relazioni materiali e immateriali a livello globale." (Contato, 2019: 80)
Ripensare al ruolo fondamentale che le città medie e di piccole dimensioni, rivestono all'interno di un sistema territoriale, appare quindi come una precondizione tanto fondamentale tanto performativa, in quanto a ciò si aggiunge un ulteriore elemento di criticità, legato al limitato riconoscimento istituzionale e al ruolo marginale che tali contesti tendono a ricoprire all'interno delle politiche pubbliche. La carenza di strategie e di progettualità integrate ha infatti contribuito, nel tempo, a un progressivo indebolimento di questi territori, favorendo dinamiche di declassamento e accentuando la fragilità delle infrastrutture materiali e immateriali che ne sostengono la quotidianità.
In questa prospettiva, tale complessità richiede un ripensamento delle logiche di intervento, al fine di favorire nuovi processi di sviluppo collaborativi, attraverso approcci multilivello, perseguendo una visione trasversale in grando di intervenire nelle dimensioni esogene ed endogene delle città medie.

Dalla frammentazione alla cooperazione: collaborazione intercomunale e sviluppo strategico
Il ruolo riconosciuto all'armatura urbana dalle politiche di sviluppo europee, insieme alla crescente consapevolezza relazionale strutturale tra configurazione territoriale e processi di sviluppo socio-economico, rende oggi imprescindibile una rinnovata attenzione alla pianificazione territoriale di scala vasta anche da e per i contesti intermedi. In questa prospettiva, i livelli di pianificazione strategico-strutturale, potrebbero essere elaborati in chiave intercomunale, superando la dimensione asfittica del perimetro amministrativo. Ogni proposta di intervento finalizzata a innovare e potenziare le dotazioni territoriali richiede infatti un inquadramento strategico, preliminare rispetto a quello operativo, che non si esaurisca entro il singolo livello amministrativo, ma si estenda alla più ampia dimensione dello spazio urbano, progressivamente configurato dalle reti intermedie che da essa si generano e attorno ad essa si consolidano in maniera relazionale.
Alla luce di ciò, emerge che l'implementazione di approcci di pianificazione caratterizzati da una matrice maggiormente strategica-strutturale, potrebbero emergere, come strumenti adattivi, in grado di articolare visioni di sviluppo di lungo periodo con la gestione collaborativa e negoziale del cambiamento, secondo logiche multilivello e relazionali, promuovendo allo steso tempo forme di collaborazione intercomunale e attivando sinergie tra attori pubblici, privati e civici, in quanto: "la pianificazione strategica del territorio è un processo socio-spaziale guidato dal settore pubblico, attraverso il quale si producono una visione, azioni e mezzi per l'implementazione che danno forma e inquadrano ciò che un luogo è e può diventare." (Albrechts L., 2004: 747)
Nel caso dei contesti intermedi, spesso costituiti da una molteplicità di piccoli comuni posti in localizzazioni relazionali sinergiche, l'avvio di processi cooperativi potrebbe rappresentare una notevole condizione per affrontare congiuntamente le sfide dello sviluppo. In questo quadro di riferimento, esperienze di collaborazione a "geometria variabile" come le unioni di comuni, consorzi territoriali e altre varie forme di governance collaborativa, peraltro già previsti in seguito alla riforma degli enti locali determinata dalla legge Delrio n.56, da altri riferimenti legislativi tra cui il TUEL (specifica art. 30) e da diverse legislazioni regionali (tra queste Emilia Romagna, Veneto e Toscana), potrebbero rilevare il relativo potenziale nell'attivare nuove forme di qualificazione rigenerative dei contesti sopra-citati, permettendo di: "affrontare il nesso tra i confini amministrativi e la complessità dei rapporti socio-economici e politici per superare il concetto di confine a favore di quello di collaborazione con i confinanti" (Lingua, 2022: 56), condividendo competenze e risorse, e incidendo in modo più efficace sulle agende regionali, nazionali e comunitarie di sviluppo.
In evidenza a ciò, i processi di cooperazione, possono assumere una particolare centralità nei percorsi di sviluppo, nei quali i territori intermedi non sono più percepiti come marginali rispetto ai poli urbani maggiori, ma come nodi attivi all'interno di reti multilivello, in grado di cooperare sia orizzontalmente con altri contesti urbani sia verticalmente con istituzioni di livello superiore, per favorire ciò: "I decisori politici e gli studiosi devono sostenere le comunità promuovendo processi di leadership collettiva con un approccio place-based che sia in grado di generare nuove relazioni sociali, nuovi assetti di governance all'interno della comunità e nuove modalità di azione collaborativa per rispondere a specifici bisogni collettivi e una maggiore attenzione ai luoghi." (Lino 2024: 401).
In questa prospettiva, anche la costruzione di reti territoriali tra contesti con caratteristiche affini e relazionali, mediante, le pratiche di co-progettazione e di co-visioning, permetterebbe di rafforzare il capitale territoriale e sociale inter-istituzionale, favorendo: "a livello locale, processi di crescita della coscienza di

luogo, ripartendo dalla necessità per le comunità locali di riappropriarsi dei saperi e delle capacità riproduttive dei propri ambienti di vita e di lavoro; di ricostruire autonomamente sapienze ambientali e produttive profondamente innovative che consentano di migliorare contestualmente le relazioni sinergiche" (Magnaghi 2020: 46), promuovendo progettualità condivise basate su logiche collaborative capaci di superare approcci esclusivamente competitivi.

Metodologia stesura contributo

La stesura del presente contributo, si colloca nel primo anno di ricerca del percorso di dottorato, il cui focus riguarda l'analisi dei contesti intermedi urbani, con particolare attenzione ai benefici dello sviluppo di pratiche aggregative e cooperative.

I contesti intermedi, caratterizzati da assetti istituzionali frammentati, da una struttura economica spesso meno competitiva rispetto ai contesti metropolitani, emergono come: "come luoghi prioritari della transizione demografica, economica, sociale ed ecologica, e pertanto richiedono la costruzione di strategie pubbliche coordinate, integrate e improntate ad una forte diversificazione delle politiche e dei progetti"(Lanzani, 2024: 56), rappresentando un contesto particolarmente significativo per esplorare le opportunità e i rischi delle forme di co-produzione e cooperazione anche in riferimento alle dimensioni dell'area vasta.

La presente stesura, si basa su un approccio metodologico di tipo osservazionale-qualitativo, in quanto la disamina si fonda sul processo di revisione della letteratura. Sono stati consultati volumi e articoli scientifici di riferimento, con particolare attenzione ai principali rapporti di ricerca dedicati ai contesti intermedi (ESPON SMESTO e ESPON TOWN) e ai policy brief prodotti da ESPON.

Discussione e conclusione

Il lavoro fin qui svolto ricopre un tentativo preliminare di individuazione dei caratteri e del ruolo che i contesti intermedi rivestono entro le diverse strutture territoriali, in quanto le: "SMSTs potrebbe offrire opportunità per aumentare la resilienza dei territori di fronte alle tendenze economiche globali, poiché le città sono radicate nelle specificità locali e nel capitale territoriale esistente" (Servillo L., Atkinson R., Hamdouch A., 2017: 386).

Un primo elemento di riflessione riguarda il valore aggiunto delle pratiche collaborative e l'implementazione di modelli di pianificazione maggiormente flessibili. Laddove i processi di piano sono stati intesi non solo come strumenti tecnici ma come occasione di costruzione di relazioni, favorendo l'emergere di una cultura della cooperazione, in grado di rafforzare la capacità istituzionale generando capitale sociale.

Un secondo elemento riguarda le sfide ancora aperte. Nonostante i progressi, permangono ostacoli significativi legati alla rigidità istituzionale e alla difficoltà di consolidare reti stabili nel tempo. Ciò pone la questione di come rafforzare i meccanismi di governance e di come garantire continuità ai percorsi avviati.

Un terzo elemento riguarda la dimensione culturale e politica della cooperazione. Costruire processi cooperativi significa, prima ancora che mettere a punto strumenti tecnici, promuovere un cambiamento di prospettiva, fondato sulla fiducia reciproca, sulla condivisione di obiettivi e sulla capacità di riconoscere le interdipendenze, in quanto: "la necessità di riallineare i livelli istituzionali, e i relativi strumenti e politiche ai processi spaziali intervenuti nel tempo, determinano l'obsolescenza delle strutture e delle ripartizioni territoriali convenzionali, nonché l'esigenza di individuare assetti istituzionali e funzionali più coerenti con le rinnovate dinamiche economiche per governare il territorio in una prospettiva integrata e multi-scalare." (Lingua, 2022: 186)

In conclusione, i contesti intermedi offrono uno spazio privilegiato per la sperimentazione di modelli innovativi di pianificazione e governance, capaci di rispondere alle sfide contemporanee attraverso la collaborazione e la costruzione di reti, configurando un modello di sviluppo avanzato, capace di declinare: "il territorio in differenti configurazioni insediative e produttive: piattaforme interregionali, superorganismi, territori snodo, arcipelaghi territoriali, microcosmi insediativi. Un'Italia composta da sistemi insediativi con identità, magnitudo, specializzazioni e relazioni territoriali differenziate, in grado di guidare con maggiore chiarezza la visione, il progetto e la norma delle nuove agende urbane, perché non si ricada nella stanca riproposizione di pratiche tradizionali e nel rituale uso di strumenti consolidati ma ormai spuntati." (Carta, 2021: 227)

In evidenza a ciò, i contesti intermedi sono luoghi di mediazione, di connessione e di innovazione, in grado di contribuire in maniera significativa allo sviluppo territoriale del paese. La sfida, per il futuro, sarà quella di consolidare queste pratiche, renderle strutturali e riconoscerle pienamente come parte integrante delle

politiche territoriali nazionali ed europee, valorizzando il ruolo delle città medie come attori centrali della transizione verso modelli di sviluppo più equi, sostenibili e resilienti.

Riferimenti bibliografici

Albrechts L. (2004), *Strategic (spatial) planning reexamined,* in Environment and Planning B Planning and Design, vol.31, pp.743-758.

Carta M. (2021), *Città aumentate. Dieci gesti-barriera per il futuro,* Il Margine, Trento.

Cilli A. (2016), *Ripensare il territorio. La rivalutazione dello spazio fisico per una nuova idea di coesione territoriale,* Riccardo Condò Editore, Popoli.

Contato A. (2019), *Policentrismo reticolare. Teorie, approcci e modelli per lo sviluppo territoriale,* FrancoAngeli, Milano.

Curci F., Kercuku A., Lanzani A., Zanfi F., (2023), *Italia di mezzo: The emerging marginality of intermediate territories between metroplises and inner areas,* in Region The Journals of ERSA, vol.10, n.1, pp. 89-112.

Florio C. (A cura di, 2019), Il potenziale delle città medie nel sistema Italia, Ifel-Anci, Roma.

Lanzani A. (a cura di, 2024), *Italia di mezzo Prospettive per la provincia in transizione*, Donzelli, Roma.

Lingua V. (2022), *Regional Design. Progettare l'area vasta, LISTLab*, Trento.

Lino B. (2024), *Abilitare azioni collettive,* in Ferretti M., Favargiotti S., Lino B., Rolando D., a cura di, *BRANDING4RESILIENCE | ATLANTE Ritratto di quattro territori interni italiani,* LetteraVentidue, Siracusa.

Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale,* Bollatti Boringhieri, Torino.

Öir, Nordregio, Nomisma (2006*), ESPON Project 1.4.1. – The Role of Small and Medium–Sized Towns (SMESTO*). Final Report, ESPON, Luxembourg.

Servillo L., Atkinson R., Smith I., Russo A., Sýkora L., Demazière C., Hamdouch A. (2014) *TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context,* Final Report, ESPON, Luxembourg.

Servillo L., Atkinson R., Hamdouch A. (2017*), Small and Medium-Sized Towns in Europe: Conceptual, Methodological and Policy Issues,* in Tijdschrift voor economische en sociale geografie, vol. 108, n.4, pp. 365-379.

Szydarowski W., Rossignol N., Pagàn Lòpez J., Llop M. J., (2023), *Policy Paper Small and medium-sized towns and cities Policies strengthening their role in achieving active, inclusive, and functional territories,* Programma di cooperazione ESPON 2030, Lussemburgo. Testo disponile al sito: https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/DRAFT%20Policy%20Paper.pdf

Tortorella W. (a cura di, 2013), *L'Italia delle città medie*, Centro documentazione e studi ANCI-IFEL, Roma, Testo disponibile al sito: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4674-l-italia-delle-citta-medie-iv-quaderno-della-collana-i-comuni

Esperienze. Tentativi di innovazione nelle forme di progettazione dell'azione pubblica

Recupero del patrimonio edilizio storico e accessibilità pubblica: il caso del Fondaco dei Tedeschi a Venezia

Matteo Basso
Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del progetto
matteo.basso@iuav.it

Marco Antonio Minozzo Gabriel
Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del progetto
maminozzogabriel@iuav.it

Abstract
Questo contributo propone una riflessione sul progetto di recupero del Fondaco dei Tedeschi a Venezia da parte di OMA, ideato e messo in opera tra il 2009 e 2016, indagando nello specifico le questioni relative all'accessibilità pubblica e all'integrazione dell'edificio nel tessuto urbano circostante.
L'ipotesi di partenza è che un complessivo "ridimensionamento" del discorso progettuale di Rem Koolhaas sulla promozione dell'accesso pubblico a un bene privatizzato – a seguito delle richieste degli enti di tutela del patrimonio storico, e in particolare del passaggio del soggetto gestore del Fondaco da Rinascente a DFS (gruppo internazionale specializzato nella vendita di prodotti di lusso) – abbia avuto come conseguenza una riduzione della dimensione pubblica dell'intervento ipotizzata nel progetto originario.
Lo sperimentalismo proposto da Koolhaas e dal suo team, inizialmente accettato da Edizione S.r.l. (il proprietario del Fondaco), è stato in sostanza "rifiutato" da DFS: il desiderio di OMA di dare al Fondaco una qualche funzione urbana – al di là del suo ruolo meramente architettonico – si è scontrato infatti con l'interesse finanziario dell'operazione di gestione proposta da DFS.

Parole chiave: heritage, centri storici, recupero architettonico e urbano

Introduzione

Il Fondaco (o Fontego) dei Tedeschi (fig.1), luogo di scambi commerciali e di alloggio per i mercanti tedeschi localizzato ai piedi del Ponte di Rialto, fu costruito dalla Repubblica di Venezia tra il 1222 e il 1225 (Molteni, 2016), e ricostruito all'inizio del XVI secolo a seguito di un incendio. Con la fine della Repubblica, l'edificio attraversò lunghi periodi di abbandono e sottoutilizzo, per venire poi nuovamente utilizzato per funzioni amministrative a partire dalla metà del XIX secolo (Dal Co, 2016a).
Nei primi decenni del XX secolo, il Fondaco fu sottoposto a un'importante opera di restauro che ne fece perdere gran parte della sua «consistenza materiale e formale» (Ufficio Centrale per i Beni Architettonici Archeologici Artistici e Storici, 2000: 3). Soprattutto tra gli anni Venti e Trenta del Novecento, infatti, i lavori finalizzati alla trasformazione dell'edificio nella sede centrale delle Poste Italiane (il Fondaco aveva ospitato questa funzione sin dall'inizio del XX secolo), fecero ampio ricorso al cemento armato per ovviare a molteplici problemi strutturali, tuttavia interferendo radicalmente con la sostanziale originalità del luogo (Dal Co, Molteni, 2016).
L'edificio è stato utilizzato come ufficio postale fino agli anni 2000 e venduto nel 2008 a Edizione S.r.l., holding finanziaria interamente controllata dalla famiglia Benetton (Bianchini *et al.*, 2012). Il suo recupero, affidato nel 2009 allo studio di architettura olandese OMA di Rem Koolhaas e conclusosi nel 2016, si è basato su una serie di presupposti progettuali che, al di là del cambio di funzione – da sede di Poste Italiane a grande magazzino – si fondavano sulla volontà di individuare una destinazione d'uso che rispondesse tanto alle aspettative commerciali del nuovo proprietario, quanto alla necessità di immaginare una possibile nuova funzione "urbana" per il Fondaco, come era stato negli anni della Serenissima.
Questo contributo intende proporre una riflessione sul progetto di recupero dell'edificio indagando nello specifico le questioni relative all'accessibilità pubblica e all'integrazione dello stesso nel tessuto urbano circostante. L'ipotesi di partenza è infatti che un complessivo "ridimensionamento" del discorso progettuale di Koolhaas sulla promozione dell'accesso pubblico a un bene privatizzato – a seguito delle richieste degli

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

enti di tutela del patrimonio storico, e del passaggio del soggetto gestore del Fondaco da Rinascente a DFS[1] – abbia portato a una riduzione della dimensione pubblica dell'intervento ipotizzata nel progetto originario, sino alla definitiva chiusura dello spazio il 30 aprile 2025. Il caso studio, sviluppato dall'unità Iuav[2] del PRIN 2022 PNRR TUPACH (*Transnational Urban Projects Assembled Within Cultural Heritage Sites*) tra i mesi di agosto 2024 e maggio 2025, è stato costruito attraverso un'analisi dei documenti d'archivio conservati presso la Soprintendenza e relativi al progetto architettonico, un'analisi della rassegna stampa e della letteratura scientifica, così come una serie di interviste in profondità ad alcuni attori chiave del processo.



Figura 1 | Il Fondaco dei Tedeschi
Fonte: Marco Antonio Minozzo Gabriel, 2025

Da grande magazzino, con una funzione "urbana"…

A seguito dell'acquisto del Fondaco da parte di Edizione S.r.l. nel 2008, l'idea iniziale – sostenuta da Gilberto Benetton – era di trasformarlo in un albergo. Tuttavia, a seguito dei primi contatti con Koolhaas, tale destinazione d'uso è stata velocemente abbandonata a favore della scelta di realizzarvi un grande magazzino, «una destinazione tipicamente urbana, vitale e contemporanea, capace di continuare in forma rinnovata la tradizione secolare di costruire per la collettività, in opposizione alla proliferazione di strutture turistiche e alberghiere» (OMA, 2012a: 01).

Il progetto intende tradurre la ricerca teorica dell'architetto olandese sul tema della conservazione, come esplicitato nella mostra *Cronocaos* organizzata alla Biennale di Architettura di Venezia del 2010 – in cui il progetto del Fondaco ha fatto il suo debutto –, ed è in linea con altri interventi in edifici storici realizzati dallo studio nello stesso periodo (in particolare, il Museo dell'Ermitage di San Pietroburgo e la Fondazione Prada a Milano). Per quanto riguarda la funzione commerciale, l'esplorazione del tema nel progetto del negozio Prada a New York tra il 2000 e il 2001 è stato un precursore importante, che di fatto ha delimitato il territorio progettuale di Koolhaas intorno alla caratterizzazione di spazi commerciali "bivalenti", in cui l'inserimento di funzioni culturali trova integrazione con quelle prettamente economiche, dando vita a esperienze sensoriali spesso legate al mondo dell'arte.

Nel caso del Fondaco, come detto, la funzione commerciale suggerita da Koolhaas si rifà all'idea dei moderni magazzini, luoghi che «svolgono un ruolo civico, rimanendo accessibili al pubblico e combinando all'attività commerciale luoghi di ritrovo, eventi, attività culturali in sinergia con le istituzioni cittadine» (OMA, 2012a: 01). La teoria che sottende tali scelte progettuali è ben leggibile nella prima versione del progetto presentata alla Soprintendenza di Venezia e Laguna nel febbraio 2012.

[1] Gruppo internazionale specializzato nella vendita di prodotti di lusso.
[2] Matteo Basso (responsabile scientifico), Marco Antonio Minozzo Gabriel (assegnista di ricerca), Anna Marson e Carla Tedesco.

In termini fisico-spaziali, il progetto si pone infatti l'obiettivo di ampliare l'accesso pubblico all'edificio. Partendo dall'assunto che, in quanto sede delle Poste Italiane, l'accesso era di fatto limitato al piano terra e a un numero contenuto di stanze al primo piano, la riorganizzazione del flusso di circolazione pedonale immaginata da Koolhaas avrebbe garantito una maggiore permeabilità pubblica al Fondaco. L'intervento proposto si basava, in una prospettiva più ampia, sul presupposto che la rifunzionalizzazione del Fondaco avrebbe poi consentito all'edificio di giocare un rinnovato ruolo urbano, grazie alla predisposizione di nuovi ingressi da Rialto e Campo San Bartolomio e al rafforzamento dell'uso della corte interna come "piazza", da cui scale mobili poste in diagonale avrebbero garantito l'accesso ai piani superiori fino a raggiungere una terrazza sul tetto con vista sul Canal Grande. Nelle intenzioni dell'architetto, questo si sarebbe configurato come un vero e proprio percorso culturale, distinto da quello legato alla mera fruizione commerciale dell'edificio, dando vita a spazi utilizzabili che «sarebbero stati diversificati, flessibili, vivi e definitivamente emancipati dalle implicazioni della diffusa convinzione che li riteneva potenziali testimonianze di un passato immobile» (Dal Co, 2016b: 96). In quest'ottica, quindi, la "spazialità" della prima versione del progetto è fortemente legata al tema delle connessioni urbane, ed è tradotta nello smistamento (orizzontale e verticale) dei flussi interni, cercando altresì di riformulare il rapporto tra spazio interno ed esterno al fine di rendere l'edificio più permeabile ai flussi in entrata e in uscita, soprattutto al piano terra (Cristinelli, 2014: 56) (fig. 2).

Un'attenzione particolare è poi rivolta alla corte centrale, considerata, in un concept book presentato nel 2010, come un «vero e proprio spazio pubblico» utilizzato in modo informale dai residenti quale scorciatoia nei loro spostamenti quotidiani, e persino come luogo per sfuggire alla calura estiva «lontano dalle orde di turisti» (OMA*AMO, 2016: 176). La corte, di circa 350 metri quadrati, è paragonata quanto a dimensioni, forme e funzioni ai campi veneziani, esaltando il discorso sulle sue possibili caratteristiche urbane, e dunque la sua intima connessione con le pratiche d'uso della città da parte *in primis* dei residenti.

Secondo Koolhaas e Pestellini Laparelli[3] (2016: 113), l'idea era che il Fondaco non diventasse una «trappola per turisti», bensì un edificio a servizio «della popolazione locale e dei visitatori», un dispositivo urbano fisicamente e funzionalmente accessibile a tutti, che offrisse una gamma differenziata di attività in grado di rispondere alle esigenze quotidiane della città. Agli occhi di OMA, tale impostazione progettuale era una «scelta legata all'urgenza di trovare soluzioni urbane alla graduale devitalizzazione e allo spopolamento della Venezia storica che potessero fornire alternative valide al proliferare di strutture turistiche o museali» (OMA, 2012b: 24).

La rifunzionalizzazione dell'edificio come grande magazzino si basava poi sull'idea di riunire qui diverse produzioni locali, consentendo al pubblico la fruizione di una sorta di "polo di eccellenza" della tradizione artigianale veneziana. Sempre con il desiderio di ridare al Fondaco un qualche ruolo urbano, le suggestioni progettuali di OMA rileggono l'edificio quale "cuore" sia di un possibile percorso commerciale – legato alla moda – di connessione tra Piazza San Marco e la stazione ferroviaria di Santa Lucia (fig. 3), sia di un percorso culturale in grado di unire le varie istituzioni culturali dislocate in città storica. Tali suggestioni, nella prima versione del progetto, servono a "convalidare" il discorso progettuale di Koolhaas, che considerava, come già detto, il Fondaco quale luogo di integrazione di funzioni commerciali e culturali, una decisione reputata strategica per poter attrarre all'interno dell'edificio un'ampia fetta di visitatori e residenti.

Le scelte progettuali orientate a garantire l'accessibilità pubblica al Fondaco si intrecciano anche con alcune soluzioni procedurali contenute in una convenzione firmata da Edizione S.r.l. e il Comune di Venezia nel dicembre 2011. Secondo tale convenzione, il permesso di costruire – per il recupero a destinazione commerciale dell'edificio – sarebbe stato rilasciato in deroga al rispetto della normativa sugli standard pubblici, in cambio tuttavia: i) di un indennizzo di 6 milioni di euro; ii) del parziale utilizzo dell'edificio per eventi pubblici da programmare in alcuni giorni prefissati nell'arco dell'anno[4]; iii) senza compromissione della realizzazione integrale del progetto così come concepito dall'architetto, e già presentato all'amministrazione comunale. Con riferimento a quest'ultimo punto, la convenzione sottolinea inoltre come il Comune debba impegnarsi a collaborare con Edizione S.r.l. e con ogni altra autorità competente al fine di ottenere le autorizzazioni dovute «con la massima diligenza e celerità» (Giunta Comunale di Venezia, 2011: 02–03).

[3] L'architetto Ippolito Pestellini Laparelli era, all'epoca, partner di OMA.

[4] Oltre a garantire l'accessibilità pubblica, a non comportare alcun costo per il Comune e a ripristinare «uno degli edifici più antichi della città storica», la proposta progettuale avrebbe infatti integrato una programmazione culturale alle funzioni prettamente commerciali, generando altresì 400 nuovi posti di lavoro e consolidando così i «servizi offerti dalla città storica al mercato internazionale» (Giunta Comunale di Venezia, 2011: 02–03).

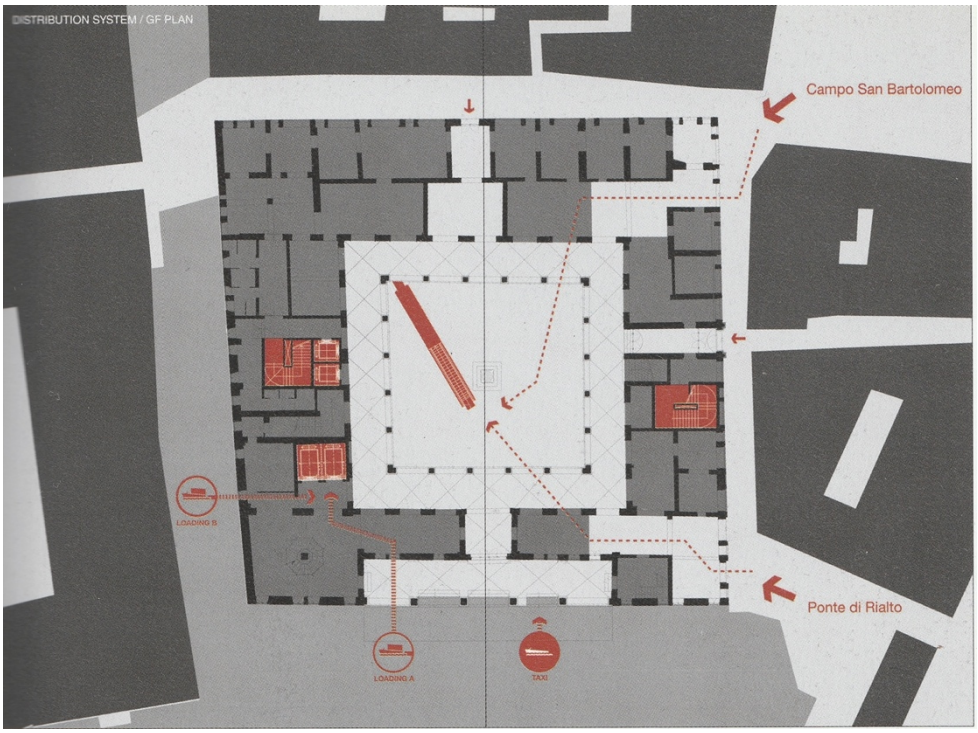


Figura 2 | La redistribuzione del flusso di circolazione pedonale nel Fondaco con l'apertura dei due nuovi ingressi
Fonte: OMA*AMO (2016: 145)

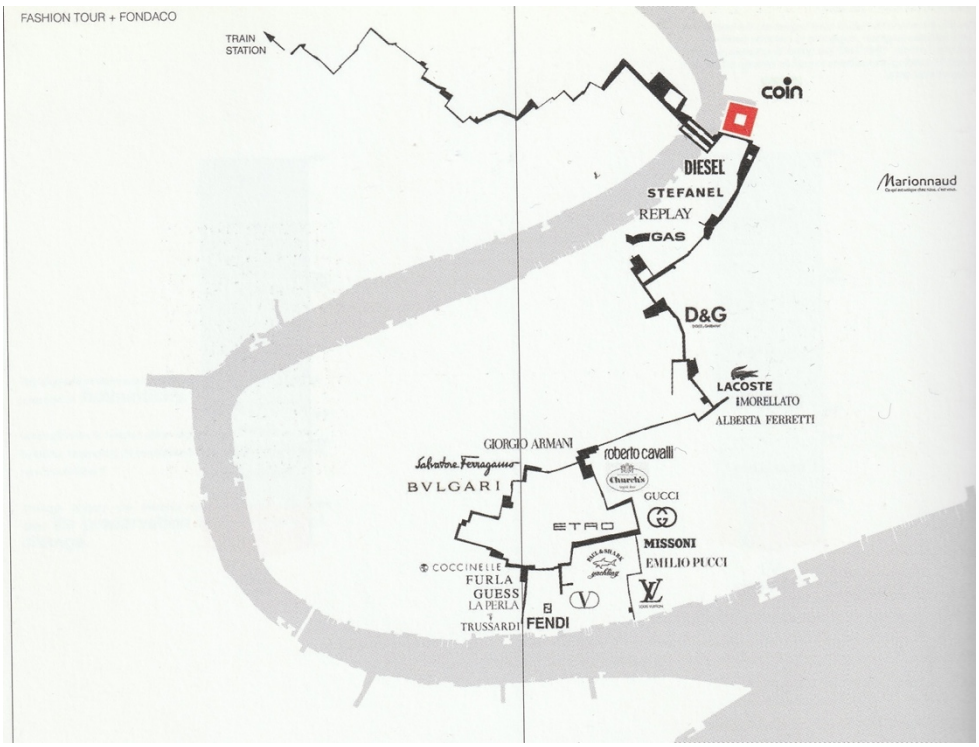


Figura 3 | Il Fondaco quale "cuore" di un ipotetico percorso commerciale legato alla moda tra la stazione ferroviaria e Piazza San Marco
Fonte: OMA*AMO (2016: 145)

…a negozio di lusso dal carattere "introverso"

Il progetto originario è stato ben presto sottoposto a una serie di critiche, focalizzate in particolare sulle proposte della terrazza sul tetto e della scala mobile centrale, che alla fine sono state bocciate dalla Soprintendenza perché reputate troppo impattanti. Alla fine del 2012, dunque, è stata approvata una versione "soft" del progetto, elaborata anche grazie all'influenza dell'architetto veneziano Alberto Torsello

(studio TA Architettura), in cui la scala è stata ricollocata su un lato della corte interna, e la terrazza sul tetto è stata trasformata in una piccola *altana*, più rispondente allo stile architettonico tipico degli edifici veneziani. Questa versione del progetto ha comunque mantenuto le premesse di accesso al pubblico e di riconnessione dello spazio interno dell'edificio al suo contesto (in particolare con riferimento al flusso pedonale proveniente dal Ponte di Rialto), già proposte da OMA nel primo progetto.
Tuttavia, è il cambio di amministrazione del 2014 per la gestione commerciale dell'edificio da Rinascente al gruppo DFS – voluto da Edizione S.r.l. – ad aver drasticamente influito sulla proposta iniziale di OMA. DFS ha infatti deciso di puntare a una clientela internazionale fortemente interessata ai prodotti di lusso, ampliando l'area destinata all'uso commerciale (in particolare nella corte interna), e riducendo di fatto la funzione pubblica dell'edificio. In tal modo, lo sperimentalismo proposto da Koolhaas e dal suo team descritto nel paragrafo precedente, inizialmente accettato da Edizione S.r.l., è stato "rifiutato" da DFS: il desiderio di OMA di dare al Fondaco una qualche funzione urbana – al di là del suo ruolo meramente architettonico – si scontrava infatti con l'interesse finanziario dell'operazione di gestione perseguito da DFS. In concreto, una volta modificato il progetto per rispondere all'esigenza di DFS di espansione delle superfici commerciali, e per riorganizzare la circolazione dei flussi pedonali come richiesto dalla Soprintendenza, la promessa "permeabilità" pubblica dell'edificio è stata drasticamente ridotta.
Dopo l'inaugurazione, avvenuta il 1° ottobre 2016, le attività commerciali sono state avviate senza grandi critiche, mentre su riviste e pubblicazioni specializzate sono emerse recensioni tendenzialmente negative sul risultato architettonico e urbanistico dell'intervento. Critiche più aspre sono state mosse dagli stessi Koolhaas e Pestellini, che hanno ribadito come la loro intenzione di mettere in discussione, con il progetto del Fondaco, il modello commerciale dominante a Venezia (legato, come ovvio, quasi esclusivamente al turismo) avrebbe richiesto un livello di sperimentazione che il mercato del lusso non avrebbe consentito (Koolhaas e Pestellini Laparelli, 2016).
Dal canto suo, l'intervento finale è comunque riuscito a mantenere l'uso dello spazio espositivo accanto all'altana, dove sono stati organizzati diversi eventi tra l'apertura del Fondaco e il 2024. Allo stesso modo, l'altana è diventata un'attrazione particolarmente popolare a Venezia, con biglietti d'accesso non di rado esauriti. Tuttavia, l'insistenza degli architetti nell'immaginare il progetto di recupero del Fondaco quale elemento di rigenerazione dello spazio urbano ai piedi del Ponte di Rialto è difficile da verificare: il Fondaco si è trasformato in un intervento di rifunzionalizzazione di uno spazio (prima sottoutilizzato) interessante ma introverso, poco dialogante con l'esterno, "usato" quasi esclusivamente dai clienti interessati ai prodotti di lusso qui venduti, e dai turisti.
Nel novembre 2024, DFS ha altresì annunciato la chiusura del Fondaco a causa di una perdita di quasi 100 milioni di euro tra il 2020 e il 2024, in parte dovuta alla riduzione del numero dei turisti asiatici tradizionalmente interessati ai prodotti di lusso (Bison, 2024). Il Fondaco è stato ufficialmente chiuso il 30 aprile 2025.

Alcune considerazioni

In queste brevi note, la vicenda relativa al Fondaco dei Tedeschi è stata raccontata privilegiando una chiave di lettura finalizzata a descrivere il progressivo «ridimensionamento» del discorso progettuale di Rem Koolhaas sulla *publicness* di un progetto di recupero del patrimonio edilizio storico. A tal fine, sono state selezionate alcune questioni (l'accessibilità pubblica a un bene privatizzato, il potenziale ruolo urbano dell'intervento) per mostrare come l'entrata in scena di alcuni attori – la Soprintendenza e, in particolare, il soggetto gestore DFS fortemente voluto dal proprietario Edizione S.r.l. – abbiano imposto un importante cambio di rotta nel progetto. Nello specifico, emerge con forza la trasformazione dell'idea di OMA (certamente ambiziosa) di rendere il Fondaco un polo di eccellenza dell'artigianato veneziano, e dal ruolo urbano significativo, a quella (poi effettivamente realizzata) di un negozio di lusso. Quest'ultimo intervento, senz'altro importante se osserviamo gli esiti in termini di recupero di un *heritage* in precedenza abbandonato e sottoutilizzato, si rivela essere però "introverso" sia con riferimento alle connessioni urbane, sia con riferimento alla percezione di questo spazio e al suo uso da parte in particolare dei residenti.
La vicenda del Fondaco, che come detto si è conclusa con il "fallimento" dell'operazione commerciale nella primavera del 2025, ci consente dunque di riflettere sul *mismatch* tra valori e obiettivi di medio e lungo periodo nei casi di recupero dell'heritage via privatizzazione. L'entrata in scena di alcuni attori particolarmente influenti (come DFS in questo caso) si riflette infatti sulle soluzioni formali adottate, le funzioni e dunque le pratiche d'uso che gli immobili recuperati sono in grado di accogliere. Non di rado, però, l'incapacità di valutare i rischi connessi ai possibili cambiamenti economici e geopolitici (che, come ovvio, si riflettono sulle domande d'uso degli spazi) porta a operazioni che, anche se vincenti nel breve periodo, sono poco sostenibili in un orizzonte temporale di più lunga durata, generando esternalità

importanti che si scaricano sulla collettività e che riguardano il "che fare" con questi nuovi spazi abbandonati o comunque poco utilizzati.

Riferimenti bibliografici

Bianchini A., Coglitore M., Dalla Costa G. e Semi A. (2012), *Un altro Fontego: storie di città*, Cafoscarina, Venezia.

Bison L. (2024), "Fondaco dei Tedeschi, la chiusura dovuta ai flussi turistici asiatici", in *VeneziaToday*, 15 Novembre.

Cristinelli G. (2014), "Venezia, il Fontego dei Tedeschi: un'aggressione legittimata?", intervista a cura di Vassallo E., in *Ananke*, n. 71, pp. 53-61.

Dal Co F. (2016a), "Dove danzano grilli mirabili: Venezia, il Fondaco dei Tedeschi, OMA: paradossi e reinvenzioni", in *Casabella*, n. 863-864, pp. 26-49.

Dal Co F. (2016b), "OMA, Fondaco dei Tedeschi, paradossi, invenzioni", in Dal Co F. e Molteni E. (a cura di), *Il Fondaco dei Tedeschi, Venezia, OMA. Il restauro e il riuso di un monumento veneziano*, Electaarchitettura, Milano, pp. 80-103.

Dal Co F. e Molteni E. (a cura di, 2016), *Il Fondaco dei Tedeschi, Venezia, OMA. Il restauro e il riuso di un monumento veneziano*, Electaarchitettura, Milano.

Giunta Comunale di Venezia (2011), Allegato alla Deliberazione G.C. n. 676 del 23 Dicembre 2011 "Convenzione per la riqualificazione e rifunzionalizzazione del complesso immobiliare denominato Fontego dei Tedeschi, sito nel sestiere San Marco".

Koolhaas R. e Pestellini Laparelli I. (2016), "On Fondaco", in Dal Co F. e Molteni E. (a cura di), *Il Fondaco dei Tedeschi, Venezia, OMA. Il restauro e il riuso di un monumento veneziano*, Electaarchitettura, Milano, pp. 112-116.

Molteni E. (2016), "Venezia, Fondaco dei Tedeschi. Le ricostruzioni di un edificio nel cuore della città", in Dal Co F. e Molteni E. (a cura di), *Il Fondaco dei Tedeschi, Venezia, OMA. Il restauro e il riuso di un monumento veneziano*, Electaarchitettura, Milano, pp. 12-79.

OMA (2012a), *Il Fondaco dei Tedeschi. Progetto Preliminare-Relazione Tecnica Illustrativa.*

OMA (2012b), *Prot. SBAP VE-LAG nº 15782 "Relazione Generale".*

OMA*AMO (2016), "Concept book - OMA 2010", in Dal Co F. e Molteni E. (a cura di), *Il Fondaco dei Tedeschi, Venezia, OMA. Il restauro e il riuso di un monumento veneziano*, Electaarchitettura, Milano, pp. 117–179.

Ufficio Centrale per i Beni Architettonici Archeologici Artistici e Storici (2000), *Decreto 20 Dicembre 2000 di dichiarazione d'interesse culturale del bene Fondaco dei Tedeschi: Relazione Storico-Artistica*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Riconoscimenti

La ricerca per questo articolo è sostenuta dal progetto PRIN 2022 PNRR Transnational Urban Projects Assembled within Cultural Heritage sites (finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU, visto il D.D. n. 1409 del 14/09/2022, PNRR, Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa – Investimento 1.1; Numero protocollo di progetto: P2022FXFZ5 _ CUP: D53D23020140001).

Interfacce nella collaborazione tra pubblico e privato. L'esperienza del Nuovo Ospedale Gaslini

Federico Campanini
Università di Genova
Centro Italiano di Eccellenza sulla Logistica, i Trasporti e le Infrastrutture - CIELI
federico.campanini@edu.unige.it

Francesca Rocca
Università della Campania Luigi Vanvitelli
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
francesca.rocca@unicampania.it

Simone Falco
IRCCS Istituto Giannina Gaslini
Università di Genova
simone.falco@edu.unige.it

Ezio Nicolàs Bruno Urbina
IRCCS Istituto Giannina Gaslini
U.O.C. Servizi Tecnici
ezionicolasbrunourbina@gaslini.org

Abstract
Il processo di pianificazione e realizzazione delle opere pubbliche dovrebbe perseguire obiettivi di innovazione e di sostenibilità ambientale, promuovendo il benessere e l'interesse comune e guidando cittadini e aziende verso la transizione verde e digitale. Sebbene la normativa imponga di integrare questi principi nella progettazione, definendo procedure, obblighi e attività di controllo, non sempre le stazioni appaltanti dispongono delle necessarie risorse organizzative e tecniche per attuarli efficacemente. In questo contesto, il supporto e la collaborazione con il settore privato possono rappresentare un fattore chiave di successo. Le possibili forme di collaborazione sono molteplici e sta rapidamente prendendo piede lo strumento del Partenariato Pubblico Privato (PPP) che supporta le amministrazioni nell'avvio di progetti innovativi a beneficio della società e dello sviluppo economico.
Il presente contributo affronta il tema attraverso il progetto del 'Nuovo Ospedale Gaslini' di Genova, attualmente in corso di realizzazione, volto a rendere l'attuale Istituto Giannina Gaslini una vera e propria 'Città della Salute' per rispondere alle esigenze dei piccoli pazienti e delle loro famiglie. Esaminando l'approccio collaborativo adottato dall'Istituto, gli autori declinano il concetto di *publicness* come ruolo dell'attore pubblico nel coordinamento delle interfacce, che inevitabilmente scaturiscono in progetti complessi, e con il fondamentale scopo di assicurare il raggiungimento di obiettivi e conseguenti benefici per ciascuno degli attori coinvolti e per la collettività tutta.

Parole chiave: public-private partnerships, welfare, urban projects

1 | Opere Pubbliche e Sviluppo Sostenibile

Le Opere Pubbliche rappresentano un catalizzatore strategico per lo sviluppo sostenibile attraverso lo l'integrazione di criteri ambientali, sociali ed economici. Il loro potenziale trasformativo e lo scopo implicito di tutela dell'interesse collettivo le assoggetta ad una rigida normativa. L'Unione Europea indirizza il settore attraverso direttive come la 2014/24/UE sugli appalti pubblici promuovendo criteri di sostenibilità ambientale, sociale e di governance tramite il Green Public Procurement. A livello nazionale, l'introduzione del Nuovo Codice degli Contratti Pubblici (Decreto Legislativo 36/2023) ha accentuato il passaggio da un approccio di tipo facoltativo, a uno di tipo mandatory-rigido, imponendo il riferimento ai Criteri Ambientali Minimi (CAM) nei bandi e valorizzando la sostenibilità come obiettivo orizzontale della pubblica amministrazione. Strumenti come il Life Cycle Assestment (LCA), i principi Do Not Significant Harm (DNSH) e i già menzionati CAM sempre più guidano la Pubblica Amministrazione verso una maggiore trasparenza e selezione di operatori e soluzioni ad alto valore ambientale.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Quanto sopra descritto dovrebbe accelerare il raggiungimento degli obiettivi della cosiddetta 'transizione verde', ma si scontra inevitabilmente con la cronica carenza di risorse della Pubblica Amministrazione che spesso fatica anche solo a programmare gli interventi necessari per raggiungere tali obiettivi. Analogamente vale per la fase di realizzazione, ma anche manutenzione e operatività del servizio. In questo senso, l'opportunità di collaborazioni tra pubblico e privato si rileva strategica.

2 | Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP)

Un tentativo di risolvere questo problema può essere letto nell'introduzione del PPP come strumento centrale nella strategia di sviluppo del settore pubblico con il D.Lgs. 36/2023 e successivi correttivi (Gazzetta Ufficiale, 2023). Il partenariato pubblico-privato (PPP) rappresenta una strategia di collaborazione istituzionale che si è evoluta da un approccio meramente economico verso un modello integrato che abbraccia dimensioni sociali, ambientali e di governance (Dolla e Laishram, 2020) (Vecchi e Leone, 2023). Contrariamente alla percezione semplicistica che riduce il PPP ad uno strumento di mero finanziamento delle Grandi Opere, la ricerca scientifica evidenzia le sue potenzialità trasformative nella realizzazione di progetti particolarmente complessi e innovativi (Brogaard, 2021) (Castelblanco e Guevara, 2022). Il PPP facilita l'integrazione di competenze multidisciplinari e l'ibridazione di capacità organizzative tra settori pubblico e privato, catalizzando processi di innovazione che vanno dalla progettazione tecnologica alla governance collaborativa (De Matteis et al., 2025).
Obiettivo della collaborazione deve essere la costruzione di *valore pubblico*, volto non solo al risparmio di risorse nell'immediato, ma anche e soprattutto al raggiungimento di un beneficio più ampio per la comunità nel lungo periodo. Tradizionalmente inteso come prerogativa esclusiva delle istituzioni pubbliche, richiede necessariamente una mobilitazione coordinata anche del settore privato per essere perseguito (Meynhardt, 2009). Si instaura quindi un processo di co-creazione che presuppone il ruolo speciale di garante da parte del pubblico (Jørgensen e Bozeman, 2007).
Allontanandosi dalla concezione pubblico-centrica, è doveroso considerare quanto le sfide progettuali affrontate attraverso questo tipo di collaborazioni possano rappresentare opportunità di crescita e business anche per le singole imprese. Lo stimolo a raggiungere risultati misurabili e il legame con la finanza sostenibile e i criteri ESG, la messa da parte della logica del mero profitto e la necessità di rispettare elevati standard tecnologici e prestazionali sono temi particolarmente sfidanti per le aziende che si impegnano in questo tipo di collaborazione. L'ente pubblico, infatti, assolve alla propria funzione quando, oltre ad erogare il servizio richiesto, riesce a raggiungere risultati sociali.
È da menzionare, inoltre, il valore delle collaborazioni cross-settoriali (Bryson et al., 2006) che possono instaurarsi non solo tra pubblico e privato, ma che possono anche comprendere diversi operatori economici diversi, ciascuno specializzato in uno specifico tema, oggetto di uno o più partenariati complementari, e che condividono conoscenze, approcci metodologici ed operativi differenti, creando un clima di scambio continuo e trasferimento di conoscenze.
Proprio a causa della complessità e varietà di aspetti da tenere in considerazione, il settore sanitario è considerato uno dei più attivi nell'utilizzo del PPP, non soltanto per il rinnovo delle infrastrutture ospedaliere, ma anche e soprattutto per gestire servizi di elevata complessità tecnica come, ad esempio, l'efficienza energetica e le tecnologie sanitarie (Vecchi et al., 2020).
L'approccio strategico in questo settore consente di superare la tradizionale separazione tra la fase di investimento e quella di gestione, adottando uno schema basato sull'intero ciclo di vita dell'opera o del servizio (life-cycle), in cui la remunerazione del partner privato è legata alla durata e alla performance.
Il PPP in sanità, se ben strutturato, non è solo un modo per finanziare la realizzazione di nuovi ospedali, ma un potente strumento strategico per innovare i servizi erogati, migliorare l'efficienza e rispondere in modo più efficace ai bisogni di salute dei cittadini, responsabilizzando pienamente l'operatore economico al raggiungimento di risultati concreti a beneficio della collettività.

3 | Il Nuovo Ospedale Gaslini

L'IRCCS Giannina Gaslini ha avviato, a partire da marzo 2022, un progetto di Partenariato Pubblico–Privato per l'ammodernamento e l'estensione della propria struttura ospedaliera (Cantiere Nuovo Gaslini, 2024). L'iniziativa si inserisce nell'ambito del Piano Strategico 2021–2025 con il quale l'Istituto intende riconfigurare e potenziare la propria offerta assistenziale attraverso le seguenti azioni:

- Contributo alla sostenibilità ambientale;
- Riduzione del rischio clinico;

- Adeguamento tecnologico e lungimirante;
- Accessibilità e fruibilità;
- Valorizzazione e riqualificazione urbana.

Il PPP per il Nuovo Ospedale Gaslini ha un valore contrattuale complessivo di 546,24 milioni di euro per 22 anni di concessione. Aggiudicato nel luglio 2023 al consorzio Zena Project (raggruppamento CMB-Mieci-Arcoservizi), prevede un investimento iniziale di 180,74 milioni per la realizzazione di lavori, di cui 130 milioni finanziati dal privato e circa 50 milioni dal pubblico. Il progetto include la costruzione del Padiglione Zero (con demolizione dei padiglioni 7 e 8), la ristrutturazione di cinque padiglioni storici e la gestione dei servizi di facility management per 19 anni. La consegna del Padiglione Zero è prevista a fine 2026, e costituirà il primo passo verso la trasformazione dell'Ospedale Gaslini in una vera 'Città della Salute' aperta alla comunità.



Figura 1 | Immagini evocative del Nuovo Gaslini. A sinistra l'Ospedale nella sua interezza, in scuro le aree di intervento, a destra la facciata del Padiglione Zero.
Fonte: cantierenuovogaslini.gaslini.org

3.1 |I PPP specialistici: Tecnologico e Logistico

Il progetto del Nuovo Gaslini integra sostenibilità ambientale, innovazione tecnologica e rigenerazione urbana in un processo particolarmente complesso reso possibile attraverso la stretta collaborazione tra pubblico e privato. Il PPP *Strutturale* costituisce il progetto pilota, riguardante prevalentemente opere edili e attività di facility management. Ad esso si appoggiano altri due partenariati che si differenziano per una maggiore specializzazione verticale, attualmente in fase di valutazione finale da parte dell'Istituto:

- Il PPP *Tecnologico*, con durata di 10-15 anni, si focalizza sulla progettazione, realizzazione e gestione integrata di tecnologie medicali per l'intero Nuovo Gaslini. Il progetto prevede l'allestimento tecnologico completo di tutti i padiglioni, la presa in carico delle tecnologie esistenti con relative ottimizzazioni, e l'implementazione di sistemi avanzati di manutenzione predittiva supportati da intelligenza artificiale e machine learning.
- Il PPP *Logistico* si concentra invece sulla riorganizzazione dei processi operativi, attraverso la modernizzazione del sistema di macro e micro-logistica dei beni sanitari ed economali, la ristrutturazione di un magazzino decentralizzato rispetto all'Istituto e il completamento della centrale di sterilizzazione, mirando a garantire la completa tracciabilità dei flussi e l'ottimizzazione dell'intero ciclo logistico ospedaliero.

La necessità di affrontare le specifiche esigenze della struttura in ambito pediatrico rappresenta un elemento distintivo. Un aspetto particolarmente sfidante è il coordinamento temporale tra i tre PPP: il progetto strutturale funge da catalizzatore, con il Padiglione Zero che deve essere completato nei tempi necessari al rispetto delle scadenze imposte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con il quale è parzialmente finanziato, mentre i progetti tecnologico e logistico si inseriscono nel cronoprogramma garantendo la continuità operativa durante tutte le fasi di trasformazione. Fondamentale a questo fine è l'integrazione di metodologie Building Information Modeling (BIM), per lo scambio di informazioni tra i

diversi attori coinvolti nel processo dalla fase di programmazione a quella di realizzazione, fino a quella di gestione.

3.2 | Gli altri accordi e i rapporti con il contesto circostante

La realizzazione di una grande opera non può prescindere da un'attenta valutazione degli impatti sul contesto circostante, non soltanto in fase di esercizio, ma anche e soprattutto durante la sua realizzazione.
In quest'ottica, il progetto del Nuovo Gaslini ha dato il via a collaborazioni su fronti differenti, ma ciascuna volta a minimizzare il disagio per pazienti, famiglie, operatori e abitanti del quartiere durante la fase di cantiere, stimata in durata decennale. Dal momento che l'Istituto sorge in ambito fortemente antropizzato a sviluppo collinare con forti criticità legate all'accessibilità, le iniziative si concentrano principalmente sul tema del wayfinding e della mobilità.
Sono state attivate collaborazioni con istituti universitari per lo studio di soluzioni di mobility management e wayfinding (*Mobilità Sostenibile - Cantiere Nuovo Gaslini*, n.d.). Si tratta di una collaborazione vantaggiosa da entrambi i punti di vista: gli istituti di ricerca possono applicare i risultati dei propri studi a un caso reale, valutando l'accettabilità da parte degli utenti finali, mentre l'Istituto beneficia di competenze tecniche innovative e soluzioni all'avanguardia, mettendole al servizio della propria utenza e del personale.
Le attività intraprese hanno permesso di riorganizzare le politiche di mobilità e utilizzo del parcheggio interno, contribuendo ad un parziale shift modale verso abitudini di spostamento sostenibili e tenendo informati utenza e operatori delle variazioni di percorsi dovute al susseguirsi delle attività di cantiere (Campanini e Bruno Urbina, 2025).
Grazie alla collaborazione con altri enti del territorio è stato inoltre attivato un servizio navetta per facilitare l'accesso e il trasferimento da e per l'Istituto, collegando le sedi dell'azienda sanitaria locale e degli uffici municipali con apposite fermate di interscambio con il trasporto pubblico.

4 | Publicness come interfaccia

Il caso del Nuovo Gaslini costituisce un interessante esempio applicativo di collaborazione tra pubblico e privato per lo sviluppo di progetti particolarmente innovativi e sfidanti per entrambe le parti. Dalla descrizione dell'esperienza descritta è possibile trarre alcune considerazioni sul concetto di *Publicness*, tema principale della XXVII Conferenza Nazionale SIU.
La necessità di rispettare stringenti limiti di tempo per la realizzazione del Nuovo Gaslini, legati al rispetto delle scadenze PNRR, comporta la contemporaneità di tre progetti particolarmente complessi e che già presi singolarmente richiederebbero tutta l'attenzione e il controllo da parte della stazione appaltante.
Un dettaglio interessante è la specificazione riscontrabile nell'avviso pubblico per il PPP del cosiddetto 'perimetro dell'intervento' volto proprio a indicare lo spazio oltre il quale lo specifico operatore economico non è chiamato ad intervenire, perché competenza di un ulteriore soggetto (Figura 2).

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

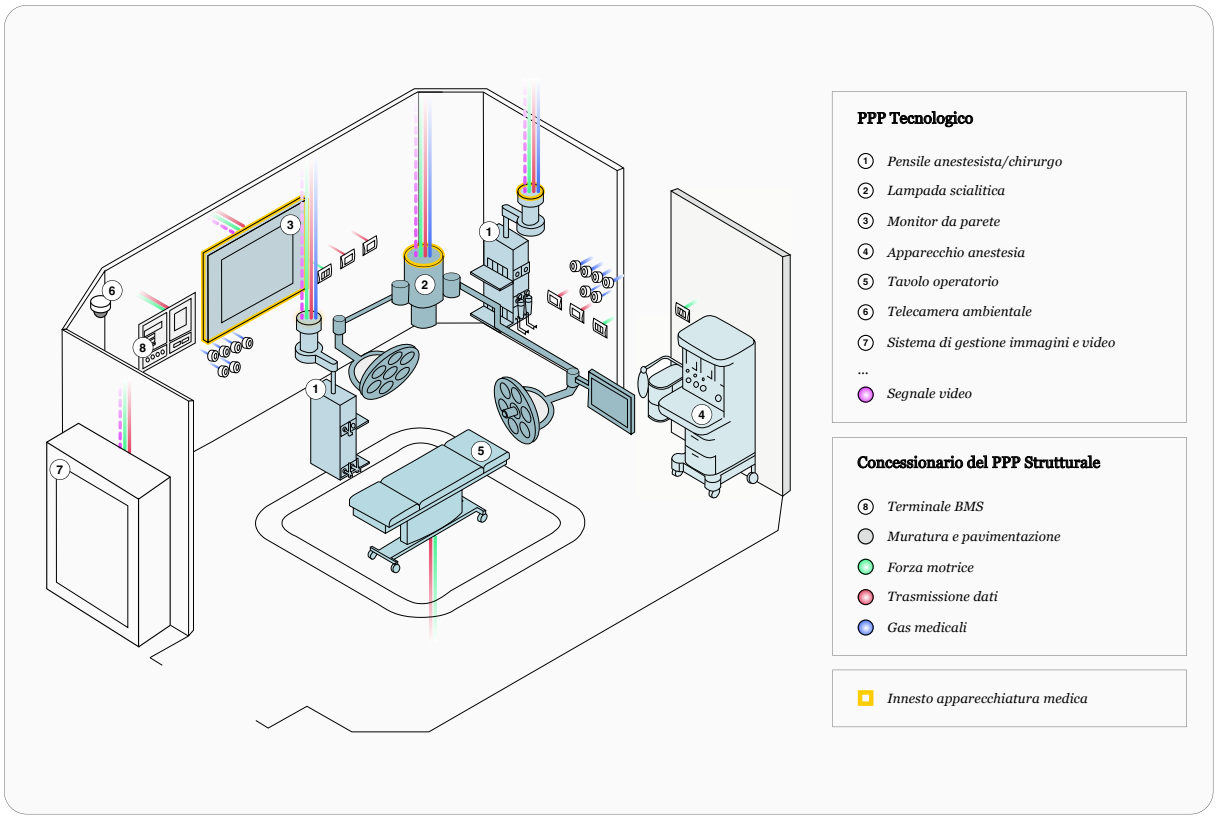


Figura 2 | Rappresentazione grafica del perimetro dell'intervento inserita nella proposta di PPP Tecnologico.
Fonte: elaborazione degli autori.

Nel caso specifico del Nuovo Gaslini, questo perimetro è infatti dovuto alla compresenza di altri operatori che lavorano sì sulla stessa struttura, ma ciascuno con specificità differenti.
Se i tre partenariati, Strutturale - Tecnologico e Logistico - possono sulla carta essere considerati come ben distinti e settorializzati, nella realtà delle cose insistono sullo stesso manufatto, devono rispettare un cronoprogramma condiviso (scadenze PNRR) e dipendono quindi ciascuno dallo stato di avanzamento dell'altro. È interessante quindi osservare l'esistenza di quella che può essere definita *interfaccia* che inevitabilmente richiede attenzione.
Gestire efficacemente questa interfaccia richiede strumenti di coordinamento, chiarezza nei ruoli e meccanismi di collaborazione strutturati, nonché un'efficace regia in grando di governare il processo e garantire la buona riuscita e lo sviluppo di benefici per ciascuna parte. L'interfaccia non va intesa soltanto come limite o divisione, ma anche come un'area comune sulla quale condividere e scambiare esperienza, metodologie di lavoro e approcci nell'ottica di un trasferimento continuo di conoscenze e competenze tra gli attori -pubblici o privati che siano- che vi insistono.
In questo senso, gli autori declinano il tema della *publicness* come ruolo di coordinamento dell'attore pubblico nello sviluppo di forme di collaborazione con il privato, ma anche tra il privato (nel caso di molteplici partenariati contemporaneamente attivi), a garanzia del successo del progetto e della disseminazione dei benefici per ciascun attore al tavolo e per la collettività tutta.
Questo è tanto più vero quanto si mettono in conto non solo le relazioni interne, tra i diversi partenariati, ma anche quelle esterne, ovvero quelle scaturite dalla realizzazione di un grande progetto che per forza di cose impatta sul contesto urbano nel quale si inserisce.
Interfacce esterne scaturiscono dalle collaborazioni con gli altri enti descritte nella sezione 3.2 e che, analogamente a quanto indicato nella proposta di PPP Tecnologico, possono essere rappresentate graficamente (Figura 3) e costituiscono un'opportunità per ciascuno degli attori coinvolti.

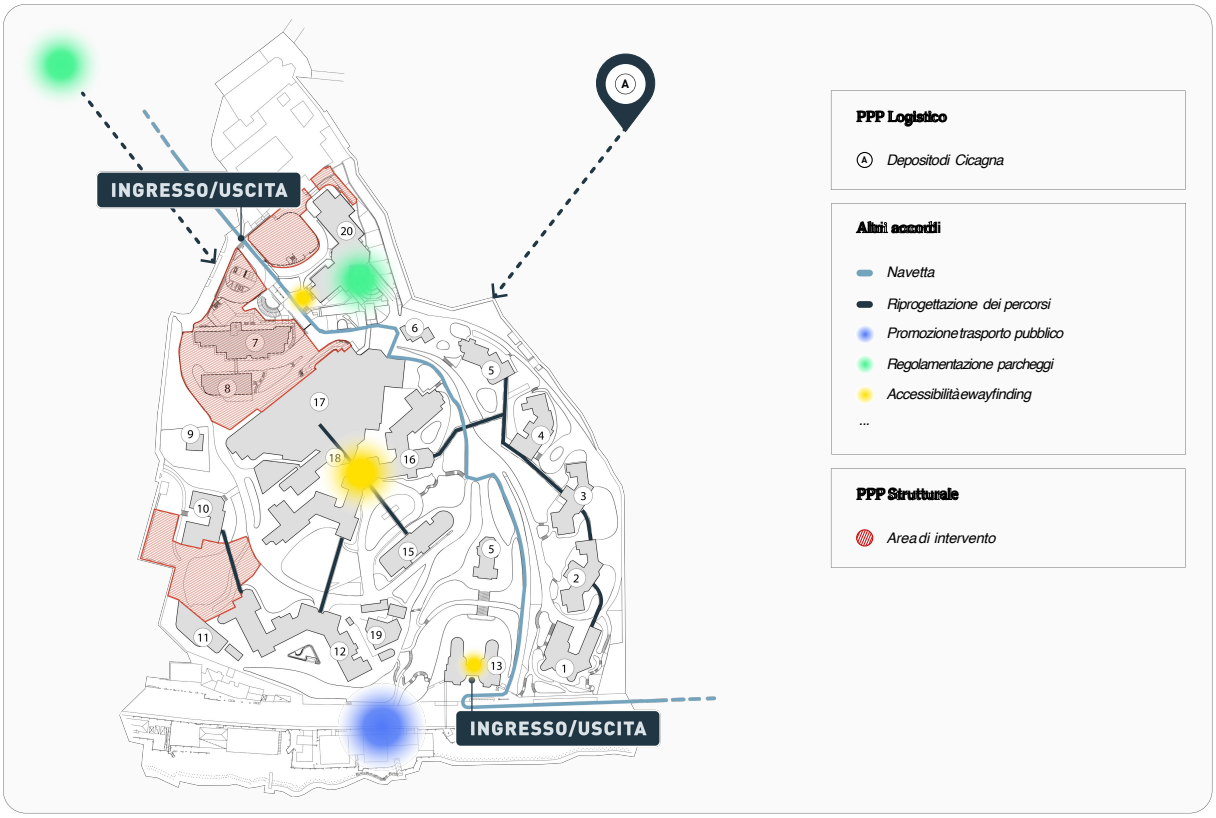


Figura 3 | Rappresentazione grafica delle interfacce 'esterne'. Descrizione degli attori coinvolti e delle loro relazioni spaziali. Fonte: elaborazione degli autori.

Con l'esperienza del Nuovo Ospedale Gaslini, l'Istituto sta affrontando un percorso di trasformazione che non si limita alla necessaria rifunzionalizzazione di un vecchio ospedale, ma coglie l'opportunità di applicare tecnologie innovative, miglioramento dell'accessibilità e rigenerazione urbana, grazie ad accordi e collaborazioni tra pubblico e privato, mettendo al tavolo professionisti, decisori, cittadini e operatori in un progetto lungimirante e orientato a alla trasformazione del quartiere in una Città della Salute aperta alla comunità.

5 | Conclusioni

Il presente contributo descrive l'esperienza del Nuovo Ospedale Gaslini di Genova nella collaborazione tra pubblico e privato per la realizzazione di opere a forte impatto sociale e urbano. L'integrazione tra istituzioni e operatori privati, attraverso il Partenariato Pubblico-Privato, può favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, generando valore per l'intera comunità.
La gestione coordinata di tre partenariati differenti, ma integrati -strutturale, tecnologico e logistico- descrive la possibilità di superare i tradizionali confini amministrativi attraverso una regia pubblica garante dell'interesse collettivo
L'opportunità di trasformare l'ospedale non riguarda soltanto l'adeguamento tecnologico e infrastrutturale, ma coinvolge temi legati all'accessibilità e alla trasformazione urbana nell'ottica di creazione di valore per l'intera comunità. Per affrontare un tema così ampio e complesso, l'Istituto ha avviato collaborazioni e tavoli di lavoro tra le proprie unità operative, altri enti e professionalità, con l'obiettivo di colmare le lacune conoscitive in ambiti trasversali alla mera gestione delle strutture sanitarie e sviluppare soluzioni innovative per la mobilità. In questo contesto, le forme di collaborazione si rivelano strumenti essenziali per consentire alle amministrazioni di intervenire su ambiti che esulano dal loro core-business, senza compromettere l'efficienza nei settori di competenza.
Il concetto di *publicness* emerge quindi come capacità di creare reti, superando rigidità e compartimenti stagni tipici della Pubblica Amministrazione. La gestione efficace delle interfacce che inevitabilmente scaturiscono richiede strumenti di coordinamento avanzati, chiarezza nei ruoli e meccanismi di collaborazione strutturati, ma è anche l'opportunità di scambio e trasferimento di conoscenze tra ciascun soggetto coinvolto.

Il contributo solleva interrogativi ancora aperti, proponendo una riflessione capace di stimolare il dibattito sulle forme di collaborazione pubblico-privato nelle opere pubbliche. L'obiettivo è ampliare la comprensione delle dinamiche collaborative per massimizzarne l'efficacia, gli impatti e la qualità degli interventi a beneficio dell'intera comunità, riconoscendo nella gestione delle interfacce tra diversi attori un ambito di ricerca e sperimentazione da continuare ad esplorare.
La sfida è ampliare e consolidare queste collaborazioni, affinché la realizzazione delle opere pubbliche non si limiti a rispondere a necessità contingenti, ma contribuisca a definire un modello di sviluppo integrato in grado di affrontare le sfide della transizione ecologica e digitale.

Riferimenti bibliografici

Brogaard, L. (2021). "Innovative outcomes in public-private innovation partnerships: a systematic review of empirical evidence and current challenges". *Public Management Review*, 23(1), 135–157. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1668473;PAGE:STRING:ARTICLE/CHAPTER

Bryson, J. M., Crosby, B. C., Stone, M. M. (2006). "The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature". *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 44–55. https://doi.org/10.1111/J.1540-6210.2006.00665.X

Campanini, F., Bruno Urbina E. N. (2025). "Strategie di mobilità come terapia per la dipendenza dall'automobile". In: Zazzi M., Coppola E. (a cura di, 2025), *Cammini*, Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU "Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano", Napoli, 12-14 giugno 2024, vol. 06, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

Cantiere Nuovo Gaslini. (n.d.). Retrieved September 18, 2025, from https://cantierenuovogaslini.gaslini.org/

Castelblanco, G., Guevara, J. (2022). "Building bridges: Unraveling the missing links between Public-Private Partnerships and sustainable development". *Project Leadership and Society*, 3, 100059. https://doi.org/10.1016/J.PLAS.2022.100059

De Matteis, F., Borgonovi, E., Notaristefano, G., Striani, F. (2025). "The contribution of public-private partnership (PPP) to sustainability: governance and managerial implications from a literature review". *Corporate Governance*, 25(1), 144–159. https://doi.org/10.1108/CG-03-2023-0103

Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (2023, 31 marzo) (Italia). Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, (77). https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-03-31eatto.codiceRedazionale=23G00044

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. (2014, 26 febbraio). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 94/65. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024

Dolla, T., Laishram, B. (2020). "Enhancing Sustainability in Public-Private Partnership Projects through Bid Selection Model". *Transportation Research Procedia*, 48, 3896–3907. https://doi.org/10.1016/J.TRPRO.2020.08.031

Gazzetta Ufficiale. (n.d.). Retrieved September 4, 2025, from https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-03-31eatto.codiceRedazionale=23G00044

Jørgensen, T. B., Bozeman, B. (2007). "Public Values". *Administration e Society*, 39(3), 354–381. https://doi.org/10.1177/0095399707300703

Meynhardt, T. (2009). "Public Value Inside: What is Public Value Creation?". *Intl Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219. https://doi.org/10.1080/01900690902732632

mobilità-sostenibile - Cantiere Nuovo Gaslini. (n.d.). Retrieved September 18, 2025, from https://cantierenuovogaslini.gaslini.org/mobilita-sostenibile/

Vecchi, V., Casalini, F., Cusumano, N., Leone, V. M. (2020). "PPP in Health Care—Trending Toward a Light Model: Evidence From Italy". *Public Works Management & Policy*, 25(3), 244–258. https://doi.org/10.1177/1087724X20913297

Vecchi, V., Leone, V. (2023). "Creare partnership pubblico privato : policy, contratti e metodologie". Egea. https://iris.unibocconi.it/handle/11565/4055471

Insediamenti logistici in Lombardia: sviluppi normativi, impatti territoriali e prospettive di governance multilivello

Alessandro Maisano
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *alessandro.maisano@mail.polimi.it*

Stefano Salata
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *stefano.salata@polimi.it*

Silvia Ronchi
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *silvia.ronchi@polimi.it*

Abstract
Il settore logistico ha assunto un ruolo centrale nei processi di sviluppo economico e sociale, determinando profonde trasformazioni territoriali e insediative. In Lombardia, tra il 1999 e il 2024, la crescente domanda di spazi logistici ha determinato un rilevante consumo di suolo, concentrato soprattutto in contesti meno urbanizzati e rurali, seppur altamente accessibili, nei quali gli impatti trasformativi risultano più incisivi. Tale dinamica, alimentata dalla finanziarizzazione del *real estate* logistico, ha generato criticità quali dispersione insediativa, incremento dei flussi veicolari, frammentazione ecologica e perdita di servizi ecosistemici, oltre a produrre significativi impatti sui bilanci degli enti locali, con effetti potenzialmente distorsivi a favore di nuove espansioni. A livello regionale si registra, inoltre, un disallineamento spaziale tra le esigenze localizzative delle imprese e la disponibilità di grandi ambiti dismessi. Le recenti innovazioni normative (LR 18/2019 e LR 15/2024) introducono strumenti utili, ma non risolvono alcune criticità strutturali, lasciando agli enti locali un'eccessiva discrezionalità decisionale che alimenta un modello di *governance* frammentato. A tal proposito si propone l'adozione di un modello di *governance* multilivello e contrattuale, capace di indirizzare le trasformazioni verso aree prioritarie e di garantire misure di mitigazione e compensazione efficaci, con l'obiettivo di coniugare competitività economica, tutela ambientale e sostenibilità territoriale.

Parole chiave: transport & logistics, urbanization, tools and techniques

1 | Logistica e pianificazione territoriale: tendenze e criticità emergenti

Situato tra la produzione e il consumo, il settore logistico ha storicamente rivestito un ruolo cruciale nello sviluppo economico nazionale e regionale, impattando in maniera significativa sulla produttività e sulla competitività dei sistemi economici. Nel corso degli ultimi decenni, in particolare, è stata registrata una costante crescita del settore, concretizzatasi sia in termini economici, sia in forme di riorganizzazione territoriale delle infrastrutture e delle imprese. In risposta ai processi globalizzativi e alla crescente domanda di movimentazione delle merci alla scala globale, il settore ha subito profonde trasformazioni, connotate da un incremento dell'automazione, da una crescente digitalizzazione dei processi e dall'adozione di modelli logistici sempre più integrati (Mariotti 2015).

A partire dagli anni Cinquanta del Novecento, infatti, si assiste ad un processo di mutamento radicale, caratterizzato da cinque fenomeni principali: l'affermazione di un'economia *consumer-oriented*, la diffusione dei sistemi informativi, la riduzione di barriere e costi di trasporto, la frammentazione globale delle catene produttive e l'adozione di innovazioni logistiche come la "containerizzazione" e il trasporto *Roll-on/Roll-off*. Tale dinamica di sviluppo è, inoltre, accelerata a seguito della crisi pandemica, la quale ha impattato fortemente sui modelli di consumo e, di conseguenza, sul funzionamento delle catene di approvvigionamento (Creazza et al. 2012; Romeo and Cavacece 2021).

La proliferazione delle imprese logistiche, inoltre, è stata sostenuta da dinamiche di finanziarizzazione dell'immobiliare, favorendo la realizzazione diffusa di nuovi insediamenti in grado di rispondere alle mutate esigenze del settore (Raimbault 2022; Raimbault and Heitz 2024). Infatti, i grandi investimenti nel *real estate*

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

logistico si sono concentrati in specifici contesti macroregionali, caratterizzati da elevate condizioni di accessibilità infrastrutturale e competitività economica. Si tratta, ad ogni modo, di un fenomeno relativamente recente. Il caso della società finanziaria Blackstone è emblematico: nel 2007 il portafoglio globale nel settore del real estate logistico rappresentava meno dell'1% del totale degli investimenti immobiliari, mentre nel 2024 ha raggiunto circa il 40% ("Building the Future," n.d.). Anche in Europa e in Italia si osserva una dinamica analoga, con consistenti flussi di capitale attratti da un comparto percepito come a basso rischio e in grado di garantire rendimenti relativamente elevati, sostenuti dalla crescente domanda di spazi logistici. Analisi condotte dal World Capital Group ("WCG - World Capital Group" n.d.) riportano la crescita degli investimenti nell'immobiliare logistico. Nel 2023, infatti, il settore logistico ha assorbito capitale equivalente a circa 1,7 Miliardi di euro. Tale somma rappresenta il 27 % del volume totale di mercato, consolidando la posizione da leader nelle asset class del settore real estate italiano. Il mercato logistico in Italia si distingue per i suoi alti rendimenti rispetto alla media europea, con percentuali che raggiungono il 5,25 % rispetto al 4,40 % in Europa. Questo rende l'Italia particolarmente interessante in un contesto economico caratterizzato da bassi rendimenti su altri asset tradizionali ("Investing in logistics real estate today," 2024). A tal proposito, il mercato del Nord Italia risulta particolarmente interessato da questa dinamica: qui la forte domanda di spazi logistici si è confrontata con uno stock immobiliare obsoleto dal punto di vista prestazionale, determinando una significativa crescita degli investimenti in nuovi insediamenti logistici.

Tuttavia, nonostante il settore logistico sia di fondamentale importanza per lo sviluppo economico nazionale e regionale, tale dinamicità ha comportato rilevanti implicazioni urbanistiche e ambientali. La logistica ha generato impatti sul traffico veicolare, inquinamento atmosferico, consumo di suolo, impatti paesaggistici, inefficienze insediative e perdita di servizi ecosistemici. Il cosiddetto "*sprawl* logistico", ovvero un fenomeno di progressiva suburbanizzazione e dispersione di tali trasformazioni (Dablanc 2014), ha conseguenze rilevanti per il sistema infrastrutturale e della mobilità, ma è emerso, inoltre, il crescente contributo al consumo di suoli liberi, non edificati (Dell'Oca et al. 2024; Ronchi et al. 2023). Oltre a tali questioni, la dispersione logistica comporta sfide legate alla pianificazione dei servizi e alla pressione sui tessuti abitativi, entrambe dovute alla dimensione delle trasformazioni e alla loro localizzazione in contesti meno densamente popolati.

Nonostante ciò, le specificità del settore non sono state adeguatamente distinte da quelle delle funzioni commerciali o industriali, risultando in un'inadeguata *governance* delle trasformazioni e delle esternalità da esse prodotte (Charters-Gabanek et al. 2024).

La difficoltà, soprattutto a livello di pianificazione locale, nel comprendere e gestire le trasformazioni logistiche e i relativi impatti appare strettamente connessa ai limiti più generali nel governo dei settori riconducibili alle cosiddette geografie operazionali (Brenner and Katsikis 2020). Con questa espressione si intendono configurazioni spaziali complesse, plasmate dall'interazione tra infrastrutture, reti produttive, flussi materiali e immateriali, che ridefiniscono i rapporti tra spazi urbani, periurbani e rurali. Settori come quello energetico e digitale, insieme alla logistica, si pongono oggi come *megatrend* globali che necessitano di essere governati con particolare attenzione. A fronte di tali dinamiche, tuttavia, la pianificazione territoriale sembra non aver saputo rispondere in maniera adeguata, indirizzando le trasformazioni e governando gli impatti ad esse legati.

2 | Logistica in Lombardia: dinamiche spazio-temporali e impatti trasformativi

Tra il 2006 e il 2023, ISPRA (2024) segnala come, a livello nazionale, il consumo di suolo dovuto ad insediamenti logistici abbia raggiunto i 5.606 ettari: un'espansione in gran parte dovuta ai mutamenti nei modelli B2B, nel funzionamento della grande distribuzione e all'e-commerce.

Guardando al caso lombardo, ricerche pregresse (Dell'Oca et al. 2024) evidenziano come, tra il 1999 e il 2024, il settore logistico ha comportato un consumo di suolo pari a circa 2040 ha, equivalenti a circa il 2,5 % del consumo totale nel periodo e a circa il 10,5% del consumo dovuto a funzioni "produttive" (ovvero industriali, artigianali, logistiche, commerciali).

Nonostante il settore logistico non costituisca (nei 25 anni oggetto di studio) uno dei principali fattori di consumo alla scala regionale, esso è caratterizzato da forti dinamiche di concentrazione subregionale. Infatti, in alcune delle province collocate nella parte meridionale della Regione, la logistica arriva a contribuire per oltre il 5% del totale del consumo (Lodi e Pavia) e attorno a circa il 25% del consumo "produttivo" provinciale (Mantova e Pavia).

Guardando alla distribuzione delle trasformazioni logistiche avvenute nel territorio lombardo durante il periodo di osservazione, si riconosce una forte relazione con i principali assi della rete viaria su gomma (Fig.

1). Tuttavia, il maggiore impatto in termini di consumo di suolo si è verificato in tre specifici contesti: a sud e sud-est di Milano, nella bassa bergamasca e nel Mantovano (Fig. 2). Al contrario, rimangono sostanzialmente esclusi da tale dinamica i territori alpini, più remoti e meno urbanizzati.

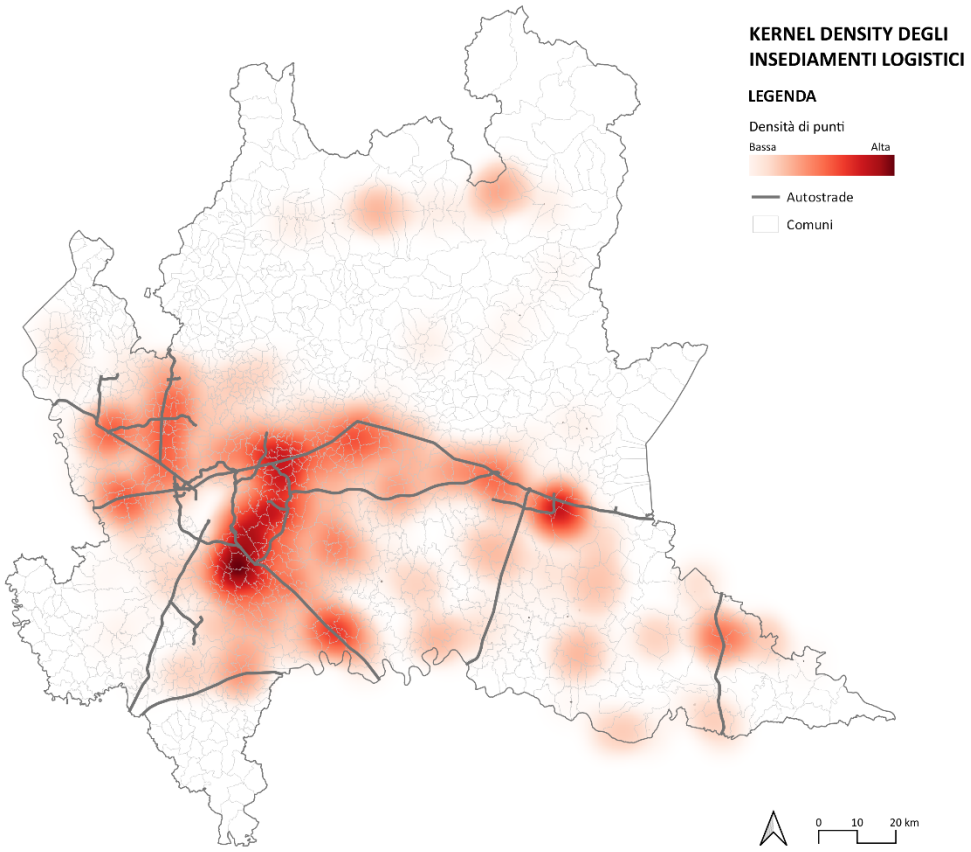


Figura 1 | Densità delle trasformazioni logistiche avvenute nel periodo '99-'24 in relazione alla rete autostradale lombarda. Fonte: elaborazione degli autori.

Rilevante è, inoltre, il verificato incremento del tasso di consumo di suolo realizzatosi nel periodo post-pandemico in tali territori, dovuto in parte anche ad una progressiva crescita dimensionale degli insediamenti. I territori collocati nella parte meridionale della Regione sono oggi spesso connotati da una forte specializzazione agricola, da importanti presenze naturalistico-ambientali e da una limitata densità insediativa. Si tratta, quindi, di porzioni di territorio che, a differenza della cosiddetta "pianura asciutta" lombarda, non sono state storicamente interessate da intensi processi di industrializzazione, ma che oggi affrontano significative pressioni urbanizzative dovute alla domanda di spazi logistici. Pertanto, l'impatto trasformativo risulta maggiore in tali contesti. Contesti in cui, inoltre, vi è una maggiore concentrazione di insediamenti logistici di grandi dimensioni.
Inoltre, date le specifiche esigenze delle imprese − in particolare l'accessibilità alle reti (archi e nodi) del trasporto globale, la necessità di ampi spazi e la relativa prossimità ai principali centri di produzione e consumo − è ipotizzabile che la domanda localizzativa in queste aree rimanga stabile anche in futuro, con effetti duraturi sul territorio e sul paesaggio, oltre che sulla potenziale perdita di servizi ecosistemici.
Ad ogni modo, è opportuno sottolineare come, nei contesti caratterizzati da una forte domanda di logistica, manchi spesso una chiara "clusterizzazione" spaziale degli insediamenti. Tale condizione è in larga parte riconducibile all'assenza di strategie di pianificazione sovracomunale mirate, che ha lasciato ampia discrezionalità decisionale ai singoli enti comunali.
Sebbene gli impatti di questi insediamenti siano ampiamente documentati, la loro dimensione genera entrate significative per i bilanci locali. Ciò riguarda in particolare i comuni meno popolosi (nei quali spesso si concretizzano gli investimenti in logistica) dove il contributo derivante da un singolo insediamento logistico può raggiungere livelli molto elevati, talvolta equivalenti o persino superiori al totale delle entrate comunali annue. Questa dinamica ha, almeno in parte, favorito forme di dispersione insediativa − seppur circoscritte

a specifici contesti territoriali − alimentate dall'attrattività di tali risorse straordinarie. Ne deriva una proliferazione degli interventi di adeguamento infrastrutturale (ad esempio tramite bretelle o rotonde), una progressiva frammentazione ecologico-ambientale e, inoltre, il consolidamento di un potenziale *bias* pro-espansivo, in contrasto con la finitezza della risorsa suolo (Pileri 2010).

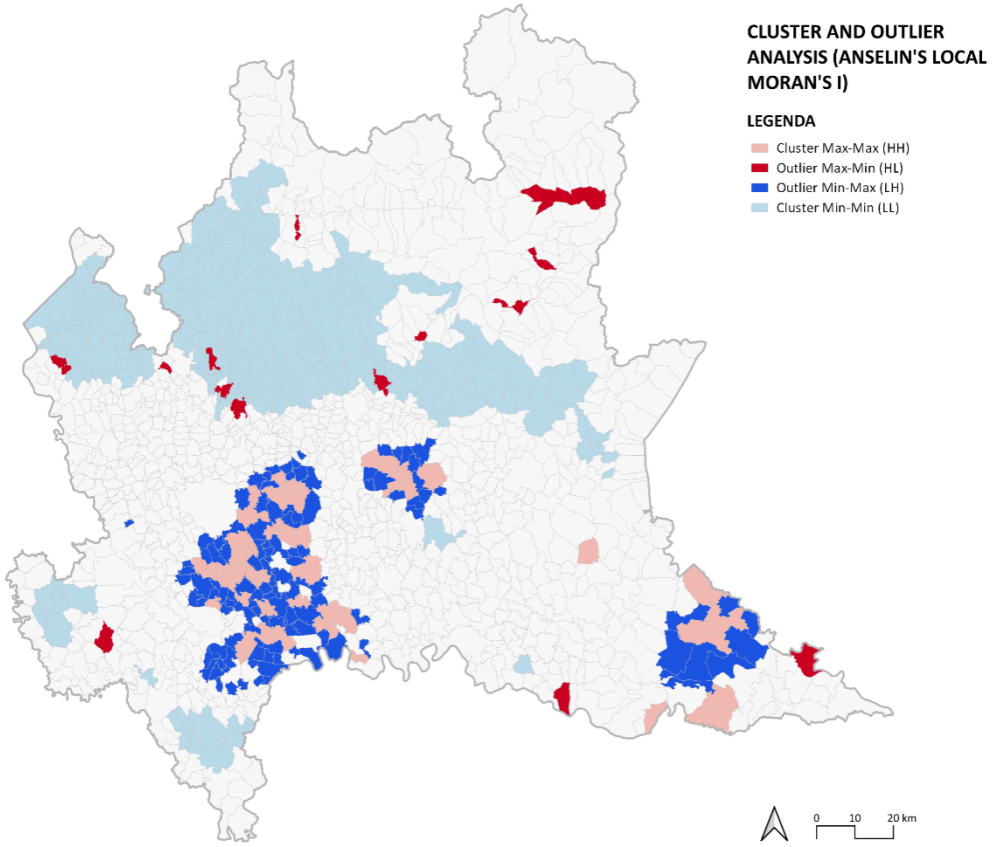


Figura 2 | *Hot-spots* e *cold-spots* del consumo di suolo dovuto ad insediamenti logistici, su base comunale. Emergono tre principali contesti territoriali: l'est e il sud-est milanese, la bassa bergamasca e il Mantovano. Fonte: elaborazione degli autori.

3 | Sviluppi normativi e modelli di governance

A fronte di tale dinamica, pertanto, Regione Lombardia ha intrapreso un lungo processo di revisione normativa, di cui la LR 15/2024 ne rappresenta l'espressione più recente. Essa, infatti, è volta specificamente a governare le trasformazioni logistiche, introducendo un meccanismo di determinazione della rilevanza sovracomunale e di definizione, da parte delle province, di superfici idonee ad ospitare la funzione logistica. Pertanto, superata la soglia dimensionale dei 3 ha di "superficie operativa" – sostanzialmente equiparabile alla superficie impermeabilizzata – gli insediamenti logistici dovranno essere realizzati all'interno di cosiddetti "ambiti idonei". Tali ambiti dovranno essere definiti dalle Province e dalla Città Metropolitana, sulla base dei criteri e principi definiti nella DGR XII/3377.

Tale legge regionale si somma alle modifiche al quadro normativo derivanti dalla LR 18/2019. Essa ha specificato che, all'interno del Documento di Piano (strumento con carattere struttural-strategico nel contesto della pianificazione locale lombarda), dovrà essere data priorità alla rigenerazione delle aree dismesse per la realizzazione degli interventi di logistica, anche attraverso incentivi volumetrici e fiscali. Oltre a ciò, è stato limitato il cambio di destinazione d'uso da funzione diversa a quella logistica per interventi con una superficie territoriale maggiore ai 5000 mq, così come avviene per le cosiddette Grandi Strutture di Vendita. Infine, è stata introdotta una maggiorazione percentuale del 50% sul contributo relativo al costo di costruzione per ogni intervento logistico. In tal senso, è stata incrementato l'onere a carico degli operatori e, al contempo, le entrate comunali derivanti da tali trasformazioni.

Come già evidenziato, questo aspetto può aver esercitato effetti distorsivi su un fenomeno già consolidato in Italia, rendendo tali trasformazioni ancora più attrattive. In generale, il processo di innovazione normativa

affronta solo in parte le criticità connesse all'assenza di una governance sovralocale degli insediamenti logistici. Inoltre, va sottolineato come gli enti locali dispongano spesso di strumenti limitati per valutare in modo adeguato gli impatti di tali interventi, a causa della carenza di risorse, di competenze specifiche e della natura prevalentemente comunale della loro scala di riferimento (Paolillo 2017). In questo contesto, le misure compensative risultano non sempre efficaci: anche in presenza di maggiori oneri a carico degli operatori, tali risorse restano comunque vincolate alla capacità di spesa dei singoli comuni e ai rispettivi confini amministrativi. Ne deriva una gestione frammentata e parziale, in assenza di strumenti valutativi e operativi adeguati a governare impatti che, per natura e dimensione degli insediamenti, si espandono oltre i limiti comunali.
Sulla base di tale evidenza, si propone un approccio integrato per la valutazione degli impatti derivanti da trasformazioni di dimensioni significative, anche attraverso l'adozione di un modello maggiormente "contrattuale"(Gaeta, 2021), multilivello e aperto. Un modello analogo è già stato sperimentato in Lombardia per la *governance* delle trasformazioni delle Grandi Strutture di Vendita, il quale costituisce una valida alternativa alla mera distinzione binaria tra aree idonee e non idonee. Tale approccio consentirebbe di valutare in maniera approfondita le condizioni ottimali per la localizzazione degli insediamenti, superando i limiti e la rigidità degli strumenti di pianificazione locale e riducendo le esternalità negative derivanti da un'eccessiva discrezionalità decisionale.

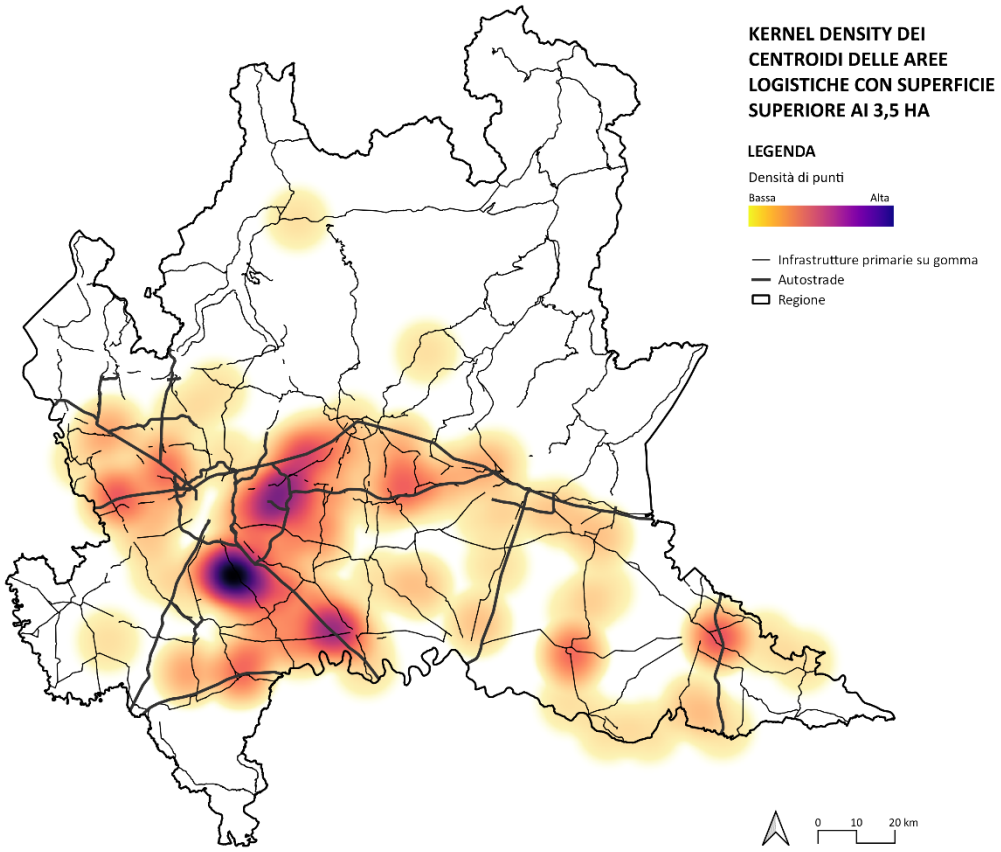


Figura 3 | Densità delle aree logistiche che hanno consumato suolo in Lombardia tra il 1999 e il 2024, con superficie maggiore ai 3,5 ha. Fonte: elaborazione degli autori.

La governance regionale attiva dovrebbe dunque garantire non solo un maggiore controllo sulle scelte localizzative, ma anche sulla definizione delle misure mitigative e compensative che accompagnano tali trasformazioni. Ciò richiede una forte regia pubblica della trasformazione, sostenuta da un processo di copianificazione sia verticale (tra diversi livelli istituzionali) sia orizzontale (tra enti, parti sociali e privati). In questo quadro, risulterebbe ancor più necessaria la definizione di una strategia a scala regionale, alla quale farebbero riferimento la Regione stessa, le Province interessate, il Comune direttamente coinvolto, i Comuni del bacino di traffico e contermini, le parti sociali e i soggetti privati nel caso di importanti trasformazioni.

Data la relativa flessibilità in termini localizzativi della logistica, entro contesti definiti sulla base di criteri di accessibilità, risulta possibile negoziare la collocazione effettiva delle trasformazioni, orientandola verso aree prioritarie. In tal senso, procedure semplificate e tempi decisionali più rapidi potrebbero costituire strumenti di incentivo per favorire la localizzazione delle nuove infrastrutture logistiche nelle aree già individuate come strategiche e prioritarie.
Tale approccio assume un'importanza ancor maggiore se si considera che il disallineamento spaziale tra la domanda localizzativa per gli spazi logistici e l'attuale stock di aree dismesse di superficie rilevante. Guardando alle figure 3 e 4, si evince come le due geografie risultino solo parzialmente sovrapponibili. Ciò significa che le aree disponibili per il riuso raramente coincidono con le zone di maggiore domanda logistica. Questa discrepanza rende illusorio confidare esclusivamente nella rigenerazione di ambiti dismessi come strategia principale per contenere gli impatti territoriali. Le opportunità concrete di riuso rappresentano infatti solo una quota ridotta rispetto alla domanda complessiva. Di conseguenza, appare necessario adottare una valutazione integrata degli impatti delle trasformazioni logistiche, che non si limiti alla mera disponibilità di aree dismesse o alla semplice valutazione dell'estensione spaziale degli insediamenti.

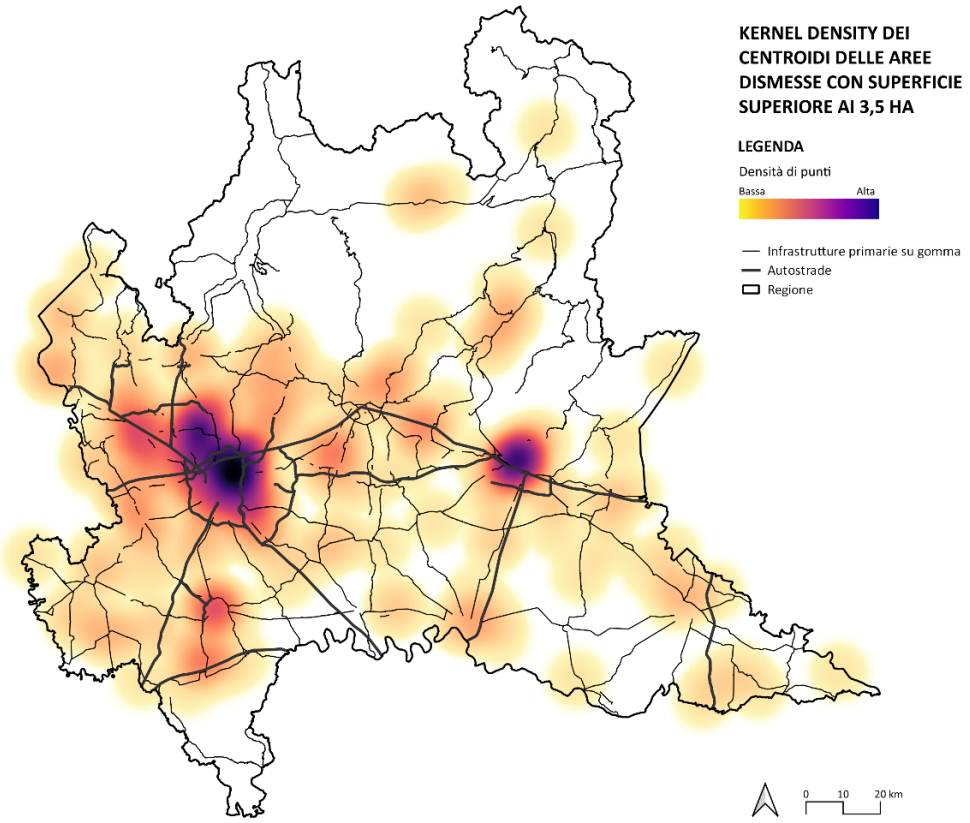


Figura 4 | Densità delle aree dismesse in Lombardia con superficie maggiore ai 3,5 ha. Fonte: elaborazione degli autori su dati LabPPTE (Politecnico di Milano), anno 2022.

4 | Conclusioni

L'analisi del contesto lombardo evidenzia come lo sviluppo della logistica abbia comportato significativi impatti territoriali. La forte domanda di spazi logistici, combinata con la presenza di uno stock immobiliare spesso obsoleto e con un disallineamento spaziale tra la domanda localizzativa e la disponibilità di aree dismesse, ha determinato una crescita degli investimenti prevalentemente orientata verso interventi su *greenfields*. L'assenza di strumenti valutativi adeguati, insieme ad una forte attrattività delle trasformazioni per le finanze locali e ad un'eccessiva discrezionalità decisionale da parte degli enti comunali, hanno comportato una dispersione di tali insediamenti.
Pertanto, viene suggerita l'adozione di un modello di governance maggiormente integrato, flessibile e multilivello, volto a orientare le scelte localizzative verso aree prioritarie e a mitigare le esternalità negative prodotte. Un modello contrattuale e coordinato, che preveda una forte regia da parte della Regione e la copianificazione insieme a Province, Comuni, parti sociali e operatori privati, consentendo di orientare e

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

incentivare le scelte localizzative verso aree prioritarie, mitigando gli effetti negativi della discrezionalità decisionale e della rigidità degli strumenti di pianificazione locale.
Nel contesto lombardo, caratterizzato da una tendenza della logistica a insediarsi in aree storicamente meno soggette a trasformazioni produttive e contraddistinte da una limitata disponibilità di ampi spazi dismessi, risulta imprescindibile sviluppare una valutazione integrata e di lungo periodo dei costi e benefici delle diverse opzioni localizzative, finalizzata all'adozione di strategie capaci di tutelare e valorizzare le preesistenze territoriali.

Attribuzioni

AM: Concettualizzazione, scrittura del testo, revisione della letteratura, definizione della metodologia, gestione e cura dei dati, analisi formale, visualizzazione dei risultati, interpretazione dei dati.
SS: Concettualizzazione, supervisione, scrittura del testo, definizione della metodologia, interpretazione dei dati, acquisizione fondi, coordinamento.
SR: Concettualizzazione, supervisione, scrittura del testo, definizione della metodologia, interpretazione dei dati, acquisizione fondi, coordinamento.

Riferimenti bibliografici

Brenner N., Katsikis N. (2020), *Operational Landscapes: Hinterlands of the Capitalocene*, Architectural Design, n. 90, pp. 22–31.

Charters-Gabanek K., Raimbault N., Hall P.V. (2024), "Logistics and Urban Planning: A Review of Literature", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 44.

Creazza A., Curi S., Dallari F. (2012), *Il mercato logistico in Lombardia: trasformazioni in atto e scenari evolutivi*, Liuc Papers, n. 251, pp. 1–31.

Dablanc L. (2014), "Logistics Sprawl and Urban Freight Planning Issues in a Major Gateway City", in Gonzalez-Feliu J., Semet F., Routhier J.-L. (eds.), *Sustainable Urban Logistics: Concepts, Methods and Information Systems*, Springer, Berlin, Heidelberg, pp. 49–69.

Gaeta L. (2021), *Urbanistica contrattuale: criteri, esperienze, precauzioni*, Collana del DAStU, FrancoAngeli, Milano.

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2024), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2024*, Ispra.

Mariotti I. (2015), *Transport and Logistics in a Globalizing World: A Focus on Italy*, SpringerBriefs in Applied Sciences and Technology, Springer International Publishing, Cham.

Paolillo P.L. (2017), "Un attrezzo che non giudica la sostenibilità dei piani: ecco cos'è la valutazione ambientale in Lombardia", *Territorio*, n. 80, pp. 140–150.

Pileri P. (2010), "Suolo, oneri di urbanizzazione e spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica", *Territorio*, n. 51, pp. 88–92.

Raimbault N. (2022), "Outer-suburban politics and the financialisation of the logistics real estate industry: The emergence of financialised coalitions in the Paris region", *Urban Studies*, vol. 59, pp. 1481–1498.

Raimbault N., Heitz A. (2024), "Logistics Urbanization, Between Real Estate Financialization and the Rise of Logistics Urban Planning", in *Globalization and Dynamics of Urban Production*, John Wiley & Sons, Ltd, pp. 73–103.

Romeo E., Cavacece Y. (2021), "Boom dell'e-commerce: la smart city per la riorganizzazione della logistica urbana", *Rivista di Studi Politici*, vol. 33, pp. 163–180.

Ronchi S., Salata S., Arcidiacono A., Peccol E. (2023), "The impact of land taken by logistics in two Italian regions", *TeMA - Journal of Land Use Mobility and Environment*, pp. 523–544.

Sitografia

Building the Future: Megatrends and Investment Themes, disponibile su Blackstone, Insights, Building the Future: Megatrends and Investment Themes
https://www.blackstone.com/insights/article/building-the-future-megatrends-and-investment-themes/

Coima, disponibile su Coima, Home Page
https://coima.com/it/homepage

Investing in logistics real estate today, disponibile su Akno Group
https://aknogroup.com/en/2024/12/11/investing-in-logistics-real-estate/

WCG - World Capital Group, disponibile su WCG - World Capital Group, Home Page
https://www.worldcapital.it/

Esperienze. Publicness di fronte alle transizioni

Nuovi territori e processi della *digital economy*: i Data Center nell'area metropolitana milanese

Alice Franchina
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *calice.franchina@polimi.it*

Cristiana Mattioli
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *cristiana.mattioli@polimi.it*

Abstract
L'articolo indaga alcune implicazioni della recente realizzazione di Data Center sul territorio dell'area metropolitana milanese, esplorando la natura degli attori e delle loro relazioni, le specificità dei processi negoziali e gli effetti di un fenomeno in rapida crescita e dal forte impatto territoriale. In particolare, la ricerca si interroga su una serie di elementi che mettono in luce una complessa articolazione della *publicness* nel governo del territorio, all'incrocio tra transizione digitale ed ecologica.

Parole chiave: digitalization, governance, infrastructures

1 | Data Center e territori

Il presente contributo analizza ed espone alcuni temi critici relativi agli effetti del recente incremento sul territorio italiano di strutture dedicate a Data Center (DC), con particolare riferimento all'area metropolitana di Milano. L'articolo presenta parte degli esiti di ProdAction, progetto di ricerca pilota di CRAFT (Centro di competenze per territori anti-fragili) del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, che indaga gli impatti territoriali della *digital economy* con l'obiettivo di contribuire alla stesura di politiche "anti-fragili", ovvero che aiutino i territori a rispondere in maniera proattiva alle situazioni di incertezza. ProdAction ambisce a costruire, sulla base delle evidenze scientifiche e dell'ascolto dei diversi soggetti coinvolti, conoscenze e strumenti utili ai legislatori e alle amministrazioni locali per prendere decisioni future nell'interesse pubblico, in maniera informata e consapevole. Per queste ragioni adotta un approccio di ricerca che unisce all'approfondimento della letteratura e all'analisi territoriale, una modalità collaborativa di coinvolgimento degli stakeholder attraverso diversi strumenti: tavoli di confronto e interviste con enti locali, progettisti, operatori, associazioni di categoria hanno, infatti, costituito parte integrante delle riflessioni qui di seguito presentate.

In anni recenti anche gli studi urbani hanno cominciato a interrogarsi sugli effetti territoriali del digitale e delle economie connesse. Si tratta di studi che si inseriscono in un panorama più ampio di riflessioni sulle nuove forme di capitalismo e sulle relative ricadute spaziali: l'emergere della nozione di *platform capitalism* (Srnicek, 2017) che ha messo in luce la centralità dei dati gestiti dalle "piattaforme" nei meccanismi contemporanei di creazione del capitale; il riconoscimento dell'interconnessione tra estrazione di valore, logistica e finanza e la centralità del territorio come materia necessaria allo sviluppo e scenario costellato degli effetti dell'estrazione capitalista (Mezzadra e Nielsen, 2019); fino poi alle riflessioni sulla natura di questi nuovi territori, sia nella declinazione di Brenner e Katsikis (2020) che individuano e descrivono le cosiddette "geografie operazionali", sia nella recente definizione di *platform urbanism* (Barns, 2020) che esplora le sfide associate a uno sviluppo urbano indissolubilmente legato alla predominanza delle piattaforme digitali. In questo quadro di analisi ad ampio raggio, diversi studiosi hanno, inoltre, approfondito l'emergere delle *big tech* come attori protagonisti indiscussi del panorama non solo economico, ma anche politico: il possesso di dati digitali, la gestione di servizi chiave per individui, imprese, Stati, unite alla disponibilità di grandi capitali finanziari, li ha resi soggetti centrali nei processi decisionali e, dunque, anche nelle scelte urbane (Carr e Hesse, 2022; Cuppini et al., 2022).

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Una manifestazione plastica della pervasività delle piattaforme digitali è la diffusione di DC sul territorio italiano, che oggi sperimenta processi in corso da circa 15-20 anni in altri contesti globali. I DC sono edifici dedicati all'archiviazione e al processamento di dati necessari al funzionamento dei servizi digitali, oggi alla base del vivere quotidiano di individui, istituzioni, imprese. Nell'ultimo quinquennio la realizzazione di queste strutture in Italia ha vissuto un boom, derivante da una serie di fattori: la preferenza delle imprese a mantenere i dati sul territorio nazionale per questioni di sicurezza, l'avvento dell'intelligenza artificiale (IA) che richiederà sempre maggiori capacità di calcolo, uniti alla quasi "saturazione" di altre aree europee (la zona FLAP-D – Francoforte, Londra, Amsterdam, Parigi e Dublino) dal punto di vista energetico e di terreni disponibili. Per queste ragioni, l'Italia è oggi uno dei mercati europei emergenti, insieme a Spagna, Polonia, paesi scandinavi.

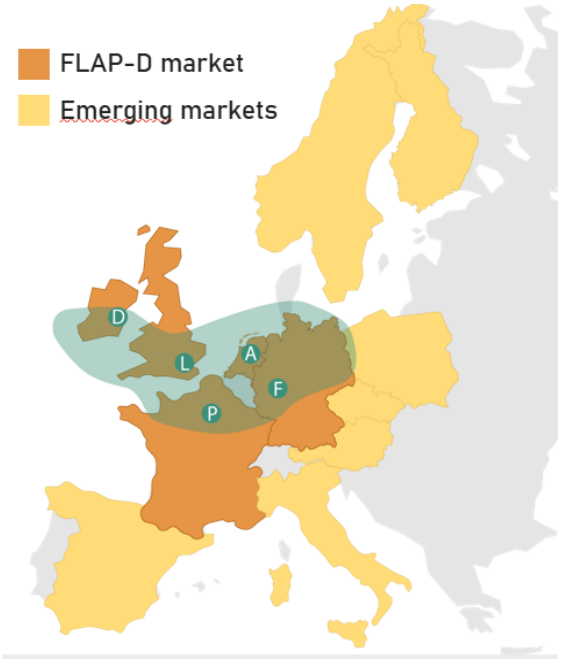


Figura 1 | L'area FLAP e i mercati emergenti nel settore Data Center.
Fonte: elaborazione delle autrici.

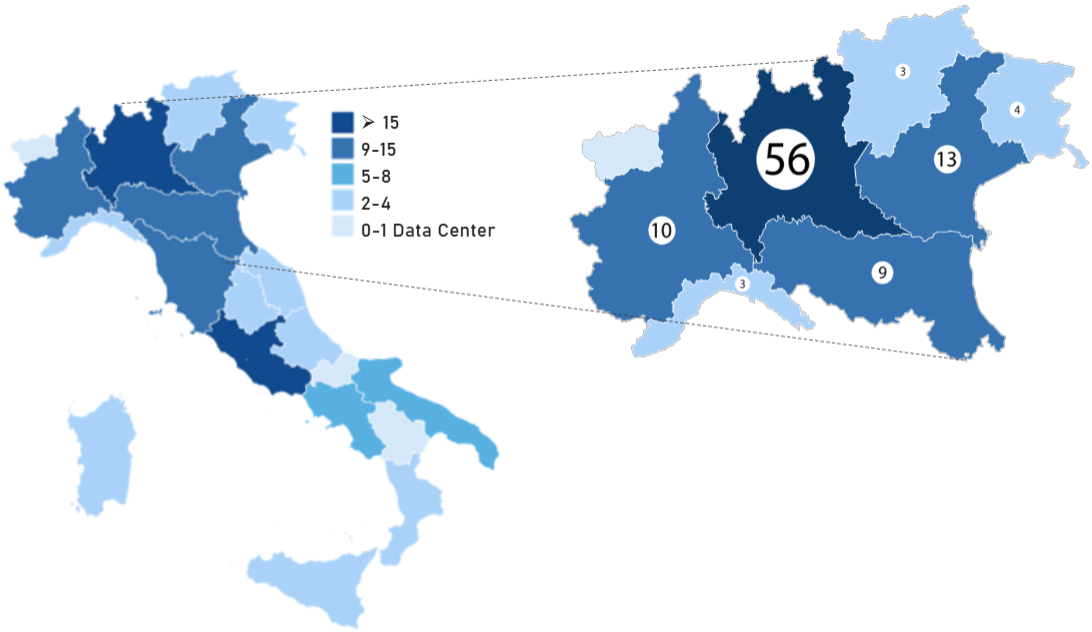


Figura 2 | Presenza di Data Center nelle regioni italiane e focus sul Nord Italia.
Fonte: elaborazione delle autrici su dati da Datacentermap.com

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Una prima analisi geografica restituisce però un quadro tutt'altro che omogeneo della distribuzione dei DC sul territorio nazionale: gli impianti si concentrano fortemente in alcune aree che uniscono buone caratteristiche geografiche e infrastrutturali ad attrattività imprenditoriale. Milano e Roma rappresentano, infatti, oggi i maggiori hub digitali del nostro Paese e stanno già conoscendo consistenti e rapidissimi processi di localizzazione di DC, con previsioni di crescita esponenziale nei prossimi anni. La Lombardia e, in particolare, l'area di Milano emergono decisamente anche rispetto a Roma, per numero e concentrazione di impianti, con la sola area metropolitana che presenta 22 strutture, raccoglie circa il 15% del totale dei DC italiani[1], corrispondente però al 47% della potenza in termini di MW [2] (dato che misura la massima potenza elettrica che un DC può consumare per operare).
Il territorio della pianura lombarda, e in particolare l'area milanese, ha già sperimentato negli ultimi decenni altri massivi e repentini fenomeni di localizzazione di grandi piattaforme, in particolare i centri commerciali prima e gli impianti di logistica poi, con esiti drammatici dal punto di vista del consumo di suolo e di impatto ambientale (Dell'Oca et al., 2024) e rispetto ai quali la legislazione e il governo del territorio sono intervenuti in maniera spesso tardiva. Nello stesso solco si sviluppa oggi l'incremento delle richieste e delle realizzazioni di DC, che appaiono come "oggetti" inediti dal punto di vista urbanistico, con ricadute importanti nella relazione tra pubblico e privato, nelle procedure autorizzative, nel calcolo degli oneri di urbanizzazione e delle compensazioni ambientali.
Nel corso nella ricerca ProdAction è, quindi, emerso che nella costruzione dei DC si concentrano alcune delle contraddizioni e delle sfide che oggi maggiormente caratterizzano le trasformazioni urbane, specialmente nell'ambito del dialogo pubblico-privato, che la ricerca sintetizza nelle due macro-categorie di lettura legate al concetto di *publicness*, ovvero: "Il pubblico in questione" e "Pubblico e privato in tensione".

2 | Il "pubblico" in questione

2.1 | Cosa è pubblico?

I DC sono nodi dell'infrastruttura che abilita l'uso di servizi di rilevanza pubblica: si tratta sia di servizi propriamente pubblici (legati alla PA digitale o ai software in uso nelle istituzioni), sia di servizi di uso pubblico (tutte le app che oggi regolano comunicazioni, spostamenti, scambi economici di individui, gruppi sociali e imprese). La realizzazione di tali infrastrutture, così come la loro successiva gestione, sono però completamente privati e ciò pone due questioni: la prima in ordine ai profitti, che in alcun modo sono redistribuiti nel tempo; la seconda in ordine alla gestione e sicurezza dei dati stessi, delegati alle società di gestione.
Un caso di specifico interesse è quello dell'investimento di Amazon Web Services (AWS) nel milanese, sul quale il governo ha recentemente posto l'interesse strategico nazionale – come previsto dall'articolo 13 del DL 104/2023 per investimenti stranieri superiori a un miliardo di euro – e le cui strutture saranno, quindi, parte del "Polo Strategico Nazionale", un cloud per la PA progettato dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale e dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale con l'obiettivo di «assicurare l'autonomia tecnologica del Paese, garantire totale sicurezza e controllo sui dati e valorizzare le Amministrazioni e i servizi digitali»[3]. Il progetto dei due DC di AWS da realizzarsi a Rho-Pero e a Zibido San Giacomo seguirà, quindi, un iter semplificato con una "autorizzazione unica" che sostituirà le normali procedure: al momento della scrittura di questo articolo (settembre 2025) il Commissario è stato nominato e ha cominciato le sue attività; tuttavia, rispetto alle informazioni attualmente disponibili, pare che la definizione dell'interesse strategico nazionale abbia solo ricadute in termini di semplificazione e non anche di responsabilità per i soggetti privati.

2.2 | Pubblico vs bene comune

È noto che i DC sono particolarmente energivori e possono richiedere un abbondante uso e consumo di acqua per il raffreddamento dei server (Thangam et al., 2024). Al momento si stima che essi consumino tra l'1,5 e il 3% dell'energia elettrica europea (Direttiva UE 1791/2023), elemento che comincia a destare preoccupazione soprattutto rispetto alle previsioni di trend in aumento esponenziale e nel quadro di una transizione alle rinnovabili ancora lenta.
L'Irlanda, ad esempio, ha adottato negli anni una politica di grande attrazione di investimenti stranieri nel campo del digitale e in particolare dei DC, e ha registrato un aumento inaudito dei consumi elettrici (il 21%

[1] fonte: Datacentermap.com
[2] fonte: Osservatorio Data Center, Polimi School of Management, 2025.
[3] Sito web www.polostrategiconazionale.it

dei consumi nazionali totali nel 2023, superando l'intero settore residenziale, v. Daly, 2024), che ha costretto a provvedimenti legislativi restrittivi, tuttora in discussione. Seppure sia un caso-limite nel panorama europeo, soprattutto per le caratteristiche specifiche della rete di distribuzione elettrica, esso mostra in maniera cristallina le possibili derive di un sistema totalmente delegato all'autoregolazione del mercato, e basato su meccanismi puramente estrattivi.
Inoltre, in tutto il territorio europeo, si registra l'emergere recente di un modello di *Campus Data Center* di dimensioni e potenza particolarmente significative (dai 4 ai 10 ettari in media, più di 20 MW), indentificato come più efficiente dal punto di vista operativo. Tuttavia, anche se diversi impianti sono realizzati in aree ex industriali, tali DC hanno comunque effetti sulle reti ecologiche e sulla biodiversità, nonché sui sottoservizi che li alimentano, che sono solo in parte evidenti o documentati. Gli elementi appena citati pongono all'attenzione un evidente contrasto in cui riecheggia la *tragedia dei beni comuni* (Hardin, 1968 e Ostrom, 1990): l'infrastruttura che abilita servizi digitali di rilevanza pubblica mette a rischio la tenuta delle reti ecologiche e di quelle energetiche, elementi primariamente "pubblici". Si pone, quindi, una sorta di conflitto che implica considerazioni sui valori da perseguire dal punto di vista sociale, quali risorse impiegare e quali tutelare e valorizzare.
Inoltre, sebbene gli sviluppatori contribuiscano secondo gli strumenti previsti dalla legge (compensazioni, oneri, opere) alla tutela (o risarcimento) dei beni comuni, tali negoziazioni sono lasciate all'arbitrio e abilità delle singole amministrazioni comunali, e non sono accompagnate da strumenti-guida, col risultato che spesso si risolvono in modeste opere di interesse locale, quando invece molti impatti hanno una portata decisamente sovralocale. A fronte di effetti sui beni comuni complessi da identificare, interconnessi e a lungo termine, è ancora da indagare se l'importo e la determinazione di compensazioni e oneri realizzi un effettivo e adeguato valore pubblico duraturo sul e per il territorio.



Figura 3 | L'area dei Data Center di Settimo Milanese (MI).
Fonte: foto di Davide Simoni.

3 | Pubblico e privato in tensione

3.1 | (Tanti) privati al centro

Nello scenario appena delineato i grandi attori della finanza, del digitale e del *Real Estate* globale sono i protagonisti quasi egemoni nello sviluppo dei DC, dal punto di vista delle scelte localizzative e delle proposte contrattuali, e stabiliscono nei fatti una relazione fortemente asimmetrica sul piano tecnico e negoziale con gli enti locali: uffici tecnici di piccoli comuni spesso sottodotati e impreparati rispetto a questi "oggetti" urbanistici inediti si trovano di fronte a squadre di consulenti tecnici e legali di società specializzate. In un quadro di penuria di risorse, quale comune può rinunciare all'opportunità di autorizzare un progetto di uno sviluppatore con grandissima disponibilità a pagare, spesso in grado di riattivare un'area dismessa da bonificare inutilizzata da decenni?
Inoltre, in uno scenario in cui si affacciano sempre più sviluppatori del Real Estate o Fondi finanziari che acquistano i terreni e sviluppano i progetti, per poi rivendere agli operatori digitali, cominciano a emergere fenomeni speculativi che è difficile individuare in maniera capillare e, quindi, arginare. Si assiste, dunque, a

una quasi totale resa del soggetto pubblico rispetto alle previsioni e alle scelte localizzative dei privati, per impianti che pure spesso sono riconosciuti di importanza strategica. In questo ambito, Città metropolitana di Milano è stato il primo ente sovralocale con competenza in pianificazione ad affrontare la questione con un documento del Piano Strategico (in particolare una variante alle Strategie Tematico- Territoriali Metropolitane, STTM3) che contiene precise analisi e disposizioni relative alla localizzazione dei DC. In maniera analoga a quanto fatto in anni recenti rispetto alla logistica, la STTM3 stabilisce che si tratta di progetti che hanno sempre una valenza sovracomunale e introduce alcuni requisiti localizzativi e due mappe, una per l'individuazione delle aree di esclusione e una seconda per le aree potenzialmente idonee.
Approfondendo il quadro degli attori, c'è poi da sottolineare che né i "privati", né i "pubblici" sono tutti uguali in questo scenario. Tra i privati, società del mondo digitale che realizzano e gestiscono DC si dimostrano interlocutori più inclini alla collaborazione con gli enti locali, poiché intendono insediarsi a lungo termine in un territorio; al contrario, le società immobiliari o fondi finanziari spesso acquistano terreni con vaghe ipotesi di destinazione d'uso, con l'intenzione di rivendere i terreni una volta concordato il piano maggiormente vantaggioso con l'amministrazione. Nell'ambito dei "pubblici", invece, i Comuni sono spesso i principali interlocutori degli operatori – sebbene siano "sorvolati" da decisioni ministeriali in materia di compensazioni –, ma sono affiancati da altri Enti che devono dare i necessari pareri (il MASE sulla VIA, gli Enti parco laddove presenti, Città metropolitana o Provincia, Terna per la fornitura elettrica). Da segnalare, in particolare, lo strumento della "concertazione territoriale" con cui Città metropolitana prova a supportare i Comuni per orientare le scelte nella direzione di una più consapevole azione pubblica e gestione delle compensazioni. Altri enti provinciali diversi da Città metropolitana di Milano, tuttavia, non hanno messo in piedi simili strategie; pertanto, i territori esterni a limitrofi all'area metropolitana sono stati presi letteralmente "d'assalto" (in particolare Pavia e Bergamo) perché ugualmente appetibili. Si riapre, quindi, la riflessione su quali possano essere le strategie e gli strumenti pubblici per fronteggiare in maniera più robusta la contrattazione con il privato in interventi di rilevanza sovracomunale, e orientare gli insediamenti secondo logiche e strategie territorialmente radicate.

3.2 | Lentezza vs rapidità

Appare evidente che i processi legati alla *digital economy* stiano sperimentando una fortissima accelerazione legata all'innovazione tecnologica. Nei prossimi due anni la potenza elettrica richiesta dai DC potrebbe aumentare tra il 49 e il 79%[4]. Tutto ciò si scontra con la "lentezza" di aggiornamento sia delle norme nazionali, sia degli strumenti di pianificazione locale. Le linee guida pubblicate nel 2024 dal MASE e da Regione Lombardia hanno posto alcune questioni significative (priorità al riuso di brownfield, attenzione alle fonti energetiche rinnovabili, ricorso a meccanismi perequativi), ma non in forma prescrittiva. Anche l'attuale proposta di legge nazionale sui DC è fortemente orientata alla semplificazione delle procedure per incoraggiare gli investimenti stranieri. Sebbene una nuova norma sia chiesta esplicitamente da operatori ed enti locali, è da sottolineare che gli obiettivi delle due parti non sono sempre convergenti: i primi auspicano infatti riduzione dei tempi per massimizzare gli investimenti, mentre i secondi chiedono chiarezza nelle procedure e nelle responsabilità. In questo quadro pesa anche la mancanza di evidenze scientifiche sugli impatti dei DC influenzi la capacità di legiferare in maniera completa ed efficace su un tema territorialmente del tutto inedito.

3.3 | Data Center senza dati

Il settore dei DC è caratterizzato da una totale opacità e mancanza di dati pubblici e affidabili sul fenomeno. Non esiste una mappatura completa della presenza di tali impianti sul territorio nazionale, e i gestori dei DC, specie di quelli già realizzati e attivi, non sono tenuti a pubblicare dati sulle superfici costruite, sulla potenza elettrica nominale, sui consumi effettivi in termini di energia e acqua, sulla tipologia degli impianti e sulla loro efficienza, il che rende complesso anche operare ricerche e analisi approfondite. Si tratta di un tema di evidente rilevanza pubblica. Per tale motivo, esso è inserito tra le disposizioni della Direttiva UE 1791/2023 sull'efficienza energetica, che richiede che tutti gli operatori di DC debbano comunicare una serie di dati relativi a precisi indicatori direttamente alla Commissione Europea. La Direttiva è stata progressivamente recepita da diversi Paesi europei con specifiche leggi nazionali (ad esempio, Francia e Germania), mentre l'Italia è chiamata a recepirla entro il 2025.

Riflessioni conclusive

[4] fonte: Osservatorio Data Center, Polimi School of Management, 2025.

Gli elementi esposti in questo paper ci inducono a una riflessione multilivello e multiscalare sul tema dei Data Center e del loro rapido sviluppo territoriale. Innanzitutto, essi rendono manifesto come guardare alla digitalizzazione come a un tema esclusivamente tecnologico sia una visione fortemente parziale: è chiaro che lo sviluppo, la localizzazione e la realizzazione di questi impianti va inserita in un più ampio quadro di relazioni territoriali dalla scala globale a quella locale, e che hanno molteplici diramazioni sia fisiche, sia immateriali. Si tratta, inoltre, di un tema fortemente politico, che richiederebbe un impegno di visione strategica per il futuro con implicazioni relative al riconoscimento e alla tutela di valori condivisi.
Le trasformazioni legate ai Data Center che stanno investendo l'area milanese, al pari di altre assimilabili avvenute negli ultimi anni (cfr. Logistica), mettono, inoltre, in luce la rapidità dei processi economici di stampo capitalistico rispetto alla "capacità di risposta" dei sistemi regolatori, di cui le tensioni tra pubblico e privato qui descritte sono un chiaro segnale. Dal punto di vista della disciplina urbanistica, si tratta di un tema che evidenzia ancora una volta la necessità di una più stretta connessione tra gli approfondimenti di ricerca e la tecnica che si costruisce attraverso gli strumenti di pianificazione degli enti locali. Proprio in questa direzione si sta muovendo il progetto ProdAction, che avrà tra i suoi esiti sia dispositivi analitici, sia strumenti proattivi co-creati con i soggetti locali, a supporto di legislatori e territori.

Riferimenti bibliografici

Barns S. (2020), *Platform urbanism: Negotiating platform ecosystems in connected cities,* Palgrave Macmillan.

Brenner N., Katsikis N. (2020), "Operational landscapes: Hinterlands of the Capitalocene", in *Architectural Design*, n. 90(1), pp. 22-31.

Carr C., & Hesse M. (2022), "Technocratic urban development: Large digital corporations as power brokers of the digital age", in *Planning Theory & Practice*, n. 23(3), pp. 476-485.

Cuppini S., Mezzadra S., Frapporti M., Pirone M. (2022), "Il capitalismo nel tempo delle piattaforme. Infrastrutture digitali, nuovi spazi e soggettività algoritmiche", in *Rivista Italiana Di Filosofia Politica*, n. 2, pp. 103-124.

Daly H. (2024), "Data centres in the context of Ireland's carbon budgets", Report di ricerca.

Dell'Oca E., Salata S., Ronchi S., Maisano A., Carrera D., "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili", in *Rapporto Lombardia 2024,* pp. 272-294.

Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza - energetica.

Hardin G. (1968), "The Tragedy of the Commons", in *Science*, n. 162, pp. 1243-1248.

Mezzadra S., & Neilson B. (2019), *The politics of operations: Excavating contemporary capitalism,* Duke University Press.

Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action,* Cambridge University Press.

Srnicek N. (2017), *Platform capitalism,* Polity Press.

Thangam D., Muniraju H., Ramesh R., Narasimhaiah R., Khan N. M. A., Booshan S., Booshan B., & Ganesh R. (2024), Impact of data centers on power consumption, climate change, and sustainability, in *Computational Intelligence for Green Cloud Computing and Digital Waste Management*, edited by K. Dinesh Kumar et al., IGI Global Scientific Publishing, 2024, pp. 60-83.

Solidità di un parco: visione pubblica, progetto di paesaggio e urbanistica antifragile. Il caso del Centroparco di Segrate

Alessandro Frigerio
Politecnico di Milano
DABC - Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito
Email: *alessandro.frigerio@polimi.it*

Abstract
Gli spazi aperti suburbani, reliquati di processi di urbanizzazione incuranti, hanno assunto nel contesto milanese un ruolo strategico a partire dagli anni '70, quando hanno iniziato a emergere proposte per nuovi parchi a vocazione metropolitana nel tentativo di riequilibrare le pressioni insediative. Casi come Bosco in Città, Parco delle Cave, Parco Nord, Parco Agricolo Sud e Parco Forlanini evidenziano la capacità del progetto paesaggistico di produrre valore collettivo e di rafforzare una visione pubblica transgenerazionale. In questa prospettiva il Centroparco di Segrate costituisce un caso di studio emblematico: nato alla fine degli anni '80 dalla riconversione di una cava, ha promosso un modello di centralità ecologica e sociale, mantenendo continuità negli strumenti urbanistici, politici e progettuali e sviluppandosi attraverso un mosaico di interventi progressivi e processi di negoziazione pubblico-privato. Il contributo intende ricostruire la vicenda quarantennale di Centroparco per indagare in che modo la solidità della visione pubblica e l'uso degli strumenti normativi e prefigurativi abbiano consentito coerenza e adattamento nel tempo. La metodologia combina analisi documentale (piani urbanistici, masterplan, archivi) e testimonianze dirette di alcuni degli attori coinvolti, per individuare elementi di continuità, trasformazione e criticità, al fine di discutere la capacità del progetto paesaggistico di costituirsi come infrastruttura socio-ecologica antifragile.

Parole chiave: paesaggio, visione pubblica, infrastrutture verdi

1 | Parchi periurbani del contesto milanese: residualità e solidità

Gli spazi aperti in aree suburbane, reliquati di processi di urbanizzazione incuranti, sono spesso facile preda degli appetiti estrattivi e speculativi. Sono frammenti residuali che, perso qualsiasi potenziale agricolo o altra vocazione, si prestano nella maggior parte dei casi a trasformazioni industriali, logistiche o residenziali prive di qualsivoglia tentativo di costruire città, producendo paesaggi urbani di scarsa qualità.
Guardando al contesto milanese, il vorace consumo di suolo nella seconda metà del '900 ha innescato per reazione, a partire dagli anni '70, una serie di tentativi di salvaguardia o ricomposizione di questi spazi aperti ai margini della città. Si tratta per lo più di iniziative nate dal basso e dall'associazionismo, in un contesto in cui l'urbanistica regolativa faticava a essere incisiva (Toeschi, 1984; Marinoni, 2019). Nuove figure di parchi – con caratteri diversi, ma una comune vocazione metropolitana – iniziavano a interpretare un ruolo di riequilibrio rispetto all'urbanizzazione dilagante, con la consapevolezza di una necessaria progressività attuativa dipendente dalle scarse risorse disponibili (Masera & Borella, 2016). Tra gli esempi più significativi: a ovest di Milano, il parco di Trenno (1971) cerca una forma originale di valorizzazione del paesaggio agricolo e dei suoi innesti urbani (Vercelloni, 2001), mentre il Bosco in Città (1974) trasforma un terreno agricolo incolto nel primo intervento italiano di riforestazione urbana (Toeschi, 1984; Villa, 2011; Ferrari, 2025) e più tardi, dopo un lungo processo di riappropriazione iniziato negli stessi anni, il Parco delle Cave (1997) è tra i primi esempi di recupero di bacini artificiali di cava (Vercelloni, 1988; Vercelloni, 2011); nella fascia periferica settentrionale, il Parco Nord (1975) ricuce e trasforma presenze industriali dismesse e appezzamenti agricoli incolti in un articolato sistema di connessioni paesaggistiche di grande scala (Andretta & Toffano, 2020); a sud, viene istituito il Parco Agricolo Sud (1990), parco regionale di cintura che contribuisce alla salvaguardia del paesaggio agricolo dell'area metropolitana e primo "parco agricolo" in Italia (Targetti et al, 2010); a est, la presenza del Lambro pone per decenni una significativa questione ambientale e il lungo processo di realizzazione del Parco Forlanini (1970), nato come «monumento alla campagna» (Vercelloni, 2011: 40) diventa un manifesto della complessità infrastrutturale del territorio milanese.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Allargando lo sguardo all'area metropolitana, sono molte le cave di estrazione di materiali da costruzione, dismesse o in via di dismissione, che caratterizzano il paesaggio suburbano con i loro laghi artificiali e che, come nel caso del Parco delle Cave, hanno iniziato ad essere interessate da progetti di riqualificazione paesaggistica per la restituzione all'uso pubblico. Tra questi, per esempio, il Parco Lago Nord a Paderno Dugnano o il Centroparco a Segrate.
I diversi casi citati, che a distanza di qualche decennio rappresentano un successo dal punto di vista ambientale e civico, sono esemplari rispetto alla forza di una visione pubblica nel provare a definire, attraverso il progetto paesaggistico, strutture robuste dello spazio aperto come dispositivi spaziali capaci di opporsi alle pressioni edificatorie e di promuovere un riequilibrio ambientale e un beneficio sociale propri di un'idea di bene comune, da paesaggi di estrazione di valore (o esausti) a infrastrutture verdi per la costruzione di valore (Commissione Europea, 2013). I tempi lunghi e le vicende, spesso complesse, che accompagnano la storia di questi parchi, rivelano, nonostante le difficoltà, il valore transgenerazionale delle scelte di natura pubblica, svelandone e rafforzandone il significato profondo. Questa stratificazione e intreccio di sforzi, significati, progetti, ricordi, agende umane e tempi della natura, uniti alla produzione di benessere e servizi ecosistemici, costituiscono quel valore socio-ecologico dei luoghi che può rendere un parco solido (Villa, 2011). La visione pubblica costituisce un elemento essenziale per la costruzione di processi urbanistici antifragili, capaci di mantenere coerenza e continuità nel tempo, adattandosi ai mutamenti politici, economici e sociali (Waldheim, 2006; Desvigne, 2012). In questa prospettiva, il caso del Centroparco di Segrate rappresenta un caso studio singolare e significativo.
Grazie all'accesso a informazioni e materiale di archivio relativo ai diversi piani urbanistici e progetti di masterplan susseguitesi nel tempo e a testimonianze dirette di alcuni attori coinvolti, questo contributo ricostruisce la vicenda ultratrentennale di pianificazione e progettazione di Centroparco fino ad oggi, allo scopo di individuare elementi di continuità e trasformazione e le relative ragioni, indagando il ruolo degli strumenti normativi, urbanistici e di prefigurazione progettuale nel determinare la solidità della visione pubblica, le sfide a cui è stata sottoposta, le relative negoziazioni e gli esiti parziali prodotti dalle realizzazioni concluse o in corso.

2 | Centroparco, Segrate

2.1 | Un ambizioso progetto transgenerazionale

Alla fine degli anni '80, l'amministrazione comunale di Segrate ha ipotizzato che l'area delle attività di cava e il lago da esse prodotto, posti al centro dell'arcipelago frammentato di insediamenti urbani che compongono la città (Bonapace, 1995), potessero diventarne il centro. Non un centro costruito, dunque, ma uno spazio aperto, dall'alto potenziale ambientale, come simbolo di un modello (sub)urbano fondato su un'idea di qualità della vita radicata nell'equilibrio tra diritto alla città e diritto alla natura (Bortolotti, Palmulli, Frigerio, 2024). È la genesi di un processo quarantennale, ancora in corso, per la trasformazione di un'area di più di dieci ettari da luogo della produzione, inaccessibile ai cittadini, a centralità ecologica e sociale aperta a tutti, capace di connettere parti della città prima separate (Villa & Palmulli, 2013). Un progetto locale, ma dal significativo ruolo metropolitano per tutto il complesso sistema urbano dell'est Milano (Galuzzi & Vitillo, 2017) (Figura 1).
Questa visione ha trovato spazio ed è rimasta stabilmente tra le previsioni pianificatorie degli strumenti urbanistici comunali attraverso i decenni e le diverse amministrazioni. Centroparco è stato concepito come uno scenario unitario composto da un mosaico di interventi progressivi, la cui lenta realizzazione (Figura 2) è stata collegata allo sviluppo edilizio a prevalenza residenziale di alcune aree contermini e finanziata attraverso gli oneri di urbanizzazione e altre forme di negoziazione o stanziamento.
Il parco è stato oggetto nel tempo di diverse ricerche, progetti, revisioni urbanistiche, ma anche di momenti di discussione, ascolto e interazione tra gli attori. Queste attività hanno contribuito, di volta in volta, a individuare le potenzialità del progetto e a rettificare o affinare le strategie di sviluppo e i rapporti negoziali tra pubblico e privato. Una sintetica ricostruzione storica può supportare l'indagine in merito alle ragioni della persistenza della visione e della robustezza del valore di *publicness* di questo luogo speciale.

2.2 | Una storia quarantennale

L'idea del parco nasce con il PRG del 1987, attraverso il quale il Comune di Segrate impone un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio di tutte le aree di cava poste al centro del territorio comunale, affinché si rendesse possibile la realizzazione di un grande parco urbano, che, «unitamente al parco dell'Idroscalo, avrebbe consentito di connotare Segrate come città giardino» (Città di Segrate, 2012). L'ambizione era restituire alle persone ampi spazi di natura che per anni erano stati inaccessibili o inutilizzabili.



Figura 1 | Il settore orientale del sistema metropolitano milanese e Centroparco. Fonte: ArchivioAG&P greenscape.



Figura 2 | L'evoluzione del Centroparco dal 1997 al 2034. Fonte: elaborazione dell'autore su ortofoto.

L'attuazione di questa visione risulta da subito complessa, a causa del perdurare dell'attività estrattiva, della necessità di costose opere di ripristino ambientale e dell'impossibilità di eseguire gli espropri delle aree per ragioni economiche legate all'entità degli indennizzi. Nel 1997, Andreas Kipar elabora un masterplan (Figura 3) che dedica l'area vincolata interamente alla natura, dando al lago di cava una forma organica e valorizzando le trame agricole al suo intorno. Permangono però i fattori ostativi a qualsiasi realizzazione.
Solo la Legge Regionale n. 9/1999 (Regione Lombardia, 1999), estendendo i margini per il ricorso alla negoziazione pubblico-privato, apre alla definizione di scenari di fattibilità da ricercare nell'equilibrio tra iniziativa privata e difesa dell'interesse pubblico. Un nuovo masterplan ad opera di Maurizio Fazzini (2005) ipotizza per le aree attorno alla cava uno sviluppo che preserva al lago il ruolo di centralità rispetto a un grande parco pubblico, ma destina all'edificazione alcune aree di interfaccia tra il parco e i quartieri contermini, secondo un approccio fortemente urbano che mette a sistema gli interessi immobiliari emergenti. L'approvazione, nel 2004, del Programma Integrato di Intervento (PII) "Segrate Centro" aveva infatti consentito una prima acquisizione di aree unicamente attraverso la concessione di diritti volumetrici. Il PII propone una riconfigurazione del centro della città e della sua relazione con il futuro parco attraverso un sistema di spazi pubblici di qualità, collocando nelle aree di bordo verso il parco nuove residenze e servizi pubblici (Villa & Palmulli, 2013; Romeri, 2015).
Questa fase di progettualità e investimenti richiede uno strumento di sintesi e prefigurazione aggiornato e coerente con gli indirizzi politici dell'amministrazione in carica. Lo studio di progettazione paesaggistica AG&P, nel 2006, sviluppa un nuovo masterplan, coniando il nome "Centroparco" e ipotizzando uno scenario progettuale che equilibri urbanità e natura attraverso una visione socio-ecologica proiettata al futuro (Villa & Palmulli, 2013). Nelle parole di Paolo Villa, estratte dalla relazione di progetto (AG&P, 2007), «Centroparco è un lavoro di programmazione paesaggistica» con una «metodologia del lavoro […] basata

sull'integrazione di componenti naturalistiche, agronomiche, energetiche, sociali, economiche e culturali. Senza trascurare l'aspetto intimo e poetico del vivere nella Natura».

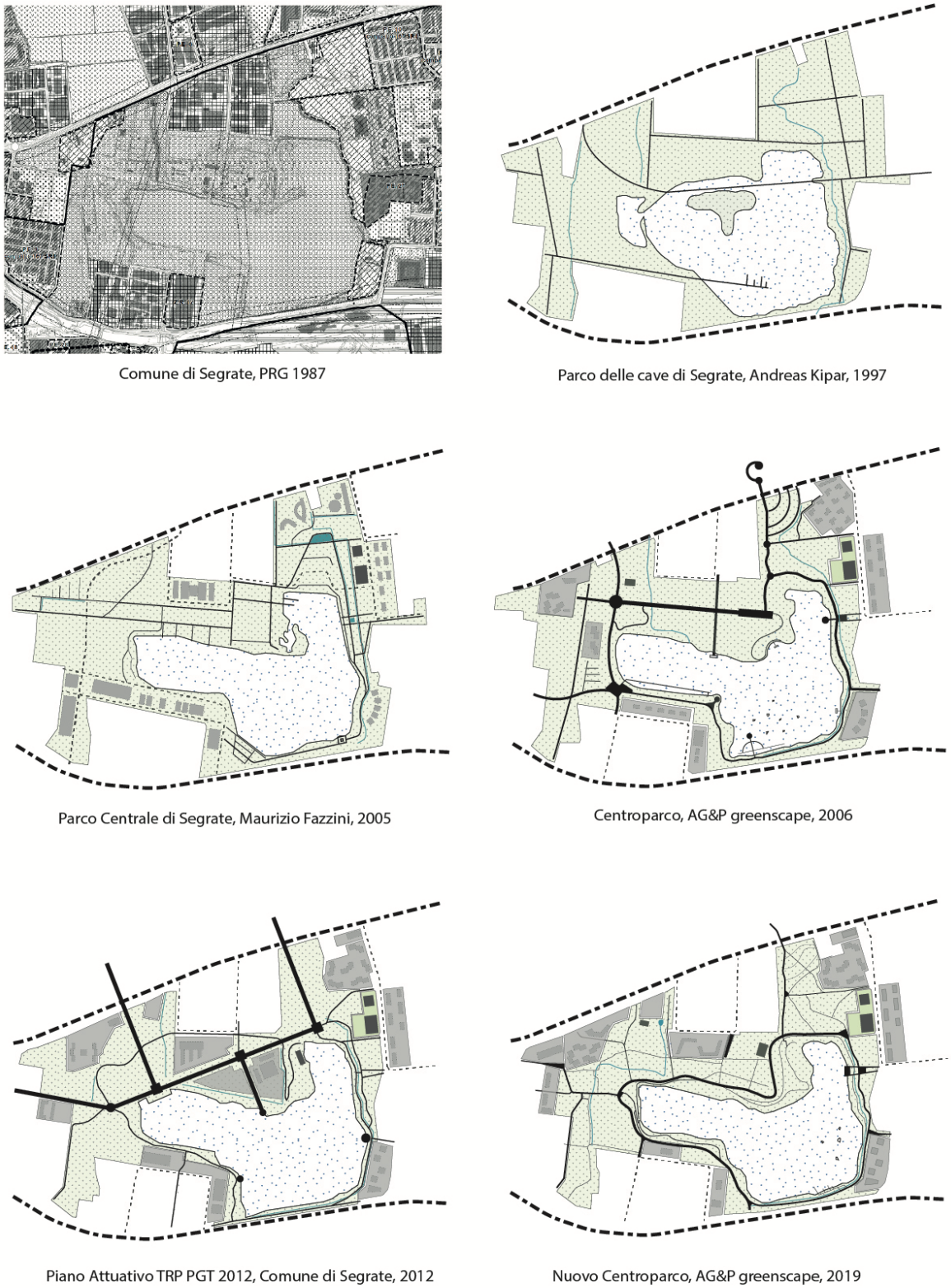


Figura 3 | Il PRG del 1987 che impone il vincolo urbanistico sulle aree del futuro Centroparco, a confronto con i principali progetti di masterplan elaborati per lo sviluppo del parco. In verde l'area del parco, in grigio le aree edificabili e sagome degli edifici previsti, le linee nere continue rappresentano i percorsi principali. Rielaborazione dell'autore su materiali di archivio.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Il nuovo masterplan facilita lo sviluppo delle negoziazioni pubblico-privato. La delibera C.C. n.66 del dicembre 2007 "Indirizzi per la formazione del Centroparco" consente l'avvio di diversi tavoli di trattativa per giungere all'acquisizione delle rimanenti aree che compongono il parco. Negli anni immediatamente successivi si procede all'approvazione di altri tre PII – "Centroparco Lotto 1", "Lotto 2" e "Lotto 5" – guidati dalla stessa logica negoziale del primo e indici di edificabilità tra 0,6 e 0,9 mq/mq (PGT, 2012). Contestualmente, a partire dal 2009, si iniziano a vedere le prime realizzazioni del PII "Segrate Centro", che segnano un radicale cambiamento nella qualità degli spazi pubblici cittadini e che saranno raccontate qualche anno dopo nel volume "Paesaggio diffuso" (Villa e Palmulli, 2013), che pone il caso di Segrate come esemplare di un approccio sperimentale in cui il progetto si prende cura in modo coerente e coordinato della qualità del paesaggio ordinario della città in tutte le sue componenti.
Il PGT 2012 (Città di Segrate, 2012) riafferma il ruolo del Centroparco come cuore della città di Segrate – confermando come il parco rappresenti «il principale investimento che la città intende portare a termine per il benessere delle future generazioni». La novità saliente sancita dal nuovo piano è che gli atti di programmazione negoziata debbano essere predisposti non solo nel rispetto degli indici e delle funzioni urbane previste dal PGT stesso, ma anche nel rispetto di un impianto urbanistico unitario di iniziativa pubblica, formalizzato in un Piano Attuativo allegato al PGT (TRP1). Questo progetto presenta uno scenario in cui gli assi principali del parco assumono una perentorietà più marcata rispetto al masterplan del 2006, enfatizzando le connessioni e l'insediamento di nuove funzioni urbane. Mentre il parco non viene attuato in questi termini, si consolidano invece gli interessi sulle aree destinate allo sviluppo immobiliare, grazie agli alti indici di edificabilità. In seguito all'approvazione del PGT, infatti, Segrate vince il "Premio Attila" del WWF per l'alto consumo di suolo a scapito di aree agricole e naturali.
Il successivo PGT 2017 (Città di Segrate, 2017a), esito di un cambio di colore politico, adotta contromisure per una diminuzione sostanziale delle volumetrie rispetto al PGT 2012, oltre a prevedere l'introduzione di nuovi parametri ambientali per le trasformazioni urbane e di meccanismi perequativi per spostare i volumi da ambiti sensibili ad ambiti già consumati e meno significativi. Le volumetrie previste all'interno dell'area del Piano Attuativo per Centroparco (Città di Segrate, 2017b), sono ridotte a meno della metà (da 100.159 mq a 45.000 mq, da un indice di 0,3 mq/mq a 0,13 mq/mq), imponendo la necessità di una revisione del masterplan orientativo generale, pur confermandone i principi strategici. Questa revisione è curata nuovamente da AG&P greenscape nel 2019 (AG&P, 2019; Bortolotti et al., 2024). Il nuovo masterplan aggiorna e integra il progetto del 2006, rafforzando la dimensione socio-ecologica e mettendo a sistema una serie di processi e di idee, in corso di sviluppo o in programmazione da parte dell'amministrazione comunale, con l'obiettivo di aumentare il ruolo strategico del parco, la sua connettività e attrattività, per Segrate e a livello metropolitano.

2.3 | Centroparco oggi e domani

Oggi Centroparco è regolato negli aspetti urbanistici e ambientali da un Piano Attuativo incluso nel PGT vigente (Città di Segrate, 2017a), la cui implementazione è prefigurata da una versione aggiornata del masterplan del 2019 (Figura 4), che non costituisce però uno strumento urbanistico ufficiale. Il parco presenta alcuni ambiti già sviluppati e vissuti dalla comunità, altri già approvati o in corso di realizzazione, altri ancora da sviluppare in seguito alle prossime dismissioni delle attività di estrazione della cava, di cui sembra finalmente prevista la cessazione completa. Ciascun ambito è sviluppato e progettato autonomamente nell'ambito dei procedimenti autorizzativi dei diversi PII o direttamente dagli uffici tecnici comunali o su incarico degli stessi.
Fatte salve alcune invarianti progettuali strutturali, come il percorso ad anello attorno al lago e alcune connessioni e vocazioni fondamentali, il masterplan generale continua a rimanere uno scenario flessibile in grado di fare sintesi delle progettualità e occasioni determinate da politiche, investimenti e finanziamenti spesso non del tutto prevedibili o programmabili. Nel 2022, per esempio, un workshop di co-progettazione con giovani segratesi configura un nuovo ruolo per un'area del parco in attuazione al PII "Lotto 5", mentre nel 2023 viene presentato il "Progetto Oasis", destinato alla sponda meridionale del lago e autonomo rispetto alle iniziative immobiliari dei PII. Questo progetto, così come quello per il "Km Verde", ad opera di MVRDV, che ripensa completamente la strada Cassanese a nord del parco, è parte delle iniziative di prefigurazione urbana veicolate dal "Segrate City Lab", strumento di partecipazione e informazione alla cittadinanza a cura dalla sezione Sviluppo del Territorio e dall'ufficio Comunicazione del Comune.
Il progetto Centroparco è diventato, infatti, un condensatore di progettualità sinergiche e ha contagiosamente avviato investimenti pubblici e privati per la rigenerazione e trasformazione di aree

industriali e infrastrutture obsolete nel contesto prossimo, tutte ispirate dai principi strutturali che posizionano il valore della natura e il benessere dei cittadini al centro.



Figura 4 | Masterplan per il Centroparco, aggiornamento 2024. Fonte: Archivio AG&P greenscape.

3 | Solido come un parco: visione, processo e progetto

3.1 | Robustezza, resistenza e *publicness*

La storia di Centroparco è una storia di robustezza della dimensione pubblica, esemplare rispetto alla capacità di un bene comune, attraverso il progetto di paesaggio, di farsi forma di resistenza contro la fragilità delle dinamiche negoziali pubblico-privato, dell'alternanza politica, delle velleità e avvicendamenti progettuali, delle congiunture e crisi economiche e sociali di scala locale e globale. Centroparco è solido. Ma come si è determinato questo carattere e quale ruolo hanno avuto gli strumenti del progetto nel determinarlo?

3.2 | Visione: unicità, chiarezza e valore collettivo

Il cuore di Centroparco, il suo elemento identitario, è lo specchio d'acqua lasciato in eredità dall'attività estrattiva della cava, da cui si dirama una rete di spazi e connessioni verdi che innervano i tessuti urbani circostanti. La sua capacità di costituire una centralità è dovuta alla sua posizione baricentrica rispetto ai frammenti del tessuto urbano e al suo carattere di eccezione rispetto al sistema paesaggistico del territorio. Queste peculiarità, in termini di memoria e potenziale, sono state interpretate progettualmente attraverso una visione chiara e semplice, da trasmettere e da comprendere, anche grazie al *naming* efficace emerso con il masterplan del 2006. In questo modo, la forza della proposta è riuscita a coinvolgere la cittadinanza e a ingaggiarla nella difesa del progetto: la vocazione alla valorizzazione e costruzione di un patrimonio ambientale transgenerazionale – che si è fatta interprete di un desiderio di riappropriazione di uno spazio negato e di difesa della sua rinaturalizzazione (a partire da quella spontanea) – ha reso possibile la continuità e il consenso al progetto nei decenni, accrescendone ogni giorno la rilevanza quale progetto che appartiene a tutti i cittadini (Figura 5). La consapevolezza della necessità di un tempo lungo per l'attuazione della visione ha probabilmente contribuito a rafforzare il valore dello sforzo collettivo, orientato alla costruzione di futuro. La decisione politica, che ha fissato la visione attraverso un atto di pianificazione urbanistica, ha sigillato il suo valore pubblico fin dal concepimento e la comunità locale l'ha fatta propria.

3.3 | Processo: competizione per il suolo e *publicness*, politica forte e governance debole

L'iniziativa politica originaria si è trovata, secondo una canonica dinamica urbanistica, a dover gestire il conflitto determinato dalla competizione per il suolo di un luogo così attrattivo: in prima istanza, per

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

l'economia estrattiva legata all'attività di cava; in seconda istanza, alimentata dalle prefigurazioni delle potenzialità immobiliari che il lascito fisico dell'attività industriale, il lago, avrebbe determinato. In questo quadro di interessi privati, la visione pubblica del progetto si è scontrata di conseguenza con la necessità di superare le criticità tecniche ed economiche legate alla realizzazione del parco immaginato, avviando una negoziazione strumentale con i privati, attratti dalla qualità della visione pubblica come leva immobiliare.
Il progetto si è dovuto confrontare con il divario significativo tra l'ambizione della visione e le effettive possibilità di gestione e finanziamento di un progetto di tale portata. Centroparco è rimasto fin da principio un progetto comunale, nonostante la sua valenza metropolitana, e non è stato proposto e costruito nel tempo uno strumento di governance indipendente che si potesse occupare della progettazione, implementazione e manutenzione del parco, curandone anche gli interessi nella negoziazione tra pubblico e privato, non sempre gestita in maniera strategica a livello di relazioni funzionali, ecologiche, tecniche e spaziali tra le aree (anche a causa dei limiti degli strumenti urbanistici adottati). Tale scelta avrebbe potuto essere più coerente anche rispetto al carattere transgenerazionale della visione e agli aspetti di innovazione proposti dal progetto del 2006 in merito alla sostenibilità economica del parco come luogo di produzione di risorse. Eppure, nonostante la governance debole del processo, che ha determinato alcune difficoltà o parziali rinunce nell'attuazione, la robusta visione politica (e poi civica) è stata in grado di difendere la *publicness* di questo luogo, immaginata e poi progressivamente e lentamente realizzata, arrivando anche a influenzare altre progettualità private e pubbliche contermini.



Figura 5 | La spiaggia verde, una delle prime aree completate di Centroparco. Fonte: Archivio AG&P greenscape.

3.4 | Progetto: il masterplan come scenario di negoziazione e sperimentazione
In questo processo lento e discontinuo, il ruolo del progetto ha avuto un valore ambivalente, ma essenziale nel determinare il rafforzamento della visione, la costruzione del consenso e la disponibilità di uno strumento utile alla negoziazione. I progetti urbano-paesaggistici che si sono susseguiti negli anni, attraverso la forma del masterplan, hanno cercato di consolidare elementi strutturali e definire linee guida di indirizzo generale per l'implementazione per fasi. Sul lungo periodo, la dimensione progettuale, prefigurativa della sistemazione e qualità degli spazi, si è dimostrata adattabile e suscettibile alle variazioni di stile dovute a vari fenomeni esogeni, con la sola eccezione delle scelte relazionali principali. Tale condizione di malleabilità, propria dello strumento del masterplan, ha restituito progetti anche molto diversi, cartine di tornasole dei rapporti di forza tra gli attori coinvolti; progetti che, diventando progressivamente più soft e flessibili (per ragioni sia politiche che economiche) hanno abbandonato gesti radicali o muscolari, ma anche proposte di gestione più articolate e complesse. Allo stesso tempo, si tratta di masterplan prefigurativi di un mosaico in divenire che è anche un laboratorio sperimentale per rincorrere un rapporto con la contemporaneità, in termini di bisogni e aspettative dei cittadini, ma anche di riconfigurazione del rapporto tra città e natura. L'incompiutezza, protratta nel tempo, rappresenta un'opportunità, grazie all'apertura alle evoluzioni, alle diverse appropriazioni, alla scoperta di "nature intermedie" e flessibili (Waldheim, 2006; Desvigne, 2012).

In questo senso, in termini generali, Centroparco è un caso esemplare di cui continuare a seguire la traiettoria: un grande spazio aperto che è un residuo di paesaggio agricolo compromesso, trasformato dall'attività industriale e assediato dalla pressione all'urbanizzazione, che da quasi quattro decenni sta ricombinando e ricomponendo queste condizioni, valorizzando le tracce del paesaggio agricolo, assecondando i fenomeni spontanei di naturalizzazione dell'area, introducendo alcuni spazi attrezzati propri dei parchi urbani, coltivando la transitorietà, l'incompiutezza, l'attesa e l'appropriazione progressiva. Un caso significativo, dunque, rispetto alla questione di come progettare e trasformare grandi spazi aperti periurbani rimasti improduttivi (sia in termini economici che ecologici) per restituirli alle comunità come sistemi di relazione e infrastrutture socio-ecologiche multifunzionali, grazie a scenari di prefigurazione e a una visione paesaggistica orientata al bene comune.

Riferimenti bibliografici

AG&P (2007), *Centroparco Segrate. Un parco per fare centro, Relazione di progetto*, Archivio AG&P

AG&P (2019), *Nuovo Centroparco Segrate. Relazione di progetto*, Archivio AG&P

Andretta A., Toffano N. (2020), *Parco Nord Milano, l'anima verde della metropoli. Storia di una sfida vinta,* Bilbion, Milano.

Bonapace L. (1995), *Segrate attraverso la storia*, Comune di Segrate, Segrate.

Bortolotti E., Palmulli P., Frigerio A. (2024), *The right to nature. Towards a new urban landscape / Il diritto alla natura. Per un nuovo paesaggio urbano*. Actar, New York – Barcellona.

Città di Segrate (2012), *Piano Attuativo del PGT. Ambito di trasformazione pubblica TRP1*, PGT 2012

Città di Segrate (2017a), *Documento di piano*, PGT 2017

Città di Segrate (2017b), *Schede ambiti di trasformazione*, PGT 2017

Commissione Europea (2013), *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa,* Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 6.05.2013

Desvigne M. (2012), "Il paesaggio come punto di partenza", in *Lotus International,* n. 150, pp.20-26

Ferrari A. (2025), "Un 'bosco-in-città' di cinquant'anni", in *Architettura del Paesaggio*, n. 50, pp.52-57

Frigerio A. (2024), "Milano and the role of parks in shaping its recent urban development", in Morley I., Tieben H. (a cura di), *International Planning History Society Proceedings, 20th IPHS Conference, "The (High Density) Metropolis and Region in Planning History,"* Hong Kong, 2 - 5 July, 2024, TU Delft Open

Galuzzi P., Vitillo P. (a cura di, 2017), *Milano Est*, Itinerari di Architettura Milanese, Ordine Architetti di Milano, Milano.

Marinoni, G. (a cura di, 2019), *Milano la Verde*, SMownPublishing, Milano.

Masera C., Borella F. (a cura di, 2016), *Verde a scala metropolitana*, SMownPublishing, Milano

Regione Lombardia (1999), Legge Regionale (L.R.) n. 9 del 1999

Romeri A. (2015), *Valutazione economica e qualitativa dei Programmi Integrati di Intervento di interesse regionale tramite multi-criteria decision making e analisi finanziaria*. Tesi di Laurea Magistrale. Politecnico di Milano, Scuola di Ingegneria Edile - Architettura Anno Accademico 2014/2015

Targetti U., Longhi G., Solomatin E. (2010), *Ruolo e pianificazione delle aree agricole periurbane: l'esperienza del Parco agricolo sud*, Politecnica Maggioli, Santarcangelo di Romagna

Toeschi L. (1984), *Un Boscoincittà. Analisi di un'esperienza di forestazione urbana*, Franco Angeli, Milano.

Vercelloni, M. (2011), "Un atlante del verde pubblico a Milano", in *Casabella*, n. 808: annex

Vercelloni, V. (1988), *La storia del paesaggio urbano di Milano*, L'archivolto, Milano.

Villa P. (2011), *Solido come un parco,* Edagricole Calderini, Milano.

Villa P., Palmulli P. (2013), *Paesaggio diffuso. L'esperienza di un nuovo quartiere a Segrate,* Electa, Milano.

Waldheim C. (a cura di, 2006), *The Landscape Urbanism Reader*, Princeton Architectural Press, New York.

Sitografia

Segrate City Lab: per una città più verde e sostenibile
https://segratecitylab.it/

Riconoscimenti

La ricerca relativa alle vicende progettuali e urbanistiche è stata possibile grazie alle informazioni, immagini, disegni e documentazione di archivio messe a disposizione dal Comune di Segrate e da AG&P greenscape.

L'iniziativa europea Intelligent Cities Challenge e il ruolo dei Local Green Deal per lo sviluppo sostenibile delle città

Serena Girani
Arup
Team di Integrated City Planning, Strategic Planning Lead
Email: *serena.girani@arup.com serenagirani@gmail.com*

Sara Lodrini
Arup
Team di Integrated City Planning, Environmental Planning Lead
Email: *sara.lodrini@arup.com*
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *sara.lodrini@polimi.it*

Giacomo Magnani
Arup
Team di Cities, Planning and Design
Email: *giacomo.magnani@arup.com*

Abstract
L'Intelligent Cities Challenge (ICC), avviato dalla Commissione europea nel 2020, mira a trasformare le città in ecosistemi intelligenti, sostenibili e inclusivi, integrando *clean technologies* e soluzioni digitali. Opera in cinque settori chiave: costruzioni e ambiente urbano, energia e rinnovabili, mobilità sostenibile, turismo e industrie creative. La prima fase (2020-2022) ha coinvolto 136 città nello sviluppo di strategie integrate; la seconda fase (2023-2025) ha interessato 81 città, puntando all'implementazione concreta attraverso i Local Green Deal (LGD), cioè accordi pubblico-privati adattati alle specificità locali per tradurre gli obiettivi del Green Deal europeo in azioni misurabili.
In Italia, esempi sono Firenze, Mantova, Legnano, Pesaro e Campobasso, con iniziative su turismo sostenibile, mobilità, energie rinnovabili, economia circolare e tecnologie emergenti. I LGD promuovono governance multi-stakeholder, co-creazione e politiche integrate, affrontando i limiti delle strutture tradizionali e stimolando l'impegno di amministrazioni, imprese e cittadini. L'ICC, in parallelo alla Missione "100 Climate Neutral Cities", mostra come la sussidiarietà e le reti di città possano accelerare la transizione verde, come sia necessario un linguaggio comune fondato su metriche condivise, e come le città medie attraverso una pluralità di soluzioni innovative possano contribuire in modo decisivo alla resilienza dell'Europa.

Parole chiave: European policies, sustainability, strategic planning, clean technologies, governance *multi-level*

1 | Introduzione

Le città europee, rivestono un ruolo strategico per la riuscita del Green Deal europeo, non solo per ospitare oltre il 75% della popolazione e concentrare le principali sfide della transizione ecologica e digitale, ma anche perché esse sono le realtà territoriali che nell'ultimo decennio hanno maggiormente preso iniziativa, definendo obiettivi di diminuzione delle emissioni equivalenti che superavano l'ambizione degli Accordi di Parigi (Abdullah, 2021). Il Green Deal europeo coinvolge tutti i settori produttivi e sociali, imponendo una revisione profonda delle modalità con cui si realizzano, si consumano e si gestiscono le risorse. In tale quadro, le città europee devono essere strategicamente dotate di nuovi strumenti di *policy* adeguati a raggiungere questi obiettivi a livello locale. Come i network e le organizzazioni delle città europee nel 2020 a più riprese hanno dichiarato, per esempio con il Messaggio di Mannheim alla nona Conferenza Europea delle Città Sostenibili (Mannheim Message, 2020), il ruolo delle città non è solo di implementare ma anche di contribuire con gli altri livelli europei di governance alla creazione delle policy adeguate, a partire dalla stesura di Local Green Deal nelle proprie comunità.
L'Intelligent Cities Challenge (ICC), lanciata nel 2020 dalla Commissione europea, è una piattaforma di supporto per le città che affrontano le sfide della digitalizzazione, della sostenibilità e dell'inclusione sociale. Si articola in cinque settori legati alle *clean technologies* e al digitale:

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

- costruzioni e ambiente urbano: tecnologie per la gestione energetica, fonti rinnovabili e ottimizzazione risorse;
- energia e rinnovabili: solare, eolico, geotermia integrate con smart grids e politiche di decarbonizzazione;
- mobilità e trasporti: trasporto pubblico elettrico, mobilità condivisa e veicoli autonomi;
- turismo: soluzioni per turismo sostenibile e piattaforme digitali a bassa impronta ecologica;
- cultura e industrie creative: digitalizzazione, tutela del patrimonio, accesso diffuso alla cultura e sostegno a start-up.

La prima fase (2020–2022) ha coinvolto 136 città nello sviluppo di strategie integrate di innovazione e sostenibilità. La seconda (2023–2025) riguarda 81 città e punta all'attuazione tramite i Local Green Deal (LGD), accordi pubblico-privati per tradurre il Green Deal europeo in azioni su mobilità, rigenerazione ed efficienza energetica.

2 | Il principio di sussidiarietà nei Local Green Deal

Il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea, stabilisce che le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini, intervenendo a livello sovranazionale solo quando gli obiettivi non possono essere raggiunti efficacemente dai livelli inferiori. Nei contesti urbani ciò implica una governance *multi-level*, che valorizzi la capacità delle amministrazioni locali di progettare interventi in linea con le esigenze del territorio (Boix Palop e Gimeno Fernandez, 2025).

La seconda fase dell'ICC incarna questo principio, ponendo in dialogo diretto l'Unione europea con i comuni e con l'ecosistema di stakeholder locali. In tale prospettiva ICC 2.0 si colloca in continuità con iniziative già indirizzate alle città, come il Patto dei Sindaci o le 100 Climate Neutral Cities. I Local Green Deals sono lo strumento con cui la metodologia ICC traduce la sussidiarietà in pratica: non un modello uniforme, ma un quadro flessibile che integra strategie preesistenti, legislazione e incentivi in un piano d'azione unitario (Durieux e Hidson, 2023; EISMEA, 2023).

La logica è quella della governance multi-stakeholder: enti locali, società partecipate, imprese, università, ONG e cittadini concorrono alla definizione di obiettivi comuni, superando la frammentazione e la mancanza di capacità di implementazione tipiche della governance tradizionale. Un sostegno operativo alla sussidiarietà è stato assicurato dalle figure dei *lead expert,* ponte tra UE e città, e dei *local expert*, selezionati a livello locale ma finanziati dall'UE, in grado di accompagnare le amministrazioni grazie alla conoscenza diretta del contesto.

La sussidiarietà nei LGD si traduce dunque in processi partecipativi, adattabilità e responsabilità condivisa, costituendo la base per una transizione verde inclusiva e duratura.

3 | Programmi europei, reti di apprendimento e città medie

Negli ultimi anni l'Unione europea ha promosso numerosi programmi per sostenere la transizione verde e digitale delle città, favorendo reti di apprendimento e collaborazione multilivello. Tra questi, l'Intelligent Cities Challenge (ICC) si distingue per la capacità di integrare innovazione tecnologica, sostenibilità e inclusione sociale attraverso i Local Green Deals (LGD).

Il valore strategico dell'ICC risiede nella funzione di catalizzatore di partenariati transnazionali e nello sviluppo di competenze specifiche sui LGD, grazie a esperti internazionali (lead, sectorial, thematic e local expert), workshop, piattaforme di scambio, progetti pilota e città mentori (Durieux e Hidson, 2023). Tre Strategic Lab in presenza (due a Bruxelles e uno a Porto) hanno favorito il confronto politico e operativo, rafforzato da riunioni periodiche e viaggi studio nelle città mentori.

Per le città medie, l'inserimento in reti come l'ICC è particolarmente rilevante: consente di superare limiti di risorse e competenze, accedere a modelli replicabili e strumenti di finanziamento, oltre a garantire maggiore visibilità internazionale (Letta, 2024; Boix Palop e Gimeno Fernandez, 2025).

4 | Casi studio

L'analisi dei casi ICC presentata in questo capitolo ha l'obiettivo di dimostrare, attraverso esempi concreti, la validità delle quattro argomentazioni centrali dell'articolo: la sussidiarietà come leva di efficacia, la funzione di networking dei programmi europei, la necessità di metriche comuni e il ruolo strategico delle città medie nella transizione verde.

Sei città italiane ICC[1] (Firenze, Mantova,, Legnano, Pesaro, Campobasso e SERN Sweden Emilia-Romagna Network) sono confrontate con alcuni casi europei identificati come pilota durante la fase 1 del programma ICC (Amsterdam, Aalborg, Mannheim e Milano) in quanto particolarmente rilevanti per rappresentare approcci innovativi e replicabili.
La scelta di organizzare il capitolo per settori di intervento ICC – mobilità sostenibile, energia e comunità energetiche, turismo sostenibile e cultura, economia circolare e gestione dei rifiuti, governance integrata – risponde alla volontà di evidenziare come le argomentazioni dell'articolo siano valide e applicabili trasversalmente a diversi ambiti delle politiche urbane, evidenziando, per ciascun settore, le sinergie possibili tra obiettivi europei, specificità locali e capacità delle città di adattare strumenti comuni come i Local Green Deals alle proprie priorità e risorse.

4.1 | Mobilità sostenibile

Amsterdam rappresenta un caso emblematico di come la governance urbana possa integrare gli obiettivi europei alle politiche urbane sostenute dalla pubblica amministrazione in collaborazione al settore privato e alle aziende. Il LGD sulla mobilità è incentrato sul proporre incentivi alla mobilità dolce per il pendolarismo casa-lavoro grazie al sostegno delle aziende partner del LGD, e con l'ampliamento dei servizi della rete ciclabile . Nel LGD sulla mobilità della città metropolitana di Amsterdam, la sussidiarietà si concretizza nella capacità della città di agire su un settore strategico – i trasporti – traducendo il quadro europeo in soluzioni tecniche e comportamentali specifiche (Durieux & Hidson, 2023). Similmente in Italia, l'Eco-Mobility Hub di Pelago e Reggello (Città Metropolitana di Firenze), i due LGD sulla mobilità di Campobasso (per le scuole e per la zona industriale), e il piano urbano per la mobilità sostenibile a servizio del Polo produttivo logistico e portuale di Valdaro (Mantova) integrano trasporto pubblico, mobilità dolce e servizi di sharing elettrico, per il pendolarismo, coinvolgendo le aziende e le comunità locali. L'approccio incrementale e partecipativo garantisce che le soluzioni proposte – car pooling, policy aziendale di supporto ai mezzi pubblici o collettivi e pianificazione dei percorsi pedonali – siano radicate nelle necessità e nelle capacità locali, dimostrando l'efficacia della sussidiarietà in contesti con risorse limitate.

4.2 | Energia e comunità energetiche

Aalborg, forte della sua tradizione di pianificazione sostenibile, ha adottato misure per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati, integrando la produzione da rinnovabili con sistemi di *smart grid*. Questo esempio evidenzia l'importanza di metriche condivise per misurare il progresso verso gli obiettivi di decarbonizzazione (Durieux & Hidson, 2023).
In Italia, Cervia – all'interno della rete SERN – ha avviato una comunità energetica rinnovabile ispirata a modelli scandinavi, rafforzando i legami con partner locali (Terme di Cervia). Legnano ha invece orientato il proprio LGD verso il settore produttivo, promuovendo audit energetici e incentivi per tecnologie a basso impatto nelle PMI. Campobasso ha costruito un partenariato tra partecipate e associazioni di settore per la costituzione e diffusione di comunità energetiche a livello condominiale. Questi casi mostrano come le città medie possano agire come laboratori di sperimentazione, beneficiando del trasferimento di competenze tramite il network ICC.

1 Le città italiane ICC sono 9 nella Fase 1 (Venezia, Padova, Mantova, Reggio-Emilia, SERN, Pescara, Ass. città della costa adriatica, L'Aquila, Roma), e 11 nella Fase 2 (Busto Arsizio, Campobasso, Catanzaro, Firenze, Legnano, Mantova, Pescara, SERN, Unione delle città della Grecia Salentina, San Benedetto del Tronto, Pesaro), Milano è una città mentore del programma. I sei casi italiani selezionati per la stesura del capitolo corrispondono a quelli in cui gli autori hanno avuto esperienza diretta in qualità di Lead Expert nella seconda fase del programma ICC (2023–2025). I casi studio europei sono stati esposti durante le conferenze europee ICC i cui atti non sono ancora pubblicati. In Fase 2, un consorzio guidato da Technopolis Group con McKinsey & Company, Arup, BCW, KPMG, Capgemini, Tractebel, AVAESEN, Vox Teneo, OfCores and Arctik è stato incaricato dalla Commissione Europea di sviluppare e implementare il progetto ICC.

4.3 | Turismo sostenibile, cultura e industrie creative

Il turismo è un settore dove la transizione verde incontra la sfida della competitività economica. Le sfide di principali sul tema turistico per le città ICC sono state due diametralmente opposte: attrarre nuovi turisti puntando sulla diversificazione dell'offerta in termini di sostenibilità, oppure trovare strategie per mitigare gli effetti di un turismo fortemente stagionale. L'approccio di Amsterdam, premiata già nel 2010 European Green Capital, al turismo sostenibile – limitazione dei flussi nei quartieri centrali, promozione di esperienze culturali periferiche e uso di piattaforme digitali – evidenzia il potenziale delle tecnologie per bilanciare attrattività e sostenibilità. Aalborg è stata tra le prime città ad utilizzare il metodo LGD proprio per il settore turistico-culturale, con un progetto siglato dal Kunsten Museum per misurare, monitorare le emissioni da un lato e creare un programma di mostre e sensibilizzazione del pubblico dall'altro lato. Pesaro ha sviluppato una *app* di *gamification* in collaborazione con attività commerciali per incentivare la fruizione di musei e la partecipazione ad attività culturali, per favorire azioni di volontariato, per promuovere l'uso di itinerari ciclabili e pedonali, mitigando gli effetti del turismo stagionale, attraverso un sistema di scontistica a punti. Campobasso si propone come attratore di un turismo sostenibile promuovendo un decalogo di azioni concrete per gli imprenditori del settore che permettano alle strutture aderenti di migliorare il loro impatto ambientale, mentre Firenze – Pelago/Reggello ha realizzato un *EcoTourism Hub* per il turismo lento, legando le strategie locali a obiettivi regionali e metropolitani.

4.4 | Economia circolare e gestione dei rifiuti

Il LGD di Legnano ha introdotto un sistema di classificazione e ottimizzazione della raccolta differenziata per le aree industriali, integrato con iniziative di riuso e recupero di materiali, rafforzando il legame tra economia circolare e competitività delle imprese locali. Amsterdam, con i Green Deal *Circular textile* e *Timber-based construction,* ha creato filiere di riuso nel settore tessile e dell'edilizia, dimostrando come le partnership pubblico–private possano generare impatti misurabili anche in settori ad alto consumo di risorse.

4.5 | Governance integrata e pianificazione strategica

Mannheim ha sviluppato un LGD come quadro strategico per 19 partnership formali su mobilità, energia, economia circolare e inclusione sociale. Milano, con il Climate City Contract*,* ha integrato l'approccio ICC con la Missione 100 Città climaticamente neutrali*,* usando i Local Green Deal come uno dei metodi per il raggiungimento degli obiettivi della Missione 100 Città e dimostrando la possibilità di allineare strumenti europei diversi in un'unica strategia urbana. Firenze, con il Metro LGD, ha coordinato più settori in una visione metropolitana coerente, rafforzando il ruolo di cabina di regia del capoluogo verso i comuni circostanti.

Questi casi confermano che i LGD non sono soltanto strumenti settoriali, ma veri e propri quadri di governance integrata che traducono in pratica il principio di sussidiarietà e facilitano il networking e creano le condizioni per metriche comuni, elementi essenziali per il successo del Green Deal europeo.

5 | Verso un sistema comune di metriche

Uno degli aspetti più critici nell'implementazione del Green Deal europeo a livello urbano è la misurazione dell'efficacia delle politiche. In assenza di indicatori condivisi, il rischio è che le iniziative restino difficilmente comparabili, ostacolando un linguaggio operativo comune e la possibilità di replicare e scalare le buone pratiche. Nel programma ICC il tema delle metriche emerge in più fasi: dalla definizione degli obiettivi alla valutazione intermedia, fino al monitoraggio finale dei risultati (Durieux e Hidson, 2023). Nella Fase 2 le città sono state invitate a chiarire da subito obiettivi tangibili e metodi di monitoraggio dei LGD, individuando metriche adeguate a ciascun accordo. Gli indicatori ICC sono quindi progettati caso per caso, città per città, mantenendo un legame diretto con gli obiettivi di neutralità climatica, transizione digitale e inclusione sociale. Il programma forniva una guida tecnica con i *lead experts*, occasioni di confronto tra città e un sistema di curatela finale che esaminava e supportava ogni LGD. Si può dire che i principali indicatori dei LGD promossi dall'ICC siano stati creati *bottom-up* dalle città. La varietà dei contesti urbani – per dimensioni, struttura economica, dotazione infrastrutturale e capitale sociale – avrebbe reso complesso applicare metriche univoche. Un sistema di indicatori comuni studiato per misurare l'impatto del programma e confrontarlo con gli obiettivi del Green Deal europeo potrebbe muovere dall'ampia casistica raccolta sinora.

Esperienze consolidate in altri ambiti forniscono modelli utili. Il City Resilience Index (Arup, 2015) utilizzato per il programma 100Resilient Cities promosso dalla Fondazione Rockefeller a livello globale nel 2015-2020, offre un quadro universale per la valutazione della resilienza urbana, articolato in quattro

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

dimensioni (salute e benessere, economia e società, infrastrutture e ambiente, leadership e strategia) e venti indicatori chiave, utilizzabili in città con caratteristiche molto diverse. Questo approccio potrebbe essere adattato ai LGD definendo:

- un nucleo di indicatori comuni a tutte le città ICC;
- indicatori locali flessibili, legati alle specificità territoriali;
- una misurazione dinamica che valuti anche i progressi intermedi.

Il tema delle metriche nella governance urbana è stato ampiamente affrontato anche da organismi internazionali. Il Worldwide Governance Indicators della Banca Mondiale (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2010) valuta la qualità della governance attraverso sei dimensioni, tra cui la stabilità politica, l'efficacia del governo e la qualità regolatoria. Analogamente, l'Urban Governance Index di UN-Habitat (2005) propone un sistema di misurazione orientato a valutare inclusione, partecipazione, efficacia e responsabilità nei processi decisionali urbani.

L'applicazione di questi strumenti ai LGD consentirebbe di collegare la misurazione delle performance ambientali e tecnologiche con la valutazione della qualità della governance locale, integrando così dimensioni che vanno oltre la mera efficienza tecnica.

Esempi pratici già presenti nei contesti ICC confermano questa impostazione. Aalborg ha integrato indicatori di efficienza energetica con metriche di inclusione sociale nelle comunità energetiche; Milano, con il Climate City Contract, utilizza un set di indicatori mutuato dalla Missione "100 Climate Neutral Cities", garantendo coerenza con standard europei e comparabilità internazionale.

6 | Conclusioni e raccomandazioni operative

L'analisi dei casi studio e delle dinamiche del programma ICC conferma che i *Local Green Deals* rappresentano strumenti efficaci per tradurre a livello urbano gli obiettivi del Green Deal europeo, unendo innovazione tecnologica, una governance *multi-level* inclusiva e adattamento alle specificità territoriali. I risultati osservati nei contesti italiani ed europei indicano che l'efficacia dei LGD dipende da quattro fattori interconnessi: la capacità di applicare il principio di sussidiarietà, la creazione di reti di collaborazione transnazionale, l'adozione di metriche condivise e il riconoscimento del ruolo strategico delle città medie.

Il principio di sussidiarietà si è rivelato decisivo per garantire che le politiche siano radicate nelle esigenze e nelle potenzialità locali. L'ICC dimostra che quando le città hanno margine di manovra per adattare le linee guida europee, esse riescono a sviluppare soluzioni più efficaci e sostenibili nel tempo. Le città medie, in particolare, emergono come laboratori ideali per la sperimentazione, grazie alla loro dimensione gestibile e al rapporto diretto con la comunità, ma richiedono strumenti per accedere a competenze, finanziamenti e reti internazionali.

Il networking, elemento fondante dell'ICC, ha permesso di creare una comunità tra le città facilitando il trasferimento di modelli e soluzioni. Questi scambi, se supportati da una piattaforma di conoscenza strutturata e da eventi periodici di confronto, possono rafforzare il capitale di fiducia e la cooperazione interurbana, elementi indispensabili per affrontare sfide sistemiche come il cambiamento climatico.

La prospettiva definita durante la dichiarazione di chiusura dell' ICC Mayors Business Forum nel 2025, sottolinea l'importanza di consolidare il ruolo delle città come attori centrali della transizione verde e digitale, investendo in tre direttrici operative:

- allineamento strategico tra programmi europei, nazionali e locali, evitando frammentazioni;
- infrastrutture e capacità per sostenere innovazioni di lungo periodo, con particolare attenzione al capitale umano e alle competenze;
- modelli di governance aperta, che assicurino un coinvolgimento costante di cittadini e settore privato, superando approcci consultivi per adottare modalità realmente co-decisionali.

L'integrazione del principio di sussidiarietà, il rafforzamento delle reti urbane, la valorizzazione delle città medie, unitamente ad una possibile come auspicabile futura costruzione di metriche comuni, potrebbero andare in questa direzione, costituendo i pilastri di una strategia europea capace di coniugare transizione ecologica, innovazione e coesione territoriale.

Riferimenti bibliografici

Abdullah H. (ed., 2021), *Towards a European Green Deal with Cities. The urban dimension of the EU's sustainable growth strategy*, CIDOB, Barcelona. Disponibile su: cidob.org/sites/default/files/2024-07/GREEN_DEAL.pdf.

Arup (2015), *City Resilience Index*, The Rockefeller Foundation, London. Disponibile su: https://www.arup.com/insights/city-resilience-index/

Boix Palop A., Gimeno Fernandez, C. (2025), *Green urban planning across Europe: Legal instruments, goals settled, and implementation throughoutthe National Recovery and Resilience Plans*, in Boix Palop A., Pavani G. (eds., 2025), Green cities, governance and the law. Impact of the European Green Deal and the Next Gen EU, Routledge, Oxon and New York.

CoR - Committee of the Regions. "The European Green Deal is Going Local". Press Release. 16 June, 2020. Disponibile su: https://cor.europa.eu/en/news/Pages/The-European-Green-Deal-is-Going-Local-.aspx

Durieux E., Hidson M. – ICLEI Local Governments for Sustainability (2023), *Local Green Deals. A Blueprint for action*, The European Commission's 100 Intelligent Cities Challenge. An initiative by EISMEA and DG Grow, European Union. Disponibile su: https://iclei-europe.org/publications-tools/?c=search&uid=c8icebIp

European Commission (2020), *The European Green Deal*, Brussels.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2010), *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*, World Bank Policy Research Working Paper 5430, Washington DC.

Letta E. (2024), *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Report presented to the European Council on 18 April 2024. Edizione italiana: Il Mulino, Bologna.

Mannheim Message. Local Green Deals for a carbon neutral, sustain- able and inclusive Europe, 2020 (online). Disponibile su: https://conferences.sustainablecities.eu/fileadmin/user_upload/_temp_/Mannheim2020/Message/Mannheim-Message.pdf

Mazzucato M. (2021), *Mission Economy. A moonshot guide to changing capitalism*, HarperCollins Publishers, Sydney e Toronto.

Rivas S., Urraca R., Bertoldi P., Thiel C. (2021), "Towards the EU Green Deal: Local key factors to achieve ambitious 2030 climate targets", *Journal of Cleaner Production*, vol. 320. Disponibile su: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128878

UN-Habitat (2005), *Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report*, Global Urban Observatory, Nairobi.

Sitografia

European Commission, *European Green Deal*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Intelligent Cities Challenge, *Official website*, https://www.intelligentcitieschallenge.eu

ICLEI Europe, *Local Green Deals*, https://iclei-europe.org/local-green-deals/

Adattamento climatico e urbanistica contrattuale. Il PPP nei contesti locali del Veneto

Gianfranco Pozzer
Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del progetto
Email: *gpozzer@iuav.it*

Matteo Basso
Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del progetto
Email: *mbasso@iuav.it*

Laura Fregolent
Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del progetto
Email: *freghi@iuav.it*

Abstract
Il contributo analizza il ruolo del partenariato pubblico-privato (PPP) come strumento di supporto all'adattamento e sviluppo locale. L'ipotesi centrale – testata nei comuni del Veneto – sostiene che la presenza di PPP sia spazialmente correlata a specifiche logiche e dinamiche insediative. Essa agisce sia a difesa dell'interesse generale sia come risorsa progettuale futura, migliorando l'azione pubblica locale. Da un'analisi esplorativa multidimensionale emergono interessanti reti di relazione tra bandi in PPP e variabili di contesto, evidenziando come la "partnership climatica" risulti ancorata a specifici asset urbano-territoriali.
I risultati suggeriscono come le iniziative di PPP fungano da acceleratori di pratiche adattive e di legittimazione pubblica, offrendo strumenti utili per la territorializzazione di uno sviluppo sostenibile strategico e multi-scalare.
Alla luce di questa prospettiva, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisce un osservatorio privilegiato. L'esperienza invita a riflettere sul potenziale delle pratiche negoziali nella costruzione di un interesse collettivo in materia di adattamento climatico, riconoscibile in alcuni contesti come forma emergente di *publicness*.

Parole chiave: adattamento climatico; PPP; analisi multi-variata; PNRR; *publicness*.

Premessa[1]

In domini di vulnerabilità sempre più complessi, mutevoli e molto spesso imprevedibili (Ipcc, 2022; de Sherbinin *et al.*, 2019), il planning adattivo tende ad alimentare procedure cooperative e negoziali, capaci di ridefinire contesti e sistemi di relazione (Brignone e Simoncini, 2024). Seppur con differenze sostanziali nello sviluppo dei metodi di supporto alle decisioni, l'adozione della negoziazione gioca un ruolo decisivo nei processi di adattamento locale, ponendo al centro interessanti forme di contrattazione tra dominio pubblico e settore privato (Leung e Hui, 2005).
Ricerche e sperimentazioni valorizzano questa condizione riconoscendo la presenza di itinerari partenariali pubblico-privati (PPP) in grado di adattare i bisogni sociali emergenti a questioni urbane complesse, dotate di connotato cumulativo e multi-dimensionale (Hurlimann *et al.*, 2021; Taylor and Harman, 2016; Fell and Mattsson, 2021).
In particolare, nelle più recenti azioni di adattamento al cambiamento climatico (CC), il rapporto "pubblico-privato" ha acquisito una rilevanza strategica nei percorsi di trasformazione urbana e sociale, richiamando la nozione di *publicness* attraverso il riconoscimento di specifici asset e sistemi di valori (Li *et al.*, 2022; Moliterni, 2022).

[1] Il contributo si inserisce all'interno delle attività di ricerca del progetto PRIN dal titolo "Territorializzare il PNRR", finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 1, CUP F53D23005560006. Sul piano teorico-concettuale, si pone in continuità con le attività svolte all'interno dell'Infrastruttura di ricerca IR.IDE (Università Iuav di Venezia) sul tema del partenariato pubblico-privato. Si veda, tra gli altri, Gabrielli e Basso (2020).

Il contributo intende quindi analizzare il ruolo contemporaneo del contratto pubblico-privato come strumento di accompagnamento del progetto urbano in accezione dinamica e adattiva, ponendo particolare attenzione alla sua capacità di generare valore collettivo (Halla, *et al.*, 2022; Pontrandolfi and Scorza, 2017). La tesi che viene sostenuta – con riferimento ai contesti comunali della Regione del Veneto – riguarda la necessità di valutare la presenza di una relazione spaziale tra PPP e adattamento, assumendo il "potenziale partenariale"[2] di un territorio sia come azione a difesa di un interesse generale, sia come risorsa progettuale per il futuro.

Ipotesi

Secondo una prima ipotesi, il riconoscimento territoriale del PPP si presenta correlato a specifiche dinamiche di contesto (sia insediative che trasformative) positivamente incidenti sulla vitalità dei luoghi. In questo primo caso il concetto di *publicness* viene riconosciuto nell'interazione tra forme di partenariato e vitalità dei luoghi ("potenziale partenariale").

Una seconda ipotesi assume la partnership pubblico-privata come possibile strumento di adattamento e sviluppo locale in grado di alimentare politiche, conoscenze e flussi finanziari. Considerando l'adattamento come driver di *publicness*, la lettura della transizione climatica in chiave partenariale diventa terreno fertile per ripensare il valore pubblico dell'interazione sociale e il suo ruolo nel governo del territorio. La dimostrazione analitica si avvale di una metodologia esplorativa in grado di riconoscere le relazioni spaziali tra i bandi in PPP registrati nella Regione Veneto nel periodo 2009-2021[3] e il potenziale partenariale dei comuni stimato sulla base di specifiche logiche e profili insediativi.

La procedura consente di identificare relazioni di struttura fra PPP e variabili di contesto. Lungo questo orizzonte analitico, l'esplorazione conferma empiricamente l'ipotesi generale, ossia che i PPP tenderebbero a maturare in contesti vitali dal punto di vista demografico, socio-economico e insediativo.

In questa prospettiva, il contributo propone di leggere il contratto pubblico-privato come dispositivo progettuale in grado di rendere operativa la *publicness* attraverso responsabilità condivise e processi di legittimazione diffusa (Leclercq *et al.*, 2020).

Percorso metodologico

L'ipotesi viene testata seguendo un percorso operativo strutturato su tre macro-fasi, ognuna delle quali è suddivisa in sotto-fasi, con relativi input e output.

Le tre macro-fasi sono:

1) riconoscimento dei domini semantici (rilevanti per l'indagine) e selezione delle fonti informative;
2) formulazione delle domande analitico-valutative;
3) progettazione di ipotesi esplorative bi-variate e multi-variate per il riconoscimento del potenziale partenariale.

La prima fase riconosce i domini semantico-concettuali con cui studiare e rielaborare le condizioni di contesto che concorrono a spiegare il comportamento geografico dei PPP orientati alla resilienza urbana (Testoni, 2016).

Si individuano quattro domini semantici (o ambiti di indagine), ponendo le basi per la costituzione di un data-set integrato:

1) partenariale;
2) economico e socio-demografico;
3) morfologico;
4) pianificatorio.

Il primo dominio semantico si riferisce alla selezione dei PPP[4] legati ad azioni volte a innalzare le soglie di resilienza del contesto urbano.

Il secondo dominio semantico riguarda il dinamismo demografico e socio-economico degli ambienti insediativi. Per lo studio di questo dominio si fa riferimento a variabili socio-economiche di fonte ISTAT.

[2] Il potenziale partenariale viene rappresentato da relazioni (supportate da evidenze statistiche) tra PPP, dinamiche socio-economiche e variabili di uso del suolo in cui la partnership locale sembrerebbe agire da acceleratore di processi di sostenibilità ed efficienza energetica.

[3] Dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing, promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili) e realizzato dal CRESME (Centro Ricerche Economiche, Sociologiche e di Mercato nell'Edilizia).

[4] Unità statistica di rilevazione a cui vengono correlati caratteri e fenomeni territoriali rilevati o interpretati.

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato,
Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori",
Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

Il terzo dominio semantico valuta le trasformazioni di uso del suolo, ponendo particolare attenzione ai fattori territoriali che incidono in modo significativo sulla struttura economica locale, sia per la componente residenziale che per quella produttiva-distributiva. La banca dati di riferimento è la Copertura del Suolo della Regione Veneto con aggiornamento spaziale al 2020.
Il quarto ed ultimo dominio esprime una categoria di indagine legata ai dispositivi di gestione e pianificazione del territorio.
La seconda fase elabora domande analitico-esplorative volte a comprendere e valutare le relazioni di significato che intercorrono tra i PPP, finalizzati al rafforzamento della resilienza urbana ed edilizia[5] e i caratteri economici e fisico-sociali degli ambienti insediativi.
I principali interrogativi sono i seguenti:

- «I PPP hanno avuto un ruolo importante nella gestione e trasformazione dello spazio urbano. Può oggi questo strumento contrattuale giocare un ruolo chiave all'interno dei sempre più urgenti processi di adattamento locale?»;
- «Il rapporto tra partenariato e progetto urbano può configurarsi come una modalità organizzativa capace di favorire la definizione e l'attuazione d'interventi di efficientamento energetico e al tempo stesso di rafforzamento del valore sociale e funzionale?»;
- «Se i PPP tendono a svilupparsi in contesti competitivi e cooperativi, in che misura il concetto di *publicness* si manifesta nell'interazione tra forme di partenariato e vitalità dei luoghi?» E in che modo la lettura incrociata tra Ppp e Pnrr può contribuire ad orientare i percorsi di adattamento e di rafforzamento della resilienza urbana in una prospettiva dinamica ed equa?

Quest'ultima domanda integra l'analisi, collegando i risultati delle prime due ipotesi alla capacità dei PPP di matrice clima-adattiva di contribuire a interessi collettivi e alla vitalità urbana, in un'ottica di governance condivisa.

La terza fase rappresenta il core della metodologia. Essa si compone di due passaggi effettuati in modo sequenziale testando le domande esplorative riconosciute in fase 2.
Il primo passaggio operativo (primo interrogativo) osserva le dinamiche esterne al modello partenariale, ancorando i PPP a contesti insediativi opportunamente descritti con variabili demografiche, socio-economiche e morfologiche. L'operazione è legata a indagini uni-variate e bi-variate. L'indagine uni-variata è legata alla presenza comunale di bandi in PPP (primo dominio semantico). L'analisi consente di classificare la geografia dei PPP per strategie di rigenerazione, adattamento ai CC o efficientamento energetico. Le indagini bi-variate sono invece legate a dati socio-economi di matrice ISTAT (secondo dominio semantico) e a banche dati sulla copertura del suolo regionale (terzo dominio semantico), a loro volta ancorate a specifici schemi di trasformazione territoriale. L'analisi è orientata a selezionare i fattori socio-economici e spaziali in grado di cogliere e misurare la vitalità e qualità dei luoghi.
Il secondo passaggio operativo (secondo interrogativo) lavora con il concetto di analisi multivariata (Griguolo, Palermo, 1984) con l'obiettivo di modellare le dinamiche latenti che stanno alla base del rapporto spaziale tra PPP e CC, considerando dinamiche e ragioni territoriali che lo sostengono. Il test multidimensionale viene condotto su tutti i comuni della Regione del Veneto che presentano almeno un PPP. Essa consente di classificare i comuni sulla base di relazioni fra l'insieme dei descrittori (variabili) riferiti a dinamiche demo-insediative e socio-economiche e gli strumenti di pianificazione regolativa (quarto dominio semantico). La clusterizzazione aiuta a definire modelli di potenziale partenariale a partire dall'indagine dei seguenti processi territoriali:

- dinamiche di consumo di suolo ad uso residenziale e non residenziale;
- domande spaziali ed economico-sociali;
- strumenti urbanistici e modelli di gestione territoriale.

Il terzo interrogativo, non direttamente indagato tramite strumenti statistici, assume invece una funzione interpretativa: i risultati dei primi due interrogativi offrono la base per discutere in che misura i PPP possano tradursi in pratiche di *publicness* e di vitalità dei luoghi.

[5] I PPP selezionati in questo contributo si presentano in quattro modalità: 1) efficientamento energetico degli edifici, valorizzazione e recupero; 2) produzione e gestione di energia elettrica e termica; 3) gestione del verde pubblico e manutenzione dell'arredo urbano; 4) difesa del suolo e bonifiche.

Una riflessione sulle relazioni tra condizioni di contesto e opportunità contrattuali sembra cruciale per riconoscere nuove forme di territorialità e possibili processi di territorializzazione. In tale chiave prospettica, lo studio del rapporto "pubblico-privato" acquisisce una rilevanza strategica nelle politiche di sviluppo territoriale, dove l'esempio più calzante è quello attinente ai fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr)[6]. Il Pnrr offre un interessante punto di osservazione nella "messa a terra" di risorse destinate alle questioni climatico-ambientali, con tutta una serie di implicazioni politiche, economiche e sociali che tali aiuti pongono alle trasformazioni condivise dello spazio urbanizzato. Quindi la nozione di *publicness* viene affrontata ricercando una allocazione territoriale delle risorse in contesti di ripresa socio-economica particolarmente valorizzati da processi di co-progettazione tra parti pubbliche e private.

Una prospettiva di analisi multidimensionale

Le quattro prospettive semantiche sono declinate su variabili attive e supplementari contrassegnate nella Tabella I e sviluppate con analisi delle corrispondenze (Acorr)[7] e classificazione non gerarchica (Griguolo, 2013). La sequenza è applicata a tutti i comuni della Regione del Veneto in cui viene registrato almeno un PPP legato ad azioni di adattamento climatico o di efficientamento energetico.

Tabella I | Variabili attive e supplementari per dimensione semantica[8]
Fonte: elaborazione degli autori su dati CRESME, ISTAT e Regione del Veneto

Variabili	*partenariale*		*demo-socio-economica*		*morfologica*		*pianificatoria*	
	attive	*supplementari*	*attive*	*supplementari*	*attive*	*supplementari*	*attive*	*supplementari*
V1 PPP 2009-2021	x							
V2 PPP 1* 2009-2021	x							
V3 PPP 2** 2009-2021	x							
V4 PPP 3*** 2009-2021	x							
V5 PPP 4**** 2009-2021	x							
V6 zona altimetria (P, C, M)				x				
V7 classe di superficie comunale				x				
V8 classe di ampiezza demografica 2021			x					
V9 iscritti ai corsi universitari 2019				x				
V10 reddito lavoratori medio 2019				x				
V11 Unità locali (imprese attive) 2019				x				
V12 tessuto urbano 2020					x			
V13 tessuto aggregato 2020					x			
V14 tessuto infrastrutturale 2020						x		
V15 Dispositivi di pianificazione, gestione e regolazione comunale/intercomunale (PAT e PATI)							x	

* PPP su efficientamento energetico, recupero e valorizzazione degli edifici
** PPP produzione e gestione di energia elettrica e termica
*** PPP su gestione del verde pubblico e manutenzione dell'arredo urbano
**** PPP su difesa del suolo e bonifiche

Si procede con una partizione a tre classi (Figura 1)[9]:

Classe stabile	1	2	3	Totale
Comuni (unità)	116	66	59	241
Peso (%)	48.10	27.40	24.50	100

[6] L'uso dello strumento del PPP era evocato da molte delle misure e componenti del PNRR, ma non è stato semplice inserirlo in un processo amministrativo che prevedeva il conseguimento di particolari target in tempi stretti e improrogabili finendo, per depotenziarne l'utilizzo a favore di forme meno complesse di attuazione (Franco, Fregolent, 2025).
[7] Acorr opera su tavola di contingenza costruita con variabili categoriali.
[8] Nelle analisi di tipo "Accor" le variabili attive concorrono alla formazione degli assi fattoriali estratti spiegandone l'inerzia, mentre le variabili supplementari aiutano l'interpretazione degli assi e delle classi stabili.
[9] Per ragioni di spazio non viene riportato il profilo delle tre classi stabili (disponibile a richiesta).

Il primo profilo comprende 116 comuni con una presenza di PPP che si attesta su una media di 2/3 contratti per comune. La produzione di PPP non presenta peculiarità ed è molto variabile: vi sono comuni particolarmente orientati alla produzione e gestione di energia elettrica e termica, maturando al contempo azioni di efficientamento energetico, pratiche di gestione del verde urbano e di difesa del suolo. Questo profilo restituisce un modello di uso del suolo intermedio, caratteristico degli ambienti insediativi di pianura e collina, con una popolazione medio-alta e una superficie territoriale medio-bassa. Il numero di imprese attive oscilla attorno ai valori centrali e il reddito medio da lavoro è compreso nelle modalità medio-alte. Le strategie urbanistiche sono recepite sia da strumenti di scala comunale che intercomunale (PAT e PATI)[10].
Il secondo profilo comprende 66 comuni con una presenza molto alta di PPP, uguali o superiori a 5 per unità statistica comunale. Entrando più nello specifico delle diverse azioni contrattuali, la produzione di PPP si concentra più su azioni di efficientamento energetico degli edifici, su processi di produzione di energia elettrica (impianti di produzione da fonti rinnovabili) e su pratiche di gestione del verde urbano. In queste dinamiche è evidente il nesso fra trasformazioni territoriali e dinamiche strutturali. Questa classe si caratterizza per una presenza prevalente di comuni di pianura, con un'elevata densità demografica e una superficie territoriale medio-alta. In questa classe sono molto elevate le incidenze di tessuto aggregato, urbanizzato e infrastrutturale. Il numero di imprese attive si attesta su valori importanti, mentre il reddito medio da lavoro oscilla attorno ai valori medio-alti. Si registra un elevato numero di studenti iscritti ai corsi universitari. La dotazione di strumenti urbanistici considera per lo più i singoli PAT comunali.
Il terzo profilo comprende 59 comuni con una presenza molto bassa di PPP (in media 1/2 per comune). Le azioni contrattuali rientrano per lo più sul tema del miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici in un processo di conservazione del costruito storico. Si registra una, anche se debole, propensione ad azioni contrattuali volte alla difesa del suolo e alla gestione integrata delle acque per la raccolta e smaltimento dei flussi meteorici. In questa classe aumenta sensibilmente la presenza dei comuni di montagna. La popolazione è ridotta e la superficie territoriale è abbastanza elevata. Sono molto basse le incidenze del tessuto urbano, aggregato e infrastrutturale. Il numero di imprese attive è ridotto e il reddito medio da lavoro si mantiene su livelli medio-bassi. La dotazione urbanistica presenta una peculiarità legata alla pianificazione intercomunale. In questo profilo si registrano anche dei comuni sprovvisti (per il momento) del PAT[11].

[10] In Veneto denominati PAT (Piani di Assetto del Territorio) e PATI (Piani di Assetto del Territorio Intercomunali), secondo la Legge Regionale 23 Aprile 2004, n. 11.
[11] Fonte: Regione del Veneto, 20 luglio 2025.

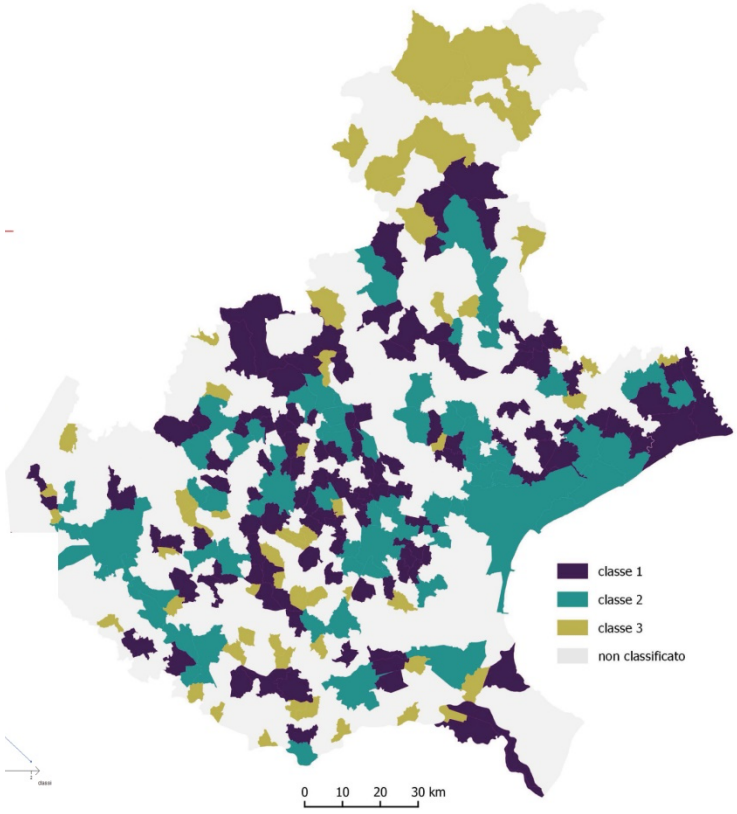


Figura 1 | Geografia delle classi stabili
Fonte: *elaborazione degli autori su dati CRESME, ISTAT e Regione del Veneto*

Spunti conclusivi

Le conclusioni di questa prima indagine evidenziano come i bandi in PPP tendano a maturare in contesti competitivi, assumendo la funzione di acceleratori di pratiche contrattuali in chiave adattiva. L'adattamento climatico, letto come driver di *publicness*, offre una prospettiva utile per ripensare il valore pubblico dell'interazione sociale e il suo ruolo nel governo del territorio. A tal proposito, il potenziale partenariale emerge come strumento di lettura strategica, capace non solo di localizzare i PPP, ma anche di coglierne la possibilità di farsi spazio pubblico, sia a scala micro che macro. In tal senso, il gradiente partenariale assume i tratti di un dispositivo sperimentale di governo spaziale d'area vasta e di programmazione integrata, in grado di mettere alla prova capacità, diritti e funzionamenti territoriali in una logica di equità economica e sociale. Dove vi è coerenza tra strumenti, attori e visioni adattive, il PPP potrebbe fungere da catalizzatore di *publicness,* aprendo a forme di cittadinanza più consapevoli e resilienti. Intesa in questa accezione, la *publicness* interagirebbe con la transizione socio-ecologica, accrescendo la sensibilità collettiva alle sfide urgenti e sistemiche della sostenibilità ambientale. La sua evoluzione in chiave partenariale potrebbe essere letta come indicatore di performance della progressiva territorializzazione del PNRR.

Riferimenti bibliografici

Bellicini L. (2020). "Territori in Competizione: Produttività, Investimenti, Allocazione Delle Risorse, Partenariato Pubblico-Privato". In *Territori del Triveneto. Verso un approccio integrato al progetto*. Milano: Mimesis.

Brignone L, Simoncini S. (2024). *Transizioni dal basso. Conflitti socio-ecologici, tecnologie civiche e urbanistica sperimentale*. Milano: FrancoAngeli.

CRESME (2022). *Il Mercato Del Partenariato Pubblico-Privato Nel Veneto. Report 2021*. Testo disponibile al sito: https://www.iuav.it/DIPARTIMEN/IRIDE/IRIDE/VAULT/OSSERVATOR/REPORT-CRE/index.htm

De Sherbinin A., Bukvic A., Rohat G., Gall M., McCusker B., Preston B., Apotsos A., Zhang S. (2019). Climate vulnerability mapping: A systematic review and future prospects. *Wiley Interdisciplinary Reviews:*

Climate Change, 10(5), e600.
Fell T., Mattsson J. (2021). The Role of Public-Private Partnerships in Housing as a Potential Contributor to Sustainable Cities and Communities: A Systematic Review. *Sustainability*, 13 (14): 7783.
Franco E., Fregolent L. (2025). *Territorializzare a posteriori. Governance, partenariato pubblico-privato e PNRR*, Conegliano: Anteferma.
Gabrielli L. Basso M. (2020). Il Partenariato Pubblico-Privato. Alcune prime riflessioni sullo stato dell'arte in Veneto 2009-2019. In: Anna Marson, Gundula Rakowitz, Margherita Vanore, a cura di, *Territori del Triveneto. Verso un approccio integrato al progetto*. Milano: Mimesis.
Griguolo S. (2003). *Addati. Un pacchetto per l'analisi esplorativa dei dati* (versione 5.2a – Luglio 2003). Venezia: Iuav. Testo disponibile al sito: http://cidoc.iuav.it/silvio/addawin_site/addati_it.html
Griguolo S., Palermo P. C. (1984). *Nuovi problemi e nuovi metodi di analisi territoriale*. Milano: Franco Angeli.
Halla P., Merino-Saum A., Binder C. R. (2022). How to link sustainability assessments with local governance? – Connecting indicators to institutions and controversies. *Environmental Impact Assessment Review*, 93: 106741.
Hurlimann A., Moosavi S., Browne G. R. (2021). Urban planning policy must do more to integrate climate change adaptation and mitigation actions. *Land Use Policy,* 101 (February): 105188.
IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, adaptation, and vulnerability. Contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
Leung B.Y., Hui E.C. (2005). Evaluation approach on public-private partnership (PPP) urban redevelopments. *International Journal of Strategic Property Management*, 9(1): 1-16.
Leclercq E., Pojani D., Van Bueren E. (2020). Is public space privatization always bad for the public? Mixed evidence from the United Kingdom. *Cities*, 100: 102649.
Li J., Dang A., Song. Y. (2022). Defining the ideal public space: a perspective from the publicness. *Journal of Urban Management*, 11 (4): 479-487.
Moliterni A. (2022). Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR. *Diritto amministrativo,* fascicolo n. 2/2022, 441 ss.
Pontrandolfi P., Scorza F. (2017). Making urban regeneration feasible: tools and procedures to integrate urban agenda and UE cohesion regional programs. In: Gervasi O., et al. *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2017*. ICCSA 2017. Lecture Notes in Computer Science, vol 10409. Cham: Springer.
Taylor B.M., Harman B.P. (2016). Governing urban development for climate risk: what role for Public–Private Partnerships? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 (5): 927-44.
Testoni, C. (2016). *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente sostenibile e inclusivo del territorio.* Milano: FrancoAngeli.

Note

1. *Publicness* come partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso
A CURA DI MICHELE ZAZZI E CAROLINA PACCHI

2. *Publicness* nei progetti e nelle politiche della casa e dei servizi
A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI EE LAURA SAIJA

3. *Publicness* come fruibilità di spazi pubblici e servizi della vita collettiva
A CURA DI ANTONELLA BRUZZESE E ELENA MARCHIGIANI

4. *Publicness* come accessibilità e diritto alla mobilità nella città e nei territori
A CURA DI MAURIZIO TIRA E PAOLA PUCCI

5. *Publicness* come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili
A CURA DI CARLA TEDESCO E PAOLA SAVOLDI

6. *Publicness* come gestione dei rischi e cura di ambiente e territorio
A CURA DI ADRIANA GALDERISI E SCIRA MENONI

***7. Publicness* come progetto e valorizzazione del paesaggio e delle risorse naturali**
A CURA DI ELENA DORATO E ANDREA ARCIDIACONO

8. Regole, norme e progetti per costruire la *publicness*
A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E BERTRANDO BONFANTINI

***9. Publicness* e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato**
A CURA DI GRAZIA BRUNETTA E LUCA GAETA

10. La *publicness* nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana
A CURA DI ENRICO FORMATO E ALESSANDRO COPPOLA

11. Nuove tecnologie, pratiche digitali, intelligenza artificiale e *publicness*
A CURA DI ROMANO FISTOLA E EUGENIO MORELLO

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-92-9
Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2026
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano