

X. La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana

di Alessandro Coppola e Enrico Formato

1. *Publicness e giustizia spaziale.*

Nel testo di posizionamento della XXVII Conferenza Nazionale della Società italiana degli urbanisti, l'espressione «erosione della *publicness*» è assunta come una constatazione che designa una trasformazione profonda delle condizioni di produzione del pubblico nell'organizzazione spaziale contemporanea. Essa rinvia a un processo duplice, che conviene trattenere nella sua tensione. Da un lato, fa riferimento a un movimento ben riconoscibile: la privatizzazione di spazi, funzioni e servizi che nel secondo Novecento erano stati costruiti, non senza conflitti, come parte di un patto pubblico, cioè come campo di garanzie, accessi e diritti resi operativi da istituzioni capaci di assumersi responsabilità durevoli. Qui, l'erosione appare come arretramento del pubblico, non soltanto nella forma giuridica della proprietà o nella delega al mercato, ma anche nella più concreta riorganizzazione delle condizioni di esistenza – chi può accedere, a quali condizioni, con quale continuità, e soprattutto chi resta escluso quando la prestazione diventa selettiva e intermittente (Németh - Schmidt 2011). Dall'altro lato, tuttavia, la stessa espressione fa riferimento a un mutamento più ambiguo e stratificato: l'emergere di forme di collettivizzazione orizzontale, autogestita, comunitaria, che mettono in crisi i presupposti del pubblico novecentesco, identificato con la verticalità dello Stato-nazione moderno e con l'universalismo garantito per via amministrativa (Foster 2019). Qui l'idea di «erosione» diventa meno persuasiva, quelle pratiche possono costituire spazi di politicità non statuale, dispositivi di formazione di soggettività collettive, talvolta persino nuove istituzioni. Alcuni giuristi, com'è noto, sostengono che i *commons* non siano un'alternativa al pubblico, ma un suo potenziamento. La forma «pubblico-comunitaria» che ne deriva non sostituisce lo Stato, bensì ne incrina la rigidità proprietaria e l'eccesso di verticalità, verso un modello più inclu-

sivo e plurale di Stato-comunità (Maddalena 2014). In questa accezione, i *commons* non erodono la *publicness*, la ridefiniscono e la ibridano, riaprendo la questione di che cosa sia «pubblico» e di come lo si produca (Iaione 2013).

Il passaggio, per quanto persuasivo sul piano normativo e teorico, si fa scivoloso quando si entra nel regime dei dispositivi pratici. Il nodo riguarda la garanzia dell'universalismo, ciò che, nel lessico novecentesco, aveva la forma di un diritto esigibile rischia, nelle declinazioni comunitarie, di diventare un'opportunità differenziale, accessibile a chi dispone di risorse sociali, culturali e materiali per attivarla. Non è sufficiente che esistano pratiche di autorganizzazione perché si produca *publicness*, occorre che esse non si trasformino in enclave e che non funzionino come meccanismi di selezione implicita. Qui il pubblico non può semplicemente «fare un passo indietro». Deve, piuttosto, cambiare postura. Da attore che dirige a garante che abilita. Da sovrano a infrastruttura istituzionale che assicura condizioni minime di giustizia spaziale: cornici, soglie, continuità, redistribuzione, protezione dei più fragili, capacità di intervenire quando l'autorganizzazione si inceppa o si rivela escludente o contraria ai suoi stessi principi istitutivi. Occorre, per questo, predisporre un'architettura di responsabilità che renda sostenibile l'orizzontalità e impedisca che la cura si trasformi in moralizzazione del locale o in amministrazione comunitaria della scarsità.

È a partire da questa tensione che va correttamente inquadrata la questione della *rigenerazione urbana*.

2. Genealogie e ambivalenze.

I referenti empirici del discorso sulla *rigenerazione urbana* sono andati mutando nel tempo. E i criteri con cui possiamo tentarne una classificazione possono variare altrettanto. I modelli di governo e di governance, le epistemologie e i saperi coinvolti, le razionalità etiche da cui muovono, queste sono alcune delle dimensioni, fra le più astratte, che potremmo utilmente interrogare per produrre una qualche classificazione sinottica dei materiali che abbiamo di fronte. Naturalmente, anche il termine *a quo* che consideriamo, varia in base alla definizione che diamo di *rigenerazione urbana*. Se in essa vediamo quel campo di attori, strumenti e discorsi che hanno investito nel potenziamento di meccanismi di estrazione della rendita urbana da suoli già urbanizzati, tale termine risale alla prima metà del XIX secolo. In questo senso, i grandi interventi di rifunzionalizzazione e ricomposizione sociale dell'Otto-

cento – la Parigi haussmaniana, la Londra vittoriana, ma anche le città italiane dei programmi di «risanamento» – sarebbero i primi esempi di *rigenerazione urbana*, e non a caso, in quegli episodi, sono stati introdotti e sperimentati istituti e strumenti ancora oggi significativi. In questa prospettiva, la *rigenerazione urbana* sarebbe antica quanto la consapevolezza di un *rent gap* da colmare all'interno della città esistente (Semi 2015).

Nel Novecento, fra gli anni trenta e sessanta, gli interventi di «sventramento» in Italia, come la stagione dell'*urban renewal* negli Stati Uniti e altrove, rappresentano altrettante istanze di questa logica (Roberts 2000). Negli stessi anni, e per la prima volta, emerge una declinazione di segno opposto della *rigenerazione urbana*, come politica difensiva della composizione sociale e – sempre di più – anche delle caratteristiche morfologiche di parti più o meno pregiate della città esistente.

La pur limitata stagione del «recupero» in Italia contribuisce ad ampliare non solo il piano dei discorsi ma anche quello degli strumenti, talvolta ribaltando la razionalità di quelli ereditati: nelle esperienze più avanzate di *rigenerazione urbana* di segno difensivo, l'attore pubblico diviene attore fondiario non per facilitare gli investimenti privati, ma per sostituirvisi (Barbagli - Pisati 2012).

Con gli anni settanta, quello che era divenuto un campo conteso fra strategie offensive e strategie difensive è saturato dall'immagine della città alle prese con la transizione della propria base produttiva dalla manifattura ai servizi e la rifunzionalizzazione degli usi del suolo coinvolti in tale transizione (Coppola 2012).

Contestualmente, le politiche *area-based* agiscono in continuità con le prime strategie difensive e investono, a partire dagli anni ottanta, anche i quartieri modernisti dell'edilizia pubblica e sociale con progetti di segno talvolta opposto: rigenerazione a partire dallo sviluppo di risorse esogene, oppure disgregazione delle comunità locali mediante demolizioni e ricostruzioni nella ricerca del «social mix». Infine, negli ultimi anni e specie in Italia, si è assistito a riduzionismi di segno opposto, immateriale e materiale, della rigenerazione: da una parte, pratiche puntuali e diffuse di riattivazione di luoghi – con trasformazioni anche minime del capitale fisico – da parte di determinati gruppi sociali con sempre più evidenti riferimenti all'economia della cultura e della ricreazione e centrate sull'«evento» quale dispositivo ubiquo e ordinario di queste pratiche (Lanzani 2024); dall'altra, operazioni meramente edilizie, spesso alla scala del singolo edificio, e finalizzate al solo efficientamento quale occasioni per un'operazione di valorizzazione im-

mobiliare, come nel caso della consistente produzione legislativa nazionale e regionale sulla *rigenerazione urbana* (Coppola e altri 2024).

Il successo del discorso della rigenerazione pone quindi una serie di questioni che hanno a che fare con la dimensione della *publicness*. L'enfasi sulle risorse endogene di cui il discorso è portatore, legittimata anche a partire da una ragionevole reazione nei confronti di politiche *top-down* che hanno programmaticamente ignorato l'esistenza di tali risorse, rischia di divenire promessa vana in presenza di pattern di distribuzione di tali risorse sempre più diseguali, oppure un puro esercizio retorico di mera strumentalizzazione di tali risorse, all'interno di strategie che raramente si dimostrano conseguenti nel loro sviluppo. Egualmente, non tutti i problemi territoriali sono trattabili per mezzo di interventi di *rigenerazione urbana*, e questi stessi interventi – se non inseriti in un qualche framework strategico che li sovrasti dal punto di vista della scala delle analisi e degli interventi – sono destinati a lasciarne molti non trattati, se non addirittura acutizzati. Qui si misura la distanza tra la retorica dell'azione *area-based* e una lettura capace di riconoscere ciò che l'intervento locale non può, da solo, trattare. E anche l'idea, molto diffusa, che la rigenerazione possa propagarsi – secondo una meccanica simile alla *trickle-down economy* – alle aree contermini ha trovato scarsa conferma nella realtà, segnata sempre più spesso da processi di valorizzazione molto concentrati e segmentati che, al contrario, possono determinare un acutizzarsi dei processi di periferizzazione che coinvolgono aree vicine. Talvolta questo può accadere perfino per gli effetti diretti dei processi di rigenerazione, per mezzo di pratiche e processi di *social dumping* in territori che sono «rigenerati». Naturalmente, queste questioni non sono intrattabili. Ma, senza dubbio, sono molte le pratiche di rigenerazione che ne illustrano la rilevanza e una certa ritrosia degli attori a prenderle sul serio. Specie a fronte di quella che è la forza «naturale» del discorso sulla *rigenerazione urbana*.

3. Post-politica della rigenerazione.

Assistiamo oggi a quella che potremmo definire la «finale maturazione postmoderna» del discorso sulla *rigenerazione urbana*. Discorso che rimanda a un palinsesto di razionalità, pratiche e strumenti che copre l'intero spettro di quanto esperito nell'ultimo secolo. Nella congiuntura attuale, politiche volte alla massima liberazione del potenziale di estrazione di rendita e, viceversa, politiche che vogliano contra-

starne o socializzarne l'estrazione, possono essere egualmente definite come *rigenerazione urbana*. In modo non dissimile, possono esserlo sia politiche che muovono da forme di governance molto verticali, sia politiche che, viceversa, promuovono un più ampio impegno partecipativo. La popolarità della formula discende appunto dalla sua ormai raggiunta post-politicità, che fa leva sul consenso trasversale di cui gode, in particolare, la parola d'ordine del «riutilizzo dell'esistente». Questa risponde sia a pulsioni profonde di conservazione e alla paura del futuro, associate alla crisi della modernità, sia a più razionali ma spesso generiche preoccupazioni di ordine ambientale, assicurando così un vasto, istintivo consenso alla *rigenerazione urbana* che attraversa il campo politico e sociale. Questo suo successo determina, tuttavia, il crescere del sospetto nei suoi confronti, con l'emergere di nuove istanze difensive che si muovono prevalentemente su un piano culturale e discorsivo (con la critica alla rigenerazione come strategia di *washing* generalizzato degli interessi immobiliari). La mobilità e l'utilizzabilità di singoli elementi propri al discorso sulla *rigenerazione urbana* – elementi di riuso a fini ambientali, di attivazione dal basso, di partecipazione, di integrazione fra azioni differenti – in strategie di segno opposto hanno contribuito alla loro delegittimazione in quanto tali, e non solo se e quando divengano parte di strategie più ampie che ne facciano un uso retorico a fini di costruzione del consenso. Il confronto sulla *rigenerazione urbana* si è reso così difficile a causa della crescente genericità e strumentalità dei suoi referenti empirici e del rifiuto, da parte di diversi attori, di prendere parte a un confronto che considerano strutturalmente ingannevole. Quale, in questo quadro, sia e possa essere la dimensione di *publicness* della *rigenerazione urbana* è questione impervia, ma che, a ben vedere, le urbaniste e gli urbanisti dovrebbero affrontare in modo conseguente. Se per *publicness* intendiamo qui le forme di costituzione della «sfera pubblica» attorno e per mezzo delle relative politiche e dei criteri di valutazione dell'interesse pubblico che queste propongono, una presenza più attiva della nostra comunità scientifica e professionale è sicuramente urgente. E il fatto che il suo ruolo nei processi reali, e nella loro rappresentazione, non sia di frequente né particolarmente decisivo né particolarmente centrale è un ulteriore motivo di attivazione. Uno sforzo di chiarificazione pubblica dei termini essenziali per valutare collettivamente una politica di *rigenerazione urbana* e, quindi, di «pulizia del discorso» dall'elevata genericità e dall'intercambiabilità dei suoi elementi, associati al suo corrente palinsesto postmoderno, sarebbe meritorio. E se anche non fosse capace di produrre impatti di-

retti sulla componente mediatica della sfera pubblica – oggi affollata di attori molto diversi, sia inconsapevoli sia, viceversa, molto consapevoli dell'importanza strategica di governare i discorsi – un maggiore rigore nella didattica, nel rapporto con le comunità professionali e con le istituzioni contribuirebbe a un'accresciuta capacità di attrito rispetto a tale genericità, intercambiabilità e appropriabilità del discorso sulla *rigenerazione urbana*, come dei suoi specifici elementi. Rendere più difficile ed esigente l'uso del concetto, sarebbe un primo ed eccellente contributo alla *publicness* della *rigenerazione urbana*.

4. Abolire la *rigenerazione urbana*?

Rendere più difficile ed esigente l'uso del concetto, promuoverne un vero e proprio razionamento, sarebbe un primo ed eccellente contributo alla *publicness* della *rigenerazione urbana*.

Negli ultimi anni, la sua forza sembra per molti aspetti riconducibile all'elasticità di una parola che è divenuta progressivamente capace di accogliere strategie opposte e di stabilire consenso prima ancora di chiarire criteri. Ma proprio tale elasticità ha un costo per la *publicness*: quando una categoria diventa indistinta, smette di discriminare, e dunque smette di rendere pubblicamente valutabili – cioè discutibili, contestabili, misurabili – le differenze tra interessi, strumenti, esiti, distribuzioni. In questo senso, la *rigenerazione* rischia di funzionare come un dispositivo di depoliticizzazione, un'etichetta-ombrello che sospende il conflitto sulle alternative, che disinnesci la domanda «chi guadagna e chi perde?», e che rende più difficile nominare il passaggio, spesso silenzioso, verso forme di governo minimo e di «destrumentazione» dell'azione pubblica. Se la *publicness* è anche capacità collettiva di giudizio – su assetti fondiari, benefici, posizioni sociali, accessi – una parola che tende a includere tutto finisce per proteggere qualunque cosa (Swyngedouw 2007).

Da qui l'ipotesi di abbandonare il concetto di *rigenerazione urbana*, o quantomeno di sottoporlo a un razionamento severo. L'operare entro il perimetro della città esistente, o più in generale del capitale fisico esistente, non basta a fondare una categoria dotata di capacità euristica. Se tutto può essere *rigenerazione*, nulla lo è in modo significativo; e se il concetto non aiuta più a problematizzare, allora contribuisce a rendere opaca la sfera pubblica invece di rafforzarla. L'abbandono (o la drastica restrizione) della formula può allora essere letto come una strategia di *publicness* che restituisce esigibilità alle parole e rende più

difficile l'uso retorico di elementi intercambiabili – partecipazione, sostenibilità, cultura, riuso – incastonati in strategie di segno opposto. Andare oltre la rigenerazione significa obbligare a precisare quale problema si intende affrontare, con quali strumenti, a quale scala, con quali effetti distributivi, e con quali garanzie di universalismo. In questa direzione, il punto non è «salvare» o meno la rigenerazione come etichetta, ma restituire condizioni di dicibilità e di giudizio pubblico alle trasformazioni che essa pretende di includere. Se accettiamo l'ipotesi del razionamento, o dell'abbandono, del concetto, ciò che resta è dotarsi di un set di domande e di criteri capaci di distinguere, caso per caso, le diverse politiche che oggi vengono ricondotte alla stessa formula.

In altri termini, ciò che dovrebbe tornare al centro non è la parola, ma la verifica pubblica delle sue conseguenze. Ogni intervento sul capitale fisico esistente – che lo si voglia chiamare o meno «rigenerazione» – dovrebbe dichiarare almeno: 1) quale problema affronta e quale lascia fuori, e a quale scala; 2) con quali strumenti (regole, fiscalità, spazi pubblici, dispositivi di accesso) e con quali capacità di governo; 3) quale regime distributivo produce (rendita, benefici, costi, compensazioni), con attenzione agli assetti fondiari e ai gruppi sociali; 4) quali garanzie di universalismo istituisce, e con quali soglie minime; 5) quali effetti relazionali attiva o disattiva nella rete urbana e territoriale (accessibilità, espulsioni, periferizzazione, *dumping*).

Solo questa esplicitazione, che è insieme tecnica e politica, può contribuire a ricostruire una sfera pubblica capace di attrito rispetto alla genericità corrente.

Riferimenti bibliografici

Barbagli, M. - Pisati, M. 2012

Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi, il Mulino, Bologna.

Coppola, A. 2012

Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana, Laterza, Roma-Bari.

Coppola, A., Longo, A., Lanzani, A., Granata, E. 2024

C'è ancora spazio per l'urbanistica? Riflessioni a margine della vicenda «Salva Milano», in «Archivio di studi urbani e regionali», CXLII, 3, pp. 5-10.

Foster, S. R. 2019

Urban Commons, Property, and the Right to the City, in O. De Schutter - P. Rajagopal (a cura di), *Property Rights from Below. Commodification of Land and the Counter-Movement*, Routledge, London, pp. 146-62.

- Gandy, M. 2013
Marginalia. Aesthetics, Ecology, and Urban Wastelands, in «Annals of the Association of American Geographers», CIII, 6, pp. 1301-16, <https://doi.org/10.1080/00045608.2013.832105>.
- Iaione, C. 2013
La città come bene comune, in «Aedon, Rivista di arti e diritto on line», 1, pp. 31-40, <https://doi.org/10.7390/73725>.
- Lanzani, A. 2024
Rigenerazione urbana e territoriale al plurale. Itinerari in un campo sfocato, FrancoAngeli, Milano.
- Lascombes, P. - Le Galès, P. 2007
Introduction. Understanding Public Policy Through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, in «Governance», XX, 1, pp. 1-21.
- Maddalena, P. 2014
Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico, Donzelli, Roma.
- Negri, T. 2012
Inventare il comune, DeriveApprodi, Bologna.
- Németh, J. - Schmidt, S. 2011
The Privatization of Public Space. Modeling and Measuring Publicness, in «Environment and Planning B: Planning and Design», XXXVIII, 1, pp. 5-23, <https://doi.org/10.1068/b36057>.
- Ostanel, E. 2017
Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare, FrancoAngeli, Milano.
- Roberts, P. 2000
The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration, in P. Roberts, H. Sykes, R. Granger (a cura di), *Urban Regeneration. A Handbook*, Sage, London, 1, pp. 9-36.
- Semi, G. 2015
Gentrification. Tutte le città come Disneyland, il Mulino, Bologna.
- Swyngedouw, E. 2007
The Post-Political City, in Bavo - Bureau for Architectural Theory (a cura di), *Urban Politics Now. Re-Imaging Democracy in the Neoliberal City*, Nai010, Rotterdam, pp. 58-77.