

Urban Regeneration Processes in Unused Publicly Owned Buildings. The Italian Case of Civic Actors

PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA IN EDIFICI PUBBLICI. IL CASO DEI CIVIC ACTORS IN ITALIA

Beatrice Maria Bellè

Dipartimento DASTU, Politecnico di Milano, via Bonardi, 3 - 20133, Milano, Italia

beatricemaria.belle@polimi.it

Abstract

In Italy, throughout the last forty years, different regulations and norms have been adopted to cope and solve the problem of unused and abandoned publicly owned buildings. These attempts to revitalise and valorise this huge public portfolio were frequently one-shot solutions, rather than strategic long-term guidelines. The economic crisis has highlighted that (i) traditional ways of planning may encounter some limitations and (ii) the supply-oriented policies for public real estate markets are no longer working. In this situation of uncertainty and post-crisis context, a new spontaneous and bottom-up process has emerged as a potential answer to figure out what to do with abandoned and unused public buildings. This new trend is based on hybrid actions and temporary uses, and these experiences are pursued by the so-called "civic actors". With this kind of interventions, the role of civic actors becomes more and more important and, in some cases, it is used as the only way to handle abandonment. The paper aims to discuss with a sample of activities the potentiality of this new trend as well as their limitations. The paper is presenting the general debate about public buildings and their management (Section 4) and these new activities (Section 5). It will try to underscore some general features about civic actors to organise and frame this new category and its importance in public buildings' revitalisation processes.

KEY WORDS: *Abandoned Buildings, Civic Engagement, Public Properties, Urban Renovation.*

1. Introduzione

La questione dell'abbandono della proprietà, sia essa privata o pubblica, sta diventando sempre più spesso un tema che accende molte discussioni e dibattiti. In Europa e negli Stati Uniti questo fenomeno viene affrontato sia dal punto di vista urbano, in quanto molte delle questioni hanno un impatto vero e proprio sul contesto [1]; sia da un punto di vista politico, in quanto sembra necessaria una regolamentazione che prevenga e gestisca questo fenomeno [2]. Questa situazione evidenzia due problemi: il primo, legato alla questione stessa dell'abbandono, il secondo, fa riferimento alla gestione, basata su forme di proprietà differenti (pubblica e privata).

Il primo problema, ovvero quello dell'abbandono e dell'inutilizzo, è da considerarsi in maniera differente sulla base

del tipo di proprietà a cui si fa riferimento: (i) proprietà pubblica o (ii) proprietà privata [3].

Nel primo caso, una proprietà *pubblica* non utilizzata o vuota, seppur in buono stato di manutenzione, è una risorsa sprecata. A maggior ragione se, l'immobile in questione, non solo è inutilizzato, ma versa in un cattivo stato di mantenimento o è del tutto abbandonato, esso è un elemento che influenza in maniera negativa l'interesse comune. In entrambi i casi, una proprietà pubblica non utilizzata o, addirittura, abbandonata, è un problema collettivo. Un esempio efficace può essere quello delle caserme dismesse ed abbandonate sparse su tutto il territorio italiano. Oltre ad essere degli edifici di grandi dimensioni, esse sono spesso in stato di abbandono: ciò è un rischio sia dal punto di vista della pericolosità per le persone, sia perché un edificio abbandonato influenza in

maniera negativa il contesto nel quale è inserito [4, 5]. Nel caso in cui, invece, ci si riferisca ad una proprietà privata, la questione risulta rilevante solo in alcuni casi specifici. In generale, non è possibile considerare la proprietà privata inutilizzata o vuota un problema, in quanto si tratta di una questione strettamente legata all'individuo proprietario. Ciò che definisce la proprietà privata un problema *pubblico e collettivo* è la possibilità che essa sia abbandonata, e che quindi sia un rischio per le persone e/o influenzi in maniera negativa il territorio circostante¹. Riprendendo il concetto di proprietà pubblica e di interesse pubblico, Musgrave, in un suo scritto del 1939, riferendosi ai "beni pubblici" in generale, sosteneva che le tasse sono un pagamento volontario per la provvigione di servizi pubblici e questa offerta non può essere considerata in maniera del tutto indipendente, sulla base delle decisioni e delle preferenze dei contribuenti [10, p. 229]. In breve, un bene pubblico, per essere tale, in primo luogo, non deve rispondere ad interessi parziali, ma collettivi e, in secondo luogo, deve essere soggetto a una visione strategica per soddisfare al meglio l'offerta di servizi pubblici [11].

Il settore pubblico, in questo senso, per essere più efficiente dovrebbe considerare le sue proprietà come un portafoglio e non come singoli elementi [11, p. 307]. Spesso, questo tema dell'inefficienza pubblica non è il focus della ricerca e talvolta ci si concentra sui risultati di questa inefficienza [4]. Nel caso più specifico degli edifici di proprietà pubblica (parte del patrimonio che dovrebbe essere ben gestito), la questione è leggermente diversa da quella che può caratterizzare i "beni pubblici" intesi da Musgrave [si veda anche 12, 13].

Ci sono, però, alcune affinità che derivano soprattutto dalla natura stessa del bene in questione: "pubblico". Il termine, in questo caso, non pone tanto l'attenzione sulla proprietà, quanto sul principio di *publicness*, o di "pubblico dominio". La questione dell'essere di "proprietà pubblica" sottintende il fatto che il settore pubblico sia l'attore responsabile a garantire offerta di beni e servizi pubblici. Ciò è un elemento fondamentale, in quanto si riferisce all'idea di *pubblico come collettivo*.

2. Obiettivi

L'articolo si propone di analizzare gli edifici di proprietà pubblica all'interno del territorio italiano. Nello specifico, quelli che sono in condizioni di abbandono, inutilizzo o sottoutilizzo. Il dibattito in relazione a questo fenomeno è stato al centro di numerosi dibattiti e discussioni nel corso degli ultimi quarant'anni.

La recente nascita di nuove esperienze spontanee e *bottom-up*, ha contribuito ad un ripensamento di alcune politiche e regolamentazioni sviluppate nel corso degli anni. Questo modello "ibrido" di riutilizzo e rivitalizzazione degli edifici e degli spazi di proprietà pubblica ha permesso, da una parte, alla creazione e all'incremento di attività di associazionismo e di partecipazione e dall'altra, al possibile ripensamento di questi spazi in chiave differente. L'articolo, quindi, si propone di analizzare nello specifico queste nuove esperienze e, più in particolare, gli attori che contribuiscono alla creazione di queste pratiche e ai processi di rivitalizzazione urbana.

3. Metodologia e approccio

L'articolo presenta il recente fenomeno del riuso e rivitalizzazione degli edifici abbandonati e non utilizzati di proprietà pubblica, da parte di *civic actors* (attori civici). Ciò che viene raccontato in questo articolo fa parte di una ricerca più ampia². La metodologia utilizzata per la risoluzione della ricerca è basata soprattutto su (i) *literature review*, in particolare, sulle iniziative sociali e di partecipazione attivate da questa categoria di attori, (ii) l'analisi della regolamentazione e degli strumenti urbanistici in questo campo e (iii) analisi sul campo, basata soprattutto sulla raccolta di informazioni e documentazione in loco e da interviste semi-strutturate.

Per quanto riguarda l'approccio dell'articolo, e della ricerca in generale, il *framework* di riferimento è neo-istituzionale [14]. La scelta di questo approccio è motivata soprattutto dalla volontà di ricercare motivazioni, incentivi ed eventuali condizioni contestuali, che hanno permesso (o no) a questo genere di attività ed esperienze di emergere.

4. Il ruolo dei civic actors nel riutilizzo e nella rivitalizzazione degli edifici pubblici

In Italia, a partire dagli anni Ottanta, diverse politiche sono state adottate per cercare di risolvere il problema dell'abbandono e del riutilizzo degli immobili pubblici³.

Le questioni che emergono sono due. Da un lato, vi è un quadro legislativo ricco di strumenti, regole e normative atte alla "valorizzazione" dei beni in questione; dall'altro, questa continua produzione di leggi ha contribuito ad una progressiva incertezza ed ambiguità di intervento [15]. Ciò significa che se, da una parte, ci sia la continua ed insistente volontà di risolvere la questione dell'abbandono e dell'inutilizzo dei beni di proprietà pubblica, dall'altra,

¹ Diversi autori hanno evidenziato alcuni problemi legati all'abbandono: (i) insicurezza del contesto nel quale la proprietà è inserita; (ii) condizioni di mercato non favorevoli [6-9].

² Si tratta della Tesi di Dottorato svolta dall'autore e ancora da discutere.

³ Molto spesso il termine "immobili" può essere si fa riferimento ad edifici ma è utile ricordare che con "immobili" si intende anche il terreno. Nell'articolo, come già anticipato, la questione riguarderà gli edifici pubblici.

proprio questa volontà rischia di essere un aspetto critico della faccenda.

Inoltre, diverse razionalità legate all'idea di valorizzazione hanno contribuito ad intensificare la complessità degli strumenti e degli interventi.

Un elemento da sottolineare è la poca conoscenza che si ha di questo portafoglio immobiliare molto eterogeneo. Ci sono stati diversi tentativi di catalogare edifici e suoli di proprietà pubblica, ma con risultati spesso poco promettenti [16]. Ciò dipende soprattutto da alcune questioni strutturali, come la continua sovrapproduzione normativa (anche in riferimento ad eventuali censimenti), il federalismo demaniale, e la mancata risposta di alcuni enti territoriali a questo obbligo. Non solo, anche l'inefficienza e l'inesperienza degli enti territoriali, spesso può contribuire alla mancanza di informazioni reali ed aggiornate del patrimonio. Talvolta, infatti, le amministrazioni pubbliche o non conoscono a fondo il patrimonio di cui sono proprietarie [16] o, se lo conoscono, le informazioni non sono sufficienti per poter creare politiche e strategie mirate alla rivitalizzazione dello stesso [17, 18]. A questo proposito, un recente report [19] ha considerato che gli edifici di proprietà pubblica sono più di un milione⁴.

Circa il 73% di questo patrimonio è di proprietà delle amministrazioni locali e copre una superficie pari all'83% dell'area totale degli immobili pubblici. Di questo patrimonio, circa 12,1 miliardi di euro è considerato "non utilizzato". Ciò mette in evidenza come il patrimonio pubblico (in particolare gli edifici) non utilizzato sia comunque una quantità non irrilevante, soprattutto se consideriamo che la superficie che occupano questi edifici è pari al 19 milioni di mq di suolo [20].

Oltre alle politiche legate al censimento degli immobili di proprietà pubblica, anche la questione della gestione del patrimonio pubblico entra a far parte del dibattito politico ed urbano. Dai primi anni Ottanta, infatti, gli edifici di proprietà pubblica sono stati considerati, per loro natura, beni pubblici in senso stretto. La loro gestione e provvigione era gestita e garantita dal settore pubblico [21, 22]. Dall'inizio degli anni Novanta, in particolare con l'approvazione della Legge Finanziaria del 1990, questo portafoglio comincia ad essere considerato un capitale in grado di produrre "un mix di ritorni economici (inclusi anche benefici sociali) misurabili e non misurabili" [11, p. 309]; smette dunque di essere considerato un bene pubblico nella sua accezione economica di base.

Inoltre, considerare questo portafoglio immobiliare "come un capitale", e quindi di possibile alienazione, contribuiva ad aumentare le speranze di poter appianare il debito pubblico, in continua crescita [23]. Nonostante questa premessa, come sottolineato da Cottarelli [24], la vendita di questo patrimonio poteva essere considerata solo una misura *una tantum* e, per questo motivo, non andava ad influire in maniera considerevole sul de-

bito pubblico [25].

Nei primi anni Duemila, la privatizzazione e la vendita degli edifici di proprietà pubblica subisce una prima variazione verso una cooperazione tra settore pubblico e settore privato. Ciò è stato possibile grazie ad una considerazione maggiore delle modalità di *partnerships* e, in secondo luogo, grazie all'introduzione delle concessioni di lungo periodo (cinquanta o novantanove anni) o dei PUV (Programmi Unitari di Valorizzazione), introdotti dalla Legge Finanziaria per il 2007 (Legge n. 296 del 2006). Nonostante questi interventi *in transizione* verso una maggiore collaborazione fra settore pubblico e privato, la crisi economico-finanziaria ha contribuito ad aggravare la situazione legata all'abbandono e all'inutilizzo degli edifici pubblici. Questa circostanza ha messo in evidenza come le politiche messe in atto negli anni precedenti abbiano portato a risultati parziali e, talvolta, fallimentari. Va considerato, inoltre che molto spesso gli strumenti di valorizzazione e le normative adottate si concentravano di più sul lato dell'offerta, mettendo in secondo piano il lato della domanda. La crisi economica ha reso ancora più evidente questo divario, presentando una vasta offerta di edifici pubblici che, dal punto di vista del mercato, non trovavano nessuna domanda [26]. Le privatizzazioni e la vendita di edifici pubblici, in questo periodo, hanno presentato i propri limiti soprattutto per quanto riguarda le misure di valorizzazione orientate all'offerta e l'indifferenza nei confronti di un sistema socio-economico in cambiamento. Inoltre, questa situazione di crisi ha evidenziato (i) come i tradizionali modelli di gestione e di pianificazione del territorio avessero subito importanti cambiamenti e non fossero più così efficienti (ii) e di come, invece, ci fosse sempre più una nuova tendenza a processi di partecipazione e di inclusione sociale [26, 27]. Nonostante ciò, la discussione sulla privatizzazione e la vendita di edifici di proprietà pubblica rimane comunque una questione rilevante anche nel dibattito contemporaneo [si veda 28].

In questo contesto, nuove modalità di ripensare agli edifici pubblici abbandonati e non utilizzati emergono, in risposta ad una consolidata - ma non più adatta - immagine di essi come "capitale". Una di queste è la possibilità di considerare gli edifici pubblici come un'opportunità per il contesto nel quale si trovano, e una potenzialità per l'attivazione di processi di innovazione sociale [29].

Questa nuova razionalità è basata sul fatto che la partecipazione attiva dei cittadini sia molto importante per due motivi: in relazione alla nascita dei *social movements* [30, 31] e in relazione ai processi di *collective actions* [32, 33]. Alcuni avvenimenti, a partire dagli anni Duemila, hanno sicuramente influenzato la nascita e lo sviluppo di questi processi partecipativi. In particolare, la revisione costituzionale nel 2001 (che promuove e favorisce le au-

⁴ In totale gli "immobili" di proprietà pubblica (edifici e suolo) sono all'incirca 2,4 milioni. Gli edifici, o meglio le unità immobiliari sono il 43,3% [19].

tonome iniziative dei cittadini, sia individuali che in gruppo, sulla base del principio di sussidiarietà, art. 118), ha contribuito all'incremento dell'associazionismo "no-profit" in maniera considerevole. Dal 2001 al 2016, infatti, le associazioni sono aumentate del 46% [34]. Inoltre, l'introduzione del Codice del Terzo Settore (Legge 117 del 2017) è riuscita a coniugare l'aspetto sociale e partecipativo dei cittadini alla valorizzazione e al riutilizzo degli edifici di proprietà pubblica (artt. 51 e 171).

Questa opportunità di coniugare i due elementi (cittadini attivi ed edifici pubblici), sviluppata anche precedentemente l'introduzione del Codice del Terzo Settore, è associata e discussa frequentemente in relazione agli usi temporanei, spesso usati come sperimentazioni ibride bottom-up di breve durata [35-37]. Queste esperienze, di solito locali, mettono in evidenza (i) le relazioni che intercorrono tra cittadini attivi e lo Stato, (ii) sottolineano diverse modalità di attivazione locale e (iii) innestano processi di rigenerazione e riuso, da parte dei cittadini, per gli edifici pubblici inutilizzati [38-40].

Gli *stakeholders* ai quali si fa riferimento in questo articolo sono definiti come *civic actors* (attori civici), sia per la loro natura *bottom-up*, sia per la loro caratteristica non-profit. Queste sono le due condizioni, *sine-qua-non*, necessarie per descrivere questa specifica categoria di attori.

A differenza degli enti del Terzo Settore, gli attori in questione fanno riferimento ad una più ampia gamma di gruppi sociali. Nonostante, in alcuni casi essi siano molto differenti fra loro, l'obiettivo delle loro esperienze sembra essere condiviso.

Per descrivere in maniera più specifica i *civic actors*, oltre alla loro natura, possono essere considerati anche i seguenti elementi comuni: (i) essi si posizionano fra il mercato e lo Stato [41, 42] e offrono servizi (soprattutto a livello locale) laddove vi erano delle mancanze da parte di entrambi i settori. Inoltre, (ii) la loro natura, spesso spontanea e *bottom-up*, è indipendente da qualsiasi forma di governo [43], ciò significa che la spinta all'attivazione non dipende da una condizione esterna, ma interna al gruppo o al singolo individuo. Le esperienze promosse dai *civic actors* possono essere considerate come (i) una espressione delle politiche neo-liberali atte alla privatizzazione dei servizi pubblici, e (ii) come opportunità per definire altre forme di *governance*, attraverso modelli di partecipazione attiva dei cittadini, inclusione sociale e coinvolgimento cittadino [44]. In aggiunta, queste pratiche, dal punto di vista strategico, possono essere considerate come un (iii) potenziale sia dal punto di vista del tipo di at-

tività⁵, sia per lo sviluppo locale.

5. L'esperienza italiana dei civic actors: dinamiche e prospettive

La portata di questo fenomeno non è ancora del tutto conosciuta, in quanto si tratta di esperienze che, per loro natura, oltre ad essere talvolta "temporanee" sono anche nuove e di difficile catalogazione.

Un recente report di Labsus (acronimo di Laboratorio per la Sussidiarietà) presenta un quadro parziale di queste attività, analizzando i cosiddetti Patti di Collaborazione (strumenti attivati tramite il Regolamento dei Beni Comuni). Il report evidenzia che di oltre 200 comuni ad aver adottato questo nuovo strumento di collaborazione e di attivazione civica, i Patti sono più di mille. In questa categoria non vengono analizzati solo gli edifici (che sembrano essere solo un 5% dei Patti), ma vengono considerati anche altri tipi di "beni comuni urbani" quali giardini e aiuole, piazze e strade [47].

Per quanto riguarda le altre esperienze, purtroppo non è semplice catalogarle, soprattutto perché esistono diversi strumenti e sono tutti legati al tipo di politiche messe in atto dalle amministrazioni locali. La scelta, dunque, è molto contestuale, legata a condizioni e strutture sociali di grana sottile, e gli strumenti possono variare da un punto di vista (i) strumentale e (ii) temporale.

Molto spesso, infatti, diverse amministrazioni promuovono strumenti di rivitalizzazione di spazi ed edifici di proprietà pubblica con razionalità differenti. Nonostante ciò, l'articolo si propone di analizzare un campione di esperienze di rigenerazione e rivitalizzazione degli edifici pubblici, promosse da *civic actors*. Questa lista preliminare è utilizzata per avere un'immagine e un quadro conoscitivo sul fenomeno che, però, è in continua evoluzione.

Ciò che questa analisi vuole rappresentare è la variabilità di strumenti, razionalità, approcci e dinamiche proprie dei singoli casi. I casi analizzati sono venticinque⁶ e sono stati selezionati sulla base di tre prerequisiti principali. Il primo riguarda la "novità", ovvero il fatto che tutti questi casi siano, per il momento⁷, attivi e relativamente nuovi⁸; il secondo riguarda la presenza di almeno un gruppo di *civic actors* all'interno del processo; il terzo fa riferimento alla tipologia di dinamica e di accordi tra questi attori e l'amministrazione locale.

Da questa analisi preliminare, ciò che emerge è l'eterogeneità di questi gruppi e la modalità con cui essi si con-

⁵ Le attività spesso promosse dai *civic actors* sono specialmente di natura culturale, sociale e sportiva o di aggregazione. Talvolta alcune esperienze possono essere dei motori di attivazione sociale e di innovazione [45, 46].

⁶ I casi analizzati sono i seguenti: Dynamo (Bologna), Mercato Sonato (Bologna), InStabile Portazza (Bologna), Factory Grisù (Ferrara), Manifatture KNOS (Lecce), Caos (Terni), Fabbrica del Vapore (Milano), Complesso Carmine Sant'Agata (Bergamo), Caserma Piave (Treviso), Montevelodromo Fausto Coppi (Torino), Case di Quartiere (Torino), Zo, Centro Culture Contemporanee (Catania), Cantieri Culturali alla Zisa (Palermo), Rampa Prenestina (Roma), Young Market Lab (Bari), Lo Scugnizzo Liberato (Napoli), ex Asilo Filangieri (Napoli), Nuovo Cinema Palazzo (Roma), S.A.I.E Docks (Venezia), Cavallerizza Reale (Torino), Manifattura Tabacchi (Cagliari), Caserma Pepe (Venezia), XM24 (Bologna), Macao (Milano), Teatro Valle (Roma).

⁷ Si intende l'inizio della ricerca di Dottorato, iniziata nel novembre 2017.

⁸ Tutti i processi presi in considerazione sono cominciati negli ultimi 10 anni. Alcuni sono più recenti di altri.

frontano con il settore pubblico.

Alcune delle caratteristiche principali che contraddistinguono queste esperienze e processi di rivitalizzazione sono: (i) la loro natura, che è principalmente spontanea, e (ii) i loro obiettivi, che possono essere sintetizzati con inclusione sociale e partecipazione.

Inoltre, il tipo di esperienze e pratiche attivate in questi edifici spesso sono molto simili. Dall'altra parte, però, è utile sottolineare come queste attività spesso non portino con sé una vera e propria innovazione e non siano, talvolta, neanche motore per l'attivazione di altre esperienze [48].

Gli elementi che differenziano i diversi gruppi di *civic actors* sono tre: (i) la loro organizzazione, (ii) la loro attivazione e (iii) la natura delle loro azioni.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'organizzazione si definiscono due diverse categorie. In alcuni casi, infatti, il gruppo può essere considerato *formale*, in altri casi è *informale*. La differenza è prettamente strutturale e fa riferimento, nel primo caso, al fatto che alcuni gruppi di *civic actors* sono riconosciuti e registrati a livello di legge nella lista degli Enti del Terzo Settore (Legge 117 del 2017). Altri gruppi sono considerati informali, in quanto non rientrano nella lista e non sono, pertanto, riconosciuti dalla legge stessa. In alcuni casi, un gruppo informale può decidere deliberatamente di formalizzarsi per poter partecipare a bandi ed iniziative promosse dalle amministrazioni, in altri può rimanere informale.

Il secondo elemento, relativo alla loro attivazione, fa riferimento a come questi gruppi di attori si sono attivati nei processi di rigenerazione e rivitalizzazione di edifici pubblici. Ci sono alcuni esempi di azioni definite *lecite*, in cui il processo di rivitalizzazione degli edifici pubblici avviene all'interno del "dominio pubblico", e altri esempi in cui, invece, l'azione può essere definita *illecita*. Il termine "illecito" è legato a dinamiche più controverse e di difficile definizione, come ad esempio il caso delle occupazioni. In questi casi, i *civic actors* agiscono "nomotropicamente" [49]. I casi presi in considerazione sono sia leciti che illeciti e sono presenti delle analogie e dei pattern comuni di comportamento e co-production [50, 51].

Il terzo elemento considerato fa riferimento alla "natura delle azioni" dei *civic actors*. Essa può essere sia *bottom-up* che *top-down*. Con il termine *bottom-up* si intende un gruppo di *civic actors* che agisce in maniera spontanea ed indipendente rispetto all'amministrazione. In alcuni casi si tratta di casi di occupazione, ovvero casi in cui i *civic actors* decidono in maniera del tutto autonoma di occupare un edificio di proprietà pubblica non utilizzato o in stato di abbandono (spesso per motivi politici, per manifestare interesse o per protestare contro qualche progetto promosso dall'amministrazione locale); in altri casi, invece, i *civic actors* possono manifestare interesse in maniera più "soft", attuando campagne di sensibilizza-

zione, di informazione e di partecipazione sociale.

Diverso è il modello *top-down*, nel quale il ruolo dei *civic actors* è più marginale: essi hanno la possibilità di presentare un progetto, partecipando ad un bando pubblico, ed essere in competizione con altri gruppi per la gestione di uno stesso edificio. In questo caso, il progetto vincitore è solitamente quello che risponde meglio ai requisiti del bando, che ha una coerenza e una sostenibilità economica tale da poter permettere all'amministrazione locale l'affidamento (per un periodo limitato di tempo e, di solito, a titolo gratuito) dell'edificio in questione.

Ciò che emerge dall'analisi sono le diverse dinamiche interne tra *civic actors* ed amministrazioni locali. Spesso, infatti si tratta di azioni, interventi e dinamiche che rispondono a condizioni legate al contesto nel quale queste esperienze nascono e si sviluppano.

Il tipo di accordi e di pattern di comportamento varia da caso in caso. Questi diversi livelli di *co-production* presentano come questi processi derivino dal contesto. Per "contesto" non si intende soltanto una dimensione urbana o locale, ma anche il tipo di tessuto e capitale sociale, la propensione (o meno) da parte delle amministrazioni di promuovere progetti di questo tipo, e dalla - eventuale - necessità di servizi⁹.

Dall'altra parte, nonostante la presenza di queste differenze contestuali, ci sono degli elementi comuni.

In particolare, (i) il tipo di intervento pubblico all'interno dell'edificio poi rivitalizzato e (ii) il tipo di accordo fra attore civico e amministrazione. Essi sono sicuramente elementi importanti per analizzare la buona riuscita dei processi, ma è utile ricordare che non sono elementi e condizioni sufficienti perché questi processi avvengano e raggiungano un buono stato di coinvolgimento e riattivazione. Elementi importanti, che spesso non vengono analizzati, ma che utilizzando un approccio neo-istituzionale sono importanti da tenere in considerazione sono: (i) l'analisi dei diversi livelli di *co-production* (ovvero quei processi e quei comportamenti che rendono possibili diversi livelli di collaborazione tra individui e governi di diverso livello, (si veda 51) e (ii) la composizione del gruppo di *civic actors*.

È possibile, infatti, che anche questi elementi siano in grado di influenzare in maniera positiva o negativa il tipo di processi di rivitalizzazione degli edifici pubblici.

6. Discussione e conclusioni

L'analisi delle esperienze di rigenerazione urbana e di rivitalizzazione di edifici pubblici da parte dei *civic actors* ha messo in risalto alcune questioni rilevanti. Ci sono, infatti, degli elementi che devono essere tenuti in considerazione, non soltanto da un punto di vista analitico, ma anche a livello urbano e di *governance*. Alcuni di questi casi, come già specificato, hanno durata breve nel tempo

⁹ Alcuni di questi indicatori sono stati rielaborati all'interno della tesi di Dottorato [52].

(possono infatti variare dai quattro/cinque anni ai venti-cinque). Ciò dipende anche dal tipo di edificio pubblico occupato ed utilizzato, dal tipo di progetto e da un, eventuale, intervento pubblico¹⁰. Alcuni casi, terminati¹¹, hanno messo in luce qualche elemento che può sicuramente essere discusso, in relazione alla natura stessa di queste esperienze.

In particolare, sarebbe interessante domandarsi che cosa succeda “dopo”, ovvero quali siano le prospettive di sviluppo dell’edificio in questione una volta che gli spazi tornano ad essere in gestione alla pubblica amministrazione. Ciò è ancora in fase di studio, ma le potenziali prospettive per questo tipo di sviluppo più sociale ed inclusivo promosso dai *civic actors* potrebbero essere. In primo luogo, queste esperienze possono essere considerate come una delle possibili alternative con le quali il settore pubblico può decidere di gestire il proprio patrimonio (assieme a concessioni di lungo periodo e vendite). In secondo luogo, esse possono essere considerate come un progetto pilota o un “test” per capire il grado di interesse e partecipazione della cittadinanza (o del settore immobiliare) su problemi legati all’abbandono e alla rivitalizzazione degli spazi di proprietà pubblica.

La rivitalizzazione e il riuso degli edifici di proprietà pubblica da parte dei *civic actors* è un fenomeno che non è ancora del tutto esplorato, sia nel campo accademico che in quello politico. In alcuni casi, in Italia, la tendenza a raccontare queste esperienze con un velo di retorica, legata soprattutto alla nozione di *common* [50, 53] è molto alta [si vedano, per esempio 28, 54, 55], specie in relazione ad altri strumenti quali la privatizzazione e la vendita. L’importanza di avere un quadro chiaro sui *civic actors* permette di capire meglio quali siano gli aspetti che contraddistinguono questo gruppo di *stakeholders* da altri. In particolare, l’analisi della loro natura e delle loro azioni è rilevante per due diversi motivi. In primo luogo, è necessario avere una sorta di categorizzazione che definisca questo nuovo gruppo di attori.

Essa, infatti, può verosimilmente essere confusa con la categoria degli enti del “Terzo Settore”. La differenza principale è che, in questo caso, i *civic actors* sono un *qualisiasi* gruppo di cittadini che risponda alle caratteristiche analizzate nei capitoli precedenti (Paragrafo 5).

Pertanto, è possibile dire che la categoria dei *civic actors* non si sovrappone del tutto a quella del “Terzo Settore”. In secondo luogo, l’analisi dei *pattern* di comportamento e di relazioni tra settore pubblico e attori di questo tipo può favorire una maggiore attenzione e facilitazione in materia. Un’analisi preliminare su questo fenomeno permette di (i) avere una maggiore prospettiva critica nei confronti di queste esperienze e (ii) può suggerire alcune linee guida generali per rendere queste pratiche più dinamiche e produttive.

Bibliografia

- [1] Mallach A., *Bringing buildings back: From abandoned properties to community, assets*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2006
- [2] Pagano M.A., Bowman A. O’M., *Vacant Land in Cities: An Urban Resource*. Centre of Urban Metropolitan Policy, The Brookings Institution - Survey Series, 2000
- [3] Moroni S., De Franco A., Bellè B.M., *Vacant Building. Distinguishing Heterogeneous Cases: Public Items Versus Private Items; Empty Properties Versus Abandoned Properties*. In: Lami I., (eds): *Abandoned buildings in contemporary cities: Smart conditions for actions*. Springer, Berlin, pp. 9-18, Cham, 2020
- [4] Tanzi M.V., Prakash T., *The cost of government and the misuse of public assets*. International Monetary Fund working paper, n. 0-180, IMF: Washington, 2000
- [5] Camerin F., *La riconversione degli immobili militari in Italia: il caso dell’ex Caserma Piave di Belluno trasformata in “Cittadella del terzo settore”*, Working Papers Urban@it 2/2017, 2017
- [6] Schilling J., *Revitalizing vacant properties and substandard buildings*. In: *Public Management*, vol. 86 [4], pp. 12 - 18, 2004
- [7] Kraut D.T., *Hanging out the no vacancy sign: eliminating the blight of vacant buildings from urban areas*. In: *New York University Law Review*, n. 74, pp. 1139 - 1177, 1999
- [8] Accordino J., Johnson G.T., *Addressing the vacant and abandoned property problem*. In: *Journal of Urban Affairs*, vol. 22[3], pp. 301 - 315, 2000
- [9] Whitaker S., Fitzpatrick IV, T.J., *Deconstructing distressed-property spillovers: The effects of vacant, tax-delinquent, and foreclosed properties in housing submarkets*. In: *Journal of Housing Economics*, vol. 22[2], pp. 79 - 91, 2013
- [10] Musgrave R. A., *The Voluntary Exchange Theory of Public Economy*. In: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 53 [2], pp. 213 - 237, 1939
- [11] Kaganova O., Nayyar-Stone R., *Municipal real property asset management: An overview of world experience, trends and financial implications*. In: *Journal of Real Estate Portfolio Management*, vol. 6[4], pp. 307 - 326, 2000
- [12] Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*. In: *Review of Economics and Statistics*, vol. 37[4], November, pp. 387 - 389, 1954
- [13] Buchanan, J.M., *The Demand And Supply of Public Goods*. In: Indianapolis: Liberty Fund. 1999. The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 5, 1968
- [14] Alston E., Alston L.J., Mueller B., Nonnemacher T., *Institutional and Organizational Analysis*. Concepts and Applications, Cambridge University Press, 2018
- [15] Bellè B.M., *Promesse e fallimenti nella valorizzazione degli immobili pubblici*. In: *Scienze Regionali* 3/2017, vol. 16, pp. 463 - 471, 2017
- [16] Benedikter R., *Privatisation of Italian Cultural Heritage*. In: *International Journal of Heritage Studies*, vol. 10[4], pp. 369 - 389, 2004
- [17] Gaeta L., Savoldi P., *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*. DASTU, Politecnico di Milano, 2013
- [18] Ladu M., *Strategie e strumenti per rigenerare il patrimonio immobiliare pubblico nell’era della Smart City*. Asita 2018, pp. 609 - 616, 2018
- [19] MEF (Ministero dell’Economia e delle Finanze). Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche. Dati 2016. Maggiori informazioni su: <http://www.dt.tesoro.it>, 2018
- [20] Carapella, P., *Il patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione*. Maggiori informazioni su: https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Patrimonio_immobiliare_pa_new.pdf, 2018.

¹⁰ Si vedano per esempio i casi di Fabbrica del Vapore a Milano o CAOS a Terni, nei quali l’intervento pubblico è stato importante dal punto di vista economico e ha interessato l’intera struttura.

¹¹ Alcuni casi presi in considerazione al 2019 hanno terminato il loro periodo di concessione temporanea, ad esempio Dynamo o Mercato Sonato a Bologna.

- [21] Parlato S., Vaciego G., *La dismissione degli immobili pubblici. La lezione del passato e le novità della legge n.410*. 23 novembre 2001. Quaderni ref. 8, 2002
- [22] Ponzini D., *Valorizzazione dei beni culturali e strategie di sviluppo locale: Verso un approccio progettuale e territoriale, Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*. Edito da Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari regionali, Autonomie e Sport, pp. 178 - 191, 2015
- [23] Banca d'Italia, *Debito delle Amministrazioni Pubbliche*. Maggiori informazioni su: <https://infostat.bancaditalia.it/inquiry/home>
- [24] Cottarelli C., *Il Macigno*. Feltrinelli, Milano, 2016
- [25] Astrid, *Valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico Per una crescita sostenibile di lungo periodo: meno debito e più Pil*, Roma, 2013
- [26] Micelli E., Mangialardo A., *Riuso urbano e immobili pubblici: la valorizzazione del patrimonio bottom up*. In: *Territorio*, vol. 79, pp. 109 - 117, 2016
- [27] Pennington M., *Citizen Participation, the 'Knowledge Problem' and Urban Land Use Planning: an Austrian Perspective on Institutional Choice*. In: *The review of Austrian Economics*, vol. 17(23), pp. 213 - 231, 2004
- [28] Montanari T., *Privati del patrimonio*, Einaudi Editore, Torino, 2015
- [29] Moulart F., MacCallum D., Hillier J., *Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice*. In: Moulart F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (ed.): *The International Handbook on Social Innovation: Collective action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 13 - 24, UK, 2013
- [30] Melucci A., *Challenging Codes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1996
- [31] Harvey D., *Rebel Cities*, Verso, New York, 2012
- [32] Diani M., *Networks and Social Movements: A Research Programme*. In: Diani M., McAdam D. (eds.): *Social Movements and Networks*. Oxford/New York: Oxford University Press, pp. 299 - 318, New York, 2003
- [33] Diani M., Bison I.: *Organization, Coalitions, and Movements*. In: *Theory and Society*, n. 33, pp. 281- 309, 2004
- [34] Istat, *Struttura e profili del settore non profit*, 2018. Maggiori informazioni su: <https://www.istat.it/it/files/2018/10/non-profit.pdf>
- [35] Inti I., Cantaluppi G., Persichino M., *Temporioso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono*. Milano: Altreconomia, 2014
- [36] Bishop P., Williams L., *The temporary city*. London, New York, Routledge, 2012
- [37] Andres L., *Differential Spaces, Power Hierarchy and Collaborative Planning: A Critique of the Role of Temporary Uses in Shaping and Making Places*. In: *Urban Studies*, vol. 50(4), pp. 759 - 775, 2013
- [38] Ostanel E., Attili G., *Self-organization practices in cities: discussing the transformative potential*. In: *Tracce Urbane*, n. 4, pp. 6 - 17, Dicembre 2018
- [39] Savini F., *Responsibility, polity, value: The (un)changing norms of planning practices*. In: *Planning Theory*, vol. 18(1), pp. 58 - 81, 2018
- [40] Bellè B.M., *Iniziativa bottom-up e riuso temporaneo. Quale valore aggiunto per la valorizzazione di beni immobili pubblici?*. In: *Crios* 16/2018, pp. 35 - 44, 2018
- [41] Aiken M., Cairns B., Taylor M., Moran R., *Community organisations controlling assets: a better understanding*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2011
- [42] Dahlgren P., *Political participation via the web: Structural and subjective contingencies*. In: *Interactions Studies in Communication & Culture*, n. 5, pp. 255 - 269, 2014
- [43] Rauws W., *Civic initiatives in urban development: self-governance versus self-organisation in planning practice*. In: *Town Planning Review*, vol. 87(3), pp. 339 - 361, 2016
- [44] Bartoletti R., Faccioli F., *Public Engagement, Local Policies, and Citizens' Participation: An Italian Case Study of Civic Collaboration*. In: *Social Media + Society*, vol. 2(3), 2016
- [45] Vicari Haddock, S., Moulart F., *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna, 2009
- [46] Van Ham M., Reuschke D., Kleinhans R., Manson C., Syrett S., *Entrepreneurial neighbourhoods. Towards and understanding of the economies of neighbourhoods and communities*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), 2017
- [47] Labsus, *Rapporto 2019. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Roma, 2020
- [48] Vitale T., *Socialità, mobilitazione e innovazione sociale nelle città europee*. In: Anomale G. (ed.): *Il dire e il fare: volontari creativi per il bene comune*. Bine, pp.11 - 21, Milano, 2009
- [49] Chioldelli F., Moroni S., *The complex nexus between informality and the law: Reconsidering unauthorised settlements in light of the concept of nomotopism*. In: *Geoforum*, n. 51, pp. 161 - 168, 2013
- [50] Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- [51] Ostrom E., *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*. In: *World Development*, vol. 24 (6), pp. 1073 - 1087, 1996
- [52] Istat, *Rapporto BES 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma 2019
- [53] Hardin G., *The tragedy of the commons*. In: *Science*, vol.162, pp. 1243 - 1248, 1968
- [54] Mattei U., *Beni comuni. Un Manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011
- [55] Maddalena P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*. Donzelli Editore, Roma, 2014

