

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

Acierno A., Mazza A. Progetto urbanistico e sicurezza

www.planum.net
ISSN 1723-0993



XIV Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti

Abitare l'Italia. Territori economie diseguaglianze
Torino, 24-26 marzo 2011

Atelier 2 – Questioni per l'urbanistica del XXI secolo

PROGETTO URBANISTICO E SICUREZZA

Antonio Acierno¹, Angelino Mazza²

Premessa

L'intervento è stato articolato tenendo conto delle riflessioni proposte dai due position paper che ne hanno modificato in parte le intenzioni dichiarate nell'abstract. In particolare l'invito a riflettere sui ruoli e limiti della disciplina urbanistica all'interno del difficile nesso tra sapere tecnico e politica, ha suggerito di indagare il rapporto tra sicurezza urbana e politiche di sicurezza nel nostro Paese, così come i riferimenti ai ritardi del governo del territorio in Italia rispetto al rinnovamento delle pratiche urbanistiche e del sistema di governance nel panorama europeo comunitario, hanno indicato la perlustrazione delle politiche e pratiche di sicurezza di alcuni paesi europei in merito alle azioni legislative e agli strumenti tecnici e valutativi.

La ristrettezza degli spazi a disposizione per la trattazione ha costretto all'estrema sintesi di alcune descrizioni, specialmente dei contesti nazionali, e alla illustrazione solo accennata di alcune tematiche, anche centrali come quella riferita al progetto urbanistico, che diventano pertanto solo stimoli alla riflessione e spunti di ulteriori approfondimenti. L'intervento è composto di due parti, la prima illustrante quanto finora specificato e la seconda dedicata all'illustrazione di un caso europeo significativo. Anche per quest'ultimo si è pensato fosse opportuno descrivere un unico caso, spunto per riflessioni, e non proporre un'analisi comparata di casi che, nell'esiguità dello spazio a disposizione, avrebbe determinato una superficialità dell'esposizione.

1. Abitare contemporaneo e governo della sicurezza urbana

(Antonio Acierno)

L'abitare contemporaneo, inteso nella sua accezione pubblica e collettiva, e quale esperienza di relazioni tra società e luogo, mostra un evidente senso di disorientamento e

¹ Ricercatore in Urbanistica del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Università degli Studi di Napoli Federico II.

² Dottore di ricerca in Urbanistica e Pianificazione Territoriale del Centro Interdipartimentale di ricerca L.U.P.T. (Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione del Territorio) - Università degli Studi di Napoli Federico II.

spaesamento rispetto alla con-fusione e frammentazione dello spazio che accoglie, inoltre, una pluralità di pratiche sociali mutevoli e dinamiche.

I luoghi della città, nelle sue variegata tipologie da quelle consolidate e rassicuranti (centro storico, quartieri unitari, aree funzionali, ecc.) a quelli nuovi e destrutturanti (non-luoghi, iperluoghi, ecc.), rappresentano contenitori non neutrali di flussi plurimi di fruitori. I modi di abitare sono il risultato di questa interazione tra frammentazione fisica e residuale con l'accelerazione delle pratiche sociali. L'abitare contemporaneo, nella ricerca di "radicamento" entro spazi frammentati e disomogenei, necessita di un ripensamento della forma e uso dello spazio pubblico, estesamente dilatato e residuale.

Tuttavia molti degli spazi pubblici contemporanei sono percepiti come luoghi della paura e dell'inquietudine, ostili all'accoglienza e incapaci di "accomunare" differenti gruppi sociali su pratiche condivisibili. Le ragioni della crescente percezione d'insicurezza sono state indagate e descritte in numerosi studi analitici pluridisciplinari che evidenziano i caratteri strutturali che contraddistinguono la società contemporanea, tuttavia anche le connotazioni fisiche della marginalità e dell'ipertrofia dello spazio contribuiscono ad alimentare le paure.

La crisi della città contemporanea è nutrita anche e soprattutto dall'emergenza del tema sicurezza e dalla sua dimostrata forza di imporsi sulla scena del dibattito politico, amministrativo e solo marginalmente disciplinare. Tuttavia la sua imposizione nelle pratiche sociali e amministrative viene fatta a posteriori e soprattutto in maniera avulsa dallo sviluppo degli insediamenti e della gestione urbanistica del territorio. La sicurezza costituisce un capitale elettorale per le forze politiche, senza alcuna distinzione di parte, e le metodiche mediatiche sono cavalcate allo scopo di amplificare le paure e di creare consenso sulle strategie politico legislative, ma non vi è alcuna analisi mirata sulle trasformazioni sociali e territoriali in atto. E' necessario, invece, interrogarsi sugli effetti che le nuove modalità di insediamento e di costruzione della città stanno determinando sull'amplificazione delle paure e soprattutto sulle tendenze antiurbane dei processi in atto.

In Europa la sicurezza urbana è diventato un tema di particolare attenzione solo durante gli anni '80 come dimostra il Rapporto del Consiglio d'Europa del 1989 e la stessa *Carta Urbana Europea* mette al primo posto la sicurezza tra i venti punti del programma di rivitalizzazione della città, da cui sono scaturite alcune iniziative anche da parte dell'Unione Europea con direttive e linee di indirizzo.

Dal ruolo guida della comunità europea sono derivati atteggiamenti diversi nei contesti nazionali con differenze talvolta significative.

Evitando di richiamare l'evoluzione delle dichiarazioni e atti prodotti negli ultimi due decenni, ricordiamo che il dibattito europeo ha visto dalla metà degli anni '90 fino alla metà degli anni 2000, il tentativo di traduzione delle riflessioni e delle pratiche sperimentate in una normativa standardizzata, di cui si è fatto carico la Commissione Tecnica 325 (TC 325) dell'organismo di standardizzazione europeo, analizzando quanto si era già prodotto in precedenza nei paesi europei e soprattutto nord americani, e costruendo una metodologia condivisa di approccio alla sicurezza urbana. Il risultato del lavoro di più di dieci anni di incontri e revisioni dei testi, è una sorta di manuale, codificata nel CEN ENV 14383-2 che

costituisce un tentativo di fornire una metodologia comune di azione per affrontare i distinti problemi di sicurezza nei differenti contesti territoriali.

Paesi come la Francia e il Regno Unito, inoltre, sono passati ad una fase operativa inserendo l'applicazione dello standard all'interno delle legislazioni nazionali.

In Francia l'interesse per la sicurezza urbana ha preso avvio già alla fine degli anni '70 e la stesura di due rapporti di ricerca, Il rapporto Peyrefitte (1977) e il Rapporto Bonnesmaison (1982), ha anticipato le iniziative legislative in merito. Nel 1992 sono stati istituiti i Consigli dipartimentali e comunali di prevenzione del crimine, organi istituzionali periferici che hanno il compito di studiare le forme di delinquenza, di proporre misure di prevenzione e iniziative nonché di monitorare gli effetti delle azioni implementate. Qualche anno dopo, nel 1995, è stata emanata la prima Legge Quadro in materia di sicurezza, la *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, ha seguito poi l'istituzione dei Contratti Locali di sicurezza nel 1997, nuovo strumento per la gestione della sicurezza fondato su un partenariato attivo e permanente che coinvolge i diversi attori coinvolti in qualche modo nella sicurezza. Nel 2002 un decreto governativo ha istituito, infine, i Consigli Locali di Sicurezza che hanno completato il quadro di riferimento delle politiche di sicurezza, che caratterizzano l'approccio francese, osservato da tutti gli altri partners europei.

In campo distintamente urbanistico, invece, già nel 1995 Il Code de Urbanisme all'art. L 111-3-1 dichiarava la necessità di inserire il tema della sicurezza urbana nelle trasformazioni del territorio, ponendo le basi della prevenzione della criminalità nell'urbanistica e nell'edilizia, rendendo obbligatorio uno studio di sicurezza pubblica, E.S.S.P. (*étude de sureté et de sécurité publique*).

Tale dichiarazione ha trovato attuazione solamente nel 2007 con il corrispondente decreto di applicazione (R 111-48 et 49) che rende obbligatorio lo studio di sicurezza se il progetto è situato in un agglomerato urbano di oltre 100.000 abitanti e se si sviluppa su un'area di oltre 100.000 mq, oppure se il progetto prevede un edificio aperto al pubblico con una capacità di almeno 1500 persone e, infine, qualora il progetto preveda la realizzazione di un edificio aperto al pubblico situato all'interno di un perimetro specifico stabilito dal Prefetto con il Consiglio Locale di sicurezza e prevenzione o dal Consiglio dipartimentale di prevenzione.

Lo Studio di Sicurezza Pubblica si ispira con specifico riferimento allo standard europeo e si compone della diagnosi del contesto sociale ed urbano, dell'analisi del progetto in un'ottica di sicurezza e della proposizione di misure progettuali. Si tratta della normativa più avanzata in Europa in termini di sperimentazione di strumenti operativi e valutativi per i progetti urbanistici, non solo per l'obbligo di legge ma soprattutto per i contenuti, sebbene limitata per adesso solo ai progetti di nuovi insediamenti o di grandi attrezzature e non trova applicazione nei quartieri esistenti.

Nel Regno Unito, primo paese ad avere introdotto la progettazione urbanistica della sicurezza in Europa, il *Crime and Disorder Act* del 1998 ha costituito la prima legge generale compiuta sulla sicurezza che affronta diverse tematiche apportando anche modifiche alla normativa esistente. Del 2004 è l'emanazione di una Circolare di indirizzi che si propone sotto forma di un manuale "Safer Places. The Planning System and Crime Prevention"

Esiste già da anni, invece, la SBD (Secured by Design) che è certificazione di qualità, sorta per iniziativa politica al fine di incoraggiare l'industria delle costruzioni ad adottare misure preventive del crimine nella progettazione edilizia e urbana riducendo le opportunità per il crimine e la percezione d'insicurezza, creando un ambiente più sicuro e rassicurante.

La Spagna non ha una legge nazionale specifica che s'interessa al tema ma alcune Comunità Autonome, con proprie normative, stanno incorporando principi progettuali attenti alla sicurezza urbana, soprattutto per quanto riguarda la coesione sociale e gli usi differenziati del suolo, favorendo la mixité sociale e delle funzioni negli insediamenti urbani (J. Ponce, 2010).

Negli ultimi venti anni, in alcuni casi come quello di Madrid, le recenti grandi trasformazioni immobiliari hanno determinato la nascita di quartieri chiusi e monoclasse, una sorta di gated communities, con una forte richiesta di polizia privata per la loro sorveglianza. Questo fenomeno ha spinto amministratori e ricercatori a riflettere e sperimentare soluzioni alternative. Contro questa tendenza non si è espressa la recente legge nazionale del suolo, ma la Catalogna, per esempio, ha proposto misure che la mettono a freno. La regione di Barcellona si è messa in evidenza certamente anche per l'attuazione di studi analitici e di alcuni interventi di rigenerazione urbana.

In Italia, l'evoluzione della legislazione sulla sicurezza ha visto protagoniste prima le regioni e successivamente il governo nazionale. Le iniziative nel campo sono state avviate da alcune regioni più sensibili al problema che hanno poi influito su quelle nazionali (Regione Emilia Romagna nel 1999, Lazio e Toscana nel 2001, Veneto, Umbria e Marche nel 2002, Lombardia, Campania ed Emilia Romagna in una nuova versione nel 2003, Piemonte nel 2004), contribuendo a costruire un nuovo modello con la centralità delle Regioni e dei Comuni nello sviluppo di politiche di sicurezza.

La questione sicurezza urbana a livello nazionale è stata affrontata fondamentalmente nell'art. 6 della legge n. 125/2008 e nel successivo decreto del Ministro dell'Interno, due atti normativi che hanno inciso in maniera significativa sul ruolo delle amministrazioni locali. La nuova normativa citata attribuisce al sindaco facoltà di predisporre provvedimenti contingibili ed urgenti per prevenire pericoli all'incolumità pubblica e inerenti la sicurezza urbana. Se da un lato la legge ha il merito di porre l'attenzione sulla sicurezza dei centri urbani, dall'altro non appare ben delineato il concetto stesso di sicurezza urbana che viene solo in parte esplicitato dal decreto ministeriale. Da quest'ultimo atto si evince che la sicurezza urbana è intesa quale bene pubblico che deve essere tutelato con iniziative poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile nell'ambito delle comunità locali, al fine di migliorare le condizioni di vivibilità nei centri abitati, la convivenza civile e la coesione sociale.

I campi di intervento nelle facoltà dei sindaci previsti dalla legge riguardano provvedimenti tesi a prevenire e contrastare le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono la presenza di fenomeni criminosi, le situazioni in cui i comportamenti di gruppi o individui causano un forte peggioramento della qualità urbana, le situazioni di incuria e di occupazione abusiva di immobili e quelle che rappresentano un intralcio per la pubblica viabilità o che incidono negativamente sul decoro urbano. In tal modo la legge riconosce ai sindaci un

potere d'ordinanza ampio e significativo per numerose problematiche legate ad usi conflittuali dello spazio pubblico, e si tratta di interventi che non sostituiscono o si aggiungono a norme legislative ma costituiscono soluzioni a problemi contingenti finalizzati al raggiungimento dello scopo ultimo di garanzia della sicurezza negli spazi urbani.

Più recentemente, nel 2009, è stato varato il così detto "pacchetto sicurezza" che si propone di fornire soluzioni in maniera esaustiva ad una larga serie di temi come la lotta all'immigrazione clandestina, poteri speciali al prefetto nella lotta alla criminalità organizzata, applicazione di regime speciale per la detenzione, scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose, sanzioni per danneggiamento a beni mobili ed immobili in luoghi pubblici, tutela dei minori, regolamentazione di porto d'armi, disciplina in materia di guida in stato di ebbrezza e sotto effetto di stupefacenti, altri interventi mirati al controllo dell'ordine pubblico. Lo schema della legge denuncia il suo carattere di emergenza ed infatti non vi è, seppur vantata, alcuna capacità di costituire una cornice legislativa strutturale di riferimento per politiche ed azioni mirate alla prevenzione del crimine spaziale e di riduzione della percezione d'insicurezza negli spazi urbani, ma è la risposta a problemi settoriali di maggiore evidenza nel dibattito attuale.

Il tentativo di costruzione di una legge quadro in materia di sicurezza è, invece, presente nel disegno di legge del 2008, ancora oggi in discussione al Senato che riguarda le competenze dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica, la competenza delle regioni in materia di polizia amministrativa e dei Comuni in merito delle polizie locali, ed è soprattutto sul ruolo centrale attribuito ai Comuni nella progettazione ed implementazione delle politiche locali di sicurezza.

La legislazione italiana ha pertanto assimilato la sicurezza urbana alla sicurezza pubblica in quanto sono state previste misure straordinarie di prevenzione e repressione conferendo ai sindaci poteri straordinari i quali operano in qualità di ufficiali di governo e pertanto il tema della sicurezza pubblica resta confinato entro la competenza statale.

La sicurezza pubblica in Italia resta di competenza statale che garantisce l'ordine pubblico e non si ampliano le strategie coinvolgendo gli unici attori, quelli locali, che possono incidere sulla sicurezza urbana inserendo anche le politiche di riqualificazione urbana e di rigenerazione sociale, che chiamano in causa la pianificazione e la progettazione urbana e urbanistica.

E' evidente questa incapacità del governo del territorio e della pianificazione urbanistica nel nostro Paese, allo stato attuale, ad affrontare coerentemente ed adeguatamente il tema della sicurezza urbana e in particolare degli spazi pubblici, in risposta ad una pressante istanza sociale.

Le politiche di sicurezza e urbanistiche in senso più ampio affrontano solo marginalmente la questione con dispositivi normativi e tecnici non adeguati. Non si tratta solo di un orientamento chiaramente repressivo ma anche, ed è questo l'aspetto che più ci interessa, di un'incapacità a leggere le trasformazioni dell'abitare e della struttura degli insediamenti e degli assetti territoriali che determinano l'insorgenza delle paure, dei comportamenti autosegregativi e di una limitata capacità di accoglienza delle popolazioni immigrate.

Gli effetti diretti di questo clima sociale e politico sono certamente ravvisabili nella crescita della privatizzazione della sicurezza pubblica, esercitata da agenzie private di vigilanza nei grandi contenitori commerciali e negli insediamenti residenziali di media e piccola dimensione. E' interessante riflettere proprio sullo stretto rapporto esistente tra diffusione della sicurezza privata e i nuovi modelli insediativi che si sono andati diffondendo negli ultimi due decenni. La crescita delle città è avvenuta secondo modelli di diffusione insediativa (sprawl), con specializzazioni funzionali del territorio e accentuata segregazione sociale, in maniera del tutto contrapposta al modello tradizionale italiano della città compatta e funzionalmente mista.

Questa tendenza si esprime nella costruzione di insediamenti urbani chiusi spesso associati o collegate ad attrezzature sportive.

La diffusione insediativa ha generato problemi di sicurezza reale e di insicurezza percepita a causa dell'aumento di furti in appartamento e/o di aggressioni negli spazi spesso isolati, poco vitali e fisicamente poco sorvegliabili formalmente ed informalmente.

Un altro aspetto è quello della diffusione di aree urbane con elevata concentrazione di popolazione povera, spesso costituita in buona parte di immigrati, che caratterizzano enclaves nelle aree metropolitane. La segregazione sociale delle classi meno abbienti, che ha caratterizzato le nostre periferie sin dagli anni '50 e '60, e più tardi i centri storici degradati si è incrociata negli ultimi 15 anni con l'accelerazione del fenomeno migratorio dai paesi extracomunitari determinando una nuova modalità dell'abitare di cui tener conto.

Il fenomeno immigratorio è uno degli elementi nuovi, per il nostro Paese, nella rinnovata topografia sociale che vede delineare una struttura ancora una volta frammentata e non dialogante della città.

La risposta istituzionale all'emergenza dei nuovi modi di abitare - diffusione insediativa, segregazione funzionale, privatizzazione dello spazio, enclaves di povertà ed immigrazione - i quali trovano specifici e delineati spazi fisici è condotta esclusivamente all'interno di poco probabili misure repressive e ordinanze sindacali incapaci di affrontare la problematica anche con gli strumenti della pianificazione e della progettazione urbanistica. Non si tratta di affrontare un'emergenza criminalità, tra l'altro mai provata dalle statistiche sui reati, o di una immigrazione senza controllo con gli strumenti della repressione, ma l'urbanistica del XXI secolo soprattutto in un paese come il nostro che sta vivendo solo da pochi anni gli effetti dell'immigrazione globale e le difficoltà dell'integrazione, deve fornire quadri analitici ed interpretativi dei nuovi modi di abitare che sono allo stesso tempo causa ed in taluni casi effetto della diffusione dell'insicurezza.

Il progetto urbanistico degli spazi residuali nella città compatta, di quelli dilatati nella città dispersa, dei nuovi insediamenti insieme alla riabilitazione di quartieri degradati tanto in periferia quanto nei centri storici, con particolare attenzione alle nuove topografie sociali, diventa una questione basilare nel ripensamento della città del XXI secolo. Gli spazi cui facciamo riferimento sono prevalentemente di uso pubblico, nei quali la collettività deve ricostruire la propria identità e la relazione luogo-pratica sociale, costituito dell'abitare.

Queste considerazioni rafforzano la necessità e la centralità del progetto urbanistico per la città del XXI secolo, in cui la sicurezza diventa preconditione per il corretto e desiderato “funzionamento” dello spazio pubblico.

Anche la sfera più direttamente pertinente la progettazione urbana e la tendenza dell’architettura contemporanea, rafforzata dallo “star system” delle firme internazionali che ne diffondono e determinano l’affermazione, sembrano muoversi verso una direzione diversa se non diametralmente opposta, nel proporre uno spazio pubblico “muto” e “secondario” rispetto all’arroganza dei manufatti. La progettazione architettonica contemporanea sembra privilegiare l’estetica del frammento, dell’incerto, del disorientamento, dell’imprevedibile e, in sostanza, dell’ansioso ed insicuro. Questa tendenza è in evidente contrasto con le ambizioni di un progetto urbanistico che vorrebbe, nella costruzione di uno spazio pubblico agente, cercare anche la sicurezza urbana quale uno dei caratteri imprescindibili della scena urbana.

Su questo punto si apre un interessante dibattito disciplinare tra i sostenitori di una inarrestabile deriva del design urbano verso la frammentazione come “spirito del tempo” che renderebbe priva di efficacia e obsoleto il tentativo di recupero di una spazialità architettonica ed urbana informato anche a modelli progettuali tradizionali, e i sostenitori di un necessario cambio di rotta, anche recuperando aspetti dei modelli tradizionali ma soprattutto sviluppando un’attenzione particolare all’esperienza sensoriale del fruitore dello spazio urbano, ricucendo un filo spezzato dal determinismo e meccanicismo del pensiero moderno.

I limiti delle interpretazioni istituzionali e delle riflessioni disciplinari in merito al rapporto tra pianificazione, progettazione urbanistica e sicurezza mettono in evidenza la perdita di efficacia e di senso delle pratiche pianificatorie. A questo proposito credo che le conclusioni concordino con quanto suggerito dagli spunti di riflessione proposti dai position paper, costituendo un ulteriore esempio del difficile nesso tra sapere tecnico e politica, tra sapere disciplinare e governo del territorio. In quest’ambito si apre una riflessione sulle competenze e capacità della disciplina di urbanistica di farsi promotrice di strade percorribili nella ricerca di soluzioni a forti istanze sociali e pertanto al ruolo civile dell’urbanistica.

Bibliografia

- Association of Chief Police Officers, *Secured by Design*, www.securedbydesign.org
- Careri F. (2006), *Walkscapes. Camminare come pratica estetica*, Einaudi, Torino.
- Castells M. (2004), *La città delle reti*, Marsilio, Venezia.
- Communities and Local Government, Planning portal, <http://www.planningportal.gov.uk>.
- Di Giovanni A. (2010), *Spazi comuni. Progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea*, Carocci, Roma
- Direction de l’information législative et administrative (DILA), *Accueil – La documentation française* (on line), <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>
- Gabellini P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma
- La documentation française (2007), *Guide des Studes de sureté et de securité publique dans les opérations d’urbanisme, d’aménagement et de construction*, La Documentation Française, Parigi
- Nel.lo O. (2001), *Ciutat de Ciutats. Reflexions sobre el procés d’urbanització a Catalunya*, Empòries, Barcelona

- Paris M. (2009), *Urbanistica dei superluoghi. Esternalità territoriali, economiche e sociali dei luoghi del consumo della società post-moderna*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN).
- Perulli P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori, Milano.
- Ponce J. (2010), *Urbanismo, seguridad pública y convivencia. Con referencia específica a la ciudad de Barcelona*, in TRIA n. 5 (giugno 2010), Edizioni Scientifiche Italiane.
- Secchi B. (2005), *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Laterza, Roma-Bari.
- Sen A. (2008), *Identità e violenza*, Laterza, Laterza, Roma-Bari.

2. Un esempio di privatizzazione dello spazio pubblico: l'area della Diagonal-Mar di Barcellona

(Angelino Mazza)

Esiste una diffusa percezione sociale (locale e internazionale), sia in ambito politico sia in campo intellettuale, che la pianificazione a Barcellona dei decenni '80 e '90 e degli anni 2000 sia stata caratterizzata da un insieme di politiche pubbliche che hanno innescato pratiche e discorsi fra di loro apparentemente coerenti ma a volte anche contraddittorie, che si sono riflesse sia nelle forme fisiche che negli usi sociali del territorio.

Riferirsi a tutto questo come a un "modello", e dunque come a qualcosa di esemplare e trasferibile ad altre città, è stato in parte un'operazione promozionale della città (del suo governo, di specifici settori professionali e di alcune imprese di servizi). Ma la fama, la "tendenza a ispirarsi" a Barcellona³, a volte persino a copiarla, è dovuta soprattutto alla necessità di altre città di trovare esperienze che servissero come esempio e come fattore di legittimazione di fronte alla necessità di inventare "nuove politiche" capaci di rispondere alle sfide della globalizzazione.

Il "modello Barcellona" parte da premesse interessanti, anche se non sembra che esse siano ancora attuali, e meno ancora che ciò che si è fatto costituisca un modello applicabile ad altre città. E' sempre possibile recepire stimoli da altre esperienze: la pratica urbana progredisce soprattutto mediante comparazioni e confronti, e si apprende dal successo di alcuni casi e dal fallimento di altri. Tuttavia non è mai consigliabile applicare la stessa ricetta che ha funzionato in un caso ad un altro. Il giusto dosaggio con cui applicare l'elaborazione intellettuale della cultura urbanistica richiede per ciascun caso una necessaria mediazione. Il successo è indiscutibile, e soprattutto appariscente. Trecento progetti realizzati di spazi pubblici e di servizi di qualità diffusi sul territorio dell'intera città.

Si progetta un'ambiziosa politica di promozione di nuove centralità, la realizzazione dell'asse del lungomare e la trasformazione della parte orientale della città (zona che ospita impianti industriali e infrastrutture relativamente obsolete). Progetti di recupero di interi quartieri. Offerta culturale diversificata e valorizzazione del patrimonio architettonico. Decentramento verso i distretti e le periferie e riconoscimento degli interlocutori sociali. Infrastrutture urbane che collegano fra loro frammenti della città e del suo immediato intorno. La città cambia immagine, si riducono nel territorio le disuguaglianze sociali, si

³ Borja, J., "Barcelona. Un modelo de transformación urbana". Programma di Gestione Urbana, Banca Mondiale ONU, Quito 1995. Tim Marshall in *Transforming Barcelona* ha curato una raccolta di testi che offrono un panorama analitico molto completo sul "modello Barcellona", che si conclude con un'analisi particolarmente critica.

genera nuova occupazione, la città si posiziona bene nei flussi internazionali. Il successo ha avuto anche particolari effetti distorti: la rendita immobiliare è diventata l'elemento principale di crescita economica della città. I 37 "nuovi progetti" (tra i quali il più emblematico e più discutibile operazione della "Diagonal mar") si traducono nella semplice vendita della città a promotori privati. La pressione del settore privato si traduce nella realizzazione di comunità chiuse, di parchi tematici, di operazioni che accentuano la segregazione e al tempo stesso comportano la distruzione del patrimonio architettonico esistente (soprattutto l'eredità della città industriale), ed ha effetti di delocalizzazione dei ceti medio-bassi verso la regione metropolitana, di crescita dell'urbanizzazione diffusa in assenza di una corrispondente crescita della popolazione.

Spazi frammentati dalle autostrade, mentre dalla rete su ferro (treno, metrò, tranvia, segue i processi con molto ritardo), interventi di urbanizzazione privata a bassa densità, organizzate in residenze più o meno concentrate, iperconsumo di suolo, acqua e servizi in generale, segregazione sociale e funzionale crescente, urbanizzazione discontinua e portatrice di sprechi, *enclaves* specializzate e per finire, ma non ultimo, i segni della debolezza delle politiche di sicurezza urbana.

Anche su quest'ultimo punto, negli anni Barcellona è stata anche qui un "esemplare modello"⁴ sforzandosi di dare risposte di sicurezza non solo guardando alla riduzione della criminalità, ma anche alla sua percezione sociale attraverso il potenziamento di una società tollerante, solidale, partecipativa e corresponsabile delle politiche pubbliche di sicurezza. La sicurezza è stata da sempre considerata come un cumulo di relazioni, analizzate attraverso una serie esperienze - alcune positive ed altre meno - che si vanno sperimentando a Barcellona fin dal 1984. Negli anni, le Commissioni per la Sicurezza e Prevenzione di Barcellona hanno sviluppato un compito molto importante, socializzando e *democratizzando* la discussione facendo diventare la sicurezza un patrimonio delle amministrazioni pubbliche. Per questo, durante questi anni, si è sviluppato un importante sforzo mediante l'analisi, anno dopo anno, delle *inchieste di vittimizzazione* e di *opinione sulla sicurezza urbana* che sono state utilizzate anche da altre Entità Statali, spingendo verso la costituzione di strutture di analisi organiche, capaci di esaminare anche i dati della polizia, raccogliendoli ed analizzandoli congiuntamente con gli stessi abitanti.

Anche se, è opinione comune che, i risultati ottenuti a Barcellona nel campo della sicurezza, negli ultimi anni, nonostante il consolidamento di questo nuovo modello di intervento pubblico anche quando si tratta di temi relazionati ai diritti fondamentali come la libertà e la sicurezza, non hanno raggiunto gli obiettivi sperati.

Questo malessere è costantemente cresciuto nonostante l'imponente promozione pubblicitaria della città e nemmeno con l'alta proliferazione di "spazi di qualità", che non hanno portato ad una pacificazione nell'uso degli spazi pubblici (Borja, 2005). Quello che doveva essere un luogo di civiltà e di urbanità, quello che doveva convertirsi in una città abilmente "pianificata", si è tramutata in *prove*, dove le disuguaglianze, l'esclusione,

⁴ Un'amplia ed esauriente descrizione del modello in indicato in Mazza A., Firenze 2008, "La sicurezza partecipata: il "modello Barcellona", in *Fare Ricerca - Atti del VII Convegno della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale*, Alinea Edizioni.

l'anomia e incluso la violenza continuano ad essere ingredienti che formano parte della grande città tardo-capitalista. Esistono infatti condizioni crescenti di ingovernabilità degli spazi urbani, alimentate dalle nuove "classi sociali pericolose", quelle del nuovo igienismo sociale, come quelle del XIX secolo, ansiose di vedersi neutralizzate, espulse o sottomesse, queste sono: i giovani, i drogati, le prostitute, i mendicanti, gli immigrati.

Lo spazio pubblico il luogo del (in)civismo

La buona fama delle città europee è rappresentata proprio dall'urbanistica delle città, e dalla qualità dello spazio pubblico che permette una buona vita urbana, è anche possibile tracciare alcuni esempi positivi delle recenti tendenze urbanistiche contemporanee. La strada e la piazza sono lo spazio collettivo per eccellenza ed una parte importante dell'urbanistica moderna lo ha rivalutato, sicuramente meglio dal punto di vista culturale che da quello del disegno. In ogni caso sono stati mantenuti e valorizzati gli ampliamenti, si è rinnovato il concetto di isolato "rigido" (Bohigas, 2003), si sono criticati e con frequenza, rettificati le idee di piazze come zone di distribuzione della circolazione. In molti casi sono stati superati i concetti di spazio pubblico o aree verdi come spazi segregati e specializzati, sono stati considerati come elementi differenti non solo nella forma fisica e simbolica ma anche come elementi che stabiliscono la continuità, che siano polivalenti ed accessibili e che siano spazi di passaggio e di riposo.

A Barcellona, la tendenza è quella di ridurre il più possibile la mobilità veicolare rafforzando quella pedonale, attraverso il potenziamento del trasporto pubblico e la specializzazione dei percorsi pedonali.

Il disegno degli spazi pubblici è sempre la prova decisiva per misurare la capacità di "creare città", di favorire l'esercizio della cittadinanza. Lo spazio pubblico deve essere polivalente a servizio di usi, popolazioni e temporalità differenti, si deve integrare con le abitazioni e le attività commerciali, inteso come un ambito di relazioni e di coesione sociale, di riferimento per la vita quotidiana, che demarchi simbolicamente il territorio equilibrando sicurezza con identità differenti. Per tanto, la qualità dello spazio pubblico non deve essere considerata come una questione secondaria, il paesaggio urbano è la nostra grande casa (Gasparini, 2000), se non è bella, funzionale, comoda e gradevole, stimolerà sempre comportamenti poco civili. L'attenzione ai materiali ed all'arredo urbano, alla pulizia ed alla contaminazione (acustica, atmosferica, etc.), all'eccessiva pubblicità, al rispetto delle facciate degli edifici, in definitiva a tutto ciò che configura l'ambiente urbano è condizione necessaria di civiltà.

La città di Barcellona è stata scenario di una profonda trasformazione concentrata sul concetto di spazio urbano inteso come spazio pubblico, essendo quest'ultimo sia l'elemento strutturante la nuova città sia il parametro in base al quale misurare gli esiti più importanti della sua costruzione. Il cambiamento della città è stato successivo ad una profonda crisi economica che la città ha vissuto all'inizio degli anni settanta, registrando un alto tasso di disoccupazione, un esteso processo di dispersione della popolazione e disgregazione sociale, fenomeno principalmente dovuto soprattutto alle forti rigidità nel mercato immobiliare (Busquets, 2004).

A questa crisi la città ha risposto con una importante politica di riqualificazione e ricostruzione partendo dalla convinzione che essa “è l'indispensabile ambito fisico per lo sviluppo moderno di una coerente comunità” (Bohigas, 2005), intervenendo sugli spazi aperti collettivi sia nella *forma*, confrontandosi con la morfologia tradizionale, sia nei *contenuti*, cioè sull'identità e sulla capacità di produrre coesione sociale (Boria, Muxì, 2003); ponendo, al centro del proprio intervento, il miglioramento delle condizioni di vita di ampie parti della città attraverso la dotazione e la difesa dello spazio pubblico e delle attrezzature collettive. Secondo Bohigas (2005), l'Amministrazione locale ha agito sul territorio con progetti di immediata realizzazione, anche allo scopo di affermarsi attraverso una forte intenzionalità politica ed una vigorosa presenza pubblica.

Il Piano Generale Metropolitano⁵ è stato lo strumento di diretta trasformazione di assetto della città e dell'area metropolitana, adatto all'esigenza considerata fondamentale dell'esecutività degli interventi a scala di quartiere, ambito privilegiato per valutare la correlazione tra interventi puntuali e previsioni programmatiche, ed al nuovo “urbanismo strategico”, inteso come metodologia di trasformazione e di controllo della città in cui il progetto non sostituisce il piano ma propone un nuovo contenuto e una diversa interpretazione del ruolo operativo per le differenti tipologie.

C'è stato un nuovo modo di concepire l'intervento urbanistico inteso come impulso in grado di determinare la risposta autonoma di un luogo, ossia di far riacquistare alle diverse realtà urbane (i vari quartieri) la dinamica necessaria per affrontare le loro situazioni particolari. Questo “*ben fare*” (Mazzoleni, 2008) degli interventi ha evidenziato i principali limiti degli strumenti urbanistici convenzionali, ossia l'ambiguità tra precisione e flessibilità, e l'indeterminatezza dei tempi di intervento particolareggiato sul tessuto esistente, con il conseguente deperimento delle aree interessate.

È da questo caso, in particolare, che si è cercati di superare le difficoltà oggettive di una pianificazione rigida e dirigistica senza rinunciare a una visione complessiva dell'area urbana, ricorrendo a diversi interventi con scale differenti (dalla singola area agli elementi che strutturano lo spazio urbano) che hanno concorso a definire la nuova immagine complessiva della città, senza del resto, riuscire a raggiungere gli obiettivi programmati (Von Heeren, 2002) nonostante che le operazioni condotte hanno avuto un enorme costo economico e sociale sull'intera città.

⁵ Il Piano Generale Metropolitano, costituisce lo strumento urbanistico attualmente in vigore per la città di Barcellona e la sua area metropolitana, è stato redatto nel 1976 da A. Serratosa, J. A. Solans (coordinatore), dagli architetti X. Sust, J. Esteban, A. Ferrer, J. M. Llop, S. Juan, A. Terrisse e J. R. Amer, la sociologa N. Bohigas e gli avvocati C. Aguirre, L. Carreras e R. Revilla.



Fig. 1: investire nella qualità degli spazi pubblici non deve considerarsi un lusso, ma giustizia democratica (Castells, 2002). Nell'immagine una vista di Barcellona con la visuale di sfondo dei nuovi edifici della Diagonal Mar. Il dibattito verte proprio sull'altezza delle torri al posto della qualità dello spazio che genera nella sua area circostante.

Durante gli ultimi quindici anni, Barcellona ha sperimentato un processo di sviluppo e trasformazione urbana senza precedenti. L'esito positivo di questo processo sembra dipendere ampiamente dall'azione collettiva degli attori locali, che ha guidato il processo di trasformazione della città. A questi sono aggiunti una serie di elementi endogeni, che hanno fornito un contributo rilevante a supporto del processo di crescita economica di Barcellona⁶.

Insieme a questi risultati positivi, è emerso dall'analisi che il successo delle politiche di riqualificazione urbana ha comportato, in alcuni casi, una serie di effetti indesiderati (crescente inflazione a livello locale, dinamiche d'espulsione dei cittadini percettori di redditi bassi dalle aree rigenerate, processi d'esclusione sociale ed in particolare l'uso e la privatizzazione degli spazi pubblici), che i meccanismi previsti negli interventi di rinnovamento solo in parte sono riusciti a contrastare.

Le contraddizioni in seno alle politiche di riqualificazione sono divenute maggiormente evidenti in relazione ad alcune delle trasformazioni urbane più recenti, come nel caso del progetto di rinnovamento dell'area di *Diagonal-Mar*⁷.

⁶ L'esistenza di un fitto tessuto produttivo locale, la presenza di una forte identità locale e cultura imprenditoriale, un ambiente istituzionale particolarmente dinamico e sensibile alle esigenze del sistema produttivo e l'attuazione di adeguate politiche di sviluppo rappresentano alcuni degli elementi che hanno permesso di migliorare la performance della città ed accrescerne la competitività a livello internazionale.

⁷ La rigenerazione dell'area *Diagonal-Mar*, gestito prevalentemente da un'impresa nordamericana (Hines), mostra una scarsa considerazione degli obiettivi sociali, attraverso la creazione di uno spazio nel quale il concetto di "valore di scambio" prevale su quello di "valore d'uso", come esempio di strategia a breve termine mirante all'accaparramento di rendite economiche elevate, con

Da questo nasce, ciò che Borja (2005) definisce il “*malessere urbano di Barcellona*”, passati gli anni di crescita economica e sociale gli abitanti di Barcellona percepiscono un certo malessere. I grandi progetti urbani non generano più entusiasmo, i cittadini si sentono progressivamente meno possessori della propria città, l’architettura “*dei grandi oggetti singoli*” non rappresentano un elemento identitario della società, la città centrale, quella storica, monumentale e civica è occupata principalmente da turisti, le trasformazioni urbane dei quartieri tradizionali sono percepite come vere operazioni speculative che tengono poco conto delle reali necessità della popolazione residente. Ed ancora il problema della crescente immigrazione che si concentra in determinati quartieri contribuendo in maniera notevole a rafforzare questo sentimento di non possessione del proprio ambiente, insieme al aumento della percezione della sicurezza ed al degrado e al non controllo dello spazio pubblico in generale a discapito della vita associativa e sociale.

Diagonal-Mar è un progetto immobiliare pubblico-privato, dove l’area residenziale è uniformata ad un grande parco urbano con otto torri di edilizia residenziale raggruppate a due che, insieme ad un edificio a blocco, formano quattro micro-lotti di forma trapezoidale racchiudendo una corte interna con giardini e piscine. Il parco è pubblico, anche se gli agenti immobiliari spiegano ai possibili acquirenti che di *pubblico* è solo l’apparenza.



Fig. 2: lo schema progettuale della Diagonal-Mar.

scarsa considerazione di obiettivi di sviluppo socio economico a lungo termine. Questo è un esempio di ciò che può accadere quando il capitale globale non è regolato adeguatamente a livello locale. In modo contrario a questo modello di rinnovamento sembra invece orientarsi l’altro progetto di riqualificazione, 22@BCN, che interessa una zona adiacente a quella di *Diagonal-Mar*. Il progetto 22@BCN, mirante alla riqualificazione della vecchia area industriale di *Poblenou*, sembra perseguire una logica di sviluppo a lungo termine, in cui la ricerca di un equilibrio adeguato tra sviluppo economico, equità e coesione sociale è perseguita attraverso specifici meccanismi di regolazione del processo di riqualificazione.

In ogni caso, conclusa la prima fase di costruzione del parco e delle prime due torri (settembre 2002), il parco di fatti era sicuramente pubblico. Oggi, ciò che emerge è tutt'altra cosa: è evidente che il disegno dello spazio pubblico non ha resistito alle *pressioni* o "*proposte*" da parte dei privati infatti, la grande estensione del parco (il terzo in ordine di superficie di Barcellona) è stata manipolata attraverso la collocazione di quattro nuclei residenziali, immersi nel centro del parco, che hanno reso difficile percepire la sua reale dimensione.



Fig. 3: l'area della Diagonal-Mar. In verde si evidenzia la zona residenziale con il grande parco urbano annesso; mentre in ciano l'area commerciale-terziaria. Ad una prima analisi si può notare come la gran parte della superficie è privata. I numeri del piano di riqualificazione dicono ben altra cosa: superficie territoriale 341.983 mq; fondiaria 112.644 mq (30% del totale), pubblica 262.838 mq (70% del totale). Ns. elaborazione su dati della Hines Investimenti (www.diagonalmar.com).

Il parco è separato dalle torri attraverso delle grate di protezione e dalle strade semi-private, che di giorno sono aperte mentre di notte sono di dominio delle torri, l'esclusività residenziale (Bohigas, 2005) o psicologica del parco è evidente.

Il piano inoltre ha previsto la realizzazione di un centro commerciale, di un hotel e di un centro per convegni che, per la loro meccanica funzionale (Mazza L., 2005), si negano alle relazioni urbane attraverso le strade considerate esclusivamente come corridoi viari. Questo piano è l'emblema del modello di sviluppo urbano neoliberista-razionalista (Capel, 2005) della città di Barcellona degli ultimi anni, che consiste proprio in una pianificazione parziale e frammentata (Bohigas, 2005), portata avanti attraverso oggetti urbani isolati (Borja, Muxì, 2004) che di fatto fanno emergere il limite della città.

La pianificazione disarticolata propone nuove forme di segregazione e di frammentazione della città, privatizzando principalmente lo spazio pubblico ed evidenziando una incapacità progettuale e di gestione.

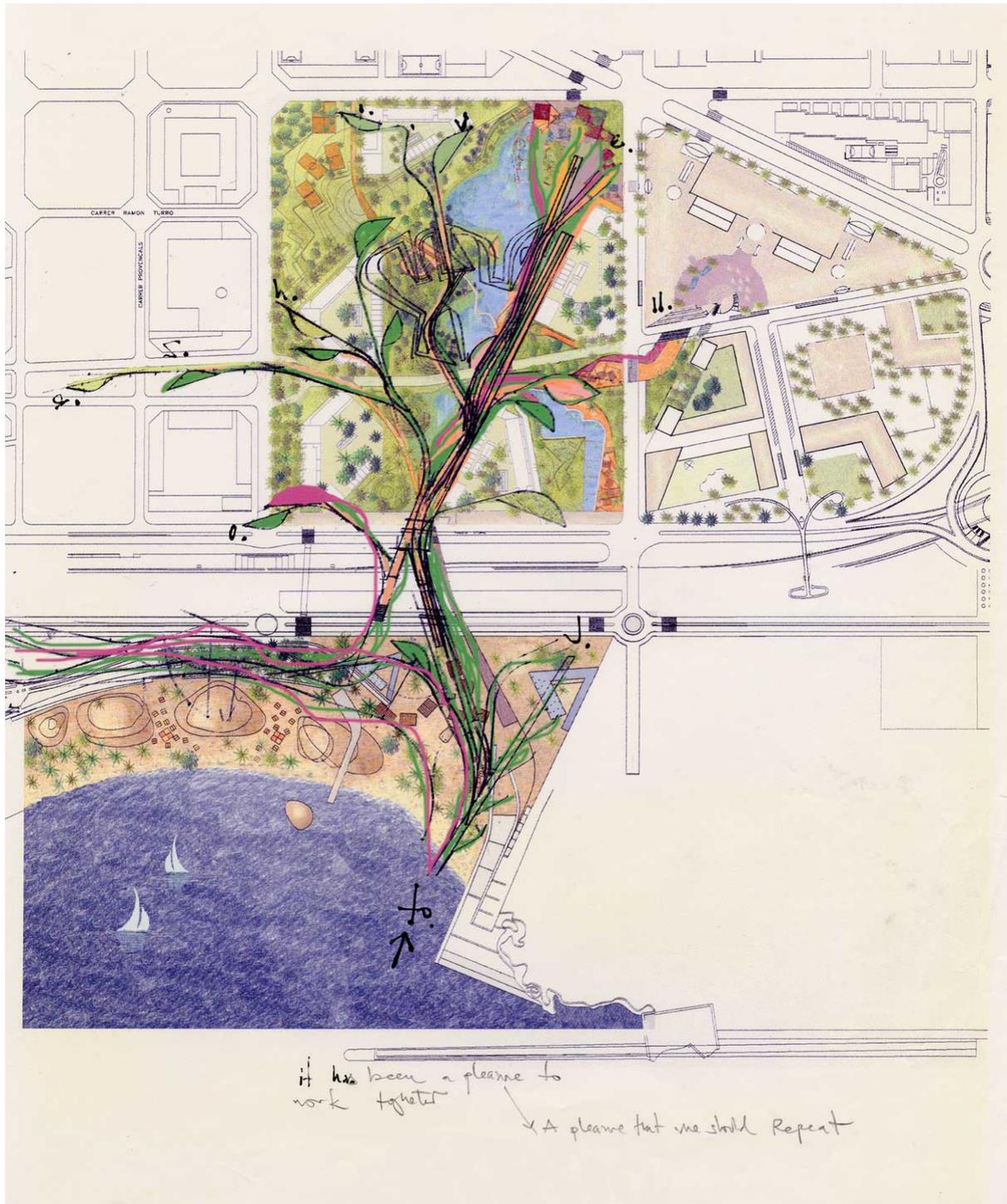


Fig. 4: lo schema progettuale del parco urbano centrale – il terzo in ordine di grandezza della città – della Diagonal-Mar (Miralles-Tagliabue). Diversi grandi architetti contemporanei hanno lavorato nell'area. Il Piano di Riqualificazione Urbana è stato curato da TD&Associati e Robert A. M. Stern per la Hines Investimenti



Fig. 5: *l'attenzione agli elementi compositivi del parco urbano (progetto dello studio Miralles-Tagliabue) alla Diagonal-Mar.*



Fig. 6: *al calare della notte il parco è accessibile esclusivamente ai residenti della Diagonal-Mar.*



Fig. 7: gli elementi compositivi del parco urbano non utilizzato alla Diagonal-Mar. In questa foto, si evidenzia la “doppia” barriera di protezione alla zona residenziale, praticamente l’area diventa inaccessibile.

La soluzione adottata si presenta esclusivamente in funzione dei possibili pericoli, delle paure e per favorire l’eterogeneità urbana (Bauman, 2005); del resto questa formula è stata già utilizzata con esiti discutibili in molte città (soprattutto americane) attraverso edifici residenziali a blocco o isolati, comunque inglobati in recinti costantemente controllati e vigilati (*gates community*).

Le città mediterranee ed in particolare Barcellona, si sono sviluppate proprio attraverso la sapiente combinazione di spazi domestici e edifici pubblici, di strade e piazze che hanno dato accesso a spazi di transizione graduale dal pubblico al privato, luoghi ambigui dove si tollera la presenza dell’*altro* (Balbo, 2002). La presenza di questa forma di urbanistica a Barcellona risulta quanto meno appariscente proprio in questa città che è stata un modello di recupero della vitalità urbana.

Da quest’analisi sono emersi due caratteri fondamentali: da un lato *lo spazio* nel quale si produce il conflitto e nel quale si mettono in moto le risorse necessarie per recuperare e/o ristabilire le relazioni distorte; dall’altro la necessità di *approssimare* la comunità alla risoluzione dei conflitti (Mazza A., 2009). In questo senso le Amministrazioni di prossimità sono situate in posizione migliore per far fronte a questa gestione: *la singolare posizione tra richieste dei cittadini e capacità dei servizi di garantirli*.

Bibliografia

Balbo M. (2002), (a cura di), *La città inclusiva. Argomenti per la città dei pvs*, Franco Angeli, Milano.

Bauman Z. (2005), *Fiducia e paura nelle città*, Bruno Mondadori Editore, Milano.

Bohigas O. (2005), *Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*, Electa, Barcellona.

Bohigas O. (2003), *Realismo, urbanidad y fracas*, Tapa Blanda, Pamplona.

Borja J. (2005), “Urbanisme i ciutadania”, in *Barcelona metròpolis mediterranea*, Institut de Cultura, Ajuntament de Barcelona, Barcellona.

Borja J.-Muxì Z. (2004), *Urbanismo en el siglo XXI*, Edicions UPC, Barcellona.

Borja J.-Muxì Z. (2003), *El espacio publico: ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcellona.

Busquets J. (2004), *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta*, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Capel H. (2005), *El modelo Barcelona: un examen crítico*, Ediciones del Serbal, Barcellona.

Gasparini A. (2000), *La sociologia degli spazi*, Carocci, Roma.

Mazza A. (2009), *La deriva securitaria nel governo degli spazi pubblici*, Aracne, Roma.

Mazza L. (2005), “Appunti per la lezione”, in Tosi M.C. (a cura di), *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*, ed. Meltemi, Roma.

Mazzoleni C. (2008), “Barcellona. Il primato dello spazio pubblico”, in *Dialoghi Internazionali 7*, Bruno Mondadori, Roma.

Von Heeren S. (2002), *La remodelación de la Ciutat Vella. Un análisis crítico del modelo de Barcelona*, Generic, Barcellona.